



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Wachstumspolitik 2008 – 2011

Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums

Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 15D

**Bericht des Bundesrates vom
2. April 2008**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Wachstumspolitik 2008 – 2011

Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums

Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 15D

**Bericht des Bundesrates vom
2. April 2008
in Erfüllung der Motion 01.3089
«Wachstumspolitik.
Sieben Massnahmen»**

Bern, 2008

Inhaltsverzeichnis

Übersicht.....	5
Einleitung und Zusammenfassung	7
Ziel und Anlass dieses Berichtes	7
1. Umsetzung des Wachstumspakets vom Februar 2004	8
2. Vorgehen bei der Erfüllung der Motion 01.3089	9
3. Stossrichtungen der Wachstumspolitik 2008-2011	11
4. Die Massnahmen auf Bundesebene im Überblick.....	12
5. Der Beitrag der Kantone an die Wachstumspolitik.....	16
6. Weiteres Vorgehen	16
Teil I	18
Bilanz der Wachstumspolitik der abgelaufenen Legislaturperiode.....	18
Kartellgesetzrevision und Personenfreizügigkeitsabkommen.....	18
Massnahmen im Bereich der Belebung des Wettbewerbs im Binnenmarkt und der weiteren internationalen Öffnung.....	19
Massnahmen, die dazu dienen, die hohe Erwerbsbeteiligung zu erhalten und die Humankapitalbasis zu stärken	21
Massnahmen im Bereich der Öffentlichen Finanzen und des Rechtsrahmens für unternehmerische Aktivitäten.....	23
Synopsis.....	26
Teil II	28
Wachstumspolitik 2008-2011 : Beschreibung der Massnahmen	28
Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse	34
Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen.....	37
Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012.....	40
Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich	43
Engagement im Rahmen der WTO-Doha-Runde.....	46
Ausbau des Netzes von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU	50
Erarbeitung einer langfristigen Infrastrukturstrategie des Bundes.....	54
Öffnung des Postmarktes und Sicherstellung der Grundversorgung	57
Weiterführung der Bahnreform und der weiteren Reformen im öffentlichen Regionalverkehr.....	61
Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit "Road pricing"	65
MWST-Reform.....	68
Überprüfung der Aufgaben des Bundes	72
Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung	75
Revision des Konkursrechts	77
E-Government	80
Administrative Entlastung	84
Bestätigung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU-15.....	87
Ausdehnung des Abkommens über den freien Personenverkehr auf Bulgarien und Rumänien.....	89
Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)	92
Neue Weiterbildungspolitik.....	96

Teil III.....	100
Der Beitrag der Kantone zu einer Schweizerischen Wachstumspolitik.....	100
Wirtschaftspolitische Handlungsfelder des Bundes und der Kantone.....	100
Die Arbeiten der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz.....	101
Formen der Zusammenarbeit allgemein.....	102
Zusammenarbeit unter den Kantonen.....	103
Zusammenarbeit der Kantone mit dem Bund.....	106
 Teil IV	 110
Wachstumspolitik, Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung	110
Wachstumswirkungen	110
Evaluation der Agenda des Bundes und der aussenwirtschaftspolitischen Agenda.....	111
Synopsis.....	116
Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung.....	117
Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung.....	118
Nachhaltigkeitsrelevanz der wachstumspolitischen Massnahmen.....	120
Nachhaltigkeitsbeurteilung im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung.....	123

Übersicht

Der vorliegende Bericht dient der Darstellung der Wachstumspolitik, die in der Schweiz in den Jahren 2008-2011 verfolgt werden soll. Teil der Wachstumspolitik werden dabei nicht nur Massnahmen bilden, die der Bundesrat in eigener Verantwortung dem Parlament vorlegen kann ("Agenda des Bundes"), sondern auch internationale Verhandlungen im Wirtschaftsbereich. Weiter wird ein Licht auf die Anstrengungen geworfen, die auf kantonaler Ebene im Interesse des Wachstums getroffen werden können.

In die Agenda des Bundes und die aussenwirtschaftspolitische Agenda fallen die folgenden Vorhaben :

Agenda des Bundes

- *Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse (THG)*
- *Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen*
- *Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012*
- *Totalrevision der Postgesetzgebung*
- *Infrastrukturstrategie des Bundesrates*
- *Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit "Road Pricing"*
- *Weiterführung der Bahnreform (u.a. Ausschreibungswettbewerb im Personennahverkehr)*
- *Reform der Mehrwertsteuer*
- *Umsetzung der Aufgabenüberprüfung*
- *Teilrevision des Schuldbetriebs- und Konkursrechts*
- *Umsetzung der Strategie E-Government Schweiz (insb. Teil "business to government")*
- *Administrative Entlastung*
- *Bestätigung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU*
- *Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung*
- *Neue Hochschullandschaft*
- *Neue Weiterbildungspolitik*

Aussenwirtschaftspolitische Agenda

- *Ausbau des Netzes von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU*
- *Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der EU im Agrarbereich*
- *Abschluss der Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde der WTO*
- *Erweiterung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU*

Bezogen auf den Kompetenzbereich der Kantone, hat sich, die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz aus einer übergeordneten Sicht Gedanken gemacht, wie mit Massnahmen dieser staatlichen Ebene das Wachstum gestärkt werden könnte. In ihrer Sicht können insbesondere Vorhaben in den nachgenannten Bereichen positiv auf das Wachstum einwirken:

Agenda der Kantone

- *Wettbewerbsfähige öffentliche Leistungen*
- *Attraktives Steuersystem*

- *Administrative Entlastung der Unternehmen*
- *Straffung der Bauvorschriften*
- *Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS)*
- *Vereinbarkeit von Beruf und Familie*
- *Rahmenbedingungen für Innovationsförderung und Technologietransfer (WTT)*

Im nachstehenden Bericht wird zunächst ein Blick auf den Stand der Umsetzung des Wachstumspakets geworfen, das der Bundesrat im Februar 2004 beschlossen hatte (Teil I). Dann werden die Vorhaben in den beiden Agenden des Bundes inhaltlich näher umschrieben (Teil II). Ein weiterer Teil der Berichts behandelt die Frage, welche wachstumspolitischen Massnahmen die Kantone treffen können (Teil III). Schliesslich findet sich eine Abschätzung, wie sich die Massnahmen der Wachstumspolitik 2008-2011 auf das Wirtschaftswachstum, aber auch auf die beiden andern Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung auswirken (Teil IV). Die Einleitung des Berichts stellt gleichzeitig auch die Zusammenfassung dar.

Einleitung und Zusammenfassung

Ziel und Anlass dieses Berichtes

Die Schweiz erfreute sich in den letzten Jahren einer guten Konjunkturlage. Getragen wurde der kräftige Wirtschaftsaufschwung seit Ende 2003 allerdings vom günstigen weltwirtschaftlichen Umfeld und vom Zyklus im Finanzsektor, wo das Tief von 2002 wieder in ein Hoch umschlug, das bis Ende 2007 anhielt. Heute wird im Gefolge der Finanzkrise nicht nur mit einer Abkühlung der Dynamik gerechnet. In den Branchen ausserhalb des Finanzsektors, welche die übrigen 87% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ausmachen, ging das Ausmass des Aufschwungs auch kaum über das Mass hinaus, das in dieser Konjunkturphase zu erwarten war. Diese Einschätzung gilt namentlich, wenn man die Zuwanderung ausklammert und als Wachstumsindikator allein den Zuwachs der Arbeitsproduktivität anschaut. Beim Produktivitätszuwachs hat die Schweiz weiterhin nicht zu den Raten anderer mittlerer europäischer Volkswirtschaften aufgeschlossen. So lautet jedenfalls die Einschätzung im Wachstumsbericht 2008, den das Staatssekretariat für Wirtschaft parallel zum vorliegenden Bericht veröffentlicht. Auch im Lichte der Reformanstrengungen in anderen OECD-Ländern muss die Schweiz in der angelaufenen Legislatur folglich weitere Wirtschaftsreformen beschliessen und umsetzen.

Grundgedanke für die Fortsetzung der Wachstumspolitik des Bundes in den Jahren 2008-2011 ist, die in vielen Bereichen bereits laufenden Arbeiten an weiteren Wirtschaftsreformen in einen kohärenten Massnahmenplan im Interesse des Wirtschaftswachstums zu integrieren. Die Inhalte der Wachstumspolitik 2008-2011 stehen so in weitgehender Übereinstimmung mit der Legislaturplanung 2007-2011. Jene Massnahmen, die als Teil der Legislaturplanung gleichzeitig auch Teil der Wachstumspolitik sind, werden im nachstehenden Bericht indes inhaltlich verbindlicher umschrieben als dies im Rahmen der Legislaturplanung geschehen konnte. Der Bericht wirft zudem ein Licht auf die parallelen Anstrengungen, die von den Kantonen im Interesse des Wirtschaftswachstums geleistet werden können. Neben einer qualitativen Einschätzung des Zuwachses beim Bruttoinlandprodukt, den die geplanten Massnahmen bringen können, enthält der Bericht auch eine Einschätzung, was die Fortsetzung der Wachstumspolitik für die beiden andern Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung bedeutet. Zudem wirft der Bericht in einem ersten Teil einen Blick auf das Wachstumspaket, das vom Bundesrat im Februar 2004 beschlossen worden war, und den Stand seiner Umsetzung.

Eine Fortsetzung der Wachstumspolitik in der laufenden Legislatur wurde nicht zuletzt auch von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) gefordert. Die WAK-N entschied nämlich im Frühjahr 2007 mit breiter Mehrheit und entgegen dem Antrag des Bundesrates, die Motion 01.3089: "Wachstumspolitik. Sieben Massnahmen" nicht abzuschreiben. Zwar wurde anerkannt, dass mit dem 2004 beschlossenen Wachstumspaket dem Vorstoss in verschiedener Hinsicht Genüge getan worden war. Es bestand in den Diskussionen jedoch gleichzeitig Konsens darüber, dass die Wachstumspolitik eine Fortsetzung finden sollte und dass die Nichtabschreibung des Vorstosses 01.3089 hierfür den Auftrag darstellen solle. Mit dem vorliegenden Bericht soll deshalb gezeigt werden, mit welchen Massnahmen der Bundesrat in der neuen Legislatur die Wachstumspolitik von 2004 fortführen wird.

1. Umsetzung des Wachstumspakets vom Februar 2004

Kernstück der Wachstumspolitik in der Legislaturperiode 2003-2007 waren 17 Massnahmen, die für das Wachstumspotential der Schweizer Wirtschaft als wichtig erachtet wurden. Die Fortschritte bei den Massnahmen des im Februar 2004 beschlossenen Wachstumspakets wurden jedes Jahr von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe festgehalten. Weiter wurden dem Paket während der abgelaufenen Legislatur mit der Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse und den Sofortmassnahmen in der Familienbesteuerung zwei weitere bedeutende Geschäfte hinzugefügt, so dass das Paket am Schluss insgesamt 19 Massnahmen umfasste. Zudem führten gewisse Punkte des Wachstumspaketes, die als Prüfaufträge formuliert waren, bereits im Verlaufe der Legislatur zu Massnahmen. Beispiele sind die Botschaft zur Reduktion der Bewilligungsverfahren und die Massnahmen zur anreizneutralen Ausgestaltung der Sozialwerke für ältere Arbeitnehmende. Insgesamt stärkte das Massnahmenpaket das Bewusstsein für die Bedeutung des langfristigen Wirtschaftswachstums und die Wachstumsrelevanz von wirtschaftspolitischen Geschäften. Die Tatsache, dass einige Kantone in der Zwischenzeit ebenfalls ähnlich konzipierte Massnahmenpakete zur Stärkung der Wachstumskräfte verabschiedeten, unterstreicht dies.

Nachstehend soll über die Wachstumspolitik der Jahre 2004-2007 Bilanz gezogen werden. Eingehendere Ausführungen zum Wachstumspaket von 2004 und dem Stand seiner Umsetzung finden sich in Teil I dieses Berichtes. An dieser Stelle beschränkt sich der Bericht auf eine Synopsis.

Übersichtstabelle zur Umsetzung des Wachstumspakets des Bundesrates (Stand März 2008)

Massnahme	Stand in den Institutionen	Abweichung gegenüber den ursprünglichen Zielen
1. Binnenmarktgesetz	Realisiert	OK
2. Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen	Redaktion der Vernehmlassungsunterlage	Bedeutende Verspätung
3. Krankenversicherungsgesetz	Spitalfinanzierung und Risikoausgleich: Referendumsfrist Dringende/soziale Massnahmen: Realisiert Andere wichtige Massnahmen: Parlament Vom BR abhängige Massnahmen: Realisiert	Bedeutende Verspätung
4. Stromversorgungsgesetz	Realisiert	Leichte Verspätung, keine schnelle Liberalisierung für die KMU
5. Agrarpolitik 2011	Realisiert	Keine wesentliche Reform des bäuerlichen Bodenrechts
6. Dienstleistungsbericht	Integration in die verschiedenen Reformen	OK
7. Ausweitung der Personenfreizügigkeit	Realisiert	OK
8. Unternehmensbesteuerung	Realisiert	Leichte Verspätung, keine Finanzierungsneutralität

9. MWST-Bericht	Vereinfachung: Realisiert Ideale MWST: Redaktion der Botschaft	OK
10. Strukturelles Defizit / Staatsquote	Entlastungsprogramme: Realisiert Aufgabenportfolio: in Untersuchung	OK
11. Administrative Entlastung	Realisiert	OK
12. Arbeitsmarktbeitugigung älterer Arbeitnehmer (Bericht)	Bericht: Realisiert Massnahmen: Integration in die verschiedenen Reformen	Massnahmen zu den Arbeitsbedingungen und zur Gesundheit in Vorbereitung
13. Invalidenversicherung	Realisiert	Leichte Verspätung, ohne den Teil zur Finanzierung
14. Bericht über die Tertiärbildung	Veröffentlichung des Berichts, Botschaft Bildung/Forschung/Innovation: Realisiert	OK
15. Bericht über die Weiterbildung	Veröffentlichung des Berichts Gesetzesentwurf: in Untersuchung	Mehrere Fragen sind noch zu studieren
16. Corporate Governance	Reform Aktienrecht: Parlament Andere: Realisiert	OK
17. Wirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen	Trust: Realisiert Lex Koller: Rückweisung Immobilien: Parlament Patente: Weitgehend realisiert, letzte Phase im Parlament	OK Verspätung OK Leichte Verspätung
18. Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse	Redaktion der Botschaft	Leichte Verspätung
19. Reform der Ehepaarbesteuerung	Sofortmassnahmen: Realisiert Systemwechsel: Nicht schlüssige Vernehmlassung	OK

Die synoptische Darstellung zeigt, dass es bei der Umsetzung der 19 Massnahmen zu vergleichsweise wenigen inhaltlichen Abstrichen gekommen ist. Der Zeitbedarf hat sich jedoch als grösser erwiesen als ursprünglich vorgesehen. Seitens des Bundesrates sind nur noch die Botschaft zur Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens und zur Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse ausstehend. Dennoch soll nicht nur unter Verweis auf den Umsetzungsstand des Wachstumspakets 2004 dem Parlament erneut die Abschreibung der Motion 01.3089 beantragt werden. Angesichts der Motive, die zum Beschluss der WAK-N führten, will der Bundesrat nachfolgend auch darstellen, wie die Wachstumspolitik in den Jahren 2008-2011 fortgesetzt werden soll.

2. Vorgehen bei der Erfüllung der Motion 01.3089

Die Motion 01.3089 stellt sieben Forderungen auf :

1. Verfassen eines Berichts über das Schweizer Wirtschaftswachstum
2. Vorlegen einer dazu gehörigen Umsetzungsstrategie
3. Aufdecken von Hindernissen für das Gedeihen der Wirtschaft
4. Vorstellung konkreter Massnahmen in den Jahreszielen des BR
5. Berichterstattung über die Umsetzung in den Geschäftsbereichen
6. Regulierungsfolgenabschätzung mit Fokus Wachstum durchführen
7. KMU-Politik auf das Wachstumsziel ausrichten.

Punkt 1 des Vorstosses wurde mit dem Wachstumsbericht 2002 des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes erfüllt. Eine Aktualisierung dieses Berichtes wird - wie einleitend erwähnt - das Staatssekretariat für Wirtschaft parallel zum vorliegenden Bericht veröffentlichen.

Der vorliegende Bericht erfüllt - bezogen auf die angelaufene Legislatur - insbesondere die Punkte 2 und 3 des Vorstosses :

- Die in Punkt 2 geforderte Umsetzungsstrategie erfolgt in Form der Unterscheidung von drei Agenden, d.h. im Einbezug der Kantone und der aussenwirtschaftlichen Verhandlungen in die Fortführung der Wachstumspolitik.
- Zu der in Punkt 3 geforderten Aufdeckung von Hindernissen für das Gedeihen der Wirtschaft hat nicht zuletzt die Evaluation der schweizerischen Wirtschaftspolitik durch verschiedene internationale Organisationen beigetragen. Einschlägige Hinweise zum Handlungsbedarf enthält auch der Wachstumsbericht 2008 des SECO in seinem zweiten Teil.

Mit den zur Wachstumspolitik zählenden Massnahmen der Legislaturperiode 2007-2011 wird ein guter Teil des aufgedeckten Handlungsbedarfs angegangen. Das konkrete Vorgehen bei der Bestimmung der wachstumspolitischen Agenda des Bundes für die Jahre 2008-2011 gestaltete sich dabei wie folgt:

- Eine Liste möglicher wachstumspolitischer Massnahmen war dem Bundesrat bereits Anfang 2006 vorgelegt worden. Sie fusste in erheblichem Mass auf Empfehlungen, die internationale Organisationen gestützt auf ihre international vergleichenden Analysen zu Wirtschaftslage und Wirtschaftspolitik an die Schweiz richteten. Hinzu kamen verschiedene verwaltungsintern erarbeitete Einschätzungen.
- Diese erste Liste von Vorschlägen zur Fortführung der Wachstumspolitik wurde dann insbesondere im Jahr 2006 in mannigfachen Kontakten unter den Bundesämtern und zwischen den einzelnen Departementen vertieft. Die Ergebnisse dieser Abklärungen flossen in direkter und indirekter Weise in die Legislaturplanung und damit in die Fortsetzung der Wachstumspolitik ein. Ausdruck dieser Vorarbeiten ist, dass die wachstumspolitischen Massnahmen heute genauer umschrieben sind als dies bei den meisten andern, für die kommende Legislatur geplanten Vorhaben der Fall ist.
- Der Prozess, aufgedeckte Hindernisse für das Gedeihen der Wirtschaft in konkrete wirtschaftspolitische Massnahmen überzuführen, ist mit Fertigstellung des vorliegenden Berichts auch noch nicht beendet. Im Rahmen der Jahresziele wird der Bundesrat ab 2009 die wachstumspolitische Agenda der Jahre 2008-2011 gegebenenfalls noch erweitern.

Die Punkte 4 und 5 des Vorstosses können nicht anders als innerhalb der Jahresziele und der Geschäftsberichte des Bundesrates erfüllt werden. Ein erstes Mal ist dies mit den Jahreszielen 2008 bereits geschehen. Es war auch die Auffassung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Wachstum", die das Wachstumspaket I begleitete, dass diese Form der Berichterstattung ausreichend ist. Am "Monitoring" der Fortführung der Wachstumspolitik wird sich darüber hinaus das federführende EVD (SECO) beteiligen, durch jährliche Berichte an den Bundesrat, dies gemäss Punkt 4 eines vom Bundesrat am 21. November 2007 gefassten Beschlusses.

Die Fortführung der Wachstumspolitik besteht im wesentlichen aus gesetzgeberischen Massnahmen, für die seit 1999 die Durchführung einer Regulierungsfolgenabschätzung vorgesehen ist. Der Berichtspunkt 3 in dieser Regulierungsfolgenabschätzung stellte schon immer die Wachstumswirkungen des Vorhabens ins Zentrum. Insofern fordert Punkt 6 der

Motion 01.3089 nichts Neues. Die Regulierungsfolgenabschätzung ist aber auch geeignet, um in einem noch breiteren Sinn über den unmittelbaren Zweck der Massnahme hinauszublicken. Parallel zu Punkt 6 der Motion soll mit dem Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung deshalb auch der vom Bundesrates am 1.2.2006 der Verwaltung erteilte Auftrag erfüllt werden, bei den Massnahmen der Wachstumspolitik 2008-2011 die Auswirkungen auf die beiden andern Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung mit zu beurteilen.

Konkret enthält dieser Bericht in Teil IV im Sinne einer ersten Stufe der Nachhaltigkeitsbeurteilung die Relevanzanalyse für die vorgesehenen wachstumspolitischen Massnahmen. Gemäss Handbuch zur Nachhaltigkeitsbeurteilung soll die Relevanzanalyse aufzeigen, ob eine Massnahme mehr als eine der drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung in signifikanter Weise tangiert, so dass angesichts latenter Zielkonflikte vertiefte Abklärungen nötig sind. Soweit gefordert, sollen diese vertieften Abklärungen dann im Rahmen einer zweiten Stufe der Nachhaltigkeitsbeurteilung erfolgen. Konkret wird dies im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzungen zu den Massnahmen der wachstumspolitischen Agenda 2008-2011 geschehen.

Bezogen auf Punkt 7 des Vorstosses ist anzumerken, dass die KMU-Politik des Bundes nie zum Ziel hatte, eine bestimmte Betriebsgrössenklasse selektiv zu fördern; sie zielt auf rechtliche Rahmenbedingungen, in denen sich auch Unternehmen ohne grosse Stäbe dynamisch entwickeln können. Da die KMU-Politik des EVD somit nie strukturkonservierend ausgerichtet gewesen war, sondern immer auf die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt zielte, macht Punkt 7 keine Umorientierung der KMU-Politik nötig. Punkt 7 des Vorstosses unterstützt aber deren Fortführung.

3. Stossrichtungen der Wachstumspolitik 2008-2011

Grundsätzlich soll bei der Fortsetzung der Wachstumspolitik in der Legislatur 2007-2011 ähnlich vorgegangen werden wie in der Periode 2003-2007. Wiederum werden diejenigen Geschäfte in der laufenden Legislatur herausgehoben, die besonders wachstumsrelevant sind, und wiederum wird in gewissen wachstumsrelevanten Bereichen, wo noch keine genaueren Geschäfte bezeichnet werden können, eine Prüfung möglicher Massnahmen an die Hand genommen werden. Auf diese Handlungsfelder wird nachstehend unter "mögliche Erweiterungen" hingewiesen. Hinzu kommen im Vergleich zum Vorgehen beim Wachstumspaket des Jahres 2004 aber zwei Anpassungen:

Erstens soll sich die Wachstumspolitik 2008-2011 nicht ausschliesslich auf Massnahmen konzentrieren, die der Bund selbst beschliessen kann. Vielmehr soll sie umfassend angegangen werden. Das bedeutet, dass neben den rein innenpolitischen Bundesaktivitäten, auf die sich das Wachstumspaket der letzten Legislaturperiode beschränkte, auch die relevanten aussenwirtschaftlichen Verhandlungen sowie die Aktivitäten der Kantone einbezogen werden sollen. Das Konzept sieht entsprechend vor, dass es neu eine schweizerische Wachstumspolitik gibt, die drei Agenden umfasst:

- Die erste Agenda beinhaltet, was der Bund selber umsetzen kann.
- Die zweite Agenda umfasst die Verhandlungen im Bereich der Aussenwirtschaft. Hier kann der Bund nicht oder jedenfalls nicht allein für Termine und Inhalte die Zuständigkeit und Verantwortung übernehmen.
- Die dritte Agenda ist die Agenda der Kantone. Sie enthält, was die Kantone zur Stärkung des Wirtschaftswachstums in der Schweiz beitragen können. Entsprechende Ideen wurden von einer Arbeitsgruppe der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz erarbeitet.

Das vorliegende Dokument konzentriert sich auf die beiden Agenden in Bundesverantwortung. Das Vorgehen bei der Erarbeitung und die Inhalte der Agenda der Kantone werden in einem separaten Teil des Berichts (vgl. Teil III) aber auch erläutert werden.

Zweitens soll sich die Wachstumspolitik auf wenige, klar kommunizierbare Stossrichtungen konzentrieren. Anstelle der sechs Handlungsfelder des laufenden Wachstumspaketes¹, beschränkt sich die Fortsetzung der Wachstumspolitik auf drei Stossrichtungen:

1. "Hohes Kostenniveau senken"

=> Massnahmen, die darauf abzielen, den Wettbewerb im Binnenmarkt zu stärken, unter anderem durch vermehrte Importkonkurrenz.

2. "Unternehmensstandort aufwerten"

=> Massnahmen zur Sicherung des Marktzugangs im Ausland, zu einem guten Preis-/Leistungsverhältnis bei den Infrastrukturen, zur Verbesserung des Fiskalklimas, und zur Schaffung eines unternehmensfreundlichen Rechtsrahmens.

3. "Lohnende Erwerbsbeteiligung gewährleisten"

=> Massnahmen, dank denen das nationale und internationale Arbeitskräftepotential genutzt werden kann und mit denen die individuellen beruflichen Fähigkeiten, das Humankapital, gefördert werden.

4. Die Massnahmen auf Bundesebene im Überblick

In die Wachstumspolitik werden ausschliesslich Geschäfte aufgenommen, von denen gemäss quantitativer oder qualitativer Einschätzungen ein spürbar positiver Effekt auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten ist. Die Massnahmen werden gemäss den drei in Ziffer 3 erläuterten Stossrichtungen nachstehend im Überblick aufgeführt. Eingehend beschrieben werden sie in Teil II des Berichtes.

1. Hohes Kostenniveau senken

Diese Stossrichtung setzt bei einer Schwachstelle der Schweizer Wirtschaftspolitik im internationalen Vergleich an, denn die Wettbewerbsintensität auf dem Binnenmarkt ist nach wie vor tiefer als in vielen vergleichbaren Ländern, was sich vor allem in einem relativ hohen Preisniveau manifestiert. Mit den nachstehenden Massnahmen soll nicht nur dem Haushalt in seiner Rolle als Konsument und Steuerzahler ein möglichst gutes Preis-/Leistungsverhältnis zugesichert werden. Gleichzeitig soll auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöht werden, indem die Kosten für Vorleistungen sinken. Unter die Zielsetzung

1.1 Märkte öffnen

¹ Diese waren: Wettbewerbsintensität im Binnenmarkt, internationale Öffnung, öffentliche Finanzen, Erwerbsbeteiligung, Humankapital und Rechtsrahmen

sollen namentlich die folgenden Massnahmen² fallen, die zum Teil bereits in die Wachstumspolitik 2004-2007 Eingang gefunden hatten.

In der Legislaturplanung

- Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse (THG) (Einführung des Cassis de Dijon-Prinzips) ("left over" aus dem Wachstumspaket I)
- Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen ("left over" aus dem Wachstumspaket I)
- Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012
- Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (*)

Mögliche Erweiterung

- Marktöffnung im Gesundheitswesen:
 - (i) international: Lockerung des Territorialprinzips in der Krankenversicherung (ausgehend von den Ergebnissen der laufenden Pilotversuche)
 - (ii) national/interkantonal: Einführung der freien Spitalwahl (Umsetzung im Rahmen der Neuregelung der Spitalfinanzierung)

2. Unternehmensstandort aufwerten

Bei dieser Stossrichtung geht es darum, die Schweiz noch stärker zu einem Standort zu machen, an dem es sich lohnt, die anspruchsvollsten und ertragreichsten Glieder der Wertschöpfungskette anzusiedeln. Um dies zu erreichen, stehen Massnahmen in vier Bereichen im Vordergrund: Erstens sorgt die Aussenwirtschaftspolitik dafür, dass Unternehmen vom Standort Schweiz aus einen möglichst guten Zugang auf ausländische Märkte haben. Zweitens sollen Unternehmen auf eine leistungsfähige Infrastruktur zurückgreifen können. Drittens ist über die Steuer- und Ausgabenpolitik ein Fiskalklima zu gestalten, an dem sich eine Ansiedlung für die Unternehmen und ihre geographisch zunehmend mobilen Kader lohnt. Viertens sollen administrative und rechtliche Hürden für die Entfaltung der Unternehmenstätigkeit so klein wie möglich sein. Folglich werden unter dieser Stossrichtung die folgenden Ziele verfolgt:

- 2.1 Marktzugang im Ausland garantieren,
- 2.2 Infrastruktur reformieren,
- 2.3 Attraktives Fiskalklima sichern,
- 2.4 Unnötige administrative Hürden abbauen.

Folgende Massnahmen sollen diesen vier Zielen dienen:

2.1 Marktzugang im Ausland garantieren

In der Legislaturplanung

- Ausbau des Netzes von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU (*)
- Engagement im Rahmen der Doha-Runde *(abhängig vom Verhandlungsverlauf)

² Mit einem (*) bezeichnete Geschäfte fallen in die aussenwirtschaftspolitische Agenda, die andern in die Agenda für den Bund. Für die Agenda der Kantone vgl. unten Teil III des Berichtes.

2.2 Infrastruktursektor reformieren

In der Legislaturplanung

- Totalrevision der Postgesetzgebung
- Infrastrukturstrategie des Bundesrates
- Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit "Road Pricing",
- Weiterführung der Bahnreform, unter Einschluss des Ausschreibungswettbewerbs im Personennahverkehr

2.3 Attraktives Fiskalklima sichern

In der Legislaturplanung

- Reform der Mehrwertsteuer
- Umsetzung der Aufgabenüberprüfung

Mögliche Erweiterungen

- Weiterentwicklung des Steuersystems im Bereich der Einkommenssteuer
- Weiterentwicklung des Steuersystems im Bereich der Unternehmenssteuern

2.4 Unnötige administrative Hürden abbauen

In der Legislaturplanung

- Teilrevision des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts
- Umsetzung der Strategie E-Government Schweiz (insb. Teil "business to government")
- Administrative Entlastung

3. Lohnende Erwerbsbeteiligung gewährleisten

Diese Stossrichtung setzt bei der Herausforderung der demographischen Alterung an. Diese wird bewirken, dass die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden in der Schweiz in den kommenden Jahrzehnten spürbar zurückgeht, was negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben wird. Direkte Ansatzpunkte zur Reduktion dieses Effektes auf Bundesebene sind:

- (1) die kontrollierte Öffnung des Schweizer Arbeitmarktes für ausländische Arbeitskräfte sowie die Offenhaltung der Arbeitsmärkte des Auslands für Schweizer Arbeitskräfte, die diese internationalen Erfahrungen bei der Entwicklung ihrer beruflichen Karrieren brauchen,
- (2) die weitere Anhebung des Bildungsstandes in der Bevölkerung, leistet Bildung doch mehr als nur einen entscheidenden Beitrag zu attraktiven Löhnen; der Bildungsstand trägt auch dazu bei, dass die Erwerbsbeteiligung während der ganzen Erwerbsphase im Leben hoch bleibt,
- (3) die Schaffung von Gewissheit, dass ein direktes und sicheres Verhältnis zwischen geleisteten Sozialversicherungsbeiträgen und den Renten und andern Sozialversicherungsleistungen besteht.

Folglich werden unter dieser Stossrichtung drei Ziele verfolgt:

- 3.1 Internationale Arbeitskräftemobilität nutzen,
- 3.2 Humankapital fördern,
- 3.3 Hohe Erwerbstätigkeit sichern.

Diesen drei Zielen sind folgende Massnahmen zugeordnet:

3.1 Internationale Arbeitskräftemobilität nutzen

In der Legislaturplanung

- Bestätigung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU,
- Erweiterung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU (*)

3.2 Humankapital fördern

In der Legislaturplanung

- Neue Hochschullandschaft
- Neue Weiterbildungspolitik

3.3 Hohe Erwerbstätigkeit sichern

In der Legislaturplanung

- Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung³

In den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation legt der Bundesrat die strategischen Zielsetzungen in den jeweiligen BFI-Botschaften zu Händen des Parlamentes für eine Legislaturperiode fest. Dabei wird auch über die entsprechenden finanziellen Beiträge zur Schaffung optimaler Bedingungen für das Wachstum der Schweiz entschieden. Diese Massnahmen sind zum vorgelegten Wachstumspaket komplementär.

Weitere Voraussetzungen für ein höheres Wirtschaftswachstum

Neben den Vorhaben, welche die Wachstumskräfte stärken sollen, gibt es auch Vorhaben im Rahmen der Legislaturplanung, die das Wachstumspotential nicht erhöhen, bei denen es aber darum geht, negative Effekte auf das Wachstum zu minimieren. Ein Beispiel ist die Klimapolitik, welche ein bedeutendes Thema der laufenden Legislatur sein wird. Es wird indes darauf verzichtet, Massnahmen in diesem Bereich in die Wachstumspolitik 2008-2011 aufzunehmen, obwohl die Wirtschafts- und Wachstumsrelevanz der Entscheide zur Post-Kyoto-Periode evident ist. Hier wird es wie bei allen wirtschaftsrelevanten Vorhaben darum gehen, mithilfe der Regulierungsfolgenabschätzung die Wachstumsrelevanz im Auge zu behalten, auch wenn diese Vorhaben nicht Teil der Wachstumspolitik sind. Dazu gehört natürlich auch entsprechende Wachsamkeit gegenüber allen denkbaren zukünftigen Vorstössen, welche zentrale Garanten des hohen Schweizer Wohlstandes in Frage stellen, wie etwa die Arbeitsmarktflexibilität, die Offenheit der Wirtschaft oder den Steuerwettbewerb.

Gerade die im internationalen Vergleich besonders ausgeprägte Arbeitsmarktflexibilität ist ein zentraler Faktor für die Erklärung unseres Wohlstandes. Der Wachstumsbericht 2008 des

³ Dieses Geschäft hat auch einen gewichtigen finanzpolitischen Aspekt, weshalb es in Teil II unter das Unterziel "Attraktives Fiskalklima sichern" eingereicht wird.

SECO betont die aus dieser Flexibilität resultierende besonders hohe Arbeitsmarktpartizipation. Diese führt dazu, dass die Schweiz trotz im Durchschnitt nicht aussergewöhnlich hoher Produktivität nach wie vor zu den reichsten Ländern gehört. Bei jeder Massnahme in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gilt es deshalb ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass dieser Grundpfeiler der wirtschaftlichen Prosperität nicht gefährdet wird.

Auch andere entscheidende Voraussetzungen für das Wachstum sollten nicht vergessen werden, selbst wenn sie keine Massnahmen in der laufenden Legislatur begründen. So ist das Gedeihen der Wirtschaft etwa auch an die Voraussetzung geknüpft, dass der Staat seine Kernaufgabe wahrnimmt, für die innere und äussere Sicherheit seiner Bürger zu sorgen und deren Freiheit und Rechte vor Übergriffen zu schützen. Die Gewährleistung der Sicherheit, der Schutz der Eigentumsrechte und die allgemeine Stabilität und Berechenbarkeit der Verhältnisse sind das Fundament, auf dem Gesellschaft und Wirtschaft aufbauen und das zur Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz beiträgt. Die sicherheitspolitischen Instrumente des Staates wie Armee, Bevölkerungsschutz, Grenzwacht, Justiz und Polizei sind deshalb zentrale Elemente einer gesamtheitlich verstandenen, auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Wachstumspolitik.

5. Der Beitrag der Kantone an die Wachstumspolitik

Damit eine 'Agenda der Kantone' konkrete Gestalt annimmt, wurde das Anliegen zuerst dem Vorstand und dann dem Plenum der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) vorgestellt. Diese setzte in der Folge eine Arbeitsgruppe ein, welche die meist departementsübergreifend angelegten kantonalen Wachstumsstrategien untersuchte und gestützt darauf eine erste Liste von Handlungsfeldern erstellte, die in der Kompetenz der Kantone liegen und in denen mit geeigneten Massnahmen die Determinanten des Wachstums günstig beeinflusst werden können. Die Arbeiten, an denen auch ein Bundesvertreter mitwirkte, zeigten, dass diese Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und unter den Kantonen ganz unterschiedliche Gestalt annehmen kann. Wegleitend bleibt indes der Gedanke, dass die Stärkung der wirtschaftlichen Prosperität ein gemeinsames Ziel aller staatlichen Ebenen ist, wobei jede in ihrem Kompetenzbereich die zielführenden Vorkehren trifft.

Teil III des Berichtes beschreibt, welche Aktivitäten die Kantone als ihren Beitrag zu einer schweizerischen Wachstumspolitik sehen und wie sich die Zusammenarbeit in diesen Gebieten unter den Kantonen und mit dem Bund gestalten könnte. Grundlage dazu ist der Bericht der Arbeitsgruppe „Wachstumspolitik“ der VDK vom September 2007. Dieser Bericht wurde am 25. Oktober 2007 an der Jahresversammlung der VDK verabschiedet. An diesem Anlass hat die VDK auch beschlossen, ihre Arbeiten zur Agenda der Kantone in der Wachstumspolitik 2008-2011 zu konkretisieren. Die Arbeitsgruppe „Wachstumspolitik“ der VDK wurde beauftragt, auf der Basis ihres Berichts Unterlagen zu erarbeiten, die sich mit dem konkreten Inhalt der möglichen Massnahmen der Kantone auseinandersetzen. Teil der Aufgabe wird es auch sein, die andern Regierungskonferenzen in die Arbeiten einzubeziehen.

6. Weiteres Vorgehen

Gestützt auf die Ausführungen in diesem Bericht wird der Bundesrat dem Parlament mit dem nächsten Bericht über die Erfüllung der Motionen und Postulate die Abschreibung der Motion 01.3089 : "Wachstumspolitik. Sieben Massnahmen" beantragen. Weiter wird er, wie in Punkt 5 der Motion gefordert, im allgemeinen Teil des Geschäftsberichts jährlich über die

Umsetzung der wachstumspolitischen Massnahmen berichten. Das EVD (SECO) ist darüber hinaus beauftragt, zuhanden des Bundesrats den Fortschritt des Programms zu verfolgen. Es kann im Rahmen der von ihm zu erstellenden Berichte auch Antrag auf Erweiterung der wachstumspolitischen Agenda stellen.

Überblick über die geplante zeitliche Realisierung der vorgesehenen Massnahmen (nur 'Agenda Bund')

Revision Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse: Botschaft 2008
Revision Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen : Botschaft 2009
Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012 : Bericht 2009
Infrastrukturstrategie des Bundesrates: Bericht 2008
Totalrevision der Postgesetzgebung: Botschaft 2008
Weiterführung der Bahnreform : Botschaft Ausschreibungswettbewerb 2009
Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit "Road Pricing": Vernehmlassung 2008
Reform der Mehrwertsteuer: Botschaft 2008
Umsetzung der Aufgabenüberprüfung: Botschaften gestaffelt
Teilrevision des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts: Botschaft 2009
Umsetzung der Strategie E-Government Schweiz : Umsetzung gestaffelt
Administrative Entlastung: ev. Botschaft 2011
Verlängerung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU: Botschaft 2008
Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung: Botschaft vor 2012
Neue Hochschullandschaft: Botschaft 2008
Neue Weiterbildungspolitik: Bericht 2008

Teil I

Bilanz der Wachstumspolitik der abgelaufenen Legislaturperiode

Die Schweizer Wirtschaft ist in der Periode 2003 bis 2007 kräftig gewachsen unter gleichzeitiger Ausweitung des Beschäftigungsvolumens. Es ginge zwar zu weit, dies unmittelbar mit den Massnahmen des Wachstumspakets 2003-2007 in Verbindung zu bringen. Mittelbar ist dies aber der Fall, denn die wirtschaftspolitischen Reformen haben der Schweiz einen Gewinn an preislicher Wettbewerbsfähigkeit gebracht, und die so ausgelöste Mehrnachfrage konnte dank der Fortführung der Personenfreizügigkeit anlässlich der Ausweitung der EU in eine stärkere Ausweitung der Produktionsmöglichkeiten münden als dies der Fall gewesen wäre, wenn rasch Engpässe am Arbeitsmarkt aufgetreten wären. Hinzu gekommen ist eine allgemeine Verbesserung wirtschaftsrechtlicher Rahmenbedingungen aufgrund der Massnahmen des Wachstumspakets. Darob sollen die evidenten Ursachen des eingetretenen Aufschwungs der letzten Jahre natürlich nicht vergessen werden. Es sind dies die gute weltweite Konjunktur, eine gewisse Abschwächung der Schweizer Währung gegenüber dem Euro bis Anfang 2008, die Überwindung der Investitionsflaute nach dem Boom vor der Jahrtausendwende, und das Umschlagen des Finanzzyklus nach den Einbrüchen von 2002/2003 in ein neues, bis 2007 anhaltendes Hoch.

Kartellgesetzrevision und Personenfreizügigkeitsabkommen

Für den Zugewinn an preislicher Wettbewerbsfähigkeit dürfte in der *Verschärfung des Kartellgesetzes* eine Ursache liegen. Nach dem revidierten Erlass, der 2004 mit Übergangsfrist bis April 2005 in Kraft trat, können gewisse Formen von Absprachen unter Akteuren der gleichen Marktstufe, aber auch der Missbrauch marktbeherrschender Positionen neu direkt mit empfindlichen Sanktionen belegt werden. Erfasst werden auch gewisse Formen vertikaler Abreden und es besteht eine Kronzeugenregelung. Da die zugehörige Botschaft noch vor Vorlage des Wachstumspakets ins Parlament ging, war die Verschärfung des Kartellgesetzes allerdings nicht im formalen Sinn Teil des Wachstumspakets. Dieses enthielt aber eine Revision des Binnenmarktgesetzes, d.h. des ändern wettbewerbsrechtlichen Erlasses, der von der Wettbewerbskommission und ihrem Sekretariat vollzogen wird. Unterstützt wurde die Preisangleichung durch einen weiteren Zollabbau (z.B. gestützt auf das Agrarabkommen mit der EU) und Harmonisierungen im technischen Recht (z.B. im Bereich der Chemikalien und gewisser Lebensmittel) und die damit bewirkte Belebung der Importkonkurrenz.

Auch eine zweite Triebkraft des Aufschwungs der letzten Jahre, die Einführung der Personenfreizügigkeit, war schon eingeleitet, als 2004 das Wachstumspaket vom Bundesrat verabschiedet wurde. Entscheidend und als Massnahme Bestandteil des Wachstumspakets war allerdings die *Referendumsabstimmung zur Ausweitung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die 10 neuen Mitgliedstaaten der EU*. Ein "Nein" hätte die Gesamtheit der bilateralen Abkommen I in Frage gestellt, also auch das Agrarabkommen (mit der Integration der Käsemärkte), das Forschungsabkommen, das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen, das Land- und Luftverkehrsabkommen, sowie das Abkommen über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse. Ein Nein zur Ausweitung des Freizügigkeits-

abkommens auf die neuen Mitgliedstaaten hätte vor diesem Hintergrund auch auf den Produktemärkten bedeutende Konsequenzen gezeitigt. Es wäre nicht nur zu einer Gefährdung des Marktzugangs, den Schweizer Firmen heute in der EU geniessen, auf einigen Märkten gekommen, es wäre auch die Konkurrenzbelebung im Binnenmarkt, die mit den Bilateralen Abkommen I erreicht wurde, ausgeblieben.

Zur Wirkung der weiteren Vorhaben des Wachstumspakets von 2004 ist zu bemerken, dass in den Marktergebnissen in der Tendenz derzeit erst die Vorwirkungen der beschlossenen Liberalisierungen zu spüren sind. Dies gilt namentlich für die Vorhaben, die die Belebung des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt und die grenzüberschreitende Öffnung zum Gegenstand hatten. In den vier andern Handlungsfeldern - öffentliche Finanzen, Rechtsrahmen für Unternehmen, Erwerbsbeteiligung, Humankapital - ist eine Verbesserung der Rahmenbedingungen, die der Standort Schweiz bietet, dagegen bereits oft erreicht worden.

Nachstehend werden die verbleibenden Massnahmen des Wachstumspakets gegliedert in drei Abschnitte vorgestellt. Jeder dieser drei Abschnitte gilt den Massnahmen in jeweils zwei der sechs Handlungsfelder, die gestützt auf den Wachstumsbericht des EVD von 2002 unterschieden wurden.

Massnahmen im Bereich der Belebung des Wettbewerbs im Binnenmarkt und der weiteren internationalen Öffnung

Dass erst die Vorwirkungen der beschlossenen Liberalisierungen in den Marktergebnissen zu spüren sind, gilt ausgeprägt für die *Agrarpolitik 2011*, die - wie ihr Name besagt - erst 2011 ihre volle Wirkung entfalten wird. Sie wird eine Abkehr von Exportsubventionen und eine weitere Reduktion der direkten Marktstützung bringen, und sie lockert in beschränktem Mass Bestimmungen des bäuerlichen Bodenrechts, so dass sich effizienter operierende Bauernbetriebe herausbilden können. Bezogen auf die Entwicklung der Jahre 2003-2007 war eher die AP 2007 bedeutend mit ihrer Lockerung der Milchkontingentierung.

Erfolge sind auch bei der *Fortsetzung der Infrastruktureformen* festzustellen. Die Öffnung des *Elektrizitätsmarktes* ist im zweiten Anlauf gelungen. Grössere kommerzielle Verbraucher werden ab 1.1.2009 ihren Lieferanten frei wählen können und müssen die Konditionen der Durchleitung nicht mehr gestützt auf Kartellrecht erfechten. Die Durchleitung wird auch zu ex ante festgelegten Tarifen erfolgen. Zudem ist eine vollständige Öffnung in Sachen Lieferantenwahl im Gesetz vorgesehen, die auch gewisse verzerrende Wirkungen ausräumen wird, die das Stromversorgungsgesetz zwischen Verbrauchern unter und über 100'000 kWh / Jahr einführen wird. Ausserhalb des Wachstumspakets, hat in der *Telekommunikation* eine beschränkte Liberalisierung der letzten Meile stattgefunden. Die volle Entbündelung des Kupferkabels wurde eingeführt und der für Internetnutzung und Fernsehangebote wichtige bitstream-Access wenigstens zeitlich befristet liberalisiert. Vom Parlament abgelehnt wurde dagegen eine Vollprivatisierung der Swisscom, so dass das Spannungsfeld zwischen dem Bund als Eigner und dem Bund als Gesetzgeber fortbesteht. Die *Bahnreform II* wurde vom Parlament vorerst aus finanzpolitischen Gründen an den Bundesrat zur Überarbeitung zurückgewiesen. Namentlich die wettbewerbspolitisch relevanten Teile (Ausschreibungswettbewerb im Personennahverkehr, Rechtsstellung der Trassenvergabestelle) konnten so in der abgelaufenen Legislatur noch nicht vorangetrieben werden. Auch in der *Postreform* stehen die grössten Reformschritte noch aus, nachdem in der alten Legislatur immerhin der Paketmarkt und der Markt für Briefe über 100 g für den Wettbewerb geöffnet wurden. Ein nächster Schritt ist die Reform der Postverordnung nach Beschluss des Bundesrates vom 27. Februar 2008, gemäss dem die Monopolgrenze per 1. April 2009 auf 50 g abgesenkt wird.

Der **Dienstleistungsbericht**, den der Bundesrat als Teil des Wachstumspakets Ende 2005 zur Kenntnis nahm, zeigte auf, dass die Schweiz bezüglich Marktöffnung im Infrastrukturbereich im internationalen Quervergleich besonders bei Elektrizität, Bahn (mit Ausnahme des Güterverkehrs) und Post, sowie etwas weniger auch in der Telekommunikation zurückliegt. Der Bericht trat aber auch auf die andern Dienstleistungssektoren ein und konstatierte hier, dass die Schweiz ihre Dienstleistungsmärkte vergleichsweise weit geöffnet hat. Im Vergleich zu den Ländern, welche die Einflussnahme des Staates auf das marktwirtschaftlich begründete Mass beschränkten, besteht aber noch ein Liberalisierungspotential, so etwa bei den Versicherungen oder den Ladenöffnungszeiten in gewissen Kantonen und Gemeinden. Die begleitenden Modellsimulationen bezifferten das Wachstumspotenzial auf 2 BIP-Prozente, falls die Schweiz nur schon in fünf Branchen ihre Dienstleistungsmärkte nach Vorbild der liberalsten Staaten öffnen würde. Das Potential könnte noch grösser sein, wenn man bedenkt, dass auch in den international noch wenig geöffneten Bereichen des Gesundheits- und Bildungswesens Wachstumschancen offen stehen.

Im **Gesundheitsbereich** enthielt das Wachstumspaket den umfangreichen Katalog an Botschaften, die seit der Ablehnung der KVG-Revision Ende 2003 durch das Parlament die Gesundheitsreform ausmachen. Die Behandlung der verschiedenen, vom Bundesrat gemäss den terminlichen Vorgaben des Wachstumspakets vorgelegten Botschaften erfolgte im Parlament nur in zähflüssiger Weise. Verabschiedet wurden zunächst Massnahmen, die der Abfederung der steigenden Kosten durch wachsende Transfers an die Haushalte dienen. Massnahmen, die klare Konsequenzen für die Strukturen des Sektors gehabt hätten, wie die Lockerung des Kontrahierungszwangs, kamen nur schleppend voran; entsprechend mussten die dringlichen Massnahmen, die den Marktzugang für neue Anbieter limitieren, bislang weitergeführt werden. Immerhin gab es Ende 2007 ein erfreuliches Zeichen für Entwicklungen hin zu mehr allokativer Effizienz : Ein Binnenmarkt für Spitalleistungen dürfte nach den Parlamentsentscheiden in der Wintersession 2007 sukzessive Realität werden.

Die zweite Pendeuz neben der Gesundheitsreform ist die **Reform des öffentlichen Beschaffungswesens**. Dieses hat namentlich für die Bauwirtschaft grosse Bedeutung. Hier konnte der Bundesrat die vorgesehene Botschaft in der abgelaufenen Legislaturperiode nicht vorlegen, weil für das Vorhaben bislang noch nicht die nötige Unterstützung seitens der Kantone gefunden werden konnte. Anzeichen, dass in den nächsten Monaten zumindest die Vernehmlassung eröffnet werden kann, bestehen immerhin. Die Vorlage könnte alles enthalten, was Gesetzesmaterie ist und gesamtschweizerisch einheitlich geregelt werden muss, und den verschiedenen staatlichen Ebenen dann auf Verordnungs- und Konkordatsstufe die gesuchten unabhängigen Gestaltungsmöglichkeiten einräumen.

Die Kantone sind auch beim bereits erwähnten Binnenmarktgesetz wichtige Normadressaten. Die **Revision des BGBM** erreichte, dass neu der einmal erlangte Marktzugang auch erhalten bleibt, wenn eine Firma ihren Sitz in einen andern Kanton verlegt oder Leistungen ab einer neu gegründeten Niederlassung in diesem Kanton erbringen will. Gestärkt wurden weiter die rechtlichen Durchsetzungsmechanismen. Vom BGBM ist ein breiter Kreis geschützter Gewerbe und Berufe betroffen. Ein Potential bleibt bei der Anwendung des revidierten Erlasses noch auszuschöpfen, so etwa bei der Durchsetzung der Bestimmung, dass Konzessionen nicht-diskriminatorisch vergeben werden müssen.

Will man ein **Fazit** ziehen, sind die einzelnen Reformvorhaben mit der Grösse des Sektors zu gewichten, den sie betreffen, aber auch mit der Tiefe der Reform. Gemessen am Anteil am Bruttoinlandprodukt geniesst der Gesundheitssektor ein Gewicht wie die Infrastruktursektoren (Post, Verkehr, Telekom, Energie) zusammengenommen. Der Landwirtschaftssektor ist

demgegenüber vergleichsweise klein, gewinnt aber an Bedeutung, wenn man die ganze agrarische Wertschöpfungskette betrachtet, die auch in ihrer ganzen Länge bei einer Reform unter Anpassungsdruck geraten würde. Bei konsequenter Umsetzung beinhalten die eingeleiteten Reformen ein Potential, das mehreren BIP-Prozenten entspricht.

Massnahmen, die dazu dienen, die hohe Erwerbsbeteiligung zu erhalten und die Humankapitalbasis zu stärken

Der grosse Stellenwert, welcher der Abstimmung zur *Ausweitung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Mitgliedsländer* zukam, wurde bereits erwähnt. Beachtung finden muss auch die veränderte Zusammensetzung der Zuwanderung. Die von den Zuwanderern mitgebrachten beruflichen Qualifikationen haben sich deutlich erhöht. Das Risiko eines Wachstums "in die Breite", das sich in früheren Phasen starker Zuwanderung regelmässig einstellte, scheint diesmal weit geringer.

Aussichten, dass die Erwerbsquote über einen Horizont von Jahrzehnten hinaus durch Zuwanderung stabilisiert oder sogar gesteigert werden kann, bestehen kaum. Da Zuwanderer selber Leistungsansprüche erwerben, ist es noch weit heikler zu glauben, dass sich durch Zuwanderung das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Anspruchsberechtigten aus den Sozialversicherungen dauerhaft stabilisieren liesse. Im Lichte der demographischen Alterung ist es vielmehr zentral, die *Erwerbsbeteiligung* bei der bereits hier ansässigen Bevölkerung hoch zu halten. Dies hängt vom Zeitpunkt des Eintritts ins Erwerbsleben ab, von der Beteiligung am Erwerbsleben in der Familienphase, aber auch von der Häufigkeit eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben und schliesslich vom Zeitpunkt des effektiven Übertritts in das Rentenalter. In jeder dieser Phasen üben die Ausgestaltung der staatlichen Institutionen und namentlich der Sozialversicherungen ganz wesentlichen Einfluss auf die Entscheide der Arbeitnehmenden aus.

Im Rückblick auf die 90er Jahre kommt der wachsenden Zahl an Invalidisierungen wachstumspolitische Bedeutung zu, wurden der Volkswirtschaft so doch einige Zehntel eines Prozents des Erwerbspotentials und damit des BIP entzogen. Dabei geschahen Invalidisierungen zunehmend aufgrund schwierig zu beurteilender medizinischer Ursachen und betrafen zunehmend relativ junge Erwerbstätige. Mit der 4. IV-Revision wurden erste korrigierende Massnahmen ergriffen. Im Wachstumspaket enthalten war die *5. IV-Revision*, welche die Klippe der Referendumsabstimmung am 17. Juni 2007 meisterte. In der Berichtsperiode wirkte vor allem 4. IV-Revision, die insbesondere die Einführung regionalärztlicher Dienste brachte. Hinzu kamen die Vorwirkungen der 5. IV Revision, die zu einer andern Wahrnehmung und Handhabung der Fragen rund um die Invalidität beitrugen. Die Massnahmen gemäss 5. IV-Revision selbst werden (ab Inkrafttreten, d.h. ab Anfang 2008, praktische Anwendung finden und dazu beitragen, mehr Menschen mit gesundheitlichen Problemen in das Erwerbsleben einzugliedern und die Ausgaben der IV zu senken. Wenn die Zahl der neu gesprochenen Invalidenrenten sich in den letzten fünf Jahren deutlich zurückbildete, liegt dies neben der guten Konjunktur aber auch an den Anreizen, die im Bereich der beruflichen Vorsorge für die Firmen bestanden. Indem in der Anlagekrise der Jahre 2003/2004 die Einrichtungen der 2. Säule vermehrt risikoabgestufte Prämien einführten, ergab sich für die Firmen ein klarer Anreiz, Invalidisierungen vorzubeugen und entgegenzuwirken.

Erst zu einem begrenzten Ergebnis führte die Massnahme des Wachstumspakets, die darauf gerichtet war, die *Erwerbsbeteiligung bei den älteren Arbeitnehmern* hoch zu halten. Am weitesten fortgeschritten sind die Arbeiten bezüglich der anreizneutralen Ausgestaltung der

Altersvorsorge. Die Massnahmen zur flexibleren Arbeitsgestaltung im Alter und die materiellen Anreize für ein Weiterarbeiten nach dem Pensionierungsalter befinden sich als Teil der laufenden Revisionsarbeiten (11. AHV Revision, Strukturreform 2. Säule) im Parlament. Die Anpassungen des AVIG bezüglich einer verbesserten Wiedereingliederung waren bis Ende März 2008 in der Vernehmlassung. Ein Aktionsprogramm, das gezielt Problemgruppen ansprechen soll, wird ab 2008 umgesetzt.

Die Stärkung der beruflichen Qualifikationen der Mitarbeiter und des Knowhow der Firmen sind ein wichtiger Wachstumsfaktor. Entsprechend wichtig für die hochentwickelte Schweizer Volkswirtschaft ist der Einsatz finanzieller Mittel für Bildung und Forschung. Die diesbezüglichen Fördermassnahmen und Finanzierungsgrundsätze des Bundes werden in den Botschaften über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (früher Technologie) geregelt. Aus terminlichen Gründen zielte das Wachstumspaket von 2004 weitgehend auf wachstumspolitische Handlungsfelder, die ausserhalb dieses Bereichs liegen. Die Ausnahme bildeten die beiden Berichte über die Bildungsbeteiligung auf Tertiärstufe und über die Rolle des Bundes in der berufsorientierten Weiterbildung. Diese Berichte hatten den Charakter von Grundlagenarbeiten und nicht von Politikkonzepten. Begründet waren diese Berichte mit der Beschulungsquote auf Tertiärstufe, die Anfang dieses Jahrzehnts im internationalen Quervergleich relativ tief lag, und in ersten statistischen Erhebungen, die auf eine relativ tiefe Beteiligung der Erwerbstätigen an Weiterbildungsangeboten hinwiesen. Über die letzten Jahre wurde das Bild, das die Statistik damals vermittelte, erheblich korrigiert. Die Weiterbildungsbeteiligung erwies sich als grösser als zunächst statistisch ermittelt, und die Beteiligung an Ausbildungsgängen auf Tertiärstufe nahm in den letzten Jahren deutlich zu, unter anderem auch wegen der Aufwertung und des Ausbaus der Studiengänge an Fachhochschulen.

Die eine Massnahme des Wachstumspakets bestand in der **Prüfung der Notwendigkeit einer Stärkung der Tertiärbildung sowie von Massnahmen zur Effizienzsteigerung im tertiären Bildungssektor**. Sie mündete einerseits in einen Bericht zur Innovationskraft von Bildung und Forschung („La Suisse dans une économie globalisée de la connaissance“, D. Foray et S. Lhuillery, EPFL, 2005), sowie andererseits in ein gemeinsames Arbeitspapier des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) und des Staatssekretariates für Bildung und Forschung (SBF). Zur Steigerung der Effizienz der Tertiärbildung wurden von den betreffenden Ämtern als Massnahmen die Einführung einer strategischen Planung, die Stärkung der unterschiedlichen Hochschulprofile und die Erhöhung der Durchlässigkeit innerhalb des Bildungssystems vorgeschlagen. Diese Punkte sind denn auch in den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) eingeflossen, eine Vorlage, die bis Ende Januar 2008 in Vernehmlassung war. Bezüglich der Notwendigkeit einer Erhöhung der Tertiärquote kam man zum Schluss, dass der bestehende Trend zu einer vermehrten Bildungsbeteiligung auf Tertiärstufe mit zusätzlichen Finanzmitteln zu stützen sei, um einen Qualitätsverlust wegen verschlechterten Betreuungsverhältnissen zu vermeiden. Diese Einschätzung bildete eine Legitimation für die zusätzlichen Bundesbeiträge an die Hochschulen, die in der Botschaft zur Förderung der Bildung, Forschung und Innovation 2008-2011 angebeht wurden. Darüber hinaus sollten verschiedene spezifischere Massnahmen zumindest geprüft werden, wie bspw. eine Steigerung der Studierendenzahlen in Natur- und Ingenieurwissenschaften (insbesondere auch bei Frauen), die Schaffung neuer Qualifikationen auf der Tertiärstufe B (ausserhalb der Hochschulen), eine verbesserte Valorisierung der Ausbildungen der Tertiärstufe B und der Weiterbildung. Die Anliegen der Erhöhung der Tertiärausbildung in Wissenschaft und Ingenieurwesen, sowie die Frauenförderung werden in der zweiten Hälfte 2008 Gegenstand eines Berichts an das Parlament sein.

Der **Bericht zur Rolle des Bundes in der beruflichen Weiterbildung** nannte sechs Punkte, welche der Bund im Rahmen der Erarbeitung eines Weiterbildungsgesetzes zu prüfen hätte.

- a) Der Aufbau eines (freiwilligen) Zertifizierungssystems mit dem Ziel, die Qualität von Weiterbildungsangeboten zu sichern.
- b) Die Förderung eines Systems zur Anrechnung von informell und nicht formal erworbenen Kompetenzen, um deren Wert auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen bzw. den Erwerbspersonen zu ermöglichen, Bildungslücken zu erkennen und zu schliessen.
- c) Informations- und Sensibilisierungsaktivitäten über Bedeutung der Weiterbildung für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt.
- d) Die Förderung der Forschung und der Statistik zur Gewinnung von steuerungsrelevantem Wissen im Bereich der Weiterbildung.
- e) Die Koordination der Aktivitäten von Bund, Kantonen und Wirtschaft, um die Effektivität der auf verschiedenen Ebenen unternommenen Aktivitäten zu erhöhen.
- f) Die Klärung der Möglichkeiten zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung durch nachfrageorientierte Finanzierungsmodelle, allenfalls auf spezifische Zielgruppen (z.B. sog. „bildungsferne Schichten“) konzentriert.

Da die neuen Bildungsartikel der Bundesverfassung die Rolle des Bundes nicht mehr auf die berufsorientierte Weiterbildung beschränken, konnten die Folgerungen dieses Berichts nicht unmittelbar in ein Gesetzgebungsvorhaben im Weiterbildungsbereich übergeführt werden. Die Standortbestimmung zur Rolle des Bundes in der Weiterbildung war zu verbreitern.

Als **Fazit** kann für den Aspekt der Erwerbs- und Bildungsbeteiligung festgehalten werden, dass es weiterhin gilt, die im internationalen Quervergleich gute Ausgangslage bei der Erwerbsbeteiligung zu halten. Im Lichte des Eintritts in die Wissensgesellschaft erscheint es darüber hinaus angemessen, in gesteigertem Umfang Finanzmittel für den Bereich Bildung/Forschung/Innovation bereitzustellen. Allerdings muss für diesen Bereich, gleich wie für andere Ausgabengebiete, die Effizienz des Mitteleinsatzes sichergestellt bleiben.

Massnahmen im Bereich der Öffentlichen Finanzen und des Rechtsrahmens für unternehmerische Aktivitäten

Mit der erfolgreichen **Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs beim Bund** wurde in der abgelaufenen Legislatur ein Zeichen gesetzt. Die Einführung der Schuldenbremse erfolgte jedoch entgegen den ursprünglichen Annahmen nicht auf der Basis eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Das Parlament beschloss daher im Rahmen des Entlastungsprogramms 2003, dass die Altlast über mehrere Jahre hinweg schrittweise abgetragen wird. Es waren zwei Entlastungsprogramme und die Aufgabenverzichtsplanung der Verwaltung nötig, bis im Jahr 2006 der Haushalt erstmals strukturelle Überschüsse aufwies. Da auch die Begrenzung des Anstiegs der Staatsquote Teil der finanzpolitischen Zielsetzungen des Wachstumspakets war, ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass die Ausgabenquote des Bundes seit 2002 leicht zurückging und 2007 10.6% erreichte. Die Staatsquote insgesamt (Bund, Kantone, Gemeinden ohne Sozialversicherungen) oszilliert seit 2001 um 31%, ohne erkennbaren Trend.

Eine zweite wesentliche Entwicklung der abgelaufenen Legislatur war die **Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen** (NFA). Diese Neuregelung stand zwar ausserhalb des Wachstumspakets, da sie schon wesentlich früher als 2004 begann, reiht sich aber in die Bestrebungen zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor ein. Nachdem die NFA erfolgreich die Klippe einer Referendumsabstimmung gemeistert hatte und jüngst auch die Anschlussgesetzgebungen das Parlament im

wesentlichen unverändert passiert haben, ist nun ein wirtschaftlicher Effizienzgewinn zu erwarten. Die jährlichen Transfers an zweckgebundenen Mitteln zwischen der Ebene des Bundes und jener der Kantone werden brutto zusammengerechnet um rund 6.6 Milliarden zurückgehen. Die verstärkte finanzielle Eigenverantwortung der einzelnen staatlichen Ebenen lässt eine zweckgerichtete Verwendung öffentlicher Mittel erwarten. Der NFA tritt gesamthaft auf Anfang 2008 in Kraft, die Vorarbeiten der Kantone sind ebenfalls abgeschlossen, womit das Schwergewicht in der laufenden Legislatur primär beim Vollzug liegen wird. Der Bundesrat wird dem Parlament alle vier Jahre über die Wirksamkeit des Systems berichten und dabei auch mögliche neue Massnahmen erörtern.

Im Fiskalbereich sah das Wachstumspaket erst einen **Bericht zur Reform der Mehrwertsteuer** vor. Während der vergangenen Legislatur ist daraus allerdings mehr als nur eine Analyse geworden. Parallel zum Bericht wurden 2005 seitens der Eidg. Steuerverwaltung etwa 20 Umstellungen in der Veranlagungspraxis eingeführt; am 1.7.2006 trat dann eine Revision der Verordnung zur Mehrwertsteuer in Kraft, deren Kernstück ein "Pragmatismusartikel" bildet, mit dem Ziel, die regelmässigen Klagen von Unternehmen zur Komplexität und dem übermässigen Formalismus einzudämmen. Schliesslich konnte zwischen dem 14. Februar und dem 31. Juli 2007 die Vernehmlassung zu einer umfassenden Reform der Mehrwertsteuer durchgeführt werden, die grundlegende Alternativen zur Debatte stellte. Die Voraussetzung, dass früh in der laufenden Legislatur dem Parlament die Botschaft zu einer MWST-Reform unterbreitet werden kann, wurde so geschaffen.

Ein zweites Steuervorhaben des Wachstumspakets war die **Unternehmenssteuerreform II**. Die entsprechende Botschaft wurde vom Bundesrat Ende Juni 2005 dem Parlament zugeleitet. Dieses verabschiedete die Reform (bis auf die Frage des Quasi-Wertschriftenhandels) in zwei verschiedenen Vorlagen, und zwar im Juni 2006 und im März 2007, wobei gegen die zweite Vorlage das Referendum ergriffen wurde. Das zentrale Element der ersten verabschiedeten Vorlage bestand im Ausräumen von Stolpersteinen bei Unternehmensumstrukturierungen. Situationen wie die indirekte Teilliquidation wurden rechtssicher geregelt. Im Zentrum der Reform, die am 24. Februar 2008 in einer Referendumsabstimmung angenommen wurde, stand die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, die Anrechnung der kantonalen Gewinn- an die Kapitalsteuer sowie gezielte Massnahmen zugunsten von Klein- und Mittelbetrieben (KMU), insbesondere wenn diese als Personenunternehmen organisiert sind. Die Reform richtete sich somit an über 300'000 KMU mit über zwei Millionen beschäftigten Personen.

Nachdem in der Referendumsabstimmung vom 16. Mai 2004 das Steuerpaket gescheitert war, erkannte die Politik unmittelbaren Handlungsbedarf im Bereich der Grenzsteuersätze, denen Doppelverdienerhepaare ausgesetzt sind. Die dringliche **Reform der Ehepaarbesteuerung** wurde als zusätzliche Massnahme auch dem Wachstumspaket angehängt. Im Jahr 2006 verabschiedeten die Eidg. Räte die Sofortmassnahmen, mit denen die so genannte Heiratsstrafe wesentlich gemildert werden kann. Mittels einer Erhöhung des maximalen Zweitverdiener-Abzugs von bisher Fr. 7'600.- auf neu Fr. 12'500.- sowie der Einführung eines neuen allgemeinen Abzugs für gemeinsam veranlagte Verheiratete von Fr. 2'500.- wird für eine grosse Mehrheit der Zweiverdiener-Ehepaare mit Einkommen bis zu 100'000-150'000 Franken die fiskalische Benachteiligung gegenüber Konkubinatspaaren vollständig beseitigt, für Ehepaare mit höherem gemeinsamem Einkommen zumindest wesentlich gemildert. Das entsprechende Gesetz ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. In einem zweiten Schritt soll die Besteuerung der Ehepaare und Familien grundlegend angepasst werden. Dank tieferen Grenzsteuersätzen würden sowohl die reine Individualbesteuerung auf dem Zweitverdienst als auch das Splitting zu positiven Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekten führen. Die Einführung

der Individualbesteuerung würde aber einen administrativen und personellen Mehraufwand gegenüber der gemeinsamen Veranlagung von Ehepartnern bedeuten.

Die **administrative Entlastung der Unternehmen** war ein Anliegen, bei dem für 2006, d.h. dem dritten Jahr des Wachstumspakets, die Vorlage einer Botschaft geplant war. Diese konnte vom Bundesrat am 8. Dezember 2006 auch verabschiedet werden und passierte den Zweitrat in der Wintersession 2007. Die Botschaft zur "Vereinfachung des unternehmerischen Alltags" beinhaltete im wesentlichen drei Teile: Im Teil 1 wurden die wichtigsten Massnahmen zur administrativen Entlastung der Unternehmen aufgeführt (elektronische Lohndatenübertragung, Arbeitssicherheit, SHAB online, usw.); im Teil 2 wurde in fünf Gebieten die Aufhebung einer Bewilligungspflicht vorgeschlagen; im Anhang schliesslich wurden jene 75 Bewilligungsverfahren aufgelistet (von insgesamt 500), die während der Jahre 2006-2008 vereinfacht oder sogar aufgehoben werden. Die gesamtwirtschaftliche Wirkung der Vorlage ergibt sich aus der Summe der Massnahmen.

Das Wachstumspaket enthielt eine weitere, recht heterogen zusammengesetzte Massnahme, mit der bei vier Teilaspekten eine **Verbesserung der wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen** erreicht werden sollte :

- Die aus drei Teilen bestehende Revision des Patentrechts,
- Die Schaffung eines genügenden Rechtsrahmens, um in der Schweiz sog. Trusts anzusiedeln (durch Ratifizierung des Haager Trust Übereinkommens)
- Die Einführung des elektronischen Schuldbuchs,
- Die Aufhebung der Bewilligungspflicht über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland.

Von diesen vier Elementen sind die *Revisionen des Patentrechts* weitgehend realisiert: Das Parlament genehmigte im Dezember 2005 das revidierte Europäische Patentübereinkommen und die zu seiner Umsetzung erforderlichen Anpassungen des Patentgesetzes. Nachdem die erforderliche Anzahl Vertragsstaaten das Übereinkommen für bindend erklärt hatte, trat dieses am 13. Dezember 2007 in Kraft (auch in der Schweiz). Der Ständerat stimmte als Zweitrat im Juni 2007 der Vorlage zur Änderung des Patentgesetzes und zur Genehmigung des Patentrechtsvertrags zu, wobei er den Beschlüssen des Nationalrats folgte; im Zentrum dieser Vorlage stand der bessere Schutz biotechnologischer Erfindungen. Die Botschaft zur Schaffung eines Bundespatentgerichts und zur Regelung des Berufs des Patentanwalts schliesslich wurde vom Bundesrat im Dezember 2007 zuhause des Parlaments verabschiedet. Das *Haager Trust-Übereinkommen* ist am 1. Juli 2007 in Kraft getreten und auf den gleichen Zeitpunkt hat der Bundesrat auch die flankierenden Anpassungen des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht und des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs in Kraft gesetzt. Die Botschaft vom 27. Juni 2007 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (*Register-Schuldbrief und weitere Änderungen im Sachenrecht*) steht vor der Behandlung im Plenum des Erstrats; dabei wird die Einführung eines papierlosen Register-Schuldbriefs den Hypothekargläubigern Kosten für die Errichtung und die Verwahrung der Titel sparen. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates hat im Oktober 2007 mit der Beratung der Vorlagen zur *Aufhebung der Lex Koller* und zu flankierenden raumplanerischen Massnahmen begonnen; im Zentrum der Diskussion standen die Frage nach geeigneteren Methoden zur Lenkung des Zweitwohnungsbaus als der Lex Koller. In der Frühjahrsession 2008 wurde das Geschäft vom Nationalrat an den Bundesrat zur Überarbeitung zurückgewiesen.

Für die Entfaltung wirtschaftlicher Tätigkeiten geniessen die Haupterlasse des Privatrechts - OR, ZGB und SchKG - zentrale Bedeutung. Innerhalb des OR lag in der letzten Zeit ein

Akzent auf der Reform des Gesellschaftsrechts. Die Vertrauenskrise in kotierte Firmen im Nachgang zum Enron-Skandal in den USA, aber auch Ereignisse in der Schweiz wie die Swissair-Pleite und die Diskussion um Managerlöhne begründeten Handlungsbedarf im Bereich der *'Corporate Governance'*. In einem ersten Schritt wurden - flankiert von Bestimmungen in den Börsenreglementen - Mindestanforderungen an die Offenlegung der Gehälter von Verwaltungsratsmitgliedern und oberster Geschäftsleitung gesetzlich festgeschrieben. Der zweite Schritte bestand in einer Neuregelung der Revisionspflichten bei Firmen und in einer spezialgesetzlichen Regelung des Revisorenberufs. Die Revisionspflicht wurde von der Rechtsform abgelöst und richtet sich neu nach der wirtschaftlichen Bedeutung des Unternehmens, was es gestattete, kleine Kapitalgesellschaften von hohen Kosten für die gesetzlich vorgeschriebene Revision der Bücher zu entbinden. Zu einem dritten Schritt, einer umfassenderen Revision des Aktienrechts, konnte 2006 die Vernehmlassung durchgeführt werden. Sie ergab Übereinstimmung mit den bundesrätlichen Vorschlägen in den Bereichen Rechnungslegungsrecht, Verwendung elektronischer Mittel für die Generalversammlung und für Neuerungen bei den Kapitalstrukturen; strittig blieben der Ausbau der Aktionärsrechte, die Neuregelung der institutionellen Stimmrechtsvertretung und die Lösung des Problems der sogenannten Dispoaktien; die Abschaffung der Inhaberaktie wurde vom Bundesrat abgelehnt. Am 21. Dezember verabschiedete er die einschlägige Botschaft ans Parlament.

Aus der Optik des Unternehmens, das Steuern bezahlen muss und die für alle Firmen gültigen Teile des Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten einzuhalten hat, kann folgendes *Fazit* gezogen werden: Der eingeleitete Einsatz von 'e-government'-Lösungen bei den Abrechnungen mit den Sozialversicherungen und der Erstellung der Lohnausweise wird die Lohnbuchhaltung entlasten, die Vereinfachungen bei der Mehrwertsteuer werden die Kreditoren-/Debitoren-Buchhaltung weniger anforderungsreich machen, und beim Hauptabschluss kann die Neuregelung der Revisionspflichten Kosten sparen helfen. Beim Hauptabschluss relevant ist aber auch, dass die Ausschüttungspraxis und damit verbunden die Unternehmensfinanzierung und Unternehmensorganisation (Rechtsform, Holdingstrukturen) durch betriebswirtschaftliche und nicht zu sehr durch fiskalische Gesichtspunkte geleitet werden. Zu dieser Zielsetzung trägt die Unternehmenssteuerreform II wesentlich bei. Schliesslich muss auch das Gesellschaftsrecht einen geeigneten Rahmen für eine zeitgemässe Unternehmensorganisation bereitstellen, wozu die Aktienrechtsrevisionen ihren Beitrag leisten.

Synopsis

Nachstehend findet sich eine Übersicht über die Umsetzung der Massnahmen des Wachstumspakets von Anfang 2004.

Übersichtstabelle zur Umsetzung des Wachstumspakets des Bundesrates (Stand März 2008)

Massnahme	Stand in den Institutionen	Abweichung gegenüber den ursprünglichen Zielen
1. Binnenmarktgesetz	Realisiert	OK
2. Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen	Redaktion der Vernehmlassungsunterlage	Bedeutende Verspätung
3. Krankenversicherungsgesetz	Spitalfinanzierung und Risikoausgleich: Referendumsfrist Dringende/soziale Massnahmen: Realisiert	Bedeutende Verspätung

	Andere wichtige Massnahmen: Parlament Vom BR abhängige Massnahmen: Realisiert	
4. Stromversorgungsgesetz	Realisiert	Leichte Verspätung, keine schnelle Liberalisierung für die KMU
5. Agrarpolitik 2011	Realisiert	Keine wesentliche Reform des bäuerlichen Bodenrechts
6. Dienstleistungsbericht	Integration in die verschiedenen Reformen	OK
7. Ausweitung der Personenfreizügigkeit	Realisiert	OK
8. Unternehmensbesteuerung	Realisiert	Leichte Verspätung, keine Finanzierungsneutralität
9. MWST-Bericht	Vereinfachung: Realisiert Ideale MWST: Redaktion der Botschaft	OK
10. Strukturelles Defizit / Staatsquote	Entlastungsprogramme: Realisiert Aufgabenportfolio: in Untersuchung	OK
11. Administrative Entlastung	Realisiert	OK
12. Arbeitsmarkteteiligung älterer Arbeitnehmer (Bericht)	Bericht: Realisiert Massnahmen: Integration in die verschiedenen Reformen	Massnahmen zu den Arbeitsbedingungen und zur Gesundheit in Vorbereitung
13. Invalidenversicherung	Realisiert	Leichte Verspätung, ohne den Teil zur Finanzierung
14. Bericht über die Tertiärbildung	Veröffentlichung des Berichts, Botschaft Bildung/Forschung/Innovation: Realisiert	OK
15. Bericht über die Weiterbildung	Veröffentlichung des Berichts Gesetzesentwurf: in Untersuchung	Mehrere Fragen sind noch zu studieren
16. Corporate Governance	Reform Aktienrecht: Parlament Andere: Realisiert	OK
17. Wirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen	Trust: Realisiert Lex Koller: Rückweisung Immobilien: Parlament Patente: Weitgehend realisiert, letzte Phase im Parlament	OK Verspätung OK Leichte Verspätung
18. Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse	Redaktion der Botschaft	Leichte Verspätung
19. Reform der Ehepaarbesteuerung	Sofortmassnahmen: Realisiert Systemwechsel: Nicht schlüssige Vernehmlassung	OK

Die synoptische Darstellung zeigt, dass es im Zeichen der Umsetzung der 19 Massnahmen zu vergleichsweise wenigen inhaltlichen Abstrichen gekommen ist. Der Zeitbedarf hat sich jedoch als grösser erwiesen als ursprünglich vorgesehen. Seitens des Bundesrates sind nur noch die Botschaft zur Harmonisierung des öffentlichen Beschaffungswesens und zur Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse ausstehend.

Teil II

Wachstumspolitik 2008-2011 : Beschreibung der Massnahmen

Mit dem Wachstumspaket der vergangenen Legislaturperiode wurde ein erster Schritt unternommen, um das Trendwachstum in der Schweiz mittelfristig zu stärken. In der laufenden Legislatur wird es darum gehen, diese Reformen weiterzuführen. Eine Fortsetzung der Wachstumspolitik ist nicht nur wegen der immer bestehenden politischen Zielsetzung, die Beschäftigung hoch zu halten und den Wohlstand der Bevölkerung zu steigern, wichtig. Sie ist es vor allem auch mit Blick auf zwei grosse Herausforderungen, denen sich die Schweiz stellen muss und auf welche die Wirtschaftspolitik rechtzeitig und adäquat antworten sollte.

Erstens zu nennen ist die sich beschleunigende *Globalisierung*. Die zunehmende globale Arbeitsteilung ist für die kleine und rohstoffarme Schweiz eine grosse Chance. Sie bedeutet aber auch, dass die Wirtschaftspolitik so ausgestaltet werden sollte, dass sich die Schweizer Wirtschaft in dieser Arbeitsteilung vorteilhaft positionieren kann. Dies heisst, dass sie den Strukturwandel in der Wirtschaft nicht hindert und erreicht, dass sich das Land zunehmend auf wertschöpfungsintensive Betätigungen spezialisiert. Ein kompetitiver Binnenmarkt ist hier ebenso wichtig wie der Marktzugang auf die dynamischsten Märkte.

Zweitens ist es die *demographische Alterung*, welche die Schweiz - ähnlich wie andere Industrieländer - in zunehmendem Ausmass herausfordern wird. Sie führt dazu, dass der Anteil der Personen im Erwerbsleben in den kommenden Jahrzehnten sinken wird, was über die Arbeitsstunden - eine der Quellen des Wachstums - bis zu einer Stagnation des BIP führen kann, jedenfalls wenn sich das Produktivitätswachstum nicht parallel dazu erhöht. Dieses liegt indes nun schon mehr als zwei Jahrzehnte bei 1% pro Jahr, und war während dieser Zeit durchaus von Reformen gestützt, welche die Effizienz des Ressourceneinsatzes erhöhen. Entsprechend konsequent sind die erforderlichen Anstrengungen, um beim Produktivitätszuwachs die Rate auf ein Niveau zu steigern, das andere mittlere Volkswirtschaften in Europa heute erreichen.

Involviert in die wachstumspolitisch relevanten Handlungsfelder sind Bund und Kantone. Anders als beim 2004 beschlossenen ersten Massnahmenpaket soll sich die Wachstumspolitik 2008-2011 deshalb nicht mehr auf Massnahmen beschränken, die der Bund selbst umsetzen kann. Vielmehr soll sie umfassend angegangen werden. Das bedeutet, dass neben den rein innenpolitischen Bundesaktivitäten auch die relevanten aussenwirtschaftlichen Verhandlungen sowie die Aktivitäten der Kantone einbezogen werden sollen. Das Konzept sieht entsprechend vor, dass es neu eine schweizerische Wachstumspolitik gibt, die drei Agenden umfasst:

- Die erste Agenda beinhaltet, was der Bund selber umsetzen kann.
- Die zweite Agenda umfasst die Verhandlungen im Bereich der Aussenwirtschaft. Hier kann der Bund nicht oder jedenfalls nicht allein für Termine und Inhalte die Zuständigkeit und Verantwortung übernehmen.

- Die dritte Agenda ist die Agenda der Kantone. Sie enthält, was die Kantone zur Stärkung des Wirtschaftswachstums in der Schweiz beitragen können. Entsprechende Ideen wurden von einer Arbeitsgruppe der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz erarbeitet.

Das vorliegende Dokument konzentriert sich auf die beiden Agenden in Bundesverantwortung. Wiederum werden aus der vorliegenden Legislaturplanung diejenigen Geschäfte herausgehoben, die besonders wachstumsrelevant sind, und wiederum wird in gewissen wachstumsrelevanten Bereichen, wo noch keine genaueren Geschäfte bezeichnet werden können, eine Prüfung möglicher Massnahmen an die Hand genommen werden. Auf diese Handlungsfelder wird vor den nachstehenden Massnahmenbeschrieben unter "mögliche Erweiterungen" hingewiesen. Das Vorgehen bei der Erarbeitung und die Inhalte in der Agenda der Kantone werden dagegen in einem separaten Teil des Berichts (vgl. Teil III) erläutert.

Neu ist, dass sich die Fortsetzung der Wachstumspolitik auf drei Stossrichtungen beschränkt. Sie ergeben sich aus der paarweisen Zusammenfassung der sechs Handlungsfelder⁴ des Wachstumspakets der abgelaufenen Legislatur. Gleichzeitig sollen sie verdeutlichen, was die Reformen den hauptsächlich wirtschaftlichen Akteuren, nämlich Konsumenten, Unternehmen und Beschäftigten, bringen. Die drei Stossrichtungen lauten:

1. "Hohes Kostenniveau senken"

=> Massnahmen, die darauf abzielen, den Wettbewerb im Binnenmarkt zu stärken, unter anderem durch vermehrte Importkonkurrenz.

2. "Unternehmensstandort aufwerten"

=> Massnahmen zur Sicherung des Marktzugangs im Ausland, zu einem guten Preis-/Leistungsverhältnis bei den Infrastrukturen, zur Verbesserung des Fiskalklimas und zur Schaffung eines unternehmensfreundlichen Rechtsrahmens.

3. "Lohnende Erwerbsbeteiligung gewährleisten"

=> Massnahmen, dank denen das nationale und internationale Arbeitskräftepotential genutzt werden kann und mit denen die individuellen beruflichen Fähigkeiten, das Humankapital, gefördert werden.

Unter diese drei Titel werden als Massnahmen nur Geschäfte aufgenommen, von denen gemäss quantitativer oder qualitativer Einschätzungen ein spürbar positiver Effekt auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten ist. Nachstehend wird die Motivation der Stossrichtungen umschrieben und es werden die unter die jeweiligen Stossrichtungen und Ziele fallenden Massnahmen erläutert. Der Katalog der Massnahmen widerspiegelt dabei den Stand der politischen Diskussion bei Abschluss der Legislaturplanung Anfang 2008. Spätere Erweiterungen der Agenden sind möglich.

1. Hohes Kostenniveau senken

Diese Stossrichtung setzt bei einer Schwachstelle der Schweizer Wirtschaftspolitik im internationalen Vergleich an, denn wegen sektorieller Regulationen und einem Wettbewerbsrecht, dessen erhöhte Wirksamkeit sich noch bestätigen muss, ist die Wettbewerbsintensität auf dem Binnenmarkt nach wie vor tiefer als in vielen vergleichbaren Ländern, was sich vor allem in einem relativ hohen Preisniveau manifestiert. Mit den

⁴ Diese waren: Wettbewerbsintensität im Binnenmarkt, internationale Öffnung, öffentliche Finanzen, Erwerbsbeteiligung, Humankapital und Rechtsrahmen

nachstehenden Massnahmen soll nicht nur dem Haushalt in seiner Rolle als Konsument und Steuerzahler ein möglichst gutes Preis-/Leistungsverhältnis zugesichert werden. Gleichzeitig soll auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöht werden, indem die Kosten für Vorleistungen sinken. Unter die Zielsetzung

1.1 Märkte öffnen

sollen namentlich die folgenden Massnahmen⁵ fallen, die zum Teil bereits in die Wachstumspolitik 2007-2011 Eingang gefunden hatten.

- Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse (THG) (Einführung des Cassis de Dijon-Prinzips) ("left over" aus dem Wachstumspaket I)
- Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen ("left over" aus dem Wachstumspaket I)
- Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012
- Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (*)

2. Unternehmensstandort aufwerten

Bei dieser Stossrichtung geht es darum, die Schweiz noch stärker zu einem Standort zu machen, an dem es sich lohnt, die anspruchsvollsten und ertragreichsten Glieder der Wertschöpfungskette anzusiedeln. Um dies zu erreichen, stehen Massnahmen in vier Bereichen im Vordergrund : Erstens sorgt die Aussenwirtschaftspolitik dafür, dass Unternehmen vom Standort Schweiz aus einen möglichst guten Zugang auf ausländische Märkte haben. Zweitens sollen Unternehmen auf eine leistungsfähige Infrastruktur zurückgreifen können. Drittens ist über die Steuer- und Ausgabenpolitik ein Fiskalklima zu gestalten, an dem sich eine Ansiedlung für die Unternehmen und ihre geographisch zunehmend mobilen Kader lohnt. Viertens sollen administrative und rechtliche Hürden für die Entfaltung der Unternehmenstätigkeit so klein wie möglich sein. Folglich werden unter dieser Stossrichtung die folgenden Ziele verfolgt:

- 2.1 Marktzugang im Ausland garantieren,
- 2.2 Infrastruktur reformieren
- 2.3 Attraktives Fiskalklima sichern,
- 2.4 Unnötige administrative Hürden abbauen.

Folgende Massnahmen sollen diesen vier Zielen dienen:

2.1 Marktzugang im Ausland garantieren

- Ausbau des Netzes von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU (*)
- Engagement im Rahmen der Doha-Runde *(abhängig vom Verhandlungsverlauf)

⁵ Mit einem (*) bezeichnete Geschäfte fallen in die aussenwirtschaftspolitische Agenda, die andern in die Agenda für den Bund. Für die Agenda der Kantone vgl. unten Teil III des Berichtes.

2.2 Infrastruktursektor reformieren

- Totalrevision der Postgesetzgebung
- Infrastrukturstrategie des Bundesrates
- Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit "Road Pricing",
- Weiterführung der Bahnreform, unter Einschluss des Ausschreibungswettbewerbs im Personennahverkehr

2.3 Attraktives Fiskalklima sichern

- Reform der Mehrwertsteuer
- Umsetzung der Aufgabenüberprüfung

2.4 Unnötige administrative Hürden abbauen

- Teilrevision des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts
- Umsetzung der Strategie E-Government Schweiz (insb. Teil "business to government")
- Administrative Entlastung

3. Lohnende Erwerbsbeteiligung gewährleisten

Diese Stossrichtung setzt bei der Herausforderung der demographischen Alterung an. Direkte Ansatzpunkte auf Bundesebene, um die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden in der Schweiz in den kommenden Jahrzehnten nicht abfallen zu lassen, sind :

- (1) die kontrollierte Öffnung des Schweizer Arbeitmarktes für ausländische Arbeitskräfte sowie die Offenhaltung der Arbeitsmärkte des Auslands für Schweizer Arbeitskräfte, die diese internationalen Erfahrungen bei der Entwicklung ihrer beruflichen Karrieren brauchen,
- (2) die weitere Anhebung des Bildungsstandes in der Bevölkerung, leistet Bildung doch mehr als nur einen entscheidenden Beitrag zu attraktiven Löhnen ; der Bildungsstand trägt auch dazu bei, dass die Erwerbsbeteiligung während der ganzen Erwerbsphase im Leben hoch bleibt,
- (3) die Schaffung von Gewissheit, dass ein direktes und sicheres Verhältnis zwischen geleisteten Sozialversicherungsbeiträgen und den Renten und andern Sozialversicherungsleistungen besteht, so dass diese nicht als Steuern wirken und einen Keil zwischen die Kosten einer Arbeitsstunde für das Unternehmen und den Lohn für diese Arbeitsstunde treiben, der beim Erwerbstätigen anfällt.

Folglich werden unter dieser Stossrichtung drei Ziele verfolgt:

- 3.1 Internationale Arbeitskräftemobilität nutzen,
- 3.2 Humankapital fördern,
- 3.3 Hohe Erwerbstätigkeit sichern.

Diesen drei Zielen sind folgende Massnahmen zugeordnet:

3.1 Internationale Arbeitskräftemobilität nutzen

- Verlängerung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU,
- Erweiterung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU (*)

3.2 Humankapital fördern

- Neue Hochschullandschaft
- Neue Weiterbildungspolitik

3.3 Hohe Erwerbstätigkeit sichern

- Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung⁶

Mögliche Erweiterungen

Aus Gründen des politischen Prozesses - noch laufende Parlamentsberatungen, ausstehende Referendumsabstimmungen, noch zu grosser Zeithorizont bis Rahmenkredite erneuert werden müssen - fehlen in einer Reihe von Gebieten, die für die Wachstumspolitik sehr wichtig sind, Massnahmen, mit denen dann auch neue Akzente gesetzt werden können. Es betrifft dies das Gesundheitswesen, die Fiskalpolitik und die Bildungspolitik. Nachstehend ein paar Stichworte zu den Erweiterungen, die die wachstumspolitische Agenda des Bundes in den nächsten Jahren erfahren könnte.

Im Gesundheitswesen steht eine verstärkte Marktöffnung zur Debatte, national und grenzüberschreitend: :

- (i) international: Lockerung des Territorialprinzips in der Krankenversicherung (ausgehend von den Ergebnissen der laufenden Pilotversuche)
- (ii) national/interkantonal: Einführung der freien Spitalwahl (Umsetzung im Rahmen der Neuregelung der Spitalfinanzierung)

In der Finanzpolitik wird diskutiert werden müssen, in welchem der beiden nachstehend genannten Bereiche der direkten Bundessteuer Reformen finanzpolitisch prioritär sind:

- Weiterentwicklung des Steuersystems im Bereich der Einkommenssteuer
- Weiterentwicklung des Steuersystems im Bereich der Unternehmenssteuern

In den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation legt der Bundesrat die strategischen Zielsetzungen in den jeweiligen BFI-Botschaften zuhanden des Parlamentes für eine Legislaturperiode fest. Die Massnahmen, die mit der BFI-Botschaft für die Jahre 2008-2011 am 24.1.2007 vom Bundesrat dem Parlament beantragt wurden, sind zum vorgelegten Wachstumspaket komplementär. Die Legislaturplanung sieht eine neue Botschaft zu Bildung, Forschung und Innovation erst gegen Ende der Legislaturperiode vor, so dass es zu früh wäre, bereits heute hierzu einen Massnahmenbeschrieb vorzulegen.

⁶ Dieses Geschäft hat auch einen gewichtigen finanzpolitischen Aspekt, weshalb es auch unter das Unterziel "Attraktives Fiskalklima sichern" eingereicht werden kann.

Neben den Vorhaben, welche die Wachstumskräfte stärken sollen, gibt es auch Vorhaben im Rahmen der Legislaturplanung, die das Wachstumspotential nicht erhöhen, bei denen es aber darum geht, negative Effekte auf das Wachstum zu minimieren. Ein Beispiel ist die Klimapolitik, welche ein bedeutendes Thema der kommenden Legislatur sein wird. Vom Einschluss der vorgesehenen Revision des Raumplanungsgesetzes in die Wachstumspolitik wurde auch abgesehen. Nach gegenwärtiger Einschätzung dürften sich bei diesem Reformvorhaben die Nutz- und Schutzaspekte die Waage halten, so dass die Erwartungen nicht in eine bestimmte Richtung gelenkt werden sollten.

Die Beschreibungen der Massnahmen sind in vier Abschnitte gegliedert. Innerhalb dieser vier Abschnitte wird nach Möglichkeit auf folgende Punkte eingegangen:

1. Ausgangslage

- Die aufgetretene Problematik, vor allem hinsichtlich des Wachstums
- Der aktuelle Stand sowie die bereits eingeleiteten Massnahmen

2. Beschreibung der Massnahme

- Die Herausforderungen (der Zweck der Massnahme)
- Der präzise Inhalt der Massnahme
- Eventuelle Alternativen und weshalb gegen sie entschieden wurde
- Die entscheidenden Elemente der Massnahme für die Wirkung auf das Wachstum

3. Auswirkungen der Massnahme

- Die Auswirkung auf das Wachstum
- Die Wahl der Erfolgsindikatoren
- Die Auswirkung auf die Nachhaltige Entwicklung (Umwelt und Gesellschaft)

4. Bezug zur Legislaturplanung

- Der präzise Auftrag des Bundesrates und die Realisierungsfrist
- Die wichtigsten Etappen, um die Frist einzuhalten
- Erforderliche Zusammenarbeit (insbesondere bei der Aufnahme von internationalen Verhandlungen oder bei Massnahmen mit wesentlichen Kompetenzen der Kantone)
- Kosten und Risiken der Massnahme, ist die Massnahme unverzichtbar?

Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse

1. Ausgangslage

Vor 2-3 Jahren ist in den Medien verschiedentlich auf Fälle hingewiesen worden, wo Produkte, die in der EG, bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr gesetzt worden waren, keinen Zugang zum schweizerischen Markt fanden, weil sie nicht den Produktvorschriften genügten, die in der Schweiz in verschiedensten Rechtsgebieten bestehen. In den meisten bekanntgewordenen Fällen war nicht ersichtlich, warum die Einhaltung der in der EU geltenden Vorschriften nicht auch in der Schweiz einen genügenden Schutz des Konsumenten und der Umwelt hätte gewährleisten können. In den Vordergrund gerückt wurde entsprechend, dass wegen dieser Vorschriften der schweizerische Markt von der Konkurrenz aus dem Ausland abgeschottet werde; es resultiere so zum Nachteil der hiesigen Konsumenten und der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb ein überhöhtes Preisniveau. In der EU Verkehrsfähigkeit genießende Produkte sollten auch in der Schweiz ins Verkaufsregal gestellt werden können. Vor diesem Hintergrund wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht.

Das Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse wurde 1995 als Teil des Revitalisierungsprogramm nach dem EWR-Nein erlassen und stipuliert das Prinzip, dass das technische Recht der Schweiz auf dasjenige unserer wichtigsten Handelspartner, d.h. der EU, ausgerichtet werden soll. Es löste in einer Reihe von Rechtsbereichen eine Rechtsangleichung an die in der EU geltenden Vorgaben aus, zuletzt in wichtigen Teilbereichen des Lebensmittel- und des Chemikalienrechts. Mit der EU besteht zudem ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen. Die Umsetzung des THG fällt allerdings dort schwer, wo das EU-Recht nicht oder nur teilweise harmonisiert ist, und in der EU unter den Mitgliedstaaten das sog. "Cassis-de-Dijon"-Prinzip Anwendung findet.

2. Beschreibung der Massnahme

Das THG lässt es zwar grundsätzlich zu, dass das schweizerische Recht vom Recht der EU abweicht, wenn besondere Gründe dies rechtfertigen (vgl. Art 4 THG). Wie eine umfassende Überprüfung der schweizerischen Produktvorschriften im Jahre 2007 gezeigt hat, ist in der Vergangenheit die Möglichkeit, zum Schutz öffentlicher Interessen abweichende Vorschriften beizubehalten oder neu zu erlassen, indes zu grosszügig genutzt worden. Das oben genannte Abkommen mit der EU über technische Handelshemmnisse deckt weiter nur die gegenseitige Anerkennung von Produktprüfungen und -zertifizierungen ab, und beinhaltet mit Ausnahme der Motorfahrzeuge und Traktoren keine Bestimmungen zur Marktzulassung von bewilligungspflichtigen Produkten. Schliesslich ergaben sich in den 10 Jahren, seit denen das THG in Kraft ist, auch Hinweise auf nötige Verbesserungen bei einzelnen Gesetzesbestimmungen. Ein Beispiel sind die Durchsetzungsmechanismen : So stipulierte die Revision des Binnenmarktgesetzes, dass der Zulassungsentscheid einer kantonalen Behörde gestützt auf Bundesrecht landesweite Anerkennung finden soll, doch regelte die Revision dieses Erlasses nicht, wie ablehnende Entscheide Schweiz-weit generalisiert werden können.

Die geplante Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse beinhaltet dementsprechend folgende Elemente :

- die Einführung des "Cassis de Dijon"-Prinzips, wie es unter den EU-Staaten in den nicht-harmonisierten und teil-harmonisierten Bereichen des technischen Rechts Anwendung findet, einschliesslich Bestimmungen zur Verhinderung einer allfälligen Diskriminierung von schweizerischen Produzenten.

- Möglichkeiten zur erleichterten Produkteinformation, wonach ein in der EG korrekt gekennzeichnetes Produkt grundsätzlich auch in der Schweiz verkauft werden darf, wenn diese Kennzeichnung in einer schweizerischen Amtssprache erfolgt.
- Möglichkeiten zur vereinfachten Zulassung für Produkte, die bereits im Ausland nach gleichwertigen Vorschriften zugelassen wurden.
- Eine Regelung, die gewährleisten soll, dass von Marktüberwachungsbehörden getroffene Massnahmen nicht die Verwendung von legal in Verkehr gebrachten Produkten unnötig behindern.

Die Einführung des "Cassis-de-Dijon-Prinzips" ist - analog der EU - vor allem komplementär zu jenen Bestrebungen zu sehen, die auf eine Rechtsharmonisierung hinauslaufen. Die Abklärungen rund um die geplante THG-Revision haben denn auch in einer Reihe von Bereichen dazu geführt, dass der Bundesrat am 31. Oktober 2007 eine verstärkte Angleichung des schweizerischen Rechts an die in der EU geltenden Vorschriften entschieden hat. Die Entscheidungen sind in der Antwort auf ein Postulat der SP-Fraktion festgehalten.⁷ Dort legt der Bundesrat dar, in welchen Bereichen a) weiterhin schweizerische Sondervorschriften gelten sollen, b) in welchen Bereichen das schweizerische Recht an das EU-Recht angepasst werden soll, c) in welchen Bereichen das schweizerische Recht nicht an das in der EU geltende Recht angepasst werden soll (namentlich weil ein solches fehlt), aber keinen Vorrang vor gleichwertigen Vorschriften unserer wichtigsten Handelspartner mehr geniessen wird (Anwendung des "Cassis- de- Dijon-Prinzips"). Die Umsetzung der Massnahmen, die im Fall von Ziffer b) gemäss BRB vom 31.10.2007 zu treffen sind, sind als weiterer Bestandteil der vorliegende Massnahme anzusehen.

Für das Wachstum bedeutend sind die Einführung des "Cassis de Dijon"-Prinzips, die Vereinfachung der Zulassungsverfahren, die Vereinfachung der Informationsvorschriften und die Rechtsharmonisierungen in ihrer Summe.

3. Auswirkungen der Massnahme

Der Haupteffekt der vorgesehenen Massnahme besteht darin, dass der vom Konsumenten ausgegebene Franken mehr reale Kaufkraft besitzen wird, weil die Verkehrsfähigkeit von in der EU zirkulierenden Produkten auf dem hiesigen Markt die Preisdiskriminierung zulasten der hiesigen Konsumenten schwieriger machen wird.

Die vermehrte Konkurrenzierung der hiesigen Hersteller durch Importe findet einen Ausgleich aufgrund der folgenden drei Aspekte :

- Hiesige Hersteller können beim Einkauf ihrer Vorleistungen gleichfalls von der Verkehrsfähigkeit der in der EU zirkulierenden Produkte Nutzen ziehen. Sie haben mehr Einkaufsmacht, wenn sie sich nicht mehr an die teuren, spezifisch für die Schweiz gefertigten Serien der ausländischen Hersteller halten müssen.
- Indem sie die Vorkehren zur Beseitigung von Fällen der Inländerdiskriminierung nutzen, können sie rationeller fertigen (keine separaten Serien für den Export und den schweizerischen Markt).
- Ein Rückgang des Einkaufstourismus wegen verringerter Abschottung des hiesigen Marktes durch Bestimmungen des technischen Rechts kann Umsatzeinbussen des Handels ausgleichen helfen. Der Handel wird auch von einer Modernisierung und einem gestrafften Vollzug namentlich des Lebensmittelrechts profitieren.

⁷ Bericht vom 31. 10.2007 zur Überprüfung der Abweichungen im schweizerischen Produktrecht vom in der EG geltenden Recht (vgl. <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/9990.pdf>)

Soweit es trotzdem zu einer Freisetzung von Ressourcen wegen verstärkter Importe kommen sollte, ist dies deshalb als ein volkswirtschaftlicher Gewinn zu betrachten, weil diese bei der Produktion anderer Güter und Dienstleistungen eingesetzt werden können.

Der Erfolg der Massnahme kann unmittelbar und mittelbar festgestellt werden. Indikatoren für den unmittelbaren Erfolg der Massnahme sind eine Zunahme der Produktvarietäten auf dem schweizerischen Markt, die Zahl der Produkte, deren Verpackung wegen gelockerter Etikettierungsvorschriften nicht mehr angepasst werden muss, die Inanspruchnahme der vereinfachten Zulassungsverfahren und der Bestimmungen zur Verhinderung von Inländerdiskriminierungen, die Häufigkeit, mit der unzulängliche Produktvarietäten vom schweizerischen Markt ferngehalten werden müssen. Die mittelbaren Wirkungen sind eine verstärkte Angleichung der Preise zwischen der Schweiz und den angrenzenden Ländern. Da noch andere Faktoren als technische Handelshemmnisse der Marktintegration entgegenstehen können, ist die Preisangleichung indes nicht garantiert. Die Massnahme kann erst im Zusammenwirken mit andern Reformen ihren vollen Effekt zeigen.

Anlässlich der Diskussion, ob die bestehenden Abweichungen im technischen Recht beibehalten werden sollen oder nicht, wurde namentlich der ökologischen Dimension der Nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen. Quer über alle Rechtsbereiche hinweg beurteilt kann zudem nicht behauptet werden, dass das EU-Recht einen tieferen Schutz der Konsumenten und der Umwelt bewirkt als wir ihn in der Schweiz kennen.

4. Bezug zur Legislaturplan

Gemäss Botschaft zur Legislaturplanung soll *das bestehende Instrumentarium zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse durch ein zusätzliches Instrument, das Cassis-de-Dijon-Prinzip, ergänzt werden. Produkte, die in der EG bzw. im EWR rechtmässig in Verkehr gesetzt worden sind, sollen grundsätzlich auch in der Schweiz ohne zusätzliche Kontrollen frei zirkulieren können, sei es, weil die schweizerischen Produktvorschriften mit jenen der EG harmonisiert sind, sei es aufgrund von Abkommen mit der EG oder aufgrund der neuen THG-Bestimmungen zur Anwendung des Cassis-de-Dijon-Prinzips in der Schweiz. Ausnahmen sind nur bei übergeordnetem öffentlichen Interesse, beispielsweise zum Schutz der Gesundheit, der Umwelt oder der Konsumentinnen und Konsumenten möglich.*

Die Botschaft ist gemäss den Zielen des Bundesrates für 2008 in diesem Jahr vorzulegen.

Die erleichterte Verkehrsfähigkeit von Produkten, die auf dem EU-Markt zirkulieren, ruft nach einer verstärkten Zusammenarbeit der schweizerischen Behörden mit den Instanzen, die in der EU für die Marktüberwachung zuständig sind. Dies gilt insbesondere im Lebensmittelbereich. Die Schweiz wird sich deshalb um die Aufnahme in verschiedene EU-Organen und EU-Warnsysteme bemühen (insb. EFSA: Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, RASFF: Schnellwarnsystem im Bereich Lebens- und Futtermittel, RAPEX: Schnellwarnsystem im Bereich der Nicht-Lebensmittel-Produkte). Die Intensivierung der Zusammenarbeit sollte sich auch günstig auf den Vollzugsaufwand auswirken.

Wenn das Ziel die Beseitigung möglichst aller technischer Handelshemmnisse ist, ist die Ergänzung des THG um das 'Cassis de Dijon'-Prinzip deshalb unausweichlich, weil der Weg der Harmonisierung nicht hinreichend ist, da in der EU immer ein Bereich des technischen Rechts bestehen wird, der unter den Mitgliedsländern nicht oder nur teilweise harmonisiert ist.

Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen

1. Ausgangslage

Zur Evaluation der Stärken und Schwächen des aktuellen Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen und der zugehörigen Verordnung führte das Sekretariat der Beschaffungskommission des Bundes (BKB) 2003/2004 eine Umfrage bei Beschaffungsstellen, Anbietern und Wirtschaftskreisen durch. Diese Befragung ergab den Wunsch nach einer stärkeren Harmonisierung des Beschaffungsrechts unter den verschiedenen staatlichen Ebenen, dies zwecks Erhöhung der Rechtssicherheit, der Stärkung des Wettbewerbs, der Einsparung öffentlicher Mittel und des erleichterten Einsatzes elektronischer Beschaffungsverfahren.

Das Projekt befindet sich in der Schlussphase der Redaktion des Gesetzesentwurfs und der Vorbereitung des Vernehmlassungsverfahrens. Vorangegangen war die parallele Auswertung der Lehre, eines Teiles der Rechtsprechung sowie der politischen Vorstösse und Berichte zum öffentlichen Beschaffungswesen, welche der Ermittlung möglicher Ziele der Revision dienten. Verschiedene Rechtsgutachten, die eine Teilvereinheitlichung anregten, erlaubten eine Einschätzung der rechtlichen, aber auch politischen Realisierungschancen einer Reform noch vor Beginn der Normenredaktion. Bundesinterne Arbeitsgruppen zu Themen wie KMU, Nachhaltigkeit, Sozialschutz, Querbezug zum Wettbewerbsrecht usw. halfen mit, die materielle Revision des BÖB vorzubereiten.

Das Revisionsvorhaben war auch auf die Verhandlungen zu einer Revision des übergeordneten WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (sog. GPA) abzustimmen. Die Verhandlungen sind zwar noch im Gange und mit einem Inkrafttreten kann frühestens anfangs 2010 gerechnet werden, die materiell-rechtlichen Vorgaben des revidierten GPA für die BÖB-Revision sind aber genügend klar.

2. Beschreibung der Massnahme

Durch eine Stärkung der Transparenz des Vergaberechts und eine Vereinfachung dank Harmonisierung auf allen staatlichen Ebene sollen die Voraussetzungen für einen alle staatlichen Ebenen umfassenden, effizient funktionierenden und innovationsfördernden öffentlichen Nachfragemarkt geschaffen werden. Die Vorlage orientiert sich dementsprechend an folgenden vier Zielen, wobei die drei ersten Ziele auch die Revision des GPA in der WTO leiten: Das Beschaffungsrecht soll (1) modernisiert, (2) klarer, (3) flexibler und (4) harmonisiert werden.

Die erwähnten 4 Ziele können wie folgt präzisiert werden:

1. *Modernisierung*: Das Beschaffungsrecht soll modernisiert werden, indem neue Informationstechnologien im Beschaffungsablauf eingesetzt werden können. Dabei gilt es sämtliche Prozesse von der Bedarfsmeldung über die Publikation und die Evaluation bis hin zur Fakturierung rechtssicher abzubilden. Dazu soll die Errichtung einer gesamtschweizerischen Plattform für öffentliche Beschaffungen angestrebt werden, welche in enger Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu realisieren ist.
2. *Klärung* : Die Rechtssicherheit soll mit der Klärung wichtiger offener Fragen erhöht werden. Im geltenden Recht sind zum Teil nicht hinreichend geklärt u.a. der Begriff der öffentlichen Beschaffung, der persönliche und sachliche Geltungsbereich, die Zulassung von Einkaufskooperationen und das dann anzuwendende Beschaffungsrecht. Weiter

braucht es eingehendere Regelungen zur Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots und es sind Fragen wie ungewöhnlich tiefe Angebote oder Zulassung vergabefremder Kriterien wie Lehrlingsausbildung zu entscheiden.

3. *Flexibilisierung und Vereinfachung*: Die Ausgestaltung der Beschaffungsverfahren soll flexibilisiert werden. Die Anbieter und Beschaffungsstellen sollen mehr Freiraum erhalten, gerade für die Abwicklung komplexer Beschaffungsvorhaben. Sie sollen beispielsweise – immer unter Einhaltung der Gleichbehandlung und Transparenz – bei Bedarf miteinander in einen Dialog treten dürfen, um gemeinsam die optimale Lösung erarbeiten zu können.
4. *Harmonisieren*: Das neue Recht will die Zersplitterung im Beschaffungsrecht stark reduzieren, ohne in die verfassungsmässigen Rechte der Kantone einzugreifen. Das Harmonisierungsziel soll mittels Teilvereinheitlichung des Beschaffungsrechts umgesetzt werden. Es wird deshalb vorgeschlagen, ein neu für Bund und Kantone geltendes Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen zu erlassen. Dieses Bundesgesetz regelt das Beschaffungsrecht nicht abschliessend, sondern lässt – gemäss den verfassungsmässigen Kompetenzen – den Kantonen gesetzgeberischen Spielraum in wichtigen Gebieten. Im Bundesgesetz werden insbesondere die direkt anwendbaren Bestimmungen des übergeordneten internationalen WTO-Übereinkommens (GPA) einheitlich umgesetzt. Es werden zudem gesamtschweizerisch einheitliche beschaffungsrechtliche Grundsätze und Regelungen für einen funktionierenden Binnenmarkt vorgeschlagen, die für den Bund gelten, von denen die Kantone aber fallweise abweichen können.

Verworfen wurden Lösungen, nach denen das Bundesrecht das Beschaffungswesen abschliessend regelt, was eine Verfassungsrevision bedingt hätte. Verworfen wurden auch Lösungen, wo der Bund dem bestehenden Konkordat unter den Kantonen beigetreten wäre oder wo der Bund und jeder Kanton einzeln einen (möglichst) gleichlautenden Erlass verabschiedet hätten. Die erste Lösung wäre im Widerspruch zu bundesstaatlichen Traditionen gestanden und bei der zweiten Lösung (ohne Konkordat) würden die Beschlüsse der Parlamente wohl zu weit auseinandergehen und das Ziel der Harmonisierung des Beschaffungsrechts in der Schweiz wäre kaum mehr zu erreichen.

Die wesentlichen volkswirtschaftlichen Wirkungen ergeben sich aus dem Zusammenwirken der Rechtsharmonisierung mit der Schaffung einer elektronischen Vergabeplattform.

3. Auswirkungen der Massnahme

Ein Bundesgesetz, das die Beschaffungsverfahren für alle Staatsebenen einheitlich regelt, ist aus volkswirtschaftlicher und finanzpolitischer Sicht empfehlenswert. Vorsichtige Einschätzungen des möglichen Einspareffektes durch die Firma ECOPLAN ergeben einen beachtlichen Nutzen aus der Teilvereinheitlichung (400 Mio. bis 1,2 Mia., je nach gewählter Hypothese), was sich wesentlich aus dem grossem Beschaffungsvolumen erklärt (rund 30 Mia. Fr.), auf dem Verbesserungen wirksam werden. Die massgebenden Wirkungsketten stehen in engem Querbezug zum Zweckartikel des BöB : Dank der Harmonisierung ist zunächst mit mehr Offerten zu rechnen. In einer zweiten Phase dürfte sich die Offertstellung auf Firmen mit besserer Eignung konzentrieren. Für die vergebende Stelle sind daraus entweder Einsparungen öffentlicher Mittel zu erwarten (Beschaffungen standardisierter Waren und Dienstleistungen), bei weniger standardisierten Produkten aber auch vermehrt innovative Lösungen. Ein wesentlicher Teil der wirtschaftlichen Effekte kann bereits erreicht werden, wenn eine gemeinsame elektronische Vergabeplattform eine faktische Harmonisierung der bei Offertanfragen und Offertstellung verwendeten Unterlagen

herbeiführt. Mit der Revision wird für ein solches gesamtschweizerisches elektronisches Publikationsorgan die gesetzliche Grundlage geschaffen.

Beim Aufbau einer Beschaffungsstatistik - es geht hier auch um eine Forderung des GPA - wird zu klären sein, wieweit parallel Grundlagen für eine Evaluation der Wirkungen des revidierten Vergaberechts geschaffen werden sollen. Interessierende Parameter sind die Zahl der Offertsteller, Preisspannen, Verwendung innovativer Beschaffungsverfahren, Aufwandschätzungen auf Seiten der Vergabestellen und der Bewerber. etc...

Dem Erfordernis der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit kann bereits heute in gewissen Grenzen (Verhältnismässigkeit der Anforderungen, kein verdeckter Protektionismus) über die Festschreibung von technischen Spezifikationen Rechnung getragen werden. Es wäre dagegen nicht zulässig, beispielsweise das Vorhandensein eines Umweltmanagementsystems zur generellen Teilnahmevoraussetzung (Eignungskriterium) zu machen. Bezogen auf die zu beschaffenden Leistungen unterstützt der Bundesrat gemäss Massnahme 4 der "Strategie Nachhaltige Entwicklung" die Einführung einer integrierten Produktpolitik (IPP). Damit ist gemeint, dass Produkte und Dienstleistungen neu über ihren gesamten Lebenszyklus (Planungs-, Herstellungs-, Nutzungs- und Entsorgungsphase) hohen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Standards genügen sollen.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Gemäss Botschaft zur Legislaturplanung sollen *der Zugang zum öffentlichen Beschaffungsmarkt erleichtert, modernisiert und vereinfacht sowie die Verfahren flexibilisiert werden. Zudem soll auf eine gesamtschweizerische Harmonisierung des Beschaffungsrechts hingewirkt werden.*

Es ist vorgesehen, das Geschäft im zweiten Quartal 2008 in die Vernehmlassung zu schicken. Mit einer Botschaft ist 2009 zu rechnen.

Den Kantonen (vertreten durch die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK) wurde angesichts des Harmonisierungsziels von Beginn weg die Möglichkeit eingeräumt, im Revisionsprojekt mitzuwirken.

Ein gesetzlicher Anpassungsbedarf besteht wegen der Revision des Abkommens über das öffentliche Beschaffungswesen im Rahmen der WTO in jedem Fall. Wegen der staatsvertraglichen Bindung mit der EU drängen sich auch gewisse Anpassungen an die Rechtsentwicklung im EU-Raum auf. Die Risiken der Vorlage liegen darin, dass wegen des Fortbestehens eines Bundeserlasses, einer Bundesverordnung, eines Konkordats und kantonaler (und kommunaler) Einführungsgesetze das Harmonisierungsziel letztlich doch nicht erreicht wird. Schliesslich musste die Schaffung einer einheitlichen elektronischen Vergabeplattform vorerst sistiert werden.

Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012

1. Ausgangslage

Die Agrarpolitik 2011 in der vom Parlament verabschiedeten Form sieht vor, die heute für die Marktstützung eingesetzten Mittel zu reduzieren und die freiwerdenden Mittel für Direktzahlungen zu verwenden. Ab 2009 werden die Exportbeiträge (mit Ausnahme des «Schoggigesetzes») abgeschafft. Zudem werden die Zölle für Getreide und Futtermittel gesenkt. Diese Massnahmen tragen unabhängig von der Entwicklung des internationalen Umfeldes zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Lebensmittelsektors bei.

Der Bundesrat hat am 14. März 2008 ein Verhandlungsmandat im Hinblick auf den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) erteilt. Diese Verhandlungen werden über die Entwicklung der Agrarpolitik in den nächsten Jahren entscheiden (siehe unten die Beschreibung «Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich »).

Trotz der bedeutenden bisher erzielten Fortschritte geniesst die Schweizer Landwirtschaft immer noch einen starken Schutz, der zu inländischen Preisen beiträgt, die weit über diejenigen der EU liegen. Die staatliche Unterstützung des Landwirtschaftssektors führt zu einer ineffizienten Verwendung von Ressourcen in der Schweizer Wirtschaft. Das Potenzial aus einer Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und ein verbesserter Ressourceneinsatz lassen sich für die Steigerung des Wachstums nutzen.

2. Beschreibung der Massnahme

Die Fortsetzung der Agrarreform ab 2012 muss, unabhängig von der Entwicklung bei den internationalen Verhandlungen, zur weiteren Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors beitragen. Die Fortsetzung der Agrarreform soll es der Schweizer Landwirtschaft ermöglichen, auch in Zukunft die in Art. 104 der Bundesverfassung aufgeführten Ziele zu verwirklichen, aber in einem Geist der grösseren gegenseitigen Marktöffnung. Sie muss auch eine Antwort auf die Ungewissheit im Zusammenhang mit der finanzpolitischen Entwicklung darstellen. Dabei ist dem Geschehen an den internationalen Lebensmittelmärkten Rechnung zu tragen, deren Volatilität aufgrund des starken Wachstums der Nachfrage, namentlich der Schwellenländer, sowie infolge des Anstiegs der Energiepreise zunehmen wird. Aufgrund einer neuen Änderung der GAP wird sich der Agrarsektor des wichtigsten Handelspartners der Schweiz ebenfalls weiterentwickeln.

Die Agrarpolitik nach 2012 muss die folgenden Elemente beinhalten:

1. Der Schwerpunkt liegt auf den Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines FHAL mit der EU. Die zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik der Schweiz wird dadurch bestimmt. Um diese Entwicklung sozialverträglich zu gestalten, wird es insbesondere darum gehen, zeitlich befristete Begleitmassnahmen zu erarbeiten und ihre Finanzierung sicherzustellen.
2. Anpassung des heutigen Direktzahlungssystems, einerseits um der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, die Direktzahlungen auf die Entschädigung der nicht marktwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft zu konzentrieren, und andererseits um der Entwicklung der Rahmenbedingungen und namentlich der zunehmenden

Marktöffnung zu entsprechen (Beantwortung der Motion WAK-S (M 06.3635): Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems).

3. Festlegung der Finanzmittel für die Landwirtschaft in der Periode nach 2012. Der Bundesrat sieht vor, den Legislaturfinanzplan besser mit der Festlegung der Finanzrahmen in Einklang zu bringen. Dies wird zu einer Änderung der Periodizität der Finanzrahmen und zu einer Übergangslösung für das Jahr 2012 oder die Jahre 2012 und 2013 führen.

Andere internationale Verhandlungen im Hinblick auf die gegenseitige Marktöffnung werden unter Einschluss des Agrarbereichs fortgesetzt, sei dies im Rahmen der WTO (Abschluss der Doha-Runde), sei dies in Form bilateraler Abkommen ausserhalb der EU/EFTA. Auch diese werden möglicherweise Auswirkungen auf die Agrarpolitik haben.

Aus Sicht der Wachstumspolitik des Bundesrates ist es primär die internationale Öffnung, welche die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft steigert, während die Punkte 2 und 3 die Verwendung der Mittel des Bundes optimieren sollen.

3. Auswirkungen der Massnahme

Die Fortsetzung der Agrarreform und die Öffnung des Agrar- und Lebensmittelmarktes mit der EU sind unabdingbar, denn die Subventionen für die Landwirtschaft sorgen für bedeutende Unterschiede zwischen der Schweiz und der EU bei den Konsumentenpreisen und belasten den Staatshaushalt. Die Unterstützung der Produzenten (Percentage Producer Support Estimate, PSE⁸) ist zwar gesunken, von 78% zwischen 1986 und 1988 auf 66% zwischen 2004 und 2006, doch beträgt dieser Wert immer noch mehr als das Doppelte des OECD-Durchschnitts⁹. Die Unterstützungsleistungen für die Landwirtschaft machen 1,3% des BIP aus, was 63% der Bruttoagrareinnahmen entspricht (2006). Der Schweizer Landwirtschaft muss es gelingen, ein Einkommen zu sichern, das weniger stark von staatlichen Subventionen abhängt. Die Beseitigung der durch die Marktstützung hervorgerufenen Verzerrungen, die effizientere Verwendung des Staatsbudgets sowie der Einsatz der Ressourcen für produktivere Aktivitäten werden positive Auswirkungen auf das Wachstum haben.

Mehrere Indikatoren können zur Messung der Restrukturierung des Sektors verwendet werden, unter anderem

- die Entwicklung der Produktivität des Agrarsektors;
- die Entwicklung der Produzentenpreise und der Konsumentenpreise;
- die strukturelle Entwicklung der Landwirtschaftsbetriebe;
- die Entwicklung der Agrareinkommen;
- die Auswirkungen auf die Umwelt gemäss den Indikatoren der Agrarberichte;
- die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen der Landwirtschaft erlauben, zugleich den Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung und denen des Marktes zu entsprechen, wie

⁸ Producer Support Estimate (PSE): Indikator des Wertes der jährlichen Bruttotransferzahlungen von den Konsumenten und Steuerzahlern an die Agrarproduzenten, die sich aus den Politiken der Landwirtschaftsförderung ergeben, unabhängig von deren Natur, Zielen oder Auswirkungen auf die Produktion und die Agrareinnahmen. Der in Prozent ausgedrückte PSE misst den Anteil der Transfers an den Bruttoagrareinnahmen gemessen beim Verlassen des Betriebs.

⁹ OECD (2007). Les politiques agricoles de l'OCDE : Suivi et évaluation. Paris : OECD, S. 237.

dies die Bundesverfassung vorsieht. Die ökologischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformen werden zu verfolgen sein. Weiter sollte der Umfang der Einkommenssubventionen den erbrachten ökologischen Leistungen entsprechen.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Die agrarpolitischen Massnahmen sollen hinsichtlich ihrer Zielgenauigkeit überprüft sowie den sich ändernden wirtschaftlichen Bedingungen angepasst werden (Grenzschutz, Nachfrage im In- und Ausland, Erfüllung Verfassungsauftrag etc.). Dies hat unter Berücksichtigung der vorliegenden Studien und Berichte, insbesondere des Berichts in Erfüllung der Motion WAK-S (06.3635) über die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems, zu erfolgen. Die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft müssen gemäss Artikel 6 des Landwirtschaftsgesetzes (SR 910.1) mit einem Bundesbeschluss festgelegt werden. Dies betrifft die Jahre 2012 und folgende. Darüber hinaus ist in der Landwirtschaftspolitik auch den internationalen Entwicklungen (WTO-Abkommen, allfällige Abkommen zum Freihandel mit Landwirtschaftsgütern mit der EU) Rechnung zu tragen.

Der Bundesrat verabschiedet 2009 den Bericht in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (06.3635) zur Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems.

Gegebenenfalls kann das Parlament den Bundesrat beauftragen, die im Bericht zu den Direktzahlungen vorgeschlagenen Reformen umzusetzen und ihm 2012 eine entsprechende Botschaft vorzulegen.

Der Inhalt der Reformvorschläge und der Zeitplan werden weitgehend von der Entwicklung der Verhandlungen im Agrar- und Lebensmittelbereich mit der EU (FHAL) und im Rahmen der WTO (Doha-Runde) bestimmt.

Das EVD wird dem Bundesrat eine Botschaft unterbreiten, welche Finanzrahmen für die Übergangsperiode 2012 oder 2012 und 2013 und für die anschliessende Periode von vier Jahren festlegt.

Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich

1. Ausgangslage

Während die Industriegüter, zahlreiche Dienstleistungen sowie die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit bereits weitgehend frei zwischen der Schweiz und der EU zirkulieren können, bestehen noch bedeutende Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel mit Agrarprodukten und Lebensmitteln.

Allerdings gibt es bereits Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, die den Handel im Agrarbereich regeln. Zu erwähnen ist das Freihandelsabkommen von 1972 (Protokoll II), das die Zölle und die Exportsubventionen der verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse senkt. Das Abkommen wurde 2004 im Rahmen der «Bilateralen II» revidiert (Ausweitung des Geltungsbereichs und neuer Preisausgleichsmechanismus). Das Agrarabkommen von 1999 (Bilaterale I) sieht die Teilliberalisierung des Handels mit gewissen landwirtschaftlichen Erzeugnissen vor, insbesondere den Freihandel für Käse ab 2007. Ausserdem werden die technischen Handelshemmnisse in verschiedenen Bereichen reduziert (Saatgut, Pflanzenschutzmassnahmen, Weine und Spirituosen, Bioprodukte, Tiergesundheit usw.).

Bedeutende tarifäre und nicht tarifäre Handelshemmnisse wurden bis heute allerdings noch nicht beseitigt und schützen einen Binnensektor, der von einer geringen Produktivität und hohen Preisen gekennzeichnet ist, wobei letztere auch hohe Kosten der Produktionsmittel reflektieren. Ein Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (FHAL) wäre ein logischer Schritt auf dem von der Schweiz in ihren Beziehungen mit der EU verfolgten bilateralen Weg. Es würde eines der letzten grossen Hindernisse für eine möglichst weitgehende wirtschaftliche Integration der Schweiz im EU-Binnenmarkt beseitigen und einen wesentlichen Wachstumsbeitrag leisten.

Im Juni 2006 hat der Bundesrat beschlossen, exploratorische Gespräche mit der EU zu führen, um die möglichen Umriss eines FHAL abzuklären. Die Machbarkeit, die Vorteile und die Nachteile eines FHAL wurden untersucht. Die durchgeführten Studien kamen zum Schluss, dass ein solches Abkommen die Produktionskosten reduzieren und gleichzeitig neue Märkte für die Schweizer Nutzungsmittelindustrie und für Qualitätsprodukte der Schweizer Landwirtschaft öffnen würde; zugleich könnten die Schweizer Konsumenten von niedrigeren Preisen profitieren. Gestützt auf die Ergebnisse der Exploration und der Machbarkeitsanalyse hat der Bundesrat am 14. März 2008 ein Verhandlungsmandat im Hinblick auf den Abschluss eines FHAL erteilt.

2. Beschreibung der Massnahme

Das hohe Preisniveau der landwirtschaftlichen Erzeugnisse benachteiligt den Konsumenten und beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus und eines wesentlichen Teils der Nutzungsmittelindustrie. Der Zollschutz im Agrarbereich erklärt teilweise, weshalb die Lebensmittelpreise rund 40% über denjenigen der EU liegen. Eine Öffnung zur EU würde zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Agrar- und Lebensmittelsektor führen. Ferner hat der Agrarprotektionismus eine defensive Position in den bilateralen und multilateralen Wirtschaftsverhandlungen zur Folge und verringert die Fähigkeit der Schweiz, Handelsverträge abzuschliessen. Diese verschiedenen Elemente sprechen für bedeutende wirtschaftliche Auswirkungen. Die Analysen zeigen auch eine mangelnde

Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft vorgelagerten (Lieferanten der Produktionsmittel) und nachgelagerten (Verarbeiter und Verteiler) Bereichen der Lebensmittelkette; daher ist ein Ansatz zu verfolgen, der die ganze landwirtschaftliche Wertschöpfungskette umfasst.

Ein FHAL zwischen der Schweiz und der EU soll darauf abzielen:

- 1) die ganze Kette der Lebensmittelproduktion zu umfassen, d.h. die Landwirtschaft, den vorgelagerten Sektor (der die notwendigen Produktionsmittel liefert) und den nachgelagerten Sektor (erste und zweite Verarbeitungsstufe, Handel);
- 2) nicht nur die tarifären (Zölle, Kontingente und Exportsubventionen) sondern auch die nicht tarifären Handelshindernisse zu beseitigen (insbesondere die gegenseitige Anerkennung der Vorschriften und Zulassungen).

Ein FHAL mit der EU würde die Schweizer Landwirtschaft vor grosse Herausforderungen stellen. Angesichts der Annäherung des Preisniveaus der Schweiz an das Niveau der EU würde die Marktöffnung zu niedrigeren Einkommen in der Landwirtschaft führen. Um den betroffenen Kreisen zu ermöglichen, sich an die neue Marktlage anzupassen und um die Entwicklung sozialverträglich zu gestalten, müssten zeitlich beschränkte Begleitmassnahmen eingeführt werden.

Aus Sicht der Wachstumspolitik des Bundesrates ist die vollständige Beseitigung der Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel mit Landwirtschaftserzeugnissen und Lebensmitteln zwischen der Schweiz und der EU ein zentrales Element der Strategie der internationalen Öffnung.

3. Auswirkungen der Massnahme

Die wirtschaftlichen Auswirkungen eines FHAL wurden auf der Grundlage eines berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells analysiert. Gemäss diesen Simulationen führt die Umsetzung eines FHAL (wechselseitige Beseitigung der Tarifschranken im Agrar- und Lebensmittelsektor) zu einem Anstieg des realen BIP um mindestens 0,5%. Laut dem Modell und unter Voraussetzung eines effizienten Wettbewerbsumfelds könnten die Konsumentenpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse um bis zu 25% zurückgehen und damit die Kaufkraft der Konsumenten erhöhen. Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Lebensmittelsektors, namentlich dank günstigeren Vorleistungen und effizienteren Strukturen, würde zu einem geringeren Bedarf an Produktionsfaktoren und besonders an Arbeit führen. Die dadurch freiwerdenden Mittel könnten für andere Sektoren eingesetzt werden, was zur positiven Auswirkung auf das BIP beiträgt. Die mit dieser Neuzuteilung der Mittel verbundenen Anpassungskosten müssten allerdings durch flankierende Massnahmen gemildert werden, welche den Einsatz staatlicher Finanzmittel erfordern. Schliesslich sorgt der erleichterte Zugang der Schweizer Produzenten zu den europäischen Konsumenten infolge der neuen Exportmöglichkeiten für Produkte mit einem komparativen Vorteil und einem bisher ungenutzten Innovationspotenzial auch für einen dynamischen Wachstumseffekt.

Mehrere Indikatoren können zur Messung der Auswirkungen der Marktöffnung verwendet werden, unter anderem:

- die Entwicklung der Produzentenpreise und der Konsumentenpreise;
- die Entwicklung der von der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie produzierten Mengen in der Schweiz;

- die Entwicklung der Einfuhren und Ausfuhren von Lebensmitteln;
- die strukturelle Entwicklung der Landwirtschaftsbetriebe;
- die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie;
- die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen;
- die Auswirkungen auf die Umwelt anhand der Indikatoren der Agrarberichte;
- die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben, die direkt und indirekt in den Agrarsektor fliessen.

Die Auswirkungen auf die Nachhaltige Entwicklung (Umwelt und Gesellschaft) sehen wie folgt aus:

- Umwelt: Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen der Landwirtschaft erlauben, zugleich den Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung und denen des Marktes zu entsprechen, wie dies die Bundesverfassung vorsieht. Die ökologischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformen werden insbesondere im Rahmen der "Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2012" zu verfolgen sein.
- Gesellschaft: Während die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines FHAL klar positiv sind, stellt der Abschluss eines FHAL die Schweizer Landwirtschaft vor grosse Herausforderungen. Die Marktöffnung wird zum Verschwinden derjenigen landwirtschaftlichen Betriebe führen, die dem zunehmenden Wettbewerb durch Importe nicht gewachsen sind. Die negativen Auswirkungen auf die Einkommen des Agrarsektors werden von der Fähigkeit abhängig sein, neue Exportgelegenheiten zu nutzen, sowie vom Ausmass der Kostensenkungen und der Produktivitätsgewinne, die sich durch effizientere Strukturen realisieren lassen. Die Einführung flankierender Massnahmen wird den Betrieben erlauben, sich einfacher an die neue Marktlage anzupassen.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Die Botschaft zur Legislaturplanung 2007 bis 2011 führt aus, dass der Bundesrat voraussichtlich im ersten Quartal 2008 entscheiden werde, ob im Hinblick auf den Abschluss eines Freihandelsabkommens im Agrar- und Lebensmittelbereich Verhandlungen mit der EU aufgenommen werden sollen, und gegebenenfalls die Eckpunkte eines entsprechenden Verhandlungsmandates festsetzen. Mit einem solchen Abkommen würden die Lebensmittelpreise für die Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten sinken und das Wachstum gefördert. Die vollständige gegenseitige Öffnung der Grenzen für die gesamte land- und ernährungswirtschaftliche Produktionskette würde neue Möglichkeiten für die Ausfuhr von qualitativ hochstehenden Lebensmitteln bieten, gleichzeitig würden aber auch die Einkommen der Bauernfamilien und des Agrar- und Lebensmittelsektors unter Druck kommen. Eine sozialverträgliche Entwicklung könnte folglich nur garantiert werden, wenn Begleitmassnahmen vorgesehen würden und deren Finanzierung sichergestellt wäre.

Da es sich um internationale Verhandlungen handelt, kann und sollte der Bundesrat keine Frist für die Realisierung festlegen.

Je nach Entwicklung des internationalen Umfeldes (namentlich Abschluss der Doha-Runde) besteht die Gefahr eines Referendums.

Engagement im Rahmen der WTO-Doha-Runde

1. Ausgangslage

Zahlreiche empirische Studien haben gezeigt, dass ein positiver Zusammenhang zwischen der internationalen Öffnung und dem Wachstum besteht. In Übereinstimmung mit seiner Aussenwirtschaftsstrategie setzt sich der Bundesrat daher für die Verbesserung des Zugangs zu den ausländischen Märkten für die Schweizer Produzenten ein. Der Multilateralismus – in erster Linie im Rahmen der WTO – ist das Mittel, das den weitesten Anwendungsbereich aufweist, wenn es darum geht den Marktzugang zu regeln und Gleichbehandlung zu erreichen.

Eine neue Verhandlungsrunde der WTO wurde im November 2001 in Doha lanciert, konnte jedoch noch nicht abgeschlossen werden. 2007 waren besonders die Bereiche der Landwirtschaft und der Industrieprodukte Gegenstand aktiver Verhandlungen. Während seit Sommer 2007 auf technischer Ebene beträchtliche Fortschritte bei der Landwirtschaft zu verzeichnen waren, konnte noch kein Kompromiss in den wesentlichen Fragen der Zollreduktionen, der Behandlung sensibler Produkte und der Reduktion der Inlandstützung erreicht werden. Verhandlungen laufen auch zu den Industrieprodukten, wo noch Entscheide getroffen werden müssen, um den Rahmen für die Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedsländer definitiv festzulegen.

2. Beschreibung der Massnahme

Die Schweiz unterstützt eine umfassende Runde und strebt nach Resultaten hoher Qualität, namentlich bei den Verhandlungen zu den Dienstleistungen, zu den Industrieprodukten und zur Handelserleichterung. Ein wesentlicher Aspekt der Doha-Runde betrifft die bessere Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel mittels Liberalisierungen in den Bereichen, die für diese Länder wichtig sind (z.B. Beseitigung der Exportsubventionen für Landwirtschaftsprodukte bis 2013, Öffnung der Märkte für Agrar- wie Industriegüter). Für die Schweiz ist die derzeitige Situation besonders schwierig im Bereich des Zugangs zum Agrarmarkt.

Gemäss Verhandlungsmandat setzt sich die Schweiz bei den Verhandlungen von Doha für folgende Resultate ein:

1. Landwirtschaft: Die Schweiz ist bereit, die Liberalisierung des Agrarsektors gemäss dem Verhandlungsmandat von Doha fortzusetzen. Dies bedeutet, dass neben der Verbesserung des Marktzugangs, der Reduktion der Inlandstützung und der Exportsubventionen auch nicht kommerzielle Erwägungen im Zusammenhang mit der Landwirtschaft («non-trade concerns», NTCs) berücksichtigt werden müssen (Ausweitung des höheren und wirksameren Schutzes der geographischen Herkunftsangaben für Weine und Spirituosen auf andere Produkte, Deklaration der Produktionsmethoden, Lebensmittelsicherheit, dezentrale Besiedlung, Landschaftspflege, Qualität der Umwelt und Tierschutz). Die AP 2011 bezweckt, die Schweizer Landwirtschaft bereits auf die Umsetzung der Resultate von Doha vorzubereiten.
2. Dienstleistungen: Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass die Verhandlungen zu den Dienstleistungen parallel zu den Verhandlungen in den Agrar- und Industriesektoren fortschreiten, und dass auch bei den Dienstleistungen ein qualitativ hochstehendes Ergebnis angesteuert werden kann.

3. Industriegüter: Die Schweiz wendet sehr niedrige Zölle auf Industrieprodukten an. Sie möchte den Marktzugang in anderen Ländern, vor allem in den Schwellenländern verbessern. Sie unterstützt die Anwendung einer effizienten Formel zur Reduktion der Zölle sowie sektorielle Verhandlungen, welche die Zollfreiheit für gewisse Produkte bezwecken. Neben der Frage der Zölle ist es auch wichtig, die nicht tarifären Handelshemmnisse in Angriff zu nehmen (Zertifikate und überflüssige Kontrollen usw.), die ebenfalls Gegenstand der Verhandlungen sind.
4. Handelserleichterung: Für die Schweiz sind die Verhandlungen in diesem Bereich prioritär. Es ist wahrscheinlich, dass sich die WTO-Mitglieder auf ein neues diesbezügliches WTO-Abkommen einigen können. Dieses sollte ausdrückliche Massnahmen beinhalten, welche die Transparenz verbessern und die Warenflüsse beschleunigen, sowie eine einfache Form eines multilateralen Amtshilfeabkommens. Die Umsetzung dieser Massnahmen wird jedoch zumindest teilweise von der technischen Handelsunterstützung und der finanziellen Unterstützung für die Entwicklungsländer abhängig sein. Für die Schweiz ist es jedoch auch wesentlich, dass der Text dieses neuen Abkommens mit ihren internationalen Verpflichtungen vereinbar ist (insbesondere Kyoto-Abkommen der Weltzollorganisation) und dass die zukünftige Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen internationalen Organisationen gewährleistet ist.
5. Handel und Umwelt: Die Schweiz verfolgt das Ziel, die Kohärenz zwischen den WTO-Regeln und den verschiedenen Umweltabkommen zu verbessern. Sie strebt ausserdem auf der Grundlage des Mandats von Doha die Reduktion oder gar die Abschaffung der Zölle und nicht tarifären Massnahmen auf Umweltgütern an.
6. Regeln: Drei WTO-Abkommen (Anti-Dumping-Abkommen, Subventionsabkommen sowie Regeln betreffend regionale Abkommen) stehen im Rahmen der Doha-Runde in Überprüfung. Die Schweiz begrüsst die Verstärkung der Regeln in den Bereichen Anti-Dumping und industrielle Subventionen. Im Dezember 2006 haben sich die Mitglieder (provisorisch) über die Regeln zu den Freihandelsabkommen geeinigt, um hier die Rechtssicherheit und die Transparenz zu verbessern.
7. Geografische Herkunftsangaben: Bei den geografischen Herkunftsangaben verfolgt die Schweiz ein doppeltes Ziel. Zunächst geht es darum, das höhere und wirksamere Schutzniveau der geografischen Herkunftsangaben, das heute für Weine und Spirituosen besteht, auch auf andere Agrar- und Industrieprodukte (Käse, Uhren usw.) auszudehnen. Zweitens müssen Verhandlungen über die Schaffung eines multilateralen Registers für Wein und Spirituosen stattfinden. Die Schweiz unterstützt ein obligatorisches Register, das alle WTO-Mitglieder einschliesst, denn sie wünscht einen wirksamen Schutz der registrierten geografischen Angaben.

Aus Sicht der Wachstumspolitik des Bundesrates sind namentlich die Punkte 1, 2, 3 und 4 von grosser Bedeutung für die Förderung der Integration der Schweiz und ihrer Handelspartner in die Weltwirtschaft.

3. Auswirkungen der Massnahme

Bei den wirtschaftlichen Auswirkungen der internationalen Öffnung kann zwischen statischen und dynamischen Wirkungen unterschieden werden. Die ersteren ergeben sich aus der tarifären (und nicht tarifären) Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungshandels. Die Aufhebung von Handelsschranken führt zu sinkenden Preisen und einer grösseren Produktvielfalt für die Konsumenten und zu einem erleichterten Marktzugang für die Produzenten. Die zweitgenannten sind eine Folge der Zunahme der Handelsflüsse zwischen

den Partnerländern, die die nationalen Unternehmen einem vermehrten internationalen Wettbewerb aussetzt, was die Spezialisierung fördert, Skaleneffekte begünstigt und den Technologietransfer erleichtert. Diese Faktoren tragen zur Stimulierung der Innovation und der Produktivität bei. Diese sich aus der Liberalisierung des Handels ergebenden dynamischen Wirkungen sind zwar schwieriger zu quantifizieren, jedoch von ebenso grosser Bedeutung. Ferner schafft die Rechtssicherheit ein Vertrauensklima zwischen der Schweiz und dem Partnerland, was die Investitionstätigkeit anregt. Hinsichtlich der öffentlichen Finanzen entsteht dem Staatshaushalt ein Verlust an Zolleinnahmen, der aber mittelfristig durch die positiven Auswirkungen der Liberalisierung des Handels auf das Wachstum kompensiert wird.

In den letzten Jahren haben verschiedene Studien versucht, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Doha-Runde auf die Welt im Allgemeinen und auf die Entwicklungsländer im Besonderen abzuschätzen¹⁰. Aus diesen Studien geht hervor, dass die wirtschaftlichen Vorteile aus der Liberalisierung der Dienstleistungen und des Handels mit Industriegütern vermutlich die wichtigsten Aspekte der Runde sind. Zum Beispiel würde laut einer Studie des CEPII¹¹ die Landwirtschaft weltweit 25% der zusätzlichen Einkünfte generieren, die Industrieprodukte 32% und die Dienstleistungen 43%. Die Reduktion der Kosten des Handels (*trade facilitation*) würde ebenfalls bedeutende wirtschaftliche Wirkungen hervorrufen.

Während die Ökonomen bei einem erfolgreichen Abschluss der Doha-Verhandlungen mit positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft aller Länder rechnen, ist es schwierig, diese zu beziffern, solange nicht bekannt ist, in welchem Mass sich am Ende der Verhandlungen die Erwartungen realisieren. Es besteht jedoch kein Zweifel, dass im Falle eines Misserfolgs nicht nur die Gewinne der Liberalisierung nicht realisiert würden, sondern dass das ganze multilaterale Handelssystem geschwächt würde. Insbesondere die kleinen, offenen Volkswirtschaften wie die Schweiz, die besser in der Lage sind, ihre Interessen in einem multilateralen Rahmen zu vertreten, als wenn sie sich in einer Situation mit ungleichen Kräfteverhältnissen wiederfinden, würden darunter leiden.

Es gibt verschiedene Indikatoren zur Messung der Öffnung für den Handel. Im vorliegenden Fall ist wahrscheinlich die Entwicklung der gesamten Ausfuhren und Einfuhren ausgedrückt in Prozent des BIP der geeignetste Indikator.

Die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit (Umwelt und Gesellschaft)

- Handel und Umwelt: Die Handelsverhandlungen haben zweifellos einen Zusammenhang mit der Umwelt. Allerdings macht der Regulierungsrahmen der WTO aus diesen kein Instrument zur Bekämpfung des Klimawandels und daher beinhaltet die Doha-Runde auch keine Umweltregelungen. Allenfalls könnten die Doha-Verhandlungen, soweit sie die Umwelt betreffen, zur Erleichterung des Technologieaustausches und des Handels mit Umweltdienstleistungen beitragen.
- Handel und Entwicklung: Die Doha-Runde ist eine Entwicklungsrunde. Die Verhandlungen sollten zu einer besseren Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel beitragen, den Handel zwischen den Ländern des Südens fördern und die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Handel verknüpfen (*Aid for trade*).

¹⁰ Für einen Überblick siehe Europäische Kommission. Cycle de Doha: quelques analyses économiques récentes. Mémo. Brüssel, 23. Juni 2006.

¹¹ Y. Lecreux und L. Fontagné (2006). A Quantitative assessment of the outcome of the Doha Development Agenda. Paris: Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII).

- Sozialer Aspekt: Langfristig profitieren alle Wirtschaftsakteure von der Liberalisierung des Handels, auch wenn kurzfristig Anpassungskosten auftreten können. Ein flexibler Arbeitsmarkt wie derjenige der Schweiz ist der beste Garant für eine reibungslose internationale Öffnung.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Gemäss Legislaturplanung, sollte das Engagement der Schweiz im Rahmen der WTO-Doha-Runde das Folgende erreichen.

Zielsetzung ist ein erfolgreicher Abschluss der Doha-Runde mit einer weiteren schrittweisen Liberalisierung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen, einer Stärkung und Anpassung der Handelsregeln an die Entwicklungen der Weltwirtschaft, eine Verbesserung der Kohärenz zwischen der Handelspolitik und anderen Politikbereichen, insbesondere bei der Umweltpolitik und Entwicklungszusammenarbeit, sowie eine bessere Integration der Entwicklungsländer in das multilaterale Handelssystem. Für die Schweiz sind neben dem verbesserten Zugang für unsere Produkte im Ausland vor allem auch die Stärkung der internationalen Regeln der WTO von grundlegender Bedeutung.

Da es sich um internationale Verhandlungen handelt, kann und sollte der Bundesrat keine Frist für die Realisierung festlegen.

Ausbau des Netzes von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU

1. Ausgangslage

Die exponentielle Zunahme der Anzahl der in den letzten Jahren abgeschlossenen präferenziellen Handelsabkommen (oder Freihandelsabkommen, FHA) zeugt von der Bedeutung der FHA in der aussenwirtschaftspolitischen Strategie zahlreicher Handelspartner der Schweiz. Es liegt im Interesse der Schweiz, parallel zu ihrem Engagement auf der multilateralen Ebene, an dieser Entwicklung teilzuhaben, um Diskriminierungen gegenüber bedeutenden Konkurrenten auf ausländischen Märkten zu vermeiden. Obwohl die Schweiz ihren Markt auf multilateraler Ebene (namentlich GATT, GATS) bereits stark geöffnet hat, bestehen in gewissen Sektoren weiterhin hohe tarifäre und nicht tarifäre Handelsschranken. Die internationale Öffnung fördert jedoch das Wachstum. Eine Studie der OECD hat geschätzt, dass eine Erhöhung der Handelsöffnung um 10 Prozentpunkte schliesslich zu einer Steigerung des BIP pro Einwohner um 4% führt¹². Freihandelsabkommen mit wichtigen Handelspartnern, namentlich mit Schwellenländern, tragen mit zu diesen Effizienzgewinnen bei, die durch die internationale Öffnung hervorgerufen werden.

Auch wenn nicht direkt die Vermeidung von Diskriminierungen bezweckt wird, trägt der Abschluss von Freihandelsabkommen zur Dynamisierung unserer Aussenwirtschaftsbeziehungen bei. Diese Abkommen verstärken generell die Rechtssicherheit und die Stabilität der Rahmenbedingungen, welche die Wirtschaftsbeziehungen mit unseren Partnern bestimmen. Sie ermöglichen den Erhalt und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und erhöhen ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandort. Auch wenn nahezu zwei Drittel der Schweizer Exporte für die EU bestimmt sind, braucht die Schweizer Wirtschaft, deren Stärke unter anderem in der Herstellung von Nischenprodukten und im Angebot von Spezialitäten liegt, stark diversifizierte Absatzmärkte auf der ganzen Welt. Um diese grosse Vielfalt der Absatzmärkte zu erhalten, bildet deshalb der Abschluss präferenzeller Abkommen ein wichtiges Instrument unserer Aussenwirtschaftspolitik.

Neben der EFTA-Konvention und dem Freihandelsabkommen mit der EU verfügt die Schweiz zurzeit über 17 Freihandelsabkommen mit Ländern ausserhalb des EWR¹³. Dieses Netz von FHA der Schweiz setzt sich vorwiegend aus Abkommen zusammen, die gemeinsam mit den anderen EFTA-Staaten abgeschlossen wurden. Die Schweiz und die anderen EFTA-Staaten führen zurzeit Verhandlungen mit Algerien, Kolumbien, dem GCC¹⁴, Peru, Indien und Thailand. Weitere EFTA-Verhandlungen sind in Vorbereitung mit Albanien, Indonesien und Serbien, und exploratorische Gespräche im Hinblick auf ein eventuelles Freihandelsabkommen laufen mit Malaysia, Russland und der Ukraine. Auf bilateraler Ebene haben die Schweiz und Japan im Mai 2007 die Verhandlungen über ein Abkommen für Wirtschaftspartnerschaft und Freihandel eröffnet. Ausserdem haben die Schweiz und China

¹² Die Öffnung für den Handel wird anhand der Aussenhandelsverflechtung gemessen, d.h. dem gewichteten Durchschnitt der Exportintensität und der Importpenetration, angepasst, um die Grösse der Länder zu berücksichtigen.

¹³ Es handelt sich dabei um (Datum des Inkrafttretens): Kanada (unterzeichnet Anfang 2008), Chile (2004), Republik Korea (2006), Kroatien (2002), Ägypten (2007), Färöer-Inseln (1995, bilaterales Abkommen), Israel (1993), Jordanien (2002), Libanon (2007), Mazedonien (2002), Marokko (1999), Mexiko (2001), Palästinensische Behörde (1999), SACU (South African Customs Union: Südafrika, Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland, Inkrafttreten für 2008 erwartet), Singapur (2003), Tunesien (2006) und Türkei (1992).

¹⁴ Der Kooperationsrat der Arabischen Golfstaaten umfasst Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate

beschlossen, exploratorische Gespräche im Hinblick auf ein eventuelles Freihandelsabkommen aufzunehmen.

EFTA-Zusammenarbeitserklärungen bestehen ausserdem mit Albanien, den Ländern des MERCOSUR (Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay), der Mongolei, Serbien und der Ukraine. Diese sehen einen institutionalisierten Dialog über die Möglichkeiten zur Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen vor. Mit den USA hat die Schweiz aufgrund des Entscheids von Januar 2006, zurzeit keine Freihandelsverhandlungen aufzunehmen, ein bilaterales Zusammenarbeitsforum für Handel und Investitionen eingerichtet.

2. Beschreibung der Massnahme

Hinsichtlich der Handelsflüsse decken die Warenexporte unter den Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU¹⁵ zurzeit rund 6% der gesamten Schweizer Exporte ab. Dies macht rund einen Fünftel der Schweizer Exporte in Länder ausserhalb der EU aus. Die laufende Verbesserung des Zugangs zu den ausländischen Märkten und der Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsverkehr ist ein wichtiges Ziel der Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz. Die Freihandelsabkommen bilden ein erstrangiges Instrument für die Erreichung dieses Ziels.

Die Schweiz ist bestrebt, ihr Netz von Freihandelsabkommen auf bilateraler Basis oder in Abstimmung mit den anderen EFTA-Mitgliedstaaten auszuweiten. Dabei zielt sie in erster Linie auf die nicht-europäischen OECD-Mitglieder (z.B. Japan) und die rasch wachsenden Schwellenländer (z.B. China, GCC, Indien, Indonesien, Russland, Brasilien und Thailand). Neben der geografischen Abdeckung des Netzwerks bilateraler Abkommen ist auch der Anwendungsbereich der abgeschlossenen Abkommen von Bedeutung: Die Schweiz hat ein wirtschaftliches Interesse, dass die Freihandelsabkommen der zweiten Generation angehören, d.h. dass sie nicht nur Bestimmungen zum Warenhandel sowie zum geistigen Eigentum enthalten, sondern auch substantielle Verpflichtungen in den Bereichen Dienstleistungshandel, Investitionen und öffentliches Beschaffungswesen.

Damit die Ausdehnung des Netzes von Freihandelsabkommen der Schweiz zu Effizienzgewinnen führt und dadurch positive Auswirkungen auf das Wachstum hat (siehe weiter unten), sind die Wahl des Partners für ein Freihandelsabkommen sowie das Ausmass der mit dem Abschluss des Abkommens erreichten Marktöffnung und Verbesserung der Rahmenbedingungen von grosser Bedeutung. Ein Freihandelsabkommen ist zwar per Definition präferenziell, die mit einem Freihandelsabkommen verbundenen Ergebnisse können jedoch je nach Partner stark variieren.

Gemäss der Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates stehen für die Auswahl von möglichen Freihandelspartnern vier Kriterien im Vordergrund: (i) die aktuelle und potenzielle wirtschaftliche Bedeutung eines möglichen Partners; (ii) das Ausmass bestehender oder potenzieller Diskriminierungen, die sich aus Freihandelsabkommen eines möglichen Partners mit wichtigen Konkurrenten der Schweiz ergeben; (iii) die Verhandlungsbereitschaft des möglichen Partners sowie die Fristen, innerhalb derer ein Abkommen abgeschlossen und umgesetzt werden kann; (iv) die Kohärenz mit den allgemeinen ausserpolitischen Zielen der Schweiz.

¹⁵ Die Warenexporte in die EU belaufen sich auf rund 63% (2006).

3. Auswirkungen der Massnahme

Bei den wirtschaftlichen Auswirkungen eines Freihandelsabkommens kann zwischen statischen und dynamischen Wirkungen unterschieden werden. Die ersteren ergeben sich aus der tarifären und nicht tarifären Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungshandels. Die Reduktion von Handelsschranken führt zu sinkenden Preisen und einer grösseren Produktvielfalt für die Konsumenten und zu einem erleichterten Zugang zum ausländischen Markt für die Produzenten. Die zweitgenannten sind eine Folge der Zunahme der Handelsflüsse zwischen den Partnerländern, die die nationalen Unternehmen einem vermehrten internationalen Wettbewerb aussetzt, was die Spezialisierung fördert, Skaleneffekte begünstigt und den Technologietransfer erleichtert. Diese Faktoren tragen zur Stimulierung der Innovation und der Produktivität bei. Diese sich aus der Liberalisierung des Handels ergebenden dynamischen Wirkungen sind zwar schwieriger zu quantifizieren, jedoch von ebenso grosser Bedeutung. Ferner begünstigt die Rechtssicherheit das Vertrauensklima zwischen der Schweiz und dem Partnerland, was den Handel und die Investitionstätigkeit anregt. Hinsichtlich der öffentlichen Finanzen entsteht dem Staatshaushalt ein Verlust an Zolleinnahmen, der aber mittel- und langfristig durch die positiven Auswirkungen der Liberalisierung des Handels auf das Wachstum kompensiert wird.

Die Auswirkungen eines von der Schweiz abgeschlossenen Freihandelsabkommens zu quantifizieren ist schwierig, insbesondere da sich die Vertragsinhalte von einem Abkommen zum anderen unterscheiden. Allgemein gesehen ist das entscheidende Kriterium für den Umfang dieser Wirkungen, wieweit im Vergleich zu den geltenden multilateralen Regeln ein bilaterales Freihandelsabkommen den Marktzugang und die bevorzugte Behandlung erweitert. Mit Blick auf die Frage, inwiefern das Abkommen zum Entstehen oder zur Verlagerung des Handels beiträgt¹⁶, spielt es aber auch eine Rolle, wieweit sich seine Bedingungen von den Bedingungen unterscheiden, die für Drittländer gelten. Dies vorausgeschickt, stellt man dennoch fest, wenn man die statistische Entwicklung des Aussenhandels der Schweiz betrachtet, dass der Handel (Einfuhren und Ausfuhren) mit gewissen Freihandelspartnern und für gewisse Produkte in den Jahren nach dem Inkrafttreten der Freihandelsabkommen stärker gewachsen ist als der gesamte Handel der Schweiz.¹⁷

Die Entwicklung der Marktanteile der Schweiz im Vergleich zu einer Gruppe von Referenzländern, zum Beispiel zu den Ländern der OECD, kann ein Indikator für den Erfolg der Freihandelsstrategie sein, obwohl die Exportleistung von einer Vielzahl von Faktoren abhängig ist (unter anderem von der Entwicklung der Wechselkurse, der Binnen- und Aussennachfrage, der preisunabhängigen Wettbewerbsfähigkeit usw.).

Die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit (Umwelt und Gesellschaft)

- Freihandel und Umwelt: Die umstrittene Frage des vom Transportweg abhängigen CO₂-Ausstosses auf den gehandelten Waren ist abzuwägen gegenüber einer besseren

¹⁶ Je höher der Preisunterschied zwischen den beiden Versorgungsquellen ist (d.h. zwischen dem Freihandelspartner und den Drittländern, die günstiger produzieren aber nicht am Abkommen beteiligt sind) desto wahrscheinlicher ist es, dass die Verlagerung des Handels gegenüber dem Entstehen des Handels überwiegt. Die Verlagerungseffekte des Handels sind auch umso bedeutender, je höher der ursprüngliche Anteil des Handels aus den Drittländern ist.

¹⁷ Bei der Interpretation der Entwicklung der Handelsdaten ist nicht nur Vorsicht angebracht, weil diese nicht unbedingt einen Zusammenhang mit dem Abschluss eines Freihandelsabkommens aufweisen. Häufig verfügt man auch nicht über die nötige zeitliche Distanz, um einen statistisch signifikanten Zusammenhang nachweisen zu können.

Verwendung der Rohstoffe und der Möglichkeit, zusätzliche Einkünfte zu generieren, die für den Umweltschutz eingesetzt werden können.¹⁸

- Sozialer Aspekt: Langfristig profitieren alle Wirtschaftsakteure von der Liberalisierung des Handels, auch wenn kurzfristig Anpassungskosten auftreten können. Ein flexibler Arbeitsmarkt wie derjenige der Schweiz ist der beste Garant für eine reibungslose internationale Öffnung.

Diskriminierungen, die aus den von unseren Konkurrenten abgeschlossenen Freihandelsverträgen hervorgehen, können nur durch den Abschluss gleichartiger Verträge überwunden werden. Jedoch gibt es noch andere Instrumente zur Vertiefung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere sektorielle Abkommen (z.B. Abkommen über die Förderung und den Schutz von Investitionen, Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit). Die Länderstrategien des Bundesrates dienen der Bestimmung der geeignetsten Instrumente, um auf die Schwierigkeiten zu reagieren, mit denen Schweizer Unternehmen im Ausland konfrontiert sind.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Gemäss der Legislaturplanung soll die Entwicklung des Netzwerks von Freihandelsabkommen der Schweiz die folgenden Ziele erreichen:

Mit diesen Abkommen sollen die Schweizer Exporteure und Investoren den Zugang zu ausländischen Märkten zu den gleichen Bedingungen erhalten, wie ihre Hauptkonkurrenten (namentlich aus der EU, den USA und Japan) unter den entsprechenden bestehenden oder künftigen Präferenzabkommen. Grundsätzlich strebt die Schweiz bei der Aushandlung von Freihandelsabkommen eine umfassende Deckung an: Waren, Dienstleistungen, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, geistiges Eigentum, Wettbewerb. Dabei benötigen besonders jene Bereiche eine substanzielle Regelung, in denen die Handelspartner der Schweiz Präferenzabkommen mit wichtigen Konkurrenten abgeschlossen haben, die für die Schweiz ein Diskriminierungspotenzial darstellen. Bei Verhandlungen mit Entwicklungsländern können fallweise Vereinbarungen über technische Zusammenarbeit abgeschlossen werden, welche den Partnerstaaten die verstärkte Nutzung der Freihandelsabkommen ermöglichen.

Da es sich um internationale Verhandlungen handelt, kann und sollte der Bundesrat keine Frist für die Realisierung festlegen.

¹⁸ Gewisse empirische Daten sind vorhanden, die zeigen, dass die Umweltverschmutzung in den ersten Entwicklungsstadien steigt, ab einem gewissen Einkommensniveau jedoch allmählich zurückgeht. Diese Feststellung wird durch die sogenannte Umweltkurve von Kuznets illustriert. Die am häufigsten geäusserte Erklärung für diese Tatsache ist, dass die Nachfrage nach einer sauberen Umwelt mit dem Einkommen steigt. (Quelle: WTO (1999) Commerce et environnement. Dossiers spéciaux, Genf: WTO.)

Erarbeitung einer langfristigen Infrastrukturstrategie des Bundes

1. Ausgangslage

Leistungsfähige und sichere Infrastrukturen bilden einen wichtigen Faktor für die künftige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung eines Landes. Im Rahmen der Legislaturplanung 2003 – 2007 hatte sich der Bundesrat das Ziel gesetzt, eine Strategie zur Zukunft der schweizerischen Infrastrukturnetze zu entwickeln – dies im Einklang mit den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung. Eine übergreifende Infrastrukturstrategie für den Zeithorizont bis 2025, im Telekommunikationsbereich bis 2015, soll aufzeigen, wo angesichts der hohen Kosten bei den verschiedenen Infrastrukturnetzen mit welcher Priorität in ausreichende Kapazitäten und in eine hohe Zuverlässigkeit dieser Netze investiert werden sollte. Zu gewährleisten sind auch faire Bedingungen für den Zugang zu diesen Netzen für alle Wettbewerber, die Wirtschaft und die Haushalte. Diese Herausforderungen stellen sich für alle Infrastrukturnetze. Aus ihren technischen und betrieblichen Unterschieden können sich jedoch unterschiedliche Akzente ergeben.

Gegenstand der Strategie sind die Infrastrukturnetze von nationaler Bedeutung. Dazu gehören die Verkehrswege auf Strasse, Schiene und in der Luft, die Telekommunikations-, Rundfunk- und Fernsehnetze sowie die leitungsgebundenen Energienetze. Ausgeklammert bleibt der Postsektor, welcher vornehmlich Logistikdienstleistungen auf den Infrastrukturen Strasse, Schiene und Luft erbringt. In der Regel sollten sich die „nationalen“ Netze mit den rechtlichen Verantwortlichkeiten des Bundes decken. Ausgenommen bleiben daher auch jene infrastrukturgebundenen Sektoren, die im Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden liegen.

Bei der Erarbeitung der Strategie sollen nach Bedarf auch die im Rahmen einer OECD – Untersuchung („Infrastructure to 2030“) aus dem Jahr 2007 genannten Empfehlungen für die Sicherstellung der Finanzierung zukünftiger Infrastrukturen einfließen.

Steuerzahler, Nachfrager und Wirtschaft haben ein Anrecht darauf, dass die Effizienz der Infrastrukturen, die nicht immer ohne staatliche Unterstützung finanzierbar sind, auch in Zukunft weiter gesteigert wird. Deshalb müssen die Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung, die neue Technologien bieten, laufend ausgeschöpft werden, auch in Gebieten, in denen natürliche Monopole bestehen. Wo Marktöffnungen im engeren Sinne nicht sinnvoll sind, können andere Wettbewerbselemente zur Effizienzsteigerung eingesetzt werden (Ausschreibungen, Benchmarking).

2. Beschreibung der Massnahme

Ziel ist die Erarbeitung und Umsetzung einer nationalen Infrastrukturstrategie für die Zukunft in Form eines Berichts des Bundesrats. Zu erarbeiten sind entsprechende Leitlinien insbesondere bezüglich zukünftiger Prioritäten, Finanzierungs- und Regulierungsstrategien. Diese sind bei den laufenden und zukünftigen sektorspezifischen Revisionsvorhaben zu berücksichtigen.

Für die erwähnten Sektoren wird in einem ersten Schritt über den heutigen Stand der nationalen Netze orientiert. Danach werden die wesentlichen Herausforderungen für die einzelnen Infrastruktursektoren aufgrund der wichtigsten Einflussfaktoren geschildert und darauf die Leitlinien zur Sicherstellung von leistungsfähigen und effizienten Infrastrukturen für die Zukunft dargestellt. Da aus Gründen der Finanzierbarkeit, aber auch aus Gründen der Umweltpolitik nicht sämtliche Bedürfnisse erfüllbar sein werden, wird die Frage der Prioritäten durch Kosten-Nutzen-Überlegungen und vermehrte Berücksichtigung der

Kostenwahrheit inklusive Externalitäten geprägt sein müssen. Daran anschliessend stellt sich die Frage nach den Finanzierungsstrategien, d.h. ob eine Finanzierung durch Private vollständig, teilweise oder gar nicht möglich ist und – im Falle der Beteiligung der öffentlichen Hand – wie die öffentlichen Mittel mittels Wettbewerbselementen wie Ausschreibungen oder Benchmarkings möglichst effizient genutzt werden. Abschliessend folgt ein Überblick über die Strategie zur sektorspezifischen Umsetzung.

Aus einer wachstumspolitischen Sicht ist von Bedeutung, dass Engpässe bei den Infrastrukturen vermieden werden, da diese erstens das Wirtschaftswachstum hemmen könnten, andererseits aber auch den Wettbewerb auf den Infrastrukturen behindern würden. Im Rahmen der Möglichkeiten ist beim Aus-, Neubau und Betrieb von Infrastrukturen eine Finanzierung unter Beizug privater Akteure wenn möglich und sinnvoll vorzuziehen. Wenn öffentliche Mittel notwendig sind, muss sichergestellt werden, dass die knappen Ressourcen für die Volkswirtschaft so gewinnbringend und nachhaltig wie möglich eingesetzt werden.

3. Auswirkungen der Massnahme

Moderne, international vernetzte, leistungsfähige, sichere und gleichzeitig kosteneffiziente Infrastrukturen beeinflussen die Produktivität des privaten Kapitals und des Arbeitseinsatzes positiv. Fehlende oder qualitativ schlechte Infrastrukturnetze führen dagegen durch Überlastung zu Wartezeiten und Wettbewerbsproblemen auf den knappen Infrastrukturen und somit zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten. Eine kohärente Infrastrukturstrategie soll ausserdem dazu beitragen, dass die notwendigen hohen Investitionen so effizient wie möglich genutzt werden.

Erfolgsindikatoren sind:

- Qualität (Zuverlässigkeit, Sicherheit, Abdeckung) der Infrastrukturnetze
- Auslastung der Netze und Zugänglichkeit für Wettbewerber (effektive Nutzung durch Konkurrenten der ehemaligen Monopolisten)
- Kosteneffizienz der Netzinfrastrukturen (zu berücksichtigen sind staatliche Beiträge wie auch Beiträge der Nachfrager).

Für die gesellschaftliche Nachhaltigkeit ist wichtig, dass die Grundversorgung mit Infrastrukturdiensten in allen Landesteilen sichergestellt ist. Bei der Finanzierung der Infrastrukturen ist auch der finanziellen Nachhaltigkeit hinsichtlich Wartungs- und Betriebskosten Rechnung zu tragen.

Infrastrukturen haben bei deren Erstellung und während des Betriebs zahlreiche Wirkungen auf die Umwelt. Belastungen durch Luftschadstoffe, Lärm, Bodenverbrauch sowie Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft nehmen tendenziell infolge der Erweiterung der Infrastrukturnetze sowie der erwarteten Zunahme beim Energieverbrauch und Verkehrsaufkommens zu. Dies bedeutet für eine nachhaltige Infrastrukturstrategie, dass die Mobilität, der Energiebedarf, die Telekommunikations- und Rundfunkbedürfnisse umweltgerecht zu bewältigen sowie die Belastungen für Mensch und Umwelt möglichst zu minimieren sind.

Einen Kernpunkt bildet die Auflösung von Widersprüchen der umweltpolitischen und gesellschaftlichen Nachhaltigkeit: Eine umfangreiche Versorgung peripherer Regionen trägt nämlich einerseits zur gesellschaftlichen Nachhaltigkeit bei, verursacht aber auch unnötige Umweltkosten, auch durch Anreize zur zu dezentralen Besiedlung. Transparenz und Kostenwahrheit können zur Auflösung dieses Konflikts beitragen.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Das Mandat gemäss Botschaft zur Legislaturplanung:

In den kommenden vier Jahren will sich der Bundesrat für leistungsfähige, effiziente und umweltverträgliche Verkehrsinfrastrukturen und für gute Rahmenbedingungen für moderne Telekommunikationsdienstleistungen einsetzen. In der Energiepolitik steht die langfristige Versorgungssicherheit und die möglichst umweltschonende Energieproduktion und -Verwendung im Zentrum.

Die Erarbeitung einer langfristigen Infrastrukturstrategie war schon Teil der letzten Legislaturplanung und wird angesichts der hohen Relevanz der Planungssicherheit für die Akteure zusehends dringlicher.

Der Bericht soll Ende 2008 durch den Bundesrat verabschiedet werden.

Erste Entwürfe zum Bericht „Strategie zur Zukunft der schweizerischen Infrastrukturnetze“ werden gegenwärtig innerhalb des UVEK erarbeitet und konsolidiert. Danach erfolgt die Überarbeitung und Abstimmung mit der Departementspitze durch das Generalsekretariat UVEK. Anschliessend soll eine externe Expertengruppe, zu welcher auch die interessierten Dienststellen der übrigen Departemente zu zählen sind, zu Gesprächen eingeladen werden.

Öffnung des Postmarktes und Sicherstellung der Grundversorgung

1. Ausgangslage

Ein leistungsfähige und effiziente Grundversorgung mit Postdiensten ist wichtig für die Schweizer Volkswirtschaft. Bis 2004 war der schweizerische Postmarkt für private Anbieter geschlossen, die Schweizerische Post erbrachte die Dienstleistungen im Monopol. Anfang 2004 wurden der Paketmarkt und im April 2006 der Markt für Briefe über 100g geöffnet. Die Schweiz befindet sich im Vergleich zu den umliegenden Ländern aber weiterhin in einem Liberalisierungsrückstand. Die Mitgliedstaaten der EU haben ihre Briefmonopole per 2006 auf 50g gesenkt und werden bis zum 31. Dezember 2010 das Briefmonopol in 95% des Briefmarktes aufgehoben haben¹⁹. Einige Länder sind bereits weiter gegangen und haben ihre Postmärkte heute schon vollständig dem Wettbewerb geöffnet.

Die volkswirtschaftlichen Motivationen für die Marktöffnung im Postmarkt sind vielfältig: Erstens kann der potenzielle und tatsächliche Wettbewerb dazu beitragen, dass die Postdienstleistungen innovativ, effizient und kostengünstig für die Nachfrager erbracht werden. Zweitens ist ein geöffneter Schweizer Postmarkt attraktiv für in- und ausländische Investoren. Und drittens soll auch die gestärkte unternehmerische Freiheit der Schweizerischen Post dazu beitragen, dass sie in einem sich rasch international integrierenden Markt bestehen kann. Eine rasche vollständige Marktöffnung vermindert zudem das Risiko, dass die Schweizerische Post in Zukunft von der Reziprozitätsklausel der EU²⁰ betroffen wird.

In den bereits teilweise oder ganz geöffneten Postmärkten im Ausland zeigt sich, dass sich der tatsächliche Wettbewerb im Postsektor langsam und schrittweise einstellt. Dies vor allem deshalb, weil sich die lokalen ehemaligen Monopolisten dank der vorhandenen Infrastruktur und ihrer grossen Bekanntheit sowie dank der bedeutenden Skalenerträge in einer hervorragenden Ausgangslage befinden. Eine Totalrevision der Postgesetzgebung muss aus diesen Erfahrungen lernen. Sie soll der Schweizerischen Post und ihren Konkurrentinnen gleich lange Spiesse im Wettbewerb verschaffen, Investitionssicherheit verleihen und eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung sicherstellen. Nur schon der potenzielle Wettbewerb kann bedeutende positive wirtschaftliche Wirkungen erzeugen. Die Kontinuität des Angebots in bereits geöffneten Märkten zeigt gleichzeitig, dass Befürchtungen vor unkontrollierten Umwälzungen bei einer Marktöffnung kaum realistisch sind.

2002 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten in einer Gesamtschau Leitsätze zur weiteren Entwicklung des Postwesens. Einerseits soll weiterhin flächendeckend für alle Bevölkerungsgruppen eine gute postalische Grundversorgung sichergestellt werden. Andererseits soll der Postmarkt schrittweise und kontrolliert geöffnet werden. Die Post soll ausserdem durch die Anpassung ihrer Strukturen und die Erschliessung neuer Geschäftsfelder auf den Wettbewerb vorbereitet werden. Entsprechend diesen Vorschlägen, welche vom Parlament unterstützt wurden, wurden in der Folge die genannten Öffnungsschritte getätigt. Im Mai 2006 erteilte der Bundesrat dem UVEK den Auftrag zur Totalrevision der Postgesetzgebung. Im Rahmen dieser Arbeiten gab das UVEK im Sommer 2007 eine Studie

¹⁹ Einzig Griechenland, Luxemburg und die neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten haben für die vollständige Aufhebung bis spätestens 31. Dezember 2012 Aufschub erhalten, was den fehlenden 5% des Marktes entspricht.

²⁰ Art. 3 Ziff. 3 der Richtlinie 2008/6/EG sieht vor, dass Mitgliedstaaten, die ihre Märkte vollständig liberalisiert haben, innerhalb des Zeitraums von 2011-2013 Monopolbetrieben, die in einem anderen Mitgliedstaat tätig sind, den Zugang zum Markt für eine beschränkte Anzahl von Dienstleistungen verweigern dürfen.

über die Auswirkungen einer teilweisen und vollständigen Öffnung des Postmarktes in Auftrag²¹. Gestützt auf die Ergebnisse dieser Studie hat der Bundesrat am 27. Februar 2008 beschlossen, das Briefmonopol durch Verordnungsänderung per 1. April 2009 auf 50g zu senken. Gleichzeitig schickte er den Entwurf zum totalrevidierten Postgesetz in die Vernehmlassung, welches eine vollständige Marktöffnung per 1. April 2012 vorsieht. Die Vernehmlassung dauert bis zum 6. Juni 2008.

2. Beschreibung der Massnahme

Das Ziel der Totalrevision der Postgesetzgebung ist es, eine gesetzliche Ordnung zu schaffen, welche allen Marktteilnehmern gleich lange Spiesse gewährt und so den Wettbewerb im gesamten Postmarkt ermöglicht. Wichtigstes Element hierin ist die vollständige Marktöffnung auch des Briefmarkts. Die Wettbewerbsregeln sollen so ausgestaltet werden, dass der Markteintritt attraktiv wird und der Konkurrenzdruck zu einer effizienten und qualitativ hochwertigen Versorgung mit Postdiensten führt. Im selben Zug sollen die unternehmerischen Freiheiten der Schweizerischen Post als Unternehmen, das zunehmend im Wettbewerb mit privaten Konkurrentinnen steht und sich immer stärker mit dem Ausland vernetzt, verbessert und der Konkurrenz angeglichen werden.

Wichtige Elemente der Reform sind die folgenden Eckpunkte:

- Definition des Vorgehens bei der Marktöffnung bis zur vollständigen Aufhebung des Briefmonopols;
- Definition einer flächendeckenden, ausreichenden und preiswerten Grundversorgung und eines Systems zu deren Finanzierung;
- Definition der Marktordnung, Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Anbieter im sich öffnenden Markt (hinsichtlich Marktzugang, in regulatorischer, steuerlicher und technischer Hinsicht);
- Ausgestaltung der Regulationsbehörde;
- Anpassung der Rechtsform (Verselbständigung) und der arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen der Schweizerischen Post.

Die wesentlichen Punkte für die Steigerung der Produktivität und Innovation in der Branche für das Wachstum sind erstens die Erhöhung der Wettbewerbsintensität über die Schaffung gleich langer Spiesse für aktive und potenzielle Konkurrenten im Postmarkt, zweitens die Herstellung von Investitionssicherheit für die Anbieter – namentlich ein verbindlicher Fahrplan für die Reformen bei Regulierung und Marktöffnung – und drittens die Ausstattung der Schweizerischen Post mit mehr unternehmerischer Freiheit, damit sie im in- und ausländischen Wettbewerb bestehen kann.

3. Auswirkungen der Massnahme

Die weitere Öffnung des Postmarktes hat umfassende volkswirtschaftliche Auswirkungen, da sowohl Grossunternehmen, KMU, Konsumenten wie auch eine grosse Zahl von Arbeitnehmenden davon betroffen sind. Der Postmarkt ist eine Branche, die mit der effizienten Bereitstellung von Postdienstleistungen eine Grundlage für das Wachstum anderer Branchen bildet. Gleichzeitig liegt im Postmarkt selber ein Wachstumspotenzial (zunehmende Vernetzung mit anderen Logistikangeboten, innovative Angebote).

²¹ Plaut Economics/Frontier Economics, "Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011", London, Dezember 2007.

Im Bereich des bereits liberalisierten Paketmarkts haben auf Kundenseite von der Liberalisierung bisher in erster Linie Grosskunden direkt profitiert, welche in den Genuss von neuen Produkten und attraktiven Preise kommen. Die Privatkunden profitieren einerseits indirekt, da sie oft für die Versandkosten der Grosskunden der Post aufkommen, andererseits aber auch von den durch den Wettbewerbsdruck verbesserten Dienstleistungen der Schweizerischen Post und langsam aufkommenden Angeboten der Konkurrenz.

Der zu öffnende Briefmarkt ist von grossen Skalenerträgen geprägt. Von den 3.21 Mia. adressierten Briefen (2006) sind heute nur 12% theoretisch für private Konkurrentinnen zugänglich. Dieser Anteil ist zu klein, um Investitionen alternativer Anbieter rentabel zu machen und einen Wettbewerb im Briefmarkt entstehen zu lassen. Eine vollständige Öffnung lässt schrittweise zunehmende Investitionen der Konkurrentinnen in den Postmarkt erhoffen. Der effektive Wettbewerb über alle Wertschöpfungsstufen wird sich in erster Linie auf die städtischen Gebiete konzentrieren. Die Preise werden gegenüber dem heutigen Niveau voraussichtlich mehrwertsteuerbereinigt in den meisten Fällen sinken, gemäss den Erfahrungen im europäischen Ausland aufgrund des Konkurrenzdrucks vor allem für Geschäftskunden, wovon die Konsumenten - wie ausgeführt - indirekt profitieren können. Allfällige negative Preisdifferenzierungen zuungunsten von Privatkunden resp. peripheren Regionen werden vermieden, indem der Grundversorgerin vorgeschrieben wird, die Preise distanzunabhängig festzusetzen. Negativen Auswirkungen auf die Finanzierungssituation in der Grundversorgung soll durch eine flexible Ausgestaltung des Grundversorgungsauftrages sowie der Bereitstellung der notwendigen Finanzierungsmechanismen (Finanzierung aus der Branche über einen Fonds, Abgeltungen des Bundes) entgegengewirkt werden.

Das Wachstumspotenzial der Schweizerischen Post liegt in erster Linie im Ausland. Die vorgesehenen Unternehmensreformen soll die Zusammenarbeit oder Beteiligungen an ausländischen Gesellschaften erleichtern. Im Inland sorgt eine starke und wettbewerbsfähige Post für den Werterhalt und die Weiterentwicklung der Postdienste. Zudem besteht ein grosses Interesse an einer stabilen Entwicklung der zweitgrössten Arbeitgeberin im Land.

Erfolgsindikatoren sind:

- Entwicklung des Angebots (Preise, Qualität, Innovation) und der Versorgung für Klein- und Grosskunden, für Einzel- und Massensendungen
- Entwicklung der Schweizer Postdienstleister im nationalen und internationalen Markt
- Investitionen der Schweizerischen Post und ihrer Konkurrentinnen im Schweizer Postmarkt.

Zu den Auswirkungen auf die soziale und ökologische Dimension der Nachhaltigen Entwicklung lässt sich festhalten, dass die erfolgreiche Nutzung von Wettbewerbselementen zu verbesserter Ressourceneffizienz und damit auch zu einer besseren finanziellen Tragbarkeit einer qualitativ hochstehenden Grundversorgung beitragen wird. Für die Gesellschaft positive Effekte sind auch hinsichtlich der Preisentwicklungen zu erwarten. Ein Marktwachstum im Postmarkt könnte andererseits bedeuten, dass mehr umweltschädliche Transportleistungen erbracht werden. Möglicherweise nachteilige Wirkungen der Marktöffnung auf die oft niedrig qualifizierten Beschäftigten im Postmarkt sollen durch flankierende Massnahmen minimiert werden.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Das Mandat gemäss Botschaft zur Legislaturplanung lautet:

Öffnung des Postmarktes und Sicherstellung der Grundversorgung: Bei der Revision der Postgesetzgebung (SR 783.0) sollen die weiteren Marktöffnungsschritte festgelegt werden. Dabei soll die flächendeckende Grundversorgung bei einer Öffnung des Postmarktes gewährleistet werden. Die Rahmenbedingungen der Post sollen verbessert werden, damit sie sich auch in Zukunft erfolgreich behaupten kann.

Die Botschaft zur Totalrevision der Postgesetzgebung soll 2008 vom Bundesrat verabschiedet werden.

Mit Beschluss vom 27. Februar 2008 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Totalrevision der Postgesetzgebung eröffnet. Das weitere Vorgehen hängt unter anderem von den Ergebnissen der Vernehmlassung ab.

Weiterführung der Bahnreform und der weiteren Reformen im öffentlichen Regionalverkehr

1. Ausgangslage

Der gut funktionierende öffentliche Verkehr gehört zu einer der Stärken des Wirtschaftsstandorts Schweiz. Er ist gleichzeitig aber auch einer der bedeutendsten Subventionsempfänger: Die Abgeltungen des Bundes für Vorhaltekosten der Infrastruktur betragen insgesamt über 1.2 Mia CHF, die Abgeltungen der von Bund und Kantonen bestellten Leistungen im regionalen Personenverkehr gemäss Eisenbahngesetz summierten sich im Jahr 2006 allein für den Bund auf weitere 1.3 Milliarden Franken²². Vor diesem Hintergrund sind effizienzsteigernde Massnahmen im öffentlichen Verkehr zwingend, einerseits um die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem privaten Verkehr zu steigern und zu erhalten und andererseits um die finanziellen Beiträge der Kunden und öffentlichen Besteller zu optimieren. Eine erhöhte Intensität der Konkurrenz in der Schweiz fördert die Produktivität und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Schweizer Verkehrsunternehmen.

Die Liberalisierung im Personen- und insbesondere im Schienenverkehr verlangt aufgrund der Komplexität des Marktes nicht nach einer vollständigen Deregulierung, sondern vielmehr nach wettbewerbs- und investitionsfreundlichen Regelungen, die den Zugang zu monopolistischen Infrastrukturen ermöglichen und die Effizienzvorteile von Ausschreibungswettbewerb und Benchmarkings nutzen. Die richtigen Regeln ermöglichen auch, dass die Schweiz ihre Errungenschaften im öffentlichen Verkehr wie die hohe Netzdichte, den Taktfahrplan und eine nutzerfreundliche Tarifstruktur bewahren kann.

Bei der Liberalisierung im Güterschienenverkehr, die vor allem über den nichtdiskriminierenden Netzzugang erfolgte, gehört die Schweiz zu den Vorreitern in Europa und hat mit ihr positive Erfahrungen hinsichtlich Effizienzwirkungen gemacht. Ebenso fanden bereits über 30 Ausschreibungen regionaler Busverkehrsleistungen statt, die dank der Ausschreibungen i.A. zu einem wesentlich günstigeren Preis offeriert wurden²³. Mit den frei werdenden Finanzmitteln konnten Bund und Kantone die Angebote im öffentlichen Verkehr weiter ausbauen.

Beim öffentlichen Personenverkehr auf der Schiene gehört die Schweiz dagegen zu denjenigen Staaten, die ihre Märkte am wenigsten für wettbewerbliche Formen der Effizienzsteigerung geöffnet haben²⁴. In der Schweiz besteht auf Basis des revidierten Eisenbahngesetzes (EBG) und der Abgeltungsverordnung (ADFV) die Möglichkeit der Ausschreibungen erst als Kann-Vorschrift, wobei das Instrument aufgrund der kaum bestehenden Grundlagen bisher de facto nicht genutzt wurde.

Die Bahnreform 2 hatte ursprünglich unter anderem vorgesehen, das Element des Ausschreibungswettbewerbs auch im regionalen Personenschienenverkehr zu stärken. Die im ersten Anlauf an finanzpolitischen Streitigkeiten gescheiterte Bahnreform 2 wird den eidgenössischen Räten gestaffelt neu unterbreitet.

In der laufenden Legislatur geht es nun um die Erleichterung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs auf der Schiene durch einheitliche technische Vorschriften und Verfahren, um die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Netzzugangs für Eisenbahnverkehrs-

²² Quelle : Datenbank der Bundessubventionen, http://www.efv.admin.ch/d/themen/bundesfinanzen/subventionen/subventionsdb_uvek.php

²³ Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Ip Schenk 07.3807

²⁴ Vgl. SECO(2005) : Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU.

unternehmen und um die Neuordnung der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur, die eine Gleichbehandlung zwischen der SBB und Privatbahnen schafft. Auf dieser Basis kann dann die vom Bundesrat dem UVEK in Auftrag gegebene gesonderte Botschaft zum Thema Ausschreibungen im regionalen Personenverkehr sowohl im Bus- wie auch im Schienenverkehr in Angriff genommen werden. Gemäss Auftrag des Bundesrats soll zum Ausschreibungswettbewerb ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt und dem Parlament eine Botschaft vorgelegt werden, die noch in der laufenden Legislaturperiode vom Parlament verabschiedet werden soll.

2. Beschreibung der Massnahme

Durch die Weiterführung der Bahnreform sollen Wettbewerbselemente im Schienenverkehr und insbesondere im öffentlichen Personenverkehr verstärkt genutzt werden. Dadurch sollen die geleisteten Beiträge der Nachfrager und Besteller effizienter verwendet, die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Individualverkehr gestärkt und die Konkurrenzfähigkeit von Schweizer Unternehmen im öffentlichen Verkehr mit Blick auf die sich zunehmend international integrierenden Märkte verbessert werden.

Wichtige Elemente der Reform sind:

1. Die *Erleichterung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs* durch einheitliche Vorschriften und Verfahren;
2. die *Gleichbehandlung von SBB und Privatbahnen* hinsichtlich Finanzierung der Infrastruktur; ebenso wo möglich und sinnvoll die Gleichbehandlung zwischen Bus- und Schienenverkehr.
3. die *konsequente Nutzung wettbewerblicher Elemente* wie dem Ausschreibungswettbewerb zur Effizienzsteigerung. Vorbedingung dazu ist die Schaffung der notwendigen regulatorischen Voraussetzungen, welche die Aktivität von Konkurrenten und die Wahrung der Errungenschaften im öffentlichen Verkehr erlauben. Eine erfolgsversprechende Anwendung der wettbewerblichen Elemente setzt unter anderem voraus, dass
 - a. ...der Ausschreibungswettbewerb nicht nur als Drohinstrument genutzt, sondern effektiv bei Auslaufen der Konzessionen genutzt wird; dazu ist eine langfristige Strategie zum Ausschreibungswettbewerb notwendig, die allen Parteien Planungs- und Investitionssicherheit und den Transportunternehmen unternehmerische Freiheiten verschafft;
 - b. ...sich Kantone und Gemeinden bei ihren Bestellprozessen zunehmend koordinieren, um eine genügende Losgrösse sicherzustellen, die auch internationale Investoren anzieht;
 - c. ... im Schienenverkehr auch gebrauchtes Rollmaterial nichtdiskriminierend für neue Konkurrenten der etablierten Anbieter zugänglich gemacht wird;
 - d. ...das Ausschüttungsverbot von Gewinnen im öffentlichen Verkehr aufgehoben wird.

Die wesentlichen Punkte für die Steigerung der Produktivität und für das Wachstum sind die Erhöhung der Wettbewerbsintensität, die letztendlich durch die konsequente Nutzung des Ausschreibungswettbewerbs auch im Personenverkehr getrieben wird. Gleichzeitig sind die Errungenschaften im schweizerischen öffentlichen Verkehr zu wahren sowie die Übergangskosten zwischen Anbietern zu reduzieren und die Investitionssicherheit zu fördern, indem die Modalitäten der Ausschreibungen und eine längerfristige Ausschreibungsstrategie definiert werden.

3. Auswirkungen der Massnahme

Addiert man zu den staatlichen Abgeltungen, die unter 1. dargelegt sind, noch die Beiträge der Nutzer des öffentlichen Verkehrs, so kommt man auf einen Markt von mehreren Milliarden Franken, der heute monopolistisch organisiert ist. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass mit Wettbewerbselementen wie einer konsequenten Ausschreibungsstrategie Effizienzgewinne im zweistelligen Prozentbereich möglich sind, die zur Qualitätssteigerung sowie zum Erhalt und Ausbau des Angebots genutzt werden können²⁵. Hinzu kommen die Effekte gesteigerter Innovationsanreize. Eine zentrale Rolle kommt der Ausarbeitung der Ausschreibungsmodalitäten zu, die gleichzeitig sicherstellen, dass Investitionsanreize und die Errungenschaften des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz gesichert bleiben.

Als Erfolgsindikator im Vordergrund steht das Preis-/Leistungsverhältnis für Besteller und Nachfrager im öffentlichen Verkehr. Kostenseitig ist die Summe aus Abgeltungen und Beiträgen der Nachfrager pro Personenkilometer auf einer definierten Strecke relevant; hinsichtlich der Leistung sind Qualitätsparameter zu beobachten, insbesondere die Zuverlässigkeit (Pünktlichkeit, Sicherheit) und Dichte des Angebots.

Zu den Wirkungen auf die ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigen Entwicklung lässt sich festhalten, dass die erfolgreiche Nutzung von Wettbewerbselementen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zum umweltschädlicheren Individualverkehr und somit zur vermehrten Nutzung des öffentlichen Verkehrs beitragen dürfte. Angesichts der grossen Höhe der Abgeltungen liegt es im Interesse der finanziellen Nachhaltigkeit, die Effizienz des Angebots mittels Wettbewerbselementen zu steigern.

In Sachen Alternativen ist zu beachten, dass im Rahmen des in Erarbeitung befindlichen dritten Bahnpakets der EU verschiedene Ideen zur Verstärkung der Wettbewerbsintensität im Schienenverkehr diskutiert werden. Angesichts der Grenznähe der Schweiz und des bestehenden Landverkehrsabkommens könnten die Reformen bei einer Übernahme wesentliche Effekte auf die Schweiz zeitigen. Die weitere Entwicklung bleibt vorerst zu beobachten.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Das Mandat gemäss Botschaft zur Legislaturplanung lautet :

Weiterführung der Bahnreform: Die im ersten Anlauf gescheiterte Bahnreform 2 (BB1 2005 2415) wird den eidgenössischen Räten gestaffelt neu unterbreitet.

Als letzter Schritt der „neuen“ Bahnreform 2 soll die Botschaft zum Ausschreibungswettbewerb im regionalen Personenverkehr Ende 2009 vom Bundesrat verabschiedet werden.

Damit die Bahnreform vollständig, also inklusive Reformen zum Ausschreibungswettbewerb im regionalen Personenverkehr bei Gleichbehandlung von Bus- und Schienenverkehr in der laufenden Legislatur umgesetzt werden kann, muss die entsprechende, breit angelegte Vernehmlassung spätestens Anfang 2009 eröffnet werden.

Insbesondere der Ausschreibungswettbewerb im regionalen Personenverkehr – namentlich wenn der Schienenverkehr eingeschlossen wird – bedarf komplexer und vielfältiger Vorarbeiten. Er tangiert eine Vielzahl von Interessen, insbesondere diejenigen der heutigen

²⁵ Vgl. z.B. KCW (2007): Liberalisierung im Schienenverkehr. Ergebnisse des Ausschreibungswettbewerbs in Schleswig-Holstein und Hessen und Folgerungen für die Schweiz.

Monopolisten sowie der Kantone und Gemeinden. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass die Diskussionen auf Basis der Vernehmlassung und im Parlament kontrovers ausfallen und viel Zeit benötigen werden. Aus diesem Grund sollte die Zusammenarbeit mit den Interessierten so rasch wie möglich intensiviert werden, da ansonsten sowohl die Erarbeitung einer akzeptablen Vorlage wie auch eine Behandlung im Parlament in der laufenden Legislatur unrealistisch wird. Die als letzter Schritt der „neuen“ Bahnreform 2 folgende Botschaft zum Ausschreibungswettbewerb im regionalen Personenverkehr soll spätestens Anfang 2009 in die Vernehmlassung geschickt und Ende 2009 durch den Bundesrat verabschiedet werden.

Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit "Road pricing"

1. Ausgangslage

In der Schweiz stellen die Staus vor allem in den Städten und den Agglomerationen ein Problem dar. Diese Staus verursachen wirtschaftliche Kosten, deren Höhe mit der Zunahme des Verkehrsvolumens regelmässig ansteigt. In dieser Situation sind grundsätzlich zwei Lösungen vorstellbar: Entweder der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen, was einer Erhöhung des Angebots gleichkommt, oder die Einführung von Massnahmen zur Reduktion der Nachfrage (z.B. ein Road Pricing). Im Ausland ist immer häufiger die Einführung von Road Pricings in den Agglomerationen zu beobachten.

Am 7. Dezember 2007 hat der Bundesrat das Aussprachepapier des UVEK zum weiteren Vorgehen in Sachen Road Pricing zur Kenntnis genommen und das UVEK beauftragt, die Unterlagen für die Vernehmlassung zu einem Gesetzesentwurf betreffend Durchführung von Pilotversuchen mit Stauabgaben vorzubereiten und dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

2. Beschreibung der Massnahme

Die Massnahme bezweckt die Reduktion der Staukosten. Dazu sollen eine Botschaft und ein Bundesgesetz vorbereitet werden, mit denen die Einführung des Road Pricings in denjenigen Agglomerationen ermöglicht wird, die dies wünschen. In einer ersten Phase erfolgt die Einführung als Versuch.

Das Gesetz und/oder die Botschaft haben insbesondere die folgenden Punkte zu präzisieren:

- das Ziel der Abgabe (vor allem Reduktion der Staukosten, aber auch Schutz der Umwelt),
- die Bedingungen (vor allem hinsichtlich der Kosten der Erhebung und der Abstimmung mit den an anderen Orten in der Schweiz oder in der EU verwendeten Systemen)
- den Kreis der Abgabepflichtigen
- die Zuständigkeit für die Bewilligung zur Durchführung von Versuchen.

Ausserdem sollen den Kantonen Hinweise zur Verwendung der Einnahmen gegeben werden.

Damit dieses Projekt das Wachstum fördert, ist es wichtig, dass das Kosten/Nutzen-Verhältnis des Projekts so günstig wie möglich ist:

- die Kosten des Systems umfassen die Erhebungskosten und die Investitionskosten
- der Nutzen ist vor allem von der Staureduktion heute und in Zukunft abhängig.

Diese Kosten und Nutzen werden von der konkreten Ausgestaltung der Projekte in den verschiedenen Agglomerationen abhängig sein, doch die Botschaft des Bundesrates sollte diese Aspekte bereits behandeln.

3. Auswirkungen der Massnahme

Der Bezug zum Wachstum ergibt sich aus den folgenden Überlegungen:

- Die Staukosten belaufen sich auf 1,5 Milliarden Franken pro Jahr. Es handelt sich dabei vorwiegend um verlorene Zeit für die Unternehmen und die Haushalte (1,2 Milliarden, stark zunehmend).
- Die Zunahme der Staus: Bis 2030 wird ein Anstieg des Verkehrsaufkommens von rund 25% erwartet. Wenn keine Massnahmen ergriffen werden, behindern die zunehmenden Staus das gute Funktionieren der Verkehrsinfrastrukturen.
- 85-90% der Staus betreffen die Agglomerationen, die gleichzeitig der Motor des Wirtschaftswachstums sind.
- Indem eine bessere Verwendung des bestehenden Verkehrsnetzes gefördert wird, reduziert das Road Pricing den Bedarf an neuen Infrastrukturen.

Aus Wachstumssicht kann das Projekt als Erfolg betrachtet werden, wenn (1) diejenigen Agglomerationen sich dafür interessieren, die viele Staus aufweisen (namentlich Zürich, Basel, Genf) und wenn (2) die Botschaft Bedingungen vorsieht, die mögliche negative Auswirkungen auf die Wirtschaft gering halten (hinsichtlich des Ziels des Road Pricings, der Erhebungskosten, der Auswirkungen auf die Fiskalquote).

Die Auswirkungen auf die Dimensionen Umwelt und Gesellschaft der Nachhaltigkeit sind:

- Umwelt: Positive Auswirkung auf die Luftverschmutzung, auf das Klima und auf den Ressourcenverbrauch.
- Gesellschaft: Wie sich Road Pricing auf die einzelnen Einkommensschichten auswirkt, ist auch abhängig von der Frage der Einkommensverwendung. Weniger bemittelte Schichten fahren weniger oder überhaupt nicht Auto. Sie könnten (mit-) profitieren, wenn die Einnahmen für den öffentlichen Verkehr verwendet werden oder wenn - konform zum Ziel der Staatsquotenneutralität - fixe Abgaben wie die Motorfahrzeugsteuern durch variable wie Road Pricing ersetzt werden. Auch die Reduktion oder der Ersatz von Parkgebühren ist ein möglicher Verwendungszweck. Speziell Benachteiligte wie die Behinderten können von der Abgabe befreit werden. Durch eine Sonderlösung kann auch der Situation von Bewohnern einer Zone mit Road Pricing Rechnung getragen werden.

Angesichts der Problematik der Staukosten sind verschiedene Alternativen denkbar:

- Erhöhung des Angebots. Die bestehenden Verkehrskapazitäten können erhöht werden, einerseits im öffentlichen Verkehr (Entwicklung des öffentlichen Transportangebots), andererseits im Privatverkehr (Bau neuer Strassen, Brücken, Tunnels usw.). Jede Lösung weist ihre spezifischen Vor- und Nachteile auf.
- Reduktion der Nachfrage. Schon heute werden zahlreiche Massnahmen zur Reduktion der Nachfrage eingesetzt (z.B. Parktarife, Fahrverbote, weitere Einschränkungen).

Das Road Pricing ist ein zusätzliches Instrument für die Agglomerationen, es verhindert nicht die Anwendung der anderen Möglichkeiten, wenn diese sich besser eignen.

Auch beim Road Pricing sind verschiedene Lösungen denkbar. Man könnte sich zum Beispiel ein Road Pricing vorstellen, welches das gesamte Staatsgebiet betrifft ("flächendeckend"). Eine solche Entwicklung wäre langfristig denkbar. Diese Option ist vor allem im Hinblick auf eine mögliche grundsätzliche Umstellung des Verkehrsfinanzierungssystem aufgrund sich verändernder Rahmenbedingungen von Interesse. Zu denken ist in diesem Zusammenhang insbesondere an die zunehmende Verbreitung verbrauchsarmer Fahrzeuge oder von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben.

Ein Schlüsselfaktor in der Diskussion um das Road Pricing ist die Entwicklung über die Zeit hinweg, einschliesslich die technologische Entwicklung, die in Zukunft die positiven Auswirkungen auf das Wachstum verstärken sollte:

- die technischen Fortschritte sollten zu einer Reduktion der Kosten für die Erhebung der Abgabe führen;
- eine Harmonisierung der Systeme für die Erhebung der Abgabe auf internationaler Ebene reduziert die Notwendigkeit, je nach Ort, wo man hinfährt, mehrere Erfassungssysteme zu haben, und trägt so zu einer weiteren Reduktion der Kosten bei.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Das Mandat gemäss Botschaft zur Legislaturplanung lautet:

Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit «Road Pricing» in städtischen Gebieten: Der Bundesrat will mit dem Erlass eines befristeten Bundesgesetzes die Durchführung von Versuchen mit Stauabgaben in Städten und Agglomerationen ermöglichen. In diesem Gesetz sollen einerseits die heute fehlende Rechtsgrundlage für die Durchführung solcher Versuche geschaffen, andererseits die wichtigsten Rahmenbedingungen geregelt werden (Zweck, Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand und Höhe der Abgabe etc.).

Bis Ende 2008 soll dem Bundesrat ein Gesetzesentwurf unterbreitet und von diesem für die Vernehmlassung freigegeben werden.

Eine Zusammenarbeit muss zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht etabliert werden. Mehr oder weniger substanzielles Interesse an der Einführung von Road Pricing gibt es in den grösseren Schweizer Städten, da hier die Probleme am grössten sind.

Folgende Risiken bestehen:

- Die Kosten der Erhebung reduzieren die wirtschaftlichen Vorteile des Road Pricings.
- Fragen des Datenschutzes, diese lassen sich aber durch klare Regulierung gut eingrenzen.

MWST-Reform

1. Ausgangslage

Die Mehrwertsteuer als wichtigste Einnahmequelle des Bundes wird als zu komplex und für die Steuerzahler wie für die Verwaltung administrativ als zu aufwändig und risikoreich kritisiert. Daher soll das Gesetz total revidiert und vereinfacht werden.

Der Bundesrat stellte im Jahr 2005 in seinem Bericht "10 Jahre Mehrwertsteuer" einen grundsätzlichen Reformbedarf fest. Deshalb beauftragte er das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), eine Überarbeitung des Mehrwertsteuergesetzes an die Hand zu nehmen. Das EFD liess daraufhin einen externen Bericht zum Reformbedarf bei der Mehrwertsteuer (Expertenbericht Spori) erstellen.

In einem ersten Schritt setzte die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) im Jahr 2005 zahlreiche Praxisänderungen um. Auf den 1. Juli 2006 hat der Bundesrat in einem zweiten Schritt die Verordnung zum Mehrwertsteuergesetz geändert, um den Formalismus abzubauen. In einem dritten Schritt erteilte das EFD der ESTV im Mai 2006 den Auftrag, den Entwurf für ein total revidiertes Mehrwertsteuergesetz auszuarbeiten. Im Februar 2007 gab der Bundesrat drei Reform-Module zur Vereinfachung des Mehrwertsteuergesetzes in die Vernehmlassung. Grundlage bildete das Modul „Steuergesetz“ mit über 50 Gesetzesänderungen. Im Modul „Einheitssatz“ war zusätzlich ein einheitlicher Steuersatz von 6 Prozent sowie die Abschaffung von über 20 der heute bestehenden 25 Steuerausnahmen vorgesehen (in einer Untervariante wurde zudem die Beibehaltung der Ausnahme im Gesundheitswesen zur Diskussion gestellt). Im Modul „2 Sätze“ wurden der Normalsatz von 7,6 Prozent beibehalten und die aufgehobenen Steuerausnahmen einem reduzierten Satz von 3,4 Prozent unterstellt.

Nahezu alle Vernehmlassungsteilnehmer bejahen den Reformbedarf bei der MWST. Die Umsetzung des Moduls „Steuergesetz“ wird als wichtig, richtig und vordringlich erachtet. Das Modul „Einheitssatz“ wird von weiten Teilen der Wirtschaft und von wirtschaftsnahen Kreisen klar befürwortet, weil nur dieses eine konsequente Vereinfachung der Mehrwertsteuer bewirke. Mehrheitlich auf Ablehnung stösst die Aufhebung der Steuerausnahmen jedoch bei den Branchen, die davon direkt betroffen sind (Gesundheit, Soziales, Sport, Kultur und Bildung).

Der Bundesrat hat am 16. Januar 2008 beschlossen, dem Parlament eine Sammelbotschaft mit zwei voneinander unabhängigen Teilen zu unterbreiten. Das Fundament der Steuerreform bildet ein erster Teil mit einem vollständig überarbeiteten MWST-Gesetz. Im zweiten Teil der Botschaft schlägt der Bundesrat die Einführung eines Einheitssatzes von 6,1 Prozent und die Abschaffung von möglichst vielen Steuerausnahmen vor, was die MWST noch konsequenter vereinfacht.

2. Beschreibung der Massnahme

Ziel der Reform ist eine möglichst weitgehende Vereinfachung des Systems, die Gewährung grösstmöglicher Rechtssicherheit für die Steuerpflichtigen, die Erhöhung der Transparenz sowie eine verstärkte Kundenorientierung der Verwaltung. Damit soll erreicht werden, dass Steuerpflichtige ihren Aufwand für die Handhabung und Abrechnung der Mehrwertsteuer signifikant reduzieren können, dass die Rechtslage für mehrwertsteuerrelevante Fragen klar und transparent ist, der Umgang mit der Verwaltung unkompliziert und speditiv vonstatten geht und systembedingte Verzerrungen zu Lasten der Konsumenten und der Volkswirtschaft insgesamt abgebaut werden können.

Die Sammelbotschaft in zwei Teilen wird nach den folgenden Grundzügen ausgearbeitet:

- a. Der erste Teil der Botschaft umfasst ein vollständig überarbeitetes Mehrwertsteuergesetz. Dieses orientiert sich am Gesetzesentwurf der Treuhandkammer sowie an den in der Vernehmlassung vorgebrachten Änderungsvorschlägen. An der Vorsteuerabzugskürzung beim Erhalt von Subventionen und Spenden wird festgehalten. Die Steuersätze und der Umfang der Steuerausnahmen werden nicht verändert.
- b. Der zweite Teil der Botschaft enthält diejenigen Verfassungs- und Gesetzesänderungen, die erforderlich sind, um das Mehrwertsteuergesetz mit einem einheitlichen Steuersatz und möglichst wenigen Steuerausnahmen auszugestalten. So wird unter anderem das Gesundheits- und Sozialwesen der MWST unterstellt.

Die wesentlichen Punkte für das Wachstum sind :

- Je einfacher die MWST ausgestaltet ist, desto günstiger wirkt sich dies auf die aktuell rund 312'000 steuerpflichtigen Unternehmen und damit die Volkswirtschaft aus. Durch den kleineren administrativen Aufwand dank Vereinfachungen bei der Abrechnung, besserer Unterstützung durch die MWST-Verwaltung und mehr Rechtssicherheit können die Unternehmen spürbar Kosten sparen.
- Zusammen mit dem Einheitssatz führt die Streichung von Ausnahmen zudem zu einer beträchtlichen Verminderung der Schattensteuer (Taxe occulte), welche die Unternehmen unerwünscht belastet. Diese können dadurch effizienter produzieren und Dienstleistungen anbieten. Auf der anderen Seite führt die Aufhebung von Ausnahmen dazu, dass zusätzliche Betriebe steuerpflichtig werden. Es handelt sich um maximal 30'000 Unternehmen, wovon ein grosser Teil im Gesundheitssektor tätig ist.

3. Auswirkungen der Massnahme

Laut Gutachten des Ökonomen Frank Bodmer²⁶ lösen die Einführung eines MWST-Einheitssatzes von 6,0% und der Abbau der Ausnahmen langfristig ein zusätzliches Wachstum des Bruttoinlandproduktes (BIP) von 0,3 bis 0,8 Prozent aus. Dank dieser Reform liegt das BIP also zwischen 1,5 und 3,9 Milliarden Franken (Stand: 2006) höher als ohne Reform.

Gemäss dem zweiten Teil der Botschaft werden die Anzahl Steuersätze von drei auf einen und die Anzahl der Steuerausnahmen von 25 auf lediglich noch 7 reduziert. Dies ermöglicht eine grösstmögliche Vereinfachung des Mehrwertsteuersystems. Wie eine im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) durchgeführte Studie²⁷ zeigt, werden dadurch die durch die Mehrwertsteuer verursachten administrativen Kosten der Wirtschaft um über 20 Prozent verringert. Für die aktuell steuerpflichtigen Unternehmen ergibt sich gar eine Reduktion von rund 30 Prozent.

Die Reform gemäss Teil II der Botschaft wirkt sich auch auf die Wohlfahrt aus. Die Wohlfahrtsgewinne stammen einerseits aus dem Abbau der 'taxe occulte' infolge der Aufhebung von Steuerausnahmen und andererseits aus der höheren Belastung der tendenziell eher unelastischen Konsumgüter, beziehungsweise der niedrigeren Besteuerung der elastischer reagierenden Konsumgüter. Gemäss der erwähnten Studie von Frank Bodmer bewirken die Einführung eines MWST-Einheitssatzes von 6,0% und der Abbau der

²⁶ Frank Bodmer, Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der MWST und einiger Reformszenarien, Schlussbericht vom 27. April 2007.

²⁷ Rambøll Management GmbH, Messung der Bürokratiekosten der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung auf Basis des Standard-Kosten-Modells, September 2007.

Ausnahmen langfristig eine Erhöhung der real verfügbaren Einkommen der Haushalte zwischen 0,12% und 0,70%. Langfristig gesehen ist der Mittelstand Hauptnutznießer der Reform.

Außerdem ist auch eine unbefristete Erhöhung des Beitrags des Bundes an die individuelle Verbilligung der Krankenkassenprämien vorgesehen, um die finanzielle Mehrbelastung der einkommensschwächsten 40% der Haushalte auszugleichen. Bezüglich Umwelt gibt es keine signifikanten Effekte.

Das alternative Modul "2 Sätze" fand in der Vernehmlassung kaum Unterstützung, bewirkt nur eine geringfügige Vereinfachung des Gesetzes und hat vernachlässigbare Wachstumseffekte. Es wird deshalb nicht mehr weiterverfolgt.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Das Mandat gemäss Legislaturplanung lautet: *Ziel der Reform ist eine möglichst weitgehende Vereinfachung des Systems, die Gewährung grösstmöglicher Rechtssicherheit für die Steuerpflichtigen, die Erhöhung der Transparenz sowie eine verstärkte Kundenorientierung der Verwaltung. Damit soll erreicht werden, dass Steuerpflichtige ihren Aufwand zur Abrechnung der Mehrwertsteuer signifikant reduzieren können, dass die Rechtslage für mehrwertsteuerrelevante Fragen klar und transparent ist, der Umgang mit der Verwaltung unkompliziert und speditiv vonstattengeht und systembedingte Verzerrungen zu Lasten der Konsumentinnen und Konsumenten und der Volkswirtschaft insgesamt abgebaut werden können.*

Der Bundesrat hat das EFD beauftragt, bis im Sommer 2008 eine Sammelbotschaft in zwei Teilen nach den in Ziffer 2 genannten Grundzügen auszuarbeiten.

Die Erhebung der Mehrwertsteuer liegt in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundes. Für die MWST-Reform ist keine internationale Zusammenarbeit nötig. Mit den Kantonen sind bezüglich Finanzierung einer Änderung der mehrwertsteuerlichen Behandlung der Subventionen noch Gespräche zu führen.

Der erste Teil der Botschaft kann beim Bund mit Mindereinnahmen von ungefähr 80 bis 130 Millionen Franken bei gegenwärtig fast 20 Milliarden Franken Steuereinnahmen als praktisch aufkommensneutral bezeichnet werden. Auch die Aufhebung eines Grossteils der Ausnahmen und die Einführung eines Einheitssatzes (zweiter Teil der Botschaft) sollen haushaltsneutral erfolgen.

Die Neuunterstellung von Unternehmen unter die Mehrwertsteuerpflicht ist verbunden mit der Entstehung neuer Ansprüche auf Vorsteuerabzug (Einlageentsteuerung). Das führt zu einem einmaligen ausserordentlichen Zahlungsbedarf in der Höhe von maximal 1,7 Milliarden Franken. Diese ausserordentliche Ausgabe wird durch den Bundeshaushalt getragen, was angesichts der langfristig zu erwartenden Wachstumseffekte der Reform gerechtfertigt ist.

Das Modul „Steuergesetz“ hat per Saldo keine Auswirkungen auf den Personalbedarf. Im Modul „Einheitssatz“ hingegen ist ein Abbau des Personalbestandes der ESTV um maximal 5 Prozent oder rund 30 Stellen möglich.

Einige mögliche Risiken der MWST-Reform sind:

- Der Einheitssatz und die Abschaffung von möglichst vielen Ausnahmen findet zu wenig politische Unterstützung, so dass nur der erste Teil der Botschaft, nämlich das

vollständig überarbeitete Mehrwertsteuergesetz, umgesetzt werden kann. Wachstumseffekte wären in diesem Fall wenige zu erwarten.

- Starkes Lobbying von jenen Branchen, die von einer Aufhebung der Ausnahmen betroffen sind.
- Die Einführung eines MWST-Einheitssatzes bedarf einer Änderung der Bundesverfassung und erfordert in der obligatorischen Volksabstimmung die Zustimmung von Volk und Ständen.

Überprüfung der Aufgaben des Bundes

1. Ausgangslage

Die beiden Entlastungsprogramme EP 03 und 04 sowie die Aufgabenverzichtsplanning der Bundesverwaltung haben den Grundstein für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt und die Stabilisierung der Bundesschuld gelegt. Sie haben sich als wirksame Sofortmassnahmen zur kurz- und mittelfristigen Ausgabenbegrenzung erwiesen. Hingegen liegen Belastungen auf lange Sicht, wie sie sich etwa im Bereich der Sozialversicherung abzeichnen, ausserhalb ihrer Reichweite. Ebenso wenig können in Gesetzen verankerte Ausgaben angegangen werden, weil Einsparungen hier längere Anpassungsfristen erfordern. Auf Dauer birgt dies die Gefahr, dass wichtige andere Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden können und der Handlungsspielraum für eine wirkungsvolle Ausgabenpolitik empfindlich schrumpft.

2. Beschreibung der Massnahme

Mit der systematischen und umfassenden Überprüfung der Bundesaufgaben auf Reform- und Abbaupotenziale verfolgt der Bundesrat zwei Ziele. Erstens soll das Ausgabenwachstum nachhaltig eingedämmt werden, um die finanzpolitischen Spielräume für künftige Herausforderungen zu gewährleisten. Zweitens soll die Ausgaben- und Aufgabenstruktur mit der Bildung von Prioritäten so gestrafft werden, dass Wachstum und Wohlfahrt des Landes bestmöglich gefördert werden können. Zielhorizont ist das Jahr 2015. Die kurzfristige Sparperspektive der Sofortmassnahmen, die auf eine rasche Haushaltsentlastung abzielen, wird damit um eine integrierte Betrachtung von Aufgaben und Ressourcen auf lange Sicht ergänzt.

Gegenstand der Aufgabenprüfung ist ein Aufgabenportfolio, das die Leistungen und Tätigkeiten des Bundes in 13 Aufgabengebiete mit insgesamt 43 Aufgaben bündelt. Einige der grösseren Aufgabengebiete wie beispielsweise die soziale Wohlfahrt wurden weiter aufgegliedert, so dass insgesamt 18 Aufgabenbereiche die Prüfgrundlage bilden. Die Überprüfung der Aufgaben erfolgt auf der Grundlage von Prüfmatrizen. Mit Hilfe von 5 Matrizen evaluiert der Bundesrat, wo mittels Leistungsverzichten oder -reduktionen, mit Strukturreformen, Auslagerungen oder weiteren Aufgabenentflechtungen zwischen Bund und Kantonen Einspar- und Reformpotenziale genutzt werden können.

Die Aufgabenüberprüfung erfolgt in mehreren Phasen. In einer ersten Phase wurde vom Bundesrat im April 2006 das Wachstumsziel für den Gesamthaushalt festgelegt. Die Bundesausgaben - einschliesslich der Finanzierungslücke der Sozialversicherungen - sollen sich bis zum Jahr 2015 im Rahmen des erwarteten nominalen Wirtschaftswachstums entwickeln, im Mittel also mit 3% pro Jahr. Die Staatsquote wird damit stabilisiert. Damit dies möglich ist, sind gegenüber dem Referenzszenario, das die Ausgabenentwicklung unter Annahme unveränderter rechtlicher Rahmenbedingungen abbildet («no policy change-Szenario»), Einsparungen von mehreren Milliarden Franken notwendig.

Im Juli 2006 hat der Bundesrat auf Stufe der 18 Aufgabenbereiche strategische Prioritäten gesetzt und Zielwachstumsraten festgelegt. Die Bereiche Bildung und Forschung sowie die Berufsbildung wurden dabei als prioritär eingestuft. Für sie wurde ein mittleres jährliches Wachstum von 4,5% bis ins Jahr 2015 bestimmt. Bei den übrigen Bereichen wurden Wachstumsraten von -0,8% bis 3,0% definiert. Davon ausgenommen sind zwei Bereiche: In der Sozialen Wohlfahrt wurde ein Bundesratsausschuss zur Prüfung von Reformmassnahmen eingesetzt. Aus der Überprüfung ausgeklammert wurde auch der Bereich Finanzen und

Steuern, dessen Ausgaben sich einer direkten Steuerung entziehen, setzt sich dieser doch überwiegend aus Anteilen Dritter an den Bundeseinnahmen und den Passivzinsen zusammen.

Für das Wachstum ist von Bedeutung, dass der Staat keinen übermäßigen Einfluss auf die Privatwirtschaft ausübt und dass er günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit gewährleistet.

Im Speziellen sind von der Aufgabenüberprüfung wachstumsbegünstigende Effekte in dreierlei Hinsicht zu erwarten:

1. Mit der Begrenzung des Ausgabenwachstums auf durchschnittlich 3% pro Jahr wird die Staatsquote stabilisiert. Mithin werden günstige Voraussetzungen geschaffen, die Bundessteuerquote langfristig auf moderatem Niveau halten zu können.
2. Gleichzeitig werden damit fiskalpolitische Handlungsspielräume geschaffen, um künftigen Herausforderungen wirksam begegnen und wachstumsfreundliche Prioritäten im Bundesbudget setzen zu können.
3. Mit der Festlegung von Prioritäten und Posterioritäten wird die Budgetstruktur im Hinblick auf eine nachhaltige Wachstumspolitik optimiert.

Der Aufgabenverzicht und die Festlegung der Prioritäten haben so zu erfolgen, dass die Entwicklung des Humankapitals, des physischen Kapitals, des technologischen Fortschritts sowie des Arbeitsvolumens und der Produktivität nicht beeinträchtigt wird.

3. Auswirkungen der Massnahme

Die empirische Evidenz ist geteilt: Es gibt Studien, die sich für das Bestehen eines Zusammenhangs zwischen der Höhe der öffentlichen Ausgaben und der Wachstumsrate aussprechen, und andere, welche diesen Zusammenhang bestreiten. Zurzeit scheint unter den Autoren, die ein umfangreiches Studium der Literatur vorgenommen haben, die Ansicht vorzuherrschen, dass zwischen der Staatsquote und dem Wachstum kein unilateraler Kausalitätszusammenhang besteht (siehe z.B. Jahresbericht 2004 der Kommission für Konjunkturfragen, Ökonomenteam der EFV). Ausgaben in einigen besonderen Bereichen scheinen sich jedoch auf die Wachstumsrate auszuwirken. Dazu zählen Bildung, Forschung und Entwicklung, Verkehrsinfrastrukturen und Wasserversorgung, Raumplanung.

Dass die Ausgaben in den Bereichen "Bildung und Forschung" und "Berufsbildung und Fachhochschulen", die vom Bundesrat als prioritär eingestuft werden, für die weitere Stärkung des Humankapitals, und damit auch für die Stärkung des Wachstumspotenzials bedeutend sind, ist nicht bestritten. Die Stärkung des Wachstumspotentials ist allerdings von gewissen Bedingungen abhängig. Dazu gehört:

- dass die Mittel sinnvoll eingesetzt werden
- dass der Abbau oder die Einstufung von anderen Aufgaben als weniger prioritär das Wachstumspotenzial nicht allzu stark beeinträchtigen.

Die ökonomischen, aber auch die ökologischen und sozialen Auswirkungen sind entsprechend davon abhängig, welche Aufgaben genau reduziert oder abgebaut werden. Jedoch sind heute die konkreten Massnahmen, die in der vierten Phase umgesetzt werden, noch nicht bekannt. So ist es schwierig, die entsprechenden Erfolgsindikatoren aufzuführen. Insofern als der Umweltschutz zu einem wesentlichen Teil auf Regulierungen und Steuern basiert, ist davon auszugehen, dass er von der Aufgabenüberprüfung weitgehend verschont wird. Hingegen ist angesichts des Ausmasses der geplanten Anstrengungen im Sozialbereich zu befürchten, dass die Auswirkungen hier stärker sind.

Bis 2015 ist es durchaus möglich, dass sich die politischen Prioritäten ändern werden. Ein alternativer Ansatz könnte somit darin bestehen, die Analyse auf die heute als am wenigsten prioritär eingeschätzten Aufgaben zu konzentrieren und Reformen dieser Aufgaben im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens vorzuschlagen.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Gemäss Legislaturplanung (Anhang 1, Ziel 3) wird der Bundesrat Anfang 2008 eine summarische Prüfung sämtlicher Massnahmen vornehmen. In einem nächsten Schritt sollen die Stossrichtungen der Reformen auf Detailstufe ausgearbeitet und in einem Aktionsplan zusammengefasst werden. Auf dieser Grundlage soll ein politischer Dialog mit den wichtigsten Anspruchsgruppen – den Kantonen, Parteien und Sozialpartnern – geführt werden. Die Umsetzungsphase, in der insbesondere die rechtlichen Anpassungen zur Realisierung der Reform- und Abbaumassnahmen vorbereitet werden, und bei Bedarf Vernehmlassungen und Botschaften erarbeitet werden, soll Anfang 2009 in Angriff genommen werden²⁸.

Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament während der Legislatur 2007-2011 mehrere Botschaften über die Umsetzung der Aufgabenüberprüfung des Bundes zur Verabschiedung.

²⁸ Durch diesen Aufschub werden die Haushaltsziele des Bundesrates, d.h. die Einhaltung der Anforderungen der Schuldenbremse, die Eindämmung des Ausgabenwachstums und die Stabilisierung der Bundesschuld keineswegs in Frage gestellt. Allerdings können die vom Bundesrat im Jahr 2006 festgelegten Reduktionsziele nicht ab 2011 durch die Entlastungen erreicht werden, die sich aus der Aufgabenüberprüfung ergeben.

Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung

1. Ausgangslage

Gemäss dem Trend-Szenario des Bundesamtes für Statistik wächst die *Erwerbsbevölkerung* im kommenden Jahrzehnt zuerst nur noch schwach und geht dann leicht zurück. Wie im Bericht über die Entwicklung der Sozialwerke und die Stabilisierung der Soziallastquote in Erfüllung des Postulats 00.3743 Baumann J. Alexander ausgeführt, wird die Soziallastquote im Jahr 2030 deshalb 25.6 % des BIP erreichen (Grundszenario), also 3.4 BIP-Prozentpunkte mehr als 2005. Wenn die Sparziele der 11. AHV Revision und der bereits beschlossenen 5. IV-Revision realisiert werden können, resultiert aus diesen Reformvorlagen eine Absenkung des Mehrbedarfs um 0.3 Prozentpunkte. Soll - angesichts der alternden Bevölkerung - die Quote stabilisiert oder zumindest in ihrem Wachstum eingeschränkt werden, sind weitere Massnahmen notwendig.

Im Rahmen der 11. AHV-Revision werden die Finanzen dieses Sozialwerks mittelfristig verbessert. Parallel dazu sollen nach den Vorstellungen des Bundesrates die Flexibilisierungsmöglichkeiten beim (vorzeitigen oder aufgeschobenen) Altersrücktritt erweitert werden. Es handelt sich somit um einen ersten Schritt in Richtung Bewältigung des demographischen Wandels. Die Vorlage befindet sich in der parlamentarischen Beratung und das Jahr ihres Inkrafttretens ist offen.

Da 2030 ein Drittel der Ausgaben der Sozialversicherungen in die AHV fliessen wird, müssen jedoch weitere Massnahmen im AHV-Bereich näher geprüft werden. Ein entsprechender Bedarf ergibt sich auch aus Gründen der Ausgabendynamik im Bundeshaushalt. Heute werden mehr als 19 % der Ausgaben der AHV aus dem Bundeshaushalt finanziert.

2. Beschreibung der Massnahme

Angesichts des demographischen und gesellschaftlichen Wandels zeichnet sich eine weitere grundlegende Revision der umlagefinanzierten obligatorischen Altersvorsorge ab ("12. AHV-Revision"). Die entsprechenden Entscheidungsgrundlagen sind in der Legislatur 2008 - 2011 bereitzustellen.

Generell gilt es einerseits die bereits in der laufenden Revision eingeleitete Sicherstellung der Finanzierung durch Massnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite fortzusetzen und andererseits ein System zu realisieren, welches die Flexibilisierungsmöglichkeiten erweitert und mit geeigneten Anreizen einen Beitrag zur Sicherung der Partizipationsrate der älteren Arbeitnehmer leistet.

Die Grundlagen für diesen Entscheid müssen grosses Gewicht auf die ökonomischen Konsequenzen legen, namentlich auf die Anreize für die Bevölkerung, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Das Forschungsprogramm zur 12. AHV-Revision sieht deshalb wissenschaftliche Analysen zu drei Themenschwerpunkten vor:

- Finanzielle Konsolidierung (einschliesslich Ergänzungsleistungen)
- Vergleichende internationale Analyse verschiedener Reformmodelle
- Vertiefte Untersuchung der Determinanten und der Entwicklung vorzeitiger Altersrücktritte.

Zurzeit sind die konkreten Details der 12. AHV-Revision noch nicht bekannt. Das Reformprojekt könnte jedoch auf der einen oder anderen der folgenden allgemeinen

Stossrichtungen basieren: Ein neues Rentensystem, das es gestattet, die Leistungen in Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung zu verändern, flankierende Massnahmen, damit ältere Menschen vermehrt erwerbstätig bleiben, Sicherstellung der Finanzierung der AHV, Modernisierung der Organisation der AHV.

3. Auswirkungen der Massnahme

Wie einleitend ausgeführt, wächst gemäss dem Trend-Szenario des Bundesamtes für Statistik die *Erwerbsbevölkerung* im kommenden Jahrzehnt zuerst nur noch schwach und geht dann leicht zurück. Dies bedeutet zweierlei:

- Erstens wird das Verhältnis der Rentner (65-Jährige und Ältere) zur Erwerbsbevölkerung (20-64-Jährige) von 29.9% im Jahre 2000 auf 44.2% im Jahre 2025 und weiter bis auf 59.4% im Jahr 2050 ansteigen. Dies bedeutet, dass der ausgewiesene Mehrbedarf von einer relativ zu den Rentnern kleineren Erwerbsbevölkerung getragen werden muss. Etwas gemildert wird dieser Effekt durch die Finanzierung des Zusatzbedarfs über die Mehrwertsteuer, doch bleibt die Belastung durch Transferzahlungen der Erwerbspersonen hoch.
- Zweitens verschiebt sich der Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung. Die älteren Arbeitnehmer werden anteilmässig immer bedeutender. Sinkt die Erwerbsquote in dieser Altersklasse weiter ab, ergeben sich zusätzliche negative Effekte auf die Alterslastquoten. Diesem Effekt soll durch eine Flexibilisierung des Ausstiegs aus dem Erwerbsleben gegengesteuert werden.

Die wesentlichen Punkte für das Wachstum sind:

- Die Herstellen des langfristigen finanziellen Gleichgewichts der AHV. Dies erhöht das Vertrauen in die Solidität der Finanzierung der Sozialwerke und wirkt sich langfristig positiv auf die Erwerbsquote und die Wirtschaftstätigkeit aus.
- Die mit der Flexibilisierung verbundene Verbesserung der Anreize für eine optimale Partizipation Älterer am Arbeitsmarkt. Dabei geht es in erster Linie darum, die hohe Partizipationsrate der älteren Erwerbstätigen zu halten. Die damit verbundene gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung ist bedeutend: Ein Absinken der Erwerbsquote der 55 - 64-jährigen um 5 Prozentpunkte würde einem Ausfall von rund einem halben BIP-Prozent entsprechen.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Die 12. AHV-Revision ist eine der für die Erreichung von Ziel 8 der Legislatur 2007-2011, "Sozialwerke sanieren und sichern", zu ergreifenden Massnahmen.

Laut der Botschaft will der Bundesrat *das Potenzial aller Generationen vermehrt fördern und nutzen. In der AHV sollen deshalb Begleitmassnahmen entwickelt werden, um die Anreize für einen längeren Verbleib im Arbeitsleben zu verstärken. Diese Massnahmen sollen die im Rahmen der 11. AHV-Revision und der Strukturreform der beruflichen Vorsorge ergriffenen Massnahmen verfeinern und ergänzen.*

Der Bundesrat sieht vor, dem Parlament während der Legislatur 2007-2011 eine Botschaft über die 12. AHV-Revision zur Verabschiedung zu unterbreiten.

Der Zeitplan der Entscheide hängt wesentlich vom Fortgang der Beratungen zur 11. AHV Revision ab. Der Bundesrat wird im Laufe der Legislatur 2007 bis 2011 jedoch zumindest über die Leitlinien für die 12. AHV Revision entscheiden.

Revision des Konkursrechts

1. Ausgangslage

Neue Überlegungen zur Gestaltung des Konkursrechts begannen infolge des Konkurses der Swissair Group. Allerdings sind sich die europäischen Länder der Bedeutung dieses Themas für die KMU bereits bewusst. So haben gewisse Länder, wie zum Beispiel Österreich, ihr Konkursrecht revidiert, um den Unternehmergeist zu stimulieren und gleichzeitig die Gläubigerrechte zu wahren. Es geht also darum, zu gewährleisten, dass das Schweizer Konkursrecht zu einem Umfeld beiträgt, das die unternehmerische Tätigkeit begünstigt, sowohl international als auch bezogen auf die KMU.

Das Bundesamt für Justiz hat eine Expertengruppe für die Revision des Konkursrechts eingesetzt. Diese Gruppe hat bereits erste Empfehlungen abgegeben. Sie hat keinen Bedarf für die Schaffung eines speziellen Konzernkonkursrechts festgestellt, hat jedoch mehrere Reformmöglichkeiten vorgeschlagen, dank denen die Prävention und die Vollstreckung der Konkurse verbessert werden können. Gleichzeitig hatte auch das Forum KMU, eine ausserparlamentarische Kommission des Bundes, das Konkursrecht aus Sicht der Kleinen und Mittleren Unternehmen untersucht, die davon am meisten betroffen sind. Mehrere Verbesserungsvorschläge wurden vorgebracht, welche die Analyse der vom BJ eingesetzten Expertengruppe ergänzen. In der ersten Jahreshälfte 2008 wird die Expertengruppe des BJ eine konkrete Reform des Konkursgesetzes vorlegen.

2. Beschreibung der Massnahme

Das erste Ziel einer Reform des Konkursrechts ist die Verbesserung des Vollzugs des Konkursrechts durch die Reduktion der Zeit und der Kosten des Verfahrens und die Erhöhung der Konkursdividende. Dies trägt zum Schutz der Gläubigerrechte bei. Als zweites Ziel sollen die Anreize erhöht werden, eine legale und rentable Wirtschaftstätigkeit auszuüben oder wieder auszuüben. Jede Revision des Konkursrechts ist somit eine Interessensabwägung zwischen dem Unternehmer, der beim Eingehen von Risiken unterstützt werden soll, und den Gläubigern, die möglichst geringe Verluste erleiden sollen im Fall, dass sich die Wirtschaftslage des Unternehmens wenden sollte. Ein Haupthindernis dabei ist, dass die meisten Unternehmer Mühe haben, rechtzeitig zu erkennen, dass ihr Projekt nicht mehr lebensfähig ist. Das dritte Ziel besteht somit darin, die Konkursprävention zu verbessern. So entsteht eine Situation, in der sowohl die Gläubiger als auch der Unternehmer die Gewinner sind.

Der Entwurf sollte sich mit folgenden Punkten auseinandersetzen:

- Geeignete rechtliche Bestimmungen für die Stabilisierung und Neuorientierung produktiver Einheiten ("turnaround").
- Verkürzung des Verfahrens und Reduktion der Kosten. Die Verwendung des öffentlichen Beschaffungswesens für die Erteilung der Mandate an die Liquidatoren (Sachwalter) ist zu ermutigen, und in gewissen Fällen sollte gar auf einen Liquidator verzichtet werden können.
- Verbesserung der Konkursdividende, insbesondere durch Präventionsmassnahmen, die den Unternehmer dazu bringen, sich früher Fragen zur Lebensfähigkeit seines Projekts zu stellen und Vereinbarungen mit den Gläubigern zu finden, bevor die echten Probleme beginnen (Anruf eines aussergerichtlichen Vermittlers, Aufschub der Verfolgung durch Gläubiger usw.). Dazu braucht der Unternehmer einfach verfügbare Informationen von hoher Qualität.

- Angemessene Solvabilitätskriterien im Verhältnis zu den Risiken und zu deren Finanzierungsweise müssen festgelegt werden.
- Die Stärkung der Rechte der Gläubiger als Gruppe, namentlich mit einer Interessenvertretung.
- Eine Beschränkung der Klage auf neues Vermögen für Jungunternehmer, die sich nicht fehlbar verhalten haben, damit sie dazu ermutigt werden, ihre Erfahrungen erneut einzusetzen, und dies nach im internationalen Vergleich vernünftigen Fristen.
- Schärfere Sanktionen für Unternehmer, die einen betrügerischen Konkurs eingegangen sind, vor allem um zu verhindern, dass sie unverzüglich mit ähnlichen Aktivitäten weiterfahren.
- Eine geringere Diskriminierung der Rechtsformen sowohl in ihrer Nutzung des Konkursverfahrens als auch hinsichtlich der Sanktionen.
- Eine Antwort auf das Problem des "Self-Dealing" gegenüber Minderheitsaktionären im Fall eines sich abzeichnenden Konkurses.
- Vermeiden, dass das Konkursrecht zu einer Armutsfalle wird.

Manche Optionen der Reform wurden nicht weiterverfolgt. Dies ist insbesondere der Fall mit Bezug auf ein Spezialverfahren für Grosskonkurse.

Die Auswirkungen auf das Wachstum ergeben sich durch die Konkursprävention und durch eine höhere Konkursdividende; auch die Förderung junger Unternehmer ist wesentlich, da sich das Wirtschaftsgefüge laufend erneuern muss.

3. Auswirkungen der Massnahme

Falls die Reform ihre Ziele erreicht, den Konkursen soweit als möglich vorzubeugen, die Verfahren zu beschleunigen und zu verkürzen und einen grösseren Anteil der Konkursmasse sicherzustellen, werden die wirtschaftlichen Auswirkungen bedeutend sein. Allein die Erhöhung des für die Gläubiger sichergestellten Anteils der Konkursmasse von derzeit 47% auf den weltweiten Durchschnitt von 74% hätte bereits wirtschaftliche Auswirkungen in der Grössenordnung von 0.4% des BIP. Auch Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten, die nicht Konkurs gehen, könnte durch die Reform geholfen werden, doch die wirtschaftlichen Auswirkung ist hier schwierig abzuschätzen, da keine offiziellen Statistiken vorliegen. Schliesslich befindet sich die Schweiz beim Kriterium Konkursrecht in der Datenbank "Doing Business" der Weltbank nur auf dem 31. Rang. Eine Reform könnte zu einer Verbesserung des Ranges der Schweiz beitragen und damit die Attraktivität des Produktionsstandortes Schweiz besser zeigen.

Das Ziel besteht jedoch auch darin, die Rahmenbedingungen für junge Unternehmer zu verbessern. Die Anreize für die Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit werden verbessert, wenn das Risiko, während vielen Jahren betrieben zu werden, weil man Risiken eingegangen ist, ohne sich dabei fehlbar verhalten zu haben, auf vernünftige Proportionen zurückgebracht wird, die in einer ähnlichen Grössenordnung wie in den anderen OECD-Ländern liegen. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass die Überlebensrate eines neuen Unternehmens nach 4 Jahren nur 54,2% beträgt und dass somit das Risiko eines Konkurses durchaus real ist. Die OECD hat anlässlich der Länderstudie 2006 im Bereich der Innovationspolitik eine Empfehlung in diesem Sinn an die Schweiz gerichtet.

Der geeignetste Indikator ist die Quote der im Durchschnitt nach einem Konkurs befriedigten Schulden. Dieser Indikator kann verbessert werden, indem man entweder den Konkurs vermeidet (Prävention) oder indem man ihn wirtschaftlich effizienter vollstreckt (Verkürzung

der Zeit und Reduktion der Kosten für das Verfahren). Da die Aktiven in der Dienstleistungsgesellschaft zunehmend immateriell sind (wie das Vertrauen der Konsumenten, Patente, Integration in ein Netzwerk, spezifische Kenntnisse der Schlüsselmitarbeiter usw.) ist eine rasche Intervention von höchster Bedeutung. Materielle Aktiven wie Immobilien oder Ausrüstungen können dagegen in der Regel zu niedrigeren Kosten wieder neu eingesetzt werden.

Insofern als die Reform die Reintegration von Personen in den Arbeitsmarkt fördert, die durch einen Konkurs ins Abseits gedrängt wurden, sind die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit positiv. Dies gilt sowohl in Bezug auf die persönliche Entwicklung als auch auf die Nutzung des Humankapitals der Unternehmer. Es besteht kein Zweifel daran, dass ein Konkurs schwerwiegende negative Auswirkungen auf die Wohlfahrt auch der andern Beteiligten hat. Falls die Reform dazu beitragen kann, Konkurse zu vermeiden, kann mit einem allgemein höheren Wohlfahrtsniveau gerechnet werden.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Das Geschäft ist in der Legislaturplanung als weiteres Geschäft aufgeführt. Seine Stossrichtungen lassen sich wie folgt umschreiben:

Das EJPD unterbreitet 2009 oder 2010 dem Bundesrat einen Botschaftsentwurf für eine Revision des Konkursrechts.

Diese Revision soll die folgenden Ziele erreichen:

1. Bessere Prävention der Konkurse im Interesse der Gläubiger
2. Verbesserung des Vollzugs, um das Verfahren kürzer und vorteilhafter für die Gläubiger zu gestalten
3. Bessere Differenzierung der persönlichen Konsequenzen im Hinblick auf die Anreize, am Ende des Verfahrens erneut eine rentable und solide Wirtschaftstätigkeit aufzunehmen.

Die Frage der internationalen Konkurse und eventueller in dieser Hinsicht einzugehender Zusammenarbeiten bleibt bestehen.

Die Revision erfordert kein zusätzliches Personal auf Bundes- oder auf Kantonsebene. Die administrative Belastung der Revision zeigt eine positive Bilanz, da ein wesentliches Ziel der Reform ist, die Kosten der Konkurse zu senken. Die Bundesversammlung hat alle nötigen Kompetenzen, um das Thema innerhalb einer nützlichen Frist zu behandeln, und die Umsetzung sollte relativ schnell vonstatten gehen.

Das Risiko eines Referendums ist relativ gering. Manche Lobbys haben vor allem das Liquiditätskriterium für die Start-Ups, die mittels Eigenkapital finanziert werden, in Frage gestellt. Die politischen Risiken wären grösser, wenn die Revision die wirtschaftliche Lage gewisser benachteiligter Haushalte schwächen würde.

Die Massnahme ist nicht unverzichtbar. Sie verbessert jedoch die Rahmenbedingungen für die Unternehmer und die Investoren im weiten Sinn in der Schweiz. Zusammen mit anderen Massnahmen, die in diese Richtung zielen, stärkt sie die Attraktivität des Produktionsstandortes Schweiz.

E-Government

1. Ausgangslage

Der Rückstand der Schweiz gegenüber anderen Ländern im Bereich E-Government ist eine erwiesene Tatsache, die aus mehreren Vergleichsstudien hervorgeht. Dieser Rückstand führt zu Nachteilen hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Produktivität der Wirtschaft. Im besonderen sind die E-Government-Lösungen eine gute Methode zur Reduktion der administrativen Belastung der Unternehmen (siehe zu diesem Thema auch die Massnahme zur administrativen Entlastung). Folglich muss das brachliegende Potenzial genutzt und der Rückstand gegenüber den anderen Ländern aufgeholt werden.

Der aktuelle Stand des Projekts sieht wie folgt aus:

- Zu Beginn des Jahres 2007 hat der Bundesrat die von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitete E-Government-Strategie Schweiz als nationale Strategie verabschiedet.
- Die Rahmenvereinbarung zur Zusammenarbeit im Bereich E-Government in der Schweiz (2007-2011) wurde von der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Juni 2007 und vom Bundesrat am 29. August 2007 verabschiedet. Die Rahmenvereinbarung wurde inzwischen von allen Kantonen ratifiziert.
- Der aus Vertretern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zusammengesetzte Steueraussschuss E-Government Schweiz hat am 30.11.2007 seine konstituierende Sitzung abgehalten. Er hat die Mitglieder des Expertenrates ernannt und eine aktualisierte Version des Katalogs priorisierter Vorhaben verabschiedet.

2. Beschreibung der Massnahme

Übergeordnetes Ziel von E-Government ist es, die Verwaltungstätigkeit dank des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologie so bürgernah, effizient und wirtschaftlich wie möglich zu gestalten. Dies betrifft insbesondere die Unternehmen, denn das erste Ziel der E-Government-Strategie Schweiz ist, dass die Wirtschaft den Verkehr mit den Behörden elektronisch abwickeln kann.

Vom Katalog der 39 priorisierten Vorhaben (Stand am 30.11.2007) dürften mehrere wesentliche Verbesserungen für die Wirtschaft bringen. Diese Vorhaben können in der Kategorie "Business to Government" oder B2G klassiert werden. In erster Linie handelt es sich um die 17 folgenden Vorhaben:

Leistungen:

- A1.01 Unternehmensgründung, Mutationsmeldungen
- A1.02 Lohndaten
- A1.03 Abwicklung Geschäfte Ausgleichskassen - Mitglieder
- A1.04 Zollabfertigung
- A1.05 Öffentliche Ausschreibungen
- A1.06 Baubewilligungen
- A1.07 Beglaubigte Registerauszüge
- A1.14 Zugang zu Geobasisdaten, Kartenanwendungen
- A1.15 Einreichung von Daten an Statistikämter
- A2.01 MWST-Abrechnung
- A2.02 Gewinn- und Kapitalsteuer, Steuererklärung Private
- A2.03 Fristerstreckung für Einreichung Steuererklärung

Voraussetzungen:

- B1.04 Einheitlicher Personenidentifikator
- B1.05 Einheitlicher Unternehmensidentifikator
- B1.08 Standardisierung Unternehmens- und Lohndaten
- B1.09 Registerharmonisierung
- B2.04 Dienst für elektronische Formulare

Um vollständig zu sein, könnte diese Liste um weitere Vorhaben ergänzt werden, die nicht im Katalog enthalten sind, die jedoch für die Unternehmen auch eine gewisse Bedeutung aufweisen (z.B. die Informatisierung der Arbeitsbewilligungsgesuche).

All diese Vorhaben sind in unterschiedlichem Ausmass für die Wirtschaft von Bedeutung. Darüber hinaus ist es jedoch nötig, dass die Entwicklung der verschiedenen Vorhaben koordiniert wird und dass die Prozesse ausreichend kompatibel sind, damit eine Art "Architektur" entsteht, in der die verschiedenen Bausteine ineinander passen und einander gegenseitig ergänzen und verstärken (Schlüsselwort "Interoperabilität"). Ein zentrales Vorhaben in dieser Hinsicht ist der *einheitliche Unternehmensidentifikator (UID)*, von dessen Erfolg viele andere Vorhaben abhängig sind. Das *KMU-Portal* als Eingangsfenster, das den Zugang zu anderen Dienstleistungen ermöglicht, spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Durch eine laufende Weiterentwicklung muss dessen ausreichende Attraktivität für KMU gewährleistet werden.

Von den oben erwähnten Vorhaben sind die folgenden vier von grosser Bedeutung für das Wachstum:

a) UID (Einheitliche Unternehmensidentifikationsnummer)

Auf längere Sicht soll die UID bestehende sektorielle Identifikatoren ersetzen. Damit kann ein substanzielles Rationalisierungspotential realisiert werden, spielt die einheitliche Identifikationsnummer doch in mehreren Situationen eine entscheidende Rolle :

- Bei der Gründung eines Unternehmens müssen die Daten nur noch einmal gemeldet werden und können danach von den verschiedenen Verwaltungsbereichen verwendet werden. Jedes Jahr werden rund 40'000 Eintragungen im Handelsregister vorgenommen.
- Die einheitliche Identifikationsnummer erleichtert auch die Transaktionen zwischen den Unternehmen (B2B), die mit Hilfe dieser einheitlichen Identifikationsnummer authentifiziert werden können, zum Beispiel bei Import/Export-Transaktionen (soweit dies im Licht des Datenschutzes zulässig ist).
- Schliesslich ist sie auch eine Voraussetzung für weitere Vorhaben.

b) Harmonisierung der administrativen Leistungen (Reference eGov), in Verbindung mit dem KMU-Portal

Das KMU-Portal wird laufend weiter entwickelt, um den Unternehmen die nötigen Informationen für alle ihre Lebensphasen zu liefern. Eine grundsätzliche Änderung wird die Verbindung dieses Portals mit dem Projekt Reference eGov bringen. Reference eGov ist ein Referenzdienst für die administrativen Leistungen, das die Harmonisierung von Behördenleistungen und die administrative Vereinfachung anstrebt. Das Projekt Reference eGov stützt sich auf Standards (eCH) und verbindet mehrere Elemente:

- Harmonisierung und Vereinfachung der administrativen Verfahren. Die Harmonisierung und die Vereinfachung erfolgen auf einer freiwilligen Basis, namentlich auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, indem ein Inventar von rund

2000 administrativen Dienstleistungen (Behördenleistungen) verwendet wird, von denen 1'700 die Unternehmen betreffen.

- Eine Informatikinfrastruktur
- Ein Inhalt: Jede administrative Dienstleistung kann in (a) eine Beschreibung der Leistung, (b) ein Formular und (c) eine Abbildung des Prozesses aufgeteilt werden.

c) Erledigung der Zollformalitäten

Die Zollgeschäfte sind sehr häufig und zugleich sehr aufwändig für die in Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr tätigen Unternehmen. Die Importgeschäfte laufen schon heute in über 90% der Fälle elektronisch ab, über die Lösung e-dec Import. Es besteht die Absicht, eine ähnliche Lösung für den Export zu entwickeln (e-dec Export), die das heutige System NCTS ersetzen soll. Auch hinsichtlich der Harmonisierung der Systeme ist ein gewisses Potenzial vorhanden.

d) Öffentliches Beschaffungswesen

Das Potenzial von rund 90'000 öffentlichen Beschaffungen im Jahr zeigt, wie wichtig es ist, über eine EDV-Lösung zu verfügen, um diese Beschaffungen zu verarbeiten. Eine leistungsfähige EDV-Lösung ermöglicht die Beschleunigung des Ausschreibungsverfahrens; der elektronische Austausch von Unterlagen und Offerten erleichtert die Abwicklung; schliesslich erhöht die gestiegene Transparenz auch den Wettbewerb, was die Beschaffungskosten reduzieren kann.

Bemerkung zur elektronischen Übertragung der Lohndaten

Die elektronische Übertragung der Lohndaten ist eines der Hauptprojekte der administrativen Vereinfachung durch E-Government. Es ist in dieser Liste nicht aufgeführt, da es bald abgeschlossen sein wird. Es wird aber zu prüfen sein, in welchem Masse das neue Instrument von den Unternehmen tatsächlich verwendet wird.

3. Auswirkung der Massnahme

Die Einführung von Informations- und Kommunikationstechnologien entspricht einer Kapitalinvestition, was zum Anstieg des Kapitalstocks und der Produktivität der Arbeitskräfte beiträgt.

Konkrete Wege, wie sich die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien auf das Wirtschaftswachstum auswirken, sind :

- IKT-Lösungen befreien die Unternehmen von einer unproduktiven Arbeit. Wenn die Projekte gut gesteuert werden, können beim Informationserwerb, bei der Kommunikation mit den Behörden und bei den Transaktionen zwischen Behörden und Unternehmen bedeutende Produktivitätsgewinne erzielt werden.
- IKT-Lösungen verbessern der Effizienz der Verwaltung und die resultierende Reduktion der Kosten kann auch indirekte positive Auswirkungen auf die Wirtschaft haben. Zum Beispiel verkürzen administrative Verfahren, die schneller durchgeführt werden können, die Zeit für die Lancierung eines Produktes; oder die Einsparungen auf Seite der Verwaltung setzen Ressourcen frei, die auch für den Privatsektor nützlich sein können.

Die Erfolgsindikatoren sind:

- Abschluss der genannten prioritären Projekte
- Gute Positionierung der Schweiz in internationalen Vergleichsstudien zu E-Government

- Zufriedenheit der Unternehmen bezüglich staatlicher Leistungen.

Die E-Government-Projekte haben im Prinzip keine namhaften ökologischen oder sozialen Auswirkungen. Eventuell lässt sich eine bessere Akzeptanz des Staates durch die Bürger feststellen, wenn die Effizienz der Verwaltung steigt. Neben diesen Überlegungen können die E-Government-Projekte auch zur Wohlfahrt der Privatpersonen beitragen, wenn sie ihnen das Leben wirksam vereinfachen, d.h. wenn die bürokratischen Komplikationen nicht durch andere Probleme ersetzt werden.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Gemäss Botschaft zur Legislaturplanung werden mit der Strategie "E-Government Schweiz": drei Ziele verfolgt: 1) Die Wirtschaft wickelt den Verkehr mit den Behörden elektronisch ab. 2) Die Behörden haben ihre Geschäftsprozesse modernisiert und verkehren untereinander elektronisch. 3) Die Bevölkerung kann die wichtigen - häufigen oder mit grossem Aufwand verbundenen - Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln.

In der Legislaturperiode 2007-2011 sollen die prioritären Vorhaben der E-Government-Strategie Schweiz umgesetzt werden.

Die Zusammenarbeit mit den Kantonen fusst auf zwei Instrumenten:

- Kantone und Gemeinden wirken im "Steuerungsausschuss E-Government Schweiz" mit.
- Bund, Kantone und Gemeinden haben die öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz unterschrieben.

Generell sind verschiedene Risiken mit den E-Government-Projekten verbunden, zum Beispiel:

- Risiken im Zusammenhang mit dem Föderalismus und der Kompetenzaufteilung
- Verzug in den Vorhaben, Budgetüberschreitungen, Scheitern von Vorhaben
- Die Vorhaben werden zwar abgeschlossen, haben aber nur beschränkte Auswirkungen auf die Wirtschaft. Zum Beispiel ermöglicht ein Vorhaben nur den Informationsaustausch jedoch nicht die elektronische Ausführung von Transaktionen
- Die Finanzierung gewisser Vorhaben kann nicht gesichert werden.

Administrative Entlastung

1. Ausgangslage

Die administrativen Belastungen der Unternehmen verursachen Kosten für die Wirtschaft. Einige Länder haben die gesamte administrative Belastung der Unternehmen mit Hilfe des Standard Cost Model beziffert und haben sie auf 2,1% des BIP (Dänemark) oder gar 3,6% des BIP (Niederlande) geschätzt. Es bestehen keine präzise Zahlen für die Schweiz, doch die verfügbaren Informationen lassen auf eine Situation im unteren Bereich dieser Bandbreite schliessen. Zu diesen Kosten kommt noch ein Faktor hinzu, den man als "Irritationsfaktor" bezeichnen könnte. Es geht um die Klagen von Seiten der Unternehmen, die Störungen durch behördliche Anfragen hervorrufen.

Die administrative Entlastung war bereits Teil des Wachstumspakets des Jahres 2004. Nach der Veröffentlichung des Berichts "Vereinfachung des unternehmerischen Alltags" Anfang 2006 wurde die entsprechende Botschaft vorbereitet; das Parlament hat diese Botschaft Ende 2007 verabschiedet. Neben der Vereinfachung der Bewilligungsverfahren stellte die Botschaft weitere bedeutende Massnahmen zur administrativen Entlastung der Unternehmen vor. Die meisten angekündigten Massnahmen sind bereits in Kraft getreten oder zumindest weit fortgeschritten, manche müssen noch abgeschlossen werden (z.B. Reduktion der Anzahl Bewilligungen für Transporte).

2. Beschreibung der Massnahme

Es ist praktisch sicher, dass man mit den Bemühungen zur administrativen Entlastung noch nicht am Ziel ist. Allerdings wurden die Kosten bisher noch nie detailliert beziffert, trotz zahlreicher Studien zu diesem Thema, was die Beurteilung schwierig macht, inwiefern man die Entlastungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat. Gleichzeitig ist die administrative Entlastung eine ständige Aufgabe, denn neue Regelungen, die neue administrative Belastungen verursachen, kommen regelmässig zu den bestehenden hinzu, und auch die heutigen Regelungen müssen periodisch überprüft werden.

Neben den regelmässigen Tätigkeiten²⁹ sind für 2008 und 2009 Projekte zur administrativen Entlastung in folgenden Bereichen geplant:

- *Zusammenarbeit mit den Kantonen.* Sehr oft werden die Kantone mit dem Vollzug von Bundesgesetzen beauftragt, sie erlassen ihre eigenen Regulierungen, ergreifen Entlastungsmassnahmen und entwickeln ihrerseits E-Government-Instrumente. Es sollen Instrumente geschaffen werden, mit denen die Koordination zwischen Bund, Kantonen und anderen öffentlichen Akteuren verbessert werden kann.
- Ausserdem sollen die Aktionen in den Bereichen E-Government³⁰ und administrative Entlastung besser koordiniert werden. Häufig werden diese Massnahmen von verschiedenen Partnern innerhalb der Verwaltungen entwickelt, und man kann sich daher eine grössere Effizienz durch eine bessere Integration der Prozesse vorstellen.
- *Standard Cost Model:* Es geht darum, die sich aus den bestehenden Regelungen ergebenden Belastungen zu messen, um noch während der Legislatur Vereinfachungen

²⁹ Siehe weiter unten im Abschnitt "Alternativen"

³⁰ Die *E-Government-Lösungen* werden im Rahmen der Wachstumspolitik 2008-2011 getrennt behandelt.

einzuführen. Die Idee, die heute am vielversprechendsten erscheint, ist, sich auf die Bereiche zu konzentrieren, in denen die Belastung am höchsten ist.

- *Fristen für die Erteilung von Bewilligungen.* Es wurden schon eine Reihe von Bewilligungen aufgehoben und zahlreiche Vereinfachungen eingeleitet, nun ist auch die Frage der Dauer für den Erhalt einer Bewilligung in Angriff zu nehmen (Postulat Wicki 06.3888, Postulat Christlichdemokratische Fraktion 06.3732).

Das geplante Vorgehen sieht so aus, dass die Resultate dieser Arbeiten zusammengefasst und dem Bundesrat in einer noch zu bestimmenden Form unterbreitet werden (Bericht oder Diskussionspapier). Das Dokument wird konkrete Massnahmen zur administrativen Entlastung enthalten. Falls Bundesgesetze geändert werden müssen, wird in einer zweiten Phase dem Parlament eine Botschaft unterbreitet.

Der zentrale Aspekt für das Wachstum ist, dass die Zusammenarbeit mit den Kantonen im Bereich der administrativen Entlastung sich in Aktionen, institutionellen Strukturen und/oder praktischen Vorkehren konkretisiert und zu ersten Ergebnissen auf der Stufe der Unternehmen führt.

3. Auswirkungen der Massnahme

Falls sich die administrativen Kosten in der Schweiz auf 2% des BIP belaufen, entspricht dies einem Betrag von gegen 10 Milliarden Franken pro Jahr. Andere haben vor einigen Jahren diese Kosten auf rund 7 Milliarden pro Jahr geschätzt (zu dieser Zeit war das BIP niedriger, was den Unterschied zum Teil erklärt). In Anbetracht der Erfahrungen im Ausland und da schon einige Massnahmen im Rahmen des Projekts "Vereinfachung des unternehmerischen Alltags" in Kraft getreten sind, kann davon ausgegangen werden, dass das verbleibende Reduktionspotenzial in der Grössenordnung von 10-20% liegt, was ungefähr 1 Milliarde Franken pro Jahr ausmachen würde.

Die Erfolgsindikatoren sehen wie folgt aus:

- *Zusammenarbeit mit den Kantonen:* Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination bei der Reduktion der administrativen Belastung wurden mit den Kantonen analysiert. Die erforderlichen Massnahmen wurden vorbereitet und ein Austausch bewährter Praktiken zwischen dem Bund und den Kantonen sowie der Kantone untereinander wurde ins Leben gerufen. Eventuell notwendige rechtliche Anpassungen wurden vorbereitet.
- *Standard Cost Model:* Die administrativen Belastungen in den wichtigsten Bereichen wurden gemessen. Infolge dieser Messungen hat der Bundesrat Vereinfachungen verabschiedet. Die eingesparte administrative Belastung lässt sich berechnen.

Diese Indikatoren spiegeln den Umsetzungsstand der Projekte wider. Man könnte auch weiter gehen und bezogen auf das Endziel Indikatoren festlegen, zum Beispiel, dass die Unternehmen einen Rückgang der administrativen Belastung bemerken, oder dass der Rang der Schweiz in internationalen Vergleichen besser wird. Allerdings ist dabei der Länge der Entscheidungsverfahren Rechnung zu tragen: die während der Legislatur 2008-2011 beschlossenen Massnahmen werden ihre Auswirkungen teilweise erst später entfalten.

Die administrative Entlastung berührt direkt die wirtschaftliche Dimension der Nachhaltigkeit (siehe weiter oben). Es bestehen keine direkten Auswirkungen auf die Umwelt oder auf die Gesellschaft. Es sind höchstens indirekte Auswirkungen auf die Umwelt (Druck auf die Umwelt, wenn die Wachstumsrate steigt) oder auf die Gesellschaft (repetitive und relativ wenig qualifizierte Aufgaben werden vereinfacht) zu erwarten, diese sollten jedoch beschränkt sein und sind in jedem Reformprojekt enthalten.

Neben den eben beschriebenen Auswirkungen hat die administrative Entlastung auch eine Steigerung der Zufriedenheit der Unternehmer und der Mitarbeiter zur Folge, die zweifellos ihre Zeit lieber mit der Leitung ihres Unternehmens oder der Lancierung neuer Projekte verbringen, als mit dem Ausfüllen administrativer Formulare.

Beim heutigen Stand der Kenntnisse sind die weiter oben dargelegten Ansätze wahrscheinlich diejenigen, die den bedeutendsten Beitrag zur administrativen Entlastung leisten, wie auch aus den Erfahrungen im Ausland ersichtlich wird. Die genannten Anstrengungen ergänzen die bereits durchgeführten Massnahmen im Bereich der Bewilligungen sowie der Instrumente Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), KMU-Test, Forum KMU, KP-KMU³¹.

Eine Alternative bestünde darin, die bestehenden Instrumente (RFA, KMU-Test) weiter zu verstärken, als dies bereits im Rahmen des Projekts "Vereinfachung des unternehmerischen Alltags" gemacht wurde, namentlich hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Allerdings betreffen diese Instrumente in erster Linie die neuen Regelungen. Man würde bei diesem Ansatz sowohl die bestehenden Regelungen als auch die Kantone weitgehend ausklammern.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Das Mandat gemäss Legislaturplanung lautet wie folgt:

Das EVD bereitet während der Legislatur 2008-2011 ein neues Massnahmenpaket zur administrativen Entlastung der Unternehmen vor.

Dazu sind folgende Etappen vorgesehen:

- **Analysen und Arbeiten für die Festlegung der zu ergreifenden Massnahmen: 2008-2010**
- **Bericht an den Bundesrat: 2009/2010**
- **Allfällige Botschaft: 2011.**

Die administrative Entlastung betrifft zugleich das EVD, die anderen Departemente sowie die Kantone. Eine Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure ist für den Erfolg unerlässlich.

Das Projekt beinhaltet die folgenden Kosten und Risiken:

Kosten:

- Die Messungen gemäss dem Standard Cost Model beinhalten Kosten für externe Berater. Zurzeit werden diese Kosten aus den bestehenden Ressourcen des SECO gedeckt.
- Die Zusammenarbeit mit den Kantonen erfordert personelle Ressourcen, die das SECO auf der Grundlage seiner derzeitigen Ressourcen stellt. E-Government verfügt über separate Budgets. Es ist zurzeit noch nicht bekannt, ob zusätzliche Ausgaben notwendig sein werden.

Risiken:

- Übliche Risiken eines Projekts: Projektleitung, Personal, Budget usw.
- Risiko auf der Ebene der Zusammenarbeit seitens der Ämter oder der Kantone; Risiko, dass sich die Kantone gegen den Vorschlag, mit der Lancierung von Pilotversuchen zu beginnen, aussprechen und einen Gesamtansatz verfolgen wollen, was das Projekt verlangsamen würde.
- Risiko, dass am Ende ein Paket geringfügiger Massnahmen entsteht, das die Situation der Unternehmen nicht massgeblich verbessert.

³¹ KP-KMU steht als Abkürzung für ein verwaltungsinternes Steuerungsorgan, in dem die Auflagen, die die KMU mit den Behörden in Kontakt bringen, zur Diskussion gestellt werden können.

Bestätigung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU-15

1. Ausgangslage

Das EU-Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) ist seit 1. Juni 2002 in Kraft und wurde für eine erstmalige Periode von sieben Jahren abgeschlossen. Vor Ablauf des Abkommens wird das Schweizer Parlament in Form eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses über die Weiterführung des Abkommens beschliessen. Der Entscheid muss bis spätestens 31. Mai 2009 der EU notifiziert, d.h. schriftlich mitgeteilt werden.

Die Erfahrungen mit dem FZA waren in den ersten fünf Jahren positiv. So gelang es Unternehmen in der Schweiz dank des Abkommens besser als in der Vergangenheit insbesondere gut bis sehr gut qualifizierte Arbeitskräfte aus dem EU-Raum zu rekrutieren. Dies hat die Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz positiv beeinflusst, da in diesem Segment ein chronischer Arbeitskräftemangel bestand. Eine Verdrängung ansässiger Arbeitskräfte durch Zuwanderer oder ein genereller Druck auf die Löhne war nicht feststellbar.

Flankierende Massnahmen sind seit 1. Juni 2004 in Kraft und dienen dazu, eine Erosion von Lohn- und Arbeitsbedingungen durch zuwandernde Arbeitskräfte zu verhindern. Der konsequenten Umsetzung der flankierenden Massnahmen und der Optimierung in deren Vollzug kommt auch in den nächsten Jahren hohe Bedeutung zu, um negative Auswirkungen für ansässige Arbeitnehmende bzw. deren Lohn- und Arbeitsbedingungen zu vermeiden.

2. Beschreibung der Massnahme

Zur Bestätigung des FZA wurde durch Erarbeitung einer Botschaft zuhanden des Parlaments ein referendumsfähiger Bundesbeschluss vorbereitet.

Die Personenfreizügigkeit ist wachstumspolitisch aus zwei Gründen von hervorragender Bedeutung:

Ein flexibler, offener Arbeitsmarkt ist ein entscheidender Faktor für nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Unternehmen in der Schweiz sind darauf angewiesen, Arbeitskräfte bei Bedarf auch im Ausland rekrutieren zu können. Insbesondere bei gut qualifizierten Arbeitskräften herrschte in der Schweiz in den letzten Jahren häufig ein Mangel, welcher durch den freien Zugang zum EU-Arbeitsmarkt erfolgreich gemindert werden konnte. Der erwartete demographiebedingte Rückgang der Erwerbsbevölkerung kann durch die Zuwanderung von Arbeitskräften gedämpft werden.

Das FZA ist über die sog. Guillotineklausel juristisch mit den übrigen sektoriellen Abkommen der Bilateralen Abkommen I verknüpft: Kündigt eine Partei das FZA, treten die übrigen sechs Abkommen ebenfalls automatisch ausser Kraft. Der wirtschaftliche Schaden einer Kündigung des FZA ist damit sehr hoch.

Aus Wachstumssicht ist das FZA einerseits wegen der direkten Vorteile für den Schweizer Arbeitsmarkt bedeutend. Eine Kündigung des Abkommens hätte andererseits das Hinfallen der Bilateralen Abkommen I zur Folge. Die politische Akzeptanz des FZA ist durch eine effiziente Umsetzung der flankierenden Massnahmen und eine offene Informationspolitik zu fördern.

3. Auswirkungen der Massnahme

Eine exakte Quantifizierung der Wachstumswirkung des FZA sowie der übrigen Abkommen der Bilateralen Abkommen I ist auf der Grundlage der heute verfügbaren Daten nicht möglich, der Effekt ist jedoch mit Gewissheit positiv und bedeutend. Die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus der EU stärkt die Humankapitalbasis der Schweizer Volkswirtschaft. Die Schweiz festigt damit ihre Attraktivität für Unternehmen, welche Produkte und Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung produzieren. Gerade auch wegen des erleichterten Kadertransfers (Schweizer und Ausländer) ist das Abkommen für die Schaffung zukunftssträchtiger Arbeitsplätze von hoher Bedeutung.

Die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes gegenüber EU-Staatsangehörigen führt tendenziell zu erhöhtem Konkurrenzdruck auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Um negative Auswirkungen für ansässige Arbeitskräfte zu minimieren, gibt es flankierende Massnahmen, welche dazu dienen, eine Erosion von Lohn- und Arbeitsbedingungen durch zuwandernde Arbeitskräfte zu verhindern.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Zur Erarbeitung eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses hat der Bundesrat dem Parlament am 14.3.2008 eine Botschaft zur Bestätigung des FZA vorgelegt.

Der Ständerat wird diese Vorlagen anlässlich einer Sondersession am 28. April, der Nationalrat in der Sommersession 2008 (26.05.2008 – 13.06.2008) behandeln. Eine allfällige Volksabstimmung müsste bis spätestens 31. Mai 2009 stattgefunden haben. Spätestens dann muss die Schweiz ihren Entscheid der EU schriftlich mitteilen.

Ausdehnung des Abkommens über den freien Personenverkehr auf Bulgarien und Rumänien

1. Ausgangslage

Mit der Erweiterung der EU um die Staaten Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007 wurde das bilaterale Vertragsnetz zwischen der Schweiz und der EU auch auf diese beiden Staaten ausgedehnt. Dies betrifft namentlich das Freihandelsabkommen von 1972, die bilateralen Abkommen I von 1999 (ohne das Personenfreizügigkeitsabkommen) und die bilateralen Abkommen II von 2004.

Beim Personenfreizügigkeitsabkommen als gemischtem Abkommen (Vertragsparteien sind neben der EU auch die einzelnen Mitgliedländer) waren dagegen Verhandlungen nötig. Diese galten den Modalitäten der Einführung der Personenfreizügigkeit mit Bulgarien und Rumänien, und beinhalteten die Festlegung angemessener Übergangsbestimmungen für die schrittweise und kontrollierte Einführung des freien Personenverkehrs.

Die Schweiz und die EU einigten sich dabei auf eine Übergangsperiode von sieben Jahren, während der die Schweiz ihre Zulassungsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt aufrecht erhalten kann. Bei den Bewilligungskontingenten wurden – analog zu den am 1. Mai 2004 beigetretenen osteuropäischen EU-Staaten – schrittweise zunehmende Bewilligungskontingente vereinbart. Anschliessend gilt während drei Jahren eine spezifische Schutzklausel, gemäss der die Schweiz im Falle einer übermässigen Einwanderung von Angehörigen dieser beiden Staaten wieder Kontingente einführen darf.

Ursprünglich forderte die EU den zeitlichen Beginn der Übergangsfristen zur Ausdehnung des Abkommens auf Bulgarien und Rumänien am 1. Januar 2007, d.h. dem Datum der Erweiterung der EU auf diese beiden Staaten. Die Schweiz ihrerseits forderte eine Schutzklausel von fünf Jahren. Der in den Verhandlungen erreichte Kompromiss besteht darin, dass die Übergangsfristen erst mit Inkrafttreten des Zusatzprotokolls II zu laufen beginnen. Im Gegenzug bleibt die Geltungsdauer der spezifischen Schutzklausel auf drei Jahre begrenzt.

Miteinbezogen wurde auch die hohe Bereitschaft Bulgariens und Rumäniens, die mit diesen beiden Ländern bereits abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen unter Berücksichtigung der vollständigen Umsetzung des Besitzstandes von Schengen / Dublin auszubauen. Der Umstand, dass die Frage der Rückübernahmeabkommen am Ende von der Personenfreizügigkeit getrennt wurde, rechtfertigt sich umso mehr, als in letzter Zeit ein bedeutender Rückgang bulgarischer und rumänischer Asylgesuche festzustellen war.

Gegenstand der Verhandlungen waren auch die Koordinierung der Systeme für soziale Sicherheit (Anhang II) und die Anerkennung von Diplomen (Anhang III); diese zwei Punkte bilden gleichfalls integral Bestandteil des FZA.

Die dem Parlament unterbreiteten Verhandlungsergebnisse entsprechen den Erwartungen. Die ausgehandelten Fristen und Kontingente garantieren eine kontrollierte Öffnung des Arbeitsmarktes.

2. Beschreibung der Massnahme

Der Bundesrat hat dem Parlament eine Botschaft zur Ausdehnung des FZA auf die neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien vorgelegt

Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ist wachstumspolitisch aus zwei Gründen von grosser Bedeutung:

Die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ist für den Fortbestand des gesamten FZA als solchem unabdingbar. Der wirtschaftliche Schaden einer gescheiterten Ausdehnung des FZA ist potentiell sehr hoch, denn es ist nicht vorstellbar, dass die EU langfristig eine Ungleichbehandlung ihrer Mitgliedstaaten hinnehmen würde. Der Schaden einer Kündigung des FZA durch die EU wäre umso höher, als dieses über die sog. Guillotineklausel juristisch mit den übrigen Abkommen der Bilateralen I verknüpft ist: Kündigt eine Partei das FZA, treten die übrigen sechs Abkommen automatisch ebenfalls ausser Kraft.

Die Unternehmen in der Schweiz sind darauf angewiesen, Arbeitskräfte bei Bedarf auch im Ausland zu rekrutieren. In der Vergangenheit bestand insbesondere bei hoch-qualifizierten Arbeitskräften ein chronischer Mangel. Die am 1. Mai 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten Osteuropas – für welche noch nicht die volle Personenfreizügigkeit gilt – spielten in den letzten Jahren darüber hinaus auch für die Rekrutierung von Saisonarbeitskräften eine wachsende Rolle. Bulgarien und Rumänien stellen hier mit ihrer Bevölkerung von rund 30 Mio. Einwohnern ein beträchtliches zusätzliches Rekrutierungspotenzial für Schweizer Unternehmen dar. In einer längerfristigen Optik – die volle Personenfreizügigkeit mit den beiden Staaten Rumänien und Bulgarien würde erstmals voraussichtlich 2016 gelten - ist auch der erwartete demografiebedingte Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu berücksichtigen. Er kann durch die Zuwanderung von Arbeitskräften gedämpft werden.

Die Ausdehnung des FZA auf die Staaten Bulgarien und Rumänien ist in erster Linie darum von wachstumspolitischer Bedeutung, weil sie mittelfristig eine Voraussetzung für den Fortbestand des FZA insgesamt und damit für alle Abkommen der Bilateralen I entscheidend ist. Politische Akzeptanz dieser Abkommen ist durch angemessene Übergangsfristen, effiziente flankierende Massnahmen sowie eine offene Informationspolitik zu gewährleisten.

3. Auswirkungen der Massnahme

Die Personenfreizügigkeit mit der EU ist wachstumspolitisch von hoher Relevanz. Mit der Erweiterung des Abkommens steigt auch dessen Bedeutung. Vor allem aber wird damit das bestehende bilaterale Vertragswerk mit der EU gefestigt, welches die Grundlage für die wirtschaftlichen Beziehungen mit unserem wichtigsten Partner bildet. Eine exakte Quantifizierung der Wachstumswirkung des FZA sowie der übrigen Abkommen der Bilateralen I ist auf der Grundlage der heute verfügbaren Daten nicht möglich, der Effekt ist jedoch mit Gewissheit positiv und bedeutend.

Die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes gegenüber EU-Staatsangehörigen führt tendenziell zu erhöhtem Konkurrenzdruck auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Um negative Auswirkungen für ansässige Arbeitskräfte zu minimieren, wird die Personenfreizügigkeit schrittweise und kontrolliert eingeführt. Diesem Punkt wurde in den Verhandlungen mit der EU durch eine maximal 10-jährige Übergangsfrist angemessen Rechnung getragen. Flankierende Massnahmen sind in Kraft und dienen dazu, eine Erosion von Lohn- und Arbeitsbedingungen durch zuwandernde Arbeitskräfte zu verhindern.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Zur Erarbeitung eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses hat der Bundesrat dem Parlament am 14.3.2008 eine Botschaft zur Ausdehnung des Abkommens vom 21. Juni 1999 über den freien Personenverkehr (FZA) auf Bulgarien und Rumänien vorgelegt (Zusatzprotokoll II zum Abkommen über den freien Personenverkehr).

Der Ständerat wird diese Vorlagen anlässlich einer Sondersession am 28. April, der Nationalrat in der Sommersession 2008 (26.05.2008 – 13.06.2008) behandeln.

Der Beschluss zur Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien steht in einem sachlichen und politischen (jedoch nicht formalen) Zusammenhang mit dem Entscheid über die Fortführung des FZA als solchem, welcher seinerseits referendumsfähig ist.

Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)

1. Ausgangslage

Humankapital und Innovationsvermögen sind wichtige Triebfedern des Wirtschaftswachstums. Die Unternehmen in der Schweiz sind stark auf die Produktion wissensintensiver Güter und Dienstleistungen spezialisiert. Die Entwicklung in Richtung einer noch vermehrt wissens- und wissenschaftsbasierten Produktion wird sich fortsetzen.

Der Bund beteiligt sich in erheblichem Ausmass an der Finanzierung der Hochschulen mit Beiträgen zur Lehre und zur Forschung. Aus Wachstumssicht ist entscheidend, dass Humankapitalinvestitionen qualitativ hochwertig sind und in Bereichen erfolgen, die hohe volkswirtschaftliche Erträge erbringen. Bei der Gestaltung der Hochschullandschaft ist daher ein besonderes Augenmerk auf die Qualitätssicherung sowie die Mechanismen der Mittelzuteilung zu richten, welche beide massgeblich die Qualitätsentwicklung des Hochschulsystems beeinflussen. Insbesondere sind Instrumente, welche den Qualitätswettbewerb unter den Hochschulen intensivieren, zu fördern. Strukturbereinigungen im Studienangebot sind voranzutreiben, um den Ressourceneinsatz vor allem in kostenintensiven Bereichen effizienter zu gestalten.

Im September 2007 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum neuen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG) eröffnet. Dieses Gesetz wird das heutige Universitätsförderungsgesetz sowie das Fachhochschulgesetz ablösen. Es wird die einzige Rechtsgrundlage auf Bundesebene für die finanzielle Unterstützung der kantonalen Universitäten und der Fachhochschulen sein sowie für die Koordination des schweizerischen Hochschulbereichs, die gemeinsam mit den Kantonen wahrgenommen wird.

2. Beschreibung der Massnahme

Der Entwurf des HFKG verfolgt u.a. vier Stossrichtungen, welche geeignet sind, die genannten wachstumspolitischen Ziele zu erreichen.

(a) Koordination aller Hochschulen

Zur Realisierung der gemeinsamen Ziele schliessen die Kantone und der Bund Vereinbarungen ab und delegieren gewisse Kompetenzen an vier gemeinsame Organe.

Das erste gemeinsame Organ ist die Schweizerische Hochschulkonferenz, das oberste hochschulpolitische Organ der Schweiz. Sie sorgt für die gesamtschweizerische Koordination der Tätigkeiten von Bund und Kantonen in der Steuerung des Hochschulbereichs. Sie tagt als Plenarversammlung oder als Hochschulrat und legt die notwendigen Rahmenbedingungen für das Funktionieren des Hochschulsystems fest (Struktur der Studien, Qualitätssicherung, Finanzierungsgrundsätze, nationale strategische Planung und Aufgabenteilung). Der Bund nimmt dabei eine wichtige Stellung ein: Die Konferenz wird vom zuständigen Mitglied des Bundesrates präsidiert und ihre Entscheide bedürfen der Stimme des Bundes.

Die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz ist vorwiegend für die Koordination unter den Hochschulen zuständig. Ihre Hauptaufgaben sind die Vorbereitung der nationalen strategischen Planung gestützt auf die Entscheide der Hochschulkonferenz, die Mitwirkung bei der Vorbereitung der Geschäfte der Hochschulkonferenz und die Umsetzung der sie betreffenden Entscheide.

Der Schweizerische Wissenschafts- und Innovationsrat hat die Aufgabe, die Entwicklung der Hochschulpolitik aus einer wissenschaftlichen und kritischen Perspektive zu verfolgen und die Hochschulkonferenz sowie die Verantwortungsträger der einzelnen Hochschulen zu beraten.

Der Schweizerische Akkreditierungsrat entscheidet über die Akkreditierung der Schweizer Hochschulen. Er ist weisungsunabhängig. Die Akkreditierung gilt für einen bestimmten Zeitraum. Sie ist eine Voraussetzung für die Gewährung von Bundesbeiträgen und soll die Universitäten und Fachhochschulen anhalten, der Kontrolle und der systematischen Entwicklung der Qualität ihrer Leistungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die Entscheide des Schweizer Akkreditierungsrats werden durch die Schweizerische Agentur für Akkreditierung vorbereitet.

(b) Qualitätssicherung

Die Qualitätssicherung soll in erster Linie gewährleisten, dass die Hochschulen hochstehenden Qualitätsanforderungen entsprechen (nationale und internationale Standards). Die Hochschulen müssen daher ein Qualitätssicherungssystem einrichten. Zwei Arten von Akkreditierungen sind vorgesehen: eine obligatorische institutionelle Akkreditierung und eine fakultative Akkreditierung der Studienprogramme, wobei die vom Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe geregelten Studiengänge vorbehalten sind³². Die institutionelle Akkreditierung ist Voraussetzung für die Programmakkreditierung. Ausserdem ist sie eine notwendige aber nicht ausreichende Voraussetzung für die Gewährung von Beiträgen des Bundes und der Kantone. Verschiedene organisatorische und verfahrensmässige Anforderungen müssen für die institutionelle Akkreditierung erfüllt sein. Sie gilt für eine Dauer von sechs bis acht Jahren.

(c) *Gemeinsame nationale strategische Planung und effiziente Aufgabenteilung*

Die strategische Planung mischt sich nicht in die Geschäfte der verschiedenen Hochschulen ein, sondern sie strebt eine effizientere Ressourcennutzung auf nationaler Ebene an. Dies ist vor allem in den besonders kostenintensiven Bereichen notwendig.

Die strategische Planung verfolgt einen Bottom-up-Ansatz, indem sie zunächst die Hochschulen ihre eigene Strategie ausarbeiten lässt und anschliessend eine Synthese auf nationaler Ebene schafft. Dieser Bottom-up-Ansatz muss allerdings durch eine Top-down-Steuerung im Finanzbereich und bei der Festlegung der globalen Ziele des Systems ergänzt werden. In den besonders kostenintensiven Bereichen sieht das Gesetz die Möglichkeit einer Aufgabenteilung vor, die für alle betroffenen Parteien verbindlich ist.

(d) *Eine transparente und einheitliche, leistungs- und ergebnisorientierte Finanzierung*

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Basisbeiträge für die FHS und die kantonalen Universitäten in Zukunft einheitlichen, leistungsabhängigen Zuteilungsprinzipien unterliegen, wobei allerdings den jeweiligen Besonderheiten der FHS und der Universitäten Rechnung getragen wird.

Die Finanzierung stützt sich auf zwei zentrale Elemente. Das erste betrifft die gemeinsame Festlegung der erforderlichen öffentlichen Mittel für die Finanzierung der Hochschulen und der höheren Bildungsinstitute für jede Planungsperiode unter Berücksichtigung der nationalen strategischen Planung des Bundes und der Kantone. Das zweite Element ist die allgemeine Anwendung von Referenzkosten. Die Referenzkosten sind die erforderlichen Ausgaben pro Studentin oder Student für einen wettbewerbsfähigen Unterricht von hoher Qualität. Sie

³² SR 811.11

werden auf der Grundlage der durchschnittlichen Kosten der Lehre festgelegt und gegebenenfalls durch Standardisierungsfaktoren korrigiert, welche den angemessenen Umfang der Betreuung und die für eine gute Lehre erforderliche Forschung berücksichtigen.

Die Referenzkosten sind ausserdem ein wichtiges Instrument für die Kontrolle der Kostenentwicklung. Für die Geldgeber gewährleisten sie, dass der für das Unterrichtsangebot der Hochschulen während einer bestimmten Zeitperiode bezahlte Preis angemessen ist. Den Verantwortungsträgern der verschiedenen Hochschulen steht es natürlich frei, ihren jeweiligen Hochschulen zusätzliche Mittel zu gewähren, um deren Positionierung im Bereich der Lehre und der Forschung zu fördern. Von den Hochschulen wird ausserdem erwartet, dass sie sich um angemessene Drittmittel bemühen.

Aus Wachstumssicht ist entscheidend, dass die Effizienz des Ressourceneinsatzes weiter erhöht werden kann. Wo immer möglich ist dazu auf wettbewerbliche Instrumente zu setzen. Beiträge an die Hochschulen sollen sich eng an deren Leistungen orientieren. Die Schwerpunktbildung und die Qualitätssicherung sind voranzutreiben, damit Schweizer Hochschulen auch im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig bleiben.

3. Auswirkungen der Massnahme

Humankapital ist wie physisches Kapital oder die Arbeit ein Produktionsfaktor. Eine Erhöhung des Kapitalbestands führt demgemäss *vorübergehend* zu zusätzlichem Wirtschaftswachstum. Darüber hinaus wirken Humankapital und Wissen auch auf die Produktivität der anderen Produktionsfaktoren, indem höher qualifizierte Arbeitskräfte neue Technologien rascher adaptieren und in einen Produktivitätsfortschritt umsetzen können. Über diesen Wirkungskanal kann die Höhe des Humankapitalbestands einen *anhaltenden*, positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben.

Neuere empirische Arbeiten stützen den theoretisch erwarteten positiven Zusammenhang zwischen Humankapital und Wachstum mehrheitlich.³³ Gleichzeitig ist die Erkenntnis gewachsen, dass die verschiedenen Arten von Humankapital – bspw. Investitionen auf unterschiedlichen Bildungsstufen – je nach Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft unterschiedlich wirken. Während für wenig entwickelte Länder eher Investitionen in die Grundausbildung hohe Erträge bringen, sind für hoch entwickelte Länder Investitionen in die tertiäre Ausbildung sowie in F&E vermutlich mit grösseren Wachstumswirkungen verbunden.³⁴

Zusammen mit der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) und der Fachhochschulvereinbarung (FHV) ist die Zuteilung der Bundesmittel an die Hochschulen einer der zentralen Steuerungsmechanismen gegenüber den Hochschulen bzw. deren Trägerkantonen. Auf die Effizienz des Hochschulsystems muss aus Wachstumssicht gedrungen werden. Die Schweiz gibt pro Studienjahr auf der Tertiärstufe (inkl. F&E) am meisten Geld aller OECD Länder aus.³⁵ Die Berechtigung der Forderung eines effizienten Mitteleinsatzes wird bereits aus dieser Tatsache offensichtlich.

Dabei enthält bereits der heutige Mechanismus der Mittelzuteilung wettbewerbliche Elemente, etwa indem Forschungsgelder über kompetitive Verfahren (Nationalfonds) vergeben werden. Gelder für die Lehre werden u.a. über die Bildungsnachfrage der

³³ vgl. de la Fuente & Domenech (2005) oder Hanushek and Kimko (2000).

³⁴ vgl. Aghion et. al. (2005).

³⁵ Im Jahr 2003 betragen die durchschnittlichen, jährlichen Ausgaben pro Studierenden zu Kaufkraftparitäten in der Schweiz 25'900 \$, gegenüber 11'254 \$ im OECD-Durchschnitt. Für die Lehre („educational core services“) lagen die Kosten in der Schweiz bei 14'335 \$, ein Wert, welcher in der OECD nur von Kanada (15'659 \$) und den USA (19'538 \$) übertroffen wurde.

Studierenden gesteuert (Prinzip „funds follow students“). Dennoch dürfte in einer Verstärkung dieser Mechanismen noch ein bedeutendes Wachstumspotenzial liegen.

In vermehrten Bestrebungen zur Qualitätssicherung liegt auch die Antwort auf die wachsende grenzüberschreitende Öffnung dieses Sektors. Bei den Akkreditierungsverfahren ist die internationale Öffnung mit zu berücksichtigen. Eine stärker internationale Ausrichtung des Hochschulraums verdeutlicht auch die Notwendigkeit zur Schwerpunktbildung. Möglichkeiten einer erhöhten Mobilität der Dozierenden und Studierenden gilt es zu nutzen. Die nationale Planung der besonders kostenintensiven Bereiche ist im Rahmen des Projekts « Hochschullandschaft Schweiz » vorzunehmen.

Ein Indikator dafür, dass mit den eingesetzten (öffentlichen) Mitteln ein „maximales Investitionsvolumen“ mit „hoher Rendite“ ausgelöst wird, sind die Anzahl tertiärer Bildungsabschlüsse pro Jahrgang gewichtet nach unterschiedlichen Bildungstypen.³⁶ Zur Messung der betriebswirtschaftlichen Effizienz im Bildungswesen ist die Kostenentwicklung einzelner Abschlüsse zu beobachten. Insbesondere in kostenintensiven Bereichen sind Massnahmen zur Kostendämpfung erforderlich. Indikatoren zur Qualitätsentwicklung sollen aus den bestehenden und noch zu schaffenden Systemen der Qualitätssicherung gewonnen und international sowie über die Zeit verglichen werden. Diese Informationen sind notwendig, um die Steuerung des Systems sinnvoll wahrnehmen zu können.

Eine hohe Leistungsfähigkeit des tertiären Bildungssystems ist wegen seiner wachstumspolitischen Bedeutung für die Gesellschaft insgesamt wichtig; wie erwähnt reichen die positiven Wirkungen des Bildungssystems - durch ihren Einfluss auf die technologische Entwicklung - über die direkt beteiligten Akteure hinaus. Zudem ist unser Bildungssystem darauf ausgelegt, den Zugang zu tertiärer Bildung möglichst allen Bevölkerungsschichten zu ermöglichen. Wegen der hohen Bedeutung höherer Bildung für die Verteilung des Wohlstands ist dies ein zentrales sozialpolitisches, aber auch ein liberales Anliegen. Verschiedene Massnahmen auf kantonaler wie auch auf Bundesebene wirken auf das Ziel des chancengleichen Zugangs zur Bildung hin (z.B. die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) oder Reformen zur Aufwertung der Berufsbildung oder die Förderung von frühkindlichen Betreuungsangeboten). In der Summe leistet das tertiäre Bildungssystem einen wichtigen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur sozialen Nachhaltigkeit der Wirtschaftsentwicklung.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Gemäss dem aktuellen Arbeitsplan wird der Bundesrat den Gesetzesentwurf und die Botschaft zuhanden des Parlaments Ende 2008 verabschieden.

Anschliessend werden eine kantonale Vernehmlassung zum interkantonalen Konkordat sowie eventuell eine kantonale und eidgenössische Vernehmlassung zur Zusammenarbeitsvereinbarung eröffnet.

³⁶ Eine ökonomische Gewichtung hat sich einerseits an der Ausbildungsdauer (=Investitionsvolumen) und andererseits an der Rendite einer Bildungsinvestition auszurichten. Letztere lässt sich auf der Basis von Lohn-Altersprofilen von Personen mit unterschiedlichen Ausbildungen abschätzen. Die Kosten von Bildungsinvestitionen ergeben sich aus den direkten Bildungsausgaben zuzüglich des entgangenen Lohneinkommens während der Ausbildung. Der Ertrag ergibt sich aus dem Lohnvorteil, welchen Personen mit höherer Ausbildung gegenüber Personen der nächst tieferen Bildungsstufe erlangen.

Neue Weiterbildungspolitik

1. Ausgangslage

Das Humankapital der Erwerbsbevölkerung ist eine wichtige Grundlage für die Innovationsfähigkeit und damit das Wachstum einer Volkswirtschaft. Die im Zuge der technologischen Entwicklung verkürzte Halbwertszeit des Wissens erfordert eine Stärkung der fortwährenden berufsorientierten Weiterbildung. Auch die demografische Entwicklung, welche zu einer Erhöhung des Durchschnittsalters der Erwerbsbevölkerung führt, erfordert zusätzliche Investitionen in diesem Bereich – um die Innovationsfähigkeit der Volkswirtschaft und die Arbeitsmarktfähigkeit älterer Arbeitnehmender zu erhalten.

Die Weiterbildungsbeteiligung der Erwerbsbevölkerung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich hoch: Auf der Basis von Daten des Jahres 2003 schätzt die OECD, dass Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren in der Schweiz im Durchschnitt insgesamt 723 Stunden an informellen, berufsorientierten Lernaktivitäten betreiben, ein Wert, welcher lediglich in Dänemark noch übertroffen wird.³⁷ Der Durchschnitt bei den 22 untersuchten OECD-Ländern liegt bei 389 Stunden.

In den Ländern der OECD variiert das Ausmass informeller Lernaktivitäten (inkl. Weiterbildung) stark nach Ausbildungsstand und in etwas vermindertem Ausmass nach Geschlecht. In der Schweiz sind die entsprechenden Unterschiede noch stärker ausgeprägt als in den 21 OECD-Staaten, für die Vergleichszahlen vorliegen. Die 25-64jährigen Personen mit tertiärer Ausbildung bilden sich im Durchschnitt 1'301 Stunden weiter, was den Spitzenwert unter den 22 untersuchten OECD-Staaten bedeutet (Durchschnitt: 669 Stunden). Leicht unter dem OECD-Schnitt liegt der Wert in der Schweiz dagegen für Personen ohne nach-obligatorische Ausbildung (CH: 212 Stunden; OECD: 216 Stunden). Allfällige Massnahmen zur Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung hätten demnach am ehesten bei Erwerbepersonen mit tiefem bis mittlerem Bildungsniveau anzusetzen.

Die Weiterbildungspolitik des Bundes ist in verschiedenen Spezialgesetzgebungen definiert.

- Im *Berufsbildungsgesetz (BBG)* werden die strukturierte, berufliche Weiterbildung (höhere Berufsbildung) sowie die weniger formalisierte berufsorientierte Weiterbildung geregelt. Gemäss BBG kommt dabei den Kantonen die Aufgabe zu, optimale Rahmenbedingungen für die Anbieter/innen und Nachfrager/innen von Weiterbildung zu schaffen. Der Bund unterstützt die Kantone durch Aktivitäten in den Bereichen Koordination, Transparenz und Qualität.
- Ein bedeutendes Engagement des Bundes im Weiterbildungsbereich ergibt sich aus dem *Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)*. Im Jahr 2006 setzte die Arbeitslosenversicherung (ALV) im Rahmen ihrer arbeitsmarktlichen Massnahmen 305 Mio. Franken für sog. Bildungsmassnahmen im engeren Sinne ein.³⁸
- Im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer sowie im Steuerharmonisierungsgesetz ist die steuerliche Abzugsfähigkeit von privaten Kosten der beruflichen Weiterbildung geregelt. Zur Zeit sind Bestrebungen auf parlamentarischer Ebene im Gange, die Bestimmungen bezüglich Abzugsfähigkeit von Weiterbildungskosten neu zu beurteilen.
- Bestimmungen zur Weiterbildungspolitik finden sich ferner u.a. im *Arbeitsgesetz* (betreffend angeordneter, betriebsspezifischer Weiterbildung und Arbeitszeit) oder im Obligationenrecht (betreffend Aus- und Weiterbildung im Bereich der ausserschulischen

³⁷ OECD (2006), *Education at a Glance 2006*, Paris.

³⁸ Weitere 255 Mio. Franken wurden für Beschäftigungsmassnahmen und 48 Mio. für sog. spezielle Massnahmen eingesetzt.

Jugendarbeit). Weitergehende Regelungen der Weiterbildung im Arbeitsrecht hat der Bundesrat dagegen abgelehnt, da er individuelle Lösungen in Arbeitsverträgen als flexibler und volkswirtschaftlich sinnvoller erachtet. Zudem besteht im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen auch Spielraum für sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen.

Die Investitionen in berufsorientierte Weiterbildung sind in der Schweiz vergleichsweise hoch. Die Herausforderung besteht darin, diese gute Position zu festigen und bei Personen mit geringen Qualifikationen zu verbessern. Dabei ist zu betonen, dass die gute Position der Schweiz nicht staatlichen Eingriffen, sondern hauptsächlich der Selbstverantwortung der Einzelnen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich und der Haltung der Unternehmen zuzurechnen ist. Diese Verantwortung für das eigene Lernen hat der Staat zu erhalten und mit günstigen Rahmenbedingungen zu fördern.

2. Beschreibung der Massnahme

Ein Bericht zur neuen Weiterbildungspolitik ist auszuarbeiten. In diesem sind verschiedene Fragen zu klären. Es geht um die Abgrenzung der Weiterbildung, die Zuständigkeiten und die Kosten. Konkrete Fragen sind :

- Welche Arten von Weiterbildung sollen durch das Weiterbildungsgesetz erfasst werden?
- Wie sollen verschiedene Formen von Weiterbildung gefördert werden (Zertifizierungen, andere Mittel) ?
- Gibt es besondere Zielgruppen für Weiterbildungsanstrengungen ?
- Wie gestaltet sich die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Privaten ?

Aus Wachstumssicht sind bei der Ausarbeitung einer Weiterbildungspolitik folgende drei Stossrichtungen zu verfolgen:

- (a) Die Aktivitäten des Bundes tragen dazu bei, Marktunvollkommenheiten im Weiterbildungsmarkt entgegenzuwirken (z.B. in Bereichen der Information/-Koordination, der Qualitätssicherung, der Finanzierung)
- (b) Die Aktivitäten stimulieren die Weiterbildungsbeteiligung der Erwerbsbevölkerung bzw. begünstigen den ökonomischen Wert von Weiterbildungsaktivitäten. Sie ersetzen nicht die privaten Weiterbildungsanstrengungen (sog. Mitnahmeeffekte sind gering).
- (c) Die Effizienz des Weiterbildungsangebots ist hoch. Die Funktionsweise bestehender Märkte wird durch Massnahmen des Bundes begünstigt (bspw. durch nachfrageorientierte Finanzierungsmodelle).

3. Auswirkungen der Massnahme

Berufliche Weiterbildung ist eine Investition in Humankapital. Letzteres ist für das Wachstum einer Volkswirtschaft von erheblicher Bedeutung. Eine Bezifferung der Wachstumswirkung der Weiterbildung für sich genommen ist nicht möglich. Allerdings steht fest, dass die kontinuierliche Weiterbildung Voraussetzung dafür ist, dass Arbeitskräfte Innovationen durchführen und nutzen können. Die bevorstehende demografische Alterung der Erwerbsbevölkerung wird die Bedeutung dieser Form von Humankapitalinvestitionen für die Innovationsfähigkeit der Volkswirtschaft zusätzlich erhöhen.

Die besten, heute verfügbaren Indikatoren zum Ausmass von Investitionen in Weiterbildung sind Statistiken zur Beteiligung der Erwerbsbevölkerung an berufsorientierter Weiterbildung. Schätzungen über die Renditen von Weiterbildung gibt es zwar, doch reicht deren Genauigkeit und Aussagekraft nicht aus um als politische Kontrollgrösse zu dienen. Zur

Bewertung der Zielgenauigkeit gewisser Massnahmen kann auch die Weiterbildungsaktivität bestimmter sozioökonomischer Gruppen oder bestimmter Formen von Weiterbildung als Indikator dienen.

Von Bedeutung ist die potentielle sozialpolitische Wirkung der Weiterbildung. Der Beitrag der Weiterbildung zu einer nachhaltigen Entwicklung besteht darin, dass sie hilft, Innovationen in breiteren Kreisen zu verankern, die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern sowie, auf der Ebene von Individuum und Gesellschaft, die Autonomie und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu stärken. Eine sozial ausgleichende Wirkung ist v.a. dann zu erwarten, wenn Weiterbildungsaktivitäten in Bevölkerungsgruppen gefördert werden, welche sich heute unterdurchschnittlich weiterbilden.

Die Wohlfahrtswirkung von Weiterbildung ist mit den Faktoren Innovation und Wachstum verbunden. Mit höherer Qualifikation sind oft auch besseres Einkommen, mehr Konsum und höhere Steuereinnahmen verbunden. Andererseits kann es sich nach Meinung von Experten für den Staat lohnen, insbesondere die Weiterbildung von Personen mit tiefem Bildungsniveau zu fördern. Hier sind weniger Mitnahme- und Substitutionseffekte zu erwarten. Ausserdem läuft gerade dieser Personenkreis eine grössere Gefahr, arbeitslos zu werden und dadurch dem Staat, resp. den Sozialversicherungen Kosten zu verursachen.

4. Bezug zur Legislaturplanung

Mit den neuen Verfassungsbestimmungen über die Bildung vom 21. Mai 2006 hat der Bund den Auftrag erhalten, Grundsätze der Weiterbildung festzulegen. Er kann zudem die Weiterbildung fördern (Art. 64a BV). Der Bundesrat hat am 30. Januar 2008 das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern mit der Erarbeitung einer Analyse und eines Berichts zur Weiterbildungspolitik beauftragt. Auf Bundesebene sollen damit für die Weiterbildung günstige Voraussetzungen und einheitliche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. Ein besonderes Augenmerk soll auf die bildungsfernen Schichten gerichtet werden, die Weiterbildungsangebote unterdurchschnittlich nutzen.

Der Fahrplan für die neue Weiterbildungspolitik könnte folgendermassen aussehen:

- **2008 Bericht zuhanden des Bundesrates**
- **2009 Erarbeitung Vernehmlassungsentwurf**
- **2010 Vernehmlassung und Botschaft ans Parlament.**

In der Weiterbildung haben die Kantone zahlreiche Kompetenzen. Dem Bund kommen übergreifende und subsidiäre Kompetenzen zu. Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen wird deshalb bereits bei der Entwicklung der neuen Weiterbildungspolitik sehr wichtig sein.

Auf der Ebene der grösstenteils privaten Anbieter wird es darum gehen, ihnen Freiraum und möglichst gute Rahmenbedingungen zu verschaffen.

Die Kosten der Weiterbildung insgesamt können nicht beziffert werden. Für die Förderung der berufsorientierten Weiterbildung gibt die öffentliche Hand rund 140 Mio. Franken oder fünf Prozent ihrer Kosten für Berufsbildung aus. Diese dienen sowohl zur Weiterbildung als auch - zu einem noch unbekanntem Anteil - der Vorbereitung auf die eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen, d.h. strukturierten Angeboten der höheren Berufsbildung (Tertiärstufe B).

Nicht zu vergessen sind bei der Kostendiskussion die Bildungsbereitschaft der Einzelnen und die Vorteile einer insgesamt bildungsfreundlichen Politik für die Wirtschaft und die Gesellschaft.

Die Risiken einer neuen Weiterbildungsgesetzgebung liegen darin, dass kein umfassender Konsens zur Weiterbildung erreicht werden kann. Befürwortern eines finanziell eindeutig höheren staatlichen Engagements und zusätzlicher Regelungen im Sinn von Verhaltensvorschriften und Zertifizierungen auf Diplomebene stehen Verfechter einer grösstmöglichen finanziellen und regulativen staatlichen Zurückhaltung gegenüber. Dem gegenüber steht die Chance einer kohärenten Weiterbildungspolitik, die dem Grundsatz des lebenslangen Lernens und der Eigenverantwortlichkeit des Individuums für seine Bildung Nachhaltigkeit verschafft.

Teil III

Der Beitrag der Kantone zu einer Schweizerischen Wachstumspolitik

Wirtschaftspolitische Handlungsfelder des Bundes und der Kantone

Die meisten Kantone verfolgen unter verschiedenen Titeln eine Wachstumsstrategie, die in der Regel wirtschaftlich relevante Massnahmen aus verschiedenen Departementen zusammenfasst. Wenn man sich vergegenwärtigt, in welchen wachstumsrelevanten Aufgabengebieten der Bund, in welchen die Kantone und in welchen Bund und Kantone gemeinsam tätig sind, ergibt sich sofort, dass dies sowohl zweckmässig wie auch nötig ist. Die folgende, der Wachstumsstrategie des Kantons Bern entnommene Grafik zeigt diese Handlungsfelder des Bundes und der Kantone in vereinfachter Weise auf. Die Zuweisung der Aufgaben erfolgt schwerpunktmässig. Genauere Aufschlüsse ergeben sich insbesondere aus der Zuständigkeitsordnung der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung.



© Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern

Der Darstellung folgend können die Kantone namentlich in folgenden Handlungsfeldern Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung nehmen:

- Ausgabenpolitik,
- Steuerpolitik,
- Bildungspolitik,
- Arbeitsmarktpolitik,
- Raumordnungspolitik,
- Verkehrserschliessung / Infrastrukturangebot allgemein,
- Wirtschaftsförderungspolitik im engeren Sinn
(Standortpromotion und einzelbetriebliche Fördermassnahmen)
- Ausgestaltung von Verfahren und Vorschriften sowie deren Anwendung,
- Gewerberecht.

Untersucht man in einem nächsten Schritt, wie sich die Massnahmen in den Wachstumsstrategien der Kantone auf die sechs Handlungsfelder aufteilen, die seitens des Bundes für die Wachstumspolitik 2003-2007 unterschieden wurden, zeigt sich, dass die Kantone namentlich in den Bereichen "öffentliche Finanzen und öffentliche Leistungen" und "Humankapital und betriebliches Innovationsvermögen" Massnahmen formuliert haben. Weniger zahlreich sind Zielsetzungen in den Bereichen "Wahrung der hohen Erwerbsbeteiligung" und "rechtliche Rahmenbedingungen". Die föderative Kompetenzzuteilung liefert die Erklärung, dass die Kantone schliesslich Ziele oder Massnahmen in den Bereichen "Wettbewerbsintensität im Binnenmarkt" und "Internationale Öffnung" nur vereinzelt festlegen.

Die Arbeiten der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz

Vor dem Hintergrund der bedeutenden Kompetenzen der Kantone in der Wachstumspolitik bekundete die Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (nachfolgend VDK) in Kontakten mit der Vorsteherin des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements ihre grundsätzliche Bereitschaft, bei der Konzipierung einer schweizerischen Wachstumspolitik mitzuwirken. An ihrer Arbeitssitzung vom 21. Juni 2007 setzte sie zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe ein, bestehend aus Vertretern der Kantone Graubünden, Tessin, Freiburg, Bern und Aargau. Unter Leitung des Sekretärs der VDK und zusammen mit einem Vertreter des Bundes sollte sie die Handlungsmöglichkeiten der Kantone erörtern und zuhanden des VDK-Vorstands eine Übersicht über die möglichen Handlungsfelder erstellen. Dies geschah aus einer übergeordneten Sicht, die das ganze wirtschaftspolitisch relevante Handeln der Kantone einschloss.

Die erarbeitete Unterlage unterscheidet drei Gebiete, nämlich Gebiete, wo Bund und Kantone gemeinsam handeln sollten, Gebiete, wo vor allem die Kantone handeln sollten, und Gebiete, wo es besonders wichtig ist, dass die Politik des Bundes von den Kantonen unterstützt wird.

Flankierung der Politik des Bundes durch die Kantone

Die Unterlage nennt zwei Gebiete, wo es besonders wichtig ist, dass die Kantone die Politik des Bundes begleiten und flankieren sollten :

- *Die Beibehaltung und Ausweitung der Personenfreizügigkeit mit der EU und ihren (neuen) Mitgliedländern, verbunden mit der Prioritätensetzung bei der Vergabe der Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen für Nicht-EU-Bürger → hier geht es vor allem darum, durch die Handhabung der flankierenden Massnahmen allenfalls aufkommenden Bedenken gegebenüber den Vorteilen dieses Abkommens frühzeitig und glaubwürdig entgegenzuwirken.*
- *Strukturentwicklung in Landwirtschaft → sollte die Liberalisierung des Agrarhandels grössere strukturelle Anpassungen hervorrufen, wären auch die Kantone mit ihren Kompetenzen u.a. im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts gefordert und müssten den Wandel angemessen begleiten.*

Gebiete, wo Bund und Kantone gemeinsam handeln sollten

Als Gebiete, wo Bund und Kantone gemeinsam handeln sollten, nennt die Unterlage der Arbeitsgruppe der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz :

- *die Reform des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen*

- *die administrative Entlastung (Einführung Standard Cost Model / Aktionsplan E-Government)*
- *die kohärente Wahrnehmung der Forschungs- und Bildungsaufgaben (neue Hochschullandschaft)*
- *die Innovationspolitik (z.B. KTI)*
- *die Raumordnungspolitik.*

Gebiete im hauptsächlichen Verantwortungsbereich der Kantone

Gebiete im hauptsächlichen Verantwortungsbereich der Kantone sind :

- *Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS)*
- *bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie*
- *Harmonisierung des Baurechts*
- *wettbewerbsfähige öffentliche Leistungen*
- *attraktives Steuersystem (Einkommens- und Vermögenssteuern, Kapital- und Ertragssteuern).*

An der VDK-Jahresversammlung vom 25. Oktober 2007 bestätigte die VDK ihren Willen, die Wachstumspolitik des Bundes zu unterstützen und selber gleichgerichtet aktiv zu sein. Sie nahm eine weitere Konkretisierung möglicher kantonaler Aktivitäten in Handlungsfeldern mit grosser wirtschaftspolitischer Wirkung in Aussicht und sicherte dem Bund Unterstützung bei der Schaffung der auf Bundesebene notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu. Soweit bei den skizzierten wachstumsrelevanten Ansatzpunkten nötig, sollte auch eine inhaltliche Abstimmung zwischen den Aktivitäten im Kompetenzbereich der Kantone und im Kompetenzbereich des Bundes erreicht werden, dies nach Möglichkeit in zeitlicher Abstimmung mit der Legislaturplanung des Bundes. Die Arbeitsgruppe sollte 2008 mögliche Massnahmen auf Stufe Kantone umschreiben und prüfen, wie die VDK zu einer wirksamen Koordination bei deren Realisierung beitragen kann.

Formen der Zusammenarbeit allgemein

Die Arbeiten der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass sie von der Leitidee ausgehen, dass Bund und Kantone ein gemeinsames Ziel haben, die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt (vgl. Art. 2 der Bundesverfassung), und jede staatliche Ebene dieses Ziel in erster Linie mit den Mitteln in seinem Kompetenzbereich verfolgt. Darüber hinaus ist aber auch der Austausch zu pflegen und man soll sich fallweise auf gemeinsame Vorhaben einigen.

Auf den nachfolgenden Seiten werden aus der Sicht des Bundes einige Gedanken formuliert, wie sich die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen in einzelnen wachstumsrelevanten Gebieten gestalten könnte. Die nachstehenden Gedanken sollen 2008 in Kontakt mit der VDK und weiteren interkantonalen Organen in möglichst konkrete wachstumspolitische Vorhaben übergeführt werden. Im Moment reflektieren sie allein Vorstellungen des Bundes.

Unter dem Stichwort der Zusammenarbeit lässt sich dabei wie beim Finanzausgleich eine horizontale und eine vertikale Dimension unterscheiden :

- horizontal : was können Kantone unter sich tun ?

- vertikal : was kann der Bund mit den Kantonen oder einzelnen Kantonen tun ?

Die verschiedenen Zusammenarbeitsformen sind, in aufsteigender Reihenfolge bezüglich der Beschneidung der Kantone in ihrer individuellen Handlungsfreiheit :

a) Zusammenarbeit unter den Kantonen

- 1) die unabhängige Entwicklung von Lösungen für ein gemeinsames Ziel, d.h. der Wettbewerb der Ideen und das spontane, wechselseitig voneinander Lernen
- 2) der institutionalisierte Informationsaustausch
- 3) das "benchmarking", d.h. die vergleichende Messung des Erfolgs
- 4) das Mustergesetz
- 5) das Konkordat.

b) Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

- 1) die unabhängige Entwicklung von Lösungen für ein gemeinsames Ziel, d.h. der Wettbewerb der Ideen und das spontane, wechselseitig voneinander Lernen
- 2) der institutionalisierte Informationsaustausch
- 3) gemeinsame Pilotprojekte mit einzelnen Kantonen
- 4) die formelle Harmonisierung, z.B. in Form von Rahmengesetzen
- 5) der Übergang von Rechtssetzungskompetenzen an den Bund mit Vollzugsverantwortung bei den Kantonen, ferner
- 6) Das Zusammenspiel von Instrumenten des Bundes und der Kantone.

Die nachstehenden Ausführungen wollen nicht bei dieser abstrakten Präsentation stehen bleiben, sondern unter Bezugnahme auf die Handlungsfelder gemäss Papier der VDK-Arbeitsgruppe illustrieren, in welchen Massnahmenbereichen welche Form der Zusammenarbeit heute, aber auch in Zukunft im Vordergrund steht. Dabei werden zuerst Beispiele für die Zusammenarbeit unter den Kantonen genannt, bevor auf die Interaktionen zwischen Bund und Kantonen eingegangen wird.

Zusammenarbeit unter den Kantonen

Die unabhängige Entwicklung von Lösungen, d.h. der Wettbewerb der Ideen

Der prominente bisherige Anwendungsfall für die unabhängige Entwicklung von Lösungen und den Wettbewerb der Ideen bildet der **interkantonale Steuerwettbewerb**, man denke nur an das Vorgehen Nidwaldens mit der Einführung des Halbdividendenmodells.

Jahrzehntelang wurde in Steuersachen vom Bund nicht einmal die Verfassungskompetenz zum Erlass von Regeln, die die Doppelbesteuerung verhindern sollen, ausgeschöpft, man verliess sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung. Der Bedarf nach Finanzausgleich und vergleichbaren Bemessungsgrundlagen für dessen Berechnung hat dann wesentlich zum Erlass eines Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) beigetragen. Heute ist zwar die Bemessungsgrundlage für den Finanzausgleich etwas vom Steueraufkommen abgelöst worden, aber das StHG behält seine Funktion, da es auch die Wettbewerbspolizei in diesem Bereich ist. Über die Anreize, die es für Unternehmensansiedlungen bereitstellt, ist das Fiskalrecht tatsächlich ein erstrangiges wachstumspolitisches Instrument. Entsprechend bedeutend ist sein wettbewerbskonformer Einsatz in den Schranken des StHG. Indes sollte unter Wachstumsgesichtspunkten nicht nur auf Unternehmen - und hier speziell die

Neuansiedlungen - geschaut werden. Mindestens eine gleiche Rolle kommt den Anreizwirkungen der kantonalen Steuerregimes auf die Haushalte zu. Man denke an die Anreize für einen Zweitverdienst oder eine Weiterbildung. Es ist unbestritten, dass bezüglich Kosten der Kinderbetreuung und Kosten der Aus- und Weiterbildung im Steuerharmonisierungsgesetz ein Handlungsbedarf besteht. Diese beiden Punkte werden in den folgenden beiden Alinea noch in ihren breiteren Kontext gestellt.

Der institutionalisierte Informationsaustausch

Der institutionalisierte Informationsaustausch findet laufend, prominent und in mannigfacher Weise in den verschiedenen kantonalen Regierungskonferenzen statt. Hier soll indes ein Licht auf einen neuen, vor der Realisierung stehenden Anwendungsfall für den institutionalisierten Informationsaustausch geworfen werden, der besondere wachstumspolitische Relevanz genießt. Es geht um die Nutzung einer Internet-Informationsplattform, die Auskunft gibt über die politischen Massnahmen der Kantone und Gemeinden., die der **besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie** dienen. Der Bund sieht vor, eine solche Plattform bereitzustellen.

Die Bestrebungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie kennen drei Hauptbereiche: familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter und im Schulalter, familienfreundliche Arbeitsbedingungen sowie ansatzweise steuerliche Anreize zur Erwerbsarbeit. Aufgrund des Föderalismus liegen die Förderkompetenzen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hauptsächlich bei den Kantonen und Gemeinden. Dies führt dazu, dass es heute kaum möglich ist, die vielfältigen und heterogenen Fördermassnahmen zu überblicken. Entsprechend gross ist der aus dieser Situation erwachsende Knowhow- und Synergieverlust. Hier will das EVD gemeinsam mit dem EDI Unterstützung anbieten, indem die Informationen zu den Massnahmen in den Kantonen und grössten Gemeinden gesammelt, aufbereitet und auf einer regelmässig aktualisierten elektronischen Informationsplattform veröffentlicht werden. Mit dieser Dienstleistung sollen die Politiken in den Kantonen und Gemeinden schnell, übersichtlich und praxisnah abgerufen werden können. Zielpublikum sind kantonale und kommunale Verwaltungen, Politiker, Wirtschaft und NGOs. Dieses regelmässig aktualisierte Instrument soll den Transfer von Ideen und Erfahrungen unter der Vielzahl der Akteure ermöglichen.

Das "benchmarking", d.h. die vergleichende Messung des Erfolgs

Ein möglicher Anwendungsfall für ein "benchmarking", die vergleichende Messung des Erfolgs, sind **die Leistungen von Monopolanbietern in den Kantonen und Gemeinden**. Für ein solches "benchmarking" sprechen einerseits fiskalische Erwägungen, andererseits auch wettbewerbspolitische Gründe.

Wettbewerbspolitische Gründe : In den Schranken der Wirtschaftsfreiheit der Bundesverfassung sind die Kantone frei, Monopole zu errichten, und auch in Wirtschaftssektoren, wo der Markteintritt frei bleibt, können Unternehmen im staatlichen Besitz letztlich ein faktisches Monopol erlangen. In diesen Gebieten kann die Einführung von Mechanismen, die die Anreizwirkungen des Wettbewerbs ersetzen, eben ein "benchmarking", effizienzsteigernd wirken. Diesbezüglich ein besonderer Bedarf besteht insbesondere, wenn die Leistung von Dritten (Privaten, Bund) bezahlt werden.

Finanzpolitische Gründe : Die finanzpolitische Motivation hinter dem Ruf nach einer vergleichenden Messung der Effizienz bei der Erbringung von Leistungen durch die öffentliche Hand gründet in der Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgaben. Hier wird verlangt, dass nicht an den Kosten, sondern am "output" orientierte Abgeltungen gezahlt werden sollten, was nach entsprechenden Messmethoden verlangt. Die hierfür geeigneten

Techniken des wissenschaftlichen "benchmarching" sind indes delikater und ihr Einsatz erscheint nur dann als vielversprechend, wenn über die Methode der Messung ein hinreichender Konsens unter den Beteiligten erzeugt werden kann.

Die Leistung des Bundes, konkret des SECO, bei der Sicherstellung der Effizienz öffentlicher Anbieter mit rechtlicher oder faktischer Monopolstellung soll vor diesem Hintergrund darin bestehen, die kantonalen Stellen, die Leistungsaufträge vergeben und kontrollieren oder in anderem Kontext über Subventionen usw. befinden, mit den genannten neuen Analyseinstrumenten vertraut zu machen. Träger eines stärker institutionalisierten "benchmarking" in Bereichen, wo Gemeinde, Kantone oder Zweckverbände eine rechtliche oder faktische Monopolstellung innehaben, sollten indes vorzugsweise die Kantone selbst sein. Zu beachten ist, dass das "benchmarking" gegenüber den nachfolgenden Instrumenten, dem Mustergesetz und insb. dem Konkordat, den Vorteil hat, dass es eine Vielfalt von Lösungswegen zulässt, und trotzdem einen Druck erzeugt, die effizienteste Lösung einzuführen. Und Effizienzsteigerung bedeutet ja Wachstum.

Das Mustergesetz

Anwendungsfälle für das Instrument des Mustergesetzes finden sich insbesondere im Baurecht. Zu verweisen ist erstens auf die **Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe**. An sich ein Konkordat, bestehen die von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz für die Kantone bereitgestellten Unterlagen aus mehr als einem Konkordatstext : Zu einer Musterbotschaft, mit der den kantonalen Parlamenten der Beitritt zum Konkordat beantragt werden kann, tritt ein Anhang, der die materiell-rechtlichen Bestimmungen zu den Begriffen und Messweisen im Bauwesen enthält, die Schweiz-weit gelten sollen. Schliesslich wurden durch die Fachhochschule Rapperswil erste Vorschläge ausgearbeitet, die aufzeigen, welche Artikel der 26 kantonalen Baugesetze in welcher Richtung anzupassen wären.

Dass heute die Vielfalt des Baurechts der Realisierung eines Binnenmarktes Schweiz entgegensteht, wurde zuletzt von der Bauwirtschaftskonferenz betont. Bestätigt durch die von Wattenwyl-Gespräche der Regierungsparteien vom August 2007, wird nun eine rasche Ratifikation des Konkordates und eine anschliessende rasche Umsetzung seiner Bestimmungen erwartet. Eine Beschleunigung dieses Prozesses könnte sich durch die Bundesgesetzgebung ergeben, konkret das Binnenmarktgesetz. Nicht nur Bauprodukte stehen unter dem Schutz des Binnenmarktgesetzes, sondern auch Leistungen von Planern und Architekten. Es stellt sich die Frage, ob Baupläne, jedenfalls soweit sicherheitstechnische Aspekte im Vordergrund stehen, nicht gesamtschweizerische Verkehrsfähigkeit geniessen, unbeschadet des Beitritts eines Kantons zum Konkordat. Gemäss Binnenmarktgesetz vorbehalten bleibt die Situation, dass dem Gemeinwesen der Nachweis gelingt, dass die Durchsetzung seiner eigenen einschlägigen Bauvorschriften aus übergeordnetem öffentlichen Interesse nötig ist. Von einem solchen Vorrang ist insbesondere auszugehen, soweit es um Bestimmungen geht, die sich auf die konkreten räumlichen Verhältnisse beziehen und wo auch Nachbarrechte zu beachten sind.

Neben den Messweisen scheint die Vielfalt der Gesetzgebungen, die die Kantone betreffend Energiesparen erlassen, zunehmend zu einem Handelshemmnis zu werden. Art. 89 der Bundesverfassung macht die Energiepolitik zur gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen, wobei der Artikel bei den Gebäuden die Kantone und bei den Anlagen, Fahrzeugen und Geräten den Bund als hauptsächlich verantwortlich bezeichnet. Der Bund wird im Rahmen des Aktionsprogramms "Energieeffizienz" im Gebäudebereich koordinierend wirken und Grundlagen bereitstellen. Der Gebäude-Energieausweis soll als ein Instrument zur Schaffung von Transparenz für den Energieverbrauch vor und nach Sanierungen dienen, denn im Gebäudebereich liegen bedeutende Energieeinsparpotenziale brach. Die Bezugnahme auf

diesen Ausweis in den **Mustervorschriften der Kantone im Gebäudebereich (MuKE)** wird es diesen ermöglichen, den Hauseigentümern gezielte Sanierungsmassnahmen vorzuschlagen oder ihre Förderpolitik darauf auszurichten. Ein Aspekt in diesem Kontext ist im weiteren, die Verkehrsfähigkeit von Anlagen und Geräten in der ganzen Schweiz zu gewährleisten, wobei die Gewährleistung des Marktzugangs erst von Nutzen ist, wenn auch die Einbaumöglichkeit der gekauften Produkte gemäss kantonalen und kommunalen Baugesetzen gegeben ist. Die THG-Revisionsvorlage soll in diesem Sinn wirken.

Das interkantonale Konkordat

Das aus Wachstumssicht am meisten gewichtende Konkordat ist jenes zur **Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS)**. Humankapital ist bekanntlich ein bedeutender Wachstumsfaktor und im vorwiegend öffentlich finanzierten Bildungssystem der Schweiz müssen geeignete Institutionen dafür sorgen, dass die Mittel effizient eingesetzt werden.

Das HarmoS Konkordat, auf das sich die Erziehungsdirektoren am 14. Juni 2007 geeinigt haben, hat das Potential, die Wirkung der eingesetzten Mittel zu verbessern, und auf diese Weise die Wissensbasis in unserem Land zu stärken. Zwei Aspekte sind aus Wachstumssicht besonders wichtig:

- 1) *die Qualitätsentwicklung und die Einführung von Mindeststandards*
- 2) *die frühere Einschulung und die Einführung von Blockzeiten und Tagesstrukturen an den Schulen*

Zu 1)

Die Massnahmen im HarmoS Konkordat können helfen, dass ein quantitatives Ziel erreicht wird, das im Rahmen der Berufsbildungspolitik formuliert wurde, nämlich bis ins Jahr 2015 die Zahl der Jugendlichen ohne weitere Ausbildung nach der obligatorischen Schule auf 5% zu senken. Die Massnahmen im HarmoS Konkordat können auch helfen, ein qualitatives Ziel zu erreichen: Dank Qualitätsentwicklung und Mindeststandards sollte der Übergang von der obligatorischen Schule in eine Berufsbildung reibungsloser ablaufen und der Eintritt ins Berufsleben rascher gelingen.

Zu 2)

Die Einschulung im vierten Altersjahr und die Verpflichtung zur Einrichtung bedarfsgerechter Tagesstrukturen haben ebenfalls ein Potential, die Leistungen der Schüler positiv zu beeinflussen - man denke an die Leseleistungen als Schwachpunkt bei den PISA-Erhebungen der OECD. Zusätzlich ist bei diesen Massnahmen aus Wachstumssicht von Bedeutung, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtert wird - ein Punkt auf den oben bereits eingegangen wurde.

Ein direkter Beitrag seitens des Bundes zur Realisierung des HarmoS-Konkordats ist nicht vorgesehen – ausser bezüglich Art. 11 (Einführung von Blockzeiten und Tagesstrukturen an den Schulen) durch die obenerwähnte Informationsplattform „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“, die durch den Transfer von Ideen und Erfahrungen die Umsetzung dieses Artikels durch den Kantonen und Gemeinden dienen soll.

Zusammenarbeit der Kantone mit dem Bund

Die unabhängige Entwicklungen von Lösungen, d.h. der Wettbewerb der Ideen

Man kann sich fragen, ob es in der Abstimmung zwischen Bund und Kantonen die unabhängige Entwicklung von Lösungen und den Wettbewerb der Ideen wirklich geben soll,

da Situationen, wo Bund und Kantone in einem bestimmten Politikbereich je für sich Lösungen entwickeln, ein Hinweis auf Doppelspurigkeiten bei der föderativen Kompetenzaufteilung sein können. Da sowohl Bund und Kantone Hochschulen betreiben, ist dieser Wettbewerb in den Autonomiegebieten der eidgenössischen und kantonalen Einrichtungen aber durchaus denkbar, und diese Feststellung lässt sich auch noch für andere Bereiche machen (Behördenorganisation usw.). An konkreten wachstumspolitischen Vorhaben lassen sich für diese "Kooperationsform" hier allerdings keine Beispiele nennen, es sei denn man denke an Entwicklungen im Bundessteuerrecht, die nicht über das StHG auf Kantone und Gemeinden generalisiert werden (namentlich weil sie die Steuersatzgestaltung und nicht die Definition der Steuerbemessungsgrundlage betreffen).

Der institutionalisierte Informationsaustausch

Von besonderer Bedeutung ist der institutionalisierte Informationsaustausch dort, wo die Politik des Bundes durch die Politik der Kantone flankiert werden muss. Konkret auf die Agenda der Wachstumspolitik 2008-2011 bezogen geht es um die Fortführung des Personenfreizügigkeitsabkommens, respektive **die flankierenden Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt**, die diese Öffnung begleiten.

Durch das Entsendegesetz sind die Kantone verpflichtet, über eine genügende Zahl von Arbeitsmarktinspektoren zu verfügen. Diese kontrollieren die Arbeitsbedingungen und melden Missbräuche an die zuständigen Behörden. Dazu zählen als kantonale Vollzugsorgane die kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) und, namentlich auf Bundesebene, die von den Sozialpartnern mit der Durchsetzung eines allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrags betrauten (zentralen) paritätischen Kommissionen (PK) andererseits. Innerhalb beider Kommissionen wurde festgestellt, dass sich die Vollzugspraxis zum Entsendegesetz kantonal sehr unterschiedlich entwickelt, was auch von den ausländischen Firmen bemerkt und kritisiert wird. Eine Harmonisierung der Praxis, z.B. beim Aussprechen von Sanktionen, bei der Ermittlung von Lohnbedingungen wie Wegzeiten, Wegspesen etc. wäre aus Sicht der Kommissionen notwendig. Um eine gewisse Uniformität bei der Umsetzung der flankierenden Massnahmen durch die TPK und PK zu erreichen, wurden die zentralen PK vom SECO deshalb im Frühjahr 2006 ersucht, ihre Kontrolltätigkeit derjenigen der TPK anzupassen. Dies geschah, indem den PK Kontrollvorgaben gemacht wurden, die in Anlehnung an die Kriterien berechnet bzw. definiert wurden, die den Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen zugrunde liegen. Aus Wachstumssicht wird so einer ungebührlichen Einschränkung der Arbeitsmarktflexibilität entgegengewirkt.

Gemeinsame Pilotprojekte mit einzelnen Kantonen

Der konkrete Anwendungsfall ist die **Administrative Entlastung der Unternehmen**. Gemäss der Legislaturplanung des Bundes soll in dieser Legislatur vor allem der Einsatz des 'Standard Cost Model' vorangetrieben werden, um gestützt auf die Ergebnisse dieser Messungen festzustellen, wieweit Entlastungen Anpassungen in Rechtsgrundlagen verlangen, resp. wieweit sie durch Anpassungen im Vollzug realisiert werden können, wobei ein guter Teil des Vollzugs bekanntlich den Kantonen obliegt, auch im Bereich des Bundesrechts.

Unternehmen beklagen sich regelmässig über das Ausmass der administrativen Belastung. Oft ist es aber schwierig, aus diesen allgemeinen Klagen konkrete Vereinfachungsmassnahmen zu entwickeln. Man weiss, dass diese Belastungen zum Teil vom Bund kommen, zum Teil auch von den Kantonen (oder auch Gemeinden). Schliesslich kann auch die Kompetenzverteilung Bund-Kantone eine Rolle spielen, weil sich argwöhnen lässt, dass der Bundesgesetzgeber den Vollzugsaspekt möglicherweise unterschätzt, weil der Vollzug an die Kantone delegiert ist.

Eine sachbezogene Auseinandersetzung in diesen Fragen erlaubt das Standard-Kosten-Modell, mit dem gemessen wird, bei wem (Unternehmen, Behörde) welche gesetzlichen Bestimmungen welchen Administrativaufwand nach sich ziehen. Diese Information ist der erste Schritt, um Verbesserungsmassnahmen zu entwickeln, die im Vollzug, wie auf der Ebene der Gesetzgebung liegen können.

Seitens des SECO wurde im Mai 2007 an einer Tagung, an der auch Vertreter der Kantone präsent waren, über die mögliche Anwendung des sogenannten Standard-Kosten-Modells orientiert. Vorgesehen ist jetzt, dieses Instrument in einem Pilotprojekt zusammen mit dem Kanton Aargau zu gebrauchen.

Im weiteren hat das SECO im Dezember 2007 eine erste Tagung unter dem Titel "Administrative Entlastung der Unternehmen in Bund und Kantonen" durchgeführt. Sämtliche Kantone sind eingeladen worden und ein Grossteil hat die Gelegenheit wahrgenommen, anlässlich dieses ersten breiten Gedankenaustauschs über Methoden und Problemfelder in dieser Thematik zu diskutieren. Konkret wurde beschlossen im Rahmen einer gemischten Arbeitsgruppe die Arbeiten zu vertiefen und zu konkretisieren. Ziel ist es, den Informationsaustausch über erfolgreiche Massnahmen und mögliche Instrumente zu institutionalisieren sowie gemeinsam weitere konkrete Massnahmen zu beschliessen.

Die formelle Harmonisierung, z.B. in Form von Rahmengesetzen des Bundes

Das klassische Beispiel eines Rahmengesetzes ist das Raumplanungsgesetz (RPG), das in der kommenden Legislatur zu einem Raumentwicklungsgesetz umformuliert werden soll.

Beispiele wie Bern oder Graubünden zeigen, dass die räumliche Dimension in den kantonalen Wachstumsstrategien ein klar grösseres Gewicht hat als im Bund. Dieser muss sich auch zurücknehmen, gewisse Landesgegenden als vielversprechend oder weniger vielversprechend einzustufen. Es stellt sich hier somit vor allem die Frage, wieweit aus der kantonalen Perspektive heraus die Raumordnungsfrage vertieft thematisiert werden soll. Daraus können sich auch Erwartungen der Kantone an die Rahmengesetzgebung, d.h. an die Reform des Raumplanungsgesetzes ergeben. Beim gegenwärtigen Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass sich in dieser Revision Nutz- und Schutzinteressen wohl die Waage halten dürften. Eine Einreihung der Revision des Raumplanungsgesetzes unter die wachstumspolitischen Massnahmen wäre vor diesem Hintergrund heikel gewesen. Wie von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden im Mai 2006 vereinbart, soll über die RPG-Revision hinaus gemeinsam ein «**Raumkonzept Schweiz**» geschaffen werden. In diesem Konzept soll erstmals eine schweizweit einheitliche Vorstellung als Grundlage für eine koordinierte Raumentwicklungspolitik zwischen allen staatlichen Ebenen erarbeitet werden.

Der Kompetenzübergang an den Bund

Kontrovers ist das Vorhaben, im Bereich des **öffentlichen Beschaffungsrechts** durch Bundesgesetz eine Rechtsharmonisierung herbeizuführen. Bislang geschah diese Rechtsharmonisierung beschränkt auf die kantonale Ebene im Rahmen eines Konkordates. Neu wird vorgeschlagen, dass das Bundesgesetz insbesondere jene (detaillierten) Vorschriften ins nationale Recht überträgt, die vom "Government Procurement Agreement" der WTO vorgegeben sind. Zudem soll im revidierten Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen der Binnenmarktgedanke der Verfassung (vgl. Art. 95 Abs. 2 BV) umgesetzt werden. Bislang geschah dies durch spezifische beschaffungsrechtliche Bestimmungen im Binnenmarktgesetz. Schliesslich soll der Bundeserlass dort, wo die Kantone gestützt auf die Auslegung der Bundesverfassung eigene Kompetenzen besitzen - es

geht unter anderem um die Frage nach welchen Kriterien finanzielle Mittel verwendet werden sollen, dies als Ausfluss der Finanzhoheit der Kantone - eine Rechtslösung vorgeben, die dann für den Bund gilt. Die Kantone bleiben frei, in ihren Gesetzen oder ggf. auch auf dem Konkordatsweg abweichende rechtliche Lösungen zu treffen. Die Zersplitterung des Beschaffungsrechts soll so eingeschränkt werden, namentlich auch, weil gestützt auf dieses Gesetz Rechtswege eingerichtet werden können, die zu Schweiz-weit einheitlichen Regelungen dank abschliessender Beurteilung durch das Bundesgericht führen. Mit Auslegungsfragen, wie auch mit der Ausbildung der Beschaffungsstellen wird sich eine paritätisch aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzte Kommission für das öffentliche Beschaffungswesen befassen.

Verknüpfung von Bundesinstrumenten und Kantonsinstrumenten

Schliesslich ist die Verknüpfung von Instrumenten des Bundes mit Instrumenten der Kantone ein Mittel der Zusammenarbeit. So ist ein **Zusammenspiel von Innovationsförderung und Wirtschaftsförderung im Bereich des Wissens- und Technologietransfers** eingeleitet. Mit gezielten Massnahmen gilt es einerseits, die Fähigkeiten der Hochschulen zum Transfer von Wissen und Technologien in die Unternehmen zu stärken ("PUSH-Prozesse"). Andererseits sollen die Anreize für die Unternehmen zur Zusammenarbeit mit den Hochschulen erhöht werden: Sie sollen diesen ihren Wissens- und Technologiebedarf kommunizieren und nach geeigneten Zusammenarbeitsmöglichkeiten suchen ("PULL-Prozesse").

Die Förderung des WTT ist ein Element der Innovationspolitik des Bundes. Gestützt auf eine Ausschreibung hat das BBT gemeinsam mit dem SBF und in Absprache mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die Förderinitiative KTI-WTT lanciert, in deren Rahmen der Aufbau von fünf regionalen WTT-Konsortien gefördert wurde. Das SECO unterstützt dabei insbesondere mit den Mitteln der neuen Regionalpolitik den Push-Prozess, indem die Kantone dazu ermuntert werden, Strategien und Massnahmen einzuleiten, damit die Unternehmen in ihrer Region aktiv auf die Hochschulen zugehen, mit ihnen ihre Innovationsbedürfnisse abklären und nach Möglichkeiten der Kooperation suchen. Die noch unterschiedlich weit fortgeschrittene Einbindung der Kantone in die Initiative KTI-WTT soll in den Regionen zu einer Bündelung der Kräfte und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten führen. Mit den BFI-Beschlüssen des Parlaments wurden für die Initiative KTI-WTT in den Jahren 2008-2011 16 Mio. CHF bereitgestellt. Das am 1.1.2008 in Kraft getretene Bundesgesetz über Regionalpolitik erlaubt die Förderung von PULL-Prozessen aus dem Fonds für Regionalentwicklung. Die finanzielle Leistung des Bundes hängt von der Bereitschaft der Kantone zu einer gleichwertigen Kofinanzierung ab.

Eigentliche gesetzgeberische Arbeiten macht die Verknüpfung von Innovationsförderung und Wirtschaftsförderung somit nicht mehr nötig. Es ist jedoch vorgesehen, in der laufenden Legislatur die KTI auf eine neue rechtliche Basis zu stellen. Die neue Gesetzesgrundlage wird insbesondere die Aktivitäten im Bereich des Wissens- und Technologietransfers und der Förderung und Begleitung von Start-ups rechtlich besser abstützen.

Teil IV

Wachstumspolitik, Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung

In diesem abschliessenden Teil wird auf die drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung eingegangen. Zuerst wird versucht zu bestimmen, zu welchen Wirkungen auf das Bruttoinlandprodukt sich die Massnahmen saldieren könnten, die die Wachstumspolitik der Periode 2008-2011 ausmachen. Dann wird untersucht, wieweit die vorgesehenen Massnahmen auch erhebliche Wirkungen auf die soziale und ökologische Dimension der Nachhaltigkeit haben. Eine besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Frage, wie sich die Wirkungen in diesen beiden Dimensionen qualitativ und wenn möglich auch quantitativ erfassen lassen, dies sowohl aggregiert wie auch auf der Ebene der einzelnen Massnahmen.

Wachstumswirkungen

Auf der Grundlage der Angaben in den Beschreibungen der Massnahmen kann eine erste Übersicht über die gesamtwirtschaftlichen Wachstumswirkungen erstellt werden.

Die OECD hatte 2004 geschätzt, dass ein Reformprogramm zur Förderung des Wettbewerbs in den Binnensektoren in der Schweiz die Produktion und die Reallöhne um 8% und die aggregierte Beschäftigung um 1,5% erhöhen könnte³⁹. Die OECD berücksichtigte damals Reformen in den Bereichen Landwirtschaft, öffentliche Infrastrukturen, Gesundheitswesen, Handel und Unternehmensdienstleistungen.

Die Schätzungen der OECD wurden im Dienstleistungsbericht des SECO teilweise bestätigt⁴⁰. Dieser kam zum Schluss, dass wenn die Schweiz die besten europäischen Praktiken bei den Strukturreformen in den Bereichen Handel, Unternehmensdienstleistungen, reglementierte Berufe sowie Telekommunikation und Stromversorgung anwenden würde, ein Anstieg des BIP um 2% erreicht werden könnte. Diese Simulationen beschäftigten sich allerdings nur mit einem Teilbereich der möglichen Strukturreformen. Namentlich das Gesundheitswesen, die Landwirtschaft, die Post, die Bahn, das Bildungswesen sowie eine grössere internationale Öffnung für die Güter und die Finanzdienstleistungen waren ausgenommen.

Die vorliegende Analyse versucht zu beurteilen, ob das neue Wirtschaftsprogramm des Bundesrates das Erreichen eines vergleichbaren Wachstumspotenzials ermöglicht.

Folgende Methode wird hierzu verwendet: In einer ersten Phase werden die wirtschaftlichen Informationen aus den vorangehenden Beschreibungen der Massnahmen zusammengefasst und, wenn nötig, Einschätzungen vorgenommen, auf welchen Wegen sie das Wachstum beeinflussen. Für jede Massnahme erfolgt dann eine grobe Einschätzung, in welcher Grössenordnung sich die Effekte bewegen dürften. Dabei werden die Massnahmen in drei Kategorien unterteilt, nämlich Massnahmen mit:

- sehr grossem Wachstumspotenzial (mehr als 0.5% BIP; >2.5 Mrd. Fr.),
- Massnahmen mit grossem Wachstumspotenzial (mehr als 0.3% BIP; >1.5 Mrd. Fr.)

³⁹ OECD, Januar 2004, "Études économiques de l'OCDE 2003-2004, Suisse", Kapitel 3 S. 99-160, Paris.

⁴⁰ Siehe auch Copenhagen Economics, Ecoplan, CPB, 2005, "Services liberalization in Switzerland", Strukturberichterstattung Nr. 33E, SECO, Bern.

- Massnahmen mit erheblichem Wachstumspotenzial (mehr als 0.1% > 0.5 Mrd. Fr.).

Die Abschätzungen beschränken sich auf die so genannt statischen Wachstumseffekte. Diese kommen daher, dass durch eine Reform die Ressourcen effizienter eingesetzt werden, womit ein höheres BIP erreicht werden kann. Derartige Effekte lassen sich mit diversen Methoden in der Grössenordnung abschätzen. Quantitativ nicht abschätzbar und deshalb in den angegebenen Grössenordnungen nicht berücksichtigt sind die so genannt dynamischen Effekte. Diese entstehen, wenn die Reform den technischen Fortschritt stimuliert und damit das Produktivitätswachstum zusätzlich steigt. Sehr viele Massnahmen des Pakets dürften derartige dynamische Effekte auslösen; die genannten Grössenordnungen sind also eher konservativ.

Abschliessend findet sich eine Übersichtstabelle, welche die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen präsentiert. Massnahmen mit sehr grosser Wirkung werden in dieser Tabelle mit +++, solche mit grosser Wirkung mit ++ und solche mit erheblicher Wirkung mit + gekennzeichnet. Es erfolgt nur eine Einschätzung der Massnahmen auf Bundesebene.

Evaluation der Agenda des Bundes und der ausenwirtschaftspolitischen Agenda

1. Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse (THG)

Laut internen Evaluationen sind 30% der 139 Mrd. Wareneinfuhren aus der EU von der Massnahme betroffen, was nur einen Teil der rund 150 Mrd. Franken, welche mehr oder weniger komplexen technischen Bestimmungen unterliegen, ausmacht. In der Antwort auf das Postulat 05.3816 David wird ausgeführt, dass die Preise von Gütern, die Bewilligungspflichten unterliegen, einer ökonomischen Schätzung auf der Grundlage von 50 Produkten folgend bei Anerkennung ausländischer Zulassungen um über 25% sinken könnten. Preissenkungen von 10% erscheinen durch die Abschaffung von diversen Informationsvorschriften auf den Produkten möglich, wodurch eine Neuverpackung vermieden würde. Die potenziellen wirtschaftlichen Wirkungen für die Schweiz sind somit erheblich, umso mehr als dadurch auch der Anreiz für den Einkaufstourismus im Ausland reduziert, die Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrien gefördert und die Produktionskapazität dank einer grösseren Produktvielfalt gesteigert würde. Selbst wenn man in Betracht zieht, dass die Revision nicht allein für die Konvergenz der Preise sorgen kann, sind die direkten wirtschaftlichen Wirkungen doch bedeutend. Ihr Ausmass wird auch durch Studien von BAK Basel Economics⁴¹ zu den Einkaufsbedingungen des Detailhandels bestätigt.

=> sehr grosses Wachstumspotenzial

2. Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen

Die Modernisierung des öffentlichen Beschaffungswesens dürfte laut ECOPLAN zwischen 400 Mio. und 1,2 Mrd. einbringen. Diese Schätzungen werden als konservativ betrachtet, da das Gesamtvolumen der öffentlichen Beschaffungen in der Grössenordnung von 30 Mrd. liegt. Die Auswirkungen machen sich erneut grösstenteils durch Preissenkungen und durch eine ökonomischere Verwendung der öffentlichen Mittel bemerkbar. Die Reform könnte sich sehr rasch auswirken. Die geschätzte Zahl beinhaltet nicht die Folgen einer Ausweitung des

⁴¹ 1. M. Eichler, M. Grass, C. Koellreuter & T. Kübler, 2003, "Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU", Strukturberichterstattung Nr. 21, SECO, Bern und BAK Basel Economics, 2007, "Auswirkungen einer Liberalisierung des internationalen Warenhandels auf den Schweizer Detailhandel" S. 15-74 in "Services Liberalization in Europe: Case Studies volume 2", Strukturberichterstattung Nr. 35/2, SECO, Bern

öffentlichen Beschaffungswesens auf Bereiche, wo dieses heute nur wenig eingesetzt wird wie im öffentlichen Verkehr oder bei den Gesundheitsdienstleistungen.

=> erhebliches Wachstumspotenzial

3. Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich und Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012

Laut internen Schätzungen könnte ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU das BIP um mindestens 0,5% steigern. Eine über 0,5% hinausgehende Wirkung hängt weitgehend vom Ausmass der Restrukturierung des Sektors ab. In dieser Hinsicht ist die Fortsetzung der Agrarpolitik nach 2012 von grosser Bedeutung. Je nach den gewählten Massnahmen könnte ein Nutzen für die Volkswirtschaft in der Grössenordnung von mehreren hundert Millionen resultieren. Wie das Beispiel Österreichs gezeigt hat, werden die positiven Auswirkungen dieser Reformen zum Teil erst mittelfristig sichtbar. Diese konkretisieren sich durch Preissenkungen, aber auch durch die Verlagerung von Ressourcen, insbesondere Arbeitskräften, sowie öffentlichen Mitteln in produktivere Tätigkeiten. Allfällige Ausgleichsmassnahmen für die Landwirte sind in dieser Berechnung nicht enthalten.

=> sehr grosses Wachstumspotenzial

4. Totalrevision der Postgesetzgebung

Da der gesamte Postmarkt eine Grössenordnung von 3 Mrd. aufweist, könnten die wirtschaftlichen Wirkungen dieser Reform im Bereich von einigen hundert Millionen liegen. Diese Zahl enthält allerdings nicht die Auswirkungen auf die Innovation und die potenziellen internationalen Kooperationen.

=> erhebliches Wachstumspotenzial

5. Infrastrukturstrategie des Bundesrates

Die Bruttoinvestitionen des Bundes in die Infrastruktur liegen in der Grössenordnung von 5 Mrd. pro Jahr. Wenn Investitionen, die 50 Jahre bestehen, einen Zusatzertrag von über 1% pro Jahr erwirtschaften, und wenn dies die privaten Investitionen und ihre Rentabilität im selben Ausmass stimuliert, dann kann langfristig mit potenziellen wirtschaftlichen Wirkungen von über 1 Mrd. für das BIP gerechnet werden. Die Einschätzung "grosses Wachstumspotenzial" ist indes nur zutreffend, wenn die interne Ertragsrate der Infrastrukturinvestitionen für die Wahl der Vorhaben ausschlaggebend ist und nicht Kriterien wie regionale Verteilung usw.

=> grosses Wachstumspotenzial

6. Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit "Road Pricing"

Die Staukosten in der Schweiz dürften zurzeit in der Grössenordnung von 1,5 Mrd. liegen. Wenn man die Beispiele im Ausland betrachtet, scheint das "Road Pricing" in der Lage zu sein, diesen Betrag deutlich zu reduzieren, jedoch wird das Problem der Erhebung der Abgabe zu lösen sein und das Projekt muss die Unterstützung der grossen Städte und Kantone finden. Ausserdem wird ein grosser Teil der Staukosten nicht in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erfasst, beeinträchtigt jedoch die Wohlfahrt der Bevölkerung massiv. Die Nettowirkung auf das Wirtschaftswachstum im engeren Sinn dürfte sich also auf einige hundert Millionen Franken beschränken. Wenn jedoch das angewandte System innovativ ist, indem es die Erhebungskosten minimiert und die Automobilisten bestmöglich über die Verkehrssituation informiert, dann wird es "exportierbar" und in diesem Sinne könnte die Wirkung höher sein.

=> beschränktes Wachstumspotenzial

7. Weiterführung der Bahnreform (u.a. Ausschreibungswettbewerb im Personennahverkehr)

Der von Privaten finanzierte Bahnmarkt liegt in der Grössenordnung von 3 Mrd. und wird weitgehend von den SBB dominiert. Jedoch geben die drei Staatsebenen weitere 4 Mrd. für die Unterstützung der Eisenbahnen aus und die finanzielle Unterstützung des öffentlichen Verkehrs insgesamt liegt noch höher. Der Subventionsgrad ist somit auch im internationalen Vergleich sehr hoch. Gemäss KCW(2007)⁴² haben die Ausschreibungen für Bahndienstleistungen in Deutschland ohne Beeinträchtigung der Qualität der Dienstleistungen zu einer Reduktion der Budgetkosten in der Grössenordnung von 20% beigetragen. Allerdings ist in Erinnerung zu rufen, dass Liberalisierungen im Eisenbahnwesen relativ komplex sind und nur Erfolg haben, wenn man zahlreichen Details Rechnung trägt. Dies bedeutet, dass die langfristigen Wirkungen zwar erheblich sind, jedoch nur schrittweise realisiert werden können.

=> erhebliches Wachstumspotenzial

8. Reform der Mehrwertsteuer

Laut mehreren Studien könnte der Nutzen eines Einheitssatzes für die Wirtschaft über 1% des BIP betragen, wozu noch die administrative Entlastung kommt. Da dies insbesondere die Investitionen stimuliert, sind die Auswirkungen auf das Haushaltseinkommen geringer. Der Erfolg der Reform setzt allerdings die Anwendung eines Einheitssatzes voraus. Ein System mit zwei Sätzen würde die wirtschaftlichen Auswirkungen deutlich reduzieren.

=> sehr grosses Wachstumspotenzial

9. Umsetzung der Aufgabenüberprüfung

Der Haushalt des Bundes hat 2001 die 50-Milliardengrenze überschritten. Das Ziel ist nicht unbedingt, den gesamten Budgetrahmen zu reduzieren, was in der Kompetenz des Parlaments liegt, sondern mehrere Milliarden in produktivere Ausgaben umzulagern. Die isolierte Einschätzung der Auswirkungen dieser Massnahme ist schwierig, da sie sich massgeblich mit anderen Reformen mit Budgetbezug überschneidet (Landwirtschaft, Bahn, öffentliche Infrastruktur, Bildung, Gesundheit usw.). Auch ist der Inhalt der Reform noch nicht klar genug festgelegt.

=> Wachstumspotenzial nicht abschätzbar

10. Teilrevision des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts

Laut provisorischen Schätzungen könnte eine Annäherung der Nettodividende im Konkursfall an die besten internationalen Regelungen der Wirtschaft einen Gewinn von über einer Milliarde einbringen, vor allem in Form von Kapitalerhalt. Dies ist erheblich angesichts der direkten wirtschaftlichen Kosten der Konkurse, die im Bereich von 5 Mrd. liegen.

=> erhebliches Wachstumspotenzial

⁴² KCW GmbH, 2007, "Liberalisierung im Schienenverkehr. Ergebnisse des Ausschreibungswettbewerbs in Schleswig-Holstein und Hessen und Folgerungen für die Schweiz", S. 219-305 in "Services Liberalization in Europe: Case Studies volume 1", Strukturberichterstattung Nr. 35/1, SECO, Bern

11. Umsetzung der Strategie E-Government Schweiz (insb. Teil "business to government")

Die E-Government-Investitionen, deren Ziele die administrative Entlastung, ein besserer Kontakt mit den Bürgern sowie die Steigerung der Effizienz des Datenverkehrs mit den Unternehmen sind, dürften nach vorsichtigen Schätzungen einige hundert Millionen Franken einbringen. Diese Summe würde deutlich erhöht, falls dank E-Government eine spürbare Reorganisation der Produktionsverfahren im Unternehmenssektor ermöglicht wird.

=> erhebliches Wachstumspotenzial

12. Administrative Entlastung

Laut der Botschaft "Vereinfachung des unternehmerischen Alltags" an das Parlament ermöglichen die verschiedenen Massnahmen zur administrativen Entlastung wirtschaftliche Wirkungen in der Grössenordnung von einigen hundert Millionen Franken. Diese Schätzungen sind konservativ, wenn man in Betracht zieht, dass die administrative Belastung die Aufmerksamkeit der Unternehmer von ihrer Aufgabe der strategischen Führung ablenkt und den Unternehmergeist beeinträchtigt.

=> erhebliches Wachstumspotenzial

13. Verlängerung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU

Die zum Integrationsbericht 1999 angefertigten Wirtschaftsstudien hatten die erheblichen Nutzen der Bilateralen I gezeigt. Alles weist darauf hin, dass sich diese Nutzen zurzeit realisieren. Der Wachstumsbericht 2008 sowie in Vorbereitung befindliche Studien befassen sich ausführlicher mit dem Thema der Personenfreizügigkeit.

In der Verlängerung des Personenfreizügigkeitsabkommens liegt auch für die Zukunft noch ein grosses Potenzial. Viele zugewanderte Erwerbstätige haben noch nicht ihre volle Produktivität erreicht, da sie mit der hiesigen Arbeitswelt noch besser vertraut werden müssen. Eine Kündigung des Abkommens würde sie zur Überprüfung ihrer geplanten beruflichen Laufbahnen veranlassen. Eine Kündigung hätte deshalb nicht nur ein grosses Schadenspotenzial, es gingen auch Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung verloren.

=> sehr grosses Wachstumspotenzial

14. Erweiterung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU

Auch wenn die Erweiterung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien notwendig ist, dürfte sie kaum ähnliche Auswirkungen wie die Personenfreizügigkeit mit den 25 anderen EU-Mitgliedstaaten haben. Der Beitrag an zusätzlichen Arbeitskräften wird quantitativ wesentlich schwächer ausfallen. Ausserdem ist es schwierig, diese Massnahme getrennt zu beurteilen, da sie integraler Bestandteil der Bilateralen Abkommen ist. Auch die Entstehung neuer Absatzmärkte für die Schweizer Wirtschaft ist zu berücksichtigen, obwohl diese Wirkung teilweise durch die Transfers an die betroffenen Länder kompensiert werden dürfte. Die Einschätzung des Effekts stützt sich auf die Antwort auf das Postulat Loepfe, d.h. die dort geschätzten wirtschaftlichen Effekte werden auf die beiden neuen Länder extrapoliert. Dass eine Ablehnung der Erweiterung die Bilateralen Abkommen I insgesamt in Frage stellen würde, wird nicht berücksichtigt.

=> erhebliches Wachstumspotenzial

15. Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung

Auf der Grundlage der heutigen Verteilung der Pensionierungszeitpunkte kann man davon ausgehen, dass dank dieser Reform das Arbeitsangebot in der Schweiz um rund 1% gesteigert werden könnte. Grundsätzlich nutzen Personen mit hohen beruflichen Qualifikationen die Möglichkeiten stärker, denn zurzeit sind sie häufig mit durch die Regulierung verursachten Anreizen konfrontiert, den Ruhestand frühzeitig anzutreten. Personen mit niedrigeren Qualifikationen sind weniger von diesem Phänomen betroffen, da sie die Option der Frühpensionierung weniger nutzen. Vor diesem Hintergrund beurteilt dürften die Auswirkung auf das BIP in einer Grössenordnung von rund 1% liegen. Verschiedene Studien zeigen, dass die Auswirkungen auf die Wohlfahrt ebenso bedeutend sein könnten, denn viele Haushalte unterschätzen ex ante die persönliche Befriedigung, die mit einer Berufstätigkeit oder einer Nebenbeschäftigung verbunden ist.

=> sehr grosses Wachstumspotenzial

16. Neue Hochschullandschaft

Wie bei allen wiederkehrenden Investitionen wird auch diese Reform einige Zeit brauchen, um ihre Wirkungen zu entfalten; diese werden mit der Zeit jedoch noch zunehmen.

Die öffentlichen Ausgaben für die Hochschulbildung erreichten 2005 knapp 7 Mrd.. Wenn man die Opportunitätskosten mitberücksichtigt, sind die privaten Investitionen sogar noch bedeutender. Wenn dank einer guten Konzeption und Umsetzung dieser Reform ein zusätzlicher Mehrertrag der Ausbildung von 1% erreicht wird, würden die wirtschaftlichen Wirkungen bereits eine Grössenordnung von mehreren Milliarden Franken erreichen. Der Grund dafür liegt darin, dass eine Verbesserung der Bildung die berufliche Stellung des Studierenden während nahezu 40 Jahren beeinflussen kann. Selbst ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf eine schnellere Verbreitung der Innovationen und auf die Innovation im Inland, dürften die potenziellen Wirkungen somit 1% des BIP übertreffen, was diese Reform zu einer wichtigen Herausforderung für das Wachstum macht. Soziale Wirkungen in Form verschiedener Externalitäten kommen noch zu diesem Effekt dazu.

=> sehr grosses Wachstumspotenzial

17. Neue Weiterbildungspolitik

Humankapital ist eine wichtige Grundlage für das Wachstum. Technologische Entwicklung, Alterung der Gesellschaft und Qualifizierung von Personen mit tiefem Bildungsniveau motivieren vermehrte Anstrengungen im Bereich der Weiterbildung. Diese sollen durch eine kohärente Weiterbildungspolitik gestärkt werden. Die entsprechende Wohlfahrtswirkung kann beim gegenwärtigen Kenntnisstand der Massnahmen nicht quantifiziert werden. Der allgemein hohe Stellenwert der Bildung für das Wachstum spricht für

=> erhebliches Wachstumspotenzial

18. Freihandelsabkommen und allfällige Umsetzung Doha

Die beiden Massnahmen, die ausschliesslich den Aussenhandel betreffen (Netz von Freihandelsabkommen (FHA) und WTO-Vereinbarung) haben das Potenzial, gemeinsam das BIP in den Jahren, die ihrer Inkraftsetzung folgen, um mehr als 1% zu steigern. Ein Überblick über die Literatur zum wirtschaftlichen Nutzen der internationalen Arbeitsteilung findet sich

im Kapitel "internationale Öffnung" des Wachstumsberichts 2008 oder in Winters (2004)⁴³. Das Potenzial dieser internationalen Abkommen ist somit erheblich. Aus zwei Gründen (FHA: Anteil der Nicht-EU-Länder an den Gesamtexporten der Schweiz; WTO: keine Doppelzählung mit dem vorgesehenen Agrarfreihandelsabkommen mit der EU) schätzen wir das Potenzial konservativ auf 1% des BIP.

=> sehr grosses Wachstumspotenzial

Synopsis

Auf der Grundlage der Angaben in den vorhergehenden Abschnitten, wurde die folgende Übersichtstabelle erstellt. Für jede Zeile, die eine Reform darstellt, enthält die erste Kolonne die Grössenordnung der wirtschaftlichen Auswirkungen und die Kolonne rechts eine Schätzung des notwendigen Zeithorizonts, bis die Reform ihre volle Wirkung entfaltet.

**Übersichtstabelle der potenziellen wirtschaftlichen Auswirkungen
des neuen Wachstumsprogramms des Bundesrates**

	Wachstumspotenzial (+++ : sehr gross, ++ : gross + : erheblich)	Wirkungs- horizont
1. Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse mit weiteren flankierenden Massnahmen	+++	mittelfristig
2. Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen	+	mittelfristig
3. Agrarfreihandelsabkommen mit der EU und Weiterentwicklung der Agrarpolitik	+++	langfristig
4. Postmarktgesetz	+	kurzfristig
5. Infrastrukturstrategie des Bundesrates	++	langfristig
6. Versuche mit "Road Pricing"	(+)	mittelfristig
7. Weiterführung der Bahnreform	+	kurzfristig
8. MWST-Reform	+++	langfristig
9. Umsetzung der Aufgabenüberprüfung des Bundes ⁴⁴	nicht abschätzbar	mittelfristig
10. Revision des Konkursrechts	+	kurzfristig

⁴³ Winters, L.A. (2004). Trade liberalisation and economic performance : an overview. The Economic Journal, 114 (February), F4-F21

⁴⁴ Zurzeit wurden die Wirkungen dieser Reform nicht quantifiziert, um allfällige Doppelzählungen zu vermeiden. Dies verringert jedoch keineswegs den Nutzen der Reform, die notwendig ist, damit andere Reformen Erfolg haben können.

11. E-Government-Strategie	+	kurzfristig
12. Administrative Entlastung	+	kurzfristig
13. Bestätigung des Personenfreizügigkeitsabkommens	+++ und +	mittelfristig
14. Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens		
15. Anpassung der Altersvorsorge an die demografische Entwicklung	+++	mittelfristig
16. Hochschullandschaft Schweiz	+++	mittelfristig
17. Neue Weiterbildungspolitik	+	mittelfristig
18. Freihandelsabkommen und/oder Doha	+++	kurzfristig

Es ist festzustellen, dass das neue Wachstumsprogramm des Bundesrates hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Auswirkungen ähnliche Effekte erreichen sollte wie das vorhergehende. Die Wirkung auf die Beschäftigung und das Kapital sollten etwa gleichermassen positiv sein. Das Programm kann somit als ausgewogen betrachtet werden, da es notwendig ist, alle Produktionsfaktoren zu beeinflussen, um signifikante Wachstumswirkungen zu erhalten. Diese Gesamtsicht sollte bewahrt, d.h. das Wachstumsprogramm des Bundes als ein Paket angesehen werden.

Schliesslich ist in Erinnerung zu rufen, dass die Bedeutung der Massnahmen des Wachstumspakets sich nicht unbedingt auf ihre direkten Auswirkungen beschränkt. Im Fall der Schweiz haben die Massnahmen, welche die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Binnensektors fördern, einen höheren Wert, da sie durch die gleichzeitige Dynamisierung des Exportsektors einen Multiplikatoreffekt aufweisen. Die auf das Kapital oder die internationale Öffnung beschränkten Massnahmen steigern zwar das BIP, nach erneutem Erreichen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts werden die so erzielten Einkommen jedoch überwiegend zu Gunsten des Binnensektors eingesetzt und verdrängen so produktivere Aktivitäten, wenn dieser nicht gleichzeitig reformiert wird. Bezogen auf das BIP haben die den Binnenmarkt betreffenden Reformen somit ein höheres Gewicht als die übrigen Massnahmen. Reformen des Arbeitsmarktes sind weniger anfällig auf dieses Verdrängungsphänomen, solange sie alle Sektoren symmetrisch betreffen, doch auch ihr Nutzen nimmt ab, wenn andere Reformen fehlen.

Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung

Im vorhergehenden Abschnitt wurde abgeschätzt, wie sich die Fortführung der Wachstumspolitik auf das Bruttoinlandprodukt der Schweiz auswirken dürfte. Auch das vorliegende Kapitel beschäftigt sich mit den Auswirkungen der vorgestellten Massnahmen. Es geht dabei um die Beurteilung der Wirkungen der einzelnen Massnahmen wie auch der

Wachstumswirkung insgesamt auf die ökologische und soziale Dimension der Nachhaltigen Entwicklung.

Die weiter oben in diesem Bericht vorgestellte Agenda zur Fortsetzung der Wachstumspolitik enthält bereits für jede vorgeschlagene Massnahme erste Angaben zu deren Nachhaltigkeitsrelevanz. Im gegenwärtigen, frühen Stadium der Konkretisierung dieser Massnahmen kann es indes nicht das Ziel sein, ihre Nachhaltigkeit eingehend und abschliessend zu beurteilen. Vielmehr legt dieses Kapitel dar, in welcher Form die Nachhaltigkeitsbeurteilung der Wachstumspolitik grundsätzlich erfolgen soll und welche Methode dafür konkret vorgeschlagen wird. Überdies enthält das Kapitel eine Zusammenstellung der erwähnten ersten Abklärungen zur Nachhaltigkeitsrelevanz.

Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung

Während die Strategie des Bundesrats zur Nachhaltigen Entwicklung die Durchführung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen verlangt, wünscht die Motion 01.3089 - bezogen auf die Wachstumswirkungen - explizit die Anwendung der Regulierungsfolgenabschätzung gemäss BRB vom 15.9.1999 auf die in der Wachstumspolitik 2008-2011 vorgesehenen Massnahmen. Die Umsetzung dieser beiden Anforderungen wirft gewisse Koordinationsprobleme auf, auf deren Lösung zum Ende dieses Abschnitts eingegangen wird. Vorerst sollen die beiden Instrumente kurz vorgestellt werden.

Nachhaltigkeit: Konzept, Verankerung, Beurteilung

Definition: Gemäss der allgemeinen Definition der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung ("Brundtland-Kommission") aus dem Jahr 1987 ist nachhaltige Entwicklung eine "Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können." Zur Konkretisierung dieser Definition entwickelte die Weltbank 1994 das "Kapitalstockmodell". Nachhaltige Entwicklung bedingt demnach, dass der Kapitalstock in den drei Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft nicht aufgebraucht, sondern kontinuierlich erneuert wird. In diesem Sinne ist Nachhaltigkeit dann sichergestellt, wenn nur von den Zinsen des wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Kapitals gelebt wird, aber nicht von der Substanz. Während bei der "starken" Nachhaltigkeit keine Substitution zwischen den drei Kapitalstöcken erlaubt ist, ist dies bei der "schwachen" Nachhaltigkeit zulässig. Zwischen der engen und der weiten Interpretation angesiedelt ist die schwache Nachhaltigkeit "Plus". Sie lässt eine begrenzte Substitution zu, sofern bei keinem der drei Kapitalstöcke kritische Untergrenzen verletzt werden.

Beurteilung der Nachhaltigkeit beim Bund: Aufgrund der neuen Bundesverfassung von 1999 erlangten die Förderung der nachhaltigen Entwicklung und die Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen Verfassungsrang.⁴⁵ Während es zu den entsprechenden Verfassungsbestimmungen keine direkte Anschlussgesetzgebung gibt, hat der Bundesrat 2002 erstmals eine Strategie zur nachhaltigen Entwicklung verabschiedet. In dieser Strategie sah er vor, ein methodisches Instrumentarium zur Nachhaltigkeitsbeurteilung zu entwickeln. In der Folge legte das Bundesamt für Raumentwicklung ARE ein Rahmenkonzept und weitere methodische Grundlagen für die Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) in Bund, Kantonen und Gemeinden vor. Die Nachhaltigkeitsbeurteilung wurde seither in mehreren Pilotprojekten angewandt. Die Anwendung bei Vorlagen des Bundes ist nicht obligatorisch. Hingegen hat der Bundesrat am 1. Februar 2006 beschlossen, dass die Wirkung der vorgesehenen Massnahmen zur Wachstumspolitik auf die Nachhaltigkeit zu prüfen seien.

⁴⁵ Vgl. Präambel, Art. 2 (Zweckartikel) und Art. 73 der Bundesverfassung.

Vorgaben zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Anwendung im Bund: Zur Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes wurde im Jahr 1999 aufgrund entsprechender parlamentarischer Vorstösse die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) eingeführt.⁴⁶ In seinem Beschluss zur Einführung der Regulierungsfolgenabschätzung legte der Bundesrat fest: "In die Botschaften des Bundesrates, in Vernehmlassungsunterlagen und in die Anträge auf Erlass oder Änderung von Verordnungen des Bundesrates ist ein besonderer Abschnitt unter dem Titel 'Volkswirtschaftliche Auswirkungen' aufzunehmen. Unter diesem Titel werden auch die sozialen und ökologischen Auswirkungen miterfasst, soweit sie sich in ökonomischen Kategorien messen lassen." Ökonomische Kategorien sind dabei nicht nur Frankenbeträge, sondern auch Mengenangaben wie z.B. Stoffflüsse oder - denkt man die soziale Dimension der Nachhaltigen Entwicklung - Messgrößen für die Einkommensverteilung wie der Gini-Koeffizient.

Anwendung im Bereich der Wachstumspolitik des Bundes: Die wachstumspolitischen Massnahmen auf Bundesebene liegen quasi alle im obligatorischen Anwendungsbereich der Regulierungsfolgenabschätzung, der insbesondere alle neuen oder revidierten Bundesgesetze und Verordnungen des Bundesrates umfasst. In seinem Beschluss zur Fortsetzung der Wachstumspolitik hat der Bundesrat am 21. November 2007 entsprechend den Einsatz der Regulierungsfolgenabschätzung als Controllinginstrument für die Wachstumspolitik festgelegt. Wertvolle Aspekte der Nachhaltigkeitsbeurteilung wie die Festlegung des Perimeters, für den die Beurteilung durchgeführt werden soll (Welt, Schweiz, Region) oder die initiale Relevanzanalyse sollen dabei in die RFA übernommen werden, wie nachfolgend gezeigt wird.

Anwendung analoger Instrumente bei Massnahmen der Kantone: In einigen Kantonen werden gegenwärtig Instrumente geprüft oder schon angewandt, welche mit der Regulierungsfolgenabschätzung auf Bundesebene vergleichbar sind. Wachstumspolitische Massnahmen in der Kompetenz der Kantone dürften daher in einigen Fällen einer Abschätzung der Regulierungsfolgen auf kantonaler Ebene unterzogen werden.

Koordinationsbedarf zwischen RFA und Nachhaltigkeitsbeurteilung

Regulierungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsbeurteilung sind beides Instrumente zur ex-ante Evaluation staatlichen Handelns. Damit die mit der Ausarbeitung der Massnahmen des Wachstumspakets betrauten Bundesämter nicht in unkoordinierter Weise Regulierungsfolgenabschätzungen und Nachhaltigkeitsbeurteilungen vornehmen, wird - wie im Bundesratsbeschluss vom 21.11.2007 festgehalten - als Lösung vorgesehen, durch die Stärkung bzw. Einführung entsprechender Kriterien die Beurteilung der Nachhaltigkeit im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung zu ermöglichen. Dies geschieht auf zwei Ebenen: Erstens macht es Sinn, die beiden ersten Schritte der Nachhaltigkeitsbeurteilung auch der RFA voranzustellen. Wie erwähnt geht es hier darum, den Raum und damit auch den Kreis der sog. Stakeholders festzulegen, der in die Beurteilung eingeht,⁴⁷ und zweitens soll mit der Relevanzanalyse geprüft werden, welche Untersuchungstiefe angemessen ist. Die zweite Ebene ist dann der Einbezug von Aspekten der Nachhaltigkeit in die einzelnen Prüfpunkte der Regulierungsfolgenabschätzung.

⁴⁶ Vgl. insbesondere Motion 96.3618. Die RFA wurde später durch weitere parlamentarische Vorstösse unterstützt. Dazu gehörten nebst der Motion 01.3089 auch die Motion 06.3087.

⁴⁷ Bei der Beurteilung des Zollschatzes im Agrarbereich spielt es eine wesentliche Rolle, ob man nur jene der schweizerischen Produzenten berücksichtigt oder auch entwicklungspolitische Gesichtspunkte einfließen lässt.

Nachhaltigkeitsrelevanz der wachstumspolitischen Massnahmen

Ob und wie die vorgesehenen Massnahmen die ökologische und die soziale Dimension der Nachhaltigen Entwicklung betreffen, wurde jeweils in einem besonderen Absatz der Beschreibungen zu den einzelnen Massnahmen dargestellt. Im vorliegenden Abschnitt geht es nun darum, diese Resultate zusammenzufassen. Wirkungen des durch die Wachstumspolitik ausgelösten Gesamtwachstums auf die soziale und ökologische Dimension der Nachhaltigen Entwicklung werden am Ende des Abschnittes ebenfalls summarisch thematisiert.

Vorbemerkungen zur Darstellung

Die im nachfolgenden Abschnitt vorgestellte Prüfung der Nachhaltigkeitsrelevanz der wachstumspolitischen Massnahmen orientiert sich an der vom ARE für den Schritt der Relevanzanalyse entwickelten Methoden.⁴⁸ In Übereinstimmung mit diesen Anleitungen wird nachstehend angegeben, ob die Auswirkungen der Massnahme für die entsprechende Dimension der Nachhaltigen Entwicklung von hoher (XXX), mittlerer (XX) oder geringer Relevanz (X) sind, oder ob gar keine entsprechende Relevanz festgestellt werden kann (0). Dabei wird jeweils präzisiert, ob die Wirkungen innerhalb der entsprechenden Dimension tendenziell positiv (+), negativ (-) oder ambivalent sind (+/-). Als Basis für die Relevanzanalyse dienen die jeweils fünf "Bundesratskriterien" zu den drei Zieldimensionen gemäss der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002.⁴⁹

Tabelle 1: Die Bundesratskriterien zur Prüfung der Nachhaltigkeit

Umwelt	Wirtschaft	Gesellschaft
Naturräume und Artenvielfalt	Einkommen und Beschäftigung	Gesundheit und Sicherheit
Erneuerbare Ressourcen	Erhaltung / Mehrung des Produktivkapitals	Bildung, Entfaltung, Identität des Einzelnen
Nicht erneuerbare Ressourcen	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft	Kultur, gesellschaftliche Werte
Wasser, Boden, Luft, Klima	Marktmechanismen, Kostenwahrheit	Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit, Gleichberechtigung
Auswirkungen von Umweltkatastrophen, Minimierung Unfallrisiken	Wirtschaften der öffentlichen Hand	Solidarität

Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen, Anhang 1.

Ebenfalls aufgeführt wird die jeweilige Schlussfolgerung zur Notwendigkeit einer vertieften Untersuchung zur Nachhaltigkeit der entsprechenden Massnahme, denn gemäss dem ARE-Rahmenkonzept soll ein Vorhaben dann einer Nachhaltigkeitsbeurteilung im engeren Sinne unterzogen werden, wenn "mindestens zwischen zwei Nachhaltigkeitsdimensionen erhebliche Konflikte bestehen."⁵⁰ Erhebliche Konflikte können nur bei mittlerer oder hoher Relevanz entstehen. Sie liegen in jenen Fällen vor, bei denen mindestens eine Dimension (bei mittlerer oder hoher Relevanz) negativ betroffen ist. In der Tabelle wird das vorläufige Urteil zur Nachhaltigkeitsrelevanz in der letzten Spalte aufgeführt.

⁴⁸ Vgl. insbesondere Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Rahmenkonzept und methodische Grundlagen, Bern, 2004 (im Folgenden kurz als "ARE-Rahmenkonzept" bezeichnet).

⁴⁹ Vgl. ARE-Rahmenkonzept zur Nachhaltigkeitsbeurteilung, S. 7-9.

⁵⁰ ARE-Rahmenkonzept zur Nachhaltigkeitsbeurteilung, S. 3.

Bei den Einschätzungen gilt es zu beachten, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt einzelne Massnahmen – und infolgedessen auch deren Auswirkungen – noch nicht im Detail bekannt sind. Mit der weiteren Konkretisierung der Massnahmen ist es daher in begründeten Fällen möglich, dass Einschätzungen und Schlussfolgerungen zur Relevanzanalyse später noch angepasst werden müssen. Zu betonen ist weiter, dass die Beurteilung dieser Massnahmen erfolgt, ohne allenfalls zeitgleich von der Politik mitbeschlossene flankierende Massnahmen mit einzubeziehen. Solche sind bei der Personenfreizügigkeit aber eingeführt und werden bei der Agrarreform erwogen.

Relevanzanalyse für die wachstumspolitischen Massnahmen des Bundes

Die Tabelle 2 fasst die Resultate zur Nachhaltigkeitsrelevanz der Massnahmen auf Bundesebene zusammen. Dabei erweist sich bei sieben Massnahmen eine Beurteilung der Nachhaltigkeit im engeren Sinne als grundsätzlich notwendig. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass bei sechs dieser sieben Massnahmen jeweils paarweise eine mehr oder weniger enge thematische Verbindung besteht:

- Offensichtlich parallel zu bearbeiten ist die Verlängerung bzw. Erweiterung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der Europäischen Union.
- Die Umsetzung der Aufgabenüberprüfung und die Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung sind deshalb eng verknüpft, weil die im Rahmen der Aufgabenüberprüfung festzulegenden Restriktionen für die Budgetentwicklung je nach genauer Ausgestaltung die Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung tangieren werden.

Tabelle 2: Nachhaltigkeitsrelevanz der Agenda für den Bund

Massnahme	Relevanz der jeweils fünf „Bundesratskriterien“ zu den drei Zieldimensionen (BR-Strategie Nachhaltige Entwicklung)			Notwendigkeit einer vertieften Untersuchung
	Zieldimension „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“	Zieldimension „ökologische Verantwortung“	Zieldimension „gesellschaftliche Solidarität“	
THG-Revision (Einführung des Prinzips "Cassis de Dijon")	XXX +++	X –	X +	Nein
Revision Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen	XX +	X +/-	X +/-	Nein
Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012	XX +++	XX +	XX +/-	Ja
Verhandlungen Agrarfreihandel mit EU	XXX +++	XX +/-	XX +/-	Ja
Engagement im Rahmen der Doha-Runde der WTO	XX ++	X +/-	X +	Nein
Ausbau des Netzes von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU	XX ++	0	X +	Nein
Öffnung des Postmarktes und Sicherstellung der Grundversorgung	XX +	0	X –	Nein
Erarbeitung einer langfristigen Infrastrukturstrategie des Bundes	XX ++	XX +/-	X +/-	Ja
Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit "Road Pricing"	X +/-	X +	X +/-	Nein
Weiterführung der Bahnreform	XX	X	X	Nein

(inkl. Ausschreibungswettbewerb im Personennahverkehr)	+	+	+/-	
Reform der Mehrwertsteuer	XXX +++	0	X +/-	Nein
Umsetzung der Aufgabenüberprüfung	XX +	X +/-	XX +/-	(Ja)*
Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung	XXX +	0	XX +/-	Ja
Teilrevision des Schuldbetriebs- und Konkursrechts	XX +	0	X +	Nein
Umsetzung der Strategie E-Government Schweiz	XX +	0	0	Nein
Administrative Entlastung	XX +	0	0	Nein
Verlängerung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU	XXX +++	0	XX +/-	Ja
Erweiterung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU	XX +	0	XX +/-	Ja
Neue Hochschullandschaft	XXX +++	0	X +	Nein
Neue Weiterbildungspolitik	XX +	0	X +	Nein

* Bedingte Notwendigkeit einer vertieften Untersuchung; vgl. dazu Bemerkung im Haupttext.

- Vorgegeben ist eine wechselseitig abgestimmte Nachhaltigkeitsbeurteilung schliesslich bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik und beim Agrarfreihandel mit der EU, da ein Zustandekommen eines Freihandelsabkommens im Agrarbereich mit der EU die Weiterentwicklung der Agrarpolitik wesentlich prägen wird.⁵¹

Versucht man eine Würdigung des Gesamtwirkungen des Wachstumspakets, indem man die Einträge in der Kolonne "ökologische Dimension" und "soziale Dimension" in der Vertikalen betrachtet, lässt sich als erstes feststellen, dass viele der vorgesehenen Massnahmen keine oder kaum eine grössere ökologische Relevanz haben. Soweit eine ökologische Relevanz besteht, überwiegen eher die positiven gegenüber den negativen Einträgen. Die Achillesferse des Wachstums bleibt indes, dass ein höheres BIP einen Mehrverbrauch an Energie, Boden und weiteren Ressourcen sowie eine Umgestaltung der Landschaft mit sich bringen kann. Die Entkoppelung ist unterschiedlich weit fortgeschritten. Ein primärer Wirkungskanal läuft weiterhin über die Erhöhung der Mobilität. Wenn das "road pricing" Aufnahme ins Wachstumspaket findet, obwohl seine gesamtwirtschaftlichen Wirkungen (derzeit) als beschränkt angesehen werden, geschieht dies wegen dieses Konnex zwischen Wachstum und Mobilität: Mit fortschreitender Technologie wird es immer besser möglich werden, die Externalitäten des Verkehrs zu internalisieren und damit den Wachstumsprozess von Verzerrungen durch falsche Preise frei zu halten.

Die Einträge in der Zieldimension "gesellschaftliche Solidarität" tragen selten ein eindeutiges Vorzeichen. Damit bestätigen sich zwei Feststellungen: Es gibt erstens einen guten Grund, sich im Rahmen der RFA bei der Beurteilung der sozialen Auswirkungen auf in quantitativen

⁵¹ Dass bei der Agrarpolitik die Beurteilung in der Spalte "gesellschaftliche Solidarität" sowohl positiv wie negativ ist, begründet sich wie folgt: Einerseits hat die Unterstützung der bäuerlichen Bevölkerung durch Schutz an der Grenze eine lange Tradition, so dass ein gewisser Vertrauensschutz dahingehend besteht, dass das Ruder nicht ohne soziale Abfederung herumgerissen werden kann. Andererseits dürften sich verringerte Aufwendungen für den Kauf von Nahrungsmitteln besonders auf tiefere Einkommen günstig auswirken.

Größen messbare Feststellungen zu beschränken. Darüber hinaus gehende Einschätzungen werden rasch von andern Personen anders vorgenommen und entbehren so der Nachvollziehbarkeit. Dies führt zur zweiten Feststellung: Eine Saldierung zwischen den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit ist nicht möglich. Es geht hier um Werturteile, und die Interessenabwägung muss im politischen Prozess geschehen und kann nicht innerhalb der RFA oder der Nachhaltigkeitsbeurteilung durch Technokraten erfolgen.

Nachhaltigkeitsbeurteilung im Rahmen der Regulierungsfolgenabschätzung

Nachdem die Relevanzanalyse für eine Reihe von Massnahmen eine weitergehende Beurteilung der Nachhaltigkeit nahegelegt hat, sollen im Folgenden Vorschläge für eine in die Regulierungsfolgenabschätzung integrierte Beurteilung der Nachhaltigkeit vorgestellt werden.

Ziel: RFA mit integrierter Nachhaltigkeitsbeurteilung

Ziel ist, die rechtlichen und methodischen Grundlagen der Regulierungsfolgenabschätzung, welche mit dem Bundesratsbeschluss vom 15. September 1999 sowie durch das Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung des EVD gelegt wurden, so zu überarbeiten, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen besser koordiniert, umfassender und unter verstärkter Betonung der längerfristigen Grundlagen zur Schaffung und Aufrechterhaltung von Wohlstand untersucht werden. Damit kann die Regulierungsfolgenabschätzung ihr Potential als komplementäres Instrument zur Vernehmlassung besser ausschöpfen, bei welcher die unmittelbaren Anliegen organisierter interessierter Kreise eine größere Rolle spielen.

Mit der Aufwertung der ökologischen und sozialen Dimension wird die RFA zudem besser auf die rechtlichen Grundlagen in Art. 141 des Parlamentsgesetzes abgestimmt (Erläuterung der Auswirkungen "auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt" in Botschaften). Relevante methodische Vorarbeiten für eine solche dreidimensionale Regulierungsfolgenabschätzung wurden vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) geleistet. Es hat ein sektorspezifisches Prüfinstrument ausgearbeitet, das eine Beurteilung von Regulierungsvorhaben aus der Sicht der Nachhaltigkeit ermöglicht.⁵² Im übrigen gehen auch internationale Entwicklungen im Bereich der ex-ante Evaluation von Rechtsetzungsprojekten in Richtung besser integrierter Untersuchungen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Auswirkungen, so etwa die Folgenabschätzung auf Ebene Europäischen Union (*Impact Assessment*).⁵³ In jüngster Zeit wurde auch im Vereinigten Königreich das intensiv praktizierte *Regulatory Impact Assessment* zum breiter gefassten *Impact Assessment* weiterentwickelt.⁵⁴

Inhaltliche Eckpunkte zum Einbezug von Nachhaltigkeitskriterien

Auf der Ebene der einzelnen Prüfpunkte der Regulierungsfolgenabschätzung lässt sich der Maxime der Nachhaltigkeit durch folgende Vorkehren verstärkt Rechnung tragen:

- *Stärkerer Einbezug ökologischer und gesellschaftlicher Auswirkungen:* Ein erster Ansatz ist, intensiver als bisher innerhalb der einzelnen Prüfpunkte der Regulierungsfolgenabschätzung messbare Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft zu suchen. Nicht direkt in ökonomischen Kategorien analysierbare Auswirkungen auf

⁵² Vgl. Bundesamt für Umwelt BAFU, Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen, Leitfaden, 2007.

⁵³ Vgl. European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2005) 791.

⁵⁴ Vgl. <http://bre.berr.gov.uk/regulation/ria>.

Umwelt und Gesellschaft können bei Untersuchungen ebenfalls transparent gemacht und zur Darstellung im Botschaftskapitel „Andere Auswirkungen“ bereitgestellt werden.⁵⁵

- *Höhere Gewichtung langfristiger Auswirkungen:* Bei der Untersuchung und Bewertung können längerfristige – insbesondere generationenübergreifende – Auswirkungen stärker beachtet und gewichtet werden. Aus technischer Sicht käme dies der Wahl tieferer Abdiskontierungsraten bei der Berechnung des Gegenwartnutzens zukünftiger Gewinne und Verluste gleich.⁵⁶
- *Bessere Berücksichtigung von Bestandesgrössen (Kapitalstock):* Der verstärkte Einbezug von Bestandesgrössen zusätzlich zu Flussgrössen (wie etwa der Entwicklung des Bruttoinlandprodukts) ermöglicht eine bessere Einschätzung längerfristiger wirtschaftlicher Entwicklungsperspektiven.⁵⁷ Mit zu den Bestandesgrössen zählen dabei die natürlichen Ressourcen (z.B. Wald, Luft, Landschaften). In diesem Konnex ist auch auf das Konzept des Sozialkapitals zu verweisen, wobei hier als Sozialkapital der Rahmen für interindividuelle soziale Interaktionen und der Bestand an Konventionen verstanden werden, welche direkt (Vertragstreue) oder indirekt als eine wichtige Basis für eine produktive Volkswirtschaft dienen - beispielsweise über die Begünstigung gut funktionierender rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen.⁵⁸
- *Einbezug von Analyseschritten und Kriterien der Nachhaltigkeitsbeurteilung in die RFA:* Bei der Festlegung der Untersuchungstiefe soll die Nachhaltigkeitsrelevanz im Sinne des ARE-Rahmenkonzepts mitberücksichtigt werden. Vertieft auf die Nachhaltigkeit hin untersucht werden demnach Erlasse mit signifikanten Zielkonflikten zwischen mindestens zwei der drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft. Signifikanz wird dabei - wie aufgezeigt - anhand der sog. Bundesratskriterien etabliert.

Das SECO wird die methodischen Grundlagen der Regulierungsfolgenabschätzung an die oben beschriebenen inhaltlichen Eckpunkte zum Einbezug der Nachhaltigkeit anpassen und dabei interessierte Bundesämter konsultieren. Für die Durchführung der Regulierungsfolgenabschätzung bei den einzelnen Massnahmen verantwortlich bleiben grundsätzlich jene Bundesämter, welche bei den jeweiligen Rechtsänderungen die Federführung innehaben.

⁵⁵ Vgl. Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei BK.

⁵⁶ Die gegenwärtig für die Folgenabschätzung in den Vereinigten Staaten und in der Europäischen Union empfohlenen Abdiskontierungsraten liegen bei 7% bzw. 4%. Damit werden in den Vereinigten Staaten staatliche Massnahmen, welche in der Gegenwart Kosten und in der Zukunft Nutzen generieren, wesentlich ungünstiger bewertet als in der Europäischen Union.

⁵⁷ Im Zusammenhang mit diesem Punkt ist das weiter oben erwähnte "Kapitalstockmodell" der Weltbank zur nachhaltigen Entwicklung zu beachten.

⁵⁸ Als Komponenten eines so definierten Sozialkapitals könnten etwa gemeinsame Grundwerte, eine gut entwickelte Bürgergesellschaft, ein aktiver freiwilliger Sektor sowie die Fähigkeit zu gesellschaftlicher Konfliktbewältigung und Kohäsion betrachtet werden.

In der Reihe „Grundlagen der Wirtschaftspolitik“ des Staatssekretariats für Wirtschaft sind bislang erschienen:

1	Gächter T.(2000): Vereinfachte Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge in Privathaushalten und KMU	18.-
2	Glowka L. (2001): Towards a Certification System for Bioprospecting Activities	21.-
3D	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (2002): Der Wachstumsbericht	27.-
3F	Département fédéral de l'économie (2002): Le rapport sur la croissance	27.-
4	State Secretariat for Economic Affairs (Editor) (2002): Economic growth and sustainable development: trade-off or win-win-win situation?	23.-
5	Gerfin M. u.a. (2002): Steuergutschriften, Mindestlöhne und Armut unter den Erwerbstätigen in der Schweiz	31.-
6	Leistungsbereich „Wirtschaftspolitische Grundlagen“ des seco: Hintergrundstudien zum Wachstumsbericht des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (Band 1)	36.-
7	Domaine de prestation “Analyses et politique économique“ du seco: Etudes complémentaires au rapport sur la croissance du Département fédéral de l'économie (volume 2)	30.-
8D	Interdepartementale Arbeitsgruppe « Wachstum » : Massnahmen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik	23.-
8F	Groupe interdépartemental de travail „croissance“: Mesures pour une politique économique de croissance	23.-
9D	Interdepartementale Arbeitsgruppe „Wachstum“. Das Wachstumspaket des Bundesrates: Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung Ende 2004	20.-
9F	Groupe de travail interdépartemental „Croissance“. Le train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance : description détaillée et mise en œuvre fin 2004	20.-
10D	Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik (2005)	18.-
10F	Orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse (2005)	18.-
11D	Bewilligungspflichten des Bundesrechts bei wirtschaftlichen Betätigungen : heutiger Stand und Entwicklung 1998 - 2004	28.-
11F	Les procédures d'autorisation du droit fédéral s'appliquant aux activités économiques: état actuel et évolution 1998 - 2004	28.-
12D	Staatssekretariat für Wirtschaft (2005): Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU	28.-
12F	Secrétariat d'Etat à l'économie (2005): Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE	29.-
13D	Vereinfachung des unternehmerischen Alltags – Bericht des Bundesrates (2006)	23.-
13F	Simplifier la vie des entreprises – Rapport du Conseil fédéral (2006)	23.-
14D	Staatssekretariat für Wirtschaft (2008): Wachstumsbericht 2008	38.-
14F	Secrétariat d'Etat à l'économie (2008): Rapport sur la croissance 2008	38.-
15D	Wachstumspolitik 2008-2011 - Bericht des Bundesrates (2008)	22.-

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Effingerstrasse 31, 3003 Bern
Vertrieb: Tel. +41 (0)31 324 08 60, Fax +41 (0)31 323 50 01, 6.2008 120
www.seco.admin.ch, wp-sekretariat@seco.admin.ch
ISBN 3-907846-70-2