



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD  
**Staatssekretariat für Wirtschaft SECO**  
Direktion für Wirtschaftspolitik

## **Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 14D**

**Staatssekretariat für  
Wirtschaft**

**Wachstumsbericht 2008**

**und**

**Staatssekretariat für  
Wirtschaft (Hrsg.)**

**Analysen zur  
Wirtschaftsleistung  
und Wachstumspolitik  
der Schweiz**

Bern, 2008



## **Vorwort**

Im Dezember 2002 legte das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement seinen ersten Wachstumsbericht vor. Diese Analyse stiess eine Reihe wirtschaftspolitischer Überlegungen an, in erster Linie bildete sie aber die Grundlage für die Arbeiten der Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Wachstum", welche den Bundesrat dazu führten, am 18. Februar 2004 ein Paket wachstumspolitischer Massnahmen zu verabschieden. Diese konkreten Reformvorhaben sollten während der Legislatur 2004-2007 umgesetzt werden.

Mit Blick auf die Frage, welche Fortsetzung die bundesrätliche Wachstumspolitik in der nächsten Legislatur finden sollte, beauftragte das SECO eine Reihe seiner Mitarbeiter, Arbeitspapiere auszuarbeiten. Ziel dieser Papiere sollte es sein, die Folgerungen des Wachstumsberichts 2002 hinsichtlich ihrer Aktualität zu überprüfen und Grundlagen bereitzustellen für die Ausarbeitung neuer konkreter Massnahmen, mit denen die Schweiz den wirtschaftlichen Herausforderungen der Zeit begegnen könnte. Die vorliegende Publikation vereinigt diese Beiträge. Die Verdichtung der verschiedenen Punkte, die in diesen detaillierten Analysen aufgebracht werden, findet sich im "Wachstumsbericht 2008" des SECO, der am Anfang dieses Bandes steht.

Die Folgerungen, welche der Bundesrat für die Fortsetzung der Wachstumspolitik in der Legislaturperiode 2008-2011 zog, sind in seinem Bericht "Wachstumspolitik 2008-2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums" eingehend beschrieben. Dieser Bericht wurde am 3. April 2008 parallel mit der vorläufigen Version dieser Publikation öffentlich vorgestellt, und ist in der gleichen Publikationsreihe wie das vorliegende Werk veröffentlicht worden.

## **Inhaltsverzeichnis**

Staatssekretariat für Wirtschaft  
**Wachstumsbericht 2008**.....5

Staatssekretariat für Wirtschaft (Hrsg.)  
**Analysen zur Wirtschaftsleistung und Wachstumspolitik der Schweiz**.....43



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD**

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Secrétariat d'Etat à l'économie  
Segreteria di Stato dell'economia  
State Secretariat for Economic Affairs

**Staatssekretariat für Wirtschaft**

# **Wachstumsbericht 2008**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1 Einleitung : Die wirtschaftliche Dynamik erhalten .....</b>	<b>7</b>
<b>2 Analytischer Teil.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Niveauevergleich bei Arbeitsvolumen und Arbeitsproduktivität.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Zur Zuwachsrate des BIP in den letzten Jahren.....</b>	<b>17</b>
2.2.1 Bestimmung der Arbeitsproduktivitätsentwicklung anhand gesamtwirtschaftlicher Grössen.....	17
2.2.2 Bestimmung der Arbeitsproduktivitätsentwicklung anhand von Branchenergebnissen .....	18
<b>3. Wirtschaftspolitischer Teil.....</b>	<b>21</b>
<b>3.1 Wettbewerb im Binnenmarkt.....</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Internationale Öffnung.....</b>	<b>25</b>
<b>3.3 Hohe Erwerbsbeteiligung.....</b>	<b>28</b>
<b>3.4 Stärkung des Humankapitals.....</b>	<b>32</b>
<b>3.5 Begrenzung und Optimierung der staatlichen Ausgaben und         Einnahmen.....</b>	<b>34</b>
<b>3.6 Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten.....</b>	<b>38</b>
<b>Fazit.....</b>	<b>40</b>

## 1 Einleitung : Die wirtschaftliche Dynamik erhalten

2003 hat die Schweiz ein Jahrzehnt wirtschaftlicher Stagnation hinter sich gelassen und expandierte in den folgenden Jahren kräftig. Heute, wo Turbulenzen an den Finanzmärkten Befürchtungen einer kommenden konjunkturellen Abkühlung auslösen, stellt sich die Frage nach der Beständigkeit der neu gewonnenen Dynamik. Der Wachstumsbericht 2008 des Staatssekretariates für Wirtschaft beleuchtet diese Problematik unter vier Aspekten:

- War die 2002 im ersten Wachstumsbericht des Volkswirtschaftsdepartementes vorgelegte Diagnose einer hartnäckigen Wachstumsschwäche berechtigt?
- Ist der jetzige Aufschwung nur konjunkturbedingt, oder liegt eine Trendwende vor?
- Wurden die im Wachstumspaket vom Februar 2004 angekündigten Reformen umgesetzt?
- Welche Fortsetzung soll die Reformpolitik finden?

Der Wachstumsbericht 2008 des SECO untergliedert sich in einen analytischen Teil und einen wirtschaftspolitischen Teil.

Im analytischen Teil werden zunächst Niveaugrössen verglichen, bevor eine Untersuchung der Zuwachsraten des Bruttoinlandproduktes (BIP) und seiner Determinanten in der jüngeren Zeit erfolgt. Das Fazit dieses Teils lautet, dass der Aufschwung der letzten Jahre nicht nur konjunkturbedingt ist, dass sich - anders als bei der trendmässigen Zunahme des Arbeitsvolumens - bei der Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität jedoch noch keine Verbesserung eingestellt hat.

Im wirtschaftspolitischen Teil wird für die sechs Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik, die das Wachstumspaket aus dem Jahr 2004 unterschied, anhand ausgewählter Indikatoren eine Standortbestimmung vorgenommen. Von dieser ausgehend wird dann auf den Umsetzungsstand der Massnahmen des Wachstumspakets und die Reformen der näheren Zukunft eingegangen. In Übereinstimmung mit dem Bericht des Bundesrates in Beantwortung der Motion 01.3089: "Wachstumspolitik: Sieben Massnahmen" kann ein hoher Umsetzungsgrad des Wachstumspakets 2004 festgestellt werden. Im gleichen Dokument hat der Bundesrat aber auch dargelegt, wie die wirtschaftspolitischen Reformen in der Legislaturperiode 2008-2011 eine Fortsetzung finden sollen.

Der vorliegende Band der "Grundlagen der Wirtschaftspolitik" ist als analytische Grundlage für die Fortsetzung der Wachstumspolitik in der angelaufenen Legislatur gedacht. Er dient zusammen mit dem Wachstumsbericht 2002 der Erfüllung von Punkt 1 der Motion 01.3089. Die Fortsetzung der Wachstumspolitik selbst ist im parallel vorgelegten Bericht des Bundesrats mit dem Titel: "Wachstumspolitik 2008-2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums" dargestellt.<sup>1</sup>

---

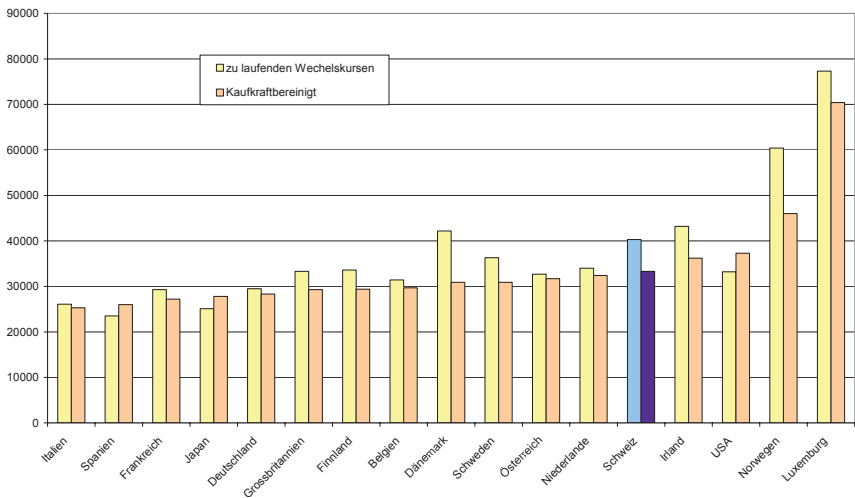
<sup>1</sup> vgl.: Der Schweizer Bundesrat : "Wachstumspolitik 2008-2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums", Reihe 'Grundlagen der Wirtschaftspolitik' des Staatssekretariates für Wirtschaft, Nr. 15D, Bern, April 2008.

## 2 Analytischer Teil

2007 befand sich die Schweiz weiterhin in einer beneidenswerten Lage hinsichtlich des Bruttoinlandprodukts pro Kopf. Auf kaufkraftbereinigter Basis belegte sie einen Spitzenrang unter den in Abbildung 1 betrachteten reichen Industrieländern. Wäre das Preisniveau in der Schweiz nicht so hoch, würde sie die führenden USA wohl übertreffen. Ohne Kaufkraftbereinigung (Referenz: USA) erreicht das BIP/Kopf in der Schweiz etwas über 50'000\$, mit Kaufkraftbereinigung etwas unter 40'000\$, bei einem BIP/Kopf der USA von rund 45'000\$.

Abbildung 1:

**BIP pro Kopf im internationalen Quervergleich in 2007 in Euro**



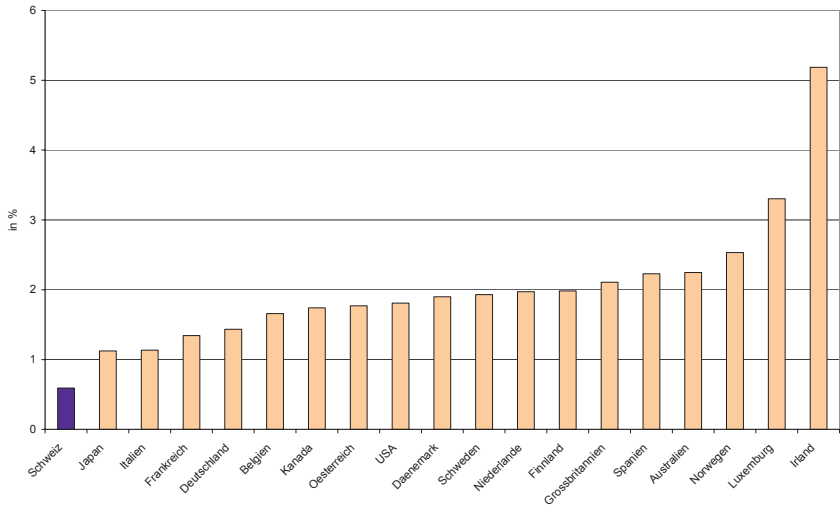
Quelle: OECD

Weniger günstig fällt das Bild aus, wenn man die Zuwachsrate des realen BIP über einen längeren Zeitraum betrachtet. In der nachstehenden Abbildung stellen wir einen solchen Vergleich zwischen 1990 und 2006 an, beides Jahre, die im jeweiligen Zyklus ein Hoch darstellen.



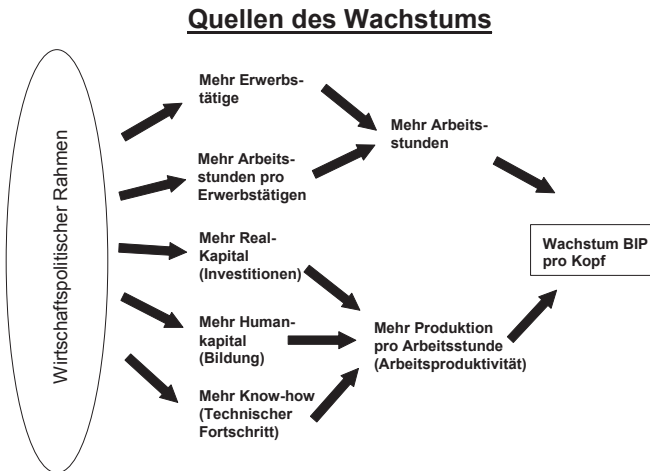
Abbildung 2

**Jährliches Wachstum des realen BIP pro Kopf zwischen 1990 und 2006**



Quelle: OECD

Welche Faktoren erklären dieses Ergebnis beim BIP pro Kopf und seiner Zuwachsrates? Nachstehend findet sich der analytische Ansatz, der dem Wachstumsbericht 2002 zu Grunde gelegt wurde und dem auch die nachstehenden Ausführungen folgen.



Gemäss diesem Ansatz wird das BIP durch die Ausschöpfung des Produktionsfaktors Arbeit und durch die Arbeitsproduktivität, d.h. durch die Effizienz, mit der der Faktor Arbeit eingesetzt wird, erklärt.

Die Arbeitsproduktivität lässt sich ihrerseits auf weitere Faktoren zurückführen, wie die Ausstattung der Arbeitskräfte mit Kapitalgütern, ihren Bildungsstand oder die Entwicklung des technischen Fortschritts (Innovation) in den Firmen, während die Arbeitsstunden von der Bevölkerungsentwicklung abhängig sind, aber auch vom Arbeitsmarktgeschehen (wie Arbeitslosigkeit, Entwicklung der wöchentlichen Arbeitszeiten usw.).

Die verschiedenen Bestimmungsgründe des Wachstums sind stark durch den wirtschaftspolitischen Rahmen determiniert, den wir in sechs Handlungsfelder unterteilt haben, nämlich Wettbewerb im Binnenmarkt, internationale Öffnung, Höhe der Erwerbsbeteiligung, Ausstattung mit Humankapital, Höhe, Finanzierung und Verwendung der staatlichen Finanzen, Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten (vgl. den wirtschaftspolitischen Teil dieses Berichts).

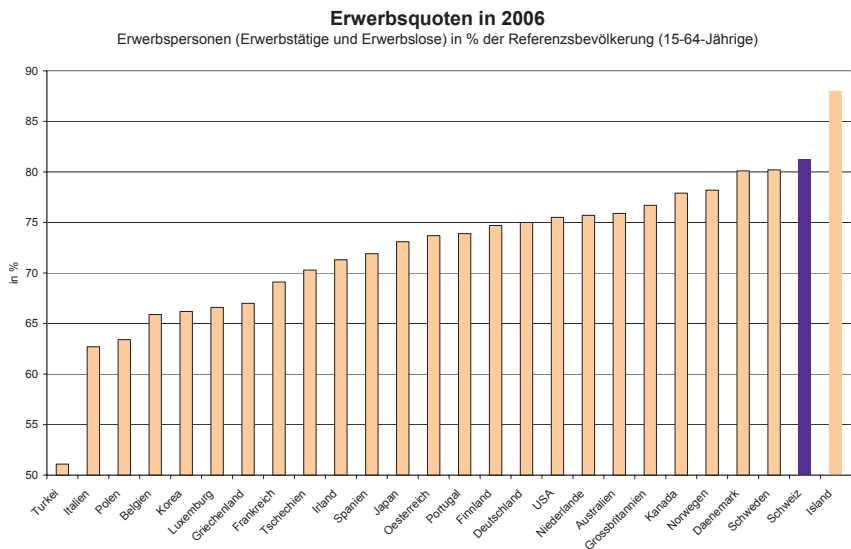
Was in diesen wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern vorgekehrt wird, wirkt sich zum Teil sowohl auf die Arbeitsstunden und ihre Bestimmungsgründe, wie auf die Arbeitsproduktivität und deren Bestimmungsgründe aus. Die Zuordnung der wirtschaftspolitischen Handlungsfelder zu den Quellen des Wachstums ist somit nicht 1:1. Ein Beispiel ist das Steuerregime: Die Einkommenssteuern, die die Haushalte zu bezahlen haben, wirken vor allem auf die angebotenen Arbeitsstunden, während die Unternehmenssteuern für die Realkapitalbildung wichtig sind, aber auch für die Innovationsanreize, und so für die Arbeitsproduktivitätsentwicklung Bedeutung erlangen.

An dieser Stelle der Analyse begnügen wir uns mit einer Erklärung des BIP und der BIP-Entwicklung anhand des Arbeitsvolumens einerseits und der Arbeitsproduktivität andererseits. Die Analyse erfolgt zuerst in Niveaugrössen (Abschnitt 2.1), dann in Zuwachsraten (Abschnitt 2.2).

## **2.1 Niveauevergleich bei Arbeitsvolumen und Arbeitsproduktivität**

Die Schweizer sind fleissig, sind sie aber auch produktiv? Beim Arbeitsvolumen erreicht die Schweiz im internationalen Quervergleich jedenfalls Spitzenwerte. Eine Vollzeit tätige Person arbeitet in der Schweiz im Mittel aller Branchen pro Jahr 1975 Stunden. Und von 100 Personen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren gehen 81% einer bezahlten beruflichen Betätigung von mindestens 1 Stunde pro Woche nach oder suchen eine Beschäftigung ( bei einer international standardisierten Erwerbslosenquote von 4%).

Abbildung 3



Quelle: OECD

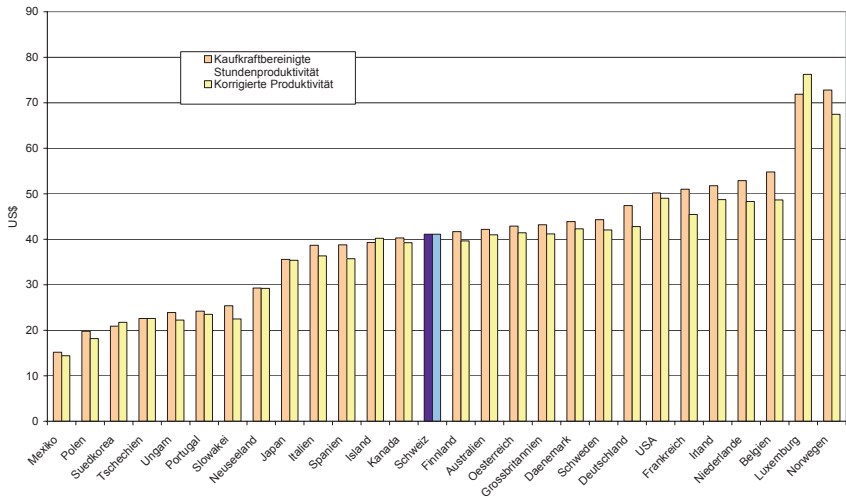
Höhere Stundenzahlen und eine hohe Erwerbsbeteiligung bewirken eine gewisse Reduktion des Produktivitätsniveaus im internationalen Quervergleich, denn Staaten, die bei der Ausschöpfung des einheimischen Arbeitskräfteangebotes weniger weit gehen, gleichen diese Einbusse auf der Ebene des pro-Kopf-Einkommens in der Tendenz durch zwei Faktoren aus: Sie sind selektiver bei der Anstellung von Personen und diese sind konzentrierter an der Arbeit, und sie geben einer etwas kapitalintensiveren Produktionsweise den Vorzug. In der Abbildung 4 wird das Produktivitätsniveau deshalb auch für den Fall widergegeben, dass man die Werte der einzelnen Länder um diesen Effekt korrigiert.<sup>2</sup> Es erweist sich, dass der Rang der Schweiz sich zwar etwas, aber nicht fundamental verbessert. Das Arbeitsproduktivitätsniveau bleibt im Mittelfeld der verglichenen Industrieländer.

Beachtet man die hohe Erwerbsbeteiligung und die hohe Zahl der in der Schweiz je Vollzeit tätigen Arbeitnehmer geleisteten Stunden erstaunt es wenig, dass die Reihenfolge der hochentwickelten Volkswirtschaften beim BIP pro Kopf nicht gleich ist wie bei der Arbeitsproduktivität, den Stundenlöhnen oder bei der Lohnsumme je Vollzeit erwerbstätige Person.

<sup>2</sup> Berechnet man, um wie viele Prozent die Wirtschaftsleistung steigt, wenn das potentielle Arbeitsangebot um 1% stärker ausgeschöpft wrd, kommen die meisten Untersuchungen zu Werten zwischen 0.6% und 0.75%, d.h. das Arbeitsproduktivitätsniveau sinkt unter sonst gleichen Bedingungen um 0.25% bis 0.4%. Die Ausschöpfung des potentiellen Arbeitsangebotes wird dabei so gemessen, dass man das Volumen geleisteter Arbeitsstunden zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren in Relation setzt.

Abbildung 4

### Kaufkraftbereinigte Stundenproduktivität im Jahr 2006



Quelle: SECO

Die Tabelle 1 dokumentiert am Beispiel von 18 Staaten die Rangverschiebungen, die sich ergeben, je nach dem, ob man auf das BIP/Kopf, die Stundenproduktivität, den Stundenlohn oder die Lohnsumme je Vollzeit Erwerbstätigen schaut.

Die Werte sind in Kaufkraftparitäten gemessen, d.h. sie tragen einem höheren oder tieferen Niveau der Lebenshaltungskosten in den andern Ländern Rechnung. Dabei wird die Lohnsumme nicht mit dem Preisniveau des BIP korrigiert, wie die andern drei Kolonnen, sondern mit demjenigen des privaten Konsums.

Der Rang der Schweiz unter den 18 betrachteten Staaten schwankt erheblich: Sie steht auf Rang 4/18 beim BIP/Kopf, dies als Ausdruck der hohen Erwerbsbeteiligung; bei der Stundenproduktivität - d.h. dem in Franken bewerteten Ergebnis einer Stunde Arbeit - fällt sie auf Rang 11 zurück, hier besteht ein Verbesserungspotential; sie erreicht aber bereits wieder Rang 7, wenn man beachtet, dass vom Ergebnis einer Stunde Arbeit in der Schweiz relativ viel auf die Entlohnung des Faktors Arbeit entfällt; und sie erreicht gar Rang 2, wenn man die Lohnsumme je Vollzeit Erwerbstätigen anschaut. Die letzte Verbesserung ist dabei - wie ausgeführt - auf die im internationalen Quervergleich hohe Zahl Arbeitsstunden pro Jahr und Mitarbeiter zurückzuführen.

Die Zahlen geben das Bild Mitte dieses Jahrzehnts wieder, bestätigen also die Aussagen des Wachstumsberichts des EVD aus dem Jahr 2002. Damals wie heute ist zu folgern, dass es der Schweiz - anders als den meisten kontinental-europäischen Staaten - gelingt, das Arbeitskräftepotential in hohem Mass zu mobilisieren, dass

aber bei der Produktivität und - wie zu zeigen bleibt - bei der Produktivitätsentwicklung ein Aufholpotential gegenüber andern Staaten besteht.

*Tabelle 1: Rangfolge von 18 Staaten bezüglich BIP/Kopf, Stundenproduktivität, Stundenlohn und Lohnsumme je Vollzeit Erwerbstätigen (2005)*

2005	BIP/Kopf (zu KKP)		Stundenproduk- tivität (zu KKP)		Stundenlohn (zu KKP)		Lohn VZÄ (KKP für den Konsum)	
	Niveau (in Tausend)	Rang unter 18 Staaten	Niveau	Rang unter 18 Staaten	Niveau	Rang unter 18 Staaten	Niveau (in Tausend)	Rang unter 13 Staaten
Fr.								
Norwegen	82.8	1	114.8	1	46.1	5	77.4	4
USA	72.7	2	84.0	5	49.1	1	92.4	1
Irland	66.1	3	84.7	4	35.2	10		
Schweiz	61.8	4	66.8	11	41.3	7	89.0	2
Niederlande	60.1	5	86.6	3	46.5	3	81.5	3
Österreich	59.3	6	70.6	8	36.3	9	72.1	6
Belgien	55.2	7	87.7	2	46.4	4		
UK	54.6	8	68.3	9	40.3	8		
Finnland	53.1	9	67.6	10	33.0	11		
Deutschland	53.0	10	78.4	7	41.5	6		
Frankreich	51.6	11	83.4	6	46.6	2	73.4	5
Griechenland	51.0	12	59.0	14	20.3	14	42.0	9
Italien	48.3	13	64.1	12	27.0	13	49.0	8
Spanien	47.3	14	64.0	13	32.0	12	57.3	7
Korea	37.2	15	33.3	17	15.1	17	37.7	11
Tschechien	35.1	16	36.0	16	17.3	16	34.9	12
Ungarn	29.6	17	38.6	15	19.9	15	40.6	10
Polen	23.6	18	32.0	18	12.2	18	25.9	13

Quelle: OECD, Berechnungen SECO

Gerade im Fall der Schweiz hat die Korrektur um die Kaufkraftparitäten einen erheblichen Einfluss. Dies ging schon aus Abbildung 1 hervor. Gegen die Bereinigung um Kaufkraftparitäten wird oft vorgebracht, dass diese Messungen schlecht in der Lage seien, Qualitätsunterschieden, die zwischen den Staaten bei den einzelnen Gütern und insbesondere bei den verschiedenen Dienstleistungen bestehen, Rechnung zu tragen. Auch wird die Frage aufgeworfen, ob der Vergleich z.B. nicht nur zwischen urbanen Zentren hergestellt werden sollte statt zwischen ganzen Ländern. Um diesen Einwänden Rechnung zu tragen, haben wir auch die Rangfolgen unter den betrachteten Ländern ermittelt, die sich einstellen, wenn man auf die Kaufkraftbereinigung verzichtet. Wie erwartet, verbessert sich der Rang der Schweiz zum Teil erheblich. Beim BIP/Kopf erfolgt eine Verbesserung von Rang 4 auf Rang 2, bei der Stundenproduktivität von Rang 11 auf Rang 6, beim Stundenlohn von Rang 7 auf Rang 2 und bei der Lohnsumme einer Vollzeit tätigen Person von Rang 2 auf Rang 1.

Ein Verzicht auf die Kaufkraftbereinigung wäre weniger problematisch, wenn man davon ausgehen könnte, dass die Haushalte in der Schweiz (resp. im Ausland) alle Waren und Dienstleistungen auch im Ausland (resp. der Schweiz) frei einkaufen und die festgestellten Preisdifferenzen somit Präferenzentscheide der Konsumenten widerspiegeln. Sobald man realistischerweise davon ausgeht, dass der Haushalt schon aus praktischen Gründen (und nicht nur, weil der Staat bei gewissen Dienstleistungen für ihn als Besteller auftritt) viele Leistungen am Domizil kaufen muss, ist es jedoch nicht mehr realistisch, die ganze festgestellte Preisdifferenz auf Qualitätsunterschiede zu buchen.

Für den vorliegenden Bericht relevant ist, dass auch ohne Kaufkraftbereinigung der Rang der Schweiz bei der Arbeitsproduktivität nur im Mittelfeld liegt und dass, wie in Abbildung 4 veranschaulicht, dieses nur durchschnittliche Niveau nicht nur als die Kehrseite der hohen Ausschöpfung des Arbeitsangebots gesehen werden darf. Es ist auch geprägt von der Branchenstruktur und vom Aspekt, wie effizient und erfolgreich die Firmen innerhalb der einzelnen Branchen im internationalen Quervergleich operieren.

In diesem Punkt - Effizienz der Firmen nach Branchen - scheint die bekannte Dichotomie der schweizerischen Wirtschaft auf : Einem hochproduktiven, international exponierten Sektor mit entsprechend wettbewerbsfähigen Firmen steht ein binnenorientierter Sektor gegenüber, in dem von den Unternehmen im internationalen Quervergleich oft nur durchschnittliche Leistungen erbracht werden. Anders die USA, welche das Arbeitskräftepotential auch stark ausschöpfen. Hier zwingt der intensive Wettbewerb im grossen Binnenmarkt alle Firmen zu höherer Produktivität.

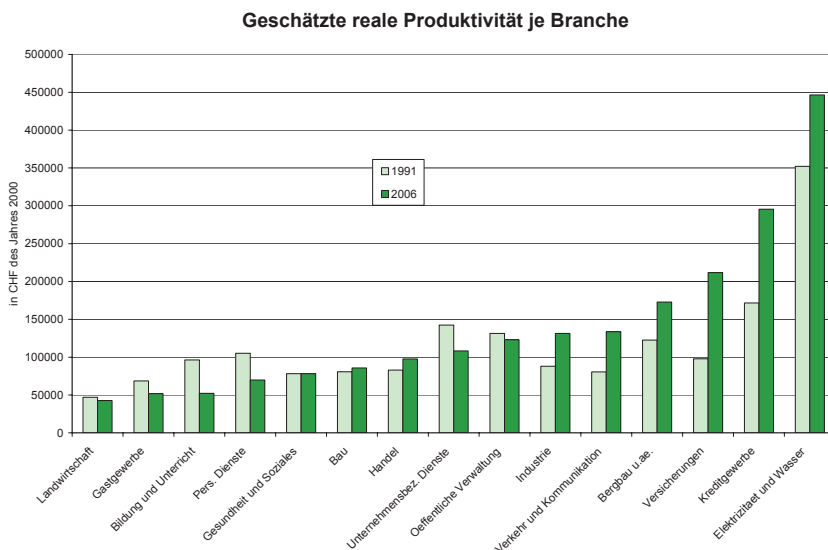
Produktivität und Preisniveau verhalten sich spiegelbildlich, soweit auf den Güter- und Arbeitsmärkten Wettbewerb herrscht. Manifest wird das Zurückliegen der Binnenwirtschaft gegenüber der Aussenwirtschaft deshalb auch in den Preisen. Dies gilt auf aggregierter, und noch stärker auf desaggregierter Ebene.

Auf aggregierter Ebene gilt, dass der Güterkorb, der mit einem Euro im Mittel der EU15-Staaten erworben werden kann, um rund 25% grösser ist als der in der Schweiz mit Fr. 1.55 erhältliche Korb. Dieses Ergebnis geht aus den Kaufkraftparitätsberechnungen des statistischen Amtes der EU hervor und basiert auf dem Wechselkurs im Erhebungsjahr 2005 (1€ = Fr.1.55)

Auf desaggregierter Ebene zeigt sich, dass vorab Branchen mit eher tiefer Wertschöpfung - wie der Agrarsektor, die persönlichen Dienstleistungen, der Tourismus, das Gesundheitswesen oder die Bauwirtschaft - hinter den Leistungen stehen, bei denen die Schweiz im internationalen Quervergleich relativ teuer ist - wie Wohnung/Heizung, Bauten, Erziehung und Unterricht, Nahrungsmittel und Gesundheitspflege.

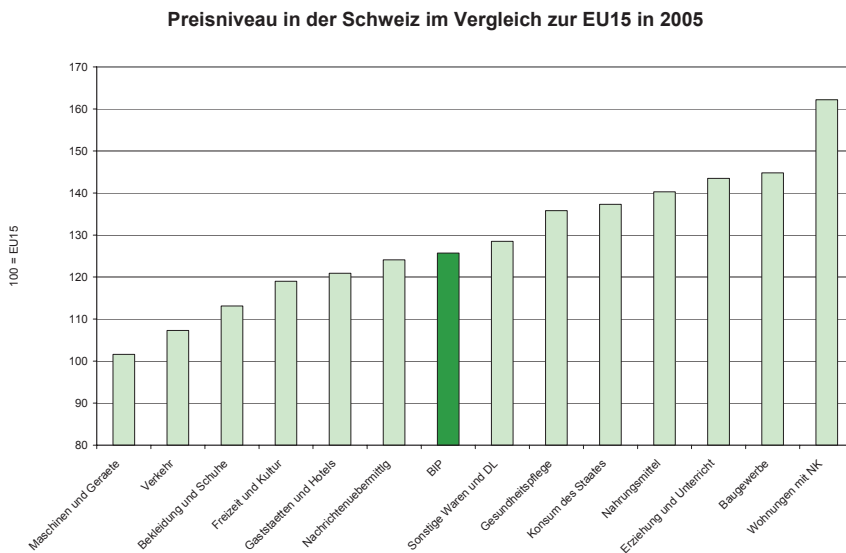
Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass zwischen den einzelnen, in Abbildung 6 unterschiedenen Kategorien von Gütern und Dienstleistungen und den in Abbildung 5 unterschiedenen Branchen nur angenähert eine paarweise Beziehung besteht.

Abbildung 5



Quelle: SECO

Abbildung 6

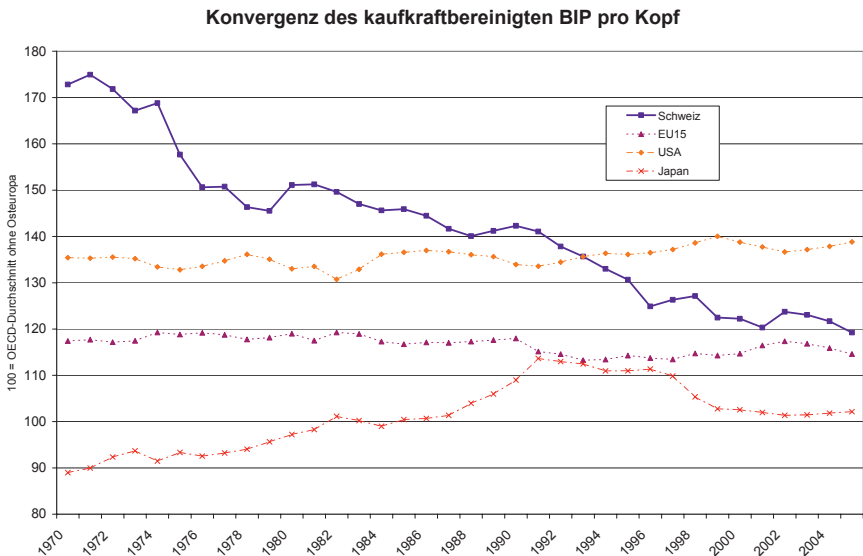


Quelle: Eurostat

Zusammengenommen zeigen die beiden Abbildungen, dass die Schweiz gemessen an den jeweils stärksten Volkswirtschaften in verschiedenen Branchen ein Aufholpotential hat. Durch höhere Produktivität - gerade in den genannten Sektoren aber auch unmittelbar, durch tiefere Preise dank mehr Konkurrenz im Binnenmarkt, kann die Schweiz ihre Wettbewerbsfähigkeit noch erheblich steigern.

Eine dynamischere Entwicklung der Produktivität ist auch nötig, will die Schweiz nicht weiter ins Mittel der Industrienationen zurückfallen, wie dies die Abbildung 7 anhand des preisbereinigten BIP/Kopf veranschaulicht. Sie zeigt, dass der grosse Einkommensvorsprung, den die Schweiz 1970 gegenüber der EU-15 noch besessen hatte, heute weitgehend verschwunden ist. Weitere Reformen im Sinne des "benchmarking", d.h. der Ausrichtung an den jeweils produktivsten Volkswirtschaften, sind folglich 'notwendig. Dass Stehenbleiben Rückschritt bedeutet, gilt ganz besonders im Licht des derzeit raschen Wandels der Wirtschaftsstrukturen weltweit.

Abbildung 7



Quelle: OECD, SECO



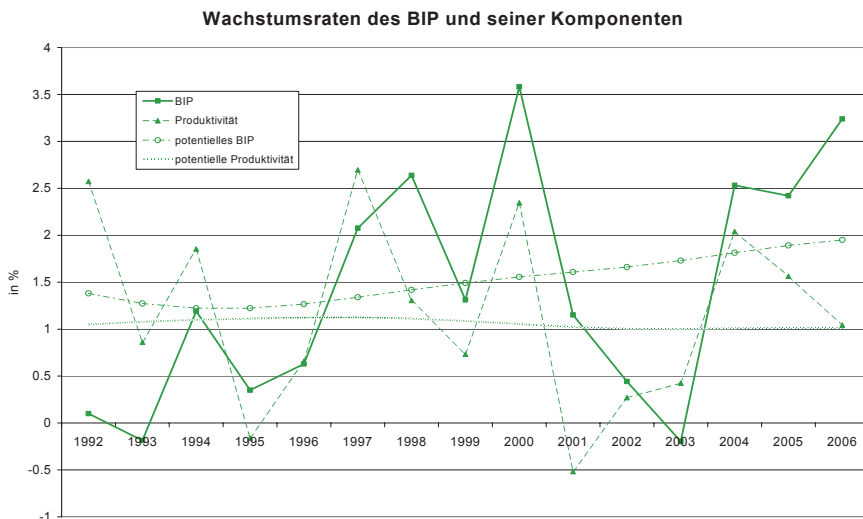
## 2.2 Zur Zuwachsrate des BIP in den letzten Jahren

In den Jahren seit Publikation des Wachstumsberichts 2002 war der Zuwachs des BIP kräftig. Nach -0.2% 2003 waren es 2004 2.5%, 2005 2.5%, 2006 3.5% und 2007 provisorisch 3.1%. Vor diesem Hintergrund mag es erstaunen, wenn nachstehend argumentiert wird, dass die trendmässige Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz weiterhin nur bei einem Prozent pro Jahr liegen soll. Zwei voneinander unabhängige Berechnungen der Entwicklung der Arbeitsproduktivität am aktuellen Rand weisen jedoch deutlich in diese Richtung. Der eine Ansatz fusst auf gesamtwirtschaftlichen Grössen, der andere Ansatz geht von der Produktivitätsentwicklung in den einzelnen Branchen aus.

### 2.2.1 Bestimmung der Arbeitsproduktivitätsentwicklung anhand gesamtwirtschaftlicher Grössen

Bei der Bestimmung der Arbeitsproduktivitätsentwicklung anhand gesamtwirtschaftlicher Grössen kann einerseits aus der tatsächlichen BIP-Entwicklung die Konjunkturkomponente herausgefiltert werden, bevor in einem zweiten Schritt dann untersucht wird, wieweit es zu einer Zunahme des Erwerbstätigenzahl kam, die nicht als konjunkturell zu bezeichnen ist, weil sie mit einer dauerhaften Erweiterung des Arbeitskräfteangebots in der Schweiz gleichzusetzen ist. Die trendmässige Entwicklung der Arbeitsproduktivität würde sich bei diesem Ansatz als Residuum ergeben. Heikel ist es indes, ein konjunkturelles Element in der Zuwanderung einzuschätzen. Robuster ist deshalb ein Vorgehen, bei der aus den aktuellen BIP-Werten und der aktuellen Beschäftigung die Arbeitsproduktivität bestimmt wird, bevor dann diese Zeitreihe mit einem Filter noch konjunkturbereinigt wird. In diesem Ansatz ist es die trendmässige Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen, die residuell ermittelt wird.

Abbildung 8



Quelle: SECO

Die Abbildung 8 verwendet diese zweite Berechnungsweise und zeigt - neben den effektiven Zuwachsraten des BIP und der Arbeitsproduktivität - die trendmässige Entwicklung der Zuwachsraten des BIP und der Arbeitsproduktivität. An der Differenz zwischen der Trendentwicklung des BIP und jener der Arbeitsproduktivität zeigt sich, dass die trendmässige Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen in den 90er Jahren gering war, weil es im damaligen schwierigen konjunkturellen Umfeld kaum mehr zu Zuwanderung kam. In der jüngeren Zeit ist die trendmässige Zunahme der Erwerbstätigenzahl deutlich höher. Neben der Normalisierung des makroökonomischen Umfelds nach 1996 wird im Beitrag des Arbeitsvolumens zum Trendwachstum ab 2002 insbesondere auch die gestaffelte Einführung der Personenfreizügigkeit deutlich. Der Zuwachs der Arbeitsproduktivität hält sich während 15 Jahren konstant bei rund 1%. p.a..

Dieser Wert kann als robust angesehen werden. Er liegt im Mittel der wenig schwankenden Werte, die sich ergeben, wenn man die Schätzperiode variiert oder die Methode ändert, und er ist auch in der jüngsten Vergangenheit, zwischen 2003 und 2006, bemerkenswert stabil, was gegen eine Trendwende spricht.

Seit der Publikation des Wachstumsberichts 2002 wurde immer wieder kontrovers diskutiert, welche Statistik bei solchen Berechnungen zur Bestimmung des Beschäftigungsvolumens herangezogen werden soll. Wiederholt wurde angeregt, den Berechnungen die Beschäftigungsstatistik (BESTA) zugrunde zu legen. Problematisch dabei ist, dass diese Statistik auf die Beschreibung kurzfristiger Entwicklungen ausgerichtet ist, im Zeitablauf aber immer wieder revidiert werden muss. Eine kürzlich erfolgte, massive Erhöhung der ausgewiesenen Beschäftigtenzahlen deckte erhebliche Erfassungslücken auf.<sup>3</sup> Aus diesem Grunde wurde zwischen BFS, SNB und SECO unter Einbezug der KOF im Jahr 2006 vereinbart, die offizielle Reihe der Arbeitsproduktivitätsentwicklung neu mittels der Reihe des Arbeitsvolumens zu errechnen. Diese Reihe stützt sich auf die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) ab und ist weniger revisionsanfällig.

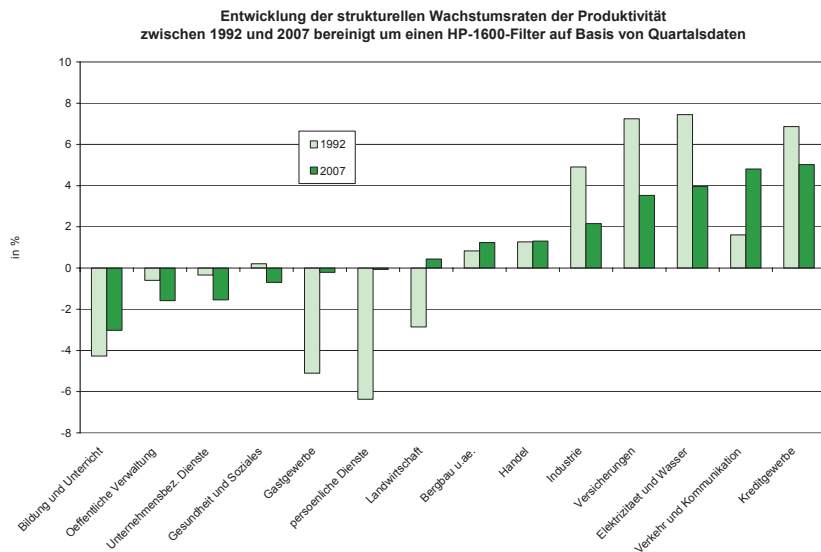
## 2.2.2 Bestimmung der Arbeitsproduktivitätsentwicklung anhand von Branchenergebnissen

Ein zweiter, in diesem Wachstumsbericht erstmals angewandter Ansatz ist, ausgehend von der Arbeitsproduktivitätsentwicklung in den einzelnen Branchen eine gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung hochzurechnen. Zu diesem Zweck werden die Reihen zur Arbeitsproduktivität auf Branchenebene stark gefiltert, so dass neben dem Niveau der Zuwachsrate noch eine Einschätzung bleibt, ob diese Rate über die letzten 15 Jahre tendenziell zu- oder abgenommen hat. Da die gefilterten Werte auf von Jahr zu Jahr weit schwankenden Branchenergebnissen fussen, sind die Ergebnisse nicht spezifisch den angegebenen Jahren zuzurechnen, sondern als typisch für den Beginn der 90er Jahre, resp. die Mitte dieses Jahrzehnts zu betrachten.

---

<sup>3</sup> Ausgehend von einer neuen Stichprobe weist die BESTA für das 2. Quartal 2007 eine Gesamtbeschäftigungszahl aus, die 2,5 Prozent über jener gemäss der alten Stichprobe liegt (3'830'000 gegenüber 3'737'000). Die 2007 vorgenommene Korrektur für das 2. Quartal 2000 lag dagegen nur bei 5'000. Verteilt über die sieben Jahre ergeben die 88'000 gefundenen Stellen eine jährliche Erhöhung des Zuwachses der Beschäftigten gemäss BESTA von 0,3%, was den mit den alten BESTA-Zahlen errechneten jährlichen Arbeitsproduktivitätsfortschritt um eben diesen Wert von 0,3% senkt.

Abbildung 9



Quelle: SECO

Auf Branchenebene zeigen sich folgende Tendenzen: Wirtschaftszweige wie die Banken, der Energiesektor, die Versicherungen, aber auch die Industrie leisten weiterhin die wichtigsten Beiträge an den Produktivitätszuwachs, wenn auch nicht mehr im gleichen Ausmass wie in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Umgekehrt entfällt heute der negative Beitrag zur Produktivitätsentwicklung, den in der ersten Hälfte der 90er Jahre noch der Tourismus, die Landwirtschaft oder die Dienstleistungen für Haushalte erbracht haben. Messprobleme gebieten zur Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse in den Bereichen Verwaltung und Erziehung, ggf. auch Gesundheit. Irritierend und noch nicht erklärt ist die rückläufige Produktivitätsentwicklung bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Der Bereich Transport und Kommunikation, wo bedeutende Liberalisierungen, aber auch technische Fortschritte stattfanden, leistet heute einen weit höheren Beitrag zum Produktivitätszuwachs als noch zu Beginn der 90er Jahre. Aus der Aggregation dieser Branchenentwicklung ergibt sich ein Trendwert für den Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität von gleichfalls rund 1% p.a..

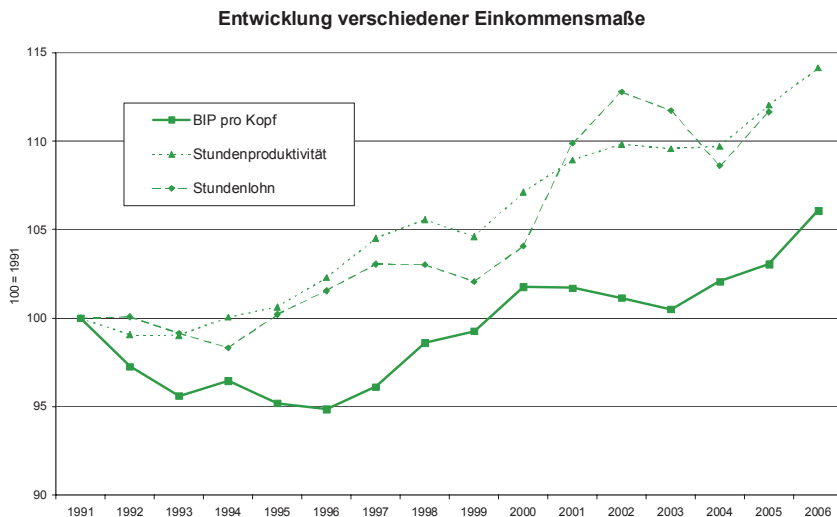
Die zwei Berechnungsweisen führen somit übereinstimmend zum Ergebnis, dass noch keine gesicherte Anzeichen für eine Beschleunigung des trendmässigen Zuwachses der Arbeitsproduktivität in der jüngsten Zeit festzustellen sind. Der erreichte Zuwachs stützt sich heute aber breiter auf die einzelnen Branchen ab als dies noch vor 15 Jahren der Fall war.

Die besondere Beachtung, die der Entwicklung der Arbeitsproduktivität hier beigegeben wird, ist erst in zweiter Linie darin begründet, dass diese Reihe ein faires

Mittel unter verschiedenen Alternativen zur Messung des wirtschaftlichen Fortschritts ist. Der Zuwachs der Arbeitsproduktivität (Index 2004=110 wenn 1991=100) bewegte sich nämlich in den letzten Jahren zwischen der Entwicklung des Einkommens pro Beschäftigten einerseits (Index 115), und dem Zuwachs der multifaktoriellen Produktivität andererseits (Index 102). Steht das erste alternative Mass, das Nationaleinkommen pro Beschäftigten, der Wohlstandsentwicklung vielleicht näher, weil sich in ihm auch Kapitalerträge aus dem Ausland niederschlagen, ist die zweite Reihe, die multifaktorielle Produktivitätsentwicklung, vielleicht das bessere Mass für die Steigerung der Leistungsfähigkeit des einheimischen Produktionsapparates. Aber das erste Mass ist ungebräuchlich und das zweite durch Messprobleme beim Kapitalbestand belastet, was dafür spricht, die Arbeitsproduktivität ins Zentrum der Wachstumsanalyse zu stellen.

In erster Linie wird jedoch aus Gründen, die in der Frage der Wohlstandsverteilung ihre Abstützung finden, die Arbeitsproduktivitätsentwicklung hier ins Zentrum der Betrachtung gestellt. Denn für eine Mehrheit der Haushalte ist die Lohnentwicklung massgebend, und Aspekte wie die Verbesserung der Terms of Trade (mehr Kaufkraft im Ausland) oder das Erzielen von Vermögenserträgen auf Aktiva im Ausland (relevant für die Anlageerträge der Pensionskassen) sind für sie von zweitrangiger Bedeutung. Für die Lohnentwicklung gilt jedoch nach der Wachstumstheorie, dass sie der Arbeitsproduktivitätsentwicklung folgt. Wie die Abbildung 10 zeigt, gilt diese Parallelität angenähert auch in der Realität. Der Konnex zur Haupteinkommensquelle der Haushalte verleiht dem Erzielen von Fortschritten bei der Arbeitsproduktivität durch geeignete Reformen seine besondere Relevanz.

Abbildung 10



Quelle: OFS, SECO

### 3. Wirtschaftspolitischer Teil

Ausgehend vom Wachstumsbericht, den das EVD 2002 vorgelegt hatte, wurden durch eine interdepartementale Arbeitsgruppe verschiedene Massnahmenvorschläge entwickelt, welche die wirtschaftspolitischen Stossrichtungen des Wachstumsberichts weiter konkretisierten. Von diesem Katalog möglicher Massnahmen ausgehend verabschiedete der Bundesrat parallel zur Legislaturplanung 2003-2007 im Februar 2004 ein erstes Wachstumspaket. Dieses umfasste zunächst 17, später 19 Massnahmen, die sechs, aus Wachstumssicht zentralen politischen Handlungsfeldern zugewiesen waren, nämlich:

- Wettbewerb im Binnenmarkt
- Internationale Öffnung
- Höhe der Erwerbsbeteiligung
- Stärkung des Humankapitals
- Begrenzung und Optimierung der staatlichen Ausgaben
- Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten

Diese sechs Handlungsfelder unterscheiden sich leicht von den Determinanten des Wachstums, denen im Wachstumsbericht 2002 je ein Kapitel gewidmet war:

- Einmal wird die Stabilitätspolitik als separates Gebiet der Wirtschaftspolitik und nicht als ein Handlungsfeld der Wachstumspolitik behandelt. Die Schaffung eines stabilen konjunkturellen Umfelds ist der Entfaltung der Wachstumskräfte sicher dienlich sie ist aber nicht geeignet, eine Erhöhung des Trendwachstums zu bewirken.
- Zum zweiten wurde in der Innovationspolitik kein eigenständiges wachstumspolitisches Handlungsfeld erblickt, weil sich Innovation mindest so sehr aus der Wettbewerbsintensität und der internationalen Öffnung ergibt, wie aus Ausgaben für Bildung, Forschung und den Technologietransfer.
- Zum dritten wurde ein Handlungsfeld "Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten" geschaffen, das sich so im Wachstumsbericht 2002 noch nicht findet. Dies geschah, um unter anderem die Massnahmen, die im Gesellschaftsrecht, aber auch bei den Geistigen Schutzrechten getroffen werden sollten, in die Wachstumspolitik integrieren zu können.

Eine eingehendere Auseinandersetzung mit diesen sechs Handlungsfeldern findet sich weiter hinten in diesem Band, in Teil II der analytischen Beiträge zum Wachstumsbericht 2008. Dasselbst wird auch die Innovationsleistung der Schweiz in einem gesonderten Abschnitt beurteilt, und es erfolgt eine Ausweitung der Analyse auf den Produktionsfaktor Kapital, wobei die Frage, wieweit und wie gut die Ersparnisbildung und die Finanzintermediation zur Kapitalbildung in der Schweiz und damit zum Wachstum beitragen, besondere Beachtung findet.

Im vorliegenden Bericht des SECO erfolgt zunächst anhand von ein oder zwei (Leit-) Indikatoren eine Positionierung der Schweiz in den sechs Handlungsfeldern. Von diesen Angaben ausgehend wird dann aufgezeigt, wie mit den Massnahmen des Wachstumspakets I eine Verbesserung der Position der Schweiz herbeigeführt wird, und es erfolgen Angaben, in welcher Richtung die Reformanstrengungen eine Fortsetzung finden sollen. Im Text sind die konkreten Massnahmen unterschiedlich

gekennzeichnet, je nach dem, ob sie in die vergangene oder in die laufende Legislaturperiode fallen:

- *Massnahmen der vergangenen Legislaturperiode, die meist Teil des Wachstumspakets von 2004 waren, sind **fett** und **kursiv** hervorgehoben*

- Stossrichtungen der Wachstumspolitik 2008-2011 stehen in **Fettschrift**.

### 3.1 Wettbewerb im Binnenmarkt

Ein intensiver Wettbewerb fördert Effizienz und Innovation und damit auch das Wirtschaftswachstum. Der Staat beeinflusst den Wettbewerb im Inland von zwei Seiten her:

- Erstens sind in Bereichen mit belegtem Marktversagen gewisse Regulierungen notwendig; jedoch sind diese auf das volkswirtschaftlich begründete Mass zurückzunehmen
- Zweitens hat er mit dem Kartellrecht die nötigen Handhaben zu schaffen, damit der Wettbewerb nicht durch private Akteure unterbunden oder wesentlich beeinträchtigt werden kann.

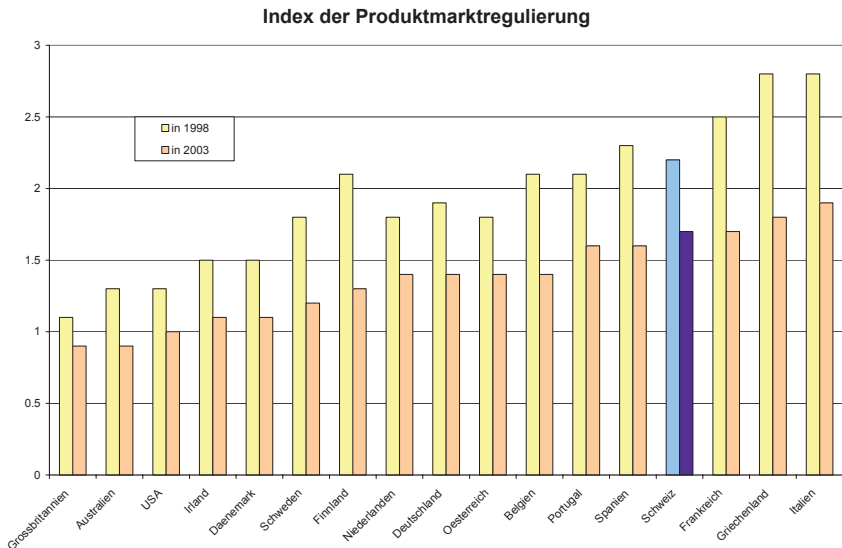
Der Indikator der Produktmarktregulierung, den die OECD erstmals für das Jahr 1998 errechnete und für das Jahr 2003 aufdatierte (eine neuerliche Aufdatierung ist eingeleitet), gibt einen guten Eindruck von der Dichte an wettbewerbsbehindernden Regulierungen in den verglichenen Ländern. Der Indikator gewichtet allerdings den Grad der Liberalisierung in den Infrastruktursektoren (Telekom, Post, Bahn, Elektrizität) relativ stark, lässt jedoch andere Bereiche unbeachtet, namentlich wenn sich in den ausgeklammerten Bereichen noch kaum eine internationale "best practice" herausgebildet hat (v.a. Gesundheitswesen).

Konfrontiert man die Ergebnisse des Jahres 2003 mit jenen des Jahres 1998, zeigt sich in allen Ländern eine Tendenz zur Marktöffnung. Die Schweiz macht hier keine Ausnahme, wurde doch 1998 auch hier der Telekommarkt geöffnet, und der Schienenverkehr bei den Gütern (nicht den Personen) ist in der Schweiz im internationalen Quervergleich schon stark liberalisiert, beides Reformen, die den Nachfragern unbestritten grossen Nutzen brachten. Die Schweiz ist aber weiterhin bei der Produktmarktliberalisierung relativ wenig weit vorangeschritten.

Dass das Bild für das Jahr 2003 auch heute noch weitgehend zutreffend ist, machen die Einschätzungen im Länderexamen 2007 der schweizerischen Wirtschaftspolitik durch die OECD deutlich. Wenn in der Schweiz Märkte dem Wettbewerb geöffnet wurden, geschah dies eher halbherzig und oft mit erheblichem zeitlichen Rückstand auf andere Staaten. Den Beleg liefert der Elektrizitätssektor, in dem neben den Haushalten auch die kleinen und mittleren Unternehmen bis mindestens 2014 gefangene Kunden der lokalen Versorgungsunternehmen bleiben werden, während in der EU schon seit 2007 gilt, dass die Haushalte frei sollen wählen können, wo sie ihren Strom einkaufen. Immerhin hat das **Stromversorgungsgesetz** - eine Massnahme des Wachstumspakets - die Öffnung dieses Marktes nun eingeleitet. Andere Infrastrukturbereiche, wie namentlich der **Postmarkt**, harren indes weiterhin einer

Öffnung im heute international üblichen Ausmass. Und auch die **Weiterführung der Bahnreform** steht auf der Agenda der angelautenen Legislatur.

Abbildung. 11



Anmerkung: Ein höherer Indexwert steht für eine höhere Dichte an wettbewerbsbehindernden Regulierungen im betreffenden Staat  
Quelle: Conway et al. (2005)

Bei der Regulierung der sog. freien Berufe und weiterer Gewerbe und Tätigkeiten, für deren Ausübung aus wirtschaftspolizeilichen Gründen oft eine Bewilligung verlangt wird, ist die Schweiz relativ liberal. Da es hier um eine kantonale Domäne geht, wurde mit diesen Bewilligungen jeweils nur Zugang zu einem Markt beschränkter Grösse erlangt. Das **Binnenmarktgesetz**, dessen erste Revision als Massnahme des Wachstumspakets in der vergangenen Legislaturperiode bereits früh umgesetzt wurde, sorgt heute für die Schweiz-interne Mobilität, neu auch bei Domizilwechseln.

Der Binnenmarktgedanke ist auch bei zwei weiteren Massnahmen des Wachstumspakets relevant, einerseits bei der Revision des öffentlichen Beschaffungswesens, andererseits bei der Gesundheitsreform. Die **Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen**, die eine Harmonisierung unter Bund und Kantonen bei den Regeln für die Vergabe öffentlicher Aufträge herbeiführen soll, musste als "left over" aus dem Wachstumspaket 2004 in die neue Legislatur hinübergenommen werden.

Zögerlich schritt auch die Behandlung der **Gesundheitsreform** voran, u.a. weil das Parlament eine Reihe von alternativen Lösungen auch prüfen wollte. Nach eher verteilungspolitisch motivierten Entscheiden, die relativ rasch fielen, setzten sich gegen Ende der Legislatur auch die Vorstellungen des Bundesrats durch, die auf einen Binnenmarkt für Spitalleistungen zielen. Noch offen bleibt die Frage der Lockerung des

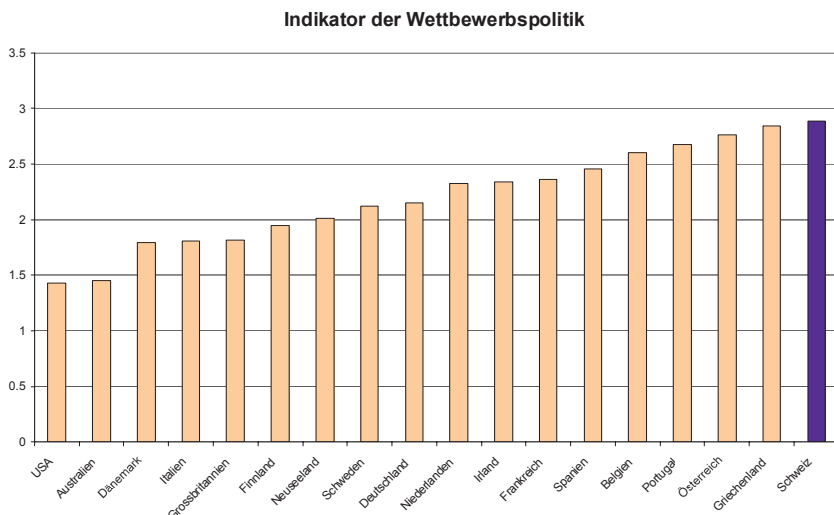
Kontrahierungszwangs. Ob es noch weitere Reformen bis zu einer in sich stimmigen Regulierung des Gesundheitssektors braucht - er macht bald 12% des BIP aus -, wird nach Abschluss dieser Beratungen zu beurteilen sein.

Gesundheitswesen, öffentliche Infrastrukturen, aber auch Bildung sind nur die wichtigsten Gebiete, in denen der Staat oder vom Staat beherrschte Unternehmen als Anbieter auftreten und oft eine dominante Marktstellung, wenn nicht gar ein Monopol innehaben. Der **vergleichenden Leistungsmessung bei den Angeboten der öffentlichen Hand** kommt angesichts der Grösse dieses Sektors erhebliche Bedeutung für wirtschaftliche Effizienz und Wachstum zu, gerade auch in Fällen, in denen Privatisierungen nicht die politisch bevorzugte Option sind.

Mit den Massnahmen, die die Schweiz in der Agrarpolitik autonom beschliessen kann, muss die zukünftige internationale Entwicklung (vgl. unten) möglichst antizipiert werden. So können sich die wirtschaftlichen Akteure rechtzeitig auf gewandelte Marktbedingungen einstellen. Dies geschah mit der **Agrarpolitik 2011**, einer Massnahme des Wachstumspakets, die eine Umlagerung der finanziellen Unterstützung der Landwirtschaft von den Exportsubventionen und der Marktstützung zu Direktzahlungen brachte. Eine **Weiterentwicklung der Agrarpolitik nach 2012** ist geplant. Sie könnte u.a. Anpassungen im Direktzahlungssystem bringen, dies als Ausfluss des Überprüfungsauftrags, den die Wirtschafts- und Abgabekommission des Nationalrates formuliert hat.

Die OECD hat auch den Versuch unternommen, die Stringenz der Wettbewerbspolitik im engeren Sinne, also insbesondere des Kartellrechts, zu messen. Die Abbildung 12 gibt die Resultate wieder.

Abbildung 12:



Anmerkung: Ein tieferer Indexwert steht für eine wettbewerbsfreundlichere Politik.  
Quelle: Høj et al. (2007)



Die geringen Differenzen beim Indexwert zeigen, dass auch die Schweiz beim **bereits 2003 revidierten Wettbewerbsrecht** nun zum europäischen Mittel aufgeschlossen hat. Wenn sie weiterhin auf dem letzten Rang steht, erklärt sich dies unter anderem aus den Feststellungen, die anlässlich des "Regulatory Reform"-Examens der Schweiz durch die OECD im Jahre 2005 gemacht wurden: Der schweizerischen Wettbewerbsbehörde fehlt es wegen der Interessenvertreter in der Kommission weiter an Unabhängigkeit, die Ressourcenausstattung der Wettbewerbsbehörden ist schwach und die Abgrenzung zur Tätigkeit anderer Regulierungsbehörden verbesserungsfähig. Gegenwärtig läuft eine Evaluation des Kartellgesetzes von 1995 und der 2003 beschlossenen Revision. Der 2009 vom Bundesrat vorzulegende **Evaluationsbericht** wird zeigen, ob ein genügend grosser gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, so dass schon in der laufenden Legislaturperiode dem Parlament wieder eine Kartellgesetz-Revision zu unterbreiten sein wird.

### 3.2 Internationale Öffnung

Gerade in kleinen offenen Volkswirtschaften wie der Schweiz ist zu beachten, dass die Konkurrenzverhältnisse im Binnenmarkt sehr stark von der Importkonkurrenz mitgeprägt sind. Diese kann ein griffiges Wettbewerbsrecht ergänzen und teilweise auch ersetzen. Es interessiert deshalb, wie weit in der Schweiz die Importpenetration reicht. Es interessiert aber auch, wie weit die inländischen Wirtschaftszweige im Export auf globale Märkte ausgerichtet sind, so dass das Land vollen Nutzen aus der internationalen Arbeitsteilung zieht. Denn der grenzüberschreitende Handel von Waren und Dienstleistungen, aber auch von Arbeit, Kapital und Wissen, ist ein gesicherter Wachstumsfaktor.

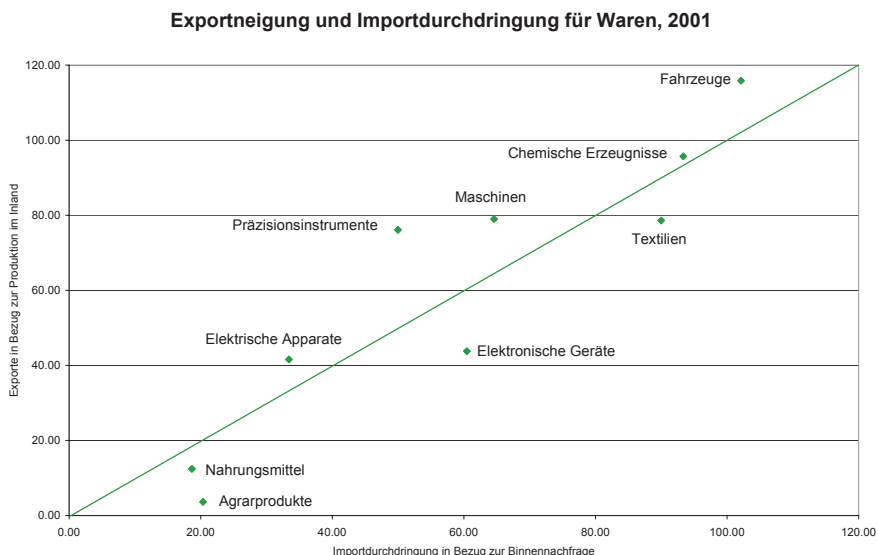
Die Situation der Schweiz ist insofern besonders, als sie bei der Aussenhandelsverflechtung nur einen mittleren Rang einnimmt, der mit der Grösse des Landes im Einklang steht. Aussenhandelsverflechtung wird dabei anhand des Verhältnisses von Importen und Exporten zum BIP gemessen. Gäbe es anerkannte Masse der internationalen Öffnung, die breiter abgestützt sind und auch der Direktinvestitionstätigkeit im Ausland Rechnung tragen und dem Beizug von Arbeitskräften aus dem Ausland, würde der gemessene Internationalisierungsgrad der Schweiz deutlich höher ausfallen. Dafür sprechen eine Reihe von Globalisierungsindizes, die im In- und Ausland entwickelt wurden und die die Schweiz auf einem Spitzenplatz sehen.

Es ist aufschlussreich, das nur mittelmässige Resultat bei der Aussenhandelsverflechtung auf seine branchenmässigen Ursachen zurückzuführen. Dies geschieht nachstehend anhand von zwei Abbildungen, die auch in den Aussenwirtschaftsbericht des Bundesrates für das Jahr 2007 eingegangen sind. Die Abbildung 13 bildet die Situation im warenproduzierenden Bereich ab, die Abbildung 14 die Situation im Dienstleistungsbereich, wobei hier ausdrücklich auf Unzulänglichkeiten bei den für die zweite Abbildung verwendeten Daten hingewiesen werden muss.

Die Abbildung zu Exportneigung und Importpenetration zeigt die Sonderstellung der Produktion von Agrarerzeugnissen und Nahrungsmitteln. Dieser Wirtschaftssektor ist in Wertgrössen (nicht Kalorien) gemessen erst in sehr begrenztem Mass in den grenzüberschreitenden Austausch involviert. Selbst wenn ungewiss bleibt, wann die **laufenden Verhandlungen in der WTO (Doha-Runde)** zu einem Abschluss

kommen, ist nicht davon auszugehen, dass diese handelspolitische Sonderstellung des Agrarsektors im bisherigen Mass Bestand haben kann.

Abbildung 13<sup>4</sup>



Lesehilfe: Von der Inlandnachfrage im Bereich der Agrarprodukte wurden 20% durch Importe gedeckt. Von der Produktion der einheimischen Landwirtschaft gingen (direkt) nur rund 5% in den Export. Bei einer Branche im Quadranten oben rechts wie bei den chemischen Erzeugnissen wurde dagegen rund 90% des Inlandbedarfs durch Importe gedeckt und von der hiesigen Produktion gingen rund 95% in den Export. Die Handelsverflechtung im Sinne des intra-industriellen Handels war also viel ausgeprägter.

Quelle: STAN-Indikatoren der OECD für die Schweiz, 2001

Im Lichte des kommenden weltweiten Abbaus hoher Zölle im Agrarbereich ist es für die Schweiz wichtig, dass sie frühzeitig eine starke Stellung auf ihrem Hauptabsatzmarkt, der EU, erlangt. Dazu soll der **Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich** dienen. Gleichzeitig muss bei den Massnahmen, die die Schweiz autonom beschliessen kann, die zukünftige Entwicklung antizipiert werden (vgl. oben).

Eng verbunden mit dem Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich ist die weitere Anpassung des technischen Rechts, ist diese doch gerade im Bereich der Lebensmittel noch weniger weit fortgeschritten. Dies liegt zum Teil auch daran, dass das Recht in der EU nur teilharmonisiert ist, so

<sup>4</sup> Beim Interpretieren der Daten sollte beachtet werden, dass der Wert der Exporte denjenigen der Produktion aus folgenden Gründen übersteigen kann: Die Exporte beinhalten Reexporte und es können Verzerrungen entstehen, wenn die Handelsdaten pro Produkt in Branchendaten umgewandelt werden.

dass Marktzugang erst gewährleistet ist, wenn die Staaten zur Anerkennung der Gleichwertigkeit nationaler Produktstandards bereit sind. Dies soll in der Schweiz durch eine **Revision des Bundesgesetzes über Technische Handelshemmnisse** erreicht werden. Diese Massnahme wurde 2005 dem Wachstumspaket beigelegt, weil sie die Importkonkurrenz belebt. Im Juni 2008 hat der Bundesrat die Botschaft vorgelegt.

Internationale Öffnung misst sich nicht nur an der Öffnung nach Güterkategorien, sondern auch nach Ländern. Der aktuelle handelspolitische Preis für die Fortführung eines hohen Schutzniveaus im Agrarsektor besteht in einer verringerten "treaty making power" der Schweiz. Ein Freihandelsabkommen mit den USA liess sich nicht abschliessen und die Schweiz sieht sich bei der Wahl der Verhandlungspartner für die geplante weitere **Ausweitung des Netzes an bilateralen Freihandelsabkommen** eingeschränkt.

Blickt man auf den Dienstleistungssektor, zeigt sich die starke Stellung des Finanzsektors, der in weit höherem Mass Dienstleistungen exportiert als er solche importiert. Allgemein ist aber festzuhalten, dass sich die Importpenetration und die Exportorientierung in den Dienstleistungssektoren noch auf einem deutlich tieferen Niveau halten als dies im Bereich der Warenerzeugung der Fall ist. Die kommenden Jahre dürften diesbezüglich eine Änderung bringen.

Im Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU (**Dienstleistungsbericht**) zeigte der Bundesrat auf, dass für die Wachstumseffekte in den meisten Dienstleistungssparten der Schweiz-intern erreichte Liberalisierungsgrad massgebend ist. Er zeigte aber auch, wie offen in Europa heute der wechselseitige Marktzugang geregelt ist, was sich zunehmend in den Unternehmensstrukturen niederschlägt. Die Globalisierung des Geschehens wird dabei oft via Direktinvestitionen erfolgen, die sich in der Abbildung 14 nicht niederschlagen, da diese Abbildung nur Situationen zum Gegenstand hat, wo Anbieter und Nutzer einer Dienstleistung in zwei verschiedenen Staaten domiziliert sind.

Betrachtet man die Sektoren entlang der 45°-Linie, zeigt sich, dass Exportorientierung und Importpenetration umso niedriger sind, je mehr staatliche Anbieter den Sektor dominieren. Solche gibt es in der Logistik und im Gastgewerbe kaum, im Banken-, Versicherungs- und Transportwesen schon in grösserer Zahl, während bei Elektrizität, Post und Telekom die Firmen in Besitz von Bund und Kantonen eine ausgeprägt starke Marktstellung haben. In den Bereichen Gesundheit und Bildung sind Anbieter aus dem öffentlichen Sektor oft sogar dominant. Die Position des Handels ist statistisch begründet,<sup>5</sup> während beim Bau deutlich wird, dass hier zuerst weitherum der Schritt zu einem Binnenmarkt Schweiz gemacht werden muss.

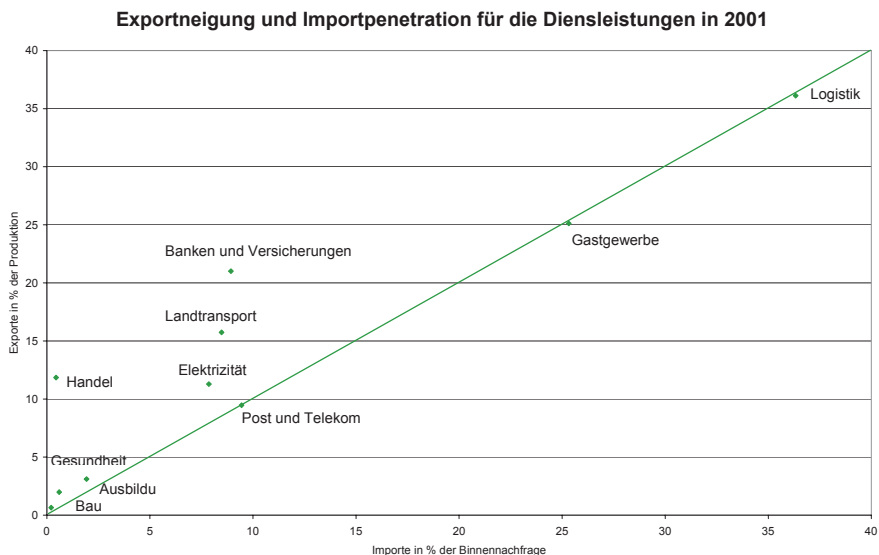
Es ist davon auszugehen, dass die Dienstleistungsliberalisierung - auch im Sinn der Öffnung von Direktinvestitionsmöglichkeiten - in den kommenden Jahren weitere Sektoren erfassen wird. Die Schweiz hat offensive Interessen, Freihandelsabkommen der zweiten Generation abzuschliessen, die den Marktzugang für Dienstleistungserbringer und Direktinvestoren eröffnen. Eine wesentliche Dienstleistungslibera-

---

<sup>5</sup> Die Wertschöpfung des ausländischen Grosshandels ist in den Preisen der importierten Waren enthalten. Auf Detailhandelsstufe schlägt sich der Einkaufstourismus gleichfalls als Wareneinfuhr oder Warenausfuhr nieder, obwohl diese Warenströme eine Komponente des Dienstleistungshandels mit enthalten.

lisierung ist dabei in der abgelaufenen Legislatur durch das ab 2002 sukzessive in Kraft getretene Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU erfolgt. Dieses schliesst

Abbildung 14



Quelle: Input-Output-Tabellen der OECD für die Schweiz, 2001, Berechnungen SECO

beim Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt nicht nur selbständig Erwerbende ein. Mit dem Abkommen über die Diplomanerkennung und die 90-Tage-Regel werden auch wesentliche Hemmnisse für eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung beseitigt. In Bereichen, wo nicht Personen, sondern Firmen beaufsichtigt werden (wie bei den Versicherungen), hat die bislang mit der EU vertraglich nicht vereinbarte Dienstleistungsfreiheit dagegen einen eigenständigen Gehalt.

### 3.3 Hohe Erwerbsbeteiligung

Die Abbildung 3 zur Erwerbsquote hat gezeigt, dass die Schweiz bei der Mobilisierung der Erwerbsbevölkerung nur von ganz wenigen Ländern übertroffen wird. Fragt man sich vor diesem Hintergrund, wo noch ein Potential zur Steigerung der geleisteten Arbeitsstunden besteht, so geht die Antwort dahin, dass ein solches am ehesten noch beim hohen Anteil Teilzeit erwerbstätiger Frauen gesehen werden muss. Bei den andern Erwerbstätigenkategorien liegt der Akzent auf der Wahrung des erreichten hohen Niveaus (Frage der Frühverrentungen, des Alters beim Übergang aus der Ausbildung in die Erwerbstätigkeit, der Zahl der Invalidisierungen usw.).

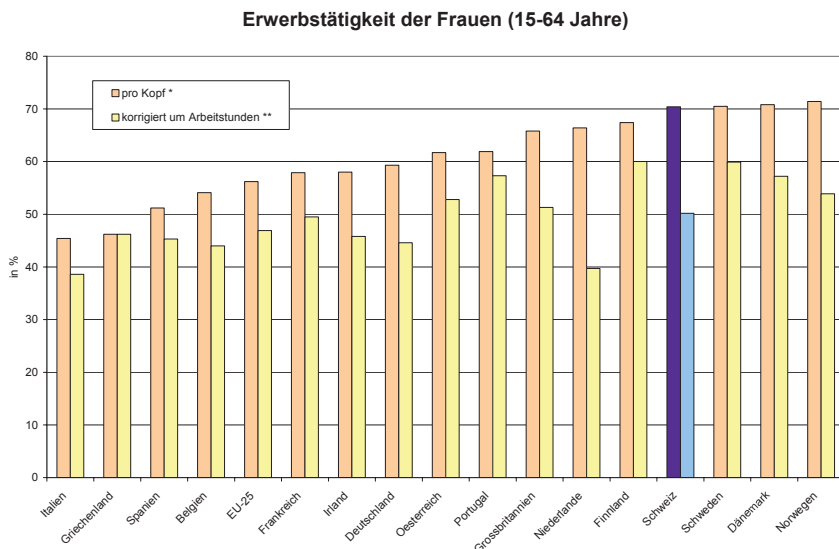
Da mit Blick auf die BIP-Entwicklung vor allem das effektive Rentenalter wichtig ist, wurde im Rahmen der Wachstumspolitik die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer zum Thema gemacht, und nicht - wie in andern europäischen Ländern - die Diskus-

sion um das statutarische Rentenalter angegangen. Der **Bericht zur Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer** hat seinen Niederschlag in den im Parlament hängigen Botschaften zu einer 11. AHV-Revision und zur 2. BVG-Reform gefunden. Beantragt sind namentlich Erleichterungen für eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung im Alter und die Schaffung finanzieller Anreize zur Weiterarbeit nach dem Pensionierungsalter.

Die Sozialwerke können erheblichen Einfluss auf die Arbeitsmarktbeteiligung ausüben. So erfolgte in den 90er Jahren eine erhebliche Ausweitung der Zahl der jährlich neu invalid geschriebenen Erwerbstätigen. Die Invalidisierungen erfassten auch immer jüngere Personen und dies oft aus Gründen, die für Dritte nicht einfach nachzuvollziehen sind. Mit der **5. IV-Revision**, die u.a. eine Früherfassung und frühe Intervention bei drohender Arbeitsunfähigkeit sowie zusätzliche Integrationsmassnahmen zur (Wieder-)Eingliederung von psychisch behinderten Personen bringt, wurde hier eine Gegenbewegung eingeleitet.

Wie sich die Erwerbstätigkeit der Frauen auf das Arbeitsvolumen auswirkt, zeigt die nachstehende Abbildung 15. Während in Finnland nur 67.4% der Frauen im Alter von 15-64 Jahren einer Erwerbsarbeit nachgehen, sind es in der Schweiz 70.4%. Da in Finnland aber 81.8% der Frauen Vollzeit arbeiten, ergibt sich bei Umrechnung der Teilzeitstellen auf Vollzeitstellen in Finnland eine Erwerbstätigenquote bei den Frauen von 60%, in der Schweiz eine solche von 50.2%.

Abbildung 15



Quelle Eurostat (März 2005)

\* Die Erwerbstätigenquote wird mit den durchschnittlich normalerweise geleisteten Wochenarbeitsstunden dividiert durch 40 korrigiert (multipliziert).

\*\*Vollzeit-/Teilzeit arbeiten Personen, deren durchschnittlich normalerweise geleisteten Wochenarbeitsstunden höher resp. tiefer als 35 sind.

Hinter dem hohen Teilzeitanteil können frei gefällte Entscheide der Frauen über den Umfang der Erwerbsarbeit stehen, den sie leisten möchten, aber auch gesellschaftliche Traditionen, die sich zumindest kurzfristig kaum verändern lassen. Eine wesentliche Rolle dürften indes auch institutionelle Gegebenheiten spielen, die es schwierig machen, Familie und Erwerbsarbeit miteinander zu verbinden, auch wenn der entsprechende Wunsch besteht. Konkret geht es um das Angebot an nicht zu teuren, familienergänzenden Betreuungsstrukturen.

Das von den Kantonen jüngst beschlossene Schulkonkordat HarmoS wird für die **Vereinbarkeit von Beruf und Familie** wesentliche Verbesserungen bringen mit dem früheren Einschulungszeitpunkt, der Forderung nach Blockzeiten an den Schulen sowie dem bedarfsgerechten Angebot an schulergänzender Kinderbetreuung. In den nächsten Jahren wird nun die Umsetzung des Konkordates in den Kantonen und Gemeinden erfolgen müssen. Parallel dazu bieten immer mehr Unternehmen familienfreundliche Arbeitsbedingungen an. Wenn es darum geht, Hemmnisse für die Erwerbsbeteiligung der Eltern zu beseitigen, sind jedenfalls alle drei föderalen Ebenen und der Privatsektor gefordert.

Das Volumen an Arbeitsstunden wird aber auch dadurch bestimmt, wie selektiv das Anstellungsverhalten der Unternehmen ist und bei welchem Lohn es sich für eine Person lohnt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen (sog. Reservationslohn). Die aus Sicht des Arbeitgeber erforderliche Produktivität des Arbeitnehmers wird u.a. angehoben, wenn ihn das Arbeitsrecht einschränkt und er Konflikte mit den Sozialpartnern in Rechnung stellen muss. Der Reservationslohn des Arbeitnehmers steigt namentlich wegen den Steuern und den Sozialabzügen soweit diese für ihn keine adäquaten Leistungsansprüche begründen. Nimmt man die international standardisierte Erwerbslosenquote zum Indikator, die im Fall der Schweiz rund 4% beträgt, kann gefolgert werden, dass in der Schweiz das Lohnangebot auch bei relativ wenig produktiven Arbeitnehmern noch über deren Reservationslohn liegt. Bezüglich Integrationsfähigkeit in den Arbeitsmarkt steht die Schweiz somit weiterhin sehr gut da, doch wird dieser Wert von 4% in der Zwischenzeit auch von andern europäischen Staaten erreicht.<sup>6</sup>

Nicht unerheblich für das Arbeitsvolumen ist die Zusammensetzung der Bevölkerung. Wandern vor allem junge alleinstehende Erwachsene zu, steigt das Arbeitsvolumen pro Kopf der Bevölkerung, um wieder zu sinken, wenn Familiengründung und/oder Familiennachzug folgen. Die Zusammensetzung der Zuwanderung hat aber auch auf die Arbeitsproduktivität und ihre Entwicklung einen Einfluss. Phasen starker Zuwanderung von Personen mit geringer Qualifikation waren in der Vergangenheit in der Schweiz jedenfalls mit einer Stagnation des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivitätszuwachses verbunden. Die Zuwanderung unter dem Regime der Personenfreizügigkeit kennt jedoch eine andere Zusammensetzung. Es sind heute vor allem Personen mit einem Bildungsabschluss auf Tertiärstufe, die zuwandern, wie die Abbildung 16 zeigt.

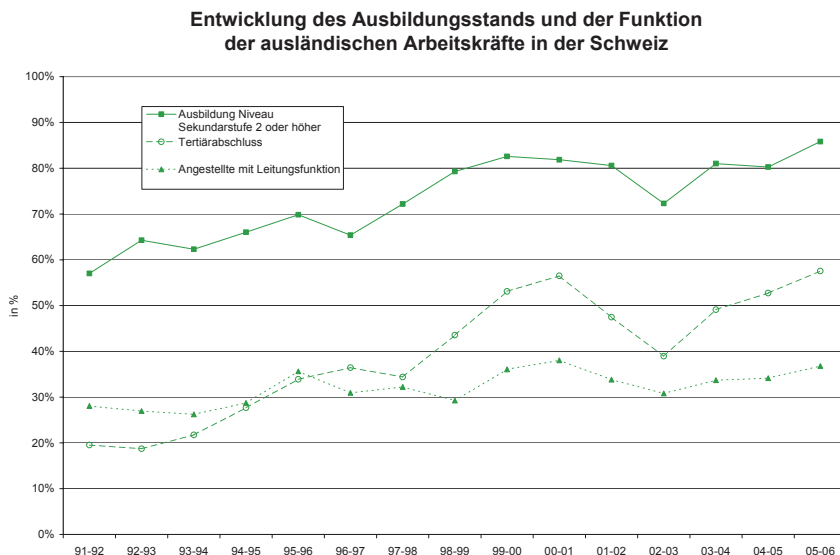
---

<sup>6</sup> Die 4% Erwerbslosenquote sind natürlich starken konjunkturellen Einflüssen ausgesetzt. Die im Text gemachte Einschätzung beruht auf einem Quervergleich zwischen Staaten zu einem bestimmten Zeitpunkt und ist soweit gültig, als zu diesem Zeitpunkt in den verglichenen Staaten eine vergleichbare Konjunktursituation bestand.

Die Komplementarität zwischen der Qualifikationsstruktur der hiesigen Bevölkerung und der Zuwanderung ist somit heute wesentlich besser als in der Vergangenheit. Während früher vor allem die Branchen, die Zugriff auf das Saisonierstatut hatten, auf ausländische Arbeitskräfte zurückgreifen konnten und dabei relativ wenig qualifizierte Personen rekrutierten, geniessen heute alle Branchen freie Rekrutierungsmöglichkeiten im gesamten EWR-Raum.

Vom Wegfall von Einschränkungen bei der Personalrekrutierung dank des **Personeinfreizügigkeitsabkommens mit der EU**, das die Klippe seiner **Erweiterung auf zehn neue Mitgliedsländer** am 25.9.2005 in einer Referendumsabstimmung schaffte, werden nicht zuletzt Branchen mit einer überdurchschnittlichen Produktivität profitieren. Auch wird eine bessere Übereinstimmung zwischen gesuchten und gefundenen Qualifikationen das Produktivitätsniveau auf Firmenebene mit der Zeit anheben. Jedenfalls hat der Zugewinn an Standortattraktivität dank erweiterter Personalrekrutierungsmöglichkeiten die Firmenexpansion hier in der Schweiz in der letzten Zeit stark begünstigt. Die **Bestätigung des Personeneinfreizügigkeitsabkommens mit der EU** ist für das weitere Wachstum und die Prosperität deshalb von zentraler Bedeutung. Sie darf auch nicht dadurch gefährdet werden, dass man nur die **Erweiterung des Abkommens auf Bulgarien und Rumänien** in Frage stellt.

Abbildung 16



Anmerkung: im 2. Quartal 2007, in Abhängigkeit ihres Zuzugsjahres in die Schweiz. Berücksichtigt wurden nur Ausländerinnen und Ausländer, welche als Erwachsene (18+ Jahre) in die Schweiz immigrierten und im Jahr 2007 erwerbstätig waren (d.h. ohne in der Schweiz geborene Ausländer bzw. als Kind eingewanderte).

Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE).

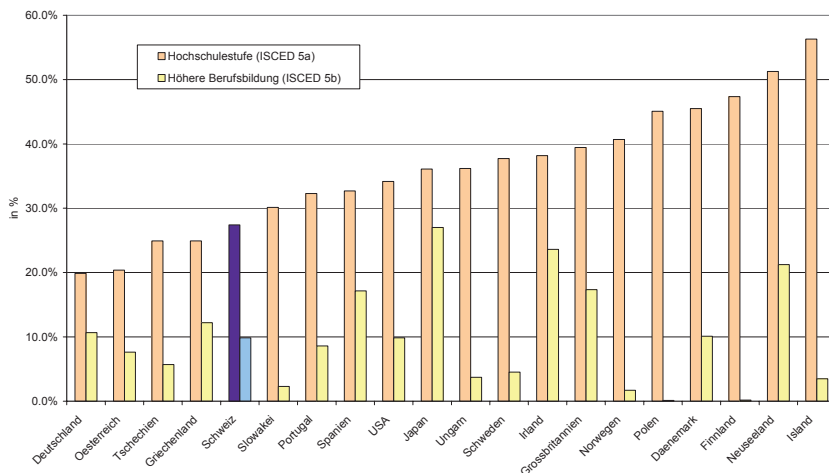
### 3.4 Stärkung des Humankapitals

Die hohe Zahl von Zuwanderern mit einem Abschluss auf tertiärer Bildungsstufe lässt die Frage aufkommen, warum solche Stellen nicht vermehrt durch in der Schweiz ausgebildete Personen besetzt werden. Die Abbildung 17 liefert diesbezüglich einen Hinweis: Mit einer Abschlussquote auf der tertiären Hochschulstufe (sog. ISCED 5A) von 27% liegt die Schweiz um 9% unter dem OECD-Mittel. Bei den höheren Berufsausbildungen liegt sie mit 10% leicht darüber (OECD: 9%).

Es wäre sicherlich vorschnell aus Abbildung 17 zu folgern, die Schweiz müsse nun auf der Hochschulstufe raschmöglichst das OECD-Mittel erreichen, denn es ist beispielsweise zu fragen, wie reibungslos in Staaten mit höherer Quote an Universitätsabgängern der Übertritt aus der Schule ins Erwerbsleben gelingt, und wie überhaupt die weitere berufliche Entwicklung von Absolventen einer Lehre verglichen zu Jugendlichen, die zwischen 15 und 20 Vollzeit eine Schule besuchen, verläuft (Stichwort Bildungsrenditen). Nicht unerheblich ist schliesslich der Gesichtspunkt, wie weit es staatliche Aufgabe, und wieweit es Aufgabe des einzelnen Erwerbstätigen, resp. seiner Firma ist, für den Erwerb der nötigen Qualifikationen besorgt zu sein.

Abbildung 17

**Abschlussquote Tertiäre Ausbildungen im internationalen Vergleich, 2005**



Quelle: OECD (2007), *Education at a Glance*

Die Rollenteilung Privat-Staat ist im Bereich der Weiterbildung heute grundsätzlich anders als im Bereich der obligatorischen Schule. Dazwischen gibt es im Bereich der weiterführenden Ausbildungen parallel private wie staatliche Angebote, was auch damit zusammenhängt, dass sich Bildungsangebote der Tertiärstufe wegen ihres modularen Aufbaus auch für die Weiterbildung eignen. Vor diesem Hintergrund sah das Wachstumspaket vom Februar 2004 einen **Bericht über die Rolle des Bundes**



*in der berufsorientierten Weiterbildung* vor. Der 2006 vorgelegte Bericht wird in die Gesamtschau einfließen, die dem Bundesrat in Vorbereitung eines **Bundesgesetzes über die Weiterbildung** zu unterbreiten sein wird. Dieses soll den zwischenzeitlich in die Bundesverfassung aufgenommenen Weiterbildungsartikel umsetzen. Weiterbildung kann gerade in einer alternden Gesellschaft eine verstärkte Bildungsbeteiligung auf Tertiärstufe wohl nicht ersetzen, aber doch zumindest ergänzen.

Dies vorausgeschickt, muss angesichts der auch in der Schweiz rasch ansteigenden Bildungsbeteiligung auf Tertiärstufe dafür gesorgt werden, dass die Qualität der Ausbildung nicht unter der wachsenden Bildungsbeteiligung leidet. Die Qualität kann einerseits gesichert werden, indem die Politik den Bildungsbereich mit mehr öffentlichen Mitteln versorgt. Die diesbezüglichen Fördermassnahmen und Finanzierungsgrundsätze des Bundes werden in den Botschaften über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation geregelt. Mit der "Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011" hat das Parlament den Förderrahmen denn auch so festgelegt, dass die Ausgaben des Bundes in diesem Bereich jährlich mit durchschnittlich 6,2% wachsen sollen. Im Hintergrund dieser Botschaft steht eine Vielzahl von Abklärungen, darunter der **Bericht zur Bildungsbeteiligung auf Tertiärstufe**, den das Wachstumspaket gefordert hatte.

Andererseits geht es auch darum, mehr aus den eingesetzten Mitteln zu machen. An dieser Maxime orientiert sich der Entwurf zu einem neuen **Bundesgesetz zur Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG)**. Gemäss dieser Vorlage sollen Fachhochschulen und Universitäten künftig nach gleichen Grundsätzen, gemeinsam durch den Bund und die Kantone, gesteuert und finanziert werden. Die Überwachung und Förderung der Qualität von Bildungs- und Forschungsleistungen soll weiter gestärkt werden. Eine strategische Planung soll eine effizientere Aufgabenteilung und eine vermehrte Schwerpunktbildung ermöglichen, was insbesondere in kostenintensiven Bereichen von grosser Bedeutung ist. Die Finanzierung soll nach einheitlichen Grundsätzen erfolgen, welche sich an den erbrachten Leistungen in Lehre und Forschung orientieren. Dies ermöglicht einen Wettbewerb um Studierende und Forschungsaufträge, was sich positiv auf die Gesamteffizienz des Hochschulsystems auswirken wird.

Die Ergebnisse höherer Schulstufen bauen auf den Resultaten der vorgelagerten Schulstufen auf. Ein Ergebnis der im **Schulkonkordat HarmoS** unter den Kantonen vereinbarten Anpassungen auf der Vorschulstufe und in der obligatorischen Schule sollte sein, dass der Bildungshintergrund der Eltern sich nicht mehr gleich deutlich im Bildungserfolg der Kinder niederschlägt wie dies heute in der Schweiz noch der Fall ist.

Der Ruf, mehr aus den eingesetzten öffentlichen Mitteln zu machen, gilt für die Bildungspolitik gleich wie für die andern Ausgabenbereiche der öffentlichen Hand.

### 3.5 Begrenzung und Optimierung der staatlichen Ausgaben und Einnahmen

Die 90er Jahre waren im Fall der Schweiz von einem markanten Anstieg der Staatsquote gekennzeichnet. Diese stieg (ohne Sozialversicherungen) von 26,4% des Bruttoinlandprodukts im Jahr 1990 auf 30,0% im Jahr 1999. Zu diesem Anstieg trugen sowohl die schleppende Wirtschaftsentwicklung, wie die Ausgabendynamik bei, wobei diese Entwicklungen nicht gänzlich voneinander losgelöst sind.

Ein direkter Konnex zwischen Höhe der Staatsquote und Zuwachsrate des BIP lässt sich zwar nicht herstellen. Zwei Überlegungen begründen jedoch die Zielsetzung einer Stabilisierung der staatlichen Ausgaben:

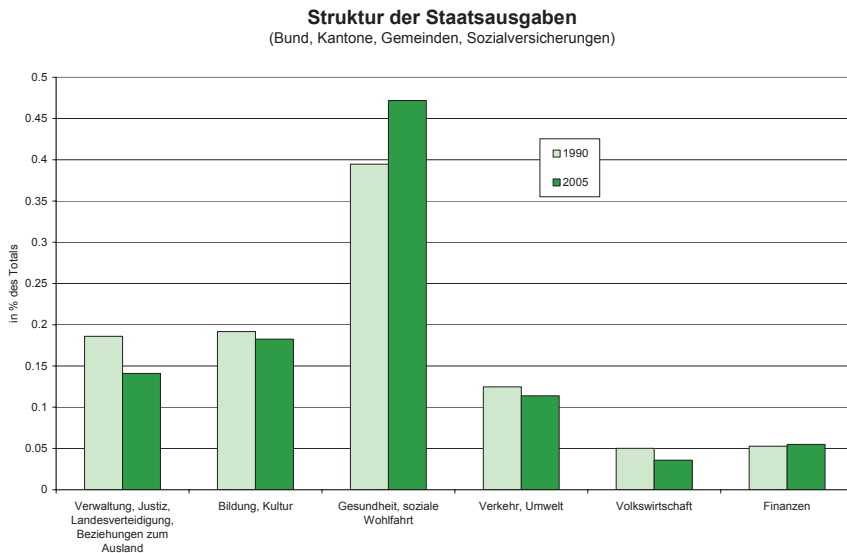
- Erstens wollen alle Staatsaufgaben finanziert sein, und von den Steuern, die man folglich eintreiben muss, gehen in unterschiedlichem Ausmass negative Wirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsbereitschaft aus.
- Zweitens können zwar bestimmte Staatsausgaben positive Impulse auf die Wachstumsleistung einer Volkswirtschaft auslösen, doch sind auch Ausgaben in diesen "wachstumsfördernden Bereichen" dem Gesetz abnehmender Grenzerträge unterworfen. Mit abnehmenden Grenzerträgen ist gemeint, dass jeder weitere Franken, der ausgegeben wird, einen immer kleineren Effekt auslöst.

Eine Senkung der Staatsquote kann schliesslich auch Ausfluss der Privatisierung staatlicher Aufgaben sein. Oder sie kann das Resultat einer gesteigerten Effizienz des Einsatzes öffentlicher Mittel sein. Einen diesbezüglichen Beitrag leistete die **Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen**, welche am 1.1.2008 in Kraft trat und welche Ausgaben im Umfang von 6.6 Mrd. Fr. zwischen den staatlichen Ebenen entflochten hat.

Fragt man sich, in welchen Aufgabengebieten in den letzten 15 Jahren der Ausgabenanstieg stattfand, muss man im Fall der Schweiz zusätzlich feststellen, dass dies kaum in wachstumsträchtigen Bereichen geschah. Ausgebaut wurden die redistributiven Funktionen des Staates, wie die gewachsene Säule des Bereichs 'Gesundheit, soziale Wohlfahrt' in der nachstehenden Abbildung deutlich macht. Bildung und der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen - die zwei Positionen, die am ehesten direkt das Wachstum stärken - stagnierten, zumindest in ihrer relativen Bedeutung.

Die Aussichten, dass sich das Bild in den kommenden Jahren ändern wird, sind nicht sehr gut, werden sich doch in zunehmendem Mass Folgewirkungen der demographischen Alterung bemerkbar machen. Die Ausgabendynamik bis 2050 zeigt der Bericht der Eidg. Finanzverwaltung vom 21.5.2008 über die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz. Hinzu kommen Entwicklungsszenarien für ausgewählte Aufgabengebiete (konkret den Gesundheitsbereich), welche erstmals den Legislaturfinanzplan 2009-2011 begleiteten. Beide Unterlagen zeigen bedeutende finanzpolitische Herausforderungen auf.

Abbildung 18



Quelle: EFV

Darüber hinaus muss auch haushaltpolitischer Spielraum gewonnen werden. Dies ist im Rahmen der sog. **Aufgabenüberprüfung** vorgesehen. Auf der Basis eines Aufgabenportfolios, das den Bundeshaushalt in 18 Aufgabenbereiche gliedert, werden derzeit Reformvorschläge ausgearbeitet. Die nötigen Gesetzesänderungen sollen in der laufenden Legislatur dem Parlament unterbreitet werden.

Die Aufgabenüberprüfung knüpft an die Bestrebungen der abgelaufenen Legislatur an, während der mit zwei Entlastungsprogrammen und dem Aufgabenverzichtsprogramm beim Bund der **Haushaltausgleich** erreicht wurde, und zwar auch auf konjunkturbereinigter Basis, wie dies die Schuldenbremse verlangt. Die Finanzen der Kantone und Gemeinden sind heute gleichfalls ausgeglichen. Bei einer Staatsquote von Bund, Kantonen und Gemeinden, die sich zwischen 2000 und 2006 von 31.2% auf 29.7% zurückgebildet hat, wurde dem Ziel einer Begrenzung der Staatstätigkeit im engen Sinn entsprochen. Parallel dazu ist der Ausgabenanstieg bei den Sozialversicherungen, die in die obenstehende Abbildung eingehen (AHV, IV, EO, ALV und Familienzulagen in der Landwirtschaft), weitergegangen, mit einem Wachstum von 4% % p.a. zwischen 2000 und 2005, bei einem Zuwachs des nominellen BIP von 1.9% p.a. Angesichts der Ausgabendynamik im Sozialbereich werden die **Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung** und weitere Reformen in den Sozialversicherungen noch auf längere Zeit hinaus eine zentrale finanzpolitische Herausforderung bleiben.

Abbildung 19a

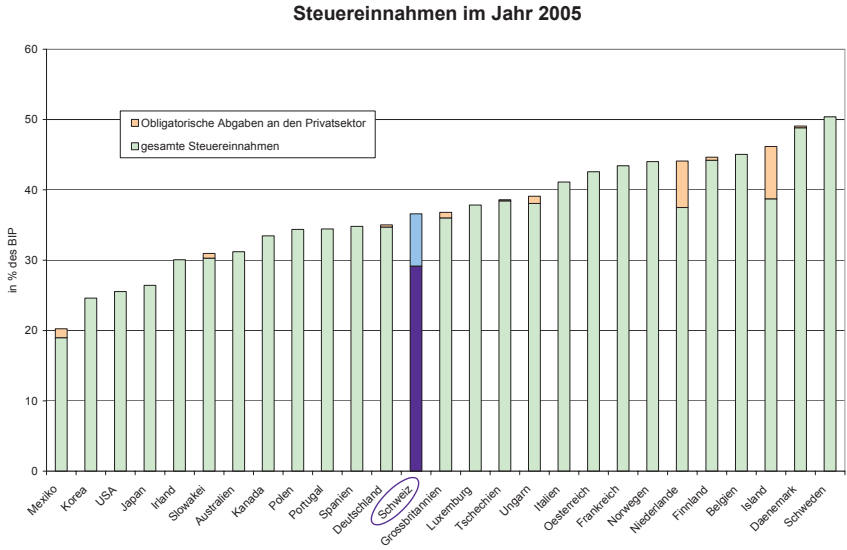
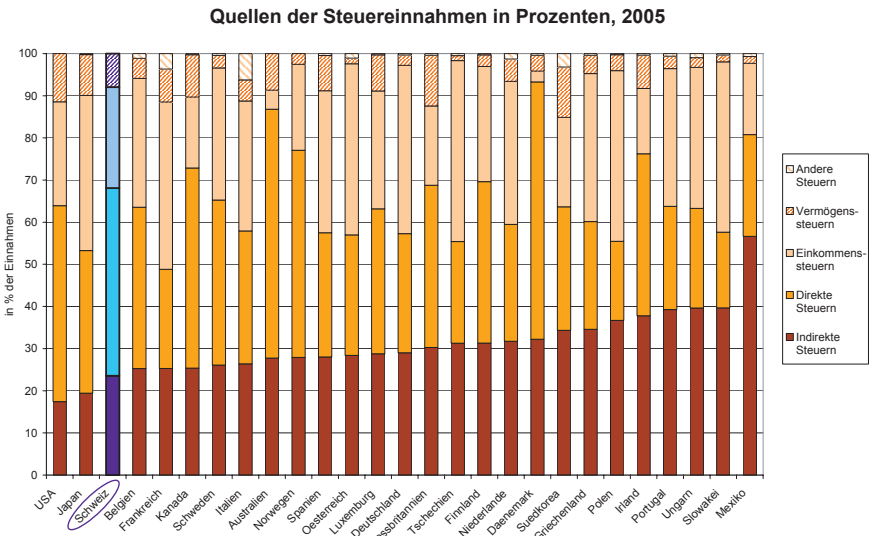


Abbildung 19b



Quelle: OCDE (2007), Statistiques des recettes publiques 1966-2006, Ausgabe 2007

Nachdem die Schweiz heute unter Einschluss der Kopfprämien der Krankenversicherung einen Anteil der Fiskaleinnahmen am Bruttoinlandprodukt erreicht, der im Mittel der OECD-Länder liegt (vgl. den oberen Teil von Abbildung 19), kommt der Frage, wie sich der Staat finanziert, grosse Bedeutung zu (vgl. den unteren Teil von Abbildung 19).

Im internationalen Quervergleich sind die Finanzierungsstrukturen relativ schlagkräftig. Dies ergibt sich insbesondere, wenn man die einzelnen Säulenabschnitte eingehender anschaut.

Dass die Schweiz an dritter Stelle von links steht, zeigt an sich, dass die Fiskallast in der Schweiz wegen des tiefen Mehrwertsteuersatzes vergleichsweise (zu) wenig auf dem Konsum lastet. Wäre der Konsum mehr belastet, würde ein Teil der Abgabenlast auf die (ausländischen) Produzenten zurückgewälzt und die Entscheide zwischen Sparen und Konsumieren und zwischen Arbeit und Freizeit würden im Interesse des Wachstums von Konsumieren und Freizeit wegverschoben.

Der wegen der tiefen indirekten Steuern vergleichsweise hohe Anteil der Einkommenssteuern am gesamten Fiskalaufkommen scheint derzeit noch nicht besonders nachteilig auf die Wirtschaftsleistung zu wirken. weil er vor allem auch auf dem immobilen Faktor Arbeit lastet. Betrachtet man die Details, kennen die als Kapitalgesellschaften inkorporierten Unternehmen relativ günstige Sätze und viele Haushalte, die mit den hohen statutarischen Grenzssteuersätzen auf Einkommen konfrontiert sind, dürften der Belastung durch geeignete Domizilwahl die Spitze brechen. Hier wächst aber klar der Handlungsbedarf, betrachtet man die von der OECD errechneten Werte für Deutschland (44.3%), Österreich (41.9%) und die Schweiz (Zürich: 42.8%) (Referenz: Grenzssteuersatz auf einem Erwerbseinkommen, das 167% des Durchschnittseinkommens eines Arbeiters beträgt). Generell kommen die Staaten mobilen Faktoren in der Ausgestaltung der Steuersysteme zunehmend entgegen.

Die Abzüge der Unternehmen auf der Lohnsumme sind im internationalen Quervergleich begrenzt, so dass sich zwischen die Arbeitskosten, mit denen das Unternehmen rechnen muss, und das Salär des Arbeitnehmers ein vergleichsweise geringer Keil schiebt. Dies begrenzt nicht zuletzt die Schwarzarbeit.

Die Vermögenssteuern sind nicht unerheblich. Sie generieren dann wenige wirtschaftliche "disincentives", wenn sie als Steuer auf dem Boden wirken oder das Erbe betreffen.

Gar ein Zugewinn an wirtschaftlicher Effizienz könnte von einer ökologischen Steuerreform ausgehen. Das entsprechende Steueraufkommen ist in der Schweiz aber noch tief und verteilt sich auf viele Einzelabgaben. Diese Frage der Erhebungseffizienz stellt sich indes allgemein bei allen Steuern.

Kontrastiert man diese Analyse mit erfolgten und geplanten Steuerreformen, lässt sich das folgende Fazit ziehen:

Positiv zu werten ist die in der abgelaufenen Legislatur erfolgte **Überprüfung der Veranlagungspraxis bei der MWST**.<sup>7</sup> Aus Wachstumssicht positiv zu werten ist auch die vom Bundesrat im Rahmen der **MWST-Reform** beantragte Verbreiterung der Steuerbasis durch einen Einheitssteuersatz und die Beseitigung von echten und unechten Freistellungen von der MWST. Anhebungen der MWST-Sätze liegen gestützt auf den internationalen Quervergleich drin. Zu erwägen bleibt, wann und wozu und mit welchen Folgen für die allgemeine Abgabenlast und die Anreizwirkungen des Steuersystems als Ganzem.

Während bei den hohen Einkommen das Problem mit den Grenzsteuersätzen dank den **dringenden Massnahmen bei der Ehepaarbesteuerung** immerhin etwas gemildert wurde, besteht ein solches weitherum auch bei vergleichsweise tiefen Einkommen, jedenfalls wenn man alle vom Einkommen abhängigen Abgaben und öffentlichen Leistungen betrachtet. Lösungen in diesem Bereich sind vor allem auch auf Ebene der Kantone und Gemeinden zu finden.

Die **Unternehmenssteuerreform II** - wie die Ehepaarbesteuerung Teil des Wachstumspakets - legte den Akzent aus Wachstumssicht zurecht auf die Entlastung beim Kapitalgeber und nicht bei der Unternehmung und auf die Belastung der Personengesellschaften, denn bei Gewinnen, die als Dividenden ausgeschüttet, resp. in der Personengesellschaft reinvestiert werden, schneidet die Schweiz im internationalen Quervergleich weniger gut ab.

Eine ökologische Steuerreform ist politisch keine Aktualität. Die **Einführung von "road pricing"** ginge aber in diese Richtung. Auf tiefe Erhebungskosten und Koordination unter den Abgabeordnungen sollte indes geachtet werden. Wie Lenkungsabgaben allgemein, sollten neue Verkehrsabgaben zudem staatsquotenneutral eingeführt werden, denn neue Aufgaben übernimmt der Staat hiermit keine. Eher entlastet er sich mit Abgaben, die von der Intensität der Benutzung abhängen, von den Kosten eines Infrastrukturausbaus, den nur Spitzenzeiten rechtfertigen.

Überleitend zum nächsten Abschnitt gilt es, den hohen Stellenwert der Fiskalbelastung für die Standortattraktivität hervorzuheben. Statt punktuell einzelnen ansiedlungswilligen Firmen besondere Erleichterungen zu gewähren, ist einem allgemein günstigen Fiskalklima der Vorzug zu geben.

### **3.6 Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten**

Der Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten in der Schweiz ist gut. Diese Schlussfolgerung ergibt sich sowohl aus Einschätzungen privater Organisationen, die sich mit der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern auseinandersetzen (wie das World Economic Forum oder das IMD), als auch aus der jährlich erscheinenden Publikation "Doing Business" der Weltbank. Gemäss "Doing Business 2008" belegt die Schweiz beim Gesamtindex "Ease of Doing Business" den Platz 16 unter 178 rangierten Ländern.

---

<sup>7</sup> Auch die Veranlagung der Einkommenssteuer wurde vereinfacht, durch e-government-Lösungen und bessere Koordination bei Veranlagungen, die in mehreren Kantonen erfolgen müssen.

Tabelle 2

<b>Ease of Doing Business</b>	<b>16</b>
Starting a Business	35
Dealing with Licenses	29
Employing Workers	20
Registering Property	12
Getting Credit	26
Protecting Investors	158
Paying Taxes	15
Trading Across Borders	37
Enforcing Contracts	25
Closing a Business	33

Quelle: World Bank, *Doing Business 2008*

Aufschlussreich ist, wie die Schweiz bei den einzelnen Teilkomponenten dieses Index abschneidet: Was dabei heraussticht, ist die schlechte Rangierung der Schweiz beim Teilindex "Protecting Investors". Diese Rubrik reflektiert die Bedeutung moderner "Corporate Governance"-Bestimmungen für die Einschätzung des Geschäftsumfelds durch Dritte. Konkret misst der Index die Möglichkeiten von Minderheitsaktionären, dem Einsatz von Unternehmensgeldern entgegenzutreten, wenn dies der persönlichen Bereicherung von Mitgliedern der Geschäftsleitung oder des Verwaltungsrats dienen soll.<sup>8</sup> Die Schweiz schneidet hier schlecht ab, weil sie im Gesellschaftsrecht bislang zu wenig Vorkehrungen gegen solche Machenschaften getroffen hatte. Es wird sich weisen müssen, ob die im Parlament hängige **Revision des Aktienrechts** - eine Massnahme des Wachstumspakts - und der auf den 1.1.2008 in Kraft getretene OR-Artikel 718b (Formerfordernis für solche Geschäfte) den Rang der Schweiz verbessern werden.

Nicht sehr gut ist der Rang der Schweiz bei "Trading Across Borders", doch scheint dies vor allem auch durch die Lage der Schweiz als Binnenland und hohe Speditionskosten erklärt. Die fehlende Teilhabe an der Zollunion, welche die EU (auch) darstellt, verlangt von der Schweiz indessen besondere Anstrengungen zur Handelserleichterung im Bereich des grenzüberschreitenden Warenverkehrs.

Die Rangierung der Schweiz sollte sich bei "Starting a Business" verbessern, ist es doch eine wesentliche Massnahme der KMU-Politik des Bundes, die Gründung von Firmen via Internet zu ermöglichen, wobei auch alle Anmeldungen bei Fiskus, Sozialversicherungen usw. online möglich werden sollten. Da beim **Ausbau des "E-Government"** viele andere Staaten der Schweiz voraus sind, ist hier ein Aufholen allerdings nicht leicht zu bewerkstelligen, insbesondere falls das Problem der föderativen Kompetenzaufteilung nicht dank einer engen Kooperation zwischen Bund und Kantonen gelöst werden kann.

<sup>8</sup> "Protecting Investors" umfasst drei Dimensionen mit insgesamt 18 Indikatoren zu einem hypothetischen Fall eines sogenannten „Insich“-Geschäfts ("self-dealing") durch ein Verwaltungsratsmitglied. Bei derartigen Geschäften schliessen Organe der Gesellschaft mit sich als Privatperson oder mit Firmen, die sie wirtschaftlich beherrschen, Geschäfte ab. Die drei Dimensionen des Index betreffen Fragen zur Transparenz (5 Indikatoren), zur Haftung (7 Indikatoren) sowie zur gerichtlichen Verfolgung (6 Indikatoren) im Hinblick auf Missbräuche. Zu einer Steigerung der Transparenz könnte in der geplanten Akteurechtsrevision etwa die Revision von Art. 678 des Obligationenrechts beitragen, zu einer Verbesserung der Haftbarkeit der neu vorgeschlagene Artikel 717a des Obligationenrechts.

Verbesserungsfähig ist die Rangierung der Schweiz bei "Closing a Business". Der Rang erklärt sich durch die lange Verfahrensdauer bei Konkursen und die tiefe Liquidationsdividende, die dabei oftmals herauschaut. Hier wird die anstehende **Revi-sion des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts** zu einer Verbesserung führen müssen.

Die Straffung von Bewilligungsverfahren ("Dealing with Licences") ist seit 1998 ein Thema der Bundespolitik. Die in der **Botschaft "Vereinfachung des unternehmerischen Alltags"** enumerierten und Ende 2007 auch weitgehend beschlossenen Massnahmen zur Verringerung der Zahl der Bewilligungspflichten sollten es an sich gestatten, dass die Schweiz sich hier noch etwas verbessert. Der Indikator fusst indessen im Wesentlichen auf der Dauer der **Baubewilligungsverfahren**, für die nach den Ergebnissen der Bauherrenbefragung des SECO mit etwa 6 Monaten ab Eingabe oder ca. 3½ Monaten ab Publikation zu rechnen ist (Doing Business Indikator: 4 Monate, mit dem Kanton Zürich als Referenz). Der Rang wird somit durch die Behördenorganisation in Kantonen und Gemeinden bestimmt.

Bei "Enforcing Contracts" schneidet die Schweiz bezüglich Anzahl Verfahren, Dauer und Kosten im Vergleich mit andern europäischen Staaten weder besonders gut, noch besonders schlecht ab. Zu klären wäre, ob sich die im Parlament hängige Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts günstig auswirken wird. Bei "Getting Credit" ergibt sich die Differenz zwischen der Schweiz und andern Ländern aufgrund des Umstands, dass die privaten Kreditauskunftsfirmen einen kleineren Kreis von Personen und Unternehmen abdecken als in andern Ländern. Das Betreibungsregister bleibt unberücksichtigt.

Auch in Bereichen, wo die Schweiz stark abschnidet, sind Verbesserungen durchaus möglich: Wird die elektronische Übermittlung von Lohndaten durch ein elektronisches Verfahren ergänzt, mit dem sich neue Mitarbeiter bei der AHV anmelden lassen, ergeben sich **weitere administrative Erleichterungen** für die Unternehmen. Dies zusätzlich zum Vorteil, den die Unternehmen durch das im europäischen Quervergleich bereits liberal ausgestaltete Arbeitsrecht geniessen. "Paying Taxes" kann erleichtert werden, wenn sich Vorhaben wie "Swiss Tax" realisieren lassen sollten. "Registering Property" wird durch die **Einführung eines papierlosen Schuldbriefes - eines Teilelements von Massnahme 16 des Wachstumspakets** - erleichtert werden. Die andern Teilelemente dieser Massnahme waren : **Die Ratifizierung des Haager Trust-Übereinkommens**, die vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesene **Aufhebung der Lex Friedrich** und - wirtschaftlich am bedeutendsten - die **Revision der Patentgesetzgebung im Bereich des Schutzes biotechnologischer Erfindungen**.

## Fazit

Stillstand bedeutet Rückschritt. Auch wenn die Massnahmen des Wachstumspakets von Anfang 2004 gut vorangekommen sind, hat die Schweiz das Potential, das in weiteren Strukturreformen steckt, noch lange nicht ausgeschöpft. In der Serie von Indikatoren, die hier verwendet wurden, um die Stellung der Schweiz in den sechs Handlungsfeldern der Wachstumspolitik zu erfassen, schliesst sie oft nicht auf dem



Spitzenplatz ab. Mit den Vorhaben der angelaufenen Legislatur wird jedoch einer Reihe dieser Herausforderungen begegnet werden.





Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD**

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO  
Secrétariat d'Etat à l'économie  
Segreteria di Stato dell'economia  
State Secretariat for Economic Affairs

**Staatssekretariat für Wirtschaft (Hrsg.)**

# **Analysen zur Wirtschaftsleistung und Wachstumspolitik der Schweiz**



## Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	47
<i>Aymo Brunetti</i>	
<b>Teil I : Wachstumsentwicklung und wachstumspolitische Herausforderungen</b>	<b>55</b>
Analyse des Schweizer Wirtschaftswachstums.....	57
<i>Marc Surchat</i>	
Wachstumspolitische Herausforderungen.....	101
<i>Marc Surchat</i>	
<b>Teil II : Das Handeln der Wirtschaftspolitik</b>	<b>131</b>
Wettbewerb im Binnenmarkt.....	133
<i>Sven Michal</i>	
Die internationale Öffnung.....	159
<i>Chantal Moser</i>	
Die Effizienz der staatlichen Ausgaben.....	195
<i>Marc Surchat</i>	
Effizienz des Steuerwesens.....	217
<i>Nicolas Wallart</i>	
Partizipation am Arbeitsmarkt.....	241
<i>Werner Aeberhardt</i>	
Exzellenz der Bildung.....	263
<i>Bernhard Weber</i>	
Die Wahrung des technologischen Vorsprungs.....	279
<i>Jiri Elias</i>	
Rahmenbedingungen für die Unternehmen.....	289
<i>Alkuin Kölliker</i>	
Die Mobilisierung von Kapital.....	309
<i>Alkuin Kölliker und Peter Balastèr</i>	

<b>Teil III: Die schweizerische Wachstumspolitik</b>	<b>321</b>
Evaluation des Wachstumspaketes 2004–2007.....	323
<i>Marc Surchat</i>	
Stossrichtungen der Wachstumspolitik 2008-2011.....	347
<i>Peter Balastèr</i>	
Autorenverzeichnis.....	365

**Aymo Brunetti**

---

# **Einleitung**

## **Inhaltsverzeichnis**

Einleitung .....	49
Die Ausgangslage 2002 .....	49
Die Entwicklung seither .....	50
Was steckt dahinter?.....	51
Die Gliederung des vorliegenden Bandes .....	52
<b>Teil I</b> .....	52
<b>Teil II</b> .....	53
<b>Teil III</b> .....	54



## Einleitung

Der nachfolgenden Beiträge wurden von Mitarbeitern der Direktion für Wirtschaftspolitik des SECO verfasst und sollen analytische Grundlage für die Fortsetzung der Wachstumspolitik des Bundesrates in der Legislaturperiode 2008 bis 2011 bereitstellen. Entsprechend stellen sie die Position und Dynamik der Schweizer Wirtschaft im internationalen Vergleich dar, erläutern die wichtigsten wirtschaftspolitischen Einflussfaktoren und beschreiben die jüngsten Entwicklungen in der Wachstumspolitik. Zusammengefasst sind sie im vorangestellten "Wachstumsbericht 2008" des SECO, der wiederum den gleichzeitig publizierten Bericht des Bundesrates zur Fortsetzung der Wachstumspolitik in der Legislaturperiode 2008-2011 ergänzt. Während der Bundesratsbericht vor allem vorausblickend und programmatisch ist, sind der Wachstumsbericht des SECO und die nachfolgenden Beiträge in erster Linie rückblickend und analytisch.

Die vorgelegten Analysen verstehen sich als Teil eines laufenden Prozesses in der Formulierung und Umsetzung der Wachstumspolitik des Bundes. Den Anfang machte der Wachstumsbericht des EVD aus dem Jahre 2002, der die Grundlage für die Massnahmen des Wachstumspaketes der Legislaturperiode 2004-2007 legte. Schon damals veröffentlichte das SECO eine Reihe von Hintergrundstudien. Mit dem Beschluss des Bundesrates, die Wachstumspolitik in der laufenden Legislatur fortzusetzen, wurde ein neues Massnahmenpaket beschlossen; wiederum wird dieses begleitet durch vertiefte Analysen, nämlich den Wachstumsbericht 2008 und die nachfolgenden Grundlagenpapiere.

Diese Einleitung erläutert die Ausgangslage sowie die wichtigsten Folgerungen aus den Analysen der Direktion für Wirtschaftspolitik. Diese werden dann in den Kontext der Entwicklungen in der Wachstumspolitik im laufenden Jahrzehnt gestellt. Abgeschlossen wird die Einleitung durch eine kurze Übersicht über die Abfolge der Beiträge in diesem Band.

## Die Ausgangslage 2002

Den Hintergrund für eine explizite Wachstumspolitik bildete die schlechte Wirtschaftsentwicklung der Schweiz in den 90er-Jahren. Die Schweiz wies über längere Zeit eine der tiefsten Wachstumsraten der OECD-Länder auf und ihr einst grosser Wohlstandsvorsprung hatte sich stark reduziert. Vertreter aller Bundesratsparteien verlangten in parlamentarischen Vorstössen, dass der Bundesrat eine Analyse für diese Wachstumsschwäche vorlege und Massnahmen dagegen ergreife. In einem ersten Schritt erarbeitete das EVD daraufhin einen Bericht zur Wachstumsentwicklung und ihren wichtigsten Erklärungsfaktoren. Auf dieser Basis setzte der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein, die das Mandat hatte, konkrete Massnahmen zur Steigerung des Wachstumspotentials vorzulegen. Der Bundesrat verabschiedete auf dieser Basis zu Beginn der letzten Legislatur ein Wachstumspaket, das zunächst 17, später 19 Massnahmen enthielt.

Die Analyse des *Wachstumsberichtes* von 2002 basierte auf der Feststellung, dass es zwei grundsätzliche Faktoren gibt, die zu langfristigem Wirtschaftswachstum führen. Entweder steigt die Anzahl gearbeiteter Stunden oder pro Arbeitsstunde wird

mehr produziert. Erwerbstätigkeit und Arbeitsproduktivität bilden also die Quellen des Wachstums. Die Analyse verdeutlichte, dass sich die Schweizer Wirtschaft im Bezug auf diese Quellen in einer besonderen Lage befand. Im Vergleich zu den OECD-Ländern weist die Schweiz eine der höchsten Erwerbsbeteiligungen auf, während die Arbeitsproduktivität im Durchschnitt aller Branchen nur auf mittelmässigem Niveau liegt. Diese Feststellung motivierte die grundsätzliche Schlussfolgerung des Wachstumsberichtes 2002 zuhanden der Wirtschaftspolitik: Will die Schweiz ihr Wachstumspotential erhöhen, so gilt es,

- (I) die hohe Arbeitsmarktpartizipation zu erhalten und
- (II) die Arbeitsproduktivität zu steigern.

Der Hauptteil des Berichtes war dann den verschiedenen wirtschaftspolitischen Ansatzpunkten gewidmet, wie die beiden genannten Ziele angestrebt werden können. Ein besonderes Gewicht wurde dabei auf drei Ziele gelegt, nämlich

- (i) die Erhaltung der Arbeitsmarktflexibilität
- (ii) die Steigerung des Wettbewerbs auf dem Schweizer Binnenmarkt
- (iii) die Sanierung der Staatsfinanzen.

In der Arbeitsmarktflexibilität wurde der Hauptgrund der hohen Erwerbsbeteiligung gesehen. Die Wettbewerbsintensität auf dem Binnenmarkt fokussierte auf den wohl wichtigsten Grund für die relativ tiefe durchschnittliche Arbeitsproduktivität. Und die Sanierung der Staatsfinanzen zielte darauf ab, bei nachhaltig gesunder Finanzierung wachstumsfördernde Ausgaben zum Beispiel im Bildungsbereich zu sichern und gleichzeitig ein international wettbewerbsfähiges Steuersystem zu ermöglichen.

Das vom Bundesrat 2004 verabschiedete *Wachstumspaket* enthielt ausschliesslich Massnahmen, bei denen der Bundesrat selber ein Produkt vorlegen konnte; meist in Form von Botschaften an das Parlament, in einigen Fällen in Form von Berichten, welche die Basis für spätere Botschaften legen sollten. Dieses Massnahmenpaket wurde im Verlauf der letzten Legislaturperiode schrittweise umgesetzt.

## Die Entwicklung seither

Nach sehr tiefen Wachstumsraten in den Jahren 2001 bis 2003 erholte sich die Schweizer Wirtschaft zunehmend. Seit 2004 waren jedes Jahr Wachstumsraten zu verzeichnen, die deutlich über dem Potentialwachstum liegen, das auf zwischen 1.5% und 2% geschätzt wird. In dieser Periode lag das Wachstum der Schweizer Wirtschaft höher als das des Durchschnittes der EU-Länder. Die unmittelbare Frage ist natürlich, ob dies bedeutet, dass die Schweiz ihre Wachstumsschwäche überwunden hat.

Dieser Frage wird im vorliegenden Bericht zuerst nachgegangen. Dabei ist es wichtig festzuhalten, dass die Weltwirtschaft in den Jahren 2004-2007 eine Wachstumsperiode kannte, wie sie seit den 1970er-Jahren nicht mehr bestand. Für die in grossen Teilen ausserordentlich stark international ausgerichtete Schweizer Wirtschaft bedeutete dies einen starken Nachfrageschub, der zu einem ausgeprägten konjunkturellen Aufschwung führte. Ob dies mit einer nachhaltigen

Veränderung des Trendwachstums verbunden war, ist damit aber noch offen. Um dies zu beurteilen, muss man die Entwicklung der beiden genannten Quellen des Wachstums ansehen, also der gearbeiteten Stunden und der Arbeitsproduktivität. Die Schwierigkeit ist dabei, dass diese Grössen im Konjunkturverlauf stark schwanken und es deshalb nicht einfach ist, die zugrundeliegenden Trends zu ermitteln. Unter diesem Vorbehalt fördert die Analyse des Wachstums der letzten Jahre in diesem Band aber doch ein klares Ergebnis zutage: Das Wachstum der Schweizer Arbeitsproduktivität hat sich in den letzten Jahren nicht verändert, aber die geleisteten Arbeitsstunden sind spürbar gewachsen.

Diese Entwicklung lässt etwas salopp formuliert den Schluss zu, dass es gelungen ist, die Stärke nochmals zu stärken, während die Schwäche noch nicht überwunden scheint. Das Arbeitsvolumen konnte nicht nur gehalten, sondern gar gesteigert werden, während die Arbeitsproduktivität nach wie vor ein im internationalen Vergleich tiefes Wachstum von um die 1% pro Jahr aufweist.

## **Was steckt dahinter?**

Die zweite Frage ist natürlich, inwieweit die veränderte Dynamik etwas mit der verfolgten Wachstumspolitik zu tun hat. Auch für die definitive Beantwortung dieser Frage ist es noch zu früh, aber die Analysen zeigen, dass sich doch ein paar grundsätzliche Feststellungen machen lassen.

Die starke Dynamik bei den gearbeiteten Arbeitsstunden hat mit grosser Wahrscheinlichkeit mit der Realisierung der Personenfreizügigkeit mit der EU zu tun. Dies war die Massnahme des Wachstumspaketes, die bereits sehr früh gesichert wurde, nämlich mit dem Ja des Volkes im September 2005 zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU Mitgliedsländer. Dieser Entscheid konsolidierte die bereits im Gang befindliche schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit, so dass diese Massnahme bereits Mitte der vergangenen Legislatur wirklich greifen konnte. Die seitherige kräftige Zuwanderung oft hochqualifizierter Arbeitskräfte hat zweifellos den Konjunkturaufschwung verstärkt. Man kann sogar argumentieren, dass dies in den letzten Jahren wohl zu einer leichten Erhöhung des Trends beim BIP-Wachstum geführt hat, da die Erwerbstätigkeit und damit die in der Schweiz geleisteten Arbeitsstunden ein stärkeres Wachstum aufwiesen als in früheren Aufschwunghasen. Auch hat die Personenfreizügigkeit die Arbeitsmarktflexibilität erhöht, da es wesentlich einfacher wurde aus einem deutlich grösseren Pool von Arbeitskräften die für eine bestimmte Stelle wirklich geeignete Person zu rekrutieren. Ein temporärer Effekt auf das Trendwachstum ist also ziemlich wahrscheinlich; dieser Effekt dürfte aber mit der Zeit auslaufen, da eine dauernd überdurchschnittlich wachsende Erwerbstätigkeit nicht wahrscheinlich ist. Damit stellt sich die Frage, ob denn beim zweiten Ziel der Wachstumspolitik, der Erhöhung der Arbeitsproduktivität, durch die verschiedenen Massnahmen tatsächlich keine Fortschritte erzielt wurden.

Um diese Frage zu beantworten, ist es ganz sicher noch zu früh. Dies aus zwei Gründen. Erstens wurden bisher noch relativ wenige Massnahmen des Wachstumspaketes vollständig realisiert, selbst wenn der Bundesrat die meisten Geschäfte im vorgesehenen Tempo vorangetrieben hat. Und auch die bereits

realisierten Massnahmen sind mit Ausnahme der Revision des Binnenmarktgesetzes erst sehr kurze Zeit in Kraft. Zweitens - und dieser Punkt ist noch wichtiger - werden die für die Produktivitätswirkungen notwendigen Umstrukturierungen als Reaktion auf die Massnahmen eine gewisse Zeit benötigen.

Es ist deshalb kaum erstaunlich, dass wir von der Wachstumspolitik der letzten Jahre noch nicht viel in den Produktivitätsdaten der Schweiz finden. Trotzdem kann man sagen, dass gewisse indirekte Wirkungen schon erkennbar sind, zwar nicht im Produktivitätswachstum, aber dafür in den wirtschaftspolitischen Bereichen, welche dafür wichtig sind. Wir können hier die beiden Ziele betrachten, die wir oben identifiziert haben, nämlich die Bekämpfung der Hochpreisinsel und die Sanierung der Staatsfinanzen. Die Hochpreisinsel Schweiz ist zwar noch längst nicht überwunden, aber die neusten Entwicklungen zeigen doch eine gewisse Tendenz zur Verbesserung. Lag das Schweizer Preisniveau 1995 noch um 56% über dem Durchschnitt der EU, so waren es 2006 "nur" noch 33%. Das lässt vermuten, dass die wettbewerbssteigernden Reformen der letzten Jahre ihre Wirkung nicht vollständig verfehlt haben. Zwar bleibt noch viel zu tun, aber erste Schritte sind gemacht, um die für die Produktivitätsentwicklung im Binnensektor so entscheidende Erhöhung der Wettbewerbsintensität zu erreichen. Und auch bei der Sanierung der Staatsfinanzen hat sich die Situation in den letzten Jahren verbessert. Nach der Einführung der Schuldenbremse wurde mit mehreren Sparprogrammen das strukturelle Defizit eliminiert. Zudem trat am 1.1.2008 die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Kraft. Dies sind wichtige Schritte, aber angesichts der langfristigen Verpflichtungen für die Altersvorsorge gehen diese kaum schon weit genug.

## **Die Gliederung des vorliegenden Bandes**

Der nachfolgende Band untergliedert sich in drei Teile. Teil I analysiert unter dem Titel "Wachstumspolitische Herausforderungen" in zwei Kapiteln die Wachstumsperformance der Schweizer Wirtschaft in den vergangenen Jahren und nennt die wichtigsten generellen Herausforderungen für die kommenden Jahre. Teil II behandelt unter dem Titel "Die Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik" in insgesamt sechs Kapiteln die wirtschaftspolitischen Ansatzpunkte für die Steigerung des Wachstumspotentials der Schweiz in diesen Bereichen und für die Verbesserung ihrer Position im internationalen Quervergleich. Teil III schliesslich behandelt in zwei Kapiteln "die Wachstumspolitik", indem zuerst eine überblicksartige Bilanz zur bisherigen Wachstumspolitik gezogen und anschliessend die wichtigsten Stossrichtungen für die Wachstumspolitik der laufenden Legislaturperiode aufgezeigt werden. Zu den Teilen im einzelnen:

### **Teil I**

Kapitel I-1 aktualisiert die Analyse des ersten Wachstumsberichtes. Dabei wird gezeigt, dass sich an der grundsätzlichen Feststellung - hoher Wohlstand und relativ tiefes Trendwachstum basierend auf starker Arbeitsmarktpartizipation und

mittelmässiger Arbeitsproduktivität - nichts geändert hat. Die Ergebnisse werden verschiedenen Sensitivitätsanalysen unterworfen mit dem generellen Ergebnis, dass sie ziemlich robust sind.

Kapitel I-2 erläutert zwei grosse langfristige Herausforderungen, die den Reformdruck auf die Wirtschaftspolitik aufrechterhalten werden. Erstens ist dies 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, indem sie sich auf wertschöpfungsintensive Bereiche spezialisiert. Zweitens ist es die *demographische Alterung*, welche die Schweiz - ähnlich wie andere Industrieländer - in den nächsten Jahrzehnten in zunehmenden Ausmass herausfordern wird. Sie führt dazu, dass der Anteil der Personen im Erwerbsleben sinken wird, was über die Arbeitsstunden - eine der Quellen des Wachstums - zu einem spürbaren negativen Wachstumsimpuls führen wird.

## Teil II

Dieser Teil wendet sich den wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern zu und bespricht in einigem Detail die Situation der Schweiz bei den wichtigsten wirtschaftspolitischen Determinanten des Wachstums. Die Darstellung ist nach den sechs Handlungsfeldern unterteilt, nach welchen auch die Massnahmen des Wachstumspakets organisiert waren. Kapitel II-1 bespricht den Wettbewerb auf dem Schweizer Binnenmarkt. Dabei steht die Hochpreisinsel Schweiz im Zentrum. Kapitel II-2 befasst sich mit der internationalen Offenheit der Wirtschaft, wobei die ausgeprägte Zweiteilung der Schweizer Wirtschaft - stark internationalisierte versus stark abgeschottete Branchen - hervorgehoben wird. Kapitel II-3 und II-4 wenden sich den Staatsfinanzen zu, wobei die Staatsausgaben und die Steuern in gesonderten Kapiteln abgehandelt werden. Kapitel II-5 bespricht die wichtigsten Determinanten der Erwerbsbeteiligung und hebt die besondere Rolle der Arbeitsmarktflexibilität für die günstige Stellung der Schweiz bei dieser Wachstumsquelle hervor. In Kapitel II-6 werden das Thema Humankapital und damit die Rolle der Bildungspolitik diskutiert; eingetreten wird auch auf die Rahmenbedingungen für die Innovationstätigkeit (Kapitel II-7). Schliesslich behandelt Kapitel II-8 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmenstätigkeit, wobei unter anderem die administrative Belastung thematisiert wird. Dieser Teil schliesst mit einem Kapitel zum Kapital und seiner Mobilisierung (II-9).

Alle neun Kapitel folgen dem gleichen Aufbau, um Quervergleiche zu erleichtern. Es beginnt jeweils mit einer Erläuterung, inwiefern das Handeln der Wirtschaftspolitik mit dem Wachstum zusammenhängt. Anschliessend wird genauer umrissen, welche Aspekte des Politikbereichs besonders wichtig für die Wachstumsperformance sind. Dann werden die Reformen seit 2002 im jeweiligen Politikbereich umrissen. Anschliessend wird mit geeigneten Daten die Situation der Schweiz im internationalen Vergleich dargestellt. Es folgt eine Diskussion der wichtigsten Empfehlungen internationaler Organisationen (vor allem der OECD) und der Erfahrungen anderer Länder, dies im Sinne eines internationalen Benchmarking, das

wertvolle Hinweise für Verbesserungsmöglichkeiten liefern kann. Schliesslich werden aus diesen Analysen die wichtigsten Stossrichtungen für Reformen in den kommenden Jahren abgeleitet.

### **Teil III**

Im letzten Teil werden schliesslich die konkreten Massnahmen der Wachstumspolitik der Schweiz dargestellt. Kapitel III-1 beschreibt das Massnahmenpaket zur Steigerung des Wachstumspotentials, das der Bundesrat Anfang 2004 geschnürt hatte. Die Massnahmen werden den in Teil II genannten wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern folgend kurz beschrieben und es wird der Stand der Umsetzung des Wachstumspaketes beurteilt. Kapitel III-2 zeigt auf Basis der Analysen in diesem Bericht auf, auf welchen Pisten die Reformen in der laufenden Legislatur weitergeführt werden. Das Kapitel motiviert die Massnahmen der Wachstumspolitik 2008-2011, indem es sie in grundlegende längerfristige Entwicklungen einreihet. Die eigentlichen Massnahmen werden nur kurz angesprochen, da die Publikation "Wachstumspolitik 2008-2011" des Bundesrates diesbezüglich die relevanten Informationen enthält.

## **Teil I**

# **Wachstumsentwicklung und wachstumspolitische Herausforderungen**





# **Teil I / Kapitel 1**

**Marc Surchat**

---

# **Analyse des Schweizer Wirtschaftswachstums**

## Inhaltsverzeichnis

Ziel dieses Beitrags .....	59
Abschnitt 1: Eine Aktualisierung der Analyse des Wachstumsberichts von 2002....	59
Abschnitt 2: Diskussion möglicher Kritikpunkte gegenüber der These einer anhaltenden Wachstumsschwäche.....	69
2.1 Die Analyse des Arbeitsangebots seit 2002.....	69
2.3 Die Faktoreinkommen aus dem Ausland .....	72
2.4 Die Qualität der Schweizer Produktion .....	74
2.5 Die Konjunktur seit 2002.....	77
Abschnitt 3: Ausführliche Analyse nach Sektoren .....	87
Abschnitt 4: Die Extrapolation der vergangenen Tendenzen .....	96

## Ziel dieses Beitrags

Wachstumsbericht 2002 Die Wachstumspolitik des Bundesrates geht auf den Wachstumsbericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements aus dem Jahr 2002 zurück, in dem die wichtigsten Säulen einer auf mehr wirtschaftlichen Wohlstand ausgerichteten Wachstumspolitik bestimmt wurden.

Im vorliegenden Beitrag soll untersucht werden, inwiefern die 2002 getroffene Analyse einer hartnäckigen Wachstumsschwäche immer noch gültig ist, und ob sie um weitere Elemente ergänzt werden muss.

## Abschnitt 1: Eine Aktualisierung der Analyse des Wachstumsberichts von 2002

Die Schweiz ist ein reiches Land... Für viele Bürger ist es angesichts der guten Konjunktur und dem hohen Lebensstandard in der Schweiz nicht offensichtlich, weshalb die Wachstumspolitik prioritär sein sollte. Verschiedene Zahlen bestätigen den wirtschaftlichen Wohlstand der Schweiz. Die am meisten verwendete Messgrösse ist das BIP pro Einwohner ausgedrückt in Kaufkraftparitäten (d.h. unter Berücksichtigung der hohen Preise in der Schweiz). Laut diesem Indikator wäre die Schweiz im Jahr 2007 das viertreichste Land der OECD, hinter Norwegen, den USA und Irland. Luxemburg ist noch reicher, stellt aber einen Sonderfall dar und ist allenfalls mit der Region Zürich vergleichbar. Die anderen in Abbildung 1 aufgeführten Länder können dagegen durchaus mit der Schweiz verglichen werden.

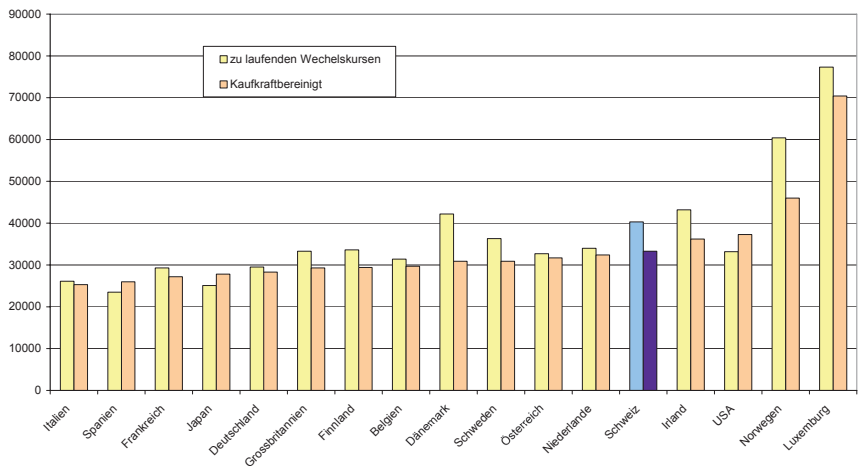
...doch die Angleichung der Lebensstandards setzt sich fort Allerdings gibt es begründete Anzeichen dafür, dass der in den vergangenen Jahren beobachtete Aufschwung vorwiegend konjunktureller Natur ist (Entwicklung der Exporte und der Investitionen, Bedeutung des Finanzsektors, globales Umfeld usw.). Die wirtschaftliche Analyse spricht dafür, dass die Schweiz seit 2003 vor allem aus der positiven weltweiten Wirtschaftsentwicklung, die von niedrigen Zinssätzen gestützt wird, Nutzen zieht. Auch stiess dank Personenfreizügigkeit die wirtschaftliche Expansion nicht auf Engpässe am Arbeitsmarkt.

Zahlreiche Länder wachsen kräftig Eine gute Entwicklung der Wirtschaft ist denn auch in zahlreichen anderen Ländern weltweit zu beobachten, und das Wachstum ist in gewissen Schwellenländern, wie zum Beispiel China, besonders robust. Wenn man zum Beispiel die Wachstumsraten der Schweiz seit 2003 mit denen in den anderen Ländern vergleicht, ist jedenfalls festzustellen, dass die Schweiz nicht zu den Ländern gehört, die am meisten vom Aufschwung profitiert haben. Andere ebenso reiche Länder,

wie etwa Irland, wiesen deutlich höhere Wachstumsraten auf, und dies gilt umso mehr für die Länder, die noch in der Aufholphase sind. Der Leistungsausweis der Schweiz hält sich geringfügig über demjenigen der Eurozone, einem Wirtschaftsraum, der sich bis vor kurzem nicht gerade durch seine Dynamik im internationalen Vergleich auszeichnete. Daraus folgt, dass die Wachstumsraten der Schweiz im internationalen Vergleich relativ niedrig sind, und dass die Schweiz gegenüber anderen Ländern weiter an Boden einbüsst.

Abbildung 1

### BIP pro Kopf im internationalen Quervergleich in 2007 in Euro

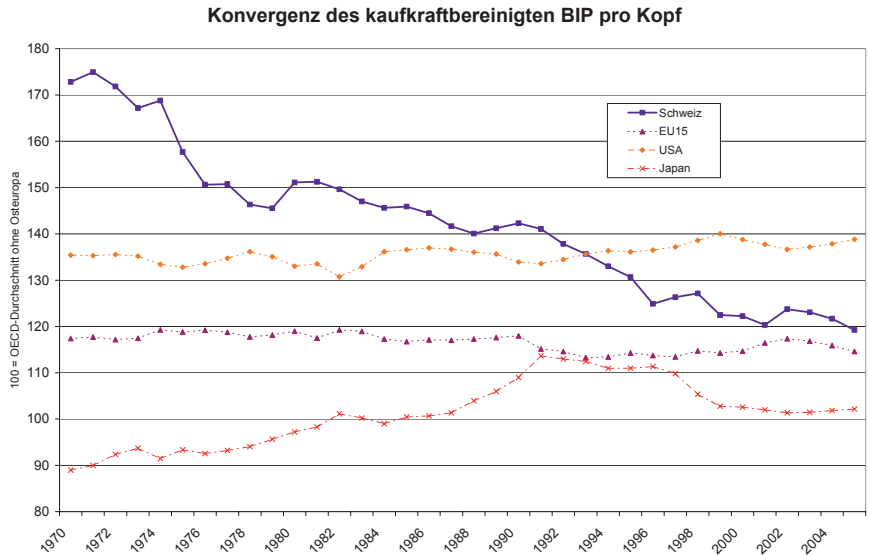


Quelle: Eurostat

Schweiz bald nur noch Durchschnitt?

Die Beobachtung des Lebensstandards ausgedrückt in Kaufkraftparität im Vergleich zum Durchschnitt der OECD-Länder bildet ein gutes Referenzinstrument, um die nationalen Wachstumsentwicklungen zu untersuchen. Bei Verwendung dieser Messgrösse ist festzustellen, dass trotz der aktuellen Prosperität die Konvergenz des Schweizer Lebensstandards in Richtung des Durchschnitts der EU-15 praktisch unverändert weitergeht. Da diese Konvergenz seit mehreren Jahrzehnten anhält, wäre die Behauptung verfrüht, die Schweiz hätte seit 2003 ihre Wachstumsprobleme gelöst.

Abbildung 2:



Quelle: OECD

Die Hauptaussage des Wachstumsberichts von 2002 bleibt bestehen

In Anbetracht der vorhergehenden Feststellung war die Hauptaussage des Wachstumsberichts 2002 des EVD, dass angesichts einer der höchsten Erwerbsquoten weltweit nur eine Steigerung der Arbeitsproduktivität Aussicht auf eine anhaltende Verbesserung des wirtschaftlichen Wohlstandes der Schweizer Bürger und auf ein Ende des Konvergenzprozesses bietet. Hinsichtlich der Arbeitsproduktivität kam der Bericht nämlich zum Schluss, dass angesichts der aktuellen Leistungen in gewissen OECD-Mitgliedsländern in der Schweiz noch ein wesentliches Verbesserungspotenzial besteht.

Zerlegung der Veränderung des BIP in die Veränderungen des Arbeitsangebots und der Produktivität

Die Analyse des Wachstumsberichts von 2002 basiert auf der Gleichung, welche die Arbeitsproduktivität definiert als:

$$prod_t = \frac{BIP_t}{L_t}$$

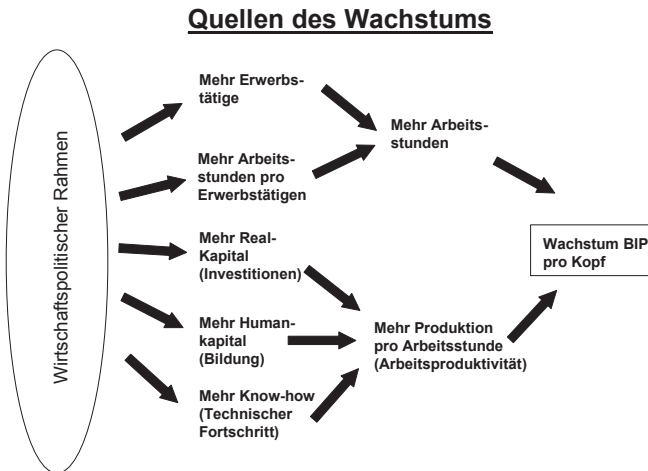
Ausgedrückt in Wachstumsraten ergibt sich<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Die Formel gilt streng nur bei einer stetigen Zeitachse.

$$\frac{\Delta BIP_t}{BIP_t} = \frac{\Delta L_t}{L_t} + \frac{\Delta prod_t}{prod_t}$$

wobei  $BIP_t$  = Bruttoinlandprodukt eines Landes  
 $L_t$  = Arbeitsangebot  
 $prod_t$  = Arbeitsproduktivität

Wachstum kann somit nur von einer Erhöhung des Arbeitsangebots oder einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität herrühren<sup>2</sup>. In anderen Worten ist das Produktionspotenzial eines Landes durch die Mobilisierung seiner Arbeitskräfte und durch die Verwendung der effizientesten Produktionsmethoden bestimmt. Diese Optik ist korrekt, wenn alle anderen Produktionsfaktoren ausser der Beschäftigung (in Vollzeitäquivalenten oder in geleisteten Arbeitsstunden gemessen) im Begriff der Arbeitsproduktivität enthalten sind (Sachkapital, Humankapital, Technologie, Boden, Institutionen usw.). Im Wachstumsbericht 2002 wurde diese Definition mit dem folgenden Diagramm dargestellt:

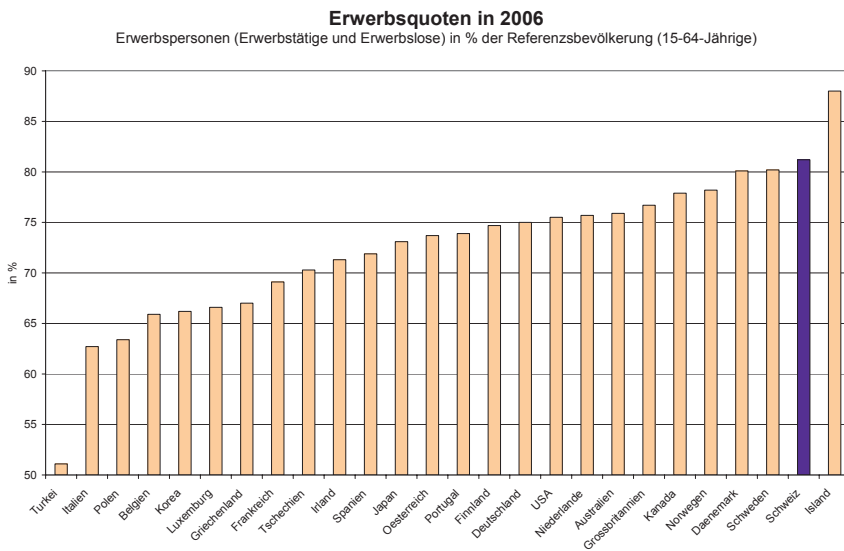


<sup>2</sup> Diese Art der Darstellung hat den Vorteil, dass sie sehr einfach ist. In einer komplizierteren Sichtweise entspricht das Wirtschaftswachstum der Veränderung des Arbeitseinsatzes, dem Zuwachs der Multifaktorproduktivität und der (angemessen gewichteten) Erhöhung der Kapitalintensität. In einem solchen erweiterten Analyse Rahmen treten die Beiträge der Investitionstätigkeit und des technischen Fortschritts gesondert hervor. Die Wachstumsbuchhaltung kennt noch weitere Dekompositionen des Wirtschaftswachstums, auf die hier indes nicht eingegangen werden kann.

Die Erwerbsquote erreicht Höchstwerte

Wie in den vorhergehenden Jahren zeichnet sich die Schweiz durch ihre Fähigkeit aus, ihre Arbeitskräfte zu mobilisieren. Denn wie die folgende Grafik zeigt, steht die Schweiz hinsichtlich der Erwerbsquote (die nur ansässige Arbeitskräfte berücksichtigt) an der Spitze der OECD-Länder. Interessante Nettolöhne für die Angestellten und ein flexibler Arbeitsmarkt, der die Anstellung fördert, erklären dieses ausgezeichnete Resultat. Die Mobilisierung der einheimischen Arbeitskräfte ist im internationalen Vergleich so hoch, dass es schwierig erscheint, diese noch massgeblich zu verbessern, wenn man einmal vom Ventil der Zuwanderung absieht. Soweit die Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt über den Rahmen der Zuwanderung hinausgehen, sollten sie daher vor allem gewährleisten, dass die Erwerbsquote in Zukunft nicht zurückgeht und das Wirtschaftswachstum mit hinunterzieht.

Abbildung 3:



Quelle: OECD

Die Arbeitsproduktivität liegt im internationalen Vergleich weiterhin zurück

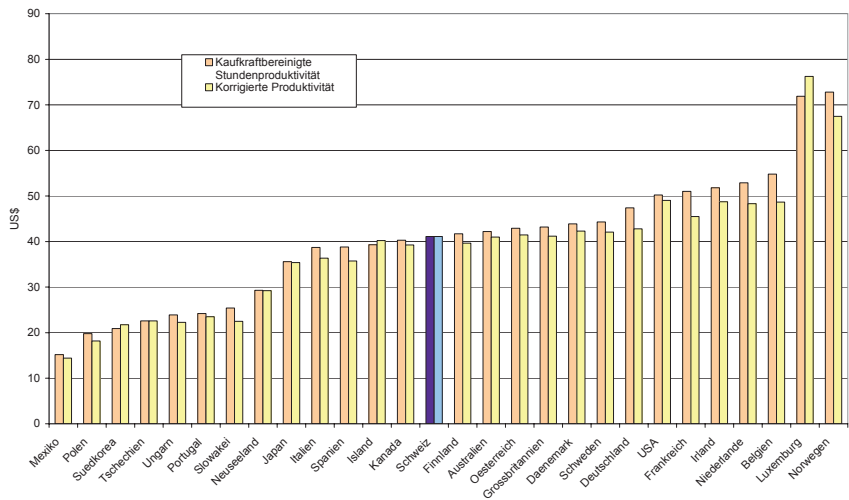
Wenn man dagegen die Arbeitsproduktivität der Schweiz mit derjenigen der anderen OECD-Länder vergleicht, findet man die Schweiz in der Regel in der unteren Hälfte des Mittelfeldes wieder. Dies wird durch die folgende Grafik bestätigt, welche die Produktivität pro geleistete Arbeitsstunde gemäss den Zahlen der OECD wiedergibt.

Diese Grafik zeigt ein positives Bild für jene Länder mit geringerer Arbeitszeit wie Frankreich oder Belgien. Auf der anderen Seite wird die relative Produktivität gewisser Länder unterschätzt, wo alle Schichten der Bevölkerung eine hohe Anzahl Stunden arbeiten, wie etwa in den USA. Die Position der Schweiz ist von diesen Erwägungen relativ wenig betroffen (vgl. unten Abbildung 4).

Man kann somit folgern, dass wenn die besten Produktionstechniken, die heute in einigen OECD-Ländern eingesetzt werden, auch in der Schweiz effizient angewandt würden, eine substantielle Erhöhung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz möglich wäre. Die Suche nach Massnahmen, welche die Arbeitsproduktivität in der Schweiz stimulieren könnten, ist bei der Formulierung der Wirtschaftspolitik somit ein vielversprechender Ansatz.

Abbildung 4:

#### Kaufkraftbereinigte Stundenproduktivität im Jahr 2006



Quelle: OECD

Die Schwäche der Produktivität lässt sich mit dem Gefühl eines hohen Lebensstandards von Seiten der Arbeitnehmer vereinbaren

Diese schwache Produktivität pro geleistete Arbeitsstunde ist durchaus mit dem Gefühl des materiellen Wohlstandes der Schweizer Arbeitnehmer vereinbar, denn eine Person, die Vollzeit arbeitet, hat im internationalen Vergleich eine relativ lange Arbeitszeit und der Anteil der Löhne am BIP ist in der Schweiz hoch im Vergleich zu anderen Ländern. So ist es durchaus möglich, dass die Kaufkraft der Schweizer Erwerbs-



tätigen, die Vollzeit arbeiten, unter den reichsten Ländern auf dem 2. Rang liegt, wie die nachstehende Tabelle zeigt.

Tabelle 1: Rangfolge von 18 Staaten bezüglich BIP/Kopf, Stundenproduktivität, Stundenlohn und Lohnsumme je Vollzeitbeschäftigten (2005)

2005 Fr.	BIP/Kopf in KKP		Produktivität pro Arbeitsstunde in KKP		Stundenlohn in KKP		Lohn VZÄ (KKP für den Konsum)	
	Niveau (in Tausend)	Rang von 18 Ländern	Niveau	Rang von 18 Ländern	Niveau	Rang von 18 Ländern	Niveau (in Tausend)	Rang von 13 Ländern
Norwegen	82.8	1	114.8	1	46.1	5	77.4	4
USA	72.7	2	84.0	5	49.1	1	92.4	1
Irland	66.1	3	84.7	4	35.2	10		
Schweiz	61.8	4	66.8	11	41.3	7	89.0	2
Niederlande	60.1	5	86.6	3	46.5	3	81.5	3
Österreich	59.3	6	70.6	8	36.3	9	72.1	6
Belgien	55.2	7	87.7	2	46.4	4		
UK	54.6	8	68.3	9	40.3	8		
Finnland	53.1	9	67.6	10	33.0	11		
Deutschland	53.0	10	78.4	7	41.5	6		
Frankreich	51.6	11	83.4	6	46.6	2	73.4	5
Griechenland	51.0	12	59.0	14	20.3	14	42.0	9
Italien	48.3	13	64.1	12	27.0	13	49.0	8
Spanien	47.3	14	64.0	13	32.0	12	57.3	7
Korea	37.2	15	33.3	17	15.1	17	37.7	11
Tschechische Republik	35.1	16	36.0	16	17.3	16	34.9	12
Ungarn	29.6	17	38.6	15	19.9	15	40.6	10
Polen	23.6	18	32.0	18	12.2	18	25.9	13

Quelle: SECO

Die erste Spalte dieser Tabelle zeigt das BIP pro Einwohner ausgedrückt in Kaufkraftparitäten, analog Abbildung 1 in diesem Beitrag, während die 2. Spalte die Produktivität pro geleisteter Arbeitsstunde gemäss OECD aus Abbildung 4 wieder aufnimmt. Was den Stundenlohn betrifft, verbessert sich die Schweiz vom 11. auf den 7. Rang, da der Anteil der Löhne am Produktionsergebnis in der Schweiz höher ist als in den anderen Ländern. Da zudem die Schweizer Vollzeitbeschäftigten im internationalen Vergleich relativ viele Stunden arbeiten, könnte ihr Lebensstandard der zweithöchste sein (wenn man die Kaufkraftparität als Messgrösse wählt, die sich auf den Konsum und nicht auf das BIP bezieht). Diese Zahlen sind allerdings mit Vorsicht zu geniessen, auch wenn sie plausibel und erklärbar sind.

Gegenüber einer Korrektur um die Kaufkraftparitäten kann man Vorbehalte anbringen, gerade im Fall der Schweiz, wo diese Korrektur bedeutend ist. Die Ränge der Schweiz ohne diese Korrektur würden allerdings ein zu günstiges Bild der Realeinkommen vermitteln, denn man kann kaum die ganze Differenz Qualitätsunterschieden zurechnen, die bei der Berechnung der Kaufkraftparitäten unberücksichtigt geblieben seien. Für die vorliegende Studie massgebend ist indes, dass die Arbeitsproduktivität als Ausdruck für die Leistungsfähigkeit der im Land bestehenden Produktionsmöglichkeiten auch bei einem Verzicht auf diese Korrektur mittelmässig bleibt.

Die Wachstumsrate  
der Produktivität

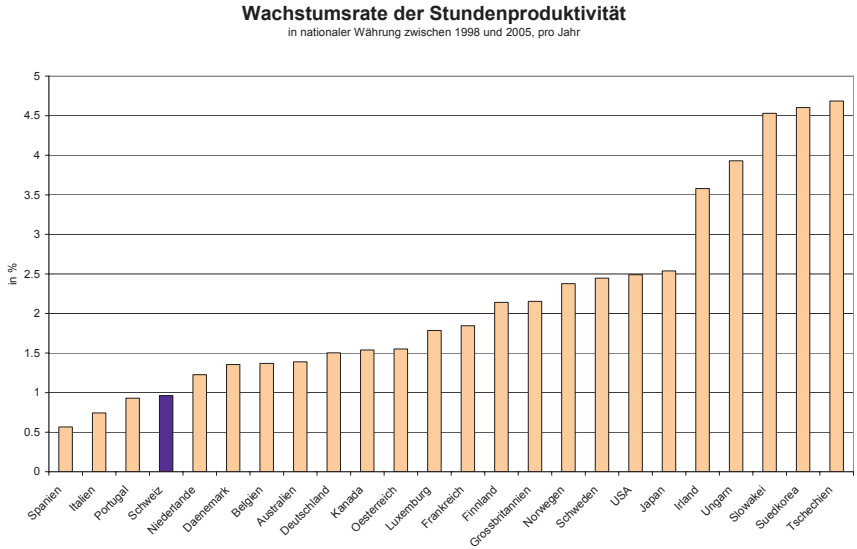
Auch entwickelt sich die Produktivität in der Schweiz nicht in Richtung des durchschnittlichen Zuwachses der OECD-Länder. Die folgende Grafik 5 zeigt die jährliche Wachstumsrate der Stundenproduktivität zwischen 1998 und 2005, wobei 2005 das letzte in der OECD-Datenbank verfügbare Jahr ist und 1998 ein mit 2005 vergleichbares Jahr im vorhergehenden Konjunkturzyklus. Die Schweiz zählt zu den Ländern mit der niedrigsten Wachstumsrate. Mehrere relativ reiche Länder befinden sich dagegen in der Spitzengruppe. Die Angleichung der Lebensstandards kann daher nicht als Erklärung für das Abschneiden der Schweiz angeführt werden. Ausserdem würde auch die Verwendung anderer Messgrössen für die Produktivität das Gesamtbild nicht wesentlich verändern.

Eine hypothetische Steigerung der Wachstumsrate der Produktivität um 0,5% pro Jahr wäre relativ bescheiden in dem Sinne, dass ihre Realisierung die Schweiz nur wieder in den durchschnittlichen Bereich zurückbrächte und so vermeiden würde, dass der Produktivitätsrückstand der Schweiz auf die anderen Industrieländer weiter zunimmt. Trotz diesem bescheidenen Ziel für die Wachstumspolitik dürfen jedoch die substantiellen Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik keineswegs unterschätzt werden, die eine solche Steigerung mit sich bringen würde. Zahlreiche Reformen müssten dafür nämlich erfolgreich die institutionellen Hürden in der Schweiz umschiffen.

Die Schwäche der  
Wachstumsrate der  
Produktivität ist ro-  
bust

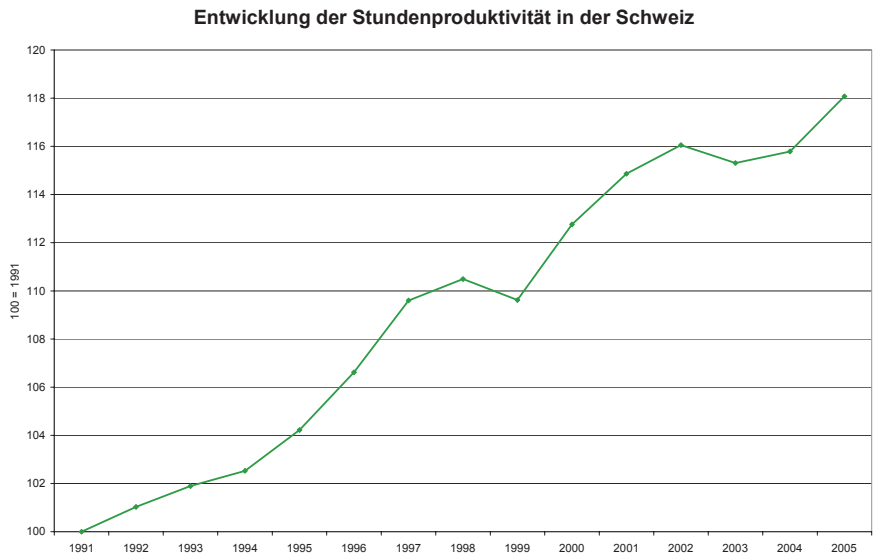
Das eben dargestellte Resultat ist in hohem Masse robust und wenig vom gewählten Zeitraum abhängig. Denn wie die folgende Abbildung 6 zeigt, kennt die Entwicklung der Stundenproduktivität im Verlauf der Konjunkturzyklen ein sich wiederholendes Muster.

Abbildung 5:



Quelle: OECD

Abbildung 6:



Quelle: BFS

Die Produktivität steht weiterhin im Zentrum der Überlegungen

Auch in Anbetracht der neuen verfügbaren Daten halten wir entsprechend an der zentralen Aussage des Wachstumsberichts von 2002 fest, dass **vor allem wirtschaftspolitische Massnahmen zu verfolgen sind, welche die Steigerung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz bezwecken.**

Die Schwäche der Wachstumsrate der Produktivität wird durch die Multifaktorproduktivität und die Entwicklung der Qualifikationen bestätigt

Unter den anderen Indikatoren, welche die Diagnose des schwachen Wachstums bestätigen, sind namentlich die beiden folgenden anzuführen:

1. Der Anstieg der Reallöhne auf der Grundlage konstant gehaltener beruflicher Qualifikationen betrug zwischen 1990 und 2006 nur 0,3%. Eine Analyse der Lohnsumme zeigt, dass der Lohnanstieg der Arbeitnehmer vorwiegend auf die Verbesserung der beruflichen Qualifikationen zurückzuführen ist.
2. Das BFS hat das Wachstum der Multifaktorproduktivität abgeschätzt. Bei der Bestimmung dieses Produktivitätsmasses wird vom Wirtschaftswachstum neben der Steigerung des Arbeitseinsatzes auch die Steigerung des Kapitaleinsatzes in Abzug gebracht. Das Residuum reflektiert so vor allem den technischen und organisatorischen Fortschritt. Die jährliche Wachstumsrate dieser Produktivität zwischen 1991 und 2005 betrug laut BFS bloss 0,6%.

Die Ergebnisse dieser beiden Messweisen sind ein klarer Hinweis, dass ein beträchtlicher Anteil des Zugewinns bei der Arbeitsproduktivität auf das Wachstum des Kapitalbestandes und des Humankapitals zurückzuführen ist, aber nicht auf den technischen Fortschritt. Diese Entwicklung scheint sich auch im gegenwärtigen Aufschwung zu bestätigen. Dass Wachstum vor allem auf einen gesteigerten Einsatz von Produktionsfaktoren zurückzuführen ist, sollte nicht zu beobachten sein, wenn in der Wirtschaft die Produktivität auf breiter Basis rasch wachsen würde, wie dies in fast allen anderen OECD-Ländern der Fall ist.

Die hauptsächlichen Kritikpunkte

Trotz den aufgeführten Tatsachen wurden die sehr allgemeinen Schlussfolgerungen des Wachstumsberichts von 2002, nämlich dass die Schweiz ein Produktivitätsproblem hat, gelegentlich hinterfragt. Die Themen, die in den letzten 6 Jahren zu Diskussionen geführt haben, werden im nächsten Abschnitt behandelt. Wir zeigen, dass die Eignung der zentralen Aussage des Berichts aus dem Jahr 2002 für die Festlegung der Wirtschaftspolitik nicht in Frage gestellt werden kann. Die wichtigsten Kritikpunkte waren die folgenden fünf:

- Zweifel an den Messgrössen für das Arbeitsvolumen,
- Strukturelle Verbesserung der Terms of Trade,
- Zusätzliche Einkünfte aus Investitionen im Ausland,

- Die Qualität der angebotenen Leistungen in der Schweiz,
- Das starke Wachstum der vergangenen Jahre

## Abschnitt 2: Diskussion möglicher Kritikpunkte gegenüber der These einer anhaltenden Wachstumsschwäche

### 2.1 Die Analyse des Arbeitsangebots seit 2002

Die Revisionen der Beschäftigungsstatistiken seit 2002 bestätigen ein auf der Zunahme der Beschäftigung fusendes Wachstum

Die erste Kritik gegenüber der Feststellung eines schwachen Produktivitätswachstums richtete sich gegen die Statistiken zum Arbeitsmarkt. Abhängig von der verwendeten Statistik konnte die langfristige Beschäftigungsdynamik im Jahr 2002 sehr unterschiedlich wahrgenommen werden.

Die nachstehende Grafik gibt die drei wichtigsten verfügbaren Statistiken wieder, die über den Einsatz des Faktors Arbeit informieren. Die Statistik der erwerbstätigen Bevölkerung als erste Reihe gibt die Anzahl der Personen an, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Sie wird für die Schätzung der Produktivität kaum angewandt, da sie die Arbeitskräfte nicht nach ihrem Beschäftigungsgrad unterscheidet. So hat in dieser Statistik eine Person, die 5 Stunden pro Woche arbeitet, dasselbe Gewicht wie eine Person, die vollzeiterwerbstätig ist. Die Statistik der Vollzeitäquivalente in den Unternehmen als zweite Reihe misst die Menge der von den Unternehmen eingesetzten Arbeit. Da diese Statistik nur einen Teil der Mikrounternehmen in der Schweiz abdeckte, wurde sie verbessert, und die im November 2007 veröffentlichte Revision bestätigt die beträchtliche Zunahme der Beschäftigung<sup>3</sup>. Die letzte Statistik, die von den Experten heute als die geeignetste angesehen wird, ist das in Stunden ausgedrückte Arbeitsvolumen, das auch die informelle Arbeit, die von den Haushalten ausserhalb der Unternehmen geleistet wird, umfasst. Diese Reihe misst das gesamte Arbeitsangebot so wie es für die Schätzung der Produktivität erforderlich ist. Die drei Statistiken stimmen nun miteinander überein, insofern als ihre unterschiedliche Entwicklung seit 1998 gut erklärt werden kann.

Das Arbeitsvolumen als offizielle Bezugsgrösse bei der Produktivitätsmessung

Die Kohärenz dieser Statistiken ist durch eine Arbeitsgruppe zur Produktivität gewährleistet, die das BFS im November 2004 gebildet hat. Für die gesamte Wirtschaft empfiehlt die Arbeitsgruppe für Analysen der Produktivität die Verwendung der Statistik des in Stunden ausgedrückten Arbeitsvolumens.

<sup>3</sup> Diese Revision lässt die Kritiken gegenüber dem SECO betreffend das Arbeitsvolumen hinfällig werden, die in J. Hartwig (2007) "Trying to Assess the Quality of Macroeconomic Data – the Case of Swiss Labour Productivity Growth as an Example", KOF working papers No 173, formuliert wurden.

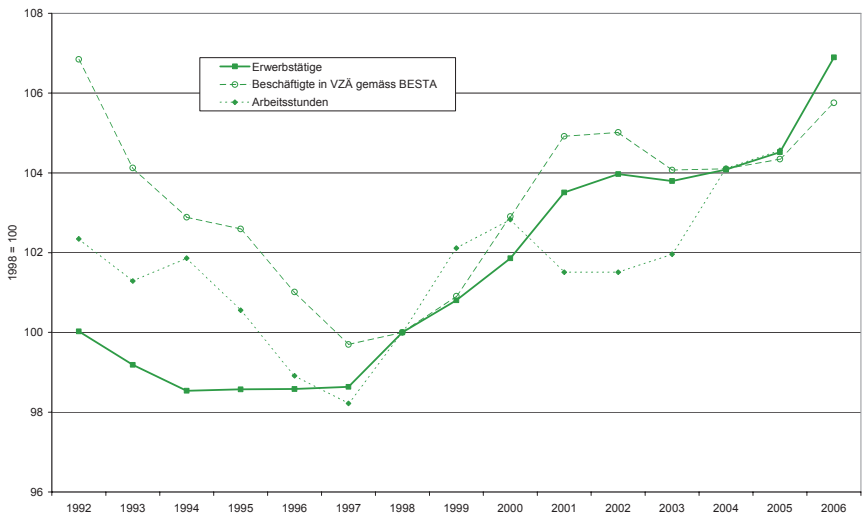
Aus den Arbeiten dieser Gruppe ist aber auch eine neue Reihe der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten pro Wirtschaftszweige hervorgegangen.

Wie 2002 wird das Wachstum auch heute in erster Linie durch die Beschäftigung gestützt

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die verschiedenen Reihen ein Wachstum von Angebot und Nachfrage an Arbeit seit 1997 bestätigen. Dies bedeutet auch, dass das heutige Wachstum weiterhin vom Beschäftigungswachstum gestützt wird und nicht etwa von einer Umkehr der Tendenz der Wachstumsrate der Produktivität<sup>4</sup>.

Abbildung 7

Entwicklung verschiedener Arbeitsmarktindikatoren seit 1992



Quelle: BFS

## 2.2 Die Terms of Trade

Die Entwicklung der Terms of Trade

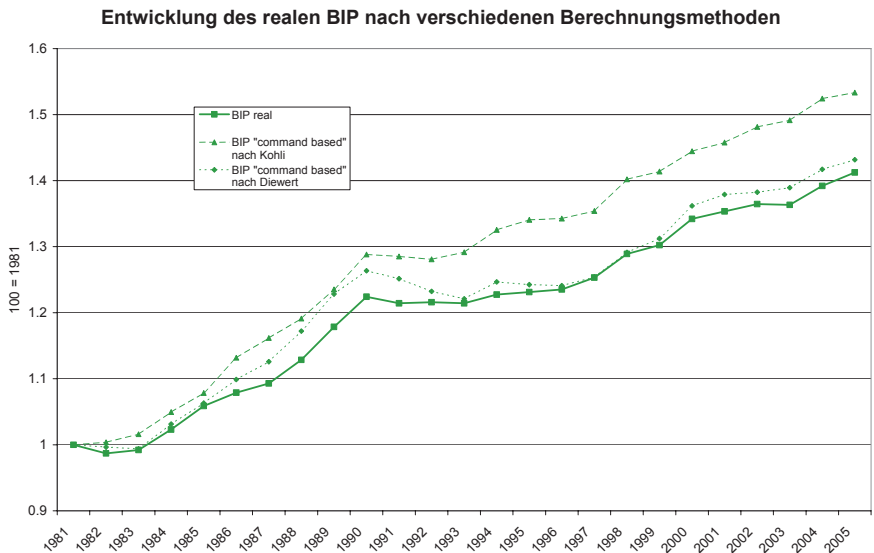
Sich verbessernde Terms of Trade<sup>5</sup> im internationalen Handel erlauben einem Land, für dasselbe Exportvolumen mehr zu importieren. Die Schweiz scheint im Laufe der 1980er Jahren von einer solchen Veränderung der realen Austauschverhältnisse profitiert zu haben. Dies ist wahrscheinlich die Folge eines starken Frankens, der die Schweizer Unternehmen gezwungen hat, sich auf Exporte zu spezialisieren, für die hohe Preise verlangt werden konnten, wie zum Beispiel pharmazeu-

<sup>4</sup> Darüber hinaus zeigen die Analysen des BFS, dass die Kapitalintensität und nicht die Multifaktorproduktivität die Haupttriebfeder des Produktivitätszuwachses bildet.

<sup>5</sup> Die Terms of Trade bilden das Verhältnis zwischen Exportpreisen und Importpreisen ab. Ihre Entwicklung wird geschätzt auf Basis der Deflatoren der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

tische Produkte, während die Schweiz von günstigeren Importen profitiert hat. Seit den 1990er Jahren ist eine gewisse Stabilisierung der Terms of Trade festzustellen. In der Tat gibt es Grenzen für eine Verbesserung der Terms of Trade, einerseits wegen der Verknappung der Rohstoffe, andererseits aufgrund der Globalisierung, die die Möglichkeit der Unternehmen beschränkt, ihre eigenen Preise festzusetzen, und die eine Zunahme der Rohstoffnachfrage mit sich bringt. Diese Grenzen könnten nun erreicht zu sein.

Abbildung 8:



Quelle: SECO, eigene Berechnungen

Die Auswirkung der Terms of Trade auf die Messung des Wachstums

Eine Verbesserung der Terms of Trade schafft auch Wachstum, wie Kohli (2004)<sup>6</sup> hervorgehoben hat. Allerdings hängt die Grösse des Effektes von der gewählten Messgrösse für den Wohlstand ab, insbesondere von den verwendeten Deflatoren. Wenn man als Referenzindex statt den Preisen der inländischen Endnachfrage gemäss Kohli (2004) die Preise des Konsums gemäss Diewert und Morrison (1986)<sup>7</sup> verwendet, verschwindet der Wohlstandseffekt der Terms of Trade in der Schweiz fast völlig, wie die folgende Grafik 8 zeigt. Während

<sup>6</sup> U. Kohli(2004), "Real GDP, real domestic income and terms of trade changes", Journal of International Economics, vol. 62(1), S. 83-106.

<sup>7</sup> W.E. Diewert & C.J. Morrison, 1986, "Adjusting Output and Productivity Indexes for Changes in the Terms of Trade", Economic Journal, vol. 96, S. 659-679.

die Gesamtwirtschaft anscheinend bessere Terms of Trade verzeichnen konnte, ist es somit nicht sicher, dass auch die Schweizer Konsumenten in den Genuss dieser Vorteile kamen. Mehrere Mechanismen könnten dieses Resultat erklären: 1. Der mangelnde Wettbewerb zwischen den Importeuren könnte der Grund dafür sein, dass Preissenkungen bei den Importen nicht an die Konsumenten weitergegeben werden; 2. Die Verbesserung der Terms of Trade könnte auch ein buchhalterischer und statistischer Artefakt sein (Änderungen im Transfer Pricing) und würde so den Konsumenten nichts nützen; 3. Die Senkung der Importpreise könnte auf die Preise der Investitionen oder auf die Exportpreise überwälzt werden, um Marktanteile zu verteidigen. Die Schweizer Konsumenten würden davon nur indirekt profitieren.

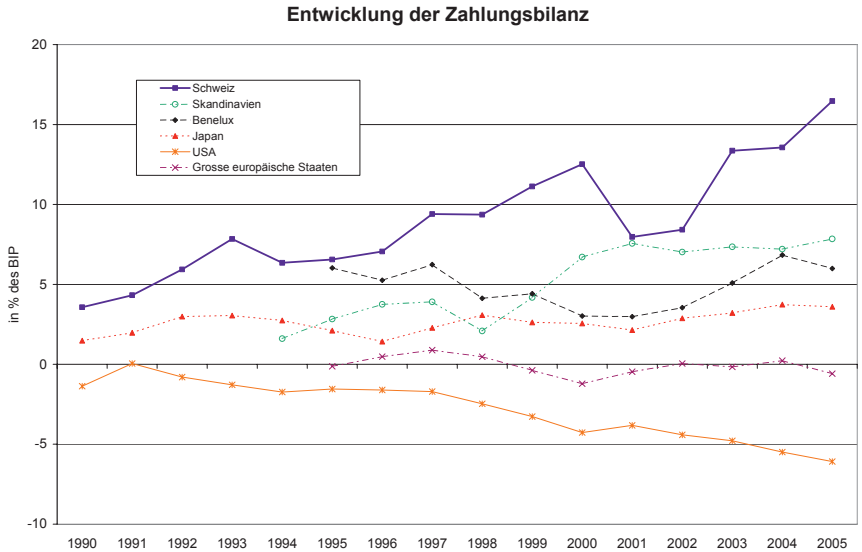
Folglich scheint es uns, dass auf der Grundlage der Terms of Trade nicht auf ein zusätzliches nachhaltiges Wachstum geschlossen werden kann, das in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht berücksichtigt werde.

## 2.3 Die Faktoreinkommen aus dem Ausland

Der Leistungsbilanzüberschuss Ausser in Form tiefer Zinsen wirkt sich der Überschuss der inländischen Ersparnis auch in einem Leistungsbilanzüberschuss aus. Indem die Investitionen im Ausland von höheren Zinssätzen und Erträgen profitieren, sind sie im Vergleich zu den Währungsrisiken sehr attraktiv. Der Leistungsbilanzüberschuss gründet auch in Art, wie Erträge, die Auslandtöchter von Schweizer Unternehmen erzielen, verbucht werden. Sie werden als Einkommen erfasst, die Schweizern zufallen. Werden diese Gewinne von der Mutter nicht ausgeschüttet, sondern im Ausland reinvestiert, ist der Kapitalexport indes kaum mehr als ein Gegenposten zu im Ausland erwirtschafteten Kapitalerträgen, und beinhaltet keine Aussage zur Entwicklung der Leistungsfähigkeit der einheimischen Wirtschaft. Wie die folgende Grafik zeigt, ergibt sich so ein Schneeballeffekt aufgrund der Vermögensakkumulierung der Schweizer (konkret der Schweizer Unternehmen) ausserhalb unserer Landesgrenzen. Dieser strukturelle Wandel wird in den kommenden Jahrzehnten wahrscheinlich andauern und den Leistungsbilanzüberschuss auf neue Höchstwerte führen. Es müsste sich schon die Attraktivität der Investitionen in der Schweiz grundsätzlich ändern, damit nicht mehr praktisch die ganzen Erträge aus den Kapitalanlagen im Ausland daselbst reinvestiert werden.



Abbildung 9:



Quelle: OECD

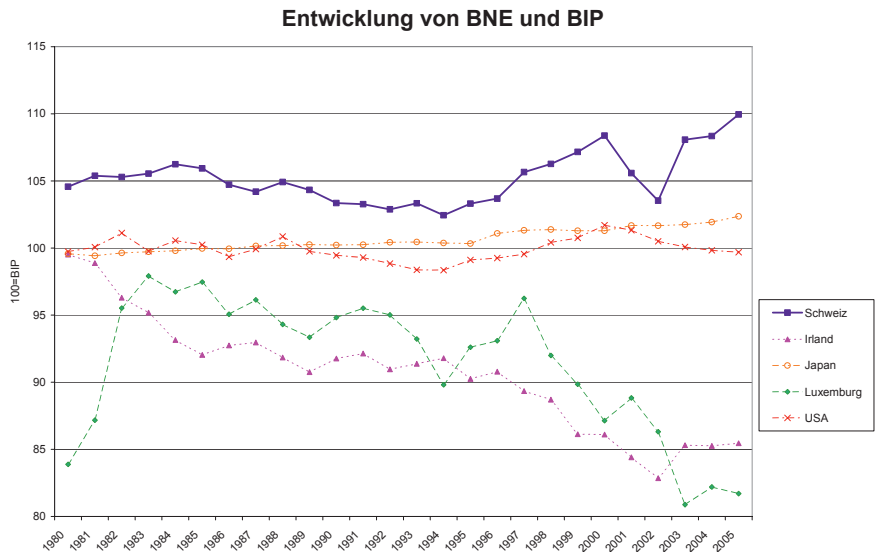
Die Entwicklung der Faktoreinkommen und das BNP

Aufgrund der Akkumulierung der Faktoreinkommen entwickelt sich das BNE, welches diese Art Einkommen aus dem Ausland berücksichtigt, zweifellos günstiger als das BIP, das sich auf die Produktion in der Schweiz konzentriert. Tatsächlich nimmt die Divergenz zwischen diesen beiden Messgrössen laufend zu, wie Grafik 10 zeigt. Es ist noch ungewiss, ob die Alterung der Bevölkerung zu einem Entsparen in einem Ausmass führen wird, welches diese Tendenz ausgleichen wird. Wenn die unterschiedlichen (Zins-) Bedingungen zwischen den Finanzmärkten der Schweiz und des Auslandes bestehen bleiben, dürfte sich die Divergenz fortsetzen, mit gelegentlichen starken Fluktuationen, wie dies etwa nach dem Platzen der New-Economy-Blase der Fall war.

Es ist ungewiss, ob diese Einkommen aus im Ausland investiertem Kapital wirklich einer grossen Mehrheit der Schweizer Haushalte zugute kommen, und dies aus zwei Gründen. Erstens gehen diese Einkommen gemäss statistischer Definition an Unternehmen, die ihren offiziellen Sitz in der Schweiz haben, aber niemand weiss, wem diese Unternehmen gehören (z. B. einem multinationalen Konzern). In dieser Hinsicht ist festzustellen, dass die Schweizer Haushalte sowie die Schweizer Nichtfinanzunternehmen ihr Konsum-, Spar- und Investitionsverhalten nicht parallel zu den Fluktuationen dieser Einkommen aus dem Ausland verändert haben, was sehr seltsam wäre, wenn ihnen diese Einkommen überwiesen worden

wären. Zweitens ist die Aufteilung dieser Einkommen aus im Ausland investiertem Kapital zwischen den Schweizer Haushalten unbekannt. Die Pensionskassen werden zwar einen Teil dieser Einkommen auf sämtliche Schweizer Haushalte umverteilen, aber man weiss nicht wann und in welchem Verhältnis. Angesichts dieser Ungewissheiten ist es vernünftig, von einer sehr ungleichen Aufteilung der Einkommen auszugehen, wie dies bei Einkommen aus dem Vermögen normalerweise der Fall ist.

Abbildung 10:



Quelle: OECD

## 2.4 Die Qualität der Schweizer Produktion

Die Kaufkraftbereinigung wirft schwierige Fragen auf

Eine weitere mögliche Kritik an den internationalen Wachstumsvergleichen betrifft die Berechnung der Kaufkraftparitäten. Diese werden anhand eines für alle erfassten Länder im Prinzip einheitlichen Waren- und Dienstleistungskorbes berechnet, welcher die Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse zwischen den Ländern erhöht. Allerdings stellen sich dabei drei Fragen:

1. Kann der Standardkorb der länderspezifischen Qualität der Waren und Dienstleistungen Rechnung tragen?
2. Widerspiegelt die Zusammensetzung des Standardkorbes die nationalen Präferenzen?

### 3. Wie kann der Wert von Waren und Dienstleistungen bestimmt werden, für die es keinen Marktpreis gibt?

Diese Fragen sind umso berechtigter, als die von Eurostat und der OECD veröffentlichten Kaufkraftparitäten von einem Jahr zum anderen bedeutende Revisionen erfahren können.

Es gibt allerdings keine klaren Antworten auf diese drei Fragen, denn:

- Die Qualität eines Produktes ist schwer messbar, denn sie hängt auch von der subjektiven Einschätzung der Konsumenten ab (z. B. im Lebensmittelbereich). Je mehr Einkäufe im Ausland eine echte Option sind, desto mehr widerspiegeln Preisdifferenzen vom Konsumenten honorierte Qualitätsunterschiede. Je nach Art der Güter und der geographischen Verteilung der Wohnbevölkerung sind diese Arbitragemöglichkeiten jedoch sehr ungleich verteilt.
- Das Problem der Zusammensetzung des Standardkorbes auf aggregierter Basis kann zwar durch die Schaffung von Untergruppen von Waren und Dienstleistungen und die Anwendung anderer Gewichtungen relativiert werden. Es bleibt aber das Problem, dass die gleichen Produktvarietäten oft nur in wenigen der erfassten Länder parallel zirkulieren, was über die Anwendung einer komplexen Indexformel aufgefangen werden muss.
- Das Fehlen von Marktpreisen betrifft insbesondere die vom Staat bereitgestellten Güter. Internationale Vergleiche der öffentlichen Güter und ihrer Nutzen sind sehr schwierig. Sie werden nur bei den öffentlichen Infrastrukturen (Preisvergleiche) und in der Bildung (PISA-Studie) regelmässig durchgeführt, aber in vielen Bereichen der öffentlichen Dienstleistungen (Qualität der Polizei, Gesundheitswesen usw.) können die verfügbaren Indikatoren nur schlecht international verglichen werden.

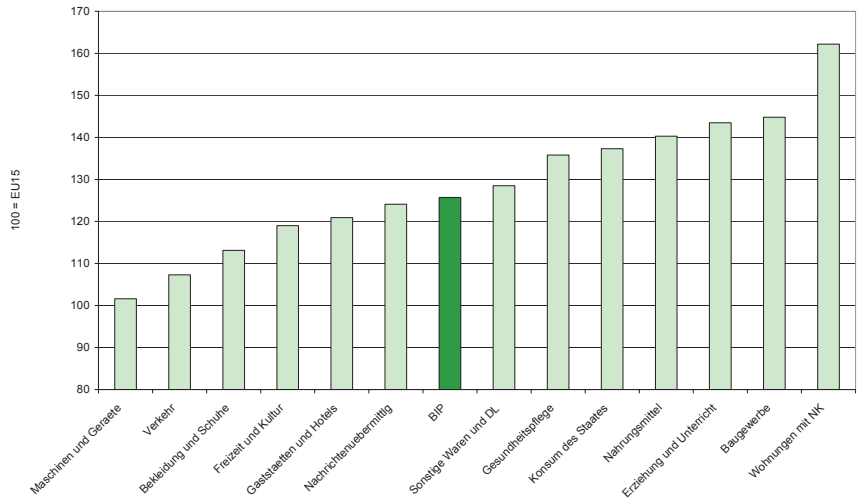
Diese Kritiken stellen die hohen Preise in der Schweiz nicht in Frage.

All diese Einwände ändern allerdings nichts an der Feststellung, dass die Preise in der Schweiz höher sind, denn diese Tatsache lässt sich selbst bei den international handelbaren Gütern beobachten, die hinsichtlich der Qualität durchaus zwischen den Ländern vergleichbar sind. Die Schweizer Haushalte machen diese Erfahrung regelmässig, wenn sie Konsumgüter im Ausland einkaufen gehen. Daher ändern die Kritiken an der Kaufkraftparität zurzeit nur wenig an der Grundaussage.

Da sich die hohen Preise ausserdem vor allem bei den international nicht handelbaren Gütern beobachten lassen, muss die Produktivität in diesen Sektoren als noch niedriger eingeschätzt werden, als sie bei einem Vergleich mit dem national Mittel zu nationalen Preisen erscheint. Die Kaufkraftparität stellt also die Analyse der Schwäche der Produktivität in der Schweiz nicht in Frage.

Abbildung 11:

### Preisniveau in der Schweiz im Vergleich zur EU15 in 2005



Quelle: Eurostat

Die Lebensqualität als ausgleichender Faktor für die hohen Preise

Der Einwand, die Kaufkraftparitätsberechnungen würden Qualitätsunterschiede der angebotenen Güter und Dienstleistungen nicht richtig reflektieren, könnte vor allem in einer allgemeinen Auseinandersetzung mit der Lebensqualität in einem Land gründen und deshalb über die Frage der Kaufkraft der Einkommen hinauszielen.

Bei internationalen Vergleichen zur Lebensqualität weist die Schweiz in der Regel einen besseren Rang auf als hinsichtlich der Kaufkraft. Zürich und Genf gelten laut Mercer Human Resource Consulting als die Städte mit der höchsten Lebensqualität, The Economist Intelligence Unit klassiert die Schweiz auf dem 2. Rang und International Living auf dem 3. Rang. Allerdings geht keine Einstimmigkeit aus diesen verschiedenen internationalen Klassierungen hervor. Sie werden meist auch nur für einzelne Regionen der Schweiz erstellt. Hinzu kommt, dass die Indikatoren für die Lebensqualität in den meisten Ländern nicht signifikant vom BIP pro Einwohner in KKP abweichen, denn die Korrelation dieser beiden Konzepte ist sehr hoch.

Dieses Resultat wurde von der OECD bestätigt, welche verschiedene alternative Messgrößen zum BIP untersucht hat, ohne dabei signifikante Unterschiede bei der Rangierung der Länder zu finden. Da das BIP den Vorteil aufweist, über lange Reihen zu verfügen, und gut bekannt sowie international ver-

gleichbar ist, verdient es den Vorzug, gerade bei Vergleichsstudien der wirtschaftlichen Leistung.

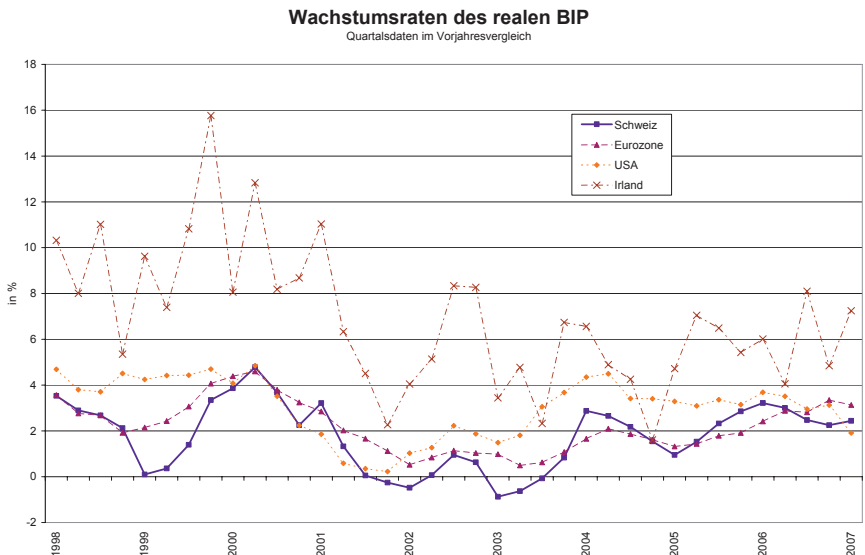
Auch wären vergleichende Indikatoren der Veränderung in den immateriellen Lebensverhältnissen zu entwickeln, um eine mögliche These zu untermauern, dass ein anhaltend wachsender Vorteil der Schweiz in Belangen der Lebensqualität die schleppende Zunahme der Realeinkommen ausgleiche.

## 2.5 Die Konjunktur seit 2002

Stellt eine anhaltende gute Konjunktur die Wachstumsschwäche in Frage?

Wie üblich zu Beginn eines neuen Konjunkturzyklus, war das Wachstum zunächst robust und lag seit 2003 über vier Quartale hinaus gesehen regelmässig über 2% (vgl. Grafik 12, welche die Zuwachsraten gegenüber dem jeweiligen Vorjahresquartal angibt). Auch wenn Mitte 2008 deutliche Anzeichen einer Abschwächung zu beobachten sind, kann festgehalten werden, dass die letzten Jahre der Schweiz viel Prosperität brachten, was natürlicherweise die Frage hervorruft, ob sich die strukturelle Wachstumsrate in der Schweiz nicht vielleicht doch verbessert hat. Die Antwort ist nur teilweise positiv, da nur die strukturelle Wachstumsrate der Beschäftigung gestiegen ist. Die Produktivität hat jedoch einen grösseren Einfluss auf den wirtschaftlichen Wohlstand des einzelnen schweizerischen Haushalts, solange die Arbeitslosigkeit tief bleibt.

Abbildung 12:



Quelle: OECD

Die nachfrageseitige Zerlegung des Wachstums unterstreicht die Stärke der Konjunktur

Seitens der Nachfrage haben vor allem die Exporte, aber auch die Investitionen den Geschäftsgang gestützt. Nun ist allerdings bekannt, dass diese zwei Nachfragekomponenten ein sehr ausgeprägtes konjunkturelles Verhalten aufweisen und für sich allein keine Garantie für ein Anhalten des Wachstums bieten.

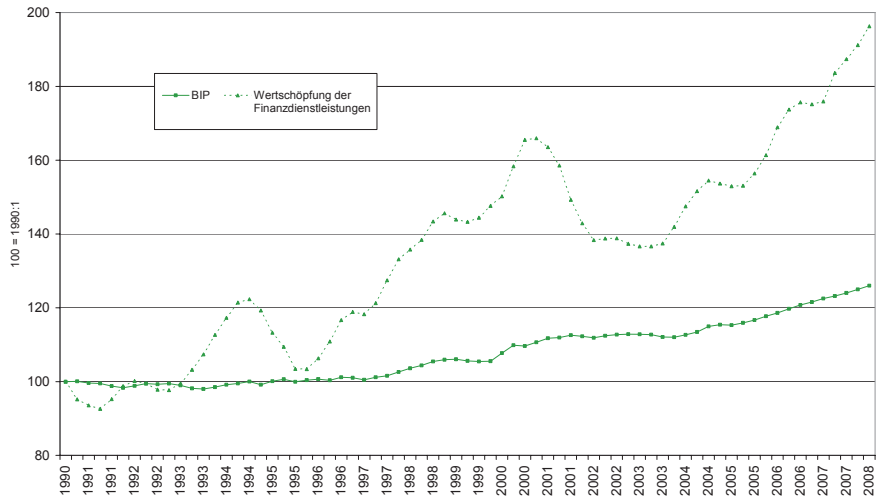
Die produktionsseitige Zerlegung des Wachstums bestätigt das Bestehen einer ausgeprägten Konjunktur

Auf der Ebene der Produktion erfasste das Wachstum dieser letzten Jahre quasi alle Wirtschaftszweige. Allerdings hat die Wertschöpfung durch den Finanzsektor beim erzielten Erfolg eine grosse Rolle gespielt. Die Wachstumsraten des Finanzsektors lagen bis Ende 2007 deutlich über denjenigen der anderen Branchen.

Die sektorielle Zusammensetzung des jüngsten Wachstums unterstreicht die konjunkturelle Komponente der beobachteten Entwicklung. Die konjunkturellen Schwankungen im Finanzsektor übertrafen in der jüngeren Vergangenheit bei weitem jene der Bauwirtschaft, die bis noch vor 20 Jahren jener Sektor war, in dem sich Nachfrageschwankungen am stärksten auswirkten. Schon Ende der 90er Jahren hat der Finanzsektor nämlich eine bedeutende Expansionsphase erlebt, der Anfang der 2000er Jahre dann eine massive Korrektur folgte.

Abbildung 13:

**Entwicklung des BIP und der Wertschöpfung der Finanzdienstleistungen in der Schweiz**



Quelle: SECO

Abbildung 13 belegt, dass diese Branche seit Anfang der neunziger Jahre überproportional zur Wertschöpfung in der Schweiz beigetragen hat, dass jedoch zur Einschätzung der langfristigen strukturellen Entwicklung eine gewisse Distanz erforderlich ist. So ist es noch zu früh, um davon ausgehen zu können, dass die Gewinne im Finanzsektor langfristig im selben Rhythmus steigen, und dass dieser Sektor weiterhin einen so starken Beitrag zur Wertschöpfung in der Schweiz leisten wird. Die aktuelle Finanzkrise zeigt dies nachdrücklich

Trotz der guten Konjunktur scheint die strukturelle Wachstumsrate der Produktivität nicht gestiegen zu sein

Statt auf Nachfragekomponenten wie Exporte und Investitionen oder auf Branchenentwicklungen wie jene des Finanzsektors abzustellen, können die Einflüsse der Konjunktur auf die BIP-Entwicklung schliesslich mittels verschiedener Filter eliminiert werden. Allerdings ist festzuhalten, dass keines der möglichen Glättungsverfahren auf allgemeine Zustimmung stösst, da alle potenzielle Verzerrungen aufweisen, auch wenn einige besser sind als andere. Die folgende Abbildung 14 zeigt die Schätzungen, die uns angesichts der verfügbaren Statistiken am solidesten scheinen.<sup>8</sup>

Anhand der geglätteten Reihen in Abbildung 14 stellt man fest, dass sich die strukturelle Wachstumsrate der Produktivität seit Anfang der 90er Jahre praktisch nicht bewegt hat. Der Anstieg der Wachstumsrate des BIP in der letzten Zeit erklärt sich somit ausschliesslich durch

1. die Beschleunigung der Wachstumsrate des potenziellen BIP aufgrund der Zunahme der Beschäftigung, insbesondere dank der Zuwanderung, und
2. die gute weltweite Konjunkturlage.

Dass die Zuwanderung eine Schlüsselrolle spielt, zeigt sich auch an der Trendwende zwischen dem Zeitraum 1990-96, in dem man nahezu von einem Ausbleiben der Zuwanderung sprechen konnte, und dem Zeitraum 2002-2006 mit einer starken Zuwanderung aufgrund der Personenfreizügigkeit. Die Kausalbeziehungen zwischen dem strukturellen Wachstum und der Zuwanderung sind indes schwer auseinander zu hal-

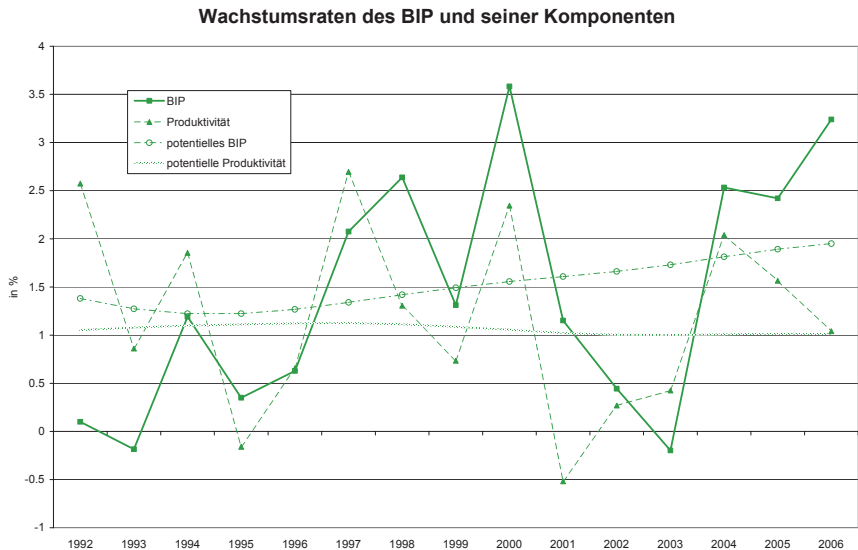
<sup>8</sup> Zur Bestimmung der strukturellen Wachstumsrate wurde zunächst eine Retropolation der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten bis 1980 durchgeführt. Anschliessend wurden die Daten anhand der Prognosen der Expertengruppe für Wirtschaftsprognosen des Bundes bis 2008 fortgeschrieben und dann mit Hilfe von demographischen Szenarien und einer stabilen Wachstumsrate der Produktivität gemäss dem für die Schuldenbremse verwendeten Modell weiter bis 2010 extrapoliert. Diese maximale Ausdehnung des Beobachtungszeitraums ist erforderlich, um die für einen - hier mit einem Glättungsfaktor Lambda von 100 verwendeten - Hodrick-Prescott-Filter typische Verzerrung an den Rändern zu vermeiden. Unter dieser Voraussetzung werden die Hodrick-Prescott-Filter oft als die besten angesehen, um Konjunkturprognosen durchzuführen. Die Variation des Beobachtungszeitraums ermöglicht die Prüfung der Robustheit der Zahl von 1,05% pro Jahr, die für das Trendwachstum der Arbeitsproduktivität eruiert wurde.

<sup>9</sup> OECD : "Examen des politiques par pays - Suisse, 2007", Paris, 2007.

<sup>10</sup> Es gilt allerdings zu erwähnen, dass die Personenfreizügigkeit nach 2002 noch gewissen nicht sehr bedeutenden Einschränkungen unterworfen war. Bis 2004 wurden weiterhin die Löhne kontrolliert und Kontingente galten noch bis Mitte 2007.

ten, da sie wechselseitig aufeinander einwirken. Allerdings weisen Schätzungen der OECD<sup>9</sup> darauf hin, dass vor 2002 die Konjunktur in der Schweiz die Zuwanderung verursacht hat, während seit 2002 die Personenfreizügigkeit eine entscheidende Rolle für die Dynamik des Wirtschaftswachstums in der Schweiz gespielt hat<sup>10</sup>. Unsere nachfolgenden Überlegungen bekräftigen dies.

Abbildung 14:



Quelle: SECO

Die Konjunktur allein genügt nicht mehr, um die Zuwanderung zu erklären

Bei der Zuwanderung muss zwischen einem strukturellen und einem konjunkturellen Aspekt unterschieden werden. Bis 2002 konnte die Zuwanderung weitgehend allein durch die Konjunktur erklärt werden, wie die nachstehende Abbildung 15 zeigt. Dabei liess sich ein sog. Hysterese-Effekt<sup>11</sup> feststellen: Wendete sich die Konjunktur ins Negative, kehrte die Mehrzahl der Zuwanderer nicht in ihr Heimatland zurück. Die Produktionskapazitäten der Schweiz lagen somit nach jedem Konjunkturzyklus auf einem langfristig höheren Niveau.

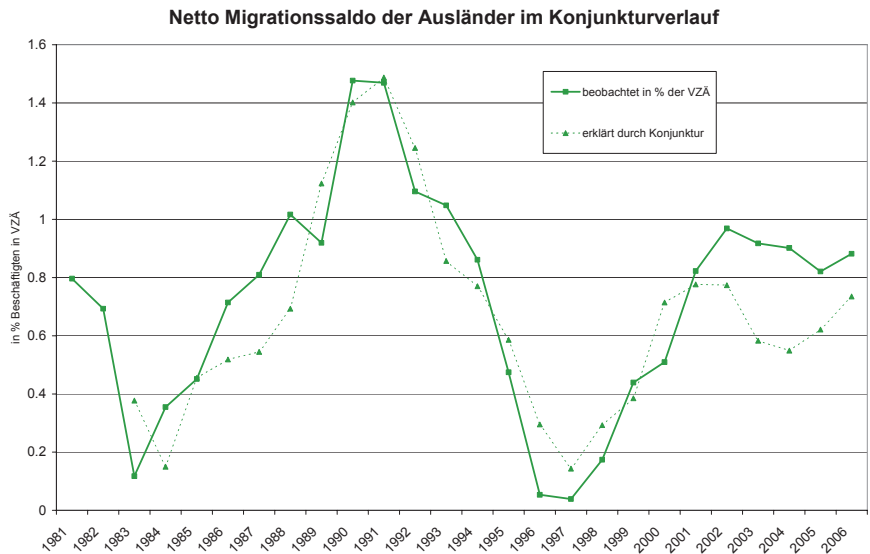
Seit ab 2002 gestaffelt die Personenfreizügigkeit eingeführt wurde, gelingt es der Konjunktur allein nicht mehr, das Gesamtmass der Nettozuwanderung allein zu er-

<sup>11</sup> Hysterese : Zufallsschwankungen ergeben irreversible Effekte.



klären. Etwa 9'000 Personen wandern zusätzlich zu, über die konjunkturbedingt erwartete Zahl hinaus. Diese Zahl entspricht der Schätzung, die Straubhaar (1999) vorlegte, der eine zusätzliche Einwanderung von 10'000 Personen pro Jahr aus der EU erwartete, dies unter Ausschluss des Konjunkturlinflusses. Nach Straubhaar (1999)<sup>12</sup> sollte die Nettozuwanderung vor allem in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit stattfinden, um sich dann abzuschwächen und nach 10 Jahren spürbar zurückzugehen. In der Tat lässt sich feststellen, dass die Zuwanderung, die nicht durch die Konjunktur erklärt wird, seit 2005 schon zu sinken begonnen hat. Da die seinerzeitigen Schätzungen im Lichte der laufenden Entwicklung gut abscheiden, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Personenfreizügigkeit ab 2012 aufhören wird, ein bedeutender Erklärungsfaktor der Zuwanderung zu sein. Auf Grund dessen, was man heute wissen kann, entwickelt sich die Zuwanderung jedenfalls getreu den Erwartungen, die man diesbezüglich formuliert hatte, nur dass sie noch einen Zusatzeffekt hat, indem sie eine günstige Konjunkturlinentwicklung verstärkt, ohne dass inflationäre Effekte auftreten. Da schwer vorhersehbar, war dieser Zusatzeffekt 1999 nicht untersucht worden.

Abbildung 15:



Quelle: SECO

<sup>12</sup> T. Straubhaar, 1999, "Integration und Arbeitsmarkt, Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union", Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr 3, BWA Schriftenreihe,

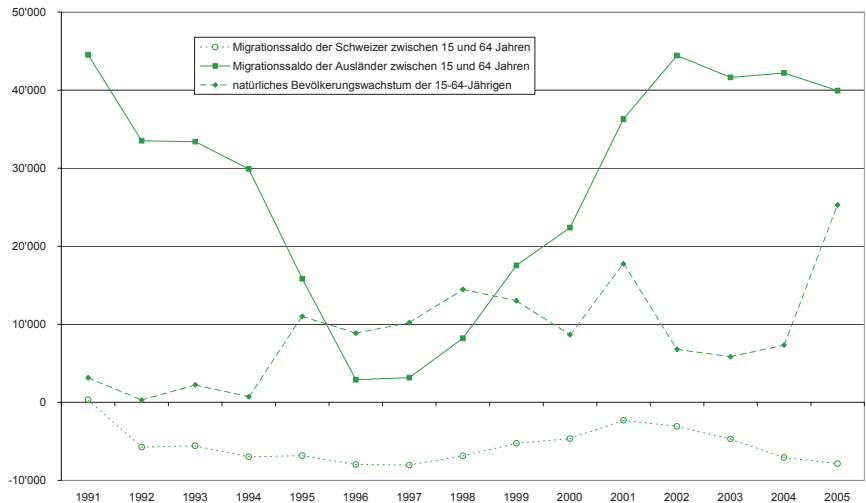
Die Entwicklung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte

Neben den Zuwanderern, die ihr Domizil in die Schweiz verlegen, müssen auch die Grenzgänger und die Kurzaufenthalter beachtet werden. Straubhaar (1999) ging davon aus, dass sich das Arbeitsangebot insbesondere entlang der Grenzen entwickeln würde, und dass es zur Herausbildung grenzüberschreitender Arbeitsmärkte als einer wesentlichen Erscheinung der Personenfreizügigkeit kommen würde. Rekrutierungsmöglichkeiten in geographischer Nähe scheinen denn auch zu einer wesentlichen Komponente der Arbeitsmarktflexibilität in der Schweiz geworden zu sein.

Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gemäss ihrer verschiedenen Komponenten. Neben der Nettomigration bei den Ausländern sind dies das natürliche Bevölkerungswachstum in der Schweiz und der Migrationssaldo der Schweizer. Es lässt sich feststellen, dass diese zweitgenannten Reihen auf wesentlich tieferem Niveau liegen und auch wesentlich weniger schwanken. Es geht hier um tiefer gründende Entwicklungen, die von der Politik weniger beeinflusst werden können.

Abbildung 16:

**Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter**  
in der Schweiz zwischen 1991 und 2005



Quelle: BFS und Berechnungen SECO<sup>13</sup>

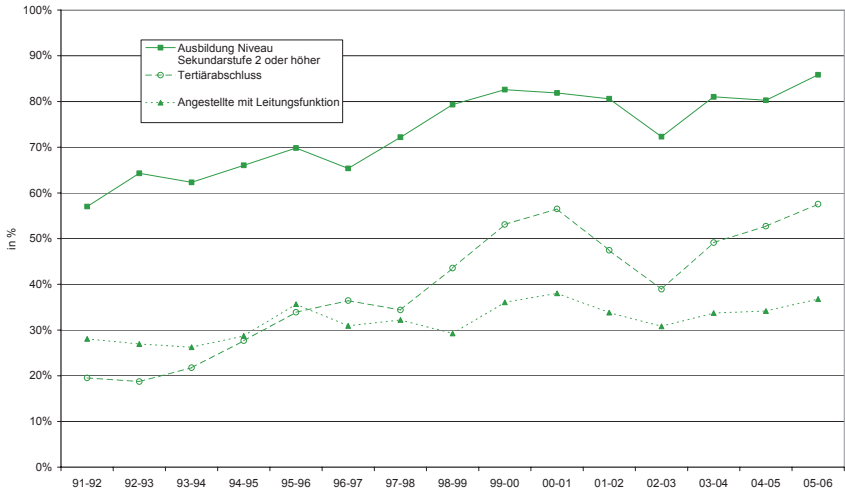
<sup>13</sup> Die Bevölkerungsentwicklungen stellen auf die ständige Wohnbevölkerung ab. Der natürliche Zuwachs bei den 15-64-Jährigen wird dabei residuell bestimmt und ist deshalb in höherem Mass dem Risiko statistischer Divergenzen ausgesetzt. Andere Methoden zeigen einen stabiler verlaufenden Zuwachs im Bereich von 10'000 Personen.

Die Personenfreizügigkeit hat zu einem tiefen Wandel in der Natur der Zuwanderung geführt.

In der Vergangenheit war die Zuwanderung eine mögliche Erklärung der schwachen Produktivitätsentwicklung in der Schweiz gewesen. Einerseits waren die Zuwanderer beruflich eher tiefer qualifiziert. Andererseits hatten vor allem diejenigen Wirtschaftszweige einen quasi uneingeschränkten Zugriff auf ausländische Arbeitskräfte, die eine tiefe Produktivität kannten und starken Konjunkturschwankungen unterlagen (Bau und Tourismus). Die Einführung der Personenfreizügigkeit hat nun nicht nur dazu geführt, dass in einer regionalen Dimension künstlich geschaffene Barrieren bei der Anstellung von Personal weggefallen sind. Dies trifft auch mit Bezug auf die Branchen und die beruflichen Qualifikationen zu. Diese beiden Aspekte werden nachstehend beleuchtet. Ausmerken ist allerdings, dass der Wandel bei den beruflichen Qualifikationsstrukturen und bei den Rekrutierungsmöglichkeiten nach Branchen schon in den 90er Jahren eingeleitet worden war, und zwar mit der Abschaffung des Saisonierstatuts. Die Personenfreizügigkeit hat diese Entwicklung zumindest nicht rückgängig gemacht.

Abbildung 17:

### Entwicklung des Ausbildungsstands und der Funktion der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz



Quellen: SAKE-BFS

Der Beitrag gemäss den beruflichen Qualifikationen

Wie ausgeführt, ist im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung die Frage des Niveaus des Humankapitals der Zuwanderer von grosser Bedeutung. Laut den Berichten des Arbeitsmarktobservatoriums bestätigt sich, dass die Zuwanderung seit 2002 von einer anderen Art ist, mit einem deutlich höheren Niveau an Erfahrung und Kenntnissen der neuen Zuwanderer. Auch die Tatsache, dass die Zuwan-

derer aus der EU teilweise die Zuwanderung aus weiter entfernten Ländern verdrängt haben, erklärt diesen Wandel.

Der Beitrag der Bilateralen nach Wirtschaftszweigen

Denkt man an die Frage, ob die Zuwanderung auf die produktivsten Sektoren ausgerichtet war, so geht dies aus den verfügbaren Zahlen allerdings nicht direkt hervor. Manche Sektoren mit traditionell starker Zuwanderung (Bau, Tourismus, Landwirtschaft) scheinen auch von neuem ausländische Arbeitskräfte angezogen zu haben. Jedoch greifen nun auch andere Branchen, wie die Unternehmensdienstleistungen, auf Zuwanderer zurück. Es ist somit nicht möglich zu bestätigen, dass die Personenfreizügigkeit vor allem den Sektoren mit hoher Wertschöpfung zugute kam, doch im Vergleich zu vorhergehenden Zuwanderungswellen kann doch gesagt werden, dass sich die Zuwanderung nun recht schnell und viel ausgeglichener auf alle Sektoren verteilt, was besonders bei den Finanzdienstleistungen, den unternehmensbezogenen Dienstleistungen und im Bildungswesen bemerkenswert ist.

Tabelle 2: Ausländische Beschäftigung nach Branche und Aufenthaltsdauer in der Schweiz<sup>1</sup>  
(in Prozent, 2006)

<b>Wirtschaftszweige</b>	<b>0-2 Jahre</b>	<b>2-5 Jahre</b>	<b>5-10 Jahre</b>	<b>Mehr als 10 Jahre</b>
Land- und Forstwirtschaft	1.8	2.0	2.0	1.0
Verarbeitendes Gewerbe, Industrie	14.8	13.7	13.7	22.2
Baugewerbe	8.5	8.5	8.5	12.5
Handel, Reparatur	11.0	10.1	10.1	11.5
Gastgewerbe	10.4	11.4	11.4	7.6
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	2.7	2.9	2.9	4.7
Kredit- und Versicherungsgewerbe	6.4	5.3	5.3	2.3
Immobilien, Vermietung, Informatik, F&E	18.9	14.6	14.6	9.5
Öffentliche Verwaltung	2.9	2.1	2.1	3.5
Unterrichtswesen	7.9	9.8	9.8	4.2
Gesundheits- und Sozialwesen	7.6	12.2	12.2	13.8
Sonstige Dienstleistungen; private Haushalte	6.9	7.3	7.3	6.9
Ohne Angabe/unbekannt	0.2	0.2	0.2	0.1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Erwerbstätige Ausländer, die im Erwachsenenalter in die Schweiz eingewandert sind.

Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, 2006.

Der Beitrag der Bilateralen zur Produktivität (Hypothese)

Die Personenfreizügigkeit hat zweifellos eine direkte Auswirkung auf das Produktionspotenzial, da sie das Arbeitsangebot erhöht. Für die Löhne ist es jedoch wichtiger zu wissen, ob auch die Produktivität erhöht wird. Dies könnte über sechs hauptsächliche Kanäle der Fall sein, doch müssen sich diese Auswirkung noch bestätigen:

- Die Zuwanderer bringen ein Humankapital mit, welches das der Schweiz ergänzt. Diese Komplementarität zwischen schweizerischen und ausländischen Arbeitskräften verbessert sich mit der Zeit und durch eine gute Integration.
- Schweizerische und ausländische Unternehmen zögern weniger, in der Schweiz zu investieren, da sie wissen, dass es bei der Personalrekrutierung keine Beschränkungen bei gewissen Arten von Qualifikationen geben wird. Dadurch werden die Investitionen gefördert.
- Der innovative Sektor (Forschung und Entwicklung usw.) wird durch die Aufhebung von Beschränkungen für qualifiziertes Personal besonders gestärkt. Dadurch wird die Innovation gefördert.
- Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen nimmt zu, indem besonders die ausländischen Unternehmen einfacher neue Leistungen anbieten können, insbesondere dank entsandten Mitarbeitern mit einer kurzfristigen Aufenthaltsbewilligung (bei diesen erfolgte der Übergang von einem Bewilligungs- zu einem Meldeverfahren). Unter diesem Druck nimmt nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der direkt konkurrenzieren Wirtschaftszweige zu. Es verbessert sich auch die Wettbewerbsfähigkeit der Zulieferbranchen (mehr Absatzmöglichkeiten) und der weiterverarbeitenden Wirtschaftszweige (grössere Auswahl an Produkten und Dienstleistungen)
- Eng damit verbunden ist eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen auf dem europäischen Markt. Sie können beweglicher auf Nachfrageentwicklungen im umgebenden Ausland reagieren, seit sie nicht mehr gewärtigen müssen, wegen mangelnder personeller Ressourcen nicht rasch genug liefern zu können.
- Die Zuwanderung hilft auch der Finanzierung der öffentlichen Infrastrukturen und der Sozialversicherungen. Allerdings handelt es sich hier um eine kurzfristige Auswirkung. Langfristig brauchen die neu Angekommenen auch öffentliche Investitionen und werden Rentner. Der Nutzen der Zuwanderung besteht somit darin, die Finanzierungsprobleme der Sozialwerke um einige Jahre hinauszuschieben, gelöst werden sie dadurch allerdings nicht.

Für jede dieser Auswirkungen gibt es statistische Indikatoren, dass ein solcher Prozess im Gang ist. Entgegen den Erfahrungen der Vergangenheit, als das Saisonierstatut und die nach Branchen differenzierten Rekrutierungsmöglichkeiten in Zeiten einer starken Zuwanderung der Arbeitsproduktivitätsentwicklung geschadet haben, kann man nun durchaus hoffen, dass die Personenfreizügigkeit nicht nur Auswirkungen auf das Produktionspotenzial hat, sondern mittelfristig auch auf die Wachstumsrate der Produktivität.

Die internationalen Erfahrungen hinsichtlich der Auswirkungen der Zuwanderung auf die Produktivität

Laut der OECD<sup>14</sup> hat die Zuwanderung unter gewissen Voraussetzungen, wozu insbesondere eine hohe Arbeitsmarktflexibilität gehört, positive, aber nicht signifikante Auswirkungen auf das Wachstum der Reallöhne der Ansässigen. Die Schweiz hat den Vorteil, über einen flexiblen Arbeitsmarkt zu verfügen, dank dem die Zuwanderer besser integriert werden können, ohne dass sich negative Auswirkungen für die lokalen Arbeitskräfte ergeben. Wichtig für die Auswirkungen auf gewisse Untergruppen der Bevölkerung ist auch, dass das Humankapital der Zuwanderer möglichst diversifiziert ist. Aus diesem Grund besteht in den OECD-Ländern die Tendenz, die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu fördern, wie dies auch in der Schweiz zu beobachten ist. Insgesamt kann eine erfolgreich gestaltete Immigrationspolitik also zu einem beschränkten Anstieg der Wachstumsrate der Einkommen der Ansässigen führen. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die Schweiz hinsichtlich dieser internationalen Erfahrung ein Sonderfall wäre. Jedoch bestätigen die Empfehlungen der OECD im Länderbericht 2007 zur Schweiz, dass das Land noch mehr von der Zuwanderung profitieren kann, indem es eine konsequente Immigrationspolitik verfolgt (frühzeitige Einschulung zwecks erleichtertem Spracherwerb bei den Immigrantenkindern usw.).

Auch die Schweizer profitieren von der Personenfreizügigkeit, um im Ausland zu arbeiten

Schliesslich sollte nicht vergessen werden, dass die Auswanderungsrate und der Wanderungssaldo der Schweizer ins Ausland seit 2002 ebenfalls Höchstwerte erreicht haben. Zum ersten Mal macht sich eine solche Entwicklung während einem wirtschaftlichen Aufschwung bemerkbar, während dies traditionellerweise ein Indikator für eine lokale Wirtschaftskrise war. Man kann daher nicht ausschliessen, dass dieses völlig neue Phänomen auf die Personenfreizügigkeit zurückzuführen ist. Die Schweiz weist eine lange Tradition der Auswanderung auf, und die Globalisierung hat diese Tendenz noch verstärkt. Die Personenfreizügigkeit stellt für viele junge Schweizer eine bedeutende Karte dar, die sie bei der Verfolgung ihrer beruflichen Karriere in einer sich globalisierenden Welt ausspielen können, und zwar dank der verbesserten Möglichkeiten, eine Ausbildung oder erste Arbeitserfahrungen im Ausland zu erwerben.

<sup>14</sup> Arbeitsdokument Nr. 562 der OECD, noch nicht veröffentlicht.

### Abschnitt 3: Ausführliche Analyse nach Sektoren

Vorteile und Nachteile der Sektoranalyse Ein anderer traditionell verwendeter Ansatz für die Analyse des Wachstumsprozesses eines Landes besteht darin, von den Wirtschaftszweigen auszugehen, um dann auf die gesamtwirtschaftliche Ebene zu gelangen. Die beiden Arten der Analyse führen nicht systematisch zu denselben Ergebnissen, denn die Dynamik auf Branchenebene ergibt oft eine Relativierung von vorschnellen Schlussfolgerungen auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene. Allerdings ist die Analyse nach Wirtschaftszweigen sehr viel weniger stabil und vernachlässigt die bedeutenden Interaktionen zwischen den Wirtschaftszweigen. Ausserdem ermöglicht sie keinen Gesamtüberblick über die Faktoren, welche das sektorielle Wachstum antreiben, da sich diese häufig auf der Ebene der Rahmenbedingungen für das ganze Land finden.

Vor dem Beginn der Analyse ist ausserdem noch auf Messprobleme aufmerksam zu machen, die mindestens auf drei Ebenen sehr bedeutend sind:

- Da keine besseren Messgrössen bestehen, wird die Wertschöpfung im nicht marktwirtschaftlichen Sektor anhand der Produktionskosten gemessen, was den geschaffenen Nutzen nicht wiedergibt. Die öffentliche Verwaltung, das Gesundheits- und das Bildungswesen sind davon besonders betroffen. Die Veränderung der Produktivität in diesen Sektoren widerspiegelt weitgehend die Änderungen der Reallöhne der öffentlichen Angestellten, was keine Messung des Wertes der geleisteten Dienste beinhaltet.
- Bei den internationalen Vergleichen verwendet die Schweiz praktisch dieselbe Nomenklatur wie Eurostat, jedoch gemäss dem Konzept der Unternehmen und nicht der Betriebsstätten. Das Bestehen besonders grosser Unternehmen oder öffentlicher Verwaltungen kann zu Verzerrungen bei der Verteilung der Arbeitsstellen und der Wertschöpfung zwischen den verschiedenen Wirtschaftszweigen führen. Zum Beispiel weist die Schweiz im internationalen Vergleich einen sehr schwachen Unterrichtssektor auf, da die Lehrer in der öffentlichen Verwaltung zusammen mit den anderen kantonalen Beamten eingereicht sind.
- Die meisten europäischen Länder messen die sektorielle Produktivität anhand der Arbeitsstunden. Die Schweiz und die Niederlande bilden hier eine Ausnahme und messen die Produktivität anhand der Vollzeitäquivalente. Dadurch entstehen allerdings nur geringfügige Verzerrungen, wenn die Entwicklung der Normalarbeitsstunden in der ganzen Wirtschaft gleich ist.

Angesichts dieser Einschränkungen sind die Vergleiche zwischen den Sektoren mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten, vor allem im internationalen Vergleich. Mit den verfügbaren Statistiken können die Sektoren anhand von 4 Kriterien analysiert werden:

1. Die Entwicklung der sektoriellen Deflatoren,
2. Der Anteil an der Wertschöpfung und seine Entwicklung,
3. Der Anteil an der Beschäftigung und seine Entwicklung,
4. Niveau und Entwicklung der realen Produktivität.

Entwicklung der relativen Preise

Als erster Aspekt sind die spezifischen Deflatoren der verschiedenen Branchen zu betrachten. Die Sektoren, bei denen die relativen Preise gestiegen sind, waren die Finanzdienstleistungen, die persönlichen Dienstleistungen, der Tourismus und die Unternehmensdienstleistungen. Die Industrie, der Transport- und Kommunikationssektor, die Landwirtschaft und die Versicherungen haben dagegen ihre Preise eher gesenkt. Diese Entwicklungen der relativen Preise erklären sich unter anderem durch den Anteil der Arbeit an der Wertschöpfung, die Komplementarität des Humankapitals mit dem Sachkapital und die Bedeutung des technischen Fortschrittes im jeweiligen Sektor.

Die Entwicklung der Wertschöpfung in der Schweiz

Der hauptsächliche Indikator für die Beschreibung des Wandels der Wirtschaftsstrukturen ist der Anteil des Sektors an der gesamten Wertschöpfung sowie seine Variation. Diese beiden Werte werden in der nachstehenden Grafik gezeigt. In Übereinstimmung mit der strukturellen Entwicklung in Richtung der Dienstleistungen gewinnen das Finanzwesen, das Versicherungswesen, die unternehmensbezogenen Dienstleistungen, das Gesundheitswesen, die Verwaltung, aber auch der Verkehrs- und der Kommunikationssektor in der Schweiz an Bedeutung, was zu Lasten der Landwirtschaft, der Industrie und des Baus geht. Die einzige bemerkenswerte Ausnahme ist die negative Entwicklung im Tourismussektor, der mit einer starken internationalen Konkurrenz und einer preissensitiven Nachfrage konfrontiert ist. Die Strom-, Energie- und Wasserversorgung stellt eine weitere Ausnahme dar, da sie sich bis 2002, als das Elektrizitätsmarktgesetz in der Volksabstimmung abgelehnt wurde, gut hielt, um dann einen Anteilsrückgang zu verzeichnen. Der Handel, die persönlichen Dienstleistungen, das Unterrichtswesen und der Bergbau sind in struktureller Hinsicht relativ stabil.

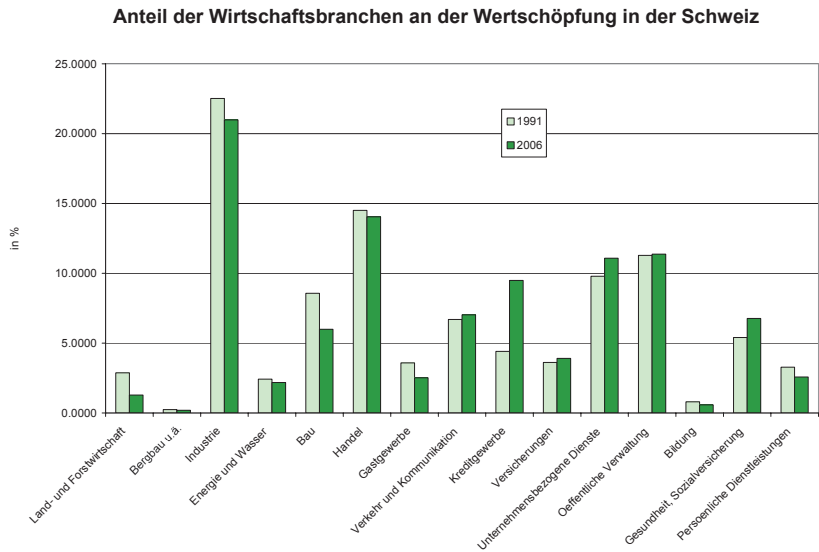
...und im internationalen Vergleich

Im Vergleich zum Ausland zeichnet sich die Schweiz durch eine hohe Bedeutung des Finanzsektors aus, sowie durch das fast völlige Fehlen von Bodenschätzen. Die strukturelle Entwicklung in der Schweiz verläuft sehr ähnlich wie diejenige unserer europäischen Nachbarn, allerdings ist der Rückgang in der Industrie weniger ausgeprägt, gleich wie in Deutschland



oder in Österreich. Die robuste Position der Industrie wird durch einen stärkeren Rückgang im Bauwesen und in der Strom- und Wasserversorgung kompensiert. Im Dienstleistungssektor lässt sich feststellen, dass der Finanzsektor im internationalen Vergleich einen ausserordentlichen Anstieg seines Anteils erlebte, während im Tourismussektor ein nicht erwarteter Rückgang zu beobachten war und die Unternehmensdienstleistungen im Vergleich zu anderen Ländern nur zögerlich an Gewicht gewannen. Schliesslich erscheint die Restrukturierung der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zu den anderen Ländern als gering.

Abbildung 18:

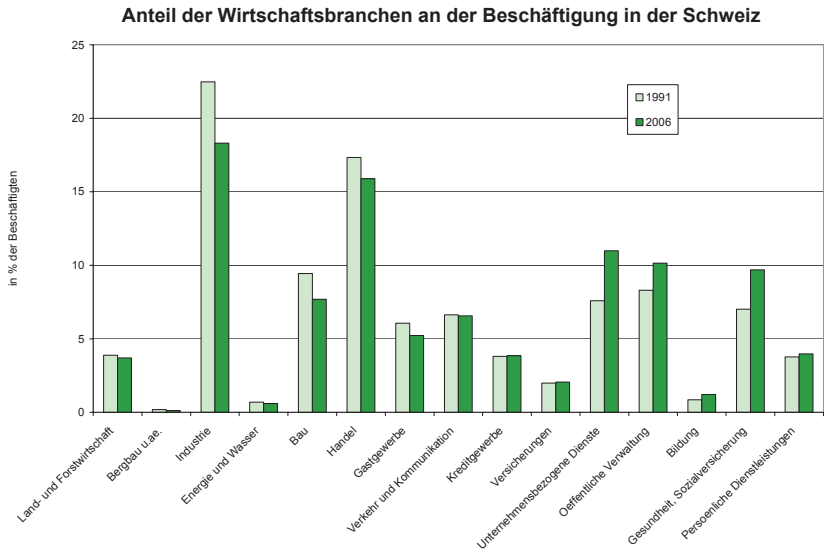


Quellen: BFS, SECO

Die Entwicklung der Beschäftigung in der Schweiz

Die höchste Dynamik hinsichtlich der Beschäftigung zeigten zwischen 1991 und 2006 die unternehmensbezogenen Dienstleistungen, das Unterrichtswesen, das Gesundheitswesen und die öffentliche Verwaltung, d.h. ausschliesslich die binnenorientierten und die staatsnahen Sektoren. In den anderen Branchen ist entweder eine Stabilität oder ein Rückgang der Beschäftigung zu beobachten, letzteres vor allem in der Industrie und im Tourismussektor. Seit dem Referendum von 2002 hat die Strom- und Wasserversorgung Anteile an der Gesamtbeschäftigung verloren. Überraschend war die Feststellung, dass die Beschäftigung in der Landwirtschaft während der Krise von 1991 bis 1997 zunahm. Das Bauwesen hat sich nach seiner Krise in den 90er Jahren schliesslich wieder stabilisiert.

Abbildung 19:



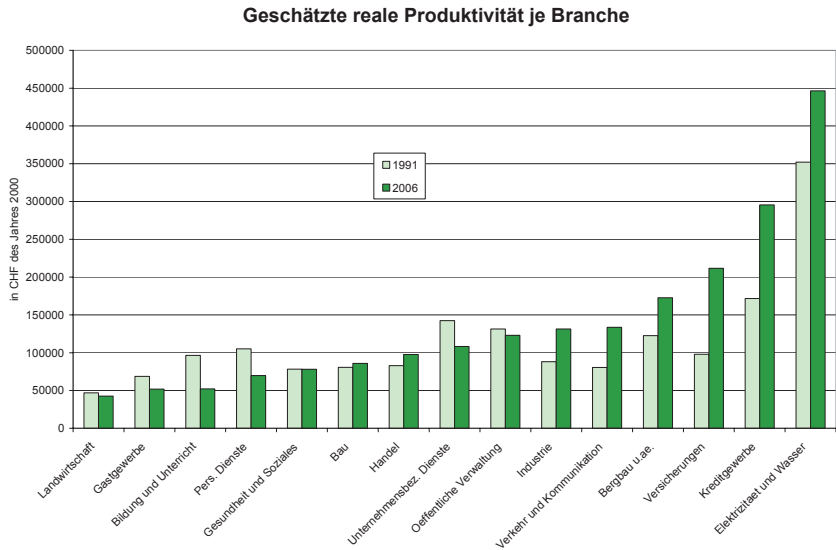
Quellen: SECO und BFS

...und im internationalen Vergleich

Wenn man das Kriterium des Anteils an der Beschäftigung wählt, sind im internationalen Vergleich die starken Sektoren insbesondere der Finanzsektor, gefolgt von der Industrie, dem Tourismus, dem Handel, den Transporten, der Kommunikation und dem Bausektor. Dagegen sind nur relativ wenige Leute im Sektor der unternehmensbezogenen Dienstleistungen und in der öffentlichen Verwaltung einschliesslich des Unterrichtswesens tätig.

Allerdings ergibt sich ein ganz anderes Bild, wenn man die Entwicklung betrachtet. Die stärksten Restrukturierungen erfolgten in der Schweiz in den Bereichen Industrie, Bauwesen, Handel, Tourismus sowie Verkehr und Kommunikation, während die Beschäftigung im öffentlichen Sektor anstieg, ein Phänomen, das in Europa selten zu beobachten war (ausser im Gesundheitswesen). So ist eine Konvergenz der Beschäftigungsstruktur in der Schweiz in Richtung des europäischen Durchschnitts zu beobachten, mit Ausnahme der unternehmensbezogenen Dienstleistungen, die sowohl hinsichtlich des Anteils als auch hinsichtlich der Entwicklung im Vergleich zum Ausland relativ schwach vertreten sind, was auch rein statistische Gründe haben kann.

Abbildung 20:



Quelle: SECO

Die Entwicklung der realen Produktivität

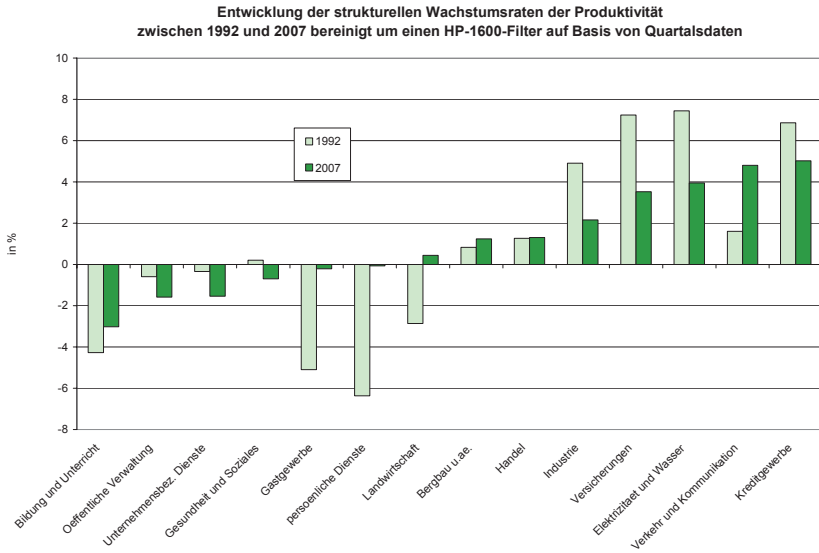
Hinsichtlich der Produktivität ist die ausserordentliche Leistung der Finanzintermediation hervorzuheben, deren Wachstum bei über 4% im Jahr liegt. Ansonsten waren auf lange Sicht nur in 5 anderen Branchen Produktivitätsgewinne zu beobachten: Versicherungen, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Verkehr und Kommunikation, Industrie und Handel<sup>15</sup>. Einen Rückgang der Produktivität verzeichneten die Landwirtschaft, das Unterrichtswesen, der Tourismus, die Dienstleistungen und die öffentliche Verwaltung, obwohl erneut gesagt werden muss, dass insbesondere bei den öffentlichen Diensten statistische Probleme bestehen. Einen besonderen Fall stellt die Strom- und Wasserversorgung dar, bei der bis 2002 eine starke Zunahme der Produktivität zu beobachten war, der dann bis 2005 ein massiver Rückgang folgte. Schliesslich stammen die Produktivitätsgewinne im Bereich Verkehr und Kommunikation fast ausschliesslich aus dem Telekommunikationssektor.

Die Entwicklung der Wachstumsrate der realen Produktivität könnte sich ausgleichen

Allerdings lässt sich, wie die folgende Grafik zeigt, eine gewisse Konvergenz der Zuwachsraten bei der Arbeitsproduktivität zwischen den Sektoren in der Schweiz nicht ausschliessen, wenn man die Daten filtert, um sie vom Einfluss der Konjunktur zu bereinigen:

<sup>15</sup> Gemäss Abbildung 20 haben die Branchen Elektrizitätsversorgung, Stein und Erden und Bau ihre Produktivität zwischen 1991 und 2006 verbessert. Man kann jedoch nicht ausschliessen, dass dies auf die Konjunktur und einzelne Schocks zurückzuführen ist.

Abbildung 21:



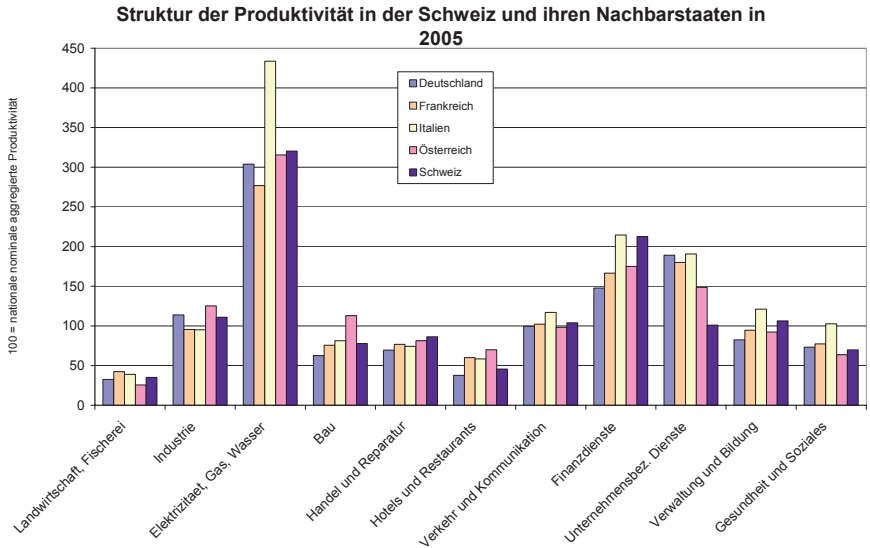
Quelle: SECO

Die Schweiz scheint sich auf die Sektoren zu spezialisieren, in denen sie komparative Vorteile aufweist

Im internationalen Vergleich scheint die Produktivität in der Landwirtschaft, im Tourismus und bei den Unternehmensdienstleistungen recht schwach zu sein, während sie in der Industrie und bei den Finanzdienstleistungen relativ stark ist.<sup>16</sup> Diese Dichotomie zwischen den Produktivitätsniveaus der verschiedenen Sektoren scheint ausserdem noch zuzunehmen. Auf internationaler Ebene besteht somit keine Konvergenz bei der Produktivität. Mit anderen Worten hat die Schweiz ihre komparativen Vorteile in den Sektoren, in denen sie bereits stark war, weiter verbessert. Schliesslich ist festzustellen, dass in den liberalisierten Sektoren der Strom- und Wasserversorgung in Europa beträchtliche Fortschritte hinsichtlich der Produktivität erzielt wurden, während die Schweiz als einziges Land einen deutlichen Rückgang aufweist, dies allerdings erst seit 2002.

<sup>16</sup> Diese Aussage fusst auf einer grösseren Zahl von Ländern als in der Abbildung 22 abgebildet sind. Die Vergleiche erfolgen jeweils im Verhältnis zum nationalen Mittel, was vertretbar ist, da die Schweiz sich bei der Arbeitsproduktivität nahe beim Mittel der verglichenen Staaten hält.

Abbildung 22:



Quelle: SECO, BFS, Eurostat

Die Auswirkungen der Liberalisierungen auf die Sektoren

Aus den eben gemachten Analysen lassen sich einige Folgerungen ziehen. Die Auswirkungen der Liberalisierungen sind besonders auffällig. Einerseits hält der Telekommunikationssektor seinen Anteil an der Wertschöpfung, senkt die Preise und erhöht seine Produktivität. Andererseits hat der Sektor der Strom- und Wasserversorgung nach der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes 2002 hinsichtlich der Wertschöpfung an Bedeutung verloren und die Produktivität ist zurückgegangen, ohne günstigere Preise zu bieten. Zwar schaffen die liberalisierten Sektoren oft keine Arbeitsplätze, da sie ihre Bemühungen eher auf die Erhöhung der Produktivität konzentrieren, aber diese Verluste sind bescheiden im Vergleich zu denen der nicht liberalisierten Sektoren, wie die internationalen Vergleiche und das Beispiel der Strom- und Wasserversorgung zeigen. Folglich gibt es keine vernünftigen Argumente, um die Liberalisierungen hinauszuschieben.

Der Dienstleistungsbericht des SECO<sup>17</sup> bestätigt, dass der Rückstand bei den Liberalisierungen gegenüber der EU sehr kostspielig ist, unter anderem weil dies den ausländischen Unternehmen einen komparativen Vorteil verschafft. Vaterlaus et al.(2005)<sup>18</sup> kommen zum selben Schluss, indem sie Struk-

<sup>17</sup> SECO, 2005, "Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU", Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 12D, SECO, Bern.

<sup>18</sup> S. Vaterlaus, M. Saurer, C. Spielmann, H. Worm & P. Zenhäusern, 2005, "Staatliche sowie private Regeln und Strukturwandel", Strukturberichterstattung Nr. 28, SECO, Bern.

turbürche in verschiedenen Wirtschaftszweigen analysieren. Dieses Argument kann auch auf die Landwirtschaft angewandt werden, die sich angesichts der weltweiten wirtschaftlichen Entwicklungen ebenfalls so schnell wie möglich auf eine lebensfähige Zukunft vorbereiten sollte.

Die Auswirkungen der internationalen Öffnung auf die Sektoren

Zweitens ist festzustellen, dass die für die internationale Konkurrenz geöffneten Sektoren in der Schweiz sehr gut abschneiden. Selbst der Rückgang der Beschäftigung in der Industrie ist im Vergleich zur internationalen strukturellen Entwicklung relativ, während manche Branchen im der internationalen Konkurrenz geöffneten Sektor eine beträchtliche Steigerung der Produktivität erleben. Ausserdem scheint die Öffnung die Schweizer Wirtschaft zu einer Spezialisierung in den Branchen mit den bedeutendsten komparativen Vorteilen zu führen, d.h. vor allem Richtung Finanzdienstleistungen und gewisse Industrien. Diese Branchenanalyse bestätigt Surchat (2005)<sup>19</sup>, der von einem Wachstumsmodell ausgeht, in dem die internationale Öffnung die hauptsächliche Quelle für das Produktivitätswachstum in der Schweiz ist. Parallel hat der Aussenwirtschaftsbericht 2007 des Bundesrates bestätigt, dass in vielen Sektoren weiterhin ein grosses Potenzial für die internationale Öffnung besteht.

Auch ändernde Präferenzen der Konsumenten und die Konjunktur erklären die Leistung der Sektoren

In den Branchen, die keine bedeutende Entwicklung der Produktivität aufgrund von Reformen oder infolge der internationalen Öffnung aufweisen, ist die Strukturentwicklung von der Verlagerung der Struktur der Binnennachfrage in Richtung Tertiärbereich gekennzeichnet. Diese dritte Entwicklung begünstigt insbesondere die Dienstleistungen für die privaten Haushalte, die öffentlichen Dienste, das Gesundheitswesen, das Unterrichtswesen und die unternehmensbezogenen Dienstleistungen. Dieser Aspekt im Wachstumsprozess, der im Abschnitt zum Problem einer dualen Wirtschaftsstruktur ausführlicher erläutert wird, unterstreicht die Bedeutung, den Kunden (zu den Konsumenten kommen auch der Staat und die Unternehmen) Wahlmöglichkeiten zu bieten. Denn es ist zu vermeiden, dass durch staatliche Regeln die Strukturentwicklung vom Konsum her in Richtung von Sektoren beeinflusst wird, die nur ein geringes Produktivitätswachstum aufweisen. Pissarides und Ngai (2007)<sup>20</sup> betonen den zentralen Stellenwert, der den Entscheiden der Konsumenten bei der längerfristigen strukturellen Entwicklung zukommt.

Je nach gewähltem Zeitraum muss die Leistung des Exportsektors und der Baubranche manchmal relativiert werden, da deren Geschäftsgang stark von der Konjunktur in der Schweiz

<sup>19</sup> M. Surchat, 2005, "La croissance suisse dans la croissance mondiale", S. 107-124 in "Diagnose: Wachstumsschwäche" herausgegeben von L. Steinmann & H. Rentsch von AvenirSuisse, Verlag NZZ.

<sup>20</sup> C. Pissarides & L. R. Ngai, March 2007, "Structural Change in a Multisector Model of Growth", American Economic Review, vol. 97, No. 1, p. 429-443.

und im Ausland beeinflusst wird. Die hier vorgelegten qualitativen Aussagen haben diesen Konjunkturaspekt berücksichtigt.

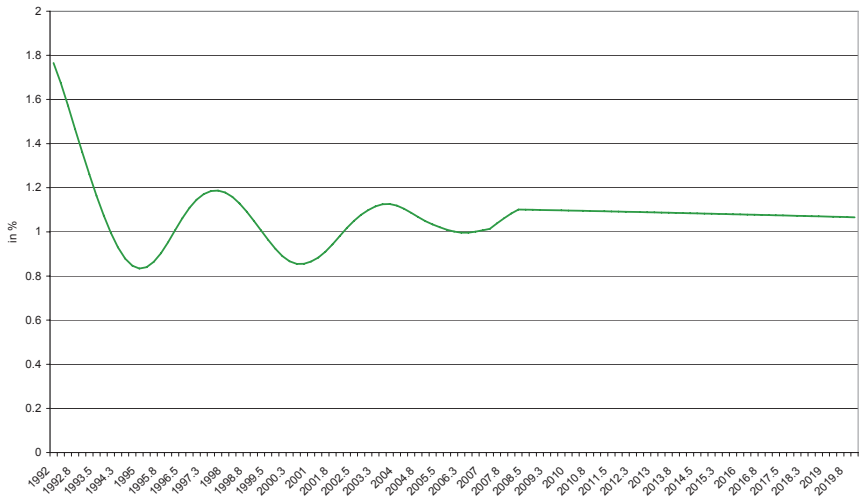
Die Divergenz der unternehmensbezogenen Dienstleistungen in der Schweiz

Angesichts der Feststellungen der vorhergehenden Absätze lässt sich die Strukturentwicklung in der Schweiz relativ problemlos durch wenige Hauptfaktoren wie die internationale Öffnung, die Liberalisierung und die Tertiärisierung erklären. Eine bemerkenswerte Ausnahme sind die unternehmensbezogenen Dienstleistungen, deren Entwicklung als einziger Sektor stark abweichend verläuft, ohne dass dies durch eine allgemeine wirtschaftspolitische Regel oder eine Analyse der Subsektoren erklärt werden könnte. Allerdings ist bekannt, dass zum Beispiel in den USA dieser Sektor eine zentrale Rolle für den modernen Wachstumsprozess spielt, während unsicher ist, inwiefern dies auch für die Schweiz zutrifft.

Abbildung 23

### Strukturelle Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität

(auf Basis einer Aggregation der 15 Wirtschaftsbranchen)



Quelle: SECO

Die Aggregation der sektoriellen Dynamiken bestätigt die aggregierte Tendenz

Dank den neuen sektoriellen Statistiken des BFS war es zum ersten Mal möglich, die langfristige Tendenz bei der Entwicklung der Arbeitsproduktivität auf der Grundlage einer Aggregation der sektoriellen Dynamiken zu ermitteln. Zu diesem Zweck wurde auf Basis von identischen Eignungskriterien für jeden Sektor eine geeignete Filterung vorgenommen, bevor zur Aggregation der gewonnen Trendwerte geschritten wurde. Die Ergebnisse sind in doppelter Hinsicht bemerkenswert. Einerseits, da sie die auf der aggregierten Ebene festgestellte

Rate einer trendmässigen Zunahme der Arbeitsproduktivität von 1,05% als einen guten Durchschnitt bestätigen, und andererseits, da sie eine Stabilität der strukturellen Wachstumsrate der aggregierten Produktivität vorhersagen, und dies obwohl die Wirtschaft tiefgreifende Wandlungen kennen wird. Dies ist das Thema des nachfolgenden Abschnittes.

#### **Abschnitt 4: Die Extrapolation der vergangenen Tendenzen**

Die neuen demographischen Szenarien sind optimistischer

Von der gesamtwirtschaftlichen Analyse und von der Sektoranalyse ausgehend ist es möglich, langfristige Wachstums-szenarien zu erstellen. Die Szenarien des SECO basieren vor allem auf der Zunahme der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten, wie sie aus den demographischen Szenarien des BFS hervorgeht, sowie auf einer konstanten Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität. Diese beiden Elemente wurden im Dezember 2006 revidiert, damit sie als Grundlage für den Bericht der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen dienen konnten.

Die aktualisierten Szenarien des SECO haben das Arbeitsangebot in Vollzeitäquivalenten der neuen demographischen Szenarien unverändert übernommen<sup>21</sup>. Dieses ist deutlich optimistischer als die vorhergehenden Szenarien, hauptsächlich wegen einer optimistischeren Einschätzung der Zuwanderung, aber auch wegen der unterstellten Zunahme der Arbeitsmarktpartizipation der Frauen und der älteren Arbeitnehmer. Diese Ausweitung des Arbeitsangebots im Vergleich der neuen zu den alten Szenarien erlaubt eine Erhöhung der Prognose des durchschnittlichen jährlichen Wachstums während der nächsten dreissig Jahren um 0,2%.

Die strukturelle Wachstumsrate der Produktivität könnte um 0,15% gestiegen sein

Hinsichtlich der Wachstumsrate der Produktivität haben die neuen Schätzungen die BIP-Daten der Jahre 2002 bis 2008 integriert<sup>22</sup> und verwenden die neue Reihe des Arbeitsangebots in Vollzeitäquivalenten gemäss dem Konzept der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die durch das BFS erstellt wird und die bis 2008 extrapoliert wurde<sup>23</sup>. Für diese Schätzungen der aggregierten Produktivität wird die Robustheit ge-

<sup>21</sup> In den Szenarien des SECO von 2003 wurde eine Zuwanderung von 15'000 Personen pro Jahr zu den demographischen Szenarien von 2001 hinzugefügt, was sich angesichts des freien Personenverkehrs als angemessen erwiesen hat. Die neuen demographischen Szenarien von 2006 scheinen dem SECO sowohl hinsichtlich der langfristigen Zuwanderung als auch hinsichtlich der Geburtenziffer optimistisch. Jedoch wurde dieses Mal keine Korrektur vorgenommen. Ausserdem muss man sich vor Augen halten, dass es sich hier um Szenarien handelt, deren Schicksal es ist, in der Zukunft wiederholt revidiert zu werden.

<sup>22</sup> Das BIP für 2007 wird vom SECO erstellt. Die Expertengruppe des Bundes hat Prognosen für 2008 abgegeben.

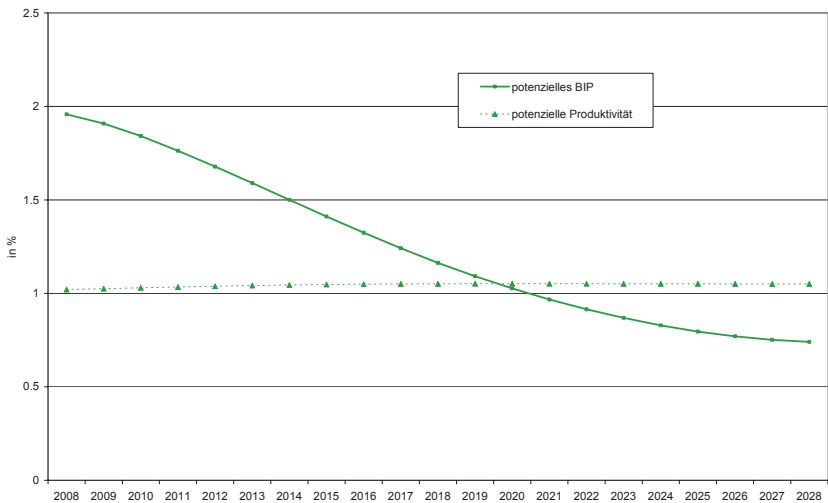
<sup>23</sup> Die Daten des BFS wurden vom SECO 2006 mit Hilfe der anderen Indikatoren des Arbeitsmarktes extrapoliert. Für 2007 und 2008 werden die Prognosen der Expertengruppe des Bundes verwendet.



testet, indem der Berechnungszeitraum am aktuellen Rand variiert wird (zwischen 2006 und 2010), was erlaubt, die Verzerrungen an den Rändern zu vermeiden<sup>24</sup>. Es ist anzumerken, dass die Schätzung von der gewählten Periode genügend unabhängig ist, so dass man die gewählte Methode für die Ermittlung langfristiger Szenarien als akzeptabel ansehen kann. Die Zahl von 1,05% Wachstum pro Jahr wurde im Dezember 2006 festgehalten. 2007 die Zahl zu revidieren wurde nicht für nötig erachtet, obwohl die neuen Schätzungen zu einem etwas niedrigeren Wert führen würden, der tendenziell in den nächsten Jahren noch weiter sinken könnte. Zwar könnte im Ergebnis die strukturelle Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität ausgehend von 0,9% in den ursprünglichen Szenarien von 2003 um 0,15% gestiegen sein. Vereinfachend ist es jedoch durchaus vernünftig, von 1% pro Jahr auszugehen<sup>25</sup>.

Abbildung 24:

### Szenario der Entwicklung der potenziellen Wachstumsraten



Quelle: SECO

Eine leicht nach oben revidierte Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität und eine günstigere demographische Entwicklung erklären, weshalb die neuen Langfristszenarien des SECO optimistischer sind. Sie werden in der folgenden Grafik wiedergegeben. Zwei Drittel der Verbesserung gegenüber dem alten Szenario sind auf die Verbesserung der Beschäftigungs-

<sup>24</sup> Der Mechanismus der Schuldenbremse verwendet ein ähnliches Verfahren.

<sup>25</sup> Diese Hypothese wird zum Beispiel vom BSV für die Prognose der finanziellen Stabilität der Sozialversicherungen in einigen seiner Modelle angewandt.

perspektiven zurückzuführen und ein Drittel auf eine dynamischere Produktivitätsentwicklung. Diese Revisionen bestätigen jedoch, dass der aktuelle Wohlstand ausschliesslich der guten Konjunktur und der Erhöhung des Arbeitsangebots infolge der Personenfreizügigkeit zu verdanken ist.

Die stilisierten Fakten von Kaldor sind in der Schweiz zu beobachten

Die Stabilität der Entwicklung der Arbeitsproduktivität, wie sie aus der Aggregation sektorieller Entwicklungen hervorgeht (vgl. Grafik oben), ist insofern überraschend, als die in den nächsten Jahrzehnten erwartete Wirtschaftsstruktur sich stark von der heutigen unterscheiden wird. Dass trotz Branchenwandel die Wachstumsrate der aggregierten Produktivität stabil bleiben kann, lässt sich allerdings in vielen Ländern über lange Zeiträume hinweg beobachten. Dieses Phänomen wurde von Kaldor (1961)<sup>26</sup> als einer der stilisierten Fakten des Wachstumsprozesses identifiziert. Diese Prognose, die sich zurzeit in der Schweiz bestätigt, stützt die Argumente jener, die glauben, dass nur eine Wirtschaftspolitik, welche die Rahmenbedingungen für die gesamte Wirtschaft verbessert, zu einer höheren Wachstumsrate der aggregierten Produktivität beitragen kann. Die sektoriellen Wachstumsraten haben nämlich die Tendenz, sich gegenseitig zu kompensieren, wodurch die aggregierte Rate unverändert bleibt. Es ist daher zu empfehlen, wirtschaftspolitische Massnahmen systematisch auf alle Sektoren auszurichten und die allgemeinen Rahmenbedingungen für die gesamte Wirtschaft zu verbessern. Eine Industriepolitik, die sich auf einige vom Staat ausgewählte Sektoren beschränkt, hat dagegen sehr bescheidene Erfolgchancen, wie die im Ausland gemachten Erfahrungen zeigen.

Weitere hier nicht aufgeführte Modelle, die verschiedene Wirtschaftssektoren unterscheiden, wurden untersucht. Sie weisen alle auf einen Rückgang der strukturellen Wachstumsrate der Produktivität hin, da sich die Wirtschaft in Zukunft vermehrt in Richtung tertiärer Sektoren orientieren wird, in denen das Produktivitätswachstum schwächer ist (Gesundheitswesen usw.). Die Szenarien des SECO können somit als optimistisch betrachtet werden, falls keine bedeutenden Wirtschaftsreformen verabschiedet werden.

Das Ziel einer Erhöhung der strukturellen Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität um 0,5% ist noch nicht erreicht

Aus den vorangehenden Analysen lassen sich die folgenden Schlüsse ziehen:

- Die Konjunktur und die Personenfreizügigkeit erklären praktisch die ganze aktuelle Dynamik,
- Die strukturelle Schwäche der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität bestätigt sich auch 2007,
- Ein möglicher Anstieg dieser Wachstumsrate um 0,15% reicht nicht aus, um die Konvergenz des Schweizer BIP pro Kopf, ausgedrückt in Kaufkraftparität, in Richtung

<sup>26</sup> Kaldor Nicholas, "Capital Accumulation and Economic Growth", in "Theory of Capital", Lutz editor, 1961.

des Durchschnitts der OECD-Länder zu vermeiden,

- Die Robustheit der Wachstumsrate der Produktivität gestützt auf sektorielle Analysen spricht für eine Wachstumspolitik, die sich auf die Rahmenbedingungen und die Gesamtheit der Wirtschaftszweige auswirkt,
- Die Szenarien des SECO sind als relativ optimistisch zu betrachten.

Wenn unter den aktuellen Bedingungen die anderen Länder der Europäischen Union weiterhin im selben Rhythmus wachsen, droht die Schweiz in weniger als 10 Jahren unter dem europäischen Durchschnitt zu liegen. Wohl bestätigt sich der Eindruck, dass die Schweiz einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer dynamischeren Wirtschaft gemacht hat, insbesondere mit dem Abkommen über den freien Personenverkehr. Um jedoch ihren Platz als relativ reiches Land behalten zu können, müsste die Schweiz eine Erhöhung der strukturellen Wachstumsrate ihrer Produktivität erreichen, d.h. hier zum Durchschnitt der anderen Länder aufschliessen. Allerdings erlaubt nur die Weiterführung eines umfassenden Reformprogramms das Erreichen eines solchen Zieles.



## **Teil I / Kapitel 2**

**Marc Surchat**

---

# **Wachstumspolitische Herausforderungen**

## **Inhaltsverzeichnis**

Einleitung .....	103
Abschnitt 1: Langfristige Herausforderung: Die internationale Öffnung.....	104
Abschnitt 2: Langfristige Herausforderung: Die Dualität der Schweizer Wirtschaft .....	110
Abschnitt 3: Langfristige Herausforderung: Die Wahrung einer hohen Erwerbsbeteiligung	117
Abschnitt 4: Langfristige Herausforderung: Eindämmung des Wachstums des Staates....	121
Abschnitt 5: Langfristige Herausforderung: Die Wissensgesellschaft .....	123
Abschnitt 6: Langfristige Herausforderung: Die Attraktivität des Produktionsstandorts .....	127

## Einleitung

Um eine möglichst wirkungsvolle Politik verfolgen zu können, gilt es die verschiedenen Herausforderungen zu untersuchen, die die Wirtschaft zu bewältigen haben wird. Auf die kommenden Jahre bezogen steht die Schweiz vor allem vor zwei grundlegenden Herausforderungen: Der weiteren Globalisierung des wirtschaftlichen Geschehens und der wachsenden demographischen Alterung. Diese beiden Herausforderungen sind untereinander verknüpft, insbesondere aber in mannigfacher Weise mit den sechs wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern verbunden, die im Wachstumspaket 2004 unterschieden worden waren. Es sind dies: 1. Der Wettbewerb auf dem Binnenmarkt, 2. Die Integration in die Weltwirtschaft, 3. Die Optimierung der Staatstätigkeit, 4. Die Erwerbsbeteiligung, 5. Die Wettbewerbsfähigkeit des Bildungssystems, 6. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen, wobei dieses letzte Ziel den Faktor Kapital mit abdeckt. Diese Struktur hat sich als solide erwiesen, um das gesamte Wirtschaftsprogramm des Bundesrates zu behandeln, und sie wird in den Kapiteln von Teil II dieses Berichts wieder aufgenommen, in dem allfällige, in der Legislaturperiode 2007-2011 zu treffende Massnahmen analysiert werden.

Wie verbinden sich Globalisierung und demographische Alterung mit diesen sechs Handlungsfeldern der Wachstumspolitik?

Globalisierung bedeutet zunächst, dass man denjenigen Wirtschaftszweigen, die schon im internationalen Wettbewerb stehen, Zugangsmöglichkeiten zu den Weltmärkten sichert, die gleich gut sind wie jene der Konkurrenz. Schwieriger politisch zu bewältigen ist indes, dass Globalisierung nicht einfach verstärkten Warenhandel bedeutet. Globalisierung bedeutet auch Integration von Dienstleistungsmärkten, verstärkte Direktinvestitionen, wachsende Arbeitskräftemobilität und vor allem ein viel rascherer und umfassenderer Wissensaustausch über die Kontinente hinweg. Dies ist Thema im zweitgenannten Handlungsfeld. Globalisierung bedeutet eine zusätzliche Herausforderung, wenn eine Volkswirtschaft - gepaart mit erfolgreich im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen - auch Sektoren kennt, in denen die internationale Öffnung noch bevorsteht. Die Wettbewerbsbelebung im Inland - das erstgenannte Handlungsfeld - dient nicht nur einer Vorbereitung auf die internationale Öffnung, sondern ist auch wichtig, damit im internationalen Wettbewerb stehende Firmen auf günstige Vorleistungen am Standort Schweiz zurückgreifen können. Standortattraktivität in einem Umfeld wachsender Globalisierung resultiert dabei nicht nur aus dem Marktzugang im Ausland und dem Preisniveau im Inland, die andern vier Handlungsfelder geniessen ebensolche Bedeutung, nämlich die fiskalische Situation, die Rekrutierungsmöglichkeiten für Personal, der Bildungsstand der Bevölkerung und schliesslich der Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten.

Rekrutierungsmöglichkeiten, Bildungsstand und fiskalische Situation sind ihrerseits durch die demographische Alterung miteinander verbunden: Es fragt sich, ob bei einem weniger günstigen Verhältnis zwischen Gesamtbevölkerung und Personen im erwerbsfähigen Alter das Leistungsniveau der öffentlichen Hand noch bei gleichbleibender Abgabenlast finanziert werden kann, ob die Renten sicher sind, so dass Sozialabzüge auf dem Lohn nicht als Steuern empfunden werden und die Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit senken, und ob genügend öffentliche Mittel verbleiben, um den Einstieg in die Wissensgesellschaft zu unterstützen. Begrenzt

kann auch ein Konnex zwischen demographischer Alterung und den Handlungsfeldern Wettbewerb im Inland, internationale Öffnung sowie Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten hergestellt werden. Stichworte sind die Reform des Gesundheitswesens, Migration, und der Entscheid über die Anlage der Deckungskapitalien in der beruflichen Vorsorge.

Zusammengefasst besteht genügend Anlass, international vergleichend die Position in den genannten sechs wachstumspolitischen Handlungsfeldern festzuhalten.

## **Abschnitt 1: Langfristige Herausforderung: Die internationale Öffnung**

Die internationale Öffnung beinhaltet alle Formen grenzüberschreitenden Austauschs

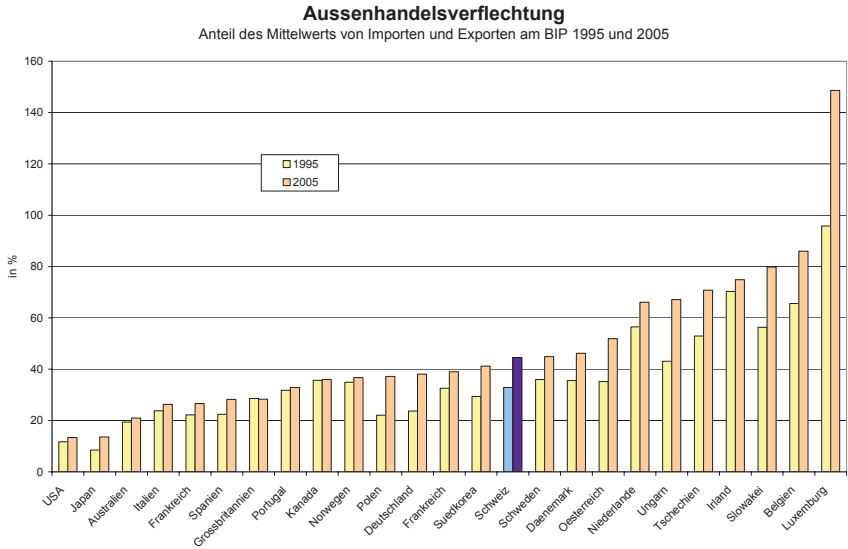
Die internationale Öffnung ist ein weit verwendeter und deshalb näher zu klärender Begriff. Wir verstehen unter internationaler Öffnung eine Entwicklung, die sich in zahlreichen Ländern abspielt und die einen Zuwachs aller Arten von grenzüberschreitendem Austausch beinhaltet, seien dies nun Waren, Dienstleistungen, Direktinvestitionen, Technologien oder aber auch Arbeitskräfte. Nachstehend werden diese fünf Arten von grenzüberschreitendem Austausch systematisch für den Fall der Schweiz untersucht. Die Globalisierung der Finanzanlagen wird dagegen erst in Teil II, im Kapitel über die Mobilisierung von Kapital, aufgegriffen.

Die Entwicklung des Warenhandels

Die weltweite Entwicklung des Warenhandels nimmt weiterhin rasant zu und weist seit den 50er Jahren ständig ein strukturelles Wachstum auf, das über demjenigen des BIP liegt. Auch die Prognosen sehen ausgezeichnet aus, da zahlreiche Schwellenländer nicht nur begonnen haben, sich zu öffnen, sondern auch Wirtschaftspolitiken anwenden, die sie für Auslandinvestitionen attraktiv machen. Der Anteil des Warenhandels an der gesamten Wertschöpfung in der Schweiz nimmt laufend zu. Bezüglich Aussenhandelsverflechtung hält sich die Schweiz indes im Mittelfeld, wie die nachstehende Grafik zeigt, und liegt eher hinter den andern kleineren europäischen Nationen zurück. Bedenkt man ihre Grösse und ihre strategische Lage in Europa, ist der Rang der Schweiz nicht so hoch wie ihr Potential. Insbesondere Österreich hat seit 1995 gezeigt, dass durch die Integration in die EU und durch die Öffnung des Agrarsektors höhere Zuwachsraten beim grenzüberschreitenden Austausch zu erzielen sind.



Abbildung 1:

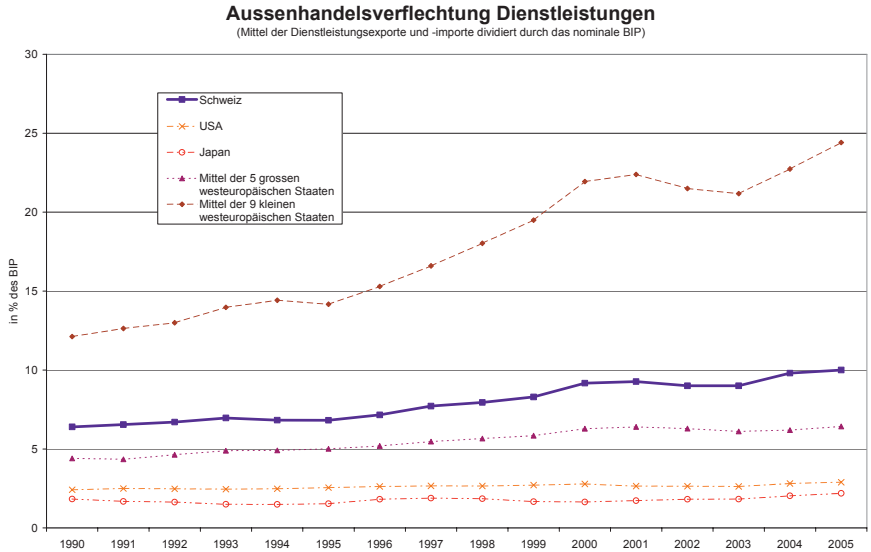


Quelle: OECD

Die Entwicklung des Dienstleistungsverkehrs

In Europa und insbesondere in den kleinen Ländern ist der Dienstleistungsverkehr wesentlich dynamischer als der Warenhandel. Diese Tendenz ist nicht weltweit zu beobachten, denn die Distanzen machen diese Art des kommerziellen Austausches noch weniger praktikabel. Aber die kleinen Länder wie die Schweiz in einer entwickelten Wirtschaftszone wie Europa kennen dieses Phänomen, das auch in Zukunft anhalten dürfte, da das Potential noch nicht ausgeschöpft ist. Daher ist es wichtig zu gewährleisten, dass der Dienstleistungsaustausch mit der Europäischen Union von möglichst wenig Hindernissen beeinträchtigt wird, wenn man die von diesem grundlegenden Trend gebotenen Möglichkeiten nicht verpassen will.

Abbildung 2:

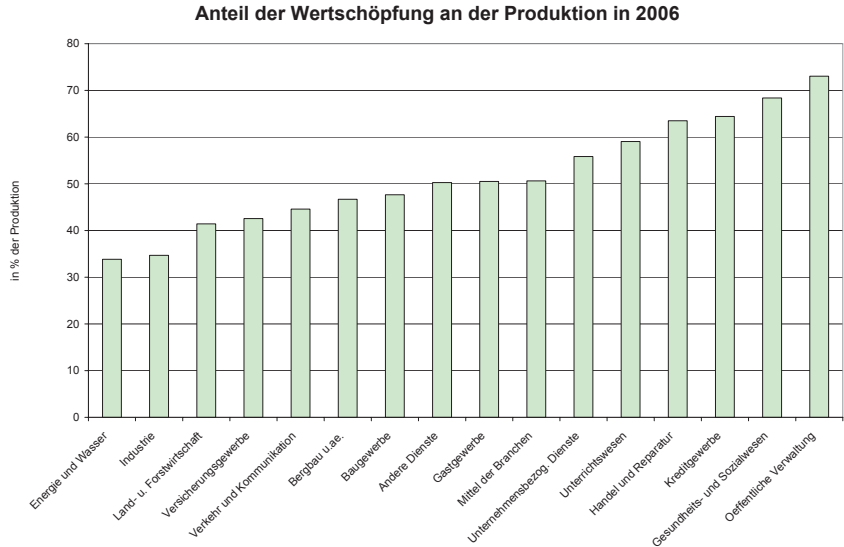


Quelle: OECD

Für Beschäftigung und Einkommen sind die Dienstleistungsexporte essentiell geworden

Dies ist umso wichtiger, als die Dienstleistungsexporte (sobald man auch die Einkäufe der Touristen dazurechnet) schon heute eine grössere Auswirkung auf die Beschäftigung haben als die Warenexporte. Dies rührt daher, dass der Anteil der Wertschöpfung am Umsatz bei den Dienstleistungen höher liegt als in der Industrie, wie die nachfolgende Grafik zeigt. Der Tourismus, aber auch der Handel, das Gesundheitswesen und das Bildungswesen erklären dieses Phänomen. Gerade mit Bezug auf die beiden letztgenannten Sektoren ist das Potential, sich dem internationalen Handel zu öffnen, bei weitem noch nicht erschöpft.

Abbildung 3:



Quelle: SECO

Die Entwicklung des Technologieaustausches

Eine Besonderheit der Schweiz ist die Bedeutung des Technologieaustausches. Die jüngsten Statistiken zur F&E der Schweizer Unternehmen haben einen starken Anstieg des Austausches in diesem Bereich gezeigt. Das Ergebnis der Zahlungsbilanz im Technologiebereich hat ebenfalls Rekordwerte unter den OECD-Ländern erreicht, wobei dieses Resultat wohl zum Teil auf die Steuern zurückzuführen ist. Die Unternehmen wählen den Standort für ihre F&E zunehmend anhand der komparativen Vorteile der Forschungsplätze. Die KOF hat bestätigt, dass die Schweiz im Allgemeinen über attraktive Rahmenbedingungen für Innovationsaktivitäten verfügt<sup>1</sup>. Wie die OECD<sup>2</sup> empfiehlt sie jedoch auch einige Verbesserungen (Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Unternehmen, Stärkung der Innovationspolitik und der höheren Bildung). Alles weist darauf hin, dass die Tendenz zur Internationalisierung und zu einem zunehmenden Wettbewerb zwischen den nationalen Forschungsplätzen weitergehen wird, umso mehr als auch gewisse Entwicklungsländer klare Ambitionen in diesem Bereich haben.

<sup>1</sup> "Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft, eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 2005", S. Arvanitis, H. Hollenstein, U. Kubli, N. Sydow & M. Wörter, Strukturberichterstattung Nr. 34, SECO, 2007.

<sup>2</sup> Kapitel 5: "Marge d'amélioration dans le domaine de l'innovation" der "Études économiques de l'OCDE Suisse", OECD, 2006.

## Die Entwicklung des Kapitalverkehrs

Die Globalisierung wird vor allem mit den Direktinvestitionen im Ausland in Verbindung gebracht. Die Statistiken der OECD bestätigen denn auch ein noch nie dagewesenes Volumen des Kapitalverkehrs, wenn auch starke Schwankungen zu verzeichnen sind. Die Furcht vor Verlagerungen von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländer ist in einigen Ländern ein Diskussionsthema. Aufgrund ihrer multinationalen Konzerne und der Stärke ihres Finanzsektors war die Schweiz bei dieser Entwicklung im Vorsprung gegenüber den anderen Ländern und sie ist dafür so auch besser vorbereitet. So erreicht der von Schweizer Unternehmen im Ausland investierte Kapitalbestand Rekordwerte im Vergleich zur lokalen Beschäftigung. Studien<sup>3</sup> zeigen, dass die direkten Auswirkungen der Direktinvestitionen auf die Beschäftigung in der Regel neutral sind. Hollenstein (2001)<sup>4</sup> erläutert dieses Ergebnis indem er von den einzelnen Unternehmen ausgeht. Jene, die wettbewerbsfähig sind, erschliessen Märkte im Ausland, investieren und stellen im In- und Ausland Personal an. Wenn in einer Branche Arbeitsplätze in der Schweiz verloren gehen, geschieht dies wegen der weniger wettbewerbsfähigen Unternehmen, die unter den Importen leiden. Diese Erklärung wird von der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zu andern Ländern bestätigt, einschliesslich jener zu weniger entwickelten Ländern.

Um diese Änderung bewältigen zu können, ist eine grosse Flexibilität des Arbeitsmarktes erforderlich, wie die OECD<sup>5</sup> und jüngst auch die BIZ<sup>6</sup> immer wieder betonen. Dies ist der zweite Grund, weshalb die Schweiz erfolgreich zu einem der globalisiersten Länder der Welt geworden ist.

---

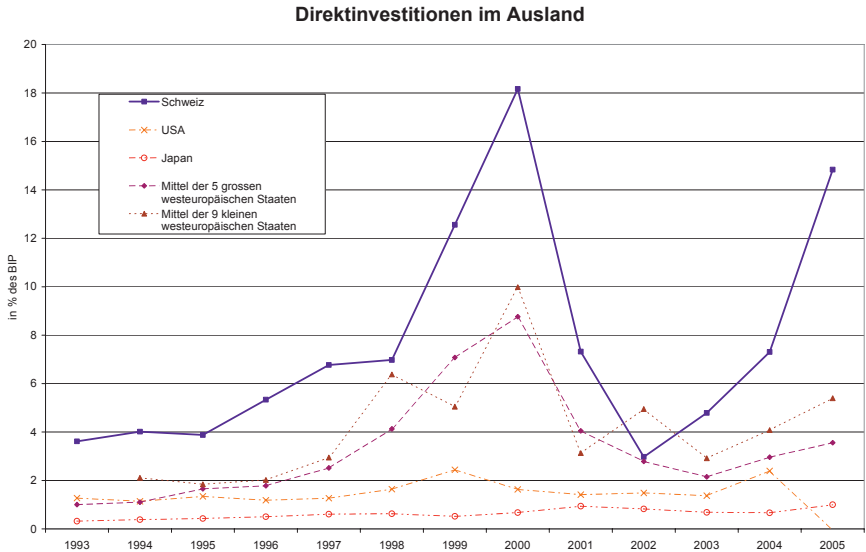
<sup>3</sup> Zum Beispiel "Internationalisierung der Produktion und sektoraler Strukturwandel: Folgen für den Arbeitsmarkt", F. Henneberger & A. Ziegler, Strukturberichterstattung Nr. 8, SECO, 2001.

<sup>4</sup> H. Hollenstein, 2001, "Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Osteuropa, Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Schweiz", Strukturberichterstattung Nr. 7, SECO, Berne.

<sup>5</sup> Zum Beispiel Kapitel 3 "Tirer le meilleur parti de la globalisation" der "Perspectives économiques de l'OCDE No 81", OECD, 2007 oder auch "Globalisation and Labour Markets, Policy Issues Arising from the Emergence of China and India", D. T. Coe, OECD Social Employment and Migration Working Papers No. 63, OECD, November 2007.

<sup>6</sup> L.Ellis and K.Smith, July 2007 : "The Global Upward Trend in the Profit Share", BIS Working Papers No. 231, Basel.

Abbildung 4:



Quelle: OECD

Der Beitrag der Bilateralen Abkommen zur allgemeinen Beschäftigung

Der Austausch des Faktors Arbeit war im Fall der Schweiz schon immer sehr intensiv. Die Beschäftigungsdynamik hat sich seit 2002 noch beschleunigt, dank dem gestaffelten Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit mit den 15 EU-Mitgliedstaaten und mit der EFTA, und, seit 2006, aufgrund der Ausweitung des Abkommens auf acht mittel- und osteuropäische Staaten sowie Zypern und Malta. Das Thema wurde im vorderen Kapitel in Abschnitt 2 eingehend behandelt. Was sich gegenüber früheren Zuwanderungswellen sicher gewandelt hat, ist das immer höhere Niveau der beruflichen Qualifikationen der Immigranten.

Die Globalisierung ist eine Chance, welche die Schweiz bereits in mancher Hinsicht zu Nutzen verstand

Aufgrund der vorangehenden Beobachtungen können wir feststellen, dass die Globalisierung quer über alle Formen des grenzüberschreitenden Austauschs hinweg eine wesentliche Rolle spielt und zu einer Verbesserung der Produktivität beiträgt. Dies gilt auch bezogen auf die Schweiz, welche sie über die folgenden Wege zu nutzen verstand:

- durch Nutzung der komparativen Vorteile, wo - bezogen auf die Güter - ein bedeutendes Potential noch im Agrarsektor verbleibt;
- durch Nutzung von Skaleneffekten, aber auch durch eine Wettbewerbsbelegung auf dem Binnenmarkt, insbesondere bei den Dienstleistungen;

- durch die Nutzung von Investitionsmöglichkeiten im Ausland seitens jener Unternehmen, die die produktivsten Verfahren zu entwickeln verstanden, während parallel dazu weniger produktive Firmen ihre Ressourcen zugunsten leistungsfähigerer Wirtschaftszweige und Unternehmen freigeben mussten;
- durch eine raschere Verbreitung von Wissen und Innovationen;
- durch Erschliessung eines enormen Potentials an Arbeitskräften im Ausland mit einer immer besseren Ausstattung an Humankapital, das sich zur Stärkung des Produktionsstandortes Schweiz heranziehen lässt.

## **Abschnitt 2: Langfristige Herausforderung: Die Dualität der Schweizer Wirtschaft**

Die Definition der Binnensektoren

Während die Schweiz allgemein gut gerüstet scheint, um die Herausforderungen der Globalisierung zu bewältigen, steht sie doch vor der Herausforderung, die Wettbewerbsintensität in und die Wettbewerbsfähigkeit der Binnenwirtschaft zu steigern, kennen doch nicht alle Wirtschaftszweige denselben Grad an Öffnung und an Dynamik.

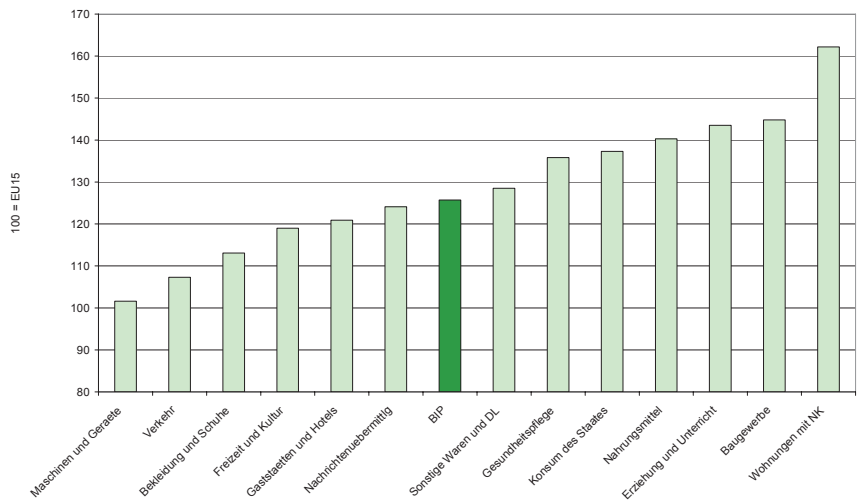
Traditionellerweise bestand die Dualität der Wirtschaft in einer Aufteilung zwischen den Dienstleistungen und der Industrie. Die Industrie war üblicherweise der Motor der Wirtschaft, mit starken Produktivitätsgewinnen und einer höheren Kapitalintensität. Mit der internationalen Öffnung im Dienstleistungsbereich hat dieses Schema jedoch seine Gültigkeit verloren, denn die Banken und die Versicherungen weisen ebenfalls überdurchschnittliche Produktivitätsraten und Wachstumsraten der Produktivität auf und sind dabei international stark verflochten. Die Dualität lässt sich heute besser erklären, wenn man zwischen den Binnensektoren und dem Exportsektor unterscheidet. Für diesen Zweck definieren wir den Exportsektor durch einen Exportanteil an der Produktion von mehr als 20%. Die Industrie, der Tourismus, der Finanzsektor und die Versicherungsbranche bilden den Exportsektor. Die andern Wirtschaftszweige bilden den Binnensektor, den man noch unterteilen kann in den Sektor, der von privaten Unternehmen dominiert wird (Landwirtschaft, Bergbau, Bauwirtschaft, Handel, Strassen- und Lufttransport, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Dienstleistungen für Haushalte) und den Sektor, in dem parastaatliche Unternehmen häufig sind (Wasser- und Stromversorgung, Gesundheitswesen, Verwaltung und Erziehung, Infrastruktursektoren, Umwelt (Entsorgung)).

Die Preise nach Wirtschaftszweigen

Die massgebende Erscheinung, welche die Dualität kennzeichnet, ist die Preisstruktur in der Schweiz, die parallel die Produktivität und Wettbewerbsintensität der betroffenen Branchen widerspiegelt. Zunächst ist das allgemeine Preisniveau in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr hoch, was bereits auf eine ausgeprägte wirtschaftliche Dualität hinweist. Wie die folgende Grafik zeigt, erscheinen die hohen Preise ausschliesslich in den staatsnahen Sektoren oder in den Wirtschaftszweigen, die stark reguliert sind. Vom SECO finanzierte Studien<sup>7</sup> zeigen, dass die hohen Löhne nur sehr beschränkt für das hohe Preisniveau in der Schweiz verantwortlich sind, da sie durch die Flexibilität der Arbeitskräfte und die Arbeitsbedingungen (wie Arbeitsstunden, Absentismus) kompensiert werden. Die Preise in den geschützten oder staatlich administrierten Sektoren sowie die Bodenpreise sind die Ursache der Hochpreisinsel Schweiz.

Abbildung 5:

**Preisniveau in der Schweiz im Vergleich zur EU15 in 2005**



Quelle: OECD

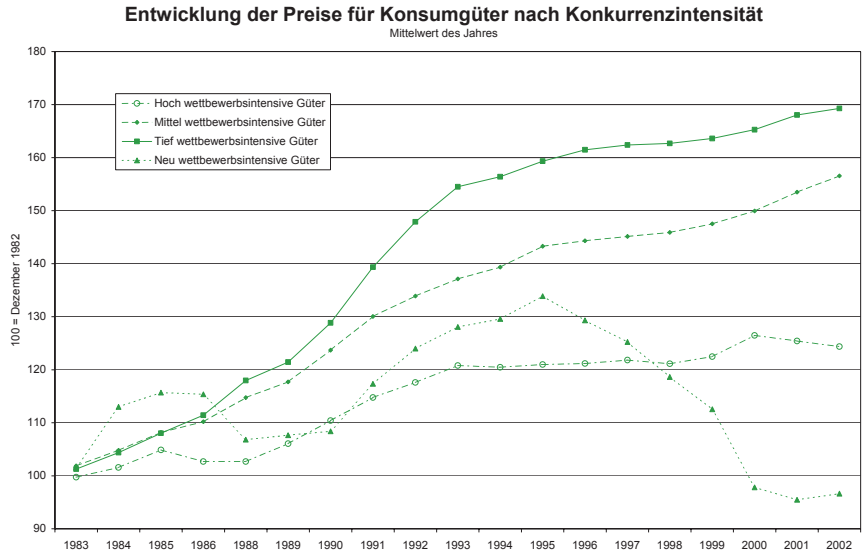
Die Wettbewerbsintensität ist entscheidend für das Preisniveau

Diese Struktur hat sich seit Messergebnisse verfügbar sind als hartnäckig erwiesen. Ausnahmen sind einige Sektoren, in denen mit der Liberalisierung begonnen wurde, wie der Telekommunikationssektor und die Eisenbahnen. Diese

<sup>7</sup> Zum Beispiel "Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU, eine empirische Untersuchung zum Ausmass, zu Erklärungsansätzen und zu volkswirtschaftlichen Konsequenzen", M. Eichler, M. Grass, C. Koellreuter & T. Kübler, Strukturberichterstattung Nr. 21, SECO, 2003 und "Tourismusdestination Schweiz: Preis- und Kostenunterschiede zwischen der Schweiz und der EU", J. Kuster & P. Plaz, Strukturberichterstattung Nr. 20, SECO, 2003.

kürzlich liberalisierten Wirtschaftszweige haben gezeigt, dass bei zunehmendem Wettbewerb dank der freigesetzten unternehmerischen Initiative ein beträchtliches Potenzial für Preissenkungen entsteht, wie die nachfolgende Grafik zeigt.

Abbildung 6:



Quelle: Iten et al. (2003)<sup>8</sup>

Die Bestätigung der Dualität anhand der Beschäftigung...

Da die durch den Exportsektor generierten neuen Einkommen weitgehend in den Binnensektoren ausgegeben werden, die ein schwächeres Produktivitätswachstum aufweisen, ist das Resultat, dass die Beschäftigung anteilmässig im Binnensektor und im staatsnahen Sektor steigt, im Exportsektor jedoch zurückgeht, wie die folgende Grafik zeigt. Diese Entwicklung ist auf dieselben zugrundeliegenden wirtschaftlichen Mechanismen zurückzuführen wie der Übergang von der landwirtschaftlichen zur industriellen Phase und anschliessend zur Tertiarisierung.

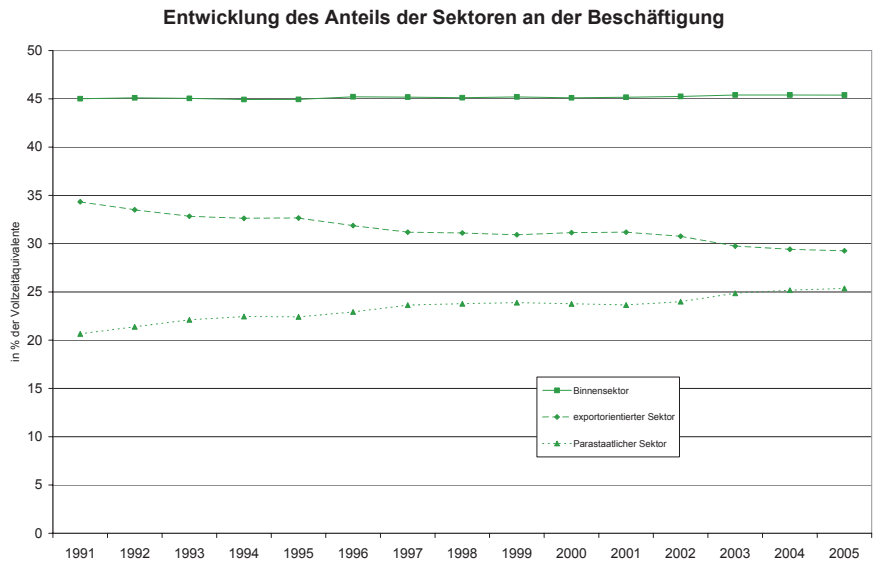
Es ist möglich, dass sich die Beschäftigung weiterhin in Richtung der Binnensektoren verlagert, deren Produktivität weniger dynamisch ist, und dass damit die ganze Wirtschaft sich in Richtung eines niedrigeren Wachstums entwickelt. Japan ist in diesem Sinn in einer sehr ähnlichen Situation wie

<sup>8</sup> R. Iten, M. Peter, A. Vettori & S. Menegale, 2003, "Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkungen", Strukturberichterstattung Nr. 19, SECO, Berne.



die Schweiz, mit einem äusserst konkurrenzfähigen Exportsektor und einem Binnensektor, der seine Produktionsstrukturen kaum entwickelt. Wie Japan ist auch die Schweiz lange davon ausgegangen, eine leistungsfähige Exportwirtschaft reiche aus, um zufriedenstellende Wachstumsraten zu gewährleisten. Die angelsächsischen Länder, rasch gefolgt von den skandinavischen Staaten, haben sich für einen anderen Weg entschieden und orientieren sich mehr an den Konsumenten auf dem Binnenmarkt. Sie haben gezeigt, dass die Wettbewerbsfähigkeit gegen aussen nicht mehr ausreicht, und dass Reformen im Binnensektor unvermeidlich sind, um das Wachstum zu stimulieren und zu vermeiden, dass die wirtschaftliche Dualität zunimmt und mit der Zeit auch den Exportsektor verdrängt und die ganze Wirtschaft bremst.

Abbildung 7:



Quelle: SECO

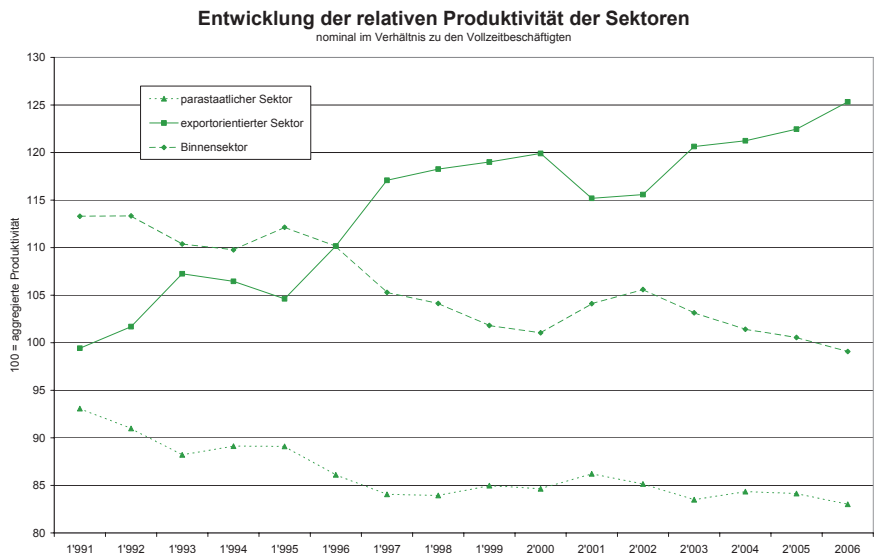
... sowie anhand der Produktivität

Im Gegenzug sieht sich der Exportsektor den Anreizen einer Konkurrenz ausgesetzt, die mit der Globalisierung zunimmt und ihn zwingt, seine Leistungen laufend zu steigern. In der Folge nimmt die Produktivität in diesem Sektor stark zu, was auch darauf zurückzuführen ist, dass die Unternehmen häufig Mitarbeiter mit den höchsten Kompetenzen rekrutieren. Die folgende Grafik bestätigt dies. Auf der anderen Seite weisen die von privaten Unternehmen geprägten Binnensektoren eine Stagnation oder gar einen Rückgang der realen Produktivität in Vollzeitäquivalenten auf. Die Entwicklung der Produktivität

des staatsnahen Sektors verläuft abwärts gerichtet. Da diese Entwicklung aus statistischen Gründen jedoch vorwiegend das Lohnniveau wiedergibt, lässt sich daraus nicht folgern, ob dies die Produktion pro Angestellten widerspiegelt.

Abbildung 8 bestätigt, dass der Exportsektor die Entwicklung der Wirtschaft trägt, was in andern Ländern nicht unbedingt der Fall ist, während der private binnenorientierte Wirtschaftssektor geringere Anreize zu kennen scheint, die produktivsten Produktionsmethoden zur Anwendung zu bringen.

Abbildung 8:



Quelle: SECO

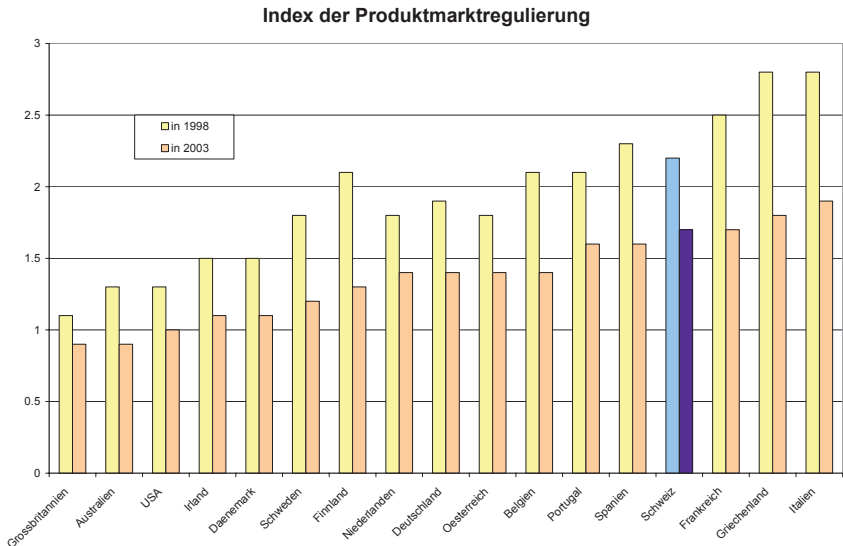
Die Entwicklung des Indikators der Strukturreformen der OECD

Hinsichtlich der Reformen auf dem Binnenmarkt klassiert die OECD die Schweiz unter den am wenigsten reformwilligen Ländern, wie der folgende Indikator aus dem Jahr 2003 zeigt<sup>9</sup>. Zwar wurden Fortschritte gemacht, aber oft deutlich weniger schnell als in den anderen Ländern. So ist der Rückstand der Schweiz bei den Reformen in den letzten zehn Jahren laufend gestiegen. Wenn der Reformprozess sich nicht beschleunigt, wird diese Tendenz wahrscheinlich auch in Zukunft anhalten. Wie der Dienstleistungsbericht des SECO gezeigt hat, ist es jedoch besonders kostspielig, zu den letzten Ländern zu gehören, die Reformen umsetzen, unter anderem weil so die

<sup>9</sup> Dieser Indikator gibt den Reformen der öffentlichen Infrastrukturen ein hohes Gewicht. Ein ausgewogenerer Indikator ist in Vorbereitung.

einheimischen Unternehmen in Konkurrenz zu Unternehmen treten, die ihre Wettbewerbsfähigkeit bereits gestärkt haben.

Abbildung 9:



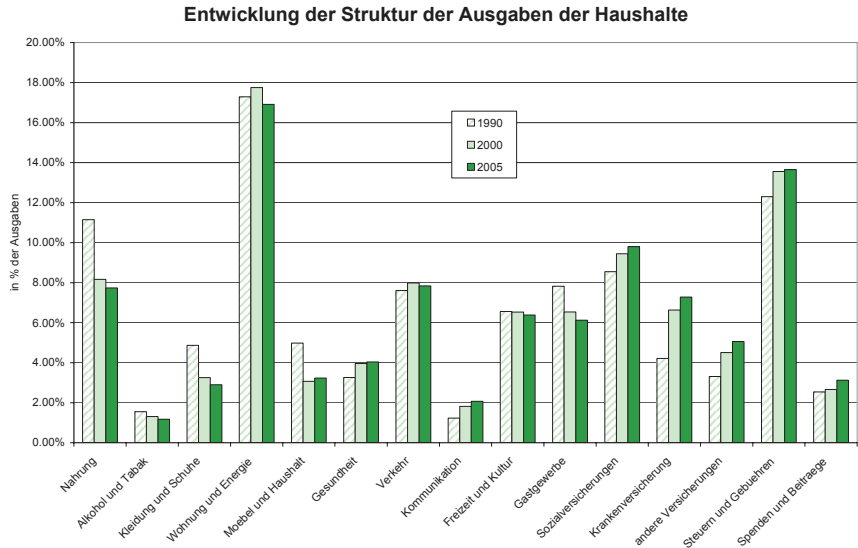
Quelle: OECD

Die Entwicklung des  
Anteils der  
Pflichtausgaben

Ein weiterer Hinweis, der das Entstehen einer dualen Wirtschaft bestätigt, ist der wachsende Anteil der Einkommen der Haushalte, die für «Zwangsausgaben» eingesetzt werden, d.h. in Bereichen, in denen der Konsument praktisch keine Wahlmöglichkeiten hat. Diese setzen sich vorwiegend aus den Steuern und den Versicherungen zusammen, insbesondere der Krankenversicherung. Bei diesem Teil der Haushaltsausgaben herrscht somit nur geringfügiger Wettbewerb und es besetzt die Eigenheit, dass das Geld in der Schweiz ausgegeben werden muss. Gemäss ECOPLAN (2002)<sup>10</sup> ist es diese Entwicklung - zusammen mit den Mieten -, welche die hauptsächliche Ursache der wachsenden sozialen Ungleichheiten in der Schweiz bezogen auf das verfügbare Hauhalteinkommen darstellt, weit vor der Globalisierung. Die Verringerung der Dualität in der Schweizer Wirtschaft ist deshalb nicht nur für das Wachstum von zentraler Bedeutung, sondern auch für die Reduktion der tatsächlichen sozialen Ungleichheiten.

<sup>10</sup> A. Müller, M. Marti & R. van Niewkoop, 2002, "Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz", Strukturberichterstattung Nr. 12, SECO, Berne.

Abbildung 10:



Quelle: BFS

Die Entwicklung der Staatsquote in Relation zur Gesamtnachfrage

Das Problem der Dualität der Schweizer Wirtschaft wurde auch durch die immer stärkere Inanspruchnahme von Ressourcen durch den Staat als Anbieter von Dienstleistungen verschärft. Zwar ist diese Entwicklung auch in den anderen OECD-Ländern zu beobachten, sie stellt jedoch einen erschwerenden Faktor für das Wachstum in einem Land dar, in dem die Dualität ausgeprägt ist. Falls nichts unternommen wird, ist auch davon auszugehen, dass diese Tendenz in Zukunft anhält, wobei die demographische Alterung ein wesentlicher Faktor sein kann.

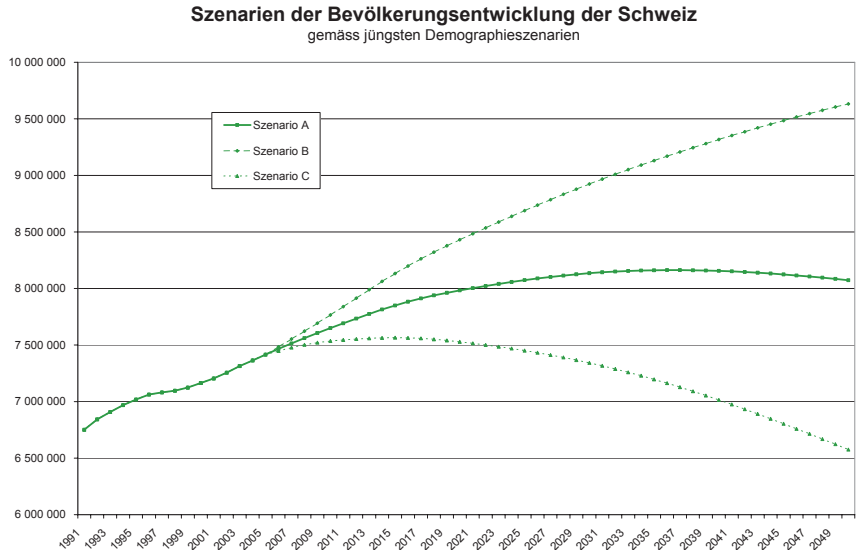
### Abschnitt 3: Langfristige Herausforderung: Die Wahrung einer hohen Erwerbsbeteiligung

Die neuen demographischen Szenarien sind optimistischer

Die am besten vorhersehbare langfristige Tendenz ist sicher die demographische Entwicklung. Sie ist in fast allen entwickelten Ländern von der demographischen Alterung geprägt. Dies gilt insbesondere auch für jene Länder, mit denen Personenfreizügigkeit besteht, unter Einschluss der Staaten Osteuropas. Das BFS hat die demographischen Szenarien für die Schweiz 2006 aktualisiert. Dank der Zuwanderung sind die Tendenzen optimistischer geworden als in den vorhergehenden Szenarien. Diese Szenarien gehen allerdings von einigen zentralen Hypothesen wie dem Erhalt

einer hohen Geburtenziffer und dem langfristigen Fortbestehen einer starken Zuwanderung aus.

Abbildung 11:



Quelle: BFS

Die Zuwanderung schiebt die Probleme nur auf, welche die demographische Alterung begleiten

Wie in den vorhergehenden Szenarien dürfte sich die Alterung der Bevölkerung aufgrund der steigenden Lebenserwartung und einer niedrigen Geburtenziffer der Schweizer Familien fortsetzen. Szenario A fusst auf jenen demographischen Parametern, die gestützt auf die historische Erfahrung als die wahrscheinlichsten erscheinen, während den Szenarien B und C jeweils die optimistischsten, resp. die pessimistischsten Werte zugrundeliegen. Die neue Zuwanderungswelle infolge der Personalfreizügigkeit hat die mit der demographischen Alterung verbundenen wirtschaftlichen Probleme nur um rund 2 Jahre hinausgeschoben. Der Grund dafür ist, dass die Zuwanderer relativ jung in die Schweiz kommen, jedoch wie alle anderen älter werden, und ihre Geburtenziffern sich denen der Schweizer annähern. Um eine konstant wachsende Bevölkerung bei der aktuellen niedrigen Geburtenziffer erhalten zu können, müsste sich die in Szenario A als konstant unterstellte Nettozuwanderung praktisch verdoppeln.

Manche gesellschaftliche Gruppen könnten

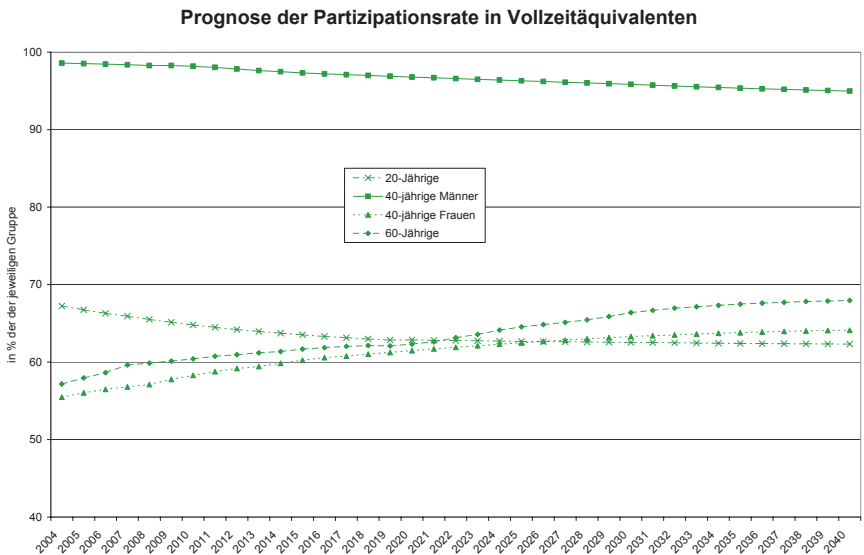
Ferner hat das BFS geschätzt, dass die Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmer in Zukunft steigen könnte. Laut den verfügbaren Angaben verlängert sich nicht nur die

ihre Erwerbsquote erhöhen, ...

Lebenserwartung der Menschen, sie bleiben auch immer länger bei sehr guter Gesundheit. Es ist daher vernünftig anzunehmen, dass sie auch länger erwerbstätig bleiben wollen, wenn ihre Gesundheit dies zulässt. Allerdings müssten eine Vielzahl von Reformen, insbesondere der Sozialversicherungen, aber auch in der Weiterbildung und im Arbeitsmarkt diese Tendenz begleiten, damit sie sich konkretisiert.

Auch die Frauen müssten in Zukunft vermehrt einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen. Diese Tendenz muss ihrerseits von Reformen unterstützt werden. Diese müssen namentlich eine bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Familie ermöglichen.

Abbildung 12:



Quelle: BFS

... doch die Jungen dürften länger studieren und die Invaliditätsrate dürfte ansteigen

Zugleich müssen die Jungen, um ihre berufliche Zukunft in einer immer komplexeren Gesellschaft zu sichern, immer umfassendere, vorwiegend theoretische Kenntnisse erwerben. Viele werden daher entscheiden, ihre Studiendauer zu verlängern und den Eintritt ins Erwerbsleben zu verschieben. Allerdings weisen gut ausgebildete Personen eine niedrigere Arbeitslosenquote auf und nehmen mehr am Arbeitsmarkt teil. Die Auswirkungen einer grösseren Investition in das Humankapital auf das Arbeitsangebot während der ganzen Lebensdauer dürften also nur leicht negativ sein.

Eine lange Studiendauer ist jedoch nicht für immer vorgegeben, wie verschiedene europäische Länder zeigen. Ein Erziehungswesen, das die Auszubildenden auf den Eintritt in den Arbeitsmarkt vorbereitet, indem es eine breite Wahl von Ausbildungsgängen anbietet, die den Bedürfnissen der Wirtschaft entgegenkommen, vermag die Studiendauer ohne Qualitätseinbussen zu verkürzen.

Der Invalidenanteil könnte steigen, wenn man ihn in Vollzeitäquivalenten misst

Vor der Revision der Invalidenversicherung zogen sich immer mehr Männer in frühem Alter aus der Erwerbstätigkeit zurück. Eines der Ziele der Revision war, gegenüber dieser Tendenz Gegensteuer zu geben. Es wird weiterhin zu beobachten sein, ob ausreichende Massnahmen getroffen wurden. Ein Rückgang der Zahl der neuen Renten ist nur ein Kriterium, wenn man die Zahl der Vollzeitbeschäftigten im Blickfeld hat.

Kommentar zur Entwicklung der Arbeitslosenquote und der gearbeiteten Stunden

Langfristig braucht nicht mit einem strukturellen Anstieg der Arbeitslosenquote auf über 3% gerechnet zu werden, denn zahlreiche Länder, die flexible Arbeitsmarktpolitiken anwenden, weisen eine sehr niedrige strukturelle Arbeitslosenquote auf. In diesem Zusammenhang hat Sheldon (2006)<sup>11</sup> die Ansicht geäussert, dass die strukturelle Arbeitslosenquote der Schweiz zwar höher sei als bislang erwartet (gegen 3,1% oder 125'000 Personen), dass sie jedoch rückläufig sei.

Hinsichtlich der Arbeitsstunden ist in mehreren Ländern ein gewisser Widerstand festzustellen, die Grenze von 40 Stunden pro Woche für die wöchentliche Normalarbeitszeit zu unterschreiten. Wenn die heutige Entwicklung anhält, dürfte sich die Schweiz erst in über 25 Jahren diesem Niveau annähern. Es ist daher verfrüht, mit einer Trendwende beim Rückgang der wöchentlichen Arbeitsstunden zu rechnen.

Ab 2020 könnte der Rückgang des Arbeitsangebotes einsetzen

Wenn man all diese Erwägungen zusammenfasst, ist davon auszugehen, dass das Arbeitsangebot in Vollzeitäquivalenten in der Schweiz gemäss Szenario A des BFS gegen 2020 zu sinken beginnt. Es ist dieses Szenario, das auch für das SECO-Szenario zur langfristigen Wachstumsentwicklung massgebend ist.

---

<sup>11</sup> G. Sheldon, 2006, "Die Höhe der konjunkturalen Arbeitslosigkeit in der Schweiz", Studie im Auftrag des SECO, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik, Universität Basel, Basel.

## **Abschnitt 4: Langfristige Herausforderung: Eindämmung des Wachstums des Staates**

Kein evidenter Zusammenhang zwischen dem Wachstum und der Fiskalquote

Im Zeichen der demographischen Alterung ist zu erwarten, dass der Druck auf die öffentlichen Finanzen steigt. Einerseits werden mehr Bürger auf öffentliche Leistungen zählen, andererseits werden vergleichsweise weniger Personen auf dem Arbeitsmarkt aktiv sein, wobei dies von der Abgabenlast mit beeinflusst ist.

Eine Studie der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) hat bestätigt, dass ein Zusammenhang zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum und der Höhe der Staatsquote in den OECD-Ländern statistisch nicht gesichert ist. Wenn man bestimmte Ausgaben wie die Bildung oder die öffentlichen Investitionen betrachtet, oder gewisse Steuern wie die Steuern auf Vermögenstransaktionen oder die Besteuerung (anderer) mobiler Produktionsfaktoren, kann indes eine Auswirkung festgestellt werden.

Die Fiskalquote ist trotzdem wesentlich für die Schweiz

Mehrere Kommentare drängen sich hierzu auf:

- Erstens besteht ein negativer Zusammenhang zwischen dem Wachstum des BIP und dem Wachstum der Staatsquote. In Ländern mit schwachem Wachstum hat der Staat eine natürliche Tendenz, mehr Raum einzunehmen um damit die Schwäche der Privatwirtschaft auszugleichen. Kurzfristig kann dies aus Konjunkturgründen akzeptabel sein, langfristig nimmt dies jedoch der Privatwirtschaft die notwendigen Mittel für ihre Entwicklung, was im Endeffekt dem trendmässigen Wachstum schadet.
- Zweitens könnte die internationale Erfahrung von geringem Nutzen für die Schweiz sein, wenn unser Land auf dem Weg einer wachsenden Dualität zwischen dem Binnensektor und dem international exponierten Sektor weiter fortschreitet. Alle Länder, die hohe trendmässige Wachstumsraten bei hohen Staatsquoten aufweisen, haben gleichzeitig ihre Wirtschaft auch gründlich reformiert. Dies ist in der Schweiz nicht der Fall. Die Auswirkungen einer Erhöhung der vom Staat verwendeten Ressourcen in einer nicht reformierten Wirtschaft sind sehr viel nachteiliger, da sie das Problem der Dualität erhöhen.
- Drittens dürften die Finanzierungsbedürfnisse weiter zunehmen, vor allem wenn man die zukünftigen demographischen Herausforderungen betrachtet und solange keine Wirtschaftsreformen durchgeführt werden. Wenn die skandinavischen Länder in der Lage sind, eine hohe Staatsquote zu finanzieren,



geschieht dies, indem sie sich auf Steuern abstützen, die so wenig verzerrend wie möglich sind, zum Beispiel mittels einer dualen Besteuerung der Kapitalerträge oder mittels einer MWST mit wenigen Ausnahmen. In einem föderalistischen System wie dem der Schweiz kann eine solch optimale Steuerstruktur jedoch kaum innerhalb der erforderlichen Frist erreicht werden.

- Viertens streben praktisch alle OECD-Länder eine Staatsquote unter 50% an, denn wenn die Grenzsteuerbelastung über eine bestimmte Schwelle hinausgeht, beginnen die Staatseinnahmen zu sinken. Die wachsende Mobilität der Produktionsfaktoren dürfte diese Schwelle noch senken. Es besteht somit eine Grenze, oberhalb welcher die Staatsquote mit Sicherheit für das Wachstum nachteilig ist.

Die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen könnte einen Fiskaldruck hervorzurufen

Um zu bestimmen, ob die Abgabenlast tendenziell steigen könnte, gibt es mehrere Methoden. Die EU hat sich für einen Ansatz entschieden, der den Verschuldungsgrad im Jahr 2050 zu ermitteln sucht. Die EFV, die diesen Ansatz übernommen hat, veröffentlicht ihren Bericht über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen der Schweiz im Mai 2008. Ein Ziel dieses Berichtes wird es sein, die Steuerlücke zu beziffern, die es zu schliessen gilt, um die Staatsverschuldung konstant zu halten. Wenn der Bericht in etwa die Ergebnisse der vom SECO veröffentlichten Generationenbilanz<sup>12</sup> bestätigt, wird der Schluss dahin gehen, dass wegen der demographischen Alterung ein zusätzlicher Finanzbedarf in der Grössenordnung von 1% des BIP besteht. Im Vergleich mit zahlreichen anderen europäischen Ländern lässt sich in der Schweiz eine Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen somit erreichen. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Krankenversicherungsprämien wegen der demographischen Alterung, vor allem aber wegen dem medizinischen Fortschritt laufend weiter steigen werden, wenn keine konsequenten Reformen im Gesundheitssektor unternommen werden. Auch der Finanzierungsbedarf der 2. Säule könnte angesichts der steigenden Lebenserwartung und einem möglichen Rückgang der Realerträge weiter zunehmen. Nachdem insbesondere die Beiträge für die 2. Säule das Erwerbsverhalten der Haushalte massgeblich beeinflussen, sollte eine Senkung des Umwandlungssatzes nicht beschlossen werden, ohne die Auswirkungen auf das Wachstum gründlich zu prüfen. Vor dem Hintergrund, Nachhaltigkeit in den öffentlichen Finanzen erreichen zu müssen, hat Deutschland eine Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre beschlossen.

Die Qualität der öffentlichen

Es bestehen nur wenig Zweifel, dass gewisse öffentliche Ausgaben für das Wachstum wesentlich sind. Zum Beispiel

<sup>12</sup> "Zur Nachhaltigkeit der Schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: eine Generationenbilanz", B. Raffelhüschen & C. Borgman, Strukturberichterstattung Nr. 3, SECP, 2001.

Finanzen ist auch eine Stütze für das Wachstum

gehören die Investitionen in öffentliche Infrastrukturen oder die Bildung dazu, obwohl noch kein unangefochtener Beweis eines Kausalitätszusammenhangs mit dem Wachstum erbracht wurde. Diese Budgetposten könnten gefährdet sein, wenn die Finanzierungsprobleme zunehmen. Zurzeit sind keine signifikanten Bewegungen in den öffentlichen Haushalten sichtbar, höchstens ein leichter Rückgang der öffentlichen Investitionen in den Kantonen und Gemeinden. Die öffentlichen Investitionen des Bundes und die Bildungsausgaben aller drei staatlichen Ebenen haben sich im Verlauf des letzten Jahrzehnts stabilisiert. Angesichts der Herausforderungen der Globalisierung für die Verkehrsinfrastruktur und angesichts der kommenden Wissensgesellschaft tut der Staat gut daran, sich die notwendigen Mittel zu geben, um auf diesem Weg fortzuschreiten. Der Aufgabenüberprüfung des Bundes fällt die Aufgabe zu sicherzustellen, dass sich die politischen Prioritäten in der mittleren Frist auch durchsetzen können.

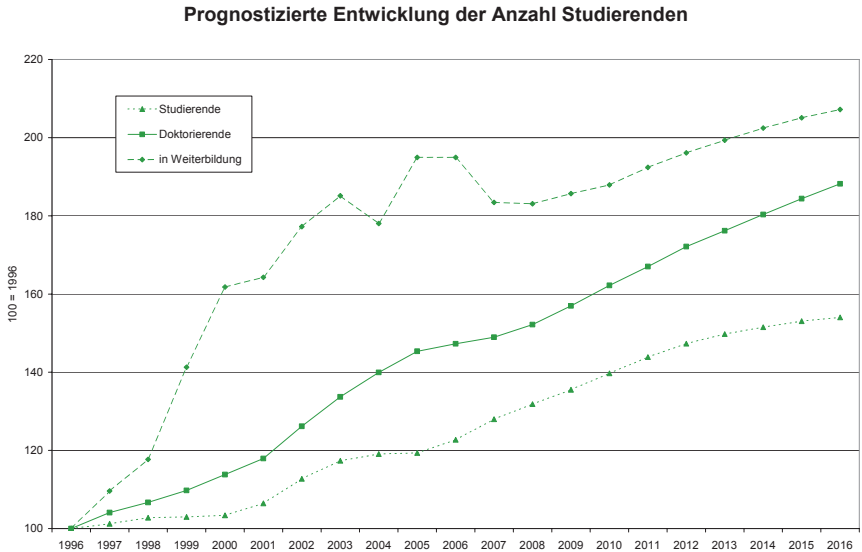
Zusammenfassend herrscht heute der Eindruck vor, dass die Schweiz in der Lage ist, die Herausforderungen für die öffentlichen Finanzen sowohl seitens der Steuern wie auch hinsichtlich der Qualität der öffentlichen Ausgaben zu bewältigen. Die Herausforderungen der 2. Säule dürfen aufgrund ihrer Auswirkungen auf das Wachstum allerdings nicht vernachlässigt werden, und dasselbe gilt für die Frage der Qualität der öffentlichen Finanzen, namentlich auch auf Kantonsebene.

## **Abschnitt 5: Langfristige Herausforderung: Die Wissensgesellschaft**

Die Investition in das Humankapital wird mit dem technischen Fortschritt weiter zunehmen

Der moderne Entwicklungsprozess ist auch durch die Bildung einer sog. «Wissensgesellschaft» gekennzeichnet, d.h. die Wertschöpfung wird in den entwickelten Ländern zunehmend von den immateriellen Vermögenswerten bestimmt, die mittels vertieften wissenschaftlichen Kenntnissen à jour gehalten werden. Die weltweite Akkumulierung eines immer höheren Niveaus an Humankapital ist die sichtbare Erscheinung dieser Entwicklung. Auch in der Schweiz wird eine starke Zunahme von Studenten und Studienabgängern erwartet, wie die folgende Grafik zeigt:

Abbildung 13:



Quelle: BFS

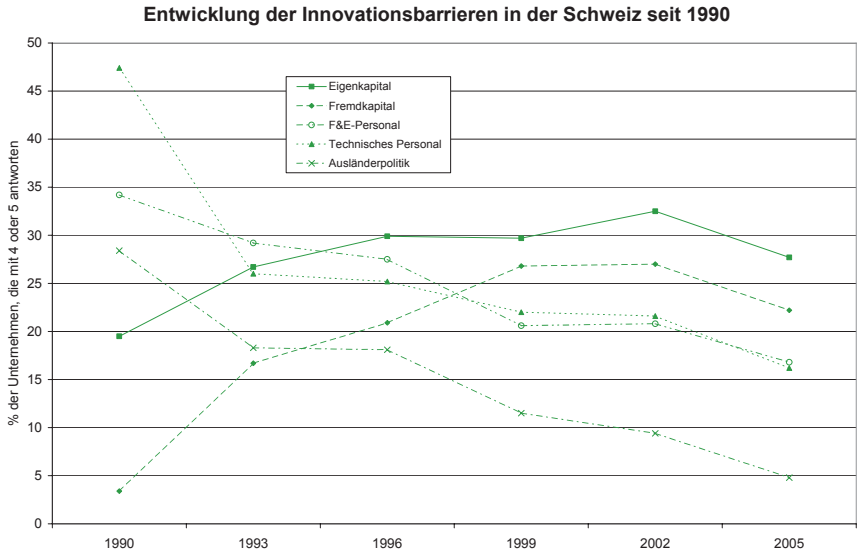
Die positiven Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf die Innovation

Wenn man die Hindernisse für die Innovation in der Schweiz gemäss der Erhebung der KOF<sup>13</sup> betrachtet, ist die gute Nachricht, dass drei die Beschäftigung betreffende Hindernisse, nämlich 1. der Mangel an qualifiziertem Personal 2. der Mangel an F&E-Personal und 3. die Einschränkungen bei der Anstellung von Ausländern praktisch verschwunden sind. Dank der Personenfreizügigkeit hat die Schweiz ihr Innovationsvermögen somit beachtlich gestärkt.

Die mit der Finanzierung verbundenen Hindernisse für Innovationsaktivitäten sind jedoch weiterhin hoch. Die Tatsache, dass die Schweizer Unternehmen in einem globalisierten Finanzmarkt immer mehr dem Wettbewerb mit den Unternehmen anderer Länder für diese Art von Risikofinanzierung ausgesetzt sind, bedeutet, dass schnelle Verbesserungen in diesem Bereich eher unwahrscheinlich sind. Trotz den finanziellen Turbulenzen auf dem Immobilienmarkt in der letzten Zeit sind die USA immer noch eine der besten Adressen für diese Form von Finanzintermediation, die neue innovative Unternehmen stark in Anspruch nehmen.

<sup>13</sup> "Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft, eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 2005", S. Arvanitis, H. Hollenstein, U. Kubli, N. Sydow & M. Wörter, Strukturbericht-erstattung Nr. 34, SECO 2007.

Abbildung 14:



Quelle: KOF

Die zunehmende Bedeutung der Weiterbildung

Der immaterielle Wert, der für den wirtschaftlichen Erfolg immer mehr an Bedeutung gewinnt - auch Dank der Weiterbildung der Unternehmen -, ist die Qualität der Manager. Diese Managerqualität wurde bisher erst in Grossbritannien gemessen, wo sie ständig steigen soll. Demgegenüber weisen gewisse Indikatoren des IMD darauf hin, dass die Managerqualität der Schweizer Unternehmen sich trendmässig nicht erhöht. Ohne zu diesem noch wenig untersuchten Thema definitive Folgerungen bieten zu können, scheint es dennoch, dass eine Stärkung der Corporate Governance angezeigt ist, um den Erwartungen der internationalen Investoren zu genügen.

Die Investition in die neuen Technologien bestätigt die laufende Revolution

Die Investitionen in die neuen Technologien fördern ebenfalls das Aufkommen einer Wissensgesellschaft, zum Beispiel bei der Software. Kapitel 8 des letzten von der KOF analysierten und vom SECO veröffentlichten Innovationstests (KOF (2007)) zeigt, dass die Schweizer Unternehmen das Internet und seine verschiedenen Anwendungen sehr schnell adoptiert haben. Beim E-Commerce weist die Schweiz allerdings gegenüber den skandinavischen Ländern noch einen gewissen Rückstand auf. Dieses recht günstige Bild wird durch die neue Kapitalstockreihe des BFS bestätigt, die zeigt, dass die Schweiz bei den Investitionen in Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) gegenüber den anderen entwickelten Ländern im Rückstand war, dass sie seit 2002

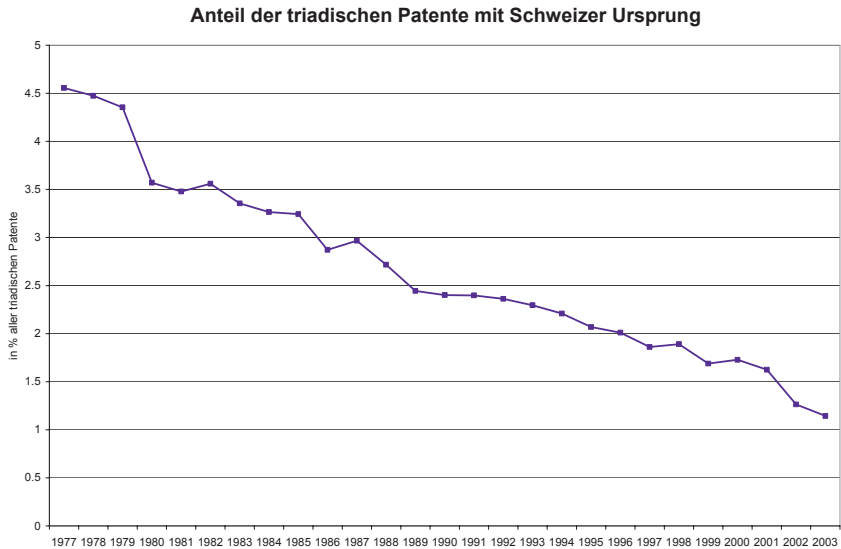
jedoch hinsichtlich der Intensität der Investitionen in die IKT den Durchschnitt der anderen Länder erreicht hat.

Das Beispiel der USA zeigt, dass man manchmal 10 Jahre konstanter Investitionen abwarten muss, bis alle Anwendungspotenziale neuer Technologien genutzt werden und die Produktionsstrukturen angepasst sind. Die von den Informations- und Kommunikations-Technologien gebotenen Möglichkeiten bleiben jedenfalls beträchtlich und betreffen jedermann, einschliesslich sämtliche Ebenen des Staates. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass in den nächsten Jahren in Europa eine Verbesserung der Wachstumsrate der Produktivität zu beobachten sein wird, wie dies in den USA seit 1996 der Fall ist. Dort war der produktivitätssteigernde Effekt dieser neuen Technologien zuerst in den diese Güter produzierenden Sektoren sichtbar, doch sind heute auch die diese Technologien nutzenden Wirtschaftszweige positiv betroffen, wie der Handel, das Transportwesen oder die Finanzdienstleistungen.

F&E und Patente  
bleiben stark in der  
Schweiz

Zu den bekanntesten immateriellen Werten zählen die Früchte von Forschung und Entwicklung. Die Schweiz war schon immer ein innovatives Land, dessen Unternehmen beträchtliche Anstrengungen für die F&E unternahmen. Wie weiter oben erwähnt, wird diese F&E immer internationaler und folgt der Attraktivität der Forschungsplätze. Es ist auch festzustellen, dass die anderen Länder rasche Fortschritte in der F&E machen. Obwohl die Schweiz weltweit eines der innovativsten Länder bleibt und die höchste Anzahl Patente pro Einwohner aufweist, wird sie inzwischen dicht von anderen Ländern wie Schweden und Finnland verfolgt, die heute viel mehr für F&E ausgeben. Auch gewisse Entwicklungsländer werden immer wichtigere Forschungsstandorte. So geht der Anteil der Schweiz an den gesamten, jedes Jahr ausgestellten triadischen Patenten regelmässig zurück, wie die folgende Grafik zeigt. Dies bedeutet auch, dass ein immer grösserer Anteil der Innovationen, die in der Schweiz zur Anwendung kommen, aus dem Ausland stammt. Die Länder, die weltweit technologisch führend sind, können sich daher nicht damit zufrieden geben, innovativ zu sein, wie die Schweiz es tut, sondern sie müssen auch mehr Mittel aufwenden, um die weltweiten Innovationen zu nutzen, zu verbreiten und anzupassen. Die Komplementarität zwischen Forschung und Ausbildung nimmt in der globalisierten Wissensgesellschaft nicht ab, und in diesem Sinn ist der von der Schweiz gewählte Weg der Stärkung der Hochschulen gut begründet.

Abbildung 15



Quelle: OECD

## Abschnitt 6: Langfristige Herausforderung: Die Attraktivität des Produktionsstandorts

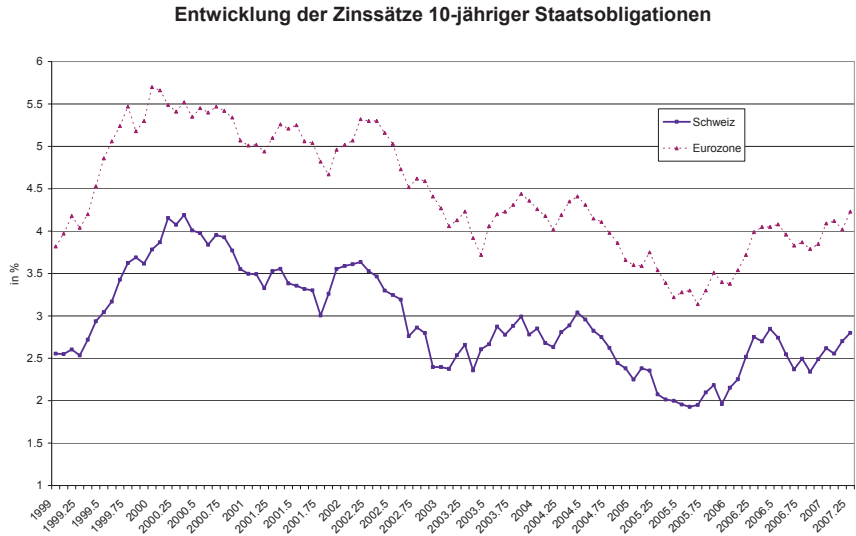
Die Schweiz,  
Drehscheibe für das  
Finanzkapital

Die Frage, ob die Schweiz ihre Attraktivität als Produktions- und Investitionsstandort behalten hat, ist auch eine Herausforderung in einer sich schnell wandelnden Welt. Es ist der Schweiz gewiss gelungen, ihre Rolle als Drehscheibe für das Kapital zu bewahren. Mit Irland, den Niederlanden und Grossbritannien gehört sie zu den Ländern, die im Vergleich zum BIP eine der weltweit höchsten Kreditpositionen gegenüber dem Ausland aufweisen. Dieses ausgezeichnete Resultat kann jedoch nicht über den Aufstieg Irlands als Finanzplatz hinwegtäuschen, denn die Schweiz lag 1999 bei diesem Indikator für das Finanzvolumen noch an erster Stelle.

Die Kapitalerträge in  
der Schweiz und im  
Ausland sind in  
Zukunft korreliert

Trotz der Globalisierung und der Integration der Finanzmärkte ist es der Schweiz gelungen, ihre Zinssätze tief zu halten. Seit der Einführung des Euro - verbunden mit einer hohen Glaubwürdigkeit der Europäischen Zentralbank - ist jedoch festzustellen, dass sich die Zinssätze leicht angeglichen haben, wie die OECD (2007) hervorhob. Solange der Zahlungsbilanzüberschuss hoch, die öffentliche Verschuldung niedrig und die Geldpolitik unabhängig bleibt, ist jedoch nicht mit einer beschleunigten Angleichung der Zinssätze zu rechnen.

Abbildung 16:

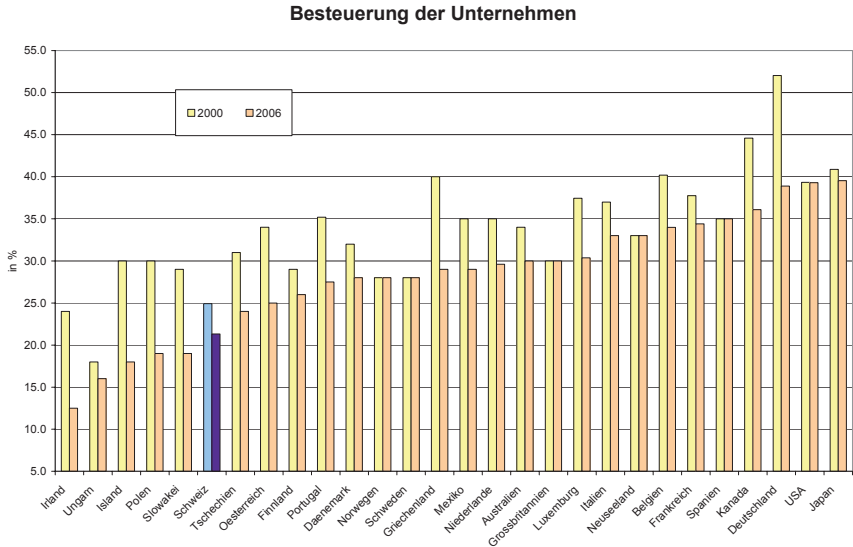


Quelle: OECD

Der internationale Steuerwettbewerb nimmt in den kleinen europäischen Ländern zu

Bei einem zweiten Standortfaktor, der Abgabenlast, wird der Wettbewerb zwischen den Produktionsstandorten tendenziell härter. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Unternehmensbesteuerung in den OECD-Ländern. Diese von der OECD berechneten Sätze stellen die Besteuerung der Haushalte als Eigentümer der Unternehmen dar. Zunächst ist zu erwähnen, dass kein Land in den letzten Jahren die Unternehmenssteuern erhöht hat. Deutliche Steuersenkungen erfolgten in mehreren kleinen europäischen Ländern. Die Schweiz, die im Jahr 2000 nach Irland und Ungarn eines der vorteilhaftesten Länder war, wurde inzwischen von weiteren Ländern überholt, wobei es sich vor allem um Staaten aus Mittel- und Osteuropa handelt. Nur die grossen Länder oder die Länder ohne wirtschaftlich hoch entwickelte direkte Nachbarn haben hohe Steuersätze beibehalten. Die Schweiz, ein kleines Land im Herzen Europas, zählt nicht dazu.

Abbildung 17:



Quelle: OECD

Die Umwandlung von Finanzkapital in Sachkapital in der Schweiz

Die Attraktivität eines Produktionsstandortes für die Unternehmen wird auch stark durch die Bedingungen bestimmt, unter denen ein Unternehmen ein Bauvorhaben realisieren oder ein für seine Bedürfnisse geeignetes Objekt mieten oder kaufen kann. Nun ist gemäss der Befragung von Bauherren, die das SECO veranlasste, festzustellen, dass kaum je ein Objekt innerhalb von 12 Monaten nach Erteilung des Mandates an den Architekten realisiert ist. In diesem Bereich weist die Schweiz gewiss noch einigen Spielraum für Verbesserungen auf, ist das Schweizer Baurecht doch durch eine Vielzahl kantonaler Besonderheiten gekennzeichnet, die die Realisierung von Skaleneffekten erschweren. Dabei sei angemerkt, dass die neuen Statistiken des BFS zum Kapitalstock bestätigen, dass sich rund zwei Drittel davon aus Immobilien zusammensetzen. und dass dieser Anteil tendenziell stabil bleibt.

Entwicklung der anderen Standortfaktoren

Bauvorschriften für sich allein machen sicher noch nicht die ganze Attraktivität eines Produktionsstandortes aus, auch wenn sie hohes Gewicht besitzen. Um Investitionen in die Produktion attraktiv zu machen, ist es auch wesentlich, die administrative Belastung zu senken. Die Niederlande sind in diesen Belangen das Vorbild, haben sie doch ihre Regulierungen systematisch mittels des sog. Standard-Kosten-Modells untersucht. Wohl bestehen kaum international vergleichbaren Statistiken zur administrativen Belastung mit



Ausnahme von Befragungen von Unternehmern, doch praktisch alle europäischen Länder sowie die Europäische Kommission verfügen heute über interessante Programme zur Förderung des Unternehmergeistes und der KMU, die vor allem auch das Element beinhalten, Umtriebe mit Behörden tief zu halten. Angesichts dieser Initiativen hat die Schweiz ein eminentes Interesse, attraktiv für die KMU zu bleiben, die eine wichtige Quelle der Innovation und der industriellen Erneuerung sind.



## **Teil II**

# **Das Handeln der Wirtschaftspolitik**



## **Teil II / Kapitel 1**

**Sven Michal**

---

# **Wettbewerb im Binnenmarkt**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Zusammenhang mit dem Wachstum .....</b>	<b>135</b>
<b>2. Festlegung des Analysebereichs.....</b>	<b>137</b>
<b>3. Die seit 2002 unternommenen Reformen .....</b>	<b>140</b>
<b>4. Die Lage der Schweiz.....</b>	<b>143</b>
<b>5. Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practices.....</b>	<b>153</b>
<b>6. Die neuen Stossrichtungen .....</b>	<b>155</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>158</b>

## 1. Zusammenhang mit dem Wachstum

Wie der Wettbewerb das Wirtschaftswachstum unterstützt

Der wirksame Wettbewerb gibt den Marktteilnehmern Anreize, möglichst effizient zu produzieren und konsumieren. Idealtypisch führt er erstens dazu, dass dank des Preismechanismus die knappen der Volkswirtschaft zur Verfügung stehenden Produktionsmöglichkeiten derart genutzt werden, dass die einzelnen Güter und Dienstleistungen in den für die Nachfrager optimalen Anteilen gefertigt werden und so ein Wohlfahrtsmaximum erreicht wird (*allokative Effizienz*). Zweitens sorgt der Wettbewerb dafür, dass die Produktion dieser Outputs zu den langfristig niedrigsten Kosten erfolgt (*produktive Effizienz*). Bestehen in einem Markt Skaleneffekte, so werden zu kleine Unternehmen so lange aus dem Markt ausscheiden, bis die effiziente Betriebsgrösse erreicht ist. Reformschritte, welche die Wettbewerbsintensität erhöhen, führen über die beschriebenen Effizienzgewinne zu einmaligen Wachstumseffekten.

Eine hohe Wettbewerbsintensität weist aber auch aus dynamischer Perspektive ökonomische Vorteile auf. Der Konkurrenzdruck gibt den Marktteilnehmer Anreize, innovative Lösungen zu finden. Dank Innovation können sie eine zeitlich begrenzte Marktmacht erlangen und so höhere Erträge erzielen. Der Wettbewerb ist also auch Treiber der so genannten dynamischen Effizienz, weil er die Marktteilnehmer dazu anreizt, innovative Lösungen mit Vorteilen gegenüber der Konkurrenz zu entwickeln. Über diesen Mechanismus fördert der Wettbewerb den technischen Fortschritt.

Untersuchungen der OECD liefern Evidenz für die produktivitäts- und beschäftigungssteigernden Wirkung wettbewerbsfördernder Reformen (Nicoletti/Scarpetta 2005a, Nicoletti/Scarpetta 2005b), sowie dafür, dass wettbewerbsfreundliche Regulierungen zu einem rascheren Einsatz neuer Technologien beitragen (Conway et al. 2006).

Zum Begriff des Wettbewerbs

Wirksamer Wettbewerb führt nicht immer dazu, dass sehr viele Produzenten im Markt aktiv sind. Falls bei der Produktion eines Guts zunehmende Mengen mit sinkenden Durchschnittskosten verbunden sind (*Skalenerträge*), ist es effizienter, wenn nur wenige Anbieter die Nachfrage bedienen. Entscheidend für die Wettbewerbsintensität ist nicht nur die Anzahl aktiver Wettbewerber, sondern massgeblich auch der Konkurrenzdruck durch potenzielle Wettbewerber, also durch Unternehmen, die dazu fähig wären, innert nützlicher Frist in den betroffenen Markt einzusteigen. Damit der potenzielle Wettbewerb wirkt, sind die Eintrittshürden in einen Markt tief zu halten. Eintrittshürden sind oft durch staatliche Regulierungen massgeblich beeinflusst. Besondere

Bedeutung geniesst in einer kleineren Volkswirtschaft wie jener der Schweiz auch die internationale Öffnung, durch welche die Eintrittshürden für ausländische Anbieter gesenkt werden.

Der idealtypische Wettbewerb spielt nicht überall automatisch

Das idealtypische Modell des freien Wettbewerbs findet im praktischen Wirtschaftsleben auch Grenzen. Ist Marktversagen belegt oder das Resultat des Wettbewerbs politisch unerwünscht, greift der Staat korrigierend ein:

- *Öffentliche Güter* - beispielsweise die öffentliche Sicherheit - produziert der Staat häufig selbst. Wo er nicht selbst tätig wird, schafft er die Basis für ihre Produktion, beispielsweise indem er mit dem Patentschutz den Forschenden Exklusivrechte an der Nutzung ihrer Erkenntnisse aus Forschungsanstrengungen zugesteht.
- *Externalitäten*, beispielsweise Umweltkosten, die durch Anbieter und Nachfrager nicht automatisch selbst getragen werden, verlangen nach Regulierungen. Ansonsten werden im Wettbewerb fälschlicherweise Marktteilnehmer bevorzugt, die zu Lasten der Allgemeinheit solche Kosten verursachen.
- In Märkten mit *natürlichen Monopolen* wie einigen Netzwerkindustrien wird die Wertschöpfungskette zunehmend desaggregiert betrachtet. Wettbewerbsfähige Teile werden der Konkurrenz geöffnet, monopolistische Teile der Wertschöpfungskette reguliert.
- In weiteren Märkten greift der Staat aufgrund von *Informationsasymmetrien* in den Wettbewerb ein. Bei Berufen mit grosser Diskrepanz des Informationsstands zwischen Anbietern und Nachfragern – beispielsweise Ärzten - stellt der Staat Regeln auf, welche zu einem Überwinden der Informationsasymmetrien zwischen Kunde und Leistungsanbietern beitragen sollen.

Der Markt führt gelegentlich auch zu Resultaten, die politisch unerwünscht sind. Dann greift der Staat in den Wettbewerb ein und verzichtet für gesellschaftliche Ziele auf dessen Effizienzvorteile. So sind einige Märkte durch Zölle und nicht-tarifarisches Handelshemmnisse vor internationaler Konkurrenz geschützt.

- Bei *meritorischen Gütern* wie Bildung, bei denen die Gesellschaft eine höhere Produktion als in einer reinen Wettbewerbslösung verlangt, kann der Staat selbst als Produzent auftreten; er kann aber auch Subventionen an Anbieter oder Nachfrager sprechen oder Leistungsaufträge ausschreiben.



Staatliche Eingriffe in den Wettbewerb müssen notwendig und geeignet sein; sie sollten stets verhältnismässig sein. Sie sollen also bei der Erreichung ihrer Ziele den Wettbewerb so wenig wie möglich beeinträchtigen, um weiterhin von seinen unbestritten Vorteilen profitieren zu können. Wettbewerbsorientierte Reformen haben idealerweise zur Folge, dass der Wettbewerb sich in bisher durch staatliche Eingriffe oder Marktversagen verzerrten Bereichen intensiviert.

Neben dem Staat können auch die privaten Marktteilnehmer selbst den Wettbewerb beschränken. Konkurrenten können erstens volkswirtschaftlich schädliche Absprachen treffen und Kartelle bilden. Zweitens können Unternehmen, die bereits Marktmacht besitzen, über Fusionen oder Übernahmen ihre Marktmacht derart stärken, dass sie eine marktbeherrschende Stellung erreichen. Drittens können marktbeherrschende Unternehmen versuchen, ihre marktbeherrschende Stellung in missbräuchlicher Weise auszunutzen, indem sie beispielsweise ihre Marktmacht auf angrenzende Märkte ausdehnen.

Neben der Tatsache, dass durch derartige private Praktiken der Volkswirtschaft statische Wohlfahrtsverluste entstehen und unerwünschte Umverteilungen zu Lasten der Konsumenten resultieren, ist aus wachstumspolitischer Sicht auf die negativen Auswirkungen auf die dynamische Effizienz zu verweisen. Ansatzpunkt zur Verhinderung von derartigen Praktiken ist das Wettbewerbsrecht und hier insbesondere das Kartellgesetz.

## 2. Festlegung des Analysebereichs

Regulierungs-  
reformen und  
Wettbewerb

Dort, wo der Staat heute in den Wettbewerb eingreift, ist zu prüfen, ob sich gesetzte Ziele nicht wettbewerbsfreundlicher als bis anhin erreichen lassen. Ist der Wettbewerb *im* Markt nicht möglich, kann der Wettbewerb *um* den Markt (Ausschreibungen) oder Benchmarking (Vergleiche ähnlicher Märkte) angewendet werden.

Private Akteure  
beeinflussen den  
Wettbewerb

Dort, wo Marktteilnehmer den Wettbewerb selbst in volkswirtschaftlich schädlicher Weise hemmen, kommt das Wettbewerbsrecht zum Tragen. Es muss sichergestellt werden, dass im Wettbewerbsrecht adäquate Mittel zur Verfügung stehen, um Kartelle zu verhindern und zu brechen, Fusionen hinsichtlich ihrer wettbewerblichen Auswirkungen zu prüfen und Marktmachtmissbräuche zu verhindern. Gleichzeitig sollen volkswirtschaftlich sinnvolle Kooperationen zwischen Unternehmen durch das Wettbewerbsrecht nicht

behindert werden, da ansonsten die positiven Effekte der Verhinderung von Marktversagen durch negative Effekte des Regulierungsversagens bedroht werden.

Sektorregulierungen und ihr Zusammenhang mit dem Wettbewerb

In Branchen, in denen die genannten Formen von Marktunvollkommenheiten (öffentliche Güter, gesellschaftspolitisch zwingende Versorgungsziele, monopolistische Engpässe oder Informationsasymmetrien) bedeutend sind, genügt das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht immer, um eine hohe Wettbewerbsintensität und ihre volkswirtschaftlichen Vorteile herbeizuführen. In solchen Branchen werden spezifische Regeln notwendig, die individuell abzustimmen sind je nach Branchencharakteristik und politischen Zielen beispielsweise bezüglich Versorgungsqualität.

Komplexer Wettbewerb im Gesundheitswesen

Ein gewisses Mass an Regulierungen im Gesundheitswesen ist unbestritten. Es bestehen in dieser Branche mehrere Probleme des Marktversagens, geht es doch um wichtige meritorische Güter (kein Patient soll von essentiellen Behandlungen ausgeschlossen sein), natürliche Monopole (bei gewissen Behandlungen wäre ein spezialisiertes Spital für die Versorgung des ganzen Landes wohl effizient) und Informationsasymmetrien.

Neben Marktversagensrisiken sind allerdings auch die Risiken des Regulierungsversagens gross, wie Beispiele von langen Wartelisten in rein staatlichen Gesundheitsversorgungssystemen zeigen. Spezifisch auf den Fall der Schweiz bezogen ist auch die föderative Kompetenzaufteilung zu nennen. Im Gesundheitssektor lässt sich aus den internationalen Erfahrungen aber bisher noch keine klare "best practice" für staatliches Handeln ableiten. Wettbewerbliche Anreize sind aber unbestritten ein zentrales Element dafür, dass die Leistungen im Gesundheitswesen kostengünstig und in hoher Qualität erbracht werden.

Effizienz der Netzwerkindustrien

Der technische Fortschritt und eine desaggregierende Sicht der Regulierungsökonomie auf die Wertschöpfungsketten haben unter Ökonomen zu einem Konsens geführt, dass ein beträchtliches Produktivitätspotenzial zu erschliessen ist, wenn die vormals durch staatliche Monopole bereitgestellten Infrastrukturdienste dem Wettbewerb geöffnet werden (Nicoletti/Scarpetta 2005a). Damit der Wettbewerb spielen kann, müssen die nicht wettbewerbsfähigen Teilbereiche – namentlich konkurrenzlose Netzinfrastrukturen – zunächst identifiziert werden, um anschliessend die richtige Balance zu finden zwischen Zugangsregulierungen in diesen Bereichen auf der einen Seite, die den Wettbewerb in vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen erst ermöglichen, und

Investitionsanreize in die Infrastrukturen auf der anderen Seite. Insbesondere in so genannten "bottlenecks" kann der Einsatz von Methoden wie einem Benchmarking, das neben Kosten- auch Qualitätsindikatoren berücksichtigt, zu erheblichen ökonomischen Effizienzgewinnen führen. In einer analogen Richtung wirkt, wenn der Betrieb und ggf. auch der Ausbau der nicht wettbewerbsfähigen Teile der Netzwerkindustrien dem Ausschreibungswettbewerb geöffnet werden.

Der Wettbewerb bei den reglementierten Berufen In einer Reihe weiterer geschützter Branchen sind es die Kantone und nicht der Bund, die regulatorisch in den Wettbewerb eingreifen. Bei den reglementierten Berufen liegt die Begründung für das Eingreifen vor allem in den unterstellten Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern, welche die Anbieter zu Lasten der Konsumenten ausnutzen könnten. In der Ökonomie wird der Regulierungsbedarf der beschränkten Tragweite des Marktversagens entsprechend als moderat eingeschätzt. Labelling sowie Ausbildungsvoraussetzungen können oft genügende Qualitätsanreize für die Anbieter setzen und die Konsumenten genügend schützen. Dagegen sind regulatorische Massnahmen wie diskriminierende Register, festgeschriebene Tarife oder Werbeverbote unnötig dem Wettbewerb abträglich.

Relevanz des institutionellen Rahmens für die Umsetzung der Wettbewerbspolitik Neben den mannigfachen Ansprüchen, denen das Wettbewerbsrecht und die Regulierungen in den einzelnen Sektoren in materiell-rechtlicher Hinsicht genügen müssen, kommt auch der Ausgestaltung der Wettbewerbsbehörde und der Sektorregulatoren eine hohe Bedeutung zu. Damit das wirtschaftspolitische Ziel des wirksamen Wettbewerbs erreicht werden kann, müssen Wettbewerbsbehörde, wie Sektorregulatoren ihre Entscheide rasch und in grösstmöglicher politischer Unabhängigkeit treffen können. Angesichts der zunehmenden internationalen Dimension der relevanten Märkte sowie des zunehmend internationalen Charakters von Kartellen wird auch die internationale Zusammenarbeit von Wettbewerbsbehörden immer bedeutender. Grenzüberschreitend koordinieren müssen sich zunehmend auch Sektorregulatoren, so namentlich jene im Elektrizitätsbereich.

### 3. Die seit 2002 unternommenen Reformen

Stossrichtungen für konkrete Massnahmen des Wachstumsberichts 2002	<p>Im Wachstumsbericht 2002 wurden drei Leitlinien für eine wachstumsorientierte Steigerung des Wettbewerbs genannt:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Die Verstärkung von Aspekten des Wettbewerbs bei bestehenden Gesetzen;</li><li>- die Weiterführung von Liberalisierung und Privatisierung;</li><li>- die Kostendämpfung im Gesundheitswesen.</li></ul>
Massnahmen des Wachstumspakets	<p>Nachfolgend auf die Diskussionen innerhalb der interdepartementalen Arbeitsgruppe Wachstum nahm der Bundesrat insgesamt fünf Massnahmen unter dem Ziel „Mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt“ in das Wachstumspaket auf<sup>1</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Die Revision des Binnenmarktgesetzes (BGBM);</li><li>- die Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB);</li><li>- die wettbewerbsorientierte KVG-Revision;</li><li>- das Stromversorgungsgesetz (StromVG);</li><li>- sowie den Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU.</li></ul> <p>Weitere wachstumsrelevante Reformen, die nicht im Wachstumspaket enthalten waren, betreffen das Kartellgesetz und die Netzwerkindustrien.</p>
Revision des Binnenmarktgesetzes	<p>Das revidierte <i>BGBM</i> wurde am 16. Dezember 2005 durch die Bundesversammlung verabschiedet und ist am 1. Juli 2006 in Kraft treten. Es stärkt den freien Marktzugang über die Kantonsgrenzen hinweg besonders auf dem Gebiet der reglementierten Berufe, neu indem u.a. auch der Ortswechsel der geschäftlichen Niederlassung geschützt wird. Ebenso gibt es der Wettbewerbskommission in Fällen mit einer gewissen wirtschaftlichen Bedeutung ein Beschwerderecht vor kantonalen und eidgenössischen Rechtsmittelinstanzen.</p>
Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen	<p>Bei der Revision des <i>BoeB</i> traten beträchtliche Hindernisse auf, namentlich die Verzögerungen der Revision des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen und der anforderungsreicher politische Meinungsbildungsprozess betreffend die Frage, auf welchem Weg das Beschaffungsrecht gesamtschweizerisch zu harmonisieren sei. Ein Inkrafttreten ist aus heutiger Sicht</p>

---

<sup>1</sup> Eine sechste Massnahme, die Agrarpolitik, wird hier im Kapitel über die internationale Öffnung behandelt

frühestens 2010 möglich. Die Massnahme ist deshalb weiterhin nicht umgesetzt und muss in die Fortsetzung der Wachstumspolitik übergeführt werden.

Reformen im Gesundheitswesen wie vom Bundesrat verabschiedet

Die *wettbewerbsorientierte Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG)* benötigt deutlich mehr Zeit als ursprünglich angenommen. Die Vorschläge des Bundesrates – aus wettbewerblicher Sicht besonders relevant sind die Vorlagen zur Vertragsfreiheit, zur Kostenbeteiligung und zur Spitalfinanzierung – werden zur Zeit mehrheitlich immer noch im Parlament behandelt. Eine Einigung wurde vor Kurzem bei der neuen Spitalfinanzierung erzielt, bei welcher der Übergang von der bisherigen Finanzierung des Spitalbetriebs zu leistungsbezogenen Fallpauschalen, die Gleichstellung öffentlicher und privater Spitäler auf der kantonalen Spitalliste und eine besser koordinierte Spitalplanung zu mehr Effizienz beitragen sollen.

Das Stromversorgungsgesetz

Die eidgenössischen Räte haben das *StromVG* in der Schlussabstimmung vom 23. März 2007 gutgeheissen. Das Gesetz tritt schrittweise seit 1. Januar 2008 in Kraft und orientiert sich bei der Liberalisierung und Regulierung an den europäischen Vorbildern. Es beinhaltet die Schaffung einer unabhängigen Stromübertragungsgesellschaft, die Schaffung eines unabhängigen Regulators sowie den nichtdiskriminierenden Netzzugang. Es sieht eine zweistufige Marktöffnung vor: in den ersten fünf Jahren haben Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von mehr als 100 MWh freien Marktzugang. Nach fünf Jahren können alle Endkunden ihren Stromlieferanten frei wählen, wobei gegen die Einführung einer solchen vollen Marktöffnung noch das fakultative Referendum ergriffen werden kann.

Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU

Der *Bericht des SECO zum Stand der Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU* wurde am 2. Dezember 2005 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Abgestützt auf quantitative Studien stellt der Bericht ein bedeutendes Wachstumspotenzial für die Schweizer Volkswirtschaft fest, das bei einer Umsetzung erfolgreicher Liberalisierungsstrategien im Dienstleistungssektor erschlossen werden könnte (2% des BIP bei Reformen nur schon in fünf Branchen). In vielen Dienstleistungsbranchen sind weiterhin Reformen im Sinne der Schlussfolgerungen des Berichts in Vorbereitung. Sie benötigen aber viel Zeit, einerseits wegen Interessenkonflikten zwischen den Mehrfachrollen des Staates als Eigner, Regulator und als Legislator und auf Grund der föderalistischen Kompetenzaufteilung.

Umsetzung des revidierten Kartellgesetzes

Das bereits vor der Erarbeitung des Wachstumspakets als Botschaft vorliegende *revidierte Kartellgesetz* (KG) ist am 1. April 2004 mit Übergangsfrist bis 1. April 2005 in Kraft getreten. Mit der erfolgten Revision kann nun die Wettbewerbskommission ähnlich wie in den EU-Staaten und den USA direkte Sanktionen gegen volkswirtschaftlich besonders schädliche Verhaltensweisen aussprechen. Ebenso wurden eine Kronzeugenregelung und die Möglichkeit von Hausdurchsuchungen durch die Wettbewerbsbehörden eingeführt.

Langsames Fortschreiten der weiteren Reformen bei den Netzwerkindustrien

Nach langen Debatten wurde am 24. März 2006 die *Revision des Fernmeldegesetzes* verabschiedet. Aus wettbewerblicher Sicht bedeutend war dabei vor allem die Öffnung der letzten Meile des marktbeherrschenden Anbieters. Mit der Revision verankert wurde der zeitlich unbeschränkte vollständig entbündelte Zugang zum Teilnehmeranschluss (alternative Anbieter betreiben in diesem Fall eigene Infrastrukturen in den Anschlusszentralen) sowie der auf vier Jahre limitierte freie Bitstrom-Zugang in den bestehenden Anlagen marktbeherrschender Anbieter.

Die vom Bundesrat vorgesehene *Abgabe der Bundesbeteiligung an der Swisscom* scheiterte dagegen. Im Mai 2006 beschloss der Nationalrat, nicht auf das Geschäft einzutreten. Ein Bericht, der offene Fragen in Zusammenhang mit der Privatisierung beantworten soll, ist für den Beginn der kommenden Legislatur vorgesehen.

Die *Liberalisierung des Postmarktes* wurde in kleinen Schritten vorangetrieben. So wurde per Anfang 2004 der Paketmarkt liberalisiert, ab April 2006 auch derjenige für Briefe, die schwerer sind als 100g. Weitere, auf Wettbewerb zielende Reformen bei Marktordnung und schweizerischer Post sind in der laufenden Legislatur vorgesehen. Der Bundesrat beschloss im Februar 2008 die Senkung der Monopolgrenze auf 50g per 1. April 2009 und möchte den Markt per 1. April 2012 vollständig dem Wettbewerb öffnen.

*Wettbewerbliche Reformen im Schienenverkehr* kamen ebenfalls langsam voran. Nachdem die Bahnreform 2 vorerst im Parlament scheiterte, wurde mit der Schaffung einer organisatorisch unabhängigen Trassenvergabestelle ein kleiner Reformschritt umgesetzt. Die Stärkung des Ausschreibungswettbewerbs im Regionalverkehr soll in der laufenden Legislatur zum Thema werden.

Erste  
Einschätzungen der  
Umsetzung der  
Leitlinien von 2002

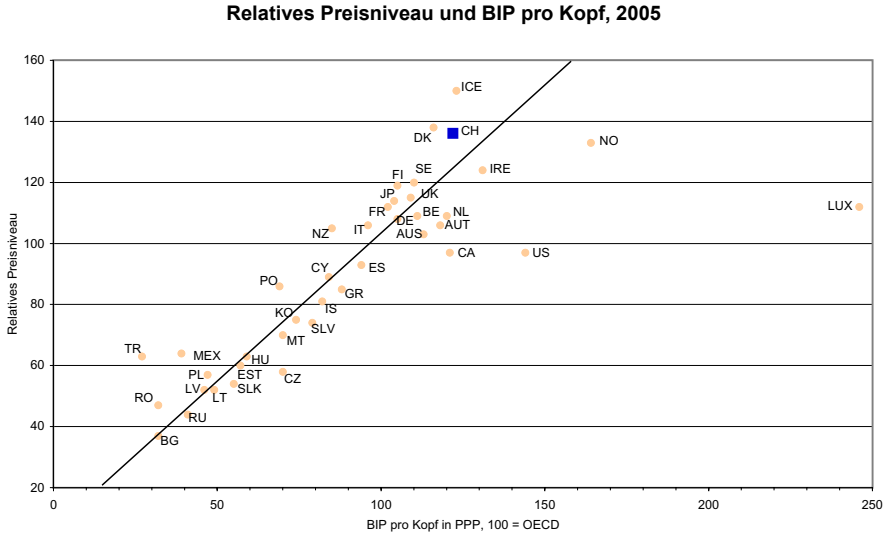
Da seit Inkrafttreten massgeblicher Gesetzesrevisionen (KG, BGBM, FMG, StromVG) erst wenig Zeit verstrichen ist, respektive das Inkrafttreten noch bevorsteht (KVG und weitere), ist eine Evaluation derzeit noch nicht machbar. Die bisherigen Reformen gehen aber aus ökonomischer Sicht in die richtige Richtung. Nahezu unbestritten bleibt jedoch auch, dass sowohl bei den branchenspezifischen Reformen wie auch beim Wettbewerbsrecht in der Schweiz weiterer Nachholbedarf besteht (vgl. auch Abschnitt 4 dieses Kapitels).

#### 4. Die Lage der Schweiz

Das hohe  
Wohlstandsniveau  
erklärt das hohe  
Preisniveau nicht  
vollumfänglich

Trotz der Reformen in die richtige Richtung ist die Wettbewerbsintensität in der Schweiz nach Einschätzung internationaler Experten immer noch tiefer als in vergleichbaren Staaten. Ein Symptom dessen ist das weiterhin hohe Preisniveau.

Abbildung 1:



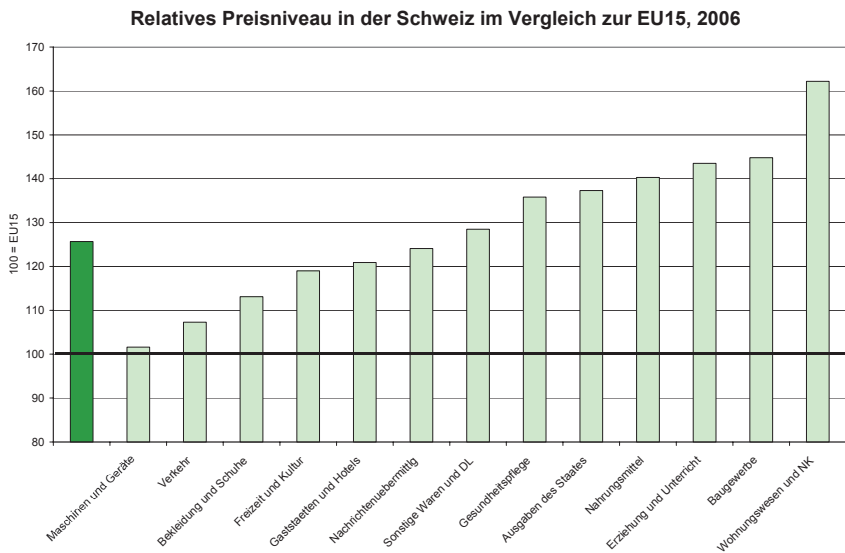
Quelle: OECD (2006)

Wie Abbildung 1 zeigt, führt ein höheres Wohlstandsniveau (horizontale Achse) auch zu einem höheren relativen Preisniveau (vertikale Achse). Das Preisniveau in der Schweiz ist allerdings noch deutlich höher als es das Wohlstandsniveau erwarten liesse. In erster Linie sind es also die Konsumierenden, die teuer für die tiefe Wettbewerbsintensität bezahlen<sup>2</sup>.

Die Preise in den geschützten Branchen sind hoch

In Abb. 2 ist das Preisniveau in der Schweiz im Vergleich zu den EU15-Staaten nach Produktgruppen vergleichend dargestellt. Es zeigt sich, dass in der Schweiz die Preise besonders in jenen Branchen besonders hoch sind, die stark reguliert und/oder vor Konkurrenz geschützt sind. Hingegen liegt das Preisniveau in den der (internationalen) Konkurrenz geöffneten Bereichen recht nahe am EU15-Niveau.

Abbildung 2:



Quelle: Eurostat

<sup>2</sup> Das Symptom der hohen Preise schwächt sich leicht ab, wenn man die nominelle Aufwertung des Schweizer Franken berücksichtigt, die zwischen 2004 und 2007 gut 6% betrug. Auch damit bleibt die Schweiz aber noch eine Preisinsel und zwar ganz besonders in denjenigen Bereichen, in denen der Wettbewerb schwach ausgeprägt ist.

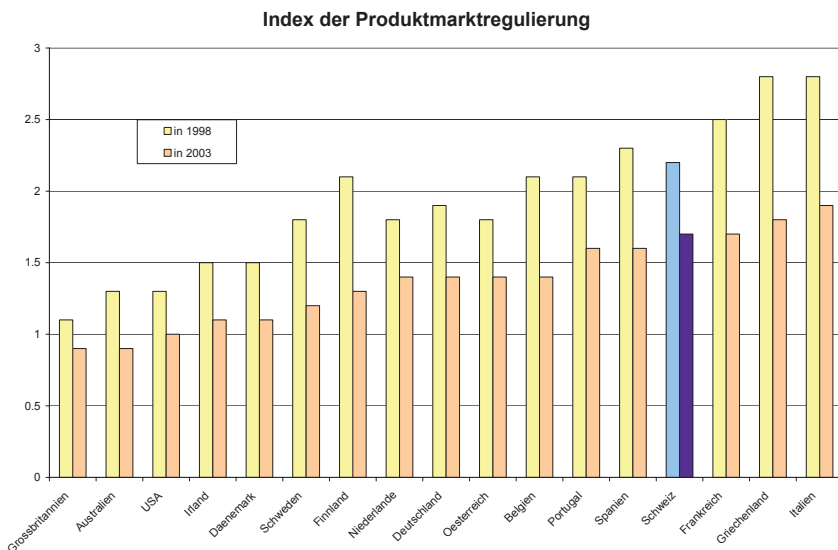


Die Schweiz liegt gemäss OECD bei den Strukturreformen zurück

Die Preisunterschiede geben einen ersten Hinweis darauf, dass in weiteren wettbewerbsorientierten Strukturreformen ein wirtschaftliches Potenzial für die Schweiz liegt. Darauf deuten auch vergleichende Analysen zum Stand der Strukturreformen in den OECD-Staaten hin. Der in Abb. 3 dargestellte PMR-Indikator vergleicht die Intensität der Produktmarktregulierung in den OECD-Staaten. Ein tieferer Indexwert bedeutet, dass die wettbewerbsorientierten Reformen weiter fortgeschritten sind.

Für alle abgebildeten Staaten hat der PMR-Indikator zwischen 1998 und 2003 abgenommen. Damit widerspiegelt der Indikator die Deregulierungs- und Liberalisierungsstrategien, welche die Industriestaaten auf den Produktmärkten seit Ende der Neunzigerjahre verfolgt haben. Das Reformtempo in der Schweiz liegt insbesondere dank der Reformen, die einen Bezug zu den bilateralen Abkommen mit der EU aufweisen (z.B. Land- und Luftverkehrsabkommen), in etwa im Mittel der OECD-Staaten. Insgesamt gehörte die Schweiz im Jahr 2003 gemäss den Analysen der OECD aber gemeinsam mit den südeuropäischen Staaten weiter zu den eher restriktiv regulierenden Staaten.

Abbildung3:



Quelle: Conway et al. (2005)

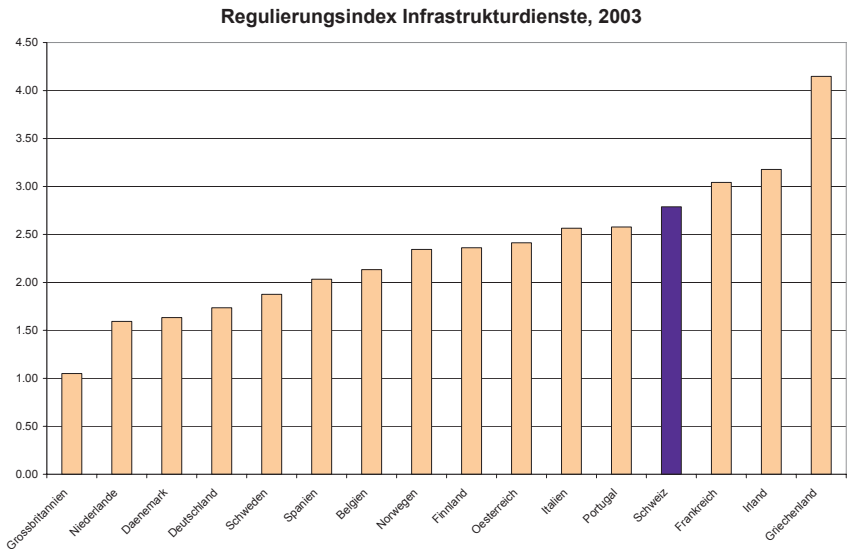
Ergänzend zum PMR-Indikator hat die OECD auch Indikatoren zur Regulierungsintensität in einigen Branchen errechnet. Ein Vergleich dieser branchenspezifischen Indikatoren vermag das durch den PMR-Indikator entstandene Bild der Schweiz nur teilweise zu relativieren.

Nachstehend gehen wir zunächst auf den Reformstand in der Infrastruktursektoren ein.

Wettbewerb im  
Infrastrukturbereich

Gemäss verschiedenen Untersuchungen liegt die Schweiz bei den wettbewerbsorientierten Reformen in den Netzwerkindustrien im Vergleich zu anderen Industriestaaten zurück (OECD 2007, IMF 2006, SECO 2005). Abb. 4 zeigt den aggregierten Vergleich der OECD.

Abbildung 4:



Quelle: Conway/Nicoletti (2006)

Zwar ist die Versorgung der Schweiz mit den netzwerkorientierten Infrastrukturdiensten wohl hochstehend, aber auch kostenintensiv für den Staat und/oder die Nachfrager. In den Tabellen 1-4 wird der Reformstand in den einzelnen Infrastrukturbranchen im Vergleich einerseits mit den in der EU geforderten Liberalisierungen und andererseits

im Vergleich mit besonders wettbewerbsfreundlich regulierenden Staaten in Europa dargestellt. In allen Branchen zeigt sich ein Rückstand der Schweiz gegenüber der EU, insbesondere aber gegenüber der „Best Practice“.

**Tabelle 1: Vergleich der wettbewerbsorientierten Reformen in der Telekommunikation**

Schweiz	Geforderter EU-Mindeststand	Dänemark
- Teilprivatisierung des Ex-Monopolisten	- Keine spezifische Anforderung	- Vollprivatisierung des Ex-Monopolisten
- <i>Entbündelung der Anschlussnetze mit der FMG-Revision erfolgt</i> - <i>Zeitlich limitierter Zugang zu Bitstrom-DSL-Diensten</i>	- Verpflichtung zur Bereitstellung des entbündelten Zugangs (Kupferkabel) bei Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht - Zugang zu Bitstrom-DSL-Diensten zu transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen	- Weit gehende und frühzeitige Umsetzung der Entbündelung
- Ex post-Regulierung der Interkonnektionstarife, langwierige juristische Verfahren	- Ex ante-Regulierung der Interkonnektionstarife marktmächtiger Anbieter	- Ex ante-Regulierung der Interkonnektionstarife marktmächtiger Anbieter

Quelle: SECO (2005), aktualisiert, Stand Januar 2008, Aktualisierungen kursiv dargestellt

**Tabelle 2: Vergleich der wettbewerbsorientierten Reformen bei den Postdienstleistungen**

Schweiz	Geforderter EU-Mindeststand	Schweden
- <i>Monopolgrenze bei 100g (ca. 10% des Briefmarkts geöffnet)</i>	- <i>Monopolgrenze bei 50g (ca. 40% des Briefmarkts geöffnet)</i> - Senkung der Monopolgrenze auf 0g per Ende 2010 (mit wenigen Ausnahmen bis Ende 2012)	- Senkung der Monopolgrenze auf 0g bereits 1993
- Buchhalterische Trennung und Quersubventionierungsverbot nur zwischen Grundversorgung und Wettbewerbsdiensten	- Buchhalterische Trennung und Quersubventionierungsverbot auch zwischen Monopoldiensten und nicht reservierten Diensten	- Buchhalterische Trennung irrelevant, da keine Monopoldienste mehr
- Weiterhin weit gehende Privilegien der Schweizerischen Post		- Privilegien von Posten AB weit gehend reduziert

Quelle: SECO (2005), aktualisiert, Stand Januar 2008, Aktualisierungen kursiv dargestellt

**Tabelle 3: Vergleich der wettbewerbsorientierten Reformen im Schienenverkehr**

Schweiz	Geforderter EU-Mindeststand	Schweden
- Relativ schwache horizontale Trennung zwischen Güter- und Personenverkehr	- Schweiz ist annähernd EU-kompatibel	- Stärkere horizontale Trennung
- Relativ schwache vertikale Trennung zwischen Netz und Betrieb	- Schweiz ist annähernd EU-kompatibel	- Vertikale Trennung zwischen Betrieb und Netz
- Kaum Ausschreibungen im regionalen Personenschienenverkehr, Monopol der SBB im Fernverkehr	- Schweiz ist annähernd EU-kompatibel	- Regelmässige Ausschreibungen im Regionalverkehr, Versuche mit Ausschreibungen im Fernverkehr

Quelle: SECO (2005), aktualisiert, Stand Januar 2008, Aktualisierungen kursiv dargestellt

**Tabelle 4: Vergleich der wettbewerbsorientierten Reformen im Elektrizitätsmarkt**

Schweiz	Geforderter EU-Mindeststand	Grossbritannien
- Gemischter Privatisierungsstand der Stromproduktion	- EU macht keine Vorgaben zum Eigentum.	- Privatisierung der Stromproduktion
- <i>Markttöffnung für Grosskunden ab 1.1.2009, zweite Etappe der Markttöffnung (inkl. Privathaushalte) voraussichtlich 5 Jahre später</i>	- Richtlinie 2003/54/EG sieht Markttöffnung für Nicht-Haushaltskunden ab Juli 2004, für alle Kunden ab 2007 vor	- Markttöffnung für Privathaushalte bereits 1998
- Buchhalterische vertikale Trennung beim Übertragungsnetz - gemischt (z.T. keine Trennung) beim Verteilnetz	- Mindestens organisatorische Trennung auch beim Verteilnetz gefordert (bei mehr als 100'000 Kunden)	- Vertikale (eigentumsrechtliche) Trennung des Übertragungsnetzes - Vertikale Trennung der Verteilnetze
- Fallweise Beurteilung durch Weko und Preisüberwachung - Ab 1.1.2008 Regulierung gemäss StromVG (Details noch offen)	- Kostenorientierte Regulierung der Zugangspreise	- Anreizorientierte und von Benchmarking begleitete Regulierung der Zugangspreise

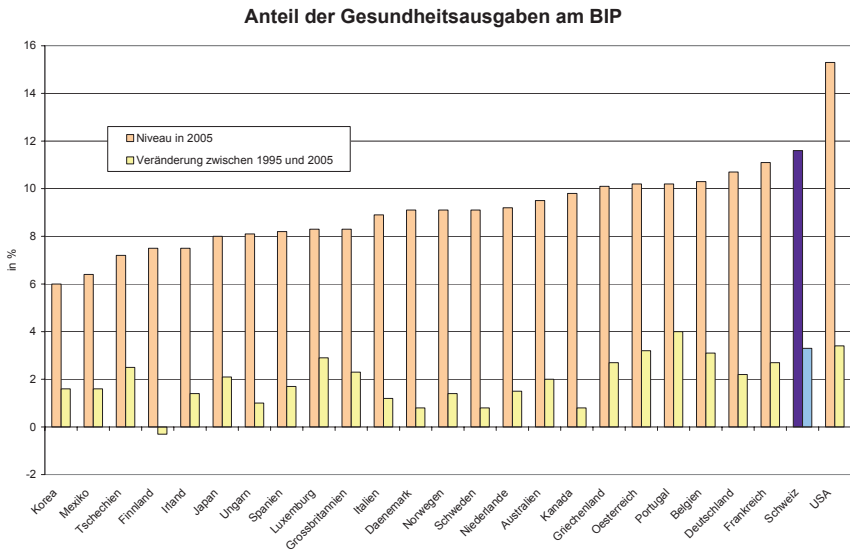
Quelle: SECO (2005), aktualisiert, Stand Januar 2008, Aktualisierungen kursiv dargestellt

Wettbewerb im Gesundheitswesen

Der Anteil der Gesundheitsausgaben in der Schweiz am Bruttoinlandprodukt ist zwischen 1995 und 2005 um 1,9 Prozentpunkte des Bruttoinlandproduktes angestiegen (vgl. Abb. 5). Parallelen zu einem boomenden Markt sollten nur begrenzt gezogen werden, weil oft weder Angebot noch Nachfrage vom Markt bestimmt werden. Für die Gesundheitsdienstleistungen existiert zwar kein vergleichender Regulierungsindex der OECD. Im Examen des Schweizer Gesundheitssystems stellte die OECD aber fest,

dass andere OECD-Staaten das gleiche Leistungsniveau zu tieferen Kosten erreichen (OECD 2006b). Zwar gehört das Schweizer Gesundheitssystem zu den marktorientierteren der Industriestaaten, doch wird das Wettbewerbsprinzip zu wenig umgesetzt. Die OECD stellt in ihrer Analyse die Diagnose, dass grössere, kantonsübergreifende Versorgungsregionen, verbesserte Kostentransparenz und mehr Vertragsfreiheit zu einem verbesserten Kosten-/Nutzenverhältnis beitragen könnten.

Abbildung 5:

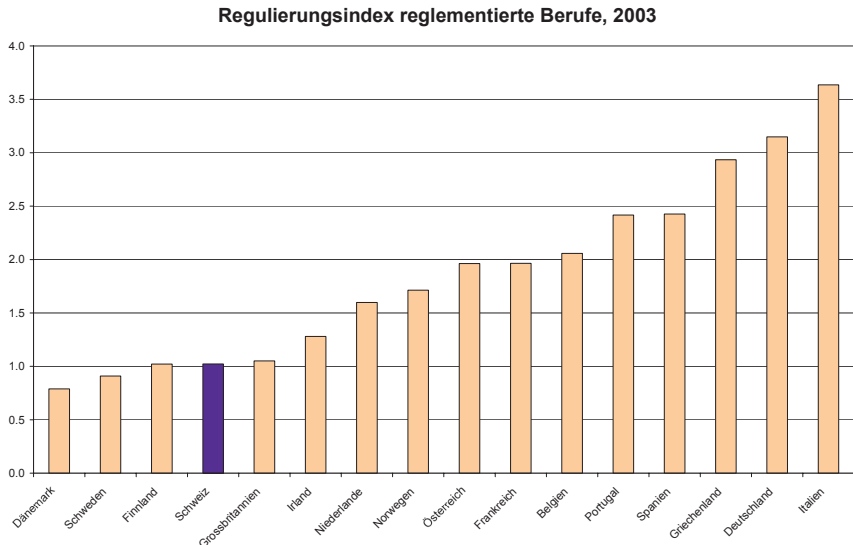


Quelle: OECD (2007b)

Wettbewerb bei den reglementierten Berufen

Bei den reglementierten Berufen reguliert die Schweiz im internationalen Vergleich wettbewerbsfreundlich (vgl. Abb. 6). In der Schweiz bestehen nur noch in wenigen Branchen regulatorische Beschränkungen des Wettbewerbs (wie beispielsweise quantitative Beschränkungen der Zahl der Anbieter, feste Tarifordnungen, Restriktionen bei der Werbung oder Einschränkungen bei der Organisationsform). Positiven Einfluss auf die Wettbewerbsintensität hatten die bilateralen Abkommen mit der EU und das revidierte Binnenmarktgesetz, das insbesondere bei den reglementierten Berufen kantonale Hürden beseitigen kann.

Abbildung 6:



Quelle: Conway/Nicoletti (2006)

#### Wettbewerb im Detailhandel

Bei der Regulierung des Detailhandels gehört die Schweiz zu den liberalsten Staaten. Denkt man an das eher hohe Preisniveau im schweizerischen Detailhandel, so überrascht dieses Resultat. Das Preisniveau im Detailhandel ist jedoch kaum Folge einer Überregulierung des Handels selbst. Analysen zeigen vielmehr, dass eine Kombination von Drittfaktoren die Beschaffungskosten des Detailhandels verteuert. Dazu gehören insbesondere Zollabgaben und Handelshemmnisse, die Regulierungen in vorgelagerten Branchen, Vertikalbindungen und geistige Schutzrechte (BAK 2007, Elias/Balastèr 2006).

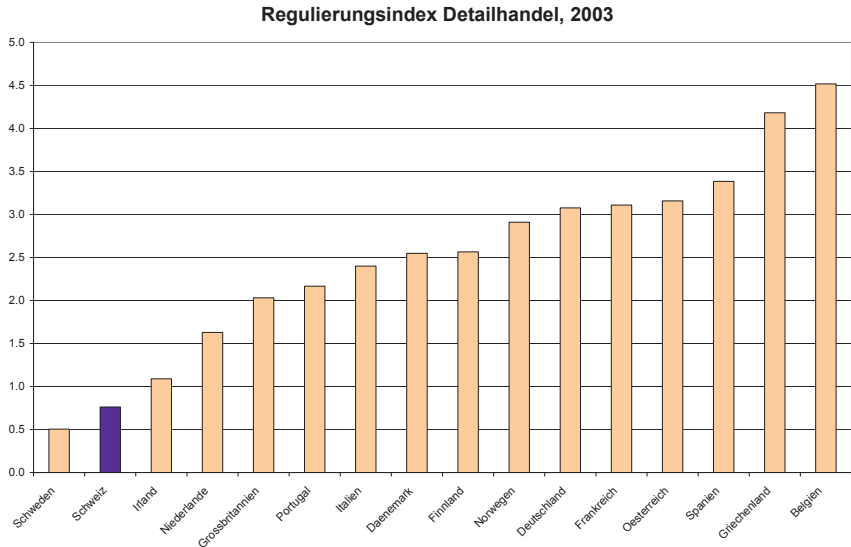
#### Die internationale Öffnung ist wichtig für den Wettbewerb

Die Wettbewerbsintensität in den einzelnen Branchen hängt nicht nur von binnenorientierten Regulierungen, sondern wesentlich auch vom Grad der internationalen Öffnung ab. Exemplarisch zeigt sich dies in den von den bilateralen Verträgen mit der EU betroffenen Branchen (z.B. Luft- und Landverkehr über die jeweiligen Abkommen; Geschäftsdienstleistungen über die 90 Tage-Regel im Personenfreizügigkeitsabkommen<sup>3</sup>; Käsemarkt über das

<sup>3</sup> Die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung im Rahmen des Abkommens über die Personenfreizügigkeit ist auf 90 Tage begrenzt, mit Ausnahme der Dienstleistungen, die im Rahmen anderer bilateraler Abkommen erbracht werden wie dem Landverkehrsabkommen, dem Luftverkehrsabkommen und dem Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen.

Landwirtschaftsabkommen), in denen sich der Wettbewerbsdruck seit der Öffnung erhöht hat.

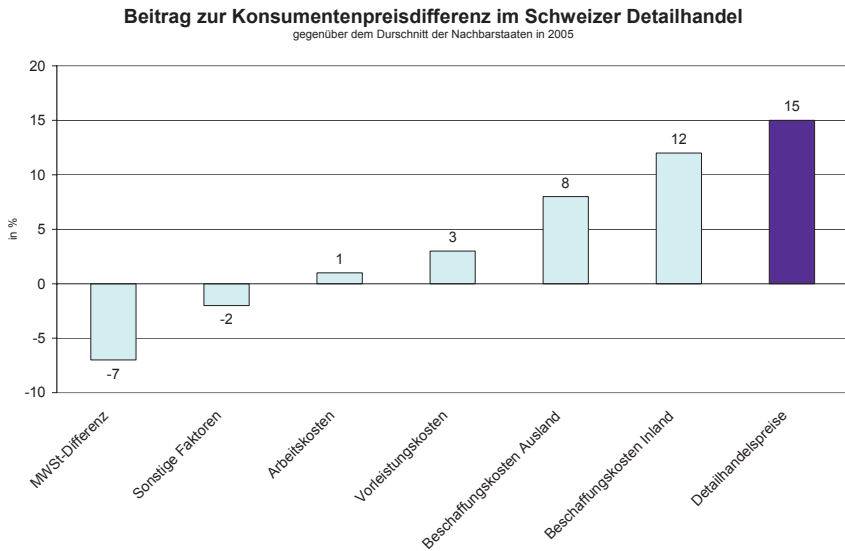
Abbildung 7:



Quelle: Conway/Nicoletti (2006)

Besonders im Detailhandel könnte eine weitere internationale Öffnung einiges bewirken. So tragen die höheren Warenbeschaffungskosten des Schweizer Detailhandels im Ausland gemäss einer Studie heute zu 8 Prozentpunkten Preisdifferenz im Vergleich zu den Nachbarstaaten bei (BAK 2007, vgl. Abb. 8: verteuern wirken sich die teurere Warenbeschaffung im In- und Ausland, sowie in geringerem Ausmass die Vorleistungs- und Lohnkosten aus. Verbilligend auf die Konsumentenpreise wirkt dagegen die im Vergleich zum Ausland tiefe Mehrwertsteuer in der Schweiz.). Massnahmen zur Stärkung der internationalen Konkurrenz wie die weitere Öffnung des Agrarmarkts oder die Beseitigung technischer Handelshemmnisse können wesentlich dazu beitragen, die Preisdifferenzen zu reduzieren und so die Konsumenten besser zu stellen und für Branchen, die im internationalen Preiswettbewerb stehen, die Vorleistungen zu verbilligen.

Abbildung 8:



Quelle: BAK (2007)

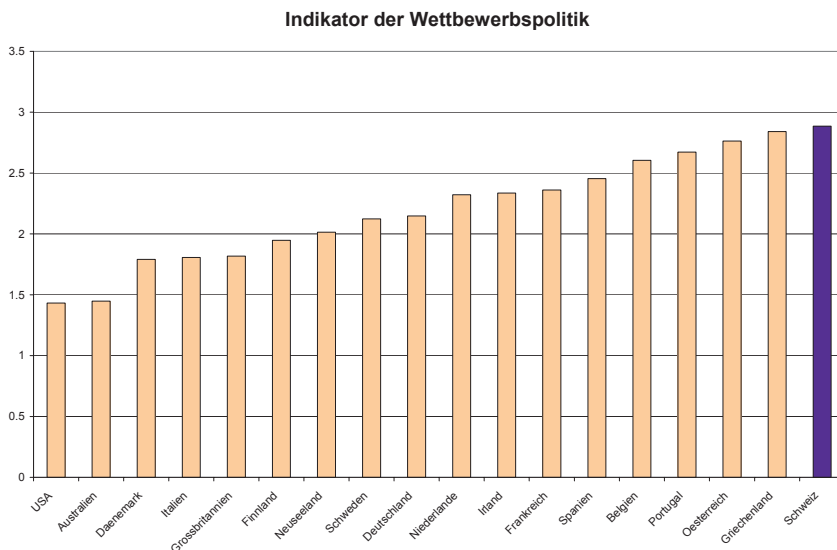
#### Qualität der Wettbewerbspolitik

Mit der Revision des Kartellgesetzes im Jahre 2003 und insbesondere den neu eingeführten Instrumenten von direkten Sanktionen, Bonusregelung und Hausdurchsuchungen hat sich die schweizerische Wettbewerbspolitik im engeren Sinne an diejenigen der EU und der anderen OECD-Staaten angenähert. Die Schweizer Wettbewerbsbehörden sind heute in vielen Bereichen mit nahezu vergleichbaren Kompetenzen ausgestattet wie ihre europäischen Pendanten (vgl. OECD 2006c).

Insgesamt hat die Schweiz in der Wettbewerbspolitik im engeren Sinne aufgeholt. Weiterer Nachholbedarf könnte aber immer noch im Vergleich zu den Staaten bestehen, die gemäss dem vergleichenden Indikator der OECD am besten abschneiden (vgl. Abb. 9). Die Schweiz liegt bezüglich dem Indikator allerdings weiterhin am Ende der Industriestaaten, weil die Wettbewerbskommission weiterhin an institutionellen Defiziten leide (u.a. wegen der Präsenz von politischen Interessenvertretern,) und weil die Wettbewerbsbehörden in der Schweiz nur schwach mit Ressourcen ausgestattet seien. Die Abgrenzung der Sektorregulatoren sei ebenfalls weiterhin verbesserungsfähig.



Abbildung 9:



Quelle: Høj et al. (2007)

## 5. Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practices

### Best Practices in der Sektorregulierung

Im *Gesundheitswesen* ist es gemäss OECD kaum möglich, eine einzige Best Practice zu bezeichnen. Unbestritten ist jedoch, dass die in der Schweiz geltende Spitalfinanzierung mit Defizitdeckungen und Kostenerstattungen wenig Anreize für effizientes Wirtschaften schafft. Ebenso sind die Kantone als Versorgungsregionen in ökonomischer Hinsicht zu klein. Die OECD empfiehlt der Schweiz deshalb, die Kosteneffizienz über grössere Versorgungsregionen zu verbessern, die Qualitäts- und Kostentransparenz zu stärken und – bei Schaffung von Transparenz über die Güte der erhaltenen Leistungen – den Kontrahierungszwang zu lockern (vgl. OECD 2006b). Ebenso könnte ein neues System der Spitalfinanzierung mit dem Übergang zur Leistungsfinanzierung verstärkte Anreize schaffen, wirtschaftlich zu handeln. Der gezielte Einkauf von Leistungen im Ausland könnte langfristig weitere Effizienzgewinne bringen. Hinsichtlich internationaler Erfahrungen werden die Entwicklungen in den Niederlanden zu beobachten sein, deren Gesundheitssystem ansatzweise mit demjenigen in der Schweiz vergleichbar ist und die im Jahr 2006 weit gehende

wettbewerbliche Reformen durchgeführt haben.

In der *Telekommunikation* wird Dänemark oft als Best Practice-Beispiel herangezogen. Dänemark hat als einer der ersten Staaten in Europa die Telekommunikationsbranche liberalisiert und die Ex-Monopolistin Tele Danmark bereits 1998 vollprivatisiert (vgl. Tabelle 1). In der Schweiz wird die Rolle des Staates als Eigner zu prüfen sein, aber auch, wie rasch die Entscheide des Regulators, der Comcom, zu rechtskräftigen Entscheiden führen.

Bei den *Postdienstleistungen* können am Beispiel Schweden Faktoren aufgezeigt werden, die zu einer erfolgreichen Reform führen, denn in Schweden wurde das Postmonopol bereits 1993 vollständig aufgehoben und durch ein konsequentes Marktmodell ersetzt. Die schwedische Post gilt im internationalen Vergleich als innovativ und effizient, die Qualität der angebotenen Dienste ist hoch (vgl. Tabelle 2). Ohne hohe staatliche Zuwendungen und eigene Postbank wird eine flächendeckende Grundversorgung sichergestellt, da diese auch im Eigeninteresse des Anbieters liegt. Aus ökonomischer Sicht sollten in der Schweiz die weitere Marktöffnung unter Berücksichtigung des Erhalts einer effizienten und qualitativ hochstehenden Grundversorgung (Beseitigung regulatorischer Asymmetrien inkl. Monopol), die zunehmende Verselbständigung der Schweizerischen Post (inkl. Gewährung unternehmerischer Freiheiten) sowie die Ausgestaltung eines schlanken Regulators im Zentrum stehen.

Im *Schieneverkehr* gehört die Schweiz beim Güterverkehr zu denjenigen Staaten, die ihre Märkte bereits am weitesten (und erfolgreich) dem Wettbewerb geöffnet haben. Für die Analyse einer weiter gehenden horizontalen Trennung zwischen Güter- und Personenverkehr kann Deutschland als Beispiel herangezogen werden. Beim Personenschienenverkehr können namentlich einzelne deutsche Bundesländer zur Analyse der Potenziale des Ausschreibungswettbewerbs herangezogen werden. Erfahrungen mit weiter gehenden Reformen, insbesondere solche die eine vertikale Trennung von Netz und Betrieb beinhalteten (wie in Schweden und Grossbritannien) sind umstritten. Es ist insbesondere offen, wieweit sie sich auf die schweizerischen Verhältnisse übertragen lassen.

Bei der *Elektrizitätsversorgung* haben Grossbritannien sowie Norwegen und Schweden langjährige Erfahrungen mit weitgehenden Liberalisierungen. Der Liberalisierungsprozess hatte dort bereits Anfang der neunziger Jahre begonnen. Die genannten Staaten gingen auch über das von der EU geforderte Minimum hinaus, indem sie Produktion,

Übertragungs- und Verteilnetze sowie Vertrieb entbündelten. Monopolistische Engpässe wie das Verteilnetz werden durch einen Regulator mit qualitäts- und kostenorientierten Benchmarkings optimiert, wie es auch die OECD empfiehlt.

Bei der Liberalisierung des *Gasmarktes* sind gemäss Analyse der OECD Deutschland und Grossbritannien die Vorreiter. Aus ihren Erfahrungen können die Erfolgsfaktoren für eine glückliche Liberalisierung abgeleitet werden.

Best Practices und Empfehlungen im Wettbewerbsrecht

In der Wettbewerbspolitik im engeren Sinne hat die Schweiz aufgeholt. Nachholbedarf besteht in der Schweiz laut OECD aber insbesondere noch bei der institutionellen Ausgestaltung der Wettbewerbsbehörden, im Verfahrensrecht, der internationalen Zusammenarbeit und der Abgrenzung der Sektorregulatoren. Ebenso ist die Wettbewerbsbehörde im Verhältnis zur Grösse der Schweizer Volkswirtschaft nur schwach mit Personal ausgestattet (OECD 2006c). Noch nicht in der damaligen Analyse der OECD berücksichtigt, ist der internationale Trend, an harten Kartellen beteiligte Privatpersonen zu sanktionieren und vermehrt auf die privatrechtliche Durchsetzung des Wettbewerbsrechts zu setzen.

Die breit angelegte Evaluation des Kartellgesetzes, die per Ende 2008 abgeschlossen sein soll, wird über einen allfälligen Reformbedarf weitere Aufschlüsse geben.

## 6. Die neuen Stossrichtungen

Aufholen im Vergleich zur EU bei den Sektorreformen

Bei den branchenspezifischen wettbewerblichen Reformen gilt es in einem ersten Schritt, den Reformrückstand gegenüber dem übrigen Europa aufzuholen. Dies gilt explizit nicht für die Branchen, bei denen die Schweiz bereits zu den Vorreitern gehört, namentlich den reglementierten Berufen, den Geschäftsdiensten, Teilen der Finanzdienstleistungen, dem Güterschienenverkehr oder auch dem Luftverkehr. Hingegen besteht Nachholbedarf bei den übrigen Infrastrukturdiensten. Werden die mittlerweile zahlreichen Reform Erfahrungen im Ausland berücksichtigt, können Monopole ohne Bedenken abgebaut und regulatorische Verzerrungen beseitigt werden.

Die Regulierung monopolistischer Engpässe bleibt auch in Zukunft wichtig. Starke und unabhängige Regulatoren sowie zeitgerechte Entscheide in Rechtsmittelverfahren, welche die Investitionssicherheit gewährleisten, können dazu beitragen, die Effizienz zu steigern, ohne das ebenso wichtige langfristige Ziel der richtigen Investitionsanreize in die

Infrastrukturen zu vergessen. In Zusammenhang mit der weiteren wettbewerblichen Öffnung wird die Grundversorgung ein wichtiges Thema bleiben. Wettbewerbliche Anreize wie der Ausschreibungswettbewerb ermöglichen nicht zuletzt, mit den eingesetzten öffentlichen Mitteln die Angebotsqualität zu verbessern.

Schliesslich muss bei erfolgter Markttöffnung und zunehmender Internationalisierung der Infrastrukturbranchen auch die Rolle des Staats als Eigner zum Thema werden. Denn einerseits benötigen die ehemaligen Monopolisten zunehmende unternehmerische Freiheiten, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Andererseits sollen unternehmerische (insbesondere internationale) Risiken nicht durch die Steuerzahler getragen werden.

Im Gesundheitswesen sind prioritär vorerst die bereits im ersten Wachstumspaket des Bundesrates enthaltenen wettbewerbsorientierten Reformen des Krankenversicherungsgesetzes umzusetzen. Weitere Schritte sollten der Vertragsfreiheit und der Fortsetzung der Reformen im Spitalbereich gelten. Auch im Gesundheitswesen könnte zudem die zunehmende Nutzung grenzüberschreitender Angebote effizienzsteigernd wirken, sofern die dadurch drohende Mengenausweitung kontrolliert werden kann.

Für alle Branchen gilt ausserdem, dass die internationale Öffnung einen wesentlichen Wettbewerbstreiber darstellt. Dies gilt insbesondere für den Detailhandel, in dem die Abschottung in vorgelagerten Branchen die Kosten erhöht und die Wettbewerbsintensität senkt. Auch bei den Finanzdienstleistungen und den unternehmensbezogenen Dienstleistungen wird die internationale Integration voranschreiten. Gleiches gilt für die Infrastrukturdienste, in denen grenzüberschreitende Kooperationen und Beteiligungen weiter an Bedeutung gewinnen werden. Aufgabe der Politik wird es sein, die Hürden für eine grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit zu senken, so dass die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung genutzt werden können.

Verbesserungsbedarf im Wettbewerbsrecht prüfen

Bei der Wettbewerbspolitik im engeren Sinne wird die bundesrätliche Evaluation des erst kürzlich revidierten Kartellgesetzes Aufschlüsse über den Bedarf für weitere Reformschritte geben. Die Vorarbeiten, welche die OECD mit dem Examen der Schweizer Wettbewerbspolitik geleistet hat, deuten aber darauf hin, dass weitere Gesetzesanpassungen folgen könnten. Rechnung zu tragen ist auch dem in den Industriestaaten weiter fortschreitenden Trend in Richtung vermehrter Bedeutung der ökonomischen Fundierung des

Wettbewerbsrechts. Gleichzeitig bleibt abzuwarten, wie die neuen Bestimmungen des KG durch die gerichtlichen Instanzen interpretiert werden und wie sich das Zusammenspiel zwischen Wettbewerbsbehörden, Preisüberwachung und den neuen Sektorregulatoren entwickelt.

Die Resultate der Evaluation des Kartellgesetzes sollen per Ende 2008 vorliegen. Das weitere Vorgehen wird im Anschluss an die Evaluation festzulegen sein.

## Bibliographie

BAK (2007): "Auswirkungen einer Liberalisierung des internationalen Warenhandels auf den Schweizer Detailhandel", in: Brunetti, A. und S. Michal (Eds.) (2007): Services liberalization in Europe: Case studies (vol. 2). Strukturberichterstattung Nr. 35/2. Bern: SECO.

Conway, P., D. De Rosa, G. Nicoletti und F. Steiner (2006): Regulation, Competition and Productivity Convergence, OECD Economics Department Working Papers, No. 509. Paris: OECD.

Conway, P. und G. Nicoletti (2006): Product market regulation in non-manufacturing sectors in OECD countries: measurement and highlights, OECD Economics Department Working Paper, No. 530. Paris: OECD.

Conway, P., V. Janod und G. Nicoletti (2005): Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003. OECD Economics Department Working Paper, No. 419. Paris: OECD.

Elias, J. und P. Balastèr (2006): „Staatliche Einflüsse auf die Preisbildung im Detailhandel“, in: Die Volkswirtschaft, 10/2006, S. 48ff.

Eurostat (2007): Kaufkraftparitäten (KKP) und vergleichende Preisniveauintizes für die Aggregate des ESVG95.

Global Competition Review (2007): Annual Survey of the World's Leading Competition Regimes: Rating Enforcement.

Høj, J., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti, M. Wise (2007): Product market competition in OECD countries: Taking stock and moving forward. OECD Economics Department Working Paper, No. 575. Paris: OECD

IMF (2006): Switzerland—2006 Article IV Consultation, Concluding Statement of the IMF Mission.

Nicoletti, G. und S. Scarpetta (2005a): Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD. Economics Department Working Papers, No. 460. Paris: OECD.

Nicoletti, G. und S. Scarpetta (2005b): Product Market Reforms and Employment in OECD Countries. Economics Department Working Papers, No. 472. Paris: OECD.

OECD (2007a): 2007 Economic Review – Switzerland. Paris: OECD.

OECD (2007b): OECD Health Data 2007. Paris: OECD

OECD (2006a): OECD Economic Surveys. Switzerland. Paris: OECD.

OECD (2006b): OECD Reviews of Health Systems. Switzerland. Paris: OECD.

OECD (2006c): The Role of Competition Policy in Regulatory Reform. OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Switzerland. Paris: OECD.

SECO (2005): Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 12D. Bern: SECO.

## **Teil II / Kapitel 2**

**Chantal Moser**

---

# **Die internationale Öffnung**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Zusammenhang mit dem Wachstum .....</b>	<b>161</b>
<b>2. Definition des Analysebereichs .....</b>	<b>164</b>
<b>3. Die seit 2002 unternommenen Reformen .....</b>	<b>166</b>
<b>4. Die Lage der Schweiz .....</b>	<b>170</b>
<b>5. Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practices .....</b>	<b>187</b>
<b>6. Die neuen Stossrichtungen .....</b>	<b>188</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>193</b>



## 1. Zusammenhang mit dem Wachstum

**Vorzüge der Nutzung komparativer Vorteile** Für eine kleine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz spielt die internationale Öffnung eine zentrale Rolle. In den folgenden Abschnitten wird beschrieben, wie der Austausch von Waren und Dienstleistungen und von Kapital und Wissen das Wachstum eines Landes und davon ausgehend auch den Lebensstandard seiner Einwohner verbessert.

Vorab ermöglicht der internationale Handel die Erschliessung ausländischer Märkte für jene Waren und Dienstleistungen, die das Herkunftsland effizienter produzieren kann, dies weil es über einen natürlichen Vorteil (Ricardo) verfügt oder weil gewisse Produktionsfaktoren bei ihm reichlicher vorhanden sind als im Exportland (Heckscher-Ohlin). Die Nutzung solcher komparativer Vorteile ermöglicht die Einsparung von Produktionsmitteln und führt dadurch zu einer Steigerung der Faktorproduktivität. Gleichzeitig bringt der internationale Handel in der Regel sinkende Preise der importierten Waren und Dienstleistungen mit sich, was den Konsumenten zugute kommt.

Die «Neue Handelstheorie»<sup>1</sup> bezweckt insbesondere die Erklärung des intraindustriellen Handels, indem sie Aspekte wie steigende Skalenerträge und unvollständige Konkurrenz in die Analyse miteinbezieht. Die Vorzüge des Handels beruhen in dieser Sicht auf Skaleneffekte und auf der Zunahme der Vielfalt und der Qualität der zu konkurrenzfähigen Preisen angebotenen Zwischen- und Endprodukte. Schliesslich sorgt die internationale Öffnung auch für einen Wettbewerbsdruck zwischen den Unternehmen, der die von der unvollständigen Konkurrenz herrührenden Verzerrungen reduziert.

Neben diesen statischen Vorzügen des Handels, die sich auf das Produktivitätsniveau auswirken, bringt die internationale Öffnung auch dynamische Effekte mit sich, die positive Auswirkungen auf das langfristige Wachstum haben. Diese langfristigen Vorzüge, die oft schwer messbar sind, wirken sich namentlich durch eine verstärkte Spezialisierung, eine verbesserte Rentabilität der Investitionen in Kapitalgüter und F&E sowie durch eine weiterreichende Verbreitung von Technologien und Kenntnissen aus. So trägt die internationale Öffnung zur Erhöhung der totalen Faktorproduktivität (TFP) und zur schnelleren Entwicklung einer breiten Palette von Produkten und Dienstleistungen bei.

In zahlreichen empirischen Untersuchungen wurde ein positiver Zusammenhang zwischen dem Grad der Öffnung und dem

---

<sup>1</sup> Helpman E. & P. Krugman (1985). Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy. MIT Press, Cambridge.

Wachstum des BIP<sup>2</sup> festgestellt. Sachs und Warner<sup>3</sup> zeigen in einer häufig zitierten Studie, dass unter den Industrieländern (in der Zeit zwischen 1970-1995) die wirtschaftlich offenen Länder ein Wachstum von 2,5% pro Jahr aufwiesen, gegenüber durchschnittlich 0,7 % für die geschlossenen Länder. Die Wachstumsstudie der OECD<sup>4</sup> schätzt, dass eine Erhöhung der Öffnung für den Handel um 10 Prozentpunkte schliesslich zu einer Steigerung des BIP pro Einwohner um 4% führt<sup>5</sup>.

Die Intensivierung des internationalen Wettbewerbs motiviert eine Umverteilung der Ressourcen auf innovative Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung. Dadurch wachsen die produktivsten Unternehmen verstärkt, während sich die weniger produktiven aus dem Markt zurückziehen haben, was zu einem Anstieg des allgemeinen Produktivitätsniveaus führt. Die kurzfristigen Anpassungskosten werden durch einen flexiblen Arbeitsmarkt minimiert. Die empirischen Daten bestätigen, dass die internationale Öffnung die Einkommen verbessert, ohne dabei das allgemeine Beschäftigungsniveau in Frage zu stellen.

Aufkommen des  
Austausches von  
Dienstleistungen,  
Kapital und Wissen

Die internationale wirtschaftliche Integration ist kein neues Phänomen, aber die heutige Dynamik ist von einem noch nie dagewesenen Rhythmus und Ausmass gekennzeichnet. Ausserdem beschränkt sich die Intensivierung des Austausches nicht mehr nur auf Europa, die USA und Japan, sondern schliesst auch neue weltweite Akteure wie China, Indien, Brasilien und Russland ein. Die Beseitigung der Handelshemmnisse, die technischen Fortschritte (Reduktion der Transport- und Kommunikationskosten) oder auch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs sind alles Faktoren, die zur Beschleunigung des Globalisierungsprozesses beigetragen haben.

Traditionellerweise stellt der internationale Warenhandel den wichtigsten Weg der wirtschaftlichen Integration dar. 2003 betrug das durchschnittliche Verhältnis Warenhandel/BIP in der OECD 35,8% gegenüber 26,4% im Jahr 1995.<sup>6</sup> Die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) haben den internationalen Austausch neuer Arten von Dienstleistungen ermöglicht, namentlich der «Wissenstätigkeiten» wie Datener-

---

<sup>2</sup> Für eine ausführliche Diskussion, siehe Winters, L.A. (2004). Trade liberalisation and economic performance : an overview. The Economic Journal, 114 (February), F4-F21.

<sup>3</sup> Sachs, J. & A.M. Warner (1995), Economic Reform and the Process of Global Integration, Brookings-Papers-on-Economic-Activity 0(1): 1-95.

<sup>4</sup> OECD (2003). Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE. Paris: OECD

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> OECD (2005), Indicateurs de la mondialisation économique, S.152

fassung, Dienste im Bereich der Informationsverarbeitung und Beratung. Allerdings ist der Anteil des Dienstleistungsverkehrs am gesamten Handel zwischen den OECD-Ländern relativ stabil geblieben (ca. 20% seit den siebziger Jahren) trotz der regelmässigen Zunahme des Anteils der Dienstleistungen an der Produktion und der Beschäftigung im Inland.<sup>7</sup> Ein Grund für die Konstanz des Dienstleistungsanteils liegt darin, dass beim Warenverkehr der Anteil von Zwischenprodukten am gesamten Handel zunimmt, was die zunehmende internationale Arbeitsteilung im Rahmen grenzüberschreitend organisierter Produktionsketten widerspiegelt. Die verfügbaren Daten für die OECD-Länder weisen auf keine Beschleunigung der Zunahme der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland hin.<sup>8</sup>

Die Finanztransaktionen (Portfolioinvestitionen, Direktinvestitionen, andere Investitionen) sind seit der ersten Hälfte der 90er Jahre das dynamischste Segment der internationalen Transaktionen, obwohl sie sich sehr volatil entwickeln. Setzt man den Umfang der Direktinvestitionen im Ausland ins Verhältnis zum BIP, wurde 2006 ein Niveau erreicht, das fast vier mal höher ist als das Niveau von Anfang der 70er Jahre.<sup>9</sup>

Die Internationalisierung der Forschung und Entwicklung führt zu einer wachsenden Rolle ausländischer Filialen in der F&E-Tätigkeit des Gastlandes. Dies zeigt sich nicht nur bei den Inputs des Innovationsprozesses, den F&E-Ausgaben, sondern auch bei den Resultaten, die anhand der neuen Patente gemessen werden. Der Prozentsatz der Patente, die einem Unternehmenssitz gehören und nicht einer Wirtschaftseinheit des Wohnlandes des Erfinders liegt immer höher. Schliesslich haben im Verlauf der 90er Jahre und bis Anfang 2001 die technologischen Einkünfte und Zahlungen – eine Messgrösse für die internationalen immateriellen Technologietransfers (Lizenzen, Patente, Know-how, Forschung und technische Unterstützung) in den meisten OECD-Ländern stark zugenommen.<sup>10</sup>

Die technologische Entwicklung - Ursprung des sogenannten «globalen Dorfes» - wurde auch durch den Wissensaustausch in Form des Personenverkehrs begünstigt. Unter dem Ge-

---

<sup>7</sup> OECD (2007) Les travailleurs des pays de l'OCDE dans l'économie mondiale: de plus en plus vulnérables? C(2007)13/REV3/ADD1, S.8

<sup>8</sup> OECD (2007) Les travailleurs des pays de l'OCDE dans l'économie mondiale: de plus en plus vulnérables? C(2007)13/REV3/ADD1, S.11

<sup>9</sup> Betrifft die Länder, für die Statistiken bestehen (OECD (2006), Perspectives d'investissement international, Paris : OECD, S. 57)

<sup>10</sup> OECD (2006), Science, technologie et industrie : perspectives de l'OCDE 2006, Paris: OECD, Kapitel 4: L'internalisation de la R-D.

<sup>11</sup> OECD (2006), Perspectives des migrations internationales, Paris : OECD, S.50

<sup>12</sup> OECD (2007), Making the most of globalisation, ECO/CPE/WP3(2007)6

sichtspunkt der Wirtschaft ist die Qualifizierungsstruktur der Migranten besonders wichtig. In den meisten OECD-Ländern ist der Prozentsatz der Immigranten, die eine höhere Ausbildung aufweisen, höher als derjenige der einheimischen Bevölkerung.<sup>11</sup> Allgemein sind ausländische Mitarbeiter in den meisten OECD-Ländern ein wichtigerer Teil des Arbeitskräftebestandes geworden, und die Migration qualifizierter Beschäftigter ist Teil dieses Trends.<sup>12</sup>

## 2. Definition des Analysebereichs

Die Aussenwirtschaftsstrategie konkretisiert die Dimension "internationale Öffnung" der Wachstumspolitik

Während der Wachstumsbericht 2002 sich eingehend mit der internationalen Öffnung auseinandersetzte, beschränkte sich das Wachstumspaket vom Februar 2004 auf Massnahmen, die von der Schweiz selbständig beschlossen und umgesetzt werden können. Konkret fanden die Referendumsabstimmung zur Ausweitung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU auf deren neue Mitgliedländer sowie - etwas später - die Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse (einseitige Einführung des "Cassis de Dijon"-Prinzips) Aufnahme ins Wachstumspaket. Eng verbunden mit der internationalen Öffnung figurierte die Agrarpolitik 2011 im Handlungsfeld "mehr Wettbewerb im Binnenmarkt".

Jene Prioritäten der ausserwirtschaftlichen Öffnung, die auf dem Verhandlungsweg umzusetzen sind, konkretisierte der Bundesrat im Einleitungskapitel des Aussenwirtschaftsberichts 2004, wo er seine ausserwirtschaftspolitische Strategie vorstellte.

Grundsätze der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik

Die ausserwirtschaftspolitische Strategie der Schweiz basiert auf drei Zielen. Erstens sollen der Zugang zu den ausländischen Märkten verbessert und ein Beitrag an die Einführung internationaler Handelsregeln geleistet werden, die kohärent sind und auch eingehalten werden. Zweitens ist die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz durch die Stärkung der Konkurrenz auf dem Binnenmarkt zu entwickeln und drittens sollen möglichst viele Länder in die Weltwirtschaft integriert werden. Aus diesen Zielen lassen sich die drei Dimensionen der Aussenwirtschaftspolitik ableiten:

- (i) Zugang zu den ausländischen Märkten und internationales Regelwerk

Das Ziel besteht darin, den nicht-diskriminierenden Zugang der Schweizer Lieferanten zu den Märkten möglichst aller Länder sicherzustellen. Dazu müssen einerseits die Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel wie die Zollschranken oder nicht-tarifäre Handelshemmnisse beseitigt

werden. Um Rechtssicherheit für die Schweizer Exporteure und den Schutz der Investoren im Ausland zu gewährleisten, müssen andererseits transparente, leistungsfähige und international kompatible Handelsregeln erarbeitet werden.

Für die Schweiz ist der Multilateralismus – in erster Linie im Rahmen der WTO – zweifellos die beste Methode, um eine Regelung des Zugangs zu den Märkten und des Schutzes der Wirtschaftsakteure zu erhalten, die einen breiten Anwendungsbereich aufweist, denn im Allgemeinen sind die kleinen Länder besser in der Lage, ihre Interessen in einem multilateralen Rahmen zu vertreten, als wenn sie sich in einer Situation mit ungleichen Kräfteverhältnissen wiederfinden.

Allerdings muss heute festgestellt werden, dass die institutionelle Zusammensetzung der WTO sowie die Umverteilung der Wirtschaftsmacht den Abschluss neuer multilateraler Abkommen stark verzögern. Daher sieht diese erste Dimension der aussenwirtschaftspolitischen Strategie auch die Möglichkeit vor, beim Abschluss von bilateralen und plurilateralen Abkommen mit ausgewählten Partnern dynamischer vorzugehen. Zwar ist die EU auch weiterhin der wichtigste Wirtschaftspartner der Schweiz und entsprechend wichtig ist es, einen möglichst freien Zugang zum europäischen Markt in allen Sektoren zu erreichen. Allerdings erhöhen die geographischen Entwicklungen in der internationalen Wirtschaftsstruktur, verbunden mit der starken Zunahme der von unseren Partnern ausserhalb der EU abgeschlossenen präferenziellen Verträge das Diskriminierungspotenzial zu Lasten unserer Exporteure. Daher muss sich die Schweiz die Mittel geben, um ihrerseits auch ambitionöse Verträge mit den dynamischen Märkten abzuschliessen.

Zur Förderung des Aussenhandels gibt es neben dem Abschluss internationaler Abkommen noch mehrere weitere Instrumente, die auf eine Verbesserung des Zugangs zu den ausländischen Märkten abzielen. Diese sollten alle Unternehmen, unabhängig von ihrer Grösse, erreichen. Insbesondere die KMU mit potentiell internationaler Ausrichtung können von den Skaleneffekten profitieren, die sich durch den Zugang zu einem grösseren Markt als dem Binnenmarkt ergeben.

#### (ii) Binnenmarktpolitik

Die Zunahme des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt ist in zweierlei Hinsicht wesentlich. Einerseits braucht es für die Schaffung international konkurrenzfähiger Strukturen in der Schweiz die Öffnung der noch stark abgeschirmten Sektoren. Dies ist notwendig, um die Kosten der Vorleistungen für die Unternehmen zu begrenzen – was eine Voraussetzung ist, um Gelegenheiten auf den ausländischen Märkten nutzen zu können – und um die Lebenskosten auf einem erträglichen Ni-

veau für die Angestellten zu halten.

Andererseits ermöglicht die Öffnung der geschützten Sektoren der Schweiz, ihre Ambitionen offensiver zu vertreten und stärkt so ihre «treaty making power». Dieser Aspekt ist besonders im Kontext der Umverteilung der wirtschaftlichen Macht von grosser Bedeutung, da die wichtigen Partner für die Schweiz sich nicht mehr auf Volkswirtschaften beschränken, die ähnliche Interessen haben.

- (iii) Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Partnerländer

Die Integration der Entwicklungs- und Schwellenländer in die Weltwirtschaft ist für die Schweiz langfristig von Interesse, da sie neue Absatzmärkte darstellen und interessante Investitions- und Akquisitionsmöglichkeiten bieten können. Daher bemüht sich die Schweiz, durch die (bilaterale und multilaterale) wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit ihren Partnern zu helfen, ihre nationalen Rahmenbedingungen anzupassen. Auf multilateraler Ebene führen die internationalen Organisationen nicht nur Aktivitäten zur Förderung der Entwicklung durch, sondern sie üben auch eine gewisse Überwachung der nationalen Wirtschaftspolitiken aller Staaten aus (Peer reviews). Die Mitwirkung der Schweiz und ihre Beiträge an die internationalen Organisationen im Wirtschaftsbereich (IWF, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken, OECD, WTO, spezialisierte Organisationen der UNO) sind daher von grosser Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit. Außer ihrer Rolle als Garanten für finanzielle Stabilität und gesunde Wirtschaftspolitiken - über den Kreis der Entwicklungsländer hinaus - erlauben diese Institutionen ebenfalls den Dialog und den Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, namentlich im Rahmen ihrer Überwachungsaktivitäten (monitoring) und der sog. Peer reviews.

### 3. Die seit 2002 unternommenen Reformen

Die Stossrichtungen des Wachstumsberichts 2002

Für die weitere internationale Öffnung fixierte der Wachstumsbericht 2002 folgende Stossrichtungen:

- Unsere Interessen in internationalen Verhandlungen (vor allem geistiges Eigentum, Investitionsschutz und Marktzugang für Dienstleistungen) aktiv wahrnehmen
- Agrarreform als Voraussetzung der weiteren aussenwirtschaftlichen Öffnung fortsetzen
- Wo zweckmässig, Kompatibilität der schweizerischen Regelungen mit jenen der EU anstreben
- Ausländerpolitik gegenüber den Nicht-EU/EFTA-Staaten noch vermehrt auf die Stärkung des Innovati-

onspotentials in der Schweiz ausrichten

- Auswirkungen der monetären Integration in Europa auf die Schweiz laufend überwachen.

Massnahmen des Wachstumspakets und die Aussenwirtschaftspolitik des Bundesrates

Für die weitere Integration der Schweiz in die Weltwirtschaft enthielt das Wachstumspaket die folgenden Massnahmen:

- Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die EU-Beitrittsländer
- Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG)

Wie ausgeführt, geht es hier um unilateral durch die Schweiz realisierbare Massnahmen.

Zu den fünf Stossrichtungen des Wachstumsberichts 2002 ist zu bemerken, dass die WTO-Verhandlungen, in denen die genannten offensiven Interessen hätten eingebracht werden sollen und zum Teil auch wurden, seit bald einem halben Jahrzehnt zu keinem entscheidenden Durchbruch führten.

Dies hängt eng mit der Frage der Liberalisierung des Agrarhandels zusammen. Für einen solchen Schritt wurden in der Schweiz mit der AP2011 immerhin gewisse erste Voraussetzungen geschaffen. Allgemein gilt für die Ausgestaltung der Aussenwirtschaftspolitik die grundsätzliche Feststellung, dass eine Aufteilung der Wirtschaftspolitik in zwei klar abgegrenzte Bereiche – Binnen- und Aussenwirtschaftspolitik – in einem so stark in den internationalen Handel eingebundenen Land wie der Schweiz keinen Sinn mehr macht. Daraus ergibt sich, dass die meisten Massnahmen des Wachstumspakets, welche die Stärkung der Konkurrenz auf dem Binnenmarkt bezwecken, zugleich Auswirkungen auf die Aussenwirtschaftspolitik haben.

Die dritte Stossrichtung des Wachstumsberichts 2002 wird durch die Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) umgesetzt.

Der vierten Stossrichtung wurde nicht zuletzt mit dem 2008 in Kraft getretenen neuen Ausländergesetz entsprochen, einem Revisionsvorhaben, das auch eine Reform der Begrenzungsverordnung im genannten Sinn beinhaltete (Akzent auf die qualifikatorische Zusammensetzung der Einwanderung aus Drittstaaten).

Schliesslich hat wider weit verbreitete Befürchtungen der definitive Übergang zur Einheitswährung in der EU weder zu einer die Preisstabilität gering gewichtenden Politik der europäischen Zentralbank geführt, noch waren in den letzten

Jahren destabilisierende Spekulationen gegen die Schweizer Währung aufzufangen.

Nachfolgend werden wir zunächst den Stand der Realisierung der drei hier unmittelbar relevanten Massnahmen des Wachstumspakets I darstellen, bevor wir kurz auf die in der WTO, gegenüber der EU und gegenüber Drittstaaten geführten Verhandlungen eingehen.

Annahme der Erweiterung der Personenfreizügigkeit durch die Bevölkerung

Die bilateralen Abkommen I wurden auf die neuen Mitgliedstaaten der EU ausgeweitet. Die Ausweitung des Personenfreizügigkeitsabkommens (PFZA) wurde am 25. September 2005 von den Schweizer Stimmbürgern gutgeheissen. Aus wirtschaftlicher Sicht ist das PFZA zweifellos das wichtigste der sieben bilateralen Abkommen I. Es soll der Schweizer Wirtschaft ermöglichen, Personal nach Bedarf zu rekrutieren. Dies ist notwendig, um die Dynamik und die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen zu gewährleisten und um somit die Schaffung von Arbeitsplätzen sicherzustellen.

Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG)

Auf dem Gebiet des technischen Rechts gelten nach wie vor administrative und technische Vorschriften für die Produktion, die Verpackung und die Kennzeichnung und Beschriftung, die von denen unserer wichtigsten Handelspartner abweichen. Diese Vorschriften verteuern die Produkte direkt (Neuetikettierung) und indirekt (Einschränkung des Wettbewerbs) und verhindern sogar die Einfuhr gewisser Produkte in die Schweiz. Mit der unilateralen Einführung des «Cassis de Dijon»-Prinzips soll erreicht werden, dass ein in der EU auf dem Markt zirkulierendes Produkt auch in der Schweiz verkauft werden kann, immer vorausgesetzt, dass es die rechtlichen Vorschriften und die vorgeschriebenen Herstellungsprozesse des Ausfuhrlandes einhält.<sup>13</sup>

Neue Agrarpolitik

Rund 13,6 Milliarden Franken wurden den Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft für die Zeitperiode 2008-2011 zugewiesen. Die vom Parlament verabschiedete Agrarpolitik 2011 sieht vor, die heute für die Marktstützung verwendeten Finanzmittel zu reduzieren und die Einsparungen für produktionsunabhängige Direktzahlungen zu verwenden. Ab 2010 werden ferner die Exportbeiträge (mit Ausnahme jener des «Schoggigesetzes») abgeschafft. Ausserdem werden die Zollsätze für Getreide und Tierfutter gesenkt. Diese Massnahmen erfolgen im Rahmen der Fortsetzung der Reformen, die im Landwirtschaftsbereich seit rund 15 Jahren im Gang sind. Sie bereiten auch die internationale Öffnung im Rahmen der WTO und gegenüber der EU vor, indem sie zeitgerecht eine weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors ermöglichen.

---

<sup>13</sup> Siehe Bericht des Bundesrates zur "Cassis-de-Dijon"-Thematik in Erfüllung des Postulates 04.3390 eingereicht von Frau Nationalrätin Doris Leuthard am 18. Juni 2004



Ungewisser Ausgang der Doha-Runde

Die Schweiz ist dem Multilateralismus sehr verbunden. Allerdings hängt der positive Ausgang der Doha-Runde vor allem von der Fähigkeit einiger grossen Akteure (namentlich Europäische Union, USA, Brasilien, Indien, Japan und Australien) ab, die Verhandlungen aus der Krise herauszuführen, in der sie sich zurzeit befinden. Wenn ihre defensiven Positionen (EU und Japan, Zugang zum Markt für die Agrarprodukte; USA, staatliche Unterstützung des Agrarsektors; Indien und Brasilien, Marktzugang für Industrieprodukte) sich nicht schnell lockern, ist es wahrscheinlich, dass die Doha-Verhandlungen auf unbestimmte Zeit weitergehen werden.

Weiterführung des bilateralen Weges mit der EU

Als Erweiterung der bilateralen Abkommen I und somit als Fortsetzung des bilateralen Weges haben die Schweiz und die EU 2004 neun neue Abkommen unterzeichnet (Bilaterale II). Diese Abkommen betreffen so unterschiedliche Bereiche wie die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte, die Renten, die Besteuerung der Ersparnisse, die Umwelt, die Statistik, das Programm MEDIA, die Betrugsbekämpfung und Schengen/Dublin. Die Daten des Inkrafttretens der letzten beiden Abkommen waren am 1. Juli 2008 noch nicht festgelegt.

2006 hat der Bundesrat eine Bestandesaufnahme seiner Europapolitik durchgeführt und seine Position bekräftigt, laut welcher der bilaterale Weg der Schweiz ermöglicht, ihre Interessen in Europa effizient und erfolgreich zu vertreten. Er hat die folgenden Prioritäten festgelegt: 1) Effiziente Umsetzung und Anwendung der bestehenden bilateralen Abkommen; Anpassung oder Erneuerung dieser Abkommen wo nötig; 2) Abschluss neuer Abkommen in anderen Bereichen wo sinnvoll und machbar; 3) Beitrag zum Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in Europa.<sup>14</sup>

Entwicklung der bilateralen oder plurilateralen Handelsabkommen<sup>15</sup>

Neben der EFTA-Konvention und dem Freihandelsabkommen mit der EU verfügt die Schweiz zurzeit über 17 Freihandelsabkommen mit Ländern ausserhalb der Europäischen Union<sup>16</sup>. Dieses Netz von Freihandelsabkommen der Schweiz setzt sich vorwiegend aus Abkommen zusammen, die gemeinsam mit den anderen EFTA-Staaten abgeschlossen wurden. Die Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU decken zurzeit rund 6% der Schweizer Exporte ab, d.h. knapp ein Fünftel der Schweizer Exporte in Länder ausserhalb der EU.

<sup>14</sup> Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006 (06.064)

<sup>15</sup> <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/index.html?lang=de>

<sup>16</sup> Es handelt sich dabei um (Datum des Inkrafttretens): Färöer-Inseln (1995), Mazedonien (2002), Kroatien (2002), Türkei (1992), Israel (1993), Palästinensische Behörde (1999), Marokko (1999), Jordanien (2002), Tunesien (2006), Libanon (2007), Ägypten (2007), Mexiko (2001), Singapur (2003), Chile (2004), Republik Korea (2006), SACU (South African Customs Union: Südafrika, Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland, 2007).

Die Schweiz und die anderen EFTA-Staaten führen zurzeit Verhandlungen mit Indien, Thailand, dem GCC<sup>17</sup>, Algerien, Kolumbien und Peru. Weitere 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 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 ein bilaterales Zusammenarbeitsforum für Handel und Investitionen gegründet.

## 4. Die Lage der Schweiz

### 4.1. *Stand der internationalen Verflechtung bei Waren und Dienstleistungen*

Die Aussenhandelsverflechtung ist beträchtlich,...

Der Grad der Öffnung eines Landes wird häufig anhand des Anteils des Handels am BIP gemessen.<sup>18</sup> Allerdings ist ein niedriger Öffnungsgrad nicht unbedingt auf das Bestehen protektionistischer Handelspolitiken zurückzuführen. Zunächst sind die kleinen Volkswirtschaften stärker vom internationalen Handel abhängig als die grossen, autarken Volkswirtschaften. Ausserdem erklären sich die internationalen Unterschiede beim Verhältnis Handel zu BIP auch durch die geographische Entfernung (hohe Transportkosten) und durch weitere historische und kulturelle Faktoren. Schliesslich kann eine erhöhte Binnennachfrage nach nicht handelbaren Waren und Dienstleistungen auch zu einem Verdrängungseffekt (crowding out) bei den Ressourcen führen, die für den Sektor der handelbaren Waren und Dienstleistungen zur Verfügung stehen.

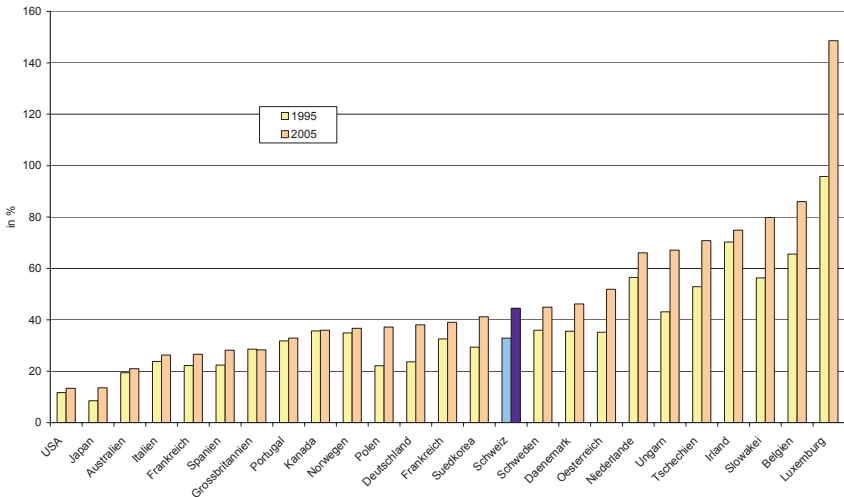
---

<sup>17</sup> Der Kooperationsrat der Arabischen Golfstaaten umfasst Bahrein, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate.

<sup>18</sup> Hier wird der Durchschnitt der Importe und der Exporte (und nicht ihre Summe) durch den Indikator berücksichtigt. Diese Messgrösse umfasst den Waren- und den Dienstleistungsverkehr. Quelle: OECD (2007). Factbook : Economic, environmental and social statistics. Paris: OECD

## Aussenhandelsverflechtung

Anteil des Mittelwerts von Importen und Exporten am BIP 1995 und 2005



Quelle: OECD (2007). Factbook: Economic, environmental and social statistics. Paris: OECD

Trotz diesen Einschränkungen ist der Indikator nützlich für die Durchführung internationaler Vergleiche. Mit 44,5% (2005) liegt die Schweiz bei der Aussenhandelsverflechtung in der Nähe des OECD-Durchschnitts (45%), aber hinter den EU-15 Ländern Luxemburg (148,6%), Belgien (86%), Irland (74,9%), Niederlande (66,1%) oder auch Österreich (51,9%). Der Öffnungsgrad der beiden grössten Länder (Japan und USA) wird auf 13,6% respektive 13,4% geschätzt. Gerade diese Länder haben allerdings in den letzten Jahren eine besonders starke Dynamik im Bereich der internationalen Öffnung gezeigt.

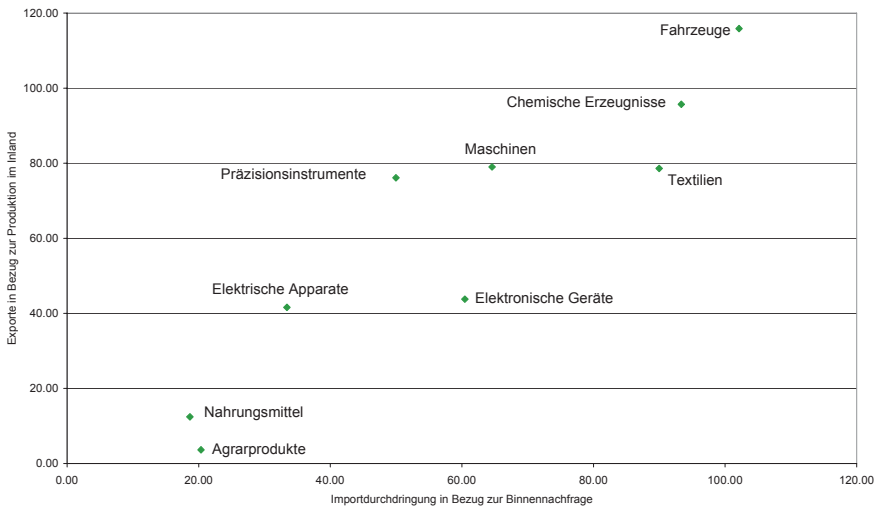
...allerdings bestehen wesentliche Unterschiede auf sektorieller Ebene

Ein in die Weltwirtschaft integriertes und stark spezialisiertes Land zeichnet sich durch eine hohe Importpenetration aus. Die internationale Konkurrenz auf dem Binnenmarkt drängt parallel die einheimischen Unternehmen dazu, einen grösseren Anteil ihrer Produktion ins Ausland zu exportieren. Die folgende Abbildung stellt zwei Indikatoren dieser Wettbewerbssituation einander gegenüber, der eine bezieht sich auf Importe und den Binnenmarkt, der andere auf Produktion im Inland und Exporte. Eine Position im Quadranten oben rechts zeugt vom Stand der Entwicklung des intra-industriellen Handels, der typischen Handelsform der Industrieländer, in denen ähnliche aber differenzierte Produkte zugleich exportiert und importiert werden. Es handelt sich dabei in der Regel um Produkte mit hoher Kapital- und Technologieintensität, deren Herstellung

hochqualifizierte Arbeitskräfte erfordert.

Ein grosser Abstand zwischen der Exportorientierung und dem Grad der Importpenetration zeigt die Spezialisierungsschemata der Schweiz. Die starke Exportneigung der Sektoren der Präzisionsinstrumente, der chemischen Produkte und der Maschinen tritt klar hervor. Im Gegensatz dazu sind die Sektoren der Radio- und Fernsehapparate sowie der Textilien durch einen Grad der Importpenetration gekennzeichnet, welcher den Exportgrad übersteigt. Dieses Verhältnis ist charakteristisch für die Sektoren, in denen die Schweiz einen komparativen Nachteil aufweist.

### Exportneigung und Importdurchdringung für Waren, 2001



Quelle: STAN-Indikatoren der OECD für die Schweiz, 2001

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Position der Schweizer Wirtschaftssektoren (für die Waren) auf der Grundlage des Grades der Importpenetration (horizontale Achse) und des Exportgrades (vertikale Achse). Der Grad der Importpenetration misst für jede Branche den Anteil der Importe an der gesamten Binnennachfrage. Diese wird als Resultat von Produktion plus Importen minus Exporten errechnet. Der Exportgrad entspricht dem Anteil der Produktion, der exportiert wird. Bei der Interpretation dieser Indikatoren ist zu beachten, dass die Exportzahlen höher sein können als die Produktionszahlen, und dies aus folgenden Gründen: Die Exporte schliessen auch die Reexporte mit ein und bei der Umwandlung der Handelszahlen nach Produkten in Zahlen nach industrieller Tätigkeit können Verzerrungen entstehen.

Die Landwirtschaft und die Lebensmittel zeichnen sich deutlich durch ihre Position unten links in der Abbildung aus, im Gegensatz zu allen anderen güterproduzierenden Sektoren<sup>19</sup>. Ein schwacher Grad der Importpenetration widerspiegelt den starken tarifären und nicht-tarifären Grenzschutz und geht mit einer mangelnden Konkurrenzfähigkeit auf den Aussenmärkten einher, die sich in der schwachen Exportleistung zeigt.

Wenn man eine ähnliche Analyse für den Dienstleistungsbereich durchführt, stellt man fest, dass ebenfalls wesentliche Unterschiede zwischen den Branchen bestehen. Der relativ hohe Exportgrad des Bank- und Versicherungssektors sowie der Logistik und des Tourismus widerspiegelt die starke Wettbewerbsfähigkeit dieser Branchen auf den ausländischen Märkten. Der Infrastruktur-, der Bildungs- und der Gesundheitssektor zeichnen sich dagegen durch relativ niedrige Import- und Exportquoten aus, was sich nur teilweise durch die Tatsache erklärt, dass diese Dienstleistungen weniger international handelbar sind. Hier handelt es sich vielmehr um stark regulierte Sektoren oder um solche, bei denen die öffentliche Finanzierung wenig wettbewerbsorientiert ist (Siehe Kapitel 1 : «Wettbewerb im Binnenmarkt»).

Die offensten Sektoren sind zugleich die produktivsten

Diese Unterschiede bei der Exposition gegenüber der internationalen Konkurrenz haben wesentliche Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung der Schweiz. Aus den Ergebnissen der Branchen hinsichtlich ihrer Produktivität (siehe Teil I) geht hervor, dass die Sektoren, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, auch diejenigen sind, die eine höhere Stundenproduktivität aufweisen. Dies gilt für die Industriesektoren und die Dienstleistungen im Bank- und Versicherungswesen. Weit zurück liegen erneut die namentlich durch tarifäre oder nicht-tarifäre Handelshemmnisse vom Wettbewerb geschützten Sektoren. Dabei handelt es sich um die Landwirtschaft, die persönlichen Dienste, die nur wenig austauschbar sind, das Gesundheitswesen und den Bausektor.

#### 4.2. Dynamik der Exporte

Wachstum der Exporte

Die Exporte gehörten in der Periode 2003-2007 zwar zu den Wachstumsmotoren in der Schweiz, die Entwicklung des Integrationsgrades der Schweiz in der Weltwirtschaft verlief dagegen weit weniger dynamisch (siehe weiter unten).

---

<sup>19</sup> Die hier angegebenen Zahlen beziehen sich auf Werte in Franken. Der im Landwirtschaftsbericht 2007 erwähnte Selbstversorgungsgrad von 59 % (2005) für die Lebensmittel wird in Kalorien berechnet und ist daher nicht vergleichbar.

### Warenexporte der Schweiz: Wachstumsbeiträge nach geographischen Regionen



Anmerkung: Wachstumsraten in % im Vergleich zum Vorjahr  
Quelle: SECO (2007). Konjunkturtendenzen, Frühjahr 2007, S.45

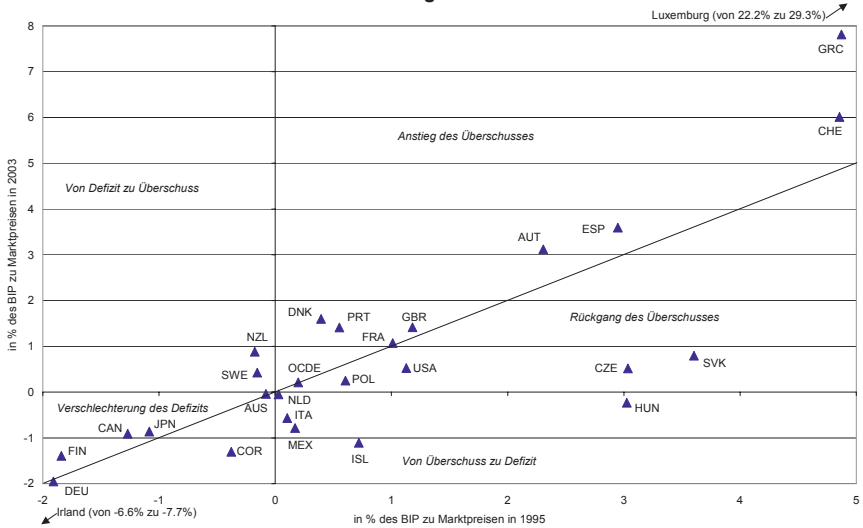
Die obenstehende Abbildung stellt die Beiträge verschiedener Länder und Regionen zum Wachstum der Warenexporte der Schweiz im letzten Jahrzehnt dar. Die Ausfuhr in die EU (insbesondere nach Deutschland) sind weiterhin die wichtigste Komponente der Exportdynamik. Auch der Beitrag der Rubrik «Rest der Welt» ist bedeutend, und der Wachstumsbeitrag der BRIC-Länder nahm in den letzten Jahren stetig zu und machte von 2004 bis 2006 rund 10% des gesamten Wachstums aus. Der Beitrag der USA ist dagegen im Vergleich zur zweiten Hälfte der 90er Jahre zurückgegangen, was zum Teil auf die Entwicklung des Wechselkurses zurückzuführen ist.<sup>20</sup>

Die Dynamik des Dienstleistungsverkehrs nimmt auch in der Schweiz zu

Die Änderungen des Handelsbilanzsaldos in Prozent des BIP werden hier verwendet, um die Dynamik des Dienstleistungsverkehrs zu illustrieren. Die Schweiz weist einen Nettoexportüberschuss im Dienstleistungsbereich auf, der in den letzten Jahren noch zugenommen hat. Die hauptsächlichen Exportbranchen im Dienstleistungsbereich sind der Tourismus und die Finanzdienstleistungen.

<sup>20</sup> SECO (2007). Konjunkturtendenzen, Frühjahr 2007, S.45

### Saldo des Dienstleistungsverkehrs 1995 und 2003



Anmerkung: Diese Abbildung vergleicht den Saldo des Dienstleistungsverkehrs (Exporte minus Importe) in Prozent des BIP 1995 (horizontale Achse) und 2003 (vertikale Achse). Die Änderungen zeigen, dass manche Länder sowohl 1995 als auch 2003 Überschüsse oder Defizite aufweisen, dass diese jedoch abnehmen, wachsen oder stabil bleiben.

Quelle: OECD (2005), *Indicateurs de la mondialisation économique*, S.157

### Neue Gelegenheiten infolge der EU-Osterweiterung

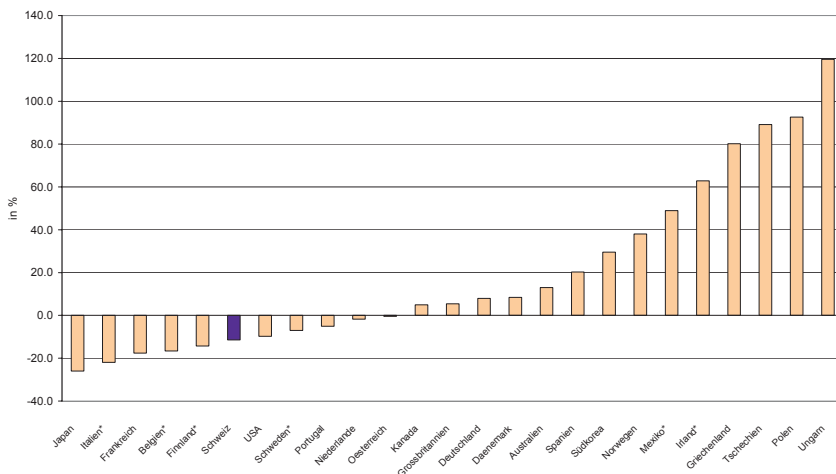
Im Zeichen des Integrationsprozesses neuer Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas in die EU wurden Untersuchungen über die wirtschaftlichen Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Schweiz durchgeführt.<sup>21</sup> Diese Analysen kamen zum Schluss, dass die Osterweiterung allein durch die Intensivierung der Handelsbeziehungen Anlass zu einer dauerhaften Erhöhung des Schweizer BIP um 0,2 - 0,3% gibt (ohne der Personenfreizügigkeit Rechnung zu tragen). Das beschleunigte Wachstum der neuen Mitgliedstaaten fördert in Verbindung mit der zunehmenden makroökonomischen Stabilität dieser Länder und der Währungsverhältnisse den Handel und die Investitionen, auch im Interesse der Nichtmitgliedstaaten der EU. Die Schweiz profitiert somit von einem grösseren und einheitlicheren europäischen Markt.

<sup>21</sup> Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Loepfe 02.3190 vom 16.04.2002: Soziale Marktwirtschaft und EU-Osterweiterung. Bern, 2004.

Trotz der Dynamik der Exporte sind die Weltmarktanteile bei den Waren- und Dienstleistungsexporten rückläufig

Der Anteil der Schweiz an den Waren- und Dienstleistungsexporten aller OECD-Länder<sup>22</sup> beläuft sich auf 2,3%. Die nachstehende Abbildung zeigt einen relativen Positionsverlust der Schweiz an diesem Exportaufkommen. Die negative Entwicklung zwischen 1995 und 2006 bedeutet in erster Linie, dass die Exporte anderer Industrieländer schneller wachsen als diejenigen der Schweiz. Dabei misst der Indikator nur den Anteil der Exporte der Schweiz im Verhältnis zu den Exporten der OECD-Länder, nicht zu allen Ländern weltweit. Keinen Ausdruck findet zum Beispiel der rasch gewachsene Süd-Süd-Handel. Und der Aufstieg Chinas als grosser Exporteur geht auch nicht in die Abbildung ein. In den gezeigten Zuwachsraten steckt aber die Nutzung der Exportmöglichkeiten nach diesen Schwellenländern durch die OECD-Staaten. Auch in der Schweiz hat der Anteil der Warenexporte nach China und Indien im Verhältnis zu den gesamten Exporten der Schweiz zwischen 1995 und 2006 stark zugenommen.

**Wachstum der Marktanteile am Export (Waren und Dienstleistungen) zwischen 1995 und 2006**



Anmerkung: zu laufenden Preisen in USD, \* Wert für 2005, \*\* Wert für 2003  
Quelle: Weltbank WDI, Berechnungen SECO

Die Entwicklung der Marktanteile hängt von zahlreichen Faktoren ab

Es ist nicht so einfach, eine direkte Verbindung zwischen den Anteilen am Exportmarkt und der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz herzustellen. Zahlreiche Faktoren üben einen Einfluss auf die Marktanteile aus, zum Beispiel die Wechselkursent-

<sup>22</sup> Mit Ausnahme von Luxemburg.



wicklungen, die Entwicklung der Binnennachfrage in der Schweiz und im Ausland, Änderungen in der Spezialisierung u.a.m. . Einige dieser Faktoren soll hier kurz angesprochen werden.

Mehrere OECD-Länder, insbesondere die neuen EU-Mitgliedstaaten, profitieren von einem Aufholeffekt, der sich in einem deutlichen Anstieg ihrer Marktanteile widerspiegelt.

Deutschland hat zweifellos von der EU-Osterweiterung profitiert, sowie von der steigenden Nachfrage der Erdölexportländer (die nicht OECD-Mitglieder sind).

Eine Rolle spielen auch die Wechselkursschwankungen, welche die preisliche Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen können.

Die Innovationskapazität, die vor allem bei Waren und Dienstleistungen von höherer Qualität wichtig ist, stützt dagegen die Verkaufspreise und die Marktanteile. Sie ist ein wesentlicher Faktor der sog. nicht-preislichen Wettbewerbsfähigkeit (vgl. unten).

Auch die Entwicklung der Binnennachfrage ist ein wesentliches Element. Wenn zum Beispiel in einem gegebenen Land die Binnennachfrage schneller wächst als die Exportmärkte, kann ein Teil der für den Export vorgesehenen Produktion für die Befriedigung des Nachfrageüberschusses auf dem Binnenmarkt beansprucht werden.

Ein zusätzlicher Aspekt genießt eine erhebliche Bedeutung namentlich bei Ländern, die wie die Schweiz Nettoinvestoren im Ausland sind (siehe weiter unten). Die Produktion im Ausland mittels Direktinvestitionen kann in gewissen Fällen die Exporte ersetzen.

Wie weiter oben erwähnt beeinflussen schliesslich bei den Ländern, die für die Immigration offen sind, auch die Mobilität der Arbeit und der Wissenstransfer die Entwicklung der Produktionskapazitäten

#### *4.3. Nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit*

Weiterhin hohe Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Aussenwirtschaft

Im Klassement 2007 des Weltwirtschaftsforums (WEF) zur Wettbewerbsfähigkeit<sup>23</sup> nimmt die Schweiz den zweiten Rang ein, hinter den USA aber noch vor Dänemark und Schweden. Die Schweiz zeichnet sich insbesondere durch ihre Innovationsfähigkeit und einen sehr hohen Beschäftigungsgrad aus. Die Transparenz und die Verlässlichkeit der staatlichen Institutionen, die Qualität der Infrastruktur und die Flexibilität des Arbeitsmarktes sind weitere erwähnenswerte Faktoren.

---

<sup>23</sup> Weltwirtschaftsforum (2007). The Global Competitiveness Report 2007-2008. Genf: WEF

Schliesslich fällt die Schweiz auch in keinem Bereich ab: bei elf der zwölf Kriterien liegt sie unter den 25 leistungsfähigsten Staaten.

Das Institute for Management Development (IMD)<sup>24</sup>, das eine andere Methodologie verwendet, klassiert die Schweiz auf dem 6. Rang, hinter den USA, Singapur, Hongkong, Luxemburg und Dänemark. Das IMD kommt zum Schluss, dass die Stärken der Schweiz in der hohen Lebensqualität (Gesundheit und Umwelt), dem guten Funktionieren des Finanzsektors und des Steuersystems sowie in der Forschung und in ihrem attraktiven und flexiblen Arbeitsmarkt, der einen hohen Beschäftigungsgrad begünstigt, liegen. Zu ihren Schwächen gehören ein eher bescheidenes Wirtschaftswachstum und das im Vergleich zu den anderen Ländern hohe Preisniveau, das einen Mangel an nationalem und internationalem Wettbewerb in gewissen Bereichen widerspiegelt.

Immer stärkere Spezialisierung der Schweizer Volkswirtschaft

Um von den Vorteilen der Globalisierung zu profitieren, spezialisieren sich die OECD-Länder auf Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung, wie der steigende Anteil der Sektoren mit hoher Technologieintensität an der Wertschöpfung zeigt.<sup>25</sup> 2002 machten die Industrien der Medium-High und High-Technology rund 10% der Wertschöpfung in der Schweiz aus. Bei den marktbestimmten Dienstleistungen machen die Dienstleistungen mit einer hohen Wissensintensität über 25% der gesamten Wertschöpfung aus.

Diese Entwicklung in Richtung einer zunehmend wissensbasierten Wirtschaft zeigt sich auch in den Handelszahlen. Die Indikatoren der erwiesenen komparativen Vorteile<sup>26</sup> zeigen, dass die Schweiz zu den Ländern gehört, die sich auf die Industrien der High-Technologie spezialisiert haben, während zahlreiche OECD-Länder weiterhin starke komparative Vorteile in den Industrien mit mittlerer und niedriger Technologieintensität aufweisen.

Dank der Spezialisierung auf Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung ist die Schweiz gut positioniert, um den Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen. Allerdings ist das Aufkommen neuer grosser globaler Akteure zu beobachten, die ebenfalls Fortschritte entlang der Wertschöpfungskette machen und in den Sektoren der Spitzentechnologie aktiv werden

---

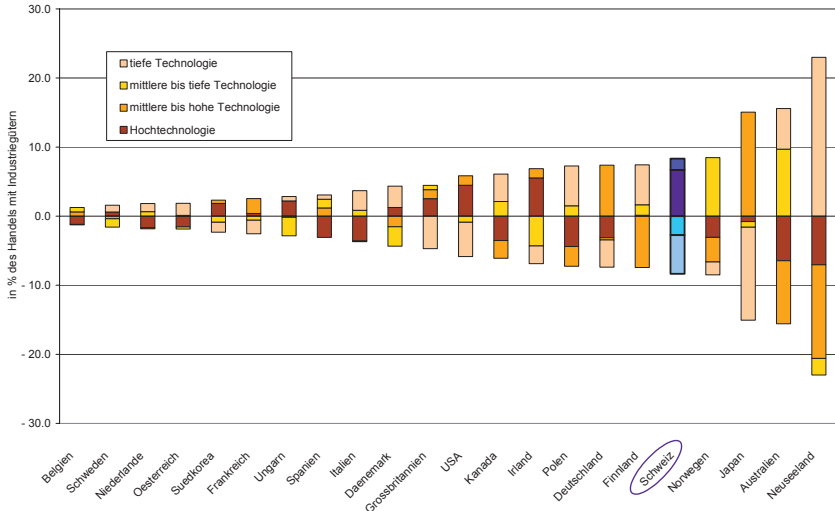
<sup>24</sup> IMD (2007). World Competitiveness Yearbook. Lausanne: IMD

<sup>25</sup> OECD (2007). Comment rester compétitif dans l'économie mondiale: progresser dans la chaîne de valeur. Paris: OECD, S.104ff.

<sup>26</sup> Der Indikator vergleicht den beobachteten Handelssaldo des Sektors mit einem „theoretischen“ Saldo, der sich beim Fehlen der Spezialisierung ergeben würde (dieser berechnet sich durch die Aufteilung des Gesamtsaldos auf die verschiedenen Sektoren im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Gewicht im Gesamthandel). Die Summe aller Sektoren ist gleich Null. Ein positiver (negativer) Wert weist auf einen komparativen Vorteil (Nachteil) des Landes für den entsprechenden Sektor hin.

(insbesondere China, das über komparative Vorteile hinsichtlich der Kosten verfügt, jedoch auch ein grosses Angebot an qualifizierten Arbeitskräften aufweist).

**Wachstumsbeiträge zur Handelsbilanz bei den Industriegütern, 2003**



Anmerkung: Der «Beitrag zur Handelsbilanz» ist ein Indikator, der die Feststellung struktureller Stärken und Schwächen einer Volkswirtschaft anhand der Zusammensetzung des internationalen Handels ermöglicht. Ein positiver (negativer) Wert für eine Industrie weist auf einen komparativen Vorteil (Nachteil) des betrachteten Landes hin. Um Vergleiche zwischen den Industrien zu ermöglichen, wird der Indikator in Prozent des gesamten Handelsvolumens ausgedrückt (siehe auch Fussnote 36).

Quelle: OECD (2005). *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*. Paris: OECD, S.175

#### 4.4. Die Verflechtung bei Kapital, Wissen und Arbeit

Die Schweizer Unternehmen als globale Investoren

Die Kapitalexporte der Schweizer Unternehmen beliefen sich im Jahr 2006 auf 88 Mrd. Franken, gegenüber 64 Mrd. im Vorjahr.<sup>27</sup> Hauptdestinationen dieser Kapitalflüsse waren Europa und die USA. Der Bestand der Schweizer Direktinvestitionen im Ausland erreichte 632 Mrd. Franken, was 130% des BIP entspricht. Im internationalen Vergleich ist die Präsenz der Schweizer Unternehmen im Ausland die bedeutendste unter den OECD-Ländern.<sup>28</sup> Die Erträge auf Direktinvestitionen im Jahr 2006 betragen 69 Mrd. Franken. Im selben Jahr waren über 2,2 Mio. Personen in Niederlassungen von Schweizer Unternehmen im Ausland beschäftigt, während die erwerbstätige Bevölkerung in der Schweiz 3,7 Mio. Beschäftigte zählte.

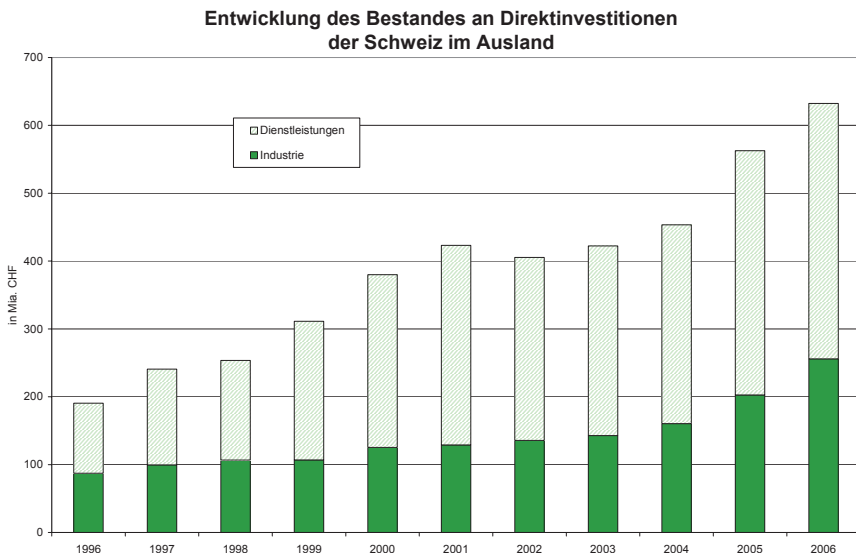
<sup>27</sup> SNB (2007). *Entwicklung der Direktinvestitionen 2006*. Zürich: SNB, S.4

<sup>28</sup> OECD (2005), *Indicateurs de la mondialisation économique*, S.41

Die Schweiz als attraktiver Produktionsstandort

Die Schweiz gilt generell als ein günstiger Wirtschaftsstandort für ausländische Direktinvestitionen. 2006 belief sich der Bestand der ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz auf 266 Mrd. Franken.<sup>29</sup> Von diesem Bestand entfällt ein grosser Teil auf die Finanz- und Holdinggesellschaften (45%), gefolgt von den Dienstleistungsunternehmen (37%) und der Industrie (18%). 73% des Bestandes der ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz stammt aus der EU-25, gefolgt von den USA (23%). 2006 waren 351'000 Personen in der Schweiz für Unternehmen in ausländischem Eigentum tätig.

Laut einer Studie aus dem Jahr 2006 zur Standortattraktivität der Schweiz<sup>30</sup> ist die Schweiz zurzeit bei internationalen Unternehmen die erste Wahl in Europa für die Ansiedlung ihres internationalen/europäischen Hauptquartiers, eines F&E-Zentrums oder eines Administrations-/ Buchhaltungszentrums. Unter den Gründen dafür werden häufig die makroökonomische Stabilität der Schweiz aufgeführt, ihre grosse Vielfalt und interkulturelle Tradition, die Qualität ihrer Infrastruktur, die Flexibilität des Arbeitsrechts sowie ein günstiges steuerliches Umfeld.



Quelle: SNB (2007). Entwicklung der Direktinvestitionen 2006. Zürich: SNB, S.7

<sup>29</sup> SNB (2007). Entwicklung der Direktinvestitionen 2006. Zürich: SNB, S.10

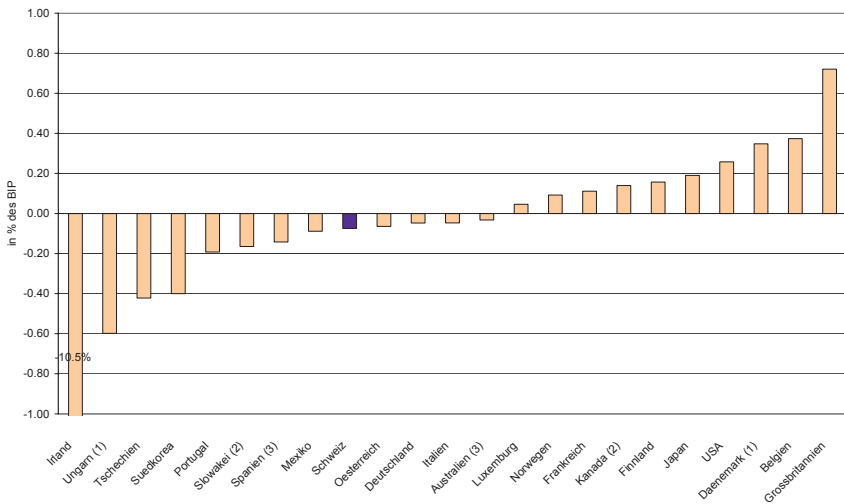
<sup>30</sup> Ernst & Young (2006). Swiss Attractiveness Survey – What Foreign Companies Say. Zürich

Die Schweiz bleibt hinsichtlich Innovation führend

Obwohl andere Volkswirtschaften in Europa und weltweit die Schweiz einholen, befindet sie sich nach wie vor auf weltweiten Spitzenrängen bei mehreren Indikatoren, die üblicherweise verwendet werden, um die Leistung der Innovationssysteme zu messen. Dies gilt unter anderem bei den Patenten, den Veröffentlichungen und Zitaten sowie bei der Innovation durch die Unternehmen<sup>31</sup> (siehe Kapitel 2.7 «Die Wahrung des technologischen Vorsprungs»).

Die technologische Zahlungsbilanz widerspiegelt die Fähigkeit eines Landes, seine Technologie im Ausland zu verkaufen sowie seine Verwendung ausländischer Technologie. Die leicht defizitäre Position der Schweiz weist nicht unbedingt auf eine schwache Konkurrenzfähigkeit hin, sondern bedeutet vielmehr, dass die Schweiz vom Technologietransfer aus dem Ausland profitiert. Gemessen am BIP gehört die Schweiz zu den bedeutendsten Technologieexporteuren.<sup>32</sup>

**Technologische Zahlungsbilanz**  
(Einnahmen minus Ausgaben in % des BIP, 2003)



Anmerkung: 1. 1999. 2. 2000. 3. 2001. 4. 1998.

Quelle: OECD (2005), Indicateurs de la mondialisation économique, S.142

Die Öffnung wird durch den freien Personenverkehr stimuliert

Das Abkommen zur Personenfreizügigkeit (PFZA) zwischen der Schweiz auf der einen und der EU15 sowie der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) auf der anderen Seite ist 2002 in Kraft getreten. Das PFZA sieht eine schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs vor, wie er in der EU be-

<sup>31</sup> OECD (2006). Examen de l'OCDE des politiques d'innovation: Suisse. Paris: OECD, S.17

<sup>32</sup> OECD (2005), Indicateurs de la mondialisation économique, S.142

reits besteht. Wie in Teil I, Kapitel 1, Abschnitt 2 festgehalten, gehen folgende Wirkungen von der Personenfreizügigkeit aus:

Die Öffnung der Schweiz für ausländische Arbeitskräfte ermöglicht es, die Risiken einer Verlagerung von Unternehmen ins Ausland zu reduzieren, indem sich die im Inland rekrutierbaren Arbeitskräfte durch Zuwanderer ergänzen lassen, und indem sich der Mangel an Arbeitskräften während den Hochkonjunkturphasen mildern lässt. Neben der Rekrutierung erlaubt das Abkommen den Schweizer Unternehmen auch, einfacher Personal in die EU-Staaten zu entsenden, was die Schweiz als Produktionsstandort stärkt. Bedeutend ist auch, dass die Schweizer Bürger ihren beruflichen Werdegang durch eine Berufserfahrung im Ausland bereichern können.

Seit dem Inkrafttreten des PFZA ist eine deutliche Verlagerung der Zuwanderung von den Drittstaatenangehörigen zu den EU-BürgerInnen zu beobachten.<sup>33</sup> Trotz einer konjunkturbedingten Zunahme der Einwanderung wurden die einheimischen Arbeitskräfte nicht aus dem Markt verdrängt, und der Druck auf die Löhne hielt sich in engen Grenzen. Die verfügbaren Daten weisen eher darauf hin, dass die Arbeitskräfte aus der EU15/EFTA einen positiven Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz hatten, indem sie den chronischen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften milderten.<sup>34</sup> Der Zugang zu qualifiziertem Personal stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen und trägt so in den Sektoren, die international ausgerichtet sind, zur Exportleistung bei (siehe weiter unten).

Die Verlängerung des FZA, das bis Mai 2009 gilt, und seine Ausweitung auf Rumänien und Bulgarien sind daher besonders wichtig für die Schweizer Wirtschaft. Dies umso mehr, als das FZA mit den anderen bilateralen Abkommen von 1999 verknüpft ist; falls es nicht erneuert würde, hätte die EU auf Grund der «Guillotine-Klausel» das Recht, alle anderen Abkommen der Bilateralen I zu kündigen.

#### 4.5. Zwischenergebnis

Die Schweiz ist eines der Länder, die am meisten von der Globalisierung profitiert haben

Mehrere «Globalisierungsindizes» klassieren die Schweiz unter den am stärksten globalisierten Ländern.<sup>35</sup> Dank offenen Politiken, welche die Mobilität der Waren und Dienstleistungen und der Produktionsfaktoren fördern, konnte die Schweiz wie

---

<sup>33</sup> SECO / BFM / BFS (2007). 3. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU für die Periode vom 1. Juni 2002 – 31. Dezember 2006

<sup>34</sup> Gasser P. und B. Weber (2007). Auswirkungen der Personenfreizügigkeit mit der EU15/EFTA auf den Schweizer Arbeitsmarkt, in Die Volkswirtschaft 6/2007

<sup>35</sup> Siehe zum Beispiel „KOF-Globalisierungsindex“ <http://globalization.kof.ethz.ch/> oder „A.T. Kearney/Foreign Policy Globalization Index“ <http://www.atkearney.com/main.taf?p=5.4.1.127>.

auch Europa von der Globalisierung profitieren. Laut gewissen Schätzungen ist mindestens ein Fünftel des Einkommenswachstums Europas nach dem Zweiten Weltkrieg auf die Globalisierung zurückzuführen.<sup>36</sup> Ausserdem wurde dieses Wachstum nicht mit einer hohen Arbeitslosigkeit bezahlt: Angesichts der beobachteten Tendenzen in den verschiedenen Ländern kommt die OECD zum Schluss, dass keine Beziehung zwischen dem Beschäftigungsgrad und der Offenheit für den Handel besteht<sup>37</sup>. Mit einem flexiblen Arbeitsmarkt, der die Minimierung der Anpassungskosten ermöglicht, und einem guten Leistungsausweis im Bereich der Innovation, verfügt die Schweiz über wichtige Stärken, um gegenüber den zukünftigen Herausforderungen der Globalisierung zu bestehen.

Die Schweiz muss ihre Integration in die Weltwirtschaft fortsetzen

Aus den zahlreichen untersuchten Indikatoren geht hervor, dass die Schweiz gut in die Weltwirtschaft integriert ist, und dass sie von dieser Integration profitiert. Allerdings darf sich die Schweiz aus mindestens zwei Gründen nicht auf dem Erreichten ausruhen. Einerseits machen die Konkurrenten der Schweiz Fortschritte und holen sie bei Indikatoren ein, bei denen sie an der Spitze des Klassements lag. Als Beispiele lassen sich die Innovationsleistung, die Attraktivität als Produktionsstandort (starke Konkurrenz Irlands bei den Versicherungsdiensten) oder die Exportleistung (Marktanteile an der Weltwirtschaft) nennen. Andererseits bestehen auch Bereiche der Schweizer Wirtschaft mit einem ungenutzten Öffnungspotenzial (siehe auch Kapitel 1 «Wettbewerb im Binnenmarkt»). Die bei der Analyse der Indikatoren identifizierten Bereiche werden auch durch die Empfehlungen der internationalen Organisationen bestätigt (Punkt 5). Massnahmen zur Steigerung der internationalen Öffnung werden in Punkt 6 präsentiert. Sie sollten namentlich auch auf die nachstehend dargestellten Hemmnisse für eine weitere Öffnung antworten.

#### 4.6. Hemmnisse für die weitere internationale Öffnung

Die Unternehmen spüren weiterhin tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse

2004 betrug der einfache Durchschnitt der von der Schweiz angewandten MFN-Zölle 2,3% für die Industrieprodukte (gegenüber 36% für die Landwirtschaftsprodukte gemäss der Definition der WTO)<sup>38</sup>. Dennoch geht aus der Analyse des WEF, die sich gleichzeitig auf statistische Daten und auf Unternehmensbefragungen stützt, hervor, dass die Schweiz hohe Handelsschranken kennen soll, so dass sie nur den 80. Rang (von

<sup>36</sup> Denis, C., K. McMorro und W. Röger (2006), « Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU », *DG-ECFIN Financial Paper*, Nr. 254, Europäische Kommission, Brüssel.

<sup>37</sup> OECD (2005), « Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable ? », Kapitel 1 der *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.

<sup>38</sup> WTO (2004). WTO-Länderexamen: Handelspolitik der Schweiz und Liechtensteins. Bericht des Sekretariats. Genf: WTO, S.46.

131 Ländern) einnimmt.<sup>39</sup> Dies drüfte in erheblichem Mass daran liegen, dass die Landwirtschaft weiterhin stark durch tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse geschützt ist. Es gibt aber auch andere Aspekte. Die Importpenetration für gewisse Ausrüstungsgüter, auf die sich Schweizer Unternehmen spezialisiert haben, ist schwach; dasselbe gilt für Textilien, Nahrungsmittel, Getränke und Tabak.<sup>40</sup> Patentierte Produkte sind häufig vor Parallelimporten geschützt. Die Kosten im Zusammenhang mit den Wartezeiten an der Grenze und mit den Zollformalitäten werden auf rund 2,6 Mrd. Franken pro Jahr geschätzt, was noch einigen Reduktionsspielraum beinhaltet.<sup>41</sup> Wichtige Hinweise vermögen auch immer Preisdifferenzen zu liefern.

Preisunterschiede bei den Importen bestehen weiterhin

Die Preisdifferenz, die der Schweizer Konsument gegenüber dem Konsumenten aus den EU15-Ländern zahlt, wird auf rund 32%<sup>42</sup> geschätzt (siehe Kapitel 1 «Wettbewerb im Binnenmarkt»). Die BAK hat es unternommen, die Ursachen der Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU-4 (Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien) bezogen auf den Detailhandel zu untersuchen. Laut der BAK-Studie<sup>43</sup> ist mehr als die Hälfte des Preisunterschiedes auf Detailhandelsstufe auf die Importkosten des Schweizer Detailhandels zurückzuführen. Diese liegen im Durchschnitt rund 40% über denjenigen der Nachbarländer. Dieser Unterschied erklärt sich durch eine Kombination verschiedener Faktoren wie die Zollsätze, Zollformalitäten, die technischen Handelshemmnisse, das Patentrecht, die vertikalen Absprachen oder auch durch den kleinen Umfang des Schweizer Marktes.

In dieser Ausgangslage bezweckt die Einführung des Casside-Dijon-Prinzips die Marktsegmentierungen zu erschweren. Zweitens soll die Reduktion des Grenzschutzes, insbesondere im Agrar- und Lebensmittelbereich, Druck auf die Preise ausüben, indem mehr Wettbewerb in diesem bisher stark geschützten Sektor ermöglicht wird. Schliesslich wäre eine Lockerung des Systems der Parallelimporte patentierter Produkte zwar günstig für den Konsumenten (regionale Erschöpfung), darf jedoch nicht zu Rückschritten beim Markenrecht und beim Urheberrecht führen, die unter das Regime der internationalen

---

<sup>39</sup> Weltwirtschaftsforum (2007). The Global Competitiveness Report 2007-2008. Genf: WEF

<sup>40</sup> OECD (2006). Examen de la réforme de la réglementation de la Suisse: Saisir les opportunités de croissance. Paris: OECD, S. 24

<sup>41</sup> Minsch R. & Moser R. (2006). Teure Grenzen – die Volkswirtschaftlichen Kosten der Zollschranken. Zürich: Avenir Suisse.

<sup>42</sup> Vergleich auf der Grundlage der Eurostat-Daten, umgerechnet anhand der aktuellen Wechselkurse. Siehe «Hochpreisinsel Schweiz» Bericht zur Beantwortung des Postulates David (05.3816) vom 14.12.2005.

<sup>43</sup> BAK Basel Economics (2007). Auswirkungen einer Liberalisierung des internationalen Warenhandels auf den Schweizer Detailhandel. Basel : BAK



Erschöpfung fallen.<sup>44</sup>

Wachsender internationaler Wettbewerb im Dienstleistungsbereich

Im Dienstleistungsbereich besteht zurzeit kein globales Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. Allerdings wird ein Teil des freien Dienstleistungsverkehrs durch den freien Kapital- und Personenverkehr sichergestellt. Unter den Dienstleistungen, bei denen die Schweiz einen bedeutenden Liberalisierungsrückstand gegenüber ihren Nachbarn aufweist<sup>45</sup>, erfordern die Infrastrukturdienste (Elektrizität, Telekommunikation, Postdienste) prioritär Massnahmen auf nationaler Ebene, um den internationalen Austausch zuzulassen. Im Versicherungsbereich hingegen besteht ein Risiko der Abwanderung der Schweizer Versicherungsanbieter, die von Skaleneffekten profitieren möchten, indem sie ihre Tätigkeiten auch ausserhalb unserer Grenzen ausüben. Daher ist eine engere Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU in diesem Bereich wünschenswert.

#### 4.7. Die weitere Agrarreform - eine besondere Herausforderung

Protektionismus im Landwirtschaftsbereich ist nicht haltbar

Trotz wesentlicher Fortschritte ist die Schweizer Landwirtschaft weiterhin stark geschützt, was zu unwirtschaftlichen und folglich nicht wettbewerbsfähigen Strukturen Anlass gibt sowie zu hohen Preisen, die sich auf die gesamte Wirtschaft auswirken.

Die von der OECD durchgeführten Analysen der Agrarpolitik kommen zum Schluss, dass die prozentuale Unterstützung der Produzenten (Percentage Producer Support Estimate, PSE<sup>46</sup>) in der Schweiz gesunken ist, von 78% zwischen 1986 und 1988 auf 66% zwischen 2004 und 2006. Dies ist allerdings immer noch mehr als das Doppelte des OECD-Durchschnitts.<sup>47</sup> 2004-2006 machten die Unterstützungsleistungen für die Landwirtschaft 1,6% des BIP aus.

Während 1986-1988 die durchschnittlichen Produzentenpreise (gemessen beim Verlassen des Betriebs) nahezu fünf Mal höher waren als die Weltmarktpreise, waren sie 2004-2006 nur noch doppelt so hoch. Laut der OECD erlaubten die unternommenen Reformen, namentlich die Änderungen bei den

---

<sup>44</sup> Der Bundesrat hat sich mehrmals mit den möglichen Alternativen zum Grundsatz der nationalen Erschöpfung auseinandergesetzt. Insbesondere hat er in drei Berichten die Ergebnisse ausführlicher Studien zu den Auswirkungen eines Systemwechsels bei der Erschöpfung im Patentrecht präsentiert. Jedes Mal kam der Bundesrat zum Schluss, dass ein Systemwechsel nachteilig für die Schweiz wäre.

<sup>45</sup> SECO (2005). Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU. Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 12D. SECO: Bern.

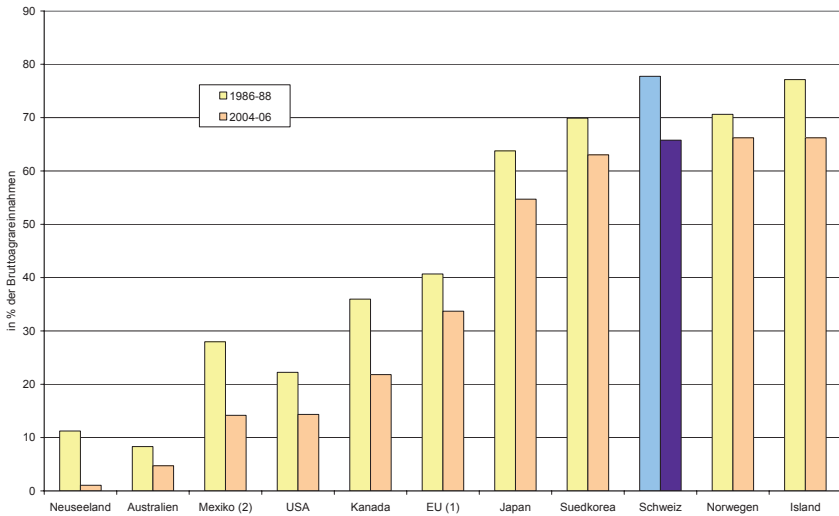
<sup>46</sup> Producer Support Estimate (PSE): Indikator des Wertes der jährlichen Bruttotransferzahlungen von den Konsumenten und Steuerzahlern an die Agrarproduzenten, die sich aus den Politiken der Landwirtschaftsförderung ergeben, unabhängig von deren Natur, Zielen, oder Auswirkungen auf die Produktion und die Agrareinnahmen. Der in Prozent ausgedrückte PSE misst den Anteil der Transfers an den Bruttoagrareinnahmen beim Verlassen des Betriebs.

<sup>47</sup> OECD (2007). Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation. Paris : OECD, S.237.

Subventionen, eine Reduktion der Unterschiede zwischen den Preisen auf dem Binnenmarkt und den Preisen franko Grenze. Allerdings sind die gesamten Subventionen nach wie vor die höchsten unter den OECD-Ländern und weitere Fortschritte sind notwendig, um den Schutz der Märkte reduzieren und die Budgetmittel gezielter einsetzen zu können.

Die Agrarpolitik 2011 trägt dazu bei, dass der Landwirtschaftssektor schrittweise zunehmender Konkurrenz ausgesetzt wird, indem die Preisstützungen zugunsten von Einkommensbeihilfen in Form von Direktzahlungen abgebaut werden. Demzufolge gehen die Budgetausgaben nicht zurück. Ausserdem bleiben auch die meisten tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse bestehen, die zu den Ursachen für die hohen Preise in der Schweiz gehören. Die Lebensmittelpreise liegen in der Schweiz rund 40% über denjenigen in der EU (2004-2006).

**Schätzung der Subventionen für die Produzenten nach Land**



**Anmerkungen:**

1. EU12 für 1986-94 einschliesslich Ex-DDR ab 1990; EU25 ab 2004.
  2. Für Mexiko wurde 1986-88 durch 1991-93 ersetzt.
  3. Das OECD-Total enthält die sechs EU-Länder nicht, welche nicht Mitglieder der OECD sind.
- Quelle: OECD, Base de données des ESP et des ESC, 2007

Auch wenn sie die Preise heute weniger verzerrt als früher, verzögert diese bedeutende staatliche Unterstützung die notwendige Restrukturierung des Landwirtschaftssektors. Die Arbeitsproduktivität liegt in der Landwirtschaftsbranche weit

unter dem europäischen Mittel<sup>48</sup> (BAK, 2005). Mit dem Argument der Kohärenz der Politiken wird der Agrarprotektionismus der Schweiz von den internationalen Entwicklungsorganisationen denn auch regelmässig kritisiert.

Eine Fortsetzung der Erneuerung der Produktionsstrukturen des Landwirtschaftssektors ist erforderlich, damit die Schweizer Unternehmen die Chancen nutzen können, die eine grössere internationale Öffnung bietet. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Landwirtschaft zu stärken, ist weiter eine notwendige Voraussetzung, um in der Lage zu sein, ambitionöse Handelsabkommen mit wichtigen Wirtschaftspartnern abzuschliessen. Da die Zollsätze auf Industrieprodukten schon sehr niedrig sind, hängt die Attraktivität der Schweiz als möglicher Verhandlungspartner der bedeutenden Volkswirtschaften ausserhalb der G-10 massgeblich von der Möglichkeit ab, den Handel mit Landwirtschaftsprodukten zu liberalisieren.

## 5. Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practices

Die Empfehlungen der OECD

Die gesamtwirtschaftlichen und ausgewählte strukturelle Politiken der Schweiz wurden 2007 durch die OECD im Rahmen des periodischen Länderexamins analysiert<sup>49</sup>. In ihrem Empfehlung hebt die OECD die Bedeutung einer schnelleren Öffnung des Landwirtschaftsbereichs für den internationalen Wettbewerb hervor. Ausserdem empfiehlt sie einen effektiveren Wettbewerb bei den Importen patentierter Produkte sowie die Übernahme des «Cassis-de-Dijon»-Prinzips zur Reduktion der technischen Handelshemmnisse.

Die Schweiz hat sich 2005 ausserdem einer Überprüfung ihrer Regulierungspraxis und ihrer diesbezüglichen Reformen durch die OECD unterzogen<sup>50</sup>. Der Bericht betont den engen Zusammenhang, der zwischen dem nationalen Regulierungsrahmen und der grenzüberschreitenden Marktöffnung besteht. Gerade in einem so stark vom Freihandel abhängigen Land wie der Schweiz üben mannigfache interne Regulierungen einen beträchtlichen Einfluss auf den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr aus. Von dieser Feststellung ausgehend, teilt die OECD die Auffassung, dass die geographische und wirtschaftliche Nähe des EU-Marktes sowie sein Umfang zur Folge haben, dass sich eine Harmonisierung der Schweizer Regelungen mit den von den EU-Instanzen für ihre Mitgliedländer erlassenen internationalen Normen auf-

---

<sup>48</sup> BAK Basel economics (2005). IBC database 2005. Basel: BAK

<sup>49</sup> OECD (2007). Etude économique de la Suisse. Paris : OECD.

<sup>50</sup> OECD (2006). Examen de la réforme de la réglementation de la Suisse: Saisir les opportunités de croissance. Paris: OECD

drängt, um den Austausch mit dem wichtigsten Handelspartner der Schweiz weiter auszubauen. Allerdings empfiehlt die OECD auch, die Marktöffnung für den Handel und die Investitionen gegenüber dynamischen regionalen Volkswirtschaften ausserhalb der EU weiter zu verstärken.

Die Empfehlungen der WTO für die Schweiz

Laut dem WTO-Sekretariat hängt der zukünftige Wohlstand der Schweiz als kleine, stark in die Weltmärkte eingebundene Volkswirtschaft sowohl von der Innovation und der Flexibilität der bereits international wettbewerbsfähigen Unternehmen an wie von einer Öffnung bislang geschützter Tätigkeiten<sup>51</sup>. Im Rahmen dieser Überprüfung der Handelspolitiken der Schweiz haben sich die WTO-Mitglieder wohl zufrieden über die Beibehaltung eines in der Regel niedrigen Schutzniveaus für die Nicht-Landwirtschaftsprodukte geäussert. Während einige Mitglieder den Standpunkt der Schweiz im Bereich der Agrarpolitik teilten, haben andere jedoch darauf hingewiesen, dass diese Öffnung beim Handel mit Nicht-Landwirtschaftsprodukten im Gegensatz zum sehr hohen Schutz steht, der bei zahlreichen Landwirtschaftsprodukten und Lebensmitteln aufrechterhalten wird. Die Mitglieder haben ferner die laufenden Anstrengungen zur Steigerung des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt begrüsst, einschliesslich der deutlichen Verschärfung des Kartellrechts. Schliesslich haben sie sich auch für mehr Wettbewerb in den (Dienstleistungs-) Bereichen ausgesprochen, in denen zurzeit noch ein staatliches Monopol besteht.

## 6. Die neuen Stossrichtungen

Bezug zwischen den Handlungsbereichen der Aussenwirtschafts-strategie und den neuen Stossrichtungen

Nach einer Darstellung, was gemeinsam auf internationaler Ebene und landesintern vorzukehren ist, konkretisiert die Aussenwirtschaftsstrategie die Frage, was im Bereich Marktzugang und Regelwerk vorzukehren ist (siehe Punkt 2), unter vier verschiedenen Aspekten:

Erstens wird nach den fünf Kategorien Waren, Dienstleistungen, Kapitalverkehr, Arbeitskräftemigration und Wissensaustausch unterschieden. Zweitens wird unterschieden, was auf der globalen Ebene, regional im Verhältnis zu EU/EFTA und auf bilateraler und plurilateraler Basis mit Drittstaaten angegangen werden soll. Drittens wird gefordert, dass den Interessen multinationaler Unternehmen und von KMU in vergleichbarer Weise Rechnung getragen werden soll, etwa bei der Ausgestaltung der Exportförderung. Viertens wird hervorgehoben, dass die Ausweitung des Vertragsnetzes und die Pflege und Weiterentwicklung der bestehenden Abkommen gleichbe-

---

<sup>51</sup> WTO (2004). WTO-Länderexamen: Handelspolitik der Schweiz und Liechtensteins. Bericht des Sekretariats. Genf: WTO, S.8.

rechtigt nebeneinander stehen müssen.

In den folgenden Abschnitten folgt die Darstellung der wirtschaftspolitischen Prioritäten in erster Linie der Unterscheidung nach Gütern, Dienstleistungen, Kapitalverkehr/ Direktinvestitionen, Arbeitskräftemigration, Wissensaustausch. Nur am Rande behandelt werden das öffentliche Beschaffungswesen und die sog. horizontalen Politiken (wie Doppelbesteuerungsabkommen, Koordination und Zusammenarbeit im Bereich der Wettbewerbspolitik und des Konsumentenschutzes, sowie der Umweltschutz und der Einsatz für sog. "global public goods").

Öffnung für die Waren

Multilateral:

- Engagement im Rahmen der WTO für die Reduktion der Zollschränken, die Vereinfachung der Zollverfahren und die Stärkung der internationalen Handelsregeln
- Überprüfung der nationalen Wirtschafts- und Handelspolitik im Sinne dieses Engagements

EU/EFTA:

- Ausdehnung des Freihandels im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse
- Reduktion oder Beseitigung der nicht-tarifären Hindernisse beim Handel mit Industrie- und Landwirtschaftsprodukten sowie mit Elektrizität
- Harmonisierung von Produktnormen und weitere Vereinfachungen der Zollverfahren

Bilateral oder plurilateral:

- Reduktion oder Beseitigung der bestehenden Zölle, gegenseitige Anerkennung von Prüfergebnissen, Zertifikaten und Bewilligungen usw. in den Abkommen zwischen der EFTA und Drittstaaten (SPS/TBT)
- Aufnahme der Meistbegünstigungsklausel des GATT in die Kooperationsabkommen mit Nicht-WTO-Mitgliedstaaten

Öffnung für die Dienstleistungen

Multilateral:

- Engagement für die weltweite Öffnung der Dienstleistungsmärkte im Rahmen der WTO (GATS)

EU/EFTA:

- Prüfung der Wiederaufnahme von Verhandlungen mit der EU; regelmäßige Aktualisierung der bestehenden Abkommen (z.B. Versicherungen, Landverkehr)

Bilateral oder plurilateral:

- Präferenzielle Liberalisierung der Dienstleistungen mit ausgewählten Partnern, die über das multilaterale Niveau hinausgeht

Öffnung für die Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit)

Multilateral:

- Engagement im Rahmen der WTO (GATS, TRIPS, TRIMS<sup>52</sup>) mit dem Ziel, die aktuellen Regeln und Verpflichtungen hinsichtlich Investitionen zu verstärken
- Engagement im Rahmen von IWF und OECD für die Währungsstabilität und für Freizügigkeit bei den Finanztransaktionen
- Langfristiges Engagement für die Schaffung einer allgemeinen Regelung der internationalen Investitionen
- Erweiterung des Marktzugangs und der Mobilität von Personal in Schlüsselpositionen (Kader und Spezialisten) im Rahmen des GATS

EU/EFTA:

- Schrittweise Realisierung der Personenfreizügigkeit (Anwendung des Freizügigkeitsabkommens und Ausweitung seines Geltungsbereichs)
- Abschluss punktueller neuer Abkommen in Bereichen von gegenseitigem Interesse (z.B. Bildung)

Bilateral oder plurilateral:

- Fortgesetzte Erweiterung des Netzwerks von Investitionsschutzabkommen («post-establishment»)
- Bessere Garantie des Marktzugangs für die Investoren («pre-establishment»)
- Verbesserung des Marktzugangs / der Mobilität von Personal in Schlüsselpositionen (Kader und Spezialisten)
- Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft und Technologie.

Öffentliches Beschaffungswesen, geistiges Eigentum und Wettbewerb

Multilateral:

- Aktualisierung des plurilateralen Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (ÜoEB), insbesondere mit den Schwellenländern
- Entwicklung des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS)
- Ausarbeitung zwingender Bestimmungen zum Wettbewerb

---

<sup>52</sup> GATS: Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen; TRIPS: Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums; TRIMS: Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen.

## EU/EFTA:

- Klärung der Fragen zur Steuerkonkurrenz

## Bilateral oder plurilateral:

- Erweiterung des Netzwerks von Doppelbesteuerungsabkommen
- Integration von Bestimmungen zum Schutz des geistigen Eigentums, die über die Minimalnormen des TRIPS hinausgehen, mit ausgewählten Partnern
- Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens mit ausgewählten Partnern.

Die Stossrichtungen der Wachstumspolitik

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten dieser aussenwirtschaftspolitischen Prioritäten aus Sicht der Wachstumspolitik anhand der drei Gruppen von Verhandlungspartnern der Schweiz präsentiert. Der Grossteil dieser Prioritäten ist ebenfalls im Legislaturplan 2007-2011 enthalten.

Der Abschluss der Doha-Runde bleibt prioritär

Die Schweiz setzt sich für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen der Doha-Runde ein, um neue Verpflichtungen (Marktzugang und Inländerbehandlung) in den Sektoren zu erhalten, in denen die Schweiz über einen komparativen Vorteil verfügt. Die Weiterführung der Agrarreform bezweckt, die Schweizer Landwirtschaft auf den Abschluss der Doha-Verhandlungen vorzubereiten, der im Agrarbereich für die Schweiz eine wesentliche Reduktion des Schutzniveaus an der Grenze sowie das Verbot von Exportsubventionen zur Folge hätte.

Die Integration der Schweiz in die EU beinhaltet noch ein grosses Potenzial

In den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU herrscht bereits ein weitgehend freier Verkehr für Industriegüter, Kapital und Personen. Die Prioritäten sehen entsprechend wie folgt aus:

- Aufhebung der bestehenden wesentlichen Hindernisse beim Handel mit Landwirtschaftsprodukten und Lebensmitteln. Ein Agrarfreihandelsabkommen mit der EU würde in den Rahmen einer weltweiten progressiven Liberalisierung passen, die auch die Agrarmärkte umfasst.
- Mehrere Studien weisen - ungeachtet der Schwierigkeiten, die jede quantitative Methode mit sich bringt - darauf hin, dass ein Potenzial für die Reduktion der Kosten an der Grenze besteht. Die Schweiz sollte ihre Bemühungen in dieser Hinsicht verstärken und überprüfen, wie sie am von der EU initiierten Prozess zur Erleichterung des Handels teilnehmen könnte.
- Im Bereich der Dienstleistungen besteht zurzeit keine allgemeine Vertragsbasis zwischen der Schweiz und der EU. Dagegen sind mehrere Abkommen, die sich

auf einen besonderen Bereich der Dienstleistungen beziehen, abgeschlossen worden und erfordern eine regelmässige Aktualisierung (z.B. Versicherungen, Landverkehr).

- Bei der internationalen Mobilität der Arbeitskräfte geht es in erster Linie darum, das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU weiterzuführen und es auf die zwei neuen Mitgliedstaaten auszuweiten.
- Schliesslich könnten auch neue Bereiche von gemeinsamem Interesse Gegenstand einer Annäherung zwischen der Schweiz und der EU werden (Projekt Galileo, Eurojust, Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit).

Weiterer Ausbau des Netzes bilateraler Abkommen mit Drittländern

Um unseren Exporteuren einen Markt zu bieten, auf dem sie von ähnlichen Bedingungen profitieren wie ihre Konkurrenten, muss die Schweiz auch ihre Bemühungen auf bilateralem Weg fortsetzen, indem sie mit wichtigen Handelspartnern Abkommen mit breitem Geltungsbereich abschliesst.

Im Interesse der Unternehmen, die im Ausland investieren wollen, wird die Schweiz dafür sorgen müssen, die Lücken im bestehenden Abkommensnetzwerk zu stopfen und die Abkommen mit wichtigen Partnern, die nicht mehr den aktuellen Anforderungen entsprechen, zu modernisieren. Hinsichtlich des Marktzuganges sind neue Abkommen abzuschliessen, welche den Zugang für Schweizer Investoren zu den ausländischen Märkten fördern. Dabei ist der Schwerpunkt auf diejenigen Volkswirtschaften zu legen, in denen ein gewichtiges Diskriminierungsrisiko besteht.



## Bibliographie

BAK Basel Economics (2007). Auswirkungen einer Liberalisierung des internationalen Warenhandels auf den Schweizer Detailhandel. Basel : BAK

BNS (2007). Evolution des investissements directs en 2006. Zurich: BNS

Conseil fédéral (2004), Rapport « Economie sociale de marché et élargissement de l'UE à l'Est » en réponse au postulat 02.3190 déposé par M. le Conseiller national L. Loepfe en date du 16.04.2002

Conseil fédéral (2005), Rapport sur le principe dit Cassis de Dijon, en réponse au postulat 04.3390 déposé par Mme la Conseillère nationale D. Leuthard en date du 18 juin 2004

Conseil fédéral (2007), Rapport sur la Suisse, îlot de cherté, en réponse au postulat 05.3816 déposé par M. le Conseiller aux Etats E. David en date du 14 décembre 2005

Conseil fédéral (2006), Rapport Europe 2006 du 28.06.06

Denis, C., K. McMorro et W. Röger (2006), « Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU », *DG-ECFIN Financial Paper*, n° 254, Commission européenne, Bruxelles.

Ernst & Young (2006). Enquête sur l'attrait de la Suisse – ce qu'en disent les sociétés étrangères. Zurich

Gasser P. et B. Weber (2007). Les effets de la libre circulation des ressortissants de l'UE15/AELE sur le marché suisse du travail, in *La Vie économique* 6/2007

Helpman E. & P. Krugman (1985). *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy*. MIT Press, Cambridge.

IMD (2007). *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne: IMD

Minsch R. & Moser R. (2006). *Teure Grenzen – die Volkswirtschaftlichen Kosten der Zollschränken*. Zurich: Avenir Suisse.

OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*. Paris: OCDE

OCDE (2005), *Indicateurs de la mondialisation économique*. Paris : OCDE

OCDE (2005), « Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable ? », Chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.

OCDE (2006). *Examen de l'OCDE des politiques d'innovation: Suisse*. Paris: OCDE

- OCDE (2006). Examen de la réforme de la réglementation de la Suisse: Saisir les opportunités de croissance. Paris: OCDE
- OCDE (2006), Perspectives d'investissement international, Paris : OCDE
- OCDE (2006), Perspectives des migrations internationales, Paris : OCDE
- OCDE (2006), Science, technologie et industrie : perspectives de l'OCDE 2006, Paris : OCDE
- OCDE (2007). Etude économique de la Suisse. Paris : OCDE.
- OCDE (2007). Comment rester compétitif dans l'économie mondiale: progresser dans la chaîne de valeur. Paris: OCDE
- OCDE (2007). Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation. Paris : OCDE
- OCDE (2007), Les travailleurs des pays de l'OCDE dans l'économie mondiale: de plus en plus vulnérables? C(2007)13/REV3/ADD1. Paris: OCDE
- OECD (2007), Making the most of globalisation, ECO/CPE/WP3(2007)6. Paris: OECD
- OMC (2004). Examen des politiques commerciales – Suisse et Liechtenstein. Rapport du Secrétariat. Genève: OMC
- Sachs, J. & A.M. Warner (1995), Economic Reform and the Process of Global Integration, Brookings-Papers-on-Economic-Activity 0(1): 1-95.
- SECO / ODM / OFS (2007). Troisième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE pour la période du 1<sup>er</sup> juin 2002 au 31 décembre 2006
- SECO (2005). Rapport comparatif sur la libéralisation des services en Suisse et dans l'UE. Grundlagen der Wirtschaftspolitik nr. 12F. SECO: Berne.
- SECO (2007). Tendances conjoncturelles, printemps 2007. SECO: Berne
- World Economic Forum (2007). The Global Competitiveness Report 2007-2008. Geneva: WEF
- Winters, L.A. (2004), Trade liberalisation and economic performance : an overview. The Economic Journal, 114 (February), F4-F21.

## **Teil II / Kapitel 3**

**Marc Surchat**

---

# **Die Effizienz der staatlichen Ausgaben**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Zusammenhang mit dem Wachstum .....</b>	<b>197</b>
<b>2. Festlegung des Analysebereichs .....</b>	<b>199</b>
<b>3. Die seit 2002 unternommenen Reformen .....</b>	<b>201</b>
<b>4 Die Lage der Schweiz .....</b>	<b>205</b>
<b>5 Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practices .....</b>	<b>212</b>
<b>6 Die neuen Stossrichtungen .....</b>	<b>215</b>

## 1. Zusammenhang mit dem Wachstum

Umstrittener Zusammenhang zwischen der Staatsquote und dem Wachstum

In der Wirtschaftsliteratur findet man sowohl Studien, die auf einen negativen Zusammenhang zwischen den öffentlichen Ausgaben und dem Wachstum schliessen, als auch solche, die einen solchen Zusammenhang verneinen. Die meisten Ökonomen sind der Ansicht, dass zwischen der Staatsquote und der Wachstumsrate kein unilateraler Zusammenhang besteht. Die Kommission für Konjunkturfragen vertritt zum Beispiel diesen Standpunkt in ihrem Jahresbericht 2004, ebenso die EFV in einem im Oktober 2004 veröffentlichten Arbeitspapier "Government and Growth" und die OECD in mehreren ihrer Publikationen.

Staatliche Ausgaben hoher Qualität unterstützen das Wachstum

Einige ausgewählte Bereiche der öffentlichen Ausgaben (z.B. Bildung, Forschung, Infrastrukturen und Basisfunktionen des Staates) scheinen allerdings eine positive, wenn auch nicht statistisch signifikante Auswirkung auf die Wachstumsrate zu haben. Somit scheint die Zusammensetzung der Ausgaben eine zentrale Rolle für das Wachstum zu spielen, im Gegensatz zum aggregierten Niveau der Staatsquote. Deren Wirkung beschränkt sich vermutlich auf das Niveau des BIP.

Vor kurzem hat ein im Monatsbulletin der EZB erschienener Artikel (April 2006, S. 61-74) die Kriterien festgelegt, welche öffentliche Ausgaben erfüllen müssen, um von hoher Qualität zu sein:

- Gewährleistung der Versorgung mit unentbehrlichen Waren und Dienstleistungen;
- Effizienter Einsatz der öffentlichen Mittel in der Ausübung dieser Tätigkeiten;
- Unterstützung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität durch eine vorhersehbare und dem Gebot der finanziellen Nachhaltigkeit genügende mittelfristige Ausrichtung.

Es bestehen kaum Zweifel, dass ein gut verwalteter, vorsorgender Staat, der seine Prioritäten kennt und in die Zukunft investiert, das Wachstum begünstigt. Allerdings besagt die Theorie der öffentlichen Entscheidungen, dass es grundsätzliche Ursachen gibt, die verhindern, dass die Institutionen eines demokratischen Systems gleichzeitig eine bedarfsgerechte Ausgabenstruktur und das Ziel ausgeglichener öffentlicher Finanzen erreichen. Die Verbindung von Staatsausgaben und Wachstum wird damit zur Frage nach der Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen. Das Beispiel mehrerer Länder zeigt, dass für Kollektiventscheidungen trotz aller Schwierigkeiten praktikable Lösungen existieren, die den genannten Kriterien genügen.

## **Einschub :**

### **Zum Verhältnis von Konjunktur und Wachstum**

*Der Finanzpolitik wird oft auch eine stabilitätspolitische Aufgabe zugewiesen, wenn auch in diesen Belangen die Geldpolitik das potentere Instrument sein dürfte. Im Wachstumsbericht 2002 war der Stabilitätspolitik noch ein eigenes Kapitel gewidmet, das in diesem Bericht - auch angesichts der erfreulichen Konjunkturentwicklung seit 2002 - fehlt. Strukturreformen, Konjunktur und Wachstum stehen aber in vielfältigen Wechselbeziehungen zueinander. Die Vielfalt der historisch beobachteten Konstellationen führt indes dazu, dass Intensität, zeitliche Abfolge und z.T. auch der Sinn dieser Zusammenhänge (positiv,negativ) empirisch nicht sehr gut abgesichert sind. Wir begnügen uns deshalb hier mit ein paar wenigen grundsätzlichen Feststellungen zum Verhältnis von Strukturreformen, Konjunktur und Wachstum.*

*Duval, Elmeskov und Vogel (2007)<sup>1</sup> kommen in ihrer Untersuchung zum Schluss, dass die Liberalisierung der Finanzmärkte - und hier insbesondere des Hypothekengeschäfts mit privaten Haushalten - einen signifikant positiven Effekt auf die Wirksamkeit der Geldpolitik hat, da die Finanzmärkte ihr als Transmissionskanal dienen. Betreffend fehlender Liberalisierung der Arbeits- und Produktmärkte im allgemeinen kann man davon ausgehen, dass Rigiditäten bei Preisen, Löhnen und Anstellungsverhältnissen wohl in einer ersten Phase die initialen Auswirkungen einer Störung oftmals mildern; damit fast unausweichlich verbunden ist aber auch, dass die nachteiligen Auswirkungen einer Störung dann hartnäckig fortbestehen, so dass per saldo eine verringerte Wirksamkeit der Konjunkturpolitik resultiert. Das Ausbleiben grösserer konjunktureller Störungen dürfte das Wachstum aber fördern, weil bei Preisstabilität und ausgeglichener Beschäftigung insb. Preisveränderungen als reale Entwicklung aufgefasst werden und Anpassungshandlungen auslösen, während in Inflationszeiten Preisveränderungen oft einfach nur als temporär, d.h. als früheres oder späteres Reagieren auf einen allgemeinen Inflationstrend, aufgefasst werden, so dass nicht oder erst verspätet auf Entwicklungen reagiert wird, die nach Anpassungen in den Unternehmensstrukturen rufen. Diesen Aspekt der verzerrten (Preis-)Signale bei konjunkturellen Ungleichgewichten erachten wir als gewichtiger als das oft vorgebrachte Argument, dass erst Krisen - die ggf. auch rein konjunkturelle Ursachen haben - tiefgreifende Strukturveränderungen auszulösen vermögen. Beurteilt im Lichte der Kosten, die Krisen zumindest im Moment ihres Eintritts auslösen, besteht jedenfalls ein klares Interesse, sie dank Absorptionsfähigkeit und flexibler Reaktion der Wirtschaft so rasch als möglich zu überwinden, um auf den trendmässigen Wachstumspfad zurückzukehren.*

---

<sup>1</sup> Duval Romain & Elmeskov Jørgen & Vogel Lukas, 2007. "Structural Policies and Economic Resilience to Shocks," OECD Economics Department Working Papers 567, OECD Economics Department, Paris.

## 2. Festlegung des Analysebereichs

Vier Aspekte im Budget sind wichtig für das Wachstum

Damit der Budgetprozess möglichst positive Auswirkungen auf das Wachstum hat, müssen vier Hauptpunkte berücksichtigt werden:

- Die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen muss gewährleistet sein;
- Die Regierung muss sich mittelfristig glaubwürdig engagieren;
- Die Ausgaben müssen die politischen Ziele widerspiegeln, auch in einer zeitübergreifenden Perspektive. Das Wachstum ist eines dieser politischen Ziele. Daher sind die Ausgaben, die in Zukunft weitere Kosten nach sich ziehen, von denen zu unterscheiden, die Erträge bringen.
- Die Effizienz der Staatsausgaben muss mit geeigneten Instrumenten sichergestellt werden.

Die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Das finanzielle Gleichgewicht eines Staates ist erreicht, wenn sein Verschuldungsgrad im Verhältnis zu den Einkommen langfristig stabil ist. Das aggregierte Niveau der aktuellen Verschuldung ist gewiss ein wichtiger Indikator, umso mehr als der Schuldendienst den Handlungsspielraum des Staates einschränkt. Genauso wichtig ist es jedoch, den Barwert der impliziten Schulden zu bestimmen, die den Staat heute gegenüber den zukünftigen Generationen verpflichten. Die Generationenbilanzen sind eines der Werkzeuge, welche die Bestimmung des tatsächlichen Verschuldungsgrades eines Staates ermöglichen, da sie auch die versprochenen zukünftigen Leistungen des Staates berücksichtigen, die noch nicht durch Einnahmen, von denen man heute vernünftigerweise ausgehen kann, finanziert sind.

Die mittelfristige Glaubwürdigkeit der Budgetregeln

Angesichts der zukünftige Finanzierungsbedarf immer auch von zukünftigen politischen Entscheidungen abhängt, ist die mittel- und langfristige Glaubwürdigkeit der budgetpolitischen Regeln nur gewährleistet, wenn sie dauerhaft eingehalten werden. In den Demokratien ist dies nur der Fall, wenn diese Budgetregeln eine breite politische Unterstützung genießen.

Im Fall der Schuldenbremse, die von einer grossen Mehrheit der Bevölkerung akzeptiert wurde, sollte die Einhaltung dieser Regel eine Stabilisierung der Bundesschulden in absoluten Werten – im Durchschnitt über die Dauer der zukünftigen Konjunkturzyklen hinweg – und einen Rückgang in relativen Werten (im Vergleich zum BIP) erlauben (letzteres solange das Wachstum positiv ist).

Die Schuldenbremse basiert auf dem Saldo der jährlichen Ausgaben und Einnahmen, garantiert jedoch keine dauerhafte Stabilisierung der Staatsquote oder der Steuerquote, ja nicht einmal der Verschuldungsquote. Insbesondere sind Ausnahmen für ausserordentliche Ausgaben und direkt in die Bilanz gebuchte Geschäfte von ihr ausgenommen. Sie bietet auch keine Garantie, dass zukünftige Ausgabenkürzungen nicht auf Kosten wachstumsfördernder öffentlicher Investitionen erfolgen. Aus diesen Gründen ist die Schuldenbremse unter dem Gesichtspunkt der Stärkung des Wachstumspotenzials als eine notwendige, aber nicht unbedingt hinreichende Massnahme anzusehen.

Effektivität hinsichtlich der politischen Ziele

Nicht nur auf ein mittel- und langfristigen finanzielles Gleichgewicht muss Verlass sein, es muss auch gewährleistet werden, dass die öffentlichen Ausgaben den politischen Zielen entsprechen, die das Parlament den Erwartungen der Bürger entsprechend erreichen will. Diese Ziele sind häufig anhand von sehr weiten Indikatoren formuliert, wie die Lebenserwartung oder die Kriminalitätsrate. In der Schweiz ergänzen solche Indikatoren die Legislaturplanung.

Die Wichtigkeit eines politischen Ziels wird durch die dafür verwendeten Mittel ausgedrückt, namentlich durch die eingesetzten Finanzmittel. Die Übereinstimmung von Zielen und Mitteln herbeizuführen, ist die Hauptverantwortung des Parlaments, auf der Grundlage der Anträge der Exekutive. Bei mangelnder Übereinstimmung ist eine andere Mittelallokation und/oder eine Gesetzesänderung vorzusehen.

Die öffentlichen Ziele müssen zeitübergreifend verstanden werden, d.h. dass Ausgaben unterschiedlich zu bewerten sind, je nachdem ob sie in Zukunft weitere Kosten nach sich ziehen oder Erträge generieren. In dieser dynamischen Perspektive ist das Wirtschaftswachstum selbst eines der wichtigsten politischen Ziele. So hat der Bundesrat das Wirtschaftswachstum zum Hauptziel für die Legislatur 03-07 gemacht, dies unter anderem im Hinblick auf die Finanzierung der Sozialversicherungen in einer alternden Gesellschaft.

Effizienz in der Leistungserstellung

Nachdem die politischen Ziele und die dafür bestimmten Mittel bekannt sind, liegt es an der Verwaltung, damit die besten Ergebnisse zu erreichen. Eine Verbesserung der Effizienz der Produktivität der öffentlichen Ausgaben trägt zum langfristigen Wachstum bei, wenn die eingesparten Mittel eine Senkung der Steuerquote und insbesondere der Steuersätze mit den grössten Verzerrungen ermöglichen.

Eine strikte Finanzkontrolle und die Nutzung des öffentlichen Beschaffungswesens sind notwendige Instrumente zur Effi-



zienzsteigerung. Als weitere Instrumente zu nennen sind die regelmässige Veröffentlichung eines Berichts über die Subventionen durch den Bund und eine Finanzkontrolle, die sich in Richtung eines "Controllings" entwickelt. Die Kantone und Gemeinden haben die Möglichkeit, sich unter einander zu vergleichen, manchmal mit Unterstützung des Bundes, wie dies bei der Messung der Leistung der RAV der Fall ist. Manche Staaten sind bei der Nutzung der Vielzahl verfügbarer Instrumente noch weiter gegangen und haben zum Beispiel Anreizverträge nicht nur mit öffentlichen Agenturen, sondern auch mit Ämtern formuliert.

Schliesslich ist nicht zu vergessen, dass wenn eines der Ziele der Staatsausgaben das Wachstum selbst ist, die Schaffung guter Rahmenbedingungen für Investoren mit dazugehört. Hierzu tragen insbesondere die öffentlichen Infrastrukturen und die Bildungsanstrengungen bei. Die Rentabilität dieser öffentlichen Investitionen muss dem Kriterium genügen, den Wachstumsbeitrag und die dafür aufgewendeten Mittel miteinander in Einklang zu bringen, unter Einschluss der Auswirkungen dieses Mitteleinsatzes auf das Verhalten der anderen Wirtschaftsteilnehmer.

### 3. Die seit 2002 unternommenen Reformen

Stossrichtungen des Wachstumsberichts 2002

Im Wachstumsbericht 2002 wurden die öffentlichen Finanzen, denen auch die staatsnahen Sozialversicherungen zugerechnet werden, an zweiter Stelle unter den Faktoren erwähnt, welche die Arbeitsproduktivität verbessern könnten. Aus der Analyse gingen zwei Stossrichtungen für die öffentlichen Finanzen hervor:

- Staatsquote stabilisieren
- Subventionen und staatliche Beihilfen objektiver kontrollieren.

Massnahmen des Wachstumspakets

Gestützt auf die Diskussionen im Rahmen der Interdepartementalen Arbeitsgruppe "Wachstum" hat der Bundesrat bei der Definition des Wachstumspakets entschieden, nur die folgende Massnahme zu verfolgen:

- Beseitigung des strukturellen Defizits des Bundes und Eindämmung des Wachstums der Staatsquote.

Mit dieser Massnahme zielte die Interdepartementale Arbeitsgruppe "Wachstum" neben der Umsetzung der Schuldenbremse vor allem auf die Realisierung der Entlastungs- und Aufgabenverzichtsprogramme. Erwogen werden sollten aber auch periodische Prüfungen der Budgetprioritäten, um diese

besser und insbesondere wachstumsfördernder festzulegen.

Die Entlastungsprogramme und das Aufgabenverzichtsprogramm führten einen strukturell ausgeglichenen Haushalt herbei

Die Schuldenbremse wurde zum ersten Mal im Rahmen des Budgets 2003 eingeführt. Die durch diese Budgetregel auferlegte Disziplin machte es möglich, rasch die erforderlichen Entscheide für die nötigen budgetären Massnahmen zu treffen. Dasie Entlastungsprogramme 03 und 04 wurden aber auch direkt, durch die finanziellen Engpässe dieser Jahre ausgelöststimuliert.

Um die Schuldenbremse zumindest ab 2007 wie vorgeschrieben anwenden zu können, verabschiedeten die Eidgenössischen Räte in der Sommersession 2005 das Entlastungsprogramm 2004, das das damals weiterhin vorhandene strukturelle Defizit weiter reduzieren sollte. Das Entlastungsprogramm 2004 beinhaltet im Jahr 2008 voll wirksam werdende ausgabenseitige Entlastungen von 1,802 Milliarden (2006: 1,086 Mrd.; 2007: 1,701 Mrd.) beziehungsweise Mehreinnahmen in der Höhe von 100 Millionen 2007 und 2008 (2006: 50 Millionen). Ende 2008 wird der Bundeshaushalt somit Entlastungen von 1,902 Milliarden erfahren haben.

2006 wurden dann gegenüber der Budgetbotschaft des Bundesrates zusätzliche Entlastungen von 31 Millionen beschlossen, während die Beschlüsse des Parlaments für 2007 und 2008 um 45 respektive 51 Millionen unter den Vorschlägen des Bundesrates lagen. Das Ziel der Entlastungsprogramme - nämlich die Beseitigung des strukturellen Haushaltsdefizits - wurde somit getreu den Vorgaben gemäss Wachstumspaket realisiert.

Parallel dazu ist auch das Aufgabenverzichtsprogramm dabei, vollständig realisiert zu werden, das im Umfang von rund 200 Mio. Fr. zu diesen Einsparungen mit beigetragen hat.

Ausgabendisziplin auch nach Erreichen des Haushaltsgleichs erhöht die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse

Ab dem Budget 2007 erlaubte die Anwendung der Schuldenbremse kein strukturelles Defizit mehr; das Budget musste – sofern kein ausserordentliches Ereignis auftritt – bereinigt um Konjunkteinflüsse ausgeglichen sein. Je nach Konjunktur lässt die Schuldenbremse allerdings Defizite in einem gewissen Umfang zu oder verlangt Überschüsse. Solche sind im Budget 2008 vom Parlament auch gutgeheissen worden.

Seit 2003 konnte die Schuldenbremse entsprechend dem Willen der Bevölkerung immer besser eingehalten werden. Sie hat somit an Glaubwürdigkeit gewonnen, was die Bonität der öffentlichen Schulden erhöht.

Ausserordentliche Ausgaben können indes einen falschen Eindruck von der finanzpolitischen Nachhaltigkeit hervorrufen

Trotz des Erfolgs der Schuldenbremse ist die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen der Schweiz nicht gewährleistet. Ein Problem sind die ausserordentlichen Einnahmen und Ausgaben, die heute nicht der Schuldenbremse unterstellt sind. Dabei legt das Finanzhaushaltsgesetz die Ausgaben fest, die nicht unter den Plafond der Schuldenbremse fallen. Es sind dies :

- a. aussergewöhnliche und vom Bund nicht steuerbare Entwicklungen;
- b. Anpassungen am Rechnungsmodell;
- c. verbuchungsbedingten Zahlungsspitzen.

Unter diese ausserordentlichen Finanzflüssen fallen zum Beispiel Ersteinlagen in den Infrastrukturfonds, Zahlungsspitzen am Beginn des neuen Finanzausgleich oder Pensionskasseneinlagen für ehemalige Bundesangestellte, doch ist diese Liste nicht abschliessend. Mit Blick auf diese offene Flanke hat der IWF der Schweiz empfohlen, auch ausserordentliche Ausgaben (und Einnahmen) mittelfristig auszugleichen. In der Folge hat der Bundesrat beschlossen, Regeln zu prüfen, gemäss denen die ausserordentlichen Ausgaben mittelfristig im ordentlichen Haushalt ausgeglichen werden müssen. So sollte gewährleistet sein, dass die ausserordentlichen Ausgaben nicht zu einem beständigen Anstieg der Verschuldung führen.

Eine Überprüfung der Bundesaufgaben im Verhältnis zu den haushaltspolitischen Prioritäten ist eingeleitet

Eine auf längere Frist nachhaltige Finanzpolitik, welche auch Handlungsspielräume für künftige Herausforderungen lässt, kann jedoch nicht nur mit Kürzungen im Rahmen von Entlastungsprogrammen operieren. Finanzpolitik ist Zukunftsgestaltung - sie erfordert auch Prioritätensetzung.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden im Rahmen der Aufgabenüberprüfung die Bundesaufgaben systematisch gestützt auf verschiedene Kriterien dahingehend geprüft, ob auf Aufgaben verzichtet oder Aufgaben reduziert werden können oder ob die Aufgabenerfüllung in anderer Weise reformiert werden kann. Zu den verwendeten Kriterien zählt namentlich der Beitrag der überprüften Aufgabe zur Stärkung des Wirtschaftswachstums. Auf der Grundlage dieses Instruments (der Überprüfung der Bundesaufgaben) hat sich der Bundesrat zum ersten Mal Budgetziele gesetzt, die mittelfristig zu realisieren sind, d.h. bis zum Jahr 2015 oder 2020 für gewisse Sozialausgaben. Im Hinblick darauf sollen in der laufenden Legislatur verschiedene Vorschläge für Gesetzesrevisionen dem Parlament unterbreitet werden.

Reform der Bundesverwaltung schreitet fort

Die Effizienz der Aufgabenerfüllung ist ebenfalls ein zentrales Kriterium für eine gute Haushaltsführung. In dieser Hinsicht hat der Bundesrat im Transferbereich eine erneute Überprüfung

fung aller Bundessubventionen vorgenommen, Im Eigenbereich hat er ein Programm zur Reform der Bundesverwaltung lanciert, das die Strukturen und Prozesse mittels neun transversalen Projekten und 24 Projekten auf Departementsebene verbessern will. Ziele dieser Verwaltungsreform sind die Stärkung der politischen Führung, die Entlastung des Bundesrates von Verwaltungsaufgaben und die Steigerung der Effizienz und der Wirksamkeit der Bundesverwaltung.

Der neue Finanzausgleich ist in der Umsetzung

Schliesslich wurden mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zwei Hauptziele angestrebt: der Ausgleich kantonaler Unterschiede in Sachen finanzieller Leistungsfähigkeit und die Steigerung der Effizienz der staatlichen Strukturen. Ferner sollte mit dem Reformvorhaben der Föderalismus modernisiert und neu belebt werden. Um diese Ziele zu erreichen, setzte die NFA mit fünf Instrumenten an zwei Hebeln an: zum einen bei den Finanzen (Ressourcenausgleich, Lastenausgleich), zum anderen bei den Aufgaben (Entflechtung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und derer Finanzierung, neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich).

Eine 2006 veröffentlichte Analyse der OECD hatte gezeigt, dass im Vergleich zu den anderen föderalistischen Ländern die Autonomie der Kantone, die Transfers zwischen den verschiedenen Staatsebenen und der Anteil an Transfers, die an spezifische Ausgaben gebunden sind, in der Schweiz besonders hoch waren, was angesichts der Grösse der Schweiz überraschte. Diese Studie bestätigte somit, dass in der Schweiz ein grosses Potenzial für die Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen sowie der damit verbundenen Transfers bestand. Die NFA darf daher als ein wesentlicher Beitrag zur Steigerung der Effizienz der Staatsausgaben gelten. Sie wurde von der Bevölkerung 2004 angenommen und alle Ausführungsgesetze wurden 2007 vom Parlament verabschiedet, so dass die Umsetzung am 1.1.2008 erfolgen konnte.

Ein verbesserter stabilitätspolitischer Beitrag auch aus der kantonalen Finanzpolitik

Der Wachstumsbericht 2002 rügte unter Verweis auf die Situation, wie sie 1995 entstanden war, dass die konjunkturpolitischen Instrumente in der Schweiz untereinander zu wenig koordiniert seien. Im Verlauf der letzten Jahre und zum Teil als Folge der Diskussionen um die Schuldenbremse beim Bund haben nun mehrere Kantone Projekte erarbeitet, um selber auch zu neuen Haushaltregeln zu kommen oder bestehende Regelungen zu verstärken. Ohne auf die technischen Einzelheiten in jedem Kanton eingehen zu können, wollen wir hier doch die Liste der Kantone anführen, die nach unserem Wissen Änderungen im Bereich der Haushaltregeln eingeführt

haben oder die dies demnächst tun werden. Es sind dies : AG, BE, BS, FR, GE, GR, LU, NE, NW, SH, SO, TI, JU, VS, VD, ZH.

## 4 Die Lage der Schweiz

Die langfristigen Budgetperspektiven sind eine grosse aber lösbare Herausforderung

Es gibt verschiedene Ansätze für die Evaluation der langfristigen Nachhaltigkeit der heutigen Budgetpolitik. Ein erster Ansatz besteht darin, die zukünftige Entwicklung der Ausgaben, der Einnahmen und der Schulden zu bestimmen. Danach ist diese Entwicklung in einer Zahl zusammenzufassen, zum Beispiel in der Finanzierungslücke ("fiscal gap"), die angibt, um wie viele Prozente des BIP das Niveau des Budgetsaldos unverzüglich angepasst werden müsste, um innerhalb eines bestimmten Zeithorizonts einen angestrebten Stand der Schulden zu erreichen. Die vom IMF im Rahmen der Artikel IV-Konsultationen 2005 zur Schweiz erstellte Untersuchung sowie der Bericht "Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz", den die Eidgenössische Finanzverwaltung im März 2008 veröffentlichte, folgen diesem Ansatz. Ein zweiter Ansatz, die Generationenbilanz, geht noch weiter, da sie nicht nur ermöglicht, die Ergebnisse des ersten Ansatzes zu erhalten, sondern darüber hinaus Angaben zu den Umverteilungen zwischen den Generationen macht. Diese zusätzlichen Resultate erfordern allerdings auch weitere Daten und Hypothesen.

Jeanrenaud (2004)<sup>2</sup> zeigt auf, dass die durch die Generationenbilanz aufgedeckte Nachhaltigkeitslücke in hohem Mass von den gewählten Hypothesen abhängt. So kann gezeigt werden, dass die unterstellte trendmässige Wachstumsrate einen stark positiven Einfluss auf die Generationenbilanz hat. Die vom SECO veranlassten Berechnungen basieren auf einem jährlichen Produktivitäts-wachstum von 1%. Aus den Sensibilitätstests geht jedoch hervor, dass eine Wachstumsrate von 1,5% ausreichen würde, um die Nachhaltigkeitslücke zu schliessen. Ein starkes Wirtschaftswachstum ist somit die beste Garantie für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und für ein langfristiges soziales Gleichgewicht.

Im internationalen Vergleich ist die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen nicht in der Schweiz am meisten in Frage gestellt. Manche Länder, welche die Altersrenten im Umlageverfahren finanzieren und eine beschleunigte Alterung erleben, könnten trotz stärkerem Wachstum mit grösseren Schwierig-

---

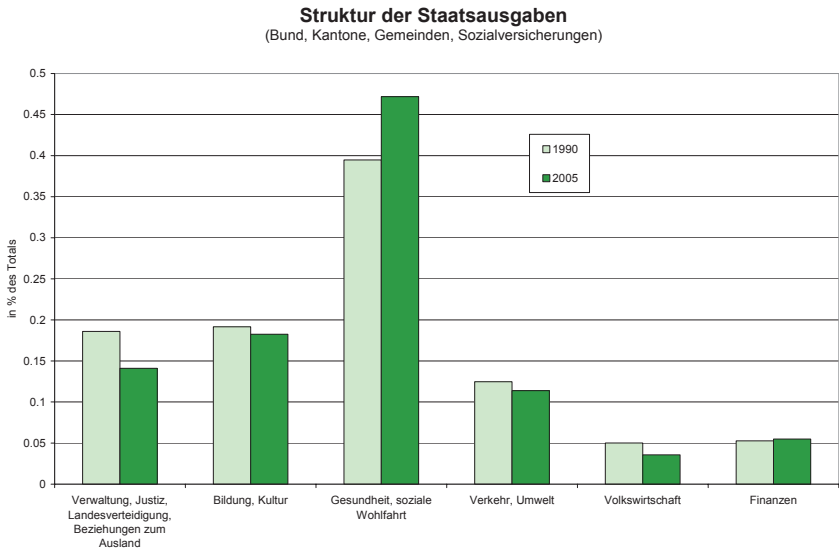
<sup>2</sup> Jeanrenaud C. (août 2004), "Viabilité à long-terme de la politique budgétaire: utilité des comptes de génération", [www.kfk.admin.ch/pdf.%20d/2.Jean04.pdf](http://www.kfk.admin.ch/pdf.%20d/2.Jean04.pdf).

keiten konfrontiert sein. Das hauptsächliche Problem der Schweiz, das andere Länder auch kennen dürften, liegt in den Gesundheitsausgaben, die mit zunehmendem Alter schnell ansteigen. Eine Explosion der Gesundheitskosten ist somit der entscheidende Faktor, der zu einer starken Verschlechterung der Generationenbilanz und der impliziten Verschuldung des Staates führen könnte (Borgman&Raffelhüschen 2004)<sup>3</sup>. Die langfristige Kontrolle dieser Art von Ausgaben ist daher zentral für die Schweiz.

Die derzeitige Expansion der Sozialausgaben dürfte fortauern

Mit Blick auf die Vergangenheit ist die Entwicklung der Sozialausgaben besonders schlecht unter Kontrolle. Wie die folgende Grafik zeigt, stieg der Anteil der Sozialausgaben an den öffentlichen Ausgaben von 39.9% 1990 auf 47.2% im Jahr 2005. Diese sind, abgesehen vom Schuldendienst, die einzige Ausgabenart, deren Anteil während dieses Zeitraums gestiegen ist.

Grafik 1:



Quelle: EFV, SECO

<sup>3</sup> Borgmann C. & Raffelhüschen B., 2004, "Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationen-Bilanzen 1995–2001", Strukturberichterstattung Nr. 25, SECO, Bern.

Substanzielle Reformen wären in der Lage, das Gewicht der Sozialversicherungen zu stabilisieren

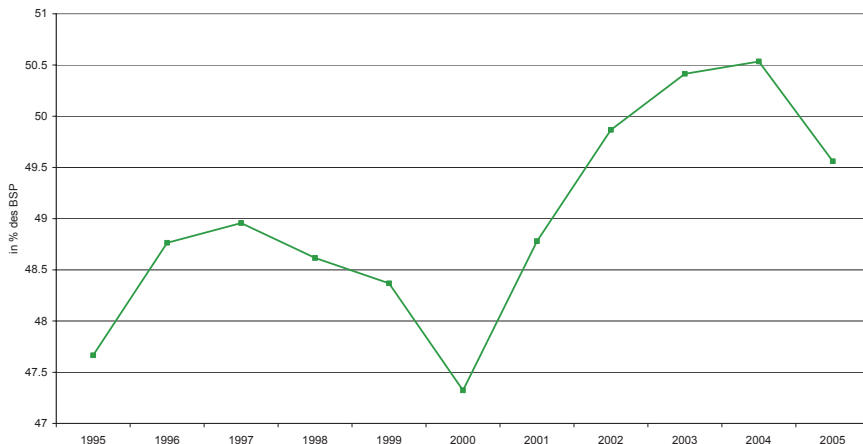
Gemäss dem „Bericht über die Entwicklung der Sozialwerke und die Stabilisierung der Soziallastquote in Erfüllung des Postulats 00.3743 Baumann J. Alexander » wird die Soziallastquote im Jahr 2030 25,6 % des BIP erreichen (Grundszenario), also 3,4 BIP-Prozentpunkte mehr als 2005.

Gegen 2030 wird ein Drittel der Ausgaben der Sozialversicherungen in die AHV fliessen, weshalb die eingeleiteten und nötigen Massnahmen in diesem Bereich hier in den Vordergrund gestellt werden: Berücksichtigt man zunächst die 11. AHV-Revision und die 5. IV-Revision, kann die Soziallastquote um 0,3 Prozentpunkte gesenkt werden. Ein Übergang zu einer reinen Teuerungsanpassung der AHV-/IV-Renten hätte bis ins Jahr 2030 eine Reduktion des Finanzierungsbedarfs um 1,1 Prozentpunkte des BIP zur Folge.

Mit Einführung der oben erwähnten Massnahmen könnte die Soziallastquote bis ins Jahr 2030 somit um 1.4 Prozentpunkte auf 24.2 Prozenzte des BIP gesenkt werden. Zur Stabilisierung der Quote auf dem Niveau von 2005 (22.2 BIP-Prozenzte) würden indes nach wie vor 2 Prozentpunkte fehlen.

Grafik 2:

**Ausgaben aller Institutionen, die sich aus Steuern und Abgaben mit obligatorischem Charakter finanzieren**



Quelle: EFV, SECO

Der Anteil der Abgaben mit obligatorischem Charakter erreicht die kritische Schwelle von 50%

Es wäre falsch zu glauben, dass die Finanzierung der Sozialversicherungen durch beträchtliche Erhöhungen der Steuerbelastung sichergestellt werden könnte. Auch wenn die Steuerquote in der Schweiz im internationalen Vergleich niedrig ist, nähert sich die Summe aller Ausgaben, welche sich aus Abgaben mit obligatorischem Charakter finanzieren (Krankenkasse, berufliche Vorsorge usw.), 50% des BIP. Mehrere mikroökonomische Studien besagen jedoch, dass das Überschreiten einer solchen Quote beträchtliche negative Anreize für die Erwerbstätigkeit nach sich zieht. Als Faustregel kann man davon ausgehen, dass die wirtschaftlichen Verluste mit dem Quadrat der Grenzsteuersätze zunehmen. Es erscheint daher als schwierig, die Abgabenlast weiter zu erhöhen, ohne Verzerrungen und negative Anreize zu verursachen, die sich letztendlich - über das Steuersubstrat - auch für die öffentlichen Finanzen kostspielig auswirken. Einige europäische Länder haben diese Erfahrung gemacht. Die Schweiz ist nur insofern ein Sonderfall, als die Abgaben mit obligatorischem Charakter, die nicht Steuercharakter haben (z.B. die Krankenkassenprämien), hier am stärksten ins Gewicht fallen, so dass die Abgaben die wirtschaftlichen Leistungsanreize hier etwas weniger verzerren.

Für rentable öffentliche Investitionen sollte genügend Haushaltspielraum verbleiben

Wenn eine Stabilisierung der Staatsquote gewünscht wird, und gleichzeitig die Sozialausgaben gemäss den Prognosen regelmässig weiter wachsen, könnten gewisse Ausgaben, welche rentable öffentliche Investitionen sind, unter Druck kommen. Die Gefahr besteht, dass dadurch die langfristigen Wachstumsaussichten der Schweizer Wirtschaft beeinträchtigt werden und möglicherweise sogar die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Frage gestellt wird. In der Vergangenheit konnte ein Teil des Anstiegs der Sozialausgaben durch die "Friedensdividende" nach Ende des Kalten Krieges finanziert werden, jedoch kann man nicht davon ausgehen, dass sich in Zukunft wieder eine solche Gelegenheit ergibt. Die Anwendung der Schuldenbremse seit 2003 hat bereits die Grenzen der Budgetregeln gezeigt: Die einzigen Ausgaben, die einfach und schnell angepasst werden können, sind oft die rentablen öffentlichen Investitionen. So sind die Bundesausgaben für Bildung und Forschung zwischen 2003 und 2006 nur um 2.3% gewachsen, also deutlich weniger stark als die 6%, die in der Botschaft über Bildung, Forschung und Technologie 2003 noch vorgesehen waren. Gewisse Investitionen in öffentliche Infrastrukturen haben dem Druck besser standgehalten, aber ihre Rentabilität war nicht immer gewährleistet.



In der OECD werden verschiedene neue Instrumente für die Haushaltsführung vermehrt verwendet

Um die verschiedenen budgetären Herausforderungen zu bewältigen, haben mehrere Länder die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zur Haushaltsführung verstärkt. Nach Untersuchungen in verschiedenen Ländern hat sich innerhalb der OECD ein Konsens zu den besten Praktiken herausgebildet<sup>4</sup>. Diesem folgend sollte es in einer ersten Phase darum gehen, auf transparente und fundierte Art und Weise mittel- und langfristige Haushaltprognosen zu erstellen. In einer zweiten Phase sollten Regierung und Parlament mittelfristige politische Verpflichtungen eingehen, welche sowohl den langfristigen Haushaltprognosen Rechnung tragen, wie auch die mittelfristigen haushaltpolitischen Prioritäten widerspiegeln. Als drittes beschliesst das Parlament die aggregierten Ausgaben des kommenden Jahres, bevor die untergeordneten Budgetposten angegangen werden. Dieser in mehrere Phasen gegliederte Ansatz mit Entscheiden, die später nicht mehr in Frage gestellt werden, reduziert die Schwierigkeit beträchtlich, in den öffentlichen Entscheidungen das Wachstumsanliegen mit den Budgetzielen zu vereinbaren.

Als vierter Schritt wird schliesslich für jeden Ausgabenposten das Potenzial des öffentlichen Beschaffungswesens, der privaten Konkurrenz, des Benchmarking, der durch Preise vermittelten Informationen und der Wahlfreiheit der Nutzer analysiert und gefördert, um die Effizienz zu steigern. Ferner wird eine moderne Beschäftigungspolitik für den öffentlichen Sektor angewandt und der Administration wird grosse Autonomie bei der Erreichung im Voraus vereinbarter Ziele gewährt.

Die Schweiz gilt namentlich wegen der Schuldenbremse als vorbildlich ...

Laut OECD nutzt die Schweiz Leistungsaufträge und flexible Arbeitsverhältnisse in vorbildlicher Weise und die Schuldenbremse als von der Bevölkerung legitimierte Budgetregel stösst im Ausland auf grosses Interesse.

Zudem lässt sich ein Ausbau der Instrumente zur Haushaltsführung auch in der Schweiz feststellen. So werden seit 2008 im Anhang des Legislaturfinanzplans Entwicklungsszenarien für die öffentlichen Ausgaben publiziert, und mehrjährige Rahmenkredite sollen in Zukunft vom Parlament erst verabschiedet werden, wenn dieses den Legislaturfinanzplan beraten hat. "Accrual accounting" (periodengerechte Verbuchung) wurde eingeführt und die Eidg. Finanzverwaltung hat im Mai 2008 langfristige Perspektiven zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen publiziert. Darüber hinaus prüft der Bundesrat das Aufgabenportfolio der Eigenossenschaft mit einem Zeithorizont von zwei Legislaturperioden.

---

<sup>4</sup> OCDE (2005) : "Moderniser l'Etat, la route à suivre", Paris.

... aber in andern Belangen liegen andere Staaten vorn

Im Zeichen der Verbesserung der Instrumente zur Haushaltsführung haben andere Staaten bedeutende Werkzeuge eingeführt, die über die Vorhaben, die in der Schweiz laufen, hinausgehen, und auch die Schweiz interessieren könnten. Zu erwähnen ist eine an Zielen orientierte Ergebnismessung öffentlicher Stellen, Wahlfreiheit der Bezüger staatlicher Leistungen (etwa der Eltern, resp. der Schüler in der (Weiter-) Bildung), oder die Anwendung des öffentlichen Beschaffungswesens in Bereichen, wo dies heute noch ungebräuchlich ist. Die Anwendung solcher Instrumente der neuen Verwaltungsführung betrifft dabei nicht nur den Bund, sondern auch die Kantone, die sich zudem untereinander vergleichen können.

Die kantonalen Ausgaben beginnen zum Vorteil aller verglichen zu werden

Von öffentlichen Stellen erbrachte Leistungen können noch in erweitertem Mass einem Benchmarking unterzogen werden. Grossbritannien und Schweden sind die beiden europäischen Länder, welche das Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung generell eingeführt haben. In der Schweiz ist dieser Ansatz zur Effizienzsteigerung der öffentlichen Ausgaben noch wenig entwickelt, oft weil die Kantone bei der Verwendung der Ausgaben die Hauptverantwortung tragen. Paradoxerweise ist diese Kantonalisierung der öffentlichen Ausgaben für das Benchmarking eher von Vorteil, gibt es so doch rasch einmal 26 und mehr Wirtschaftseinheiten, die in den Vergleich einbezogen werden können.

Unter den Beispielen für ein bereits praktiziertes Benchmarking ist das SECO zu erwähnen, das die Wirksamkeit der RAV-Strategien in Sachen Arbeitsmarktintegration<sup>5</sup> und die Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung<sup>6</sup> generell evaluieren liess. Laut der letzten diesbezüglichen Studie "erreicht die öffentliche Arbeitsvermittlung heute einen hohen Reifegrad. Es gibt aber nach wie vor Wirkungsunterschiede zwischen den RAV. Sie sind auf eine unterschiedliche Performance in der Vermittlung, eine unterschiedliche Qualität der Arbeitgeberkontakte, unterschiedliche Fähigkeiten und Motivation des Personals und eine unterschiedlich konsequente Aktivierung der Stellensuchenden zurückzuführen. Eine erfolgskritische Rolle spielt dabei der RAV-Leiter bzw. die RAV-Leiterin".

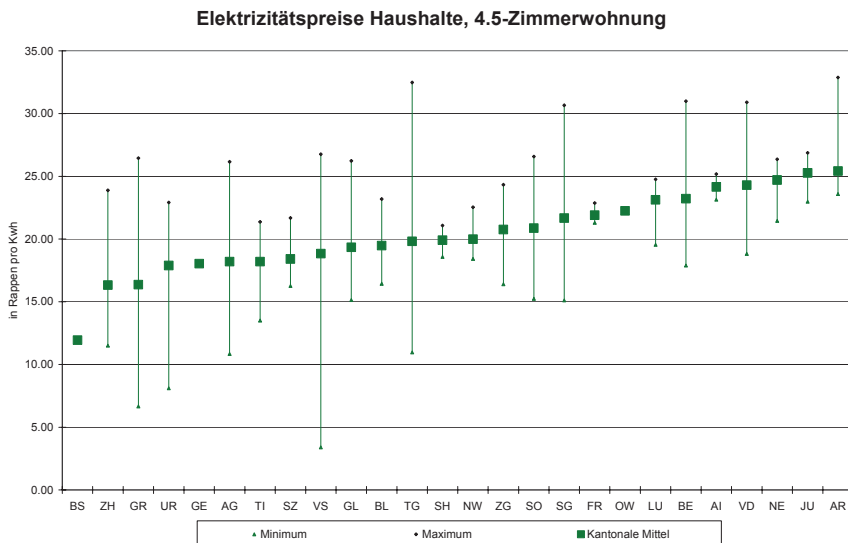
Im gleichen Zug können auch die PISA-Studien zur Qualität der Schulbildung erwähnt werden, die zu grundsätzlichen Überlegungen zu den Unterrichtszielen in den Kantonen geführt haben. Studien über die Effizienz der Abfallverwertung sowie über weitere die öffentlichen Ausgaben betreffende Themen sind im Gang.

---

<sup>5</sup> Siehe Veröffentlichung des SECO, Arbeitsmarktpolitik Nr. 17, Bieri, Bachmann, Bodenmüller, Balthasar: [Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/index.html?lang=de)  
<http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/index.html?lang=de>

<sup>6</sup> Siehe Veröffentlichung des SECO, Arbeitsmarktpolitik Nr. 18, Egger, Lenz (Egger, Dreher & Partner AG) <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/index.html?lang=de>

Grafik 3:



Quelle: Der Preisüberwachung, Internetseite.

Die Preise für öffentliche Leistungen können innerhalb der Schweiz stark schwanken

Ein weiteres Beispiel für das Benchmarking stammt vom Preisüberwacher, der 2006 verschiedene administrierte Preise geprüft hat. Insbesondere hat er die Preise gewisser öffentlicher Dienste näher untersucht, wie zum Beispiel die Strompreise (siehe Grafik 3) und die Abgaben für Wasser, Kläranlagen und Abfälle, die von Region zu Region stark schwanken können (zwischen den Kantonen oder gar zwischen den Gemeinden). Die Tätigkeit des Preisüberwachers bestand darin, die teuersten Anbieter zu identifizieren und fallweise von ihnen Erklärungen zu fordern. Der Preisüberwacher ist der Ansicht, dass sein Einsatz zu einem Rückgang der Preise gewisser Leistungen beigetragen hat (z.B. Strompreis in der Romandie). Vor kurzem hat er auch eine bescheidenere Erhöhung der SBB-Tarife erreicht.

## 5 Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practices

Die Empfehlungen des IWF

In seiner im März 2007 veröffentlichten Evaluation der Budgetpolitik der Schweiz kam der IWF erneut zum Schluss, dass die Schuldenbremse ein wirksames Instrument darstellt. Er hob hervor, dass das strukturelle Defizit ab 2006 beseitigt wurde und dass die Quote der öffentlichen Verschuldung im dritten Jahr hintereinander reduziert wurde. Hingegen sieht der IWF die Verwaltung der ausserordentlichen Ausgaben mit einem kritischen Auge. Fonds, wie zum Beispiel der Infrastrukturfonds, beeinträchtigen die Führung der Budgetpolitik. Mittelfristig sollten alle ausserordentlichen Ausgaben im Rahmen der Schuldenbremse ausgeglichen werden. Wie auch der IWF festgestellt hat, werden die langfristigen budgetären Herausforderungen – d.h. die zusätzlichen Ausgaben aufgrund der demographischen Entwicklung – durch die Schuldenbremse indes nicht berücksichtigt. Weitere Massnahmen werden folglich nötig sein, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen der Schweiz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht hat der IWF den periodischen Bericht über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen, der vom EFD 2008 erstmals erarbeitet wurde, begrüsst.

Die Budgetempfehlungen der OECD

In ihren beiden letzten Wirtschaftsstudien zur Schweiz aus den Jahren 2006 und 2007 hat die OECD zahlreiche Empfehlungen zur Verbesserung der Budgetpolitik formuliert. Dies widerspiegelt die damals noch durchschnittliche Klassierung der Schweiz hinsichtlich des Entwicklungsstandes der Budgetinstrumente.

2006 wurden die folgenden Empfehlungen abgegeben:

- Die Schuldenbremse auf die mittelfristigen Finanzpläne anwenden.
- Die Verwendung von Finanzreferenden auf den Bund ausweiten.
- Die Nutzung von Mechanismen zur Kostenaufteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen einschränken; in diesem Sinne die Entflechtung der Konten der Invalidenversicherung und der obligatorischen Altersvorsorge von denen der Bundes- und Kantonsregierungen vorsehen und anschliessend zu Transfers auf Bundes- und Kantonsebene an diese Einrichtungen übergehen, die auf den Steuereinnahmen dieser Staatsebenen gründen.
- Einen umfassenden Ansatz für die Budgetsteuerung bevorzugen, der die Erarbeitung ausführlicher mittelfris-

tiger, konsolidierter Haushaltpläne mit einschliesst.

- Vermehrtes Benchmarking der Kosten und der Wirksamkeit der öffentlichen Programme verwenden; Benchmarking entwickeln, um die Funktionskosten der Kantone und Gemeinden zu reduzieren, etwa indem vergleichbare Beschäftigungs- und Lohnraten der Beamten nach Ausgabenbereichen veröffentlicht werden.
- Unverzüglich die Entscheide treffen, welche die Finanzierung der obligatorischen Altersvorsorge auch über das Jahr 2020 hinaus gewährleisten; dies erfordert zweifellos eine Ausdehnung der durchschnittlichen Dauer der Erwerbstätigkeit.
- Die Steuerbefreiungen von Vorsorgebeiträgen reduzieren.
- Die Neugestaltung des föderalistischen Systems fortsetzen. Die Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz in der Anwendungsgesetzgebung der NFA strikt anwenden.
- Die politische Unterstützung der Entwicklung von E-Government verstärken.

Diese Empfehlungen fussten auf den Empfehlungen, welche das 'Economic Policy Committee' gestützt auf eine Synthese der Ergebnisse der Länderexamen im EDRC formulierte. Von diesen an alle Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen (vgl. OECD 2005) interessierten die nachstehenden die Schweiz besonders:

- Accrual Accounting einführen;
- Geeignete Instrumente zur Evaluation der Resultate im Lichte der politischen Ziele entwickeln;
- Leistungsevaluation und Audits stärken;
- Das Benchmarking vermehrt einsetzen und bessere Qualitätsindikatoren entwickeln;
- Das öffentliche Beschaffungswesen durch die Vereinfachung und Standardisierung der Verfahren fördern;
- Wahlfreiheit der Konsumenten stärken, insbesondere für die obligatorischen Schulen, durch eine bessere Anwendung des Grundsatzes "die Mittel folgen den Schülern";
- Höhere Studiengebühren einführen, wobei die Massnahme durch Stipendien oder Darlehen, die von den finanziellen Verhältnissen des Studenten abhängig sind, abgefedert wird.

Die Empfehlungen des Jahres 2007 haben sich schliesslich auf 4 Hauptpunkte konzentriert:

- Regelmässig mittelfristige Prioritäten festlegen. Die Anstrengungen steigern, um das Aufgabenverzichtsprogramm erfolgreich abzuschliessen. Berichte über die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen für die langfristige Budgetierung erarbeiten und diese durch verschiedene Szenarien, welche die Auswirkungen möglicher Massnahmen widerspiegeln, ergänzen;
- Einen Rahmen einführen, der die ausserordentlichen Ausgaben, welche der Schuldenbremse entgehen, systematisch berücksichtigt;
- Dafür sorgen, dass es bei den neuerlichen Reduktionen der hohen Steuersätze auf Kantonsebene nicht zu einer globalen Erleichterung der Steuerbelastung kommt, die mit einer Entlastung der hohen Einkommen auf Kosten der mittleren Einkommen verbunden ist;
- Die Indexierung des Rentenalters bei der ersten Säule in Funktion der Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung vorsehen. Im Übrigen die Nachhaltigkeit durch Massnahmen im Bereich der Beiträge, der Leistungen und der Anzahl der geforderten Beitragsjahre gewährleisten.

Die Qualität der Budgetverfahren ist weltweit gestiegen

Für die Fähigkeit, die Budgetsituation langfristig im Gleichgewicht zu erhalten, haben einige Länder den Begriff der finanzpolitischen Nachhaltigkeit eingeführt. Vor allem Grossbritannien, Australien und Neuseeland überprüfen mit geeigneten Methoden die Nachhaltigkeit ihrer Budgets. Aber auch die EU-Mitgliedstaaten sind gehalten, die Nachhaltigkeit ihrer mittelfristigen Budgetrahmen zu beobachten; die entsprechenden Ergebnisse haben sie der Europäischen Kommission zu unterbreiten. Letztere analysiert die Langfristperspektiven in ihrem Jahresbericht über die Budgetpolitik. Die USA schliesslich überprüfen jährlich die langfristige Nachhaltigkeit gewisser Ausgabenbereiche wie der sozialen Sicherheit und der Gesundheit (*Medicare*), d.h. der beiden Programme, welche die höchsten Belastungen für zukünftige Budgets in sich bergen.

## 6 Die neuen Stossrichtungen

Verlässliche Langfristperspektiven erstellen	Damit die haushaltspolitischen Entscheide mittelfristig solide verankert sind, sind Langfristszenarien unverzichtbar. Wenn sie technisch und breit abgestützt sind, sind diese Szenarien umso wertvoller.
Mittelfristige budgetäre Verpflichtungen einführen	Trotz des Erfolgs der Schuldenbremse sind weitere Budgetmechanismen nötig, um zu gewährleisten, dass die politischen Ziele - zu denen auch das Wachstum gehört - mittelfristig, d.h. über den laufenden Konjunkturzyklus hinaus, gesichert sind. Ein Ausbau der Instrumente in der Hand des Parlaments und des Finanzdepartements ist möglich und wünschbar, wobei anzuerkennen ist, dass die AHV ein besonders gelagerter Fall ist.
Rentabilität der öffentlichen Investitionen evaluieren	<p>Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Schuldenbremse ein Risiko beinhaltet, dass es zu einer Beschneidung der Mittel kommt, die für die Verfolgung langfristiger Zielsetzungen bedeutend sind, die allerdings für das Wachstums besondere Bedeutung haben, wie die öffentlichen Investitionen in Sach- und Humankapital. Während die Rentabilität der Bildungsausgaben genügend gut gesichert ist, ist weniger evident, dass alle Infrastrukturausgaben dem Wachstum dienlich sind. Geht man von einem beschränkten Spielraum in den öffentlichen Haushalten in den kommenden Jahrzehnten aus, wird es umso wichtiger, die Rentabilität der öffentlichen Investitionen zum prioritären Kriterium zu machen, um dem Wirtschaftswachstum nicht zu schaden.</p> <p>Um die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu verbessern (Effizienz im Sinne der Übereinstimmung zwischen öffentlichen Zielen und eingesetzten Mitteln), kann sich nach den Erfahrungen des Auslands der Einsatz noch anderer Evaluationsinstrumente aufdrängen. Die Einteilung der Investitionen aufgrund ihrer Rentabilität kann in diesem Prozess hilfreich sein.</p>
Anwendung des Benchmarking zwischen den Kantonen fördern	Nicht nur der Bund muss für die Effizienz der öffentlichen Ausgaben einstehen, werden diese doch mehrheitlich von Kantonen und Gemeinden getätigt. Diese föderale Struktur bringt dabei auch Vorteile mit sich, da sie jede dieser Staatsebenen dazu anhält, qualitativ hochstehende Leistungen zu erbringen und eine vorteilhafte steuerliche Situation anzubieten. Werden heute die Einnahmen von Kantonen und Gemeinden schon regelmässig untereinander verglichen, ist die Transparenz bei den öffentlichen Leistungen geringer. Dies gilt insbesondere auch in den subventionierten Bereichen oder

bei den gegen Entgelt erbrachten Leistungen, die für die Wirtschaftspolitik von hoher Bedeutung sind. Die Kantone könnten aus der vermehrten Anwendung des Benchmarking erheblichen Gewinn ziehen, um Effizienz und Innovation bei ihren Leistungsangeboten zu steigern, wobei dies möglicherweise mit neutraler Unterstützung seitens des Bundes erfolgen könnte.



## **Teil II / Kapitel 4**

**Nicolas Wallart**

---

# **Effizienz des Steuerwesens**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Zusammenhang mit dem Wachstum .....</b>	<b>219</b>
<b>2. Festlegung des Analysebereichs .....</b>	<b>223</b>
<b>3. Reformen seit dem Wachstumsbericht 2002 .....</b>	<b>226</b>
<b>4. Die Lage der Schweiz .....</b>	<b>228</b>
<b>5. Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practices .....</b>	<b>232</b>
<b>6. Die neuen Stossrichtungen .....</b>	<b>237</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>240</b>

## 1. Zusammenhang mit dem Wachstum<sup>1</sup>

Steuern und Wachstum

Der Staat kann das wirtschaftliche Wachstum auf vielfältige Art und Weise stützen und bremsen. Neben dem Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten, den er schafft, wirkt er auch mit den öffentlichen Ausgaben und Einnahmen in mannigfaltiger Weise auf die wirtschaftliche Leistungsbereitschaft und das Wachstum ein. Beim öffentlichen Haushalt ist dabei nach den Wirkungen zu unterscheiden, die von der Ausgaben-, resp. der Einnahmenseite ausgehen, wobei auf der Ausgabenseite die staatlichen Aktivitäten im Bereich der Bildung, der Grundlagenforschung und der Bereitstellung von wirtschaftsnaher Infrastruktur als besonders wachstumsträchtig erscheinen. Die Wachstumswirkungen der Besteuerung ergeben sich dagegen aus ihrem Einfluss auf *Arbeitsangebot*, *Bildungsanstrengungen*, *Kapitalakkumulation* und *Innovation*. Dies sind entscheidende Wachstumsmotoren. Zu diesen Faktoren lässt sich als weiterer Aspekt die Effizienz der Steuererhebung hinzufügen. Wenn nämlich die Steuern und ihre Optimierung aus Sicht des Steuerzahlers in der Wirtschaft bedeutende Ressourcen absorbieren, ist davon auszugehen, dass das Wachstumspotenzial nicht optimiert wird.

Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, insbesondere der Ehepaare und der hohen Einkommen

Die Steuern beeinflussen das Verhalten der Haushalte in erster Linie soweit es um ihre Entscheide im Bereich der Arbeitsmarktpartizipation geht. Die Haushalte haben manchmal die Wahl, wer eine Erwerbstätigkeit ausüben will oder nicht; häufig können sie auch über den Umfang der Arbeitsleistung entscheiden. Der Einfluss der Steuern ist umso grösser, je elastischer das Arbeitsangebot der Haushalte ist. Bei gewissen Personenkategorien ist der Einfluss daher besonders gross. Zu nennen sind:

- die Ehepaare, für welche die Addition der beiden Einkommen verbunden mit der Progressivität des Steuersystems und den geringen Abzügen für die Kinderbetreuung oft recht eindeutige Anreize ergibt;
- gewisse Kategorien von Arbeitnehmenden mit hohem Einkommen und besonders grosser Mobilität, die häufig die Wahl zwischen mehreren Ländern für die Ausübung ihrer Tätigkeit haben.

---

<sup>1</sup> Dieser Abschnitt beruht zum Teil auf einem Text, den Herr Prof. Christian Keuschnigg im Rahmen des Projekts ZUWACHS verfasst hat (Keuschnigg, 2006). Wegen der erfolgten Überarbeitung gibt er aber nicht mehr unbedingt die Auffassungen dieses Autors wieder.

Auswirkungen  
auf das  
Humankapital

Bildung bestimmt das Humankapital einer Volkswirtschaft und ist eine zentrale Wachstumsquelle. Eine gut ausgebildete Arbeitnehmerschaft mit einem hohen Anteil von besonders hoch qualifizierten Arbeitnehmern bedeutet nicht nur eine höhere durchschnittliche Arbeitsproduktivität, sondern ermöglicht auch mehr Innovation, steigert die Kapitalproduktivität und stösst damit zusätzliche Kapitalbildung an. Die Besteuerung der Arbeitseinkommen, die sich dank gesteigerten Bildungsanstrengungen ergeben, stellt indes kein grosses Hindernis für die privaten *Bildungsaktivitäten* dar. In dem Ausmass, in dem die Lohnsteuer die Nettolöhne reduziert, mindert sie auch die Opportunitätskosten der Bildung, denn die grössten privaten Kosten der Ausbildung sind die entgangenen Lohneinkommen nach Steuer während der Ausbildung. Eine Behinderung der Bildung könnte sich allenfalls aus der Progressivität der Lohnsteuer ergeben, die den zukünftigen Lohnzuwachs verhältnismässig stärker schmälert als den Lohnausfall während der Ausbildung. Dem steht jedoch gegenüber, dass der Staat die Leistungen des Lehrpersonals und der Bildungsinfrastruktur zum Teil unentgeltlich zur Verfügung stellt und so Bildung auch subventioniert. Und bei andern Ausbildungen, für die der Absolvent die Vollkosten zahlt, sind oft die Schulgelder als Gewinnungskosten steuerlich abzugsfähig. Unter dem Aspekt der Humankapitalinvestitionen ergibt sich folglich für die Fiskalpolitik kein grosser Handlungsbedarf, ausser vielleicht bei der steuerlichen Differenzierung zwischen der Ausbildung und der Weiterbildung.

Physisches  
Kapital und  
Innovation

Wichtig ist dagegen die Situation bei der Besteuerung der Kapitaleinkommen. Sowohl für die Innovationstätigkeit wie für die Investitionstätigkeit ist die Unternehmensbesteuerung einschliesslich der Besteuerung der Kapitalerträge auf der Investorebene von grosser Bedeutung. Dabei sind die Wirkungen der Besteuerung auf die private Innovationstätigkeit nicht grundsätzlich anders zu beurteilen als die Wirkungen auf die Investitionsneigung bei Ausrüstungen und Bauten. Zwar sind die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, soweit sie als Kosten für wissenschaftliches und technisches Personal anfallen, sofort und vollständig steuerlich abzugsfähig. F&E erfordert jedoch regelmässig auch umfangreiche Kapitalinvestitionen in technische Ausrüstungen. Hier ergeben sich die gleichen steuerlichen Hindernisse wie bei anderen Kapitalinvestitionen, soweit F&E-Aufwendungen nicht fiskalisch speziell begünstigt sind. Zu beachten ist immerhin, dass die Früchte von F&E ggf. grössere Chancen haben, zu einem steuerfreien Kapitalgewinn zu führen, während bei Sachkapitalanlagen oft auch Liegenschaftssteuern und Liegenschaftsgewinnsteuern anfallen. Eine gewisse Differenzierung der fiskalischen Folgen je nach Mittelverwendung ergibt sich auch, wenn die Kapitalmärkte

Innovationsvorhaben als riskanter betrachten als Investitionen in Bauten und Anlagen und wenn unter anderem aus diesem Grund Innovationsvorhaben mit mehr Eigenkapital unterlegt werden müssen als Sachkapitalausgaben.

Effizienz des Kapitaleinsatzes

Die zuletzt gemachte Feststellung ist nur eine Illustration der Tatsache, dass die Besteuerung der Kapitaleinkommen auch die Effizienz des Kapitaleinsatzes stört. Die meisten gebräuchlichen Systeme der Kapitalbesteuerung diskriminieren in der geschilderten Art und Weise zwischen verschiedenen konkurrierenden Verwendungen des Kapitals und führen so zu zusätzlichen Einkommens- und Wachstumseinbußen. Ein Beispiel ist die Begünstigung der Fremdfinanzierung durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen. Klammert man die Steuern auf der Investorenebene aus, ist damit auch eine Investitionsförderung verbunden, denn fremdfinanzierte Investitionen werden dadurch billiger. Allerdings werden die Unternehmen aus steuerlichen Gründen zu einer höheren Verschuldung gedrängt, als es unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten angemessen wäre, während die Finanzierung mit risikotragendem Eigenkapital diskriminiert wird. Mögliche Folgen sind, dass eine höhere Verschuldungsquote die Krisenanfälligkeit der Unternehmen steigert, zu einer höheren Insolvenzrate beiträgt und so die Entstehung von mehr Einkommen verhindert. Es wird aber auch argumentiert, dass sich das Management von knapp finanzierten Unternehmen dynamischer verhält. Entsprechend ist es oft nicht einfach, die Anreizwirkungen von Steuern einzuschätzen. Die Globalisierung des wirtschaftlichen Geschehens kompliziert die Analyse zusätzlich, bringt sie - stärker als in geschlossenen Volkswirtschaften - neben den Grenzsteuersätzen doch auch die Durchschnittssteuersätze mit ins Spiel.

Standort-attraktivität

Für das Wachstum in einer offenen, international verflochtenen Volkswirtschaft ist die Standortattraktivität für internationale Direkt- und Portfolioinvestitionen ein entscheidender Faktor. Die zunehmende Globalisierung der Weltwirtschaft bedeutet, dass schon kleine Einkommens- und Renditeunterschiede genügen, um Finanzinvestoren, Unternehmen und hoch qualifizierte Arbeitnehmer zur Zu- oder Abwanderung zu veranlassen. Genauso können Steuerunterschiede zu grossen Ausweichreaktionen und Steuerflucht führen, wobei dies bei Portfolioanlagen ausgeprägter ist als bei Direktinvestitionen. Umgekehrt können Länder mit einem attraktiven Steuersystem innovative Unternehmen, hoch qualifizierte Führungskräfte und international hoch mobiles Portfoliokapital zur Veranlagung und zur Verwaltung im Inland anziehen.

Wohl hängt die Standortattraktivität eines Landes auch sehr von der Qualität der öffentlichen Ausgaben und Leistungen wie Infrastruktur, Rechtssicherheit, Grundlagenforschung, Bildung und Kultur ab. Entscheidend ist allerdings, mit welchen Steuern der Staat seine Aufgaben finanziert. Die wachsende Mobilität des Kapitals und gewisser speziell gesuchter Arbeitskräfte begünstigt eine Tendenz, aus Gründen der Standortattraktivität die Steuerlast einseitig auf die immobilen Produktionsfaktoren zu legen, ungeschaut der Implikationen, die diese Tendenz für die Umsetzung des verteilungspolitischen Prinzips der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hat.

Schattensteuer und Investitionen	Auf den Kapitalmarkt übt auch die MWST einen Einfluss aus, und zwar durch die Schattensteuer ("Taxe occulte"), welche die Investitionen der Sektoren trifft, welche nicht der MWST unterliegen und welche daher die Steuern auf den getätigten Investitionen nicht zurückfordern können. Somit entsteht eine Verzerrung zwischen den Investitionen dieser Sektoren und denen der anderen Sektoren.
Auswirkungen auf die administrativen Kosten	Neben den durch die Steuern verursachten Verzerrungen ist ein weiterer wichtiger Aspekt die Komplexität des Steuersystems; sie erhöht zugleich die administrativen Kosten der Unternehmen und der Privatpersonen und die Funktionskosten des Staates. Die durch die Komplexität der Steuern verursacht Kosten sind insbesondere dann überflüssig oder zumindest übertrieben, wenn die diese Komplexität begründenden Bestimmungen ihr Ziel nicht oder nur beschränkt erreichen. Zum Beispiel komplizieren die bestehenden Abzüge bei den direkten Steuern das System, ohne immer den Personen zugute zu kommen, für die sie eigentlich bestimmt sind. Ebenso erfüllen die Ausnahmen oder reduzierten Sätze bei der MWST nicht immer ihr Ziel der Steuergerechtigkeit. Andererseits ist zugegebenermassen manchmal eine gewisse Komplexität erforderlich, um das Ziel der Steuergerechtigkeit zu erreichen.
Internalisierung der externen Kosten	Wie die Erwägungen weiter oben zeigen, führen Steuern in der Regel zu diversen Verzerrungen. Je höher die Steuern sind, desto bedeutender werden diese Verzerrungen, da sie nicht linear mit dem Steuersatz zunehmen, sondern im Quadrat desselben. Eine Ausnahme dazu bilden die Steuern, dank denen externe Kosten internalisiert werden können (Umweltabgaben, ökologische Steuerreform): Wenn ihre Bemessungsgrundlage dem Schadstoffausstoss entspricht und wenn sie auf dem optimalen Niveau festgelegt werden, erlauben sie eine Korrektur bestehender Marktverzerrungen.

## 2. Festlegung des Analysebereichs

**Hauptsteuern** Heute werden durch die Steuern bedeutende Ressourcen - nämlich fast ein Drittel der Wertschöpfung - der Wirtschaft entnommen und für diverse Aufgaben eingesetzt; insbesondere werden sie anderen Wirtschaftsteilnehmern zugeteilt oder für die Herstellung öffentlicher Güter verwendet. Angesichts des Umfangs dieser Entnahmen und Transfers ist es wichtig, dass sie möglichst wenige Verzerrungen bei den verschiedenen Wirtschaftstätigkeiten verursachen. In den OECD-Ländern sind die drei hauptsächlichen Kategorien von Abgaben gemäss ihrem Umfang die direkten Steuern, die indirekten Steuern und die Sozialabgaben.

**Besteuerung des Arbeitseinkommens** In der Schweiz wird das Arbeitseinkommen belastet durch:

- die Steuern auf dem Einkommen der natürlichen Personen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene,
- die verschiedenen Sozialabgaben (AHV, IV, Erwerbsersatzordnung, Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung, berufliche Vorsorge).

Für den Einzelnen ist bei der Bestimmung seines Arbeitsangebotes der wahrgenommene Grenzsteuersatz entscheidend. Während dieser Satz bei den Steuern relativ transparent ist, lässt er sich bei den Sozialabgaben weniger leicht bestimmen. Diese enthalten nämlich oft einen Versicherungsteil und einen Teil, den man als Steuer betrachten kann, doch muss man das System gut kennen, um sich dessen bewusst zu sein; insbesondere handelt es sich um die AHV- und IV-Beiträge, die oberhalb einer bestimmten Grenze nicht mehr rentenbildend sind. Für die niedrigen Einkommen sind die Sozialabgaben in erster Linie eine Versicherung, während für Leute mit höheren Einkommen die Auswirkung auf den Grenzsteuersatz bedeutender werden.<sup>2</sup>

**Die Wahl zwischen direkten und indirekten Steuern** Angesichts ihres Anteils am Steueraufkommen müssen die Wirkungen der indirekten Steuern und insbesondere die MWST im Rahmen einer Wachstumspolitik unbedingt analysiert werden. In der Regel werden zwei Gründe vorgebracht, um die indirekten Steuern gegenüber den direkten Steuern in der Steuerstruktur zu begünstigen:

- (a) Die indirekten Steuern treffen den Konsum und nicht die Ersparnis, was tendenziell die Ersparnis fördert und damit auch die Investitionen und die Wachstumsrate der Wirtschaft.

---

<sup>2</sup> Für eine ausführlichere Analyse, siehe Wallart (2003), S. 81ff.

Gegen dieses Argument kann man jedoch einwenden, dass die direkten Steuern oft auch einen Abzug für gewisse Formen der Ersparnisbildung erlauben; in der Schweiz ist dies der Fall bei den Einzahlungen in die 2. und die 3. Säule, die in gewissen Grenzen vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können.

(b) Der maximale Grenzsteuersatz ist bei den indirekten Steuern in der Regel deutlich niedriger als bei den direkten Steuern (was allerdings negative Folgen hinsichtlich der Steuergerechtigkeit haben kann).

Dieser zweite Vorteil ist für die Schweiz hinsichtlich seines wirtschaftlichen Vorteils zu relativieren. Erstens ist die Elastizität des Arbeitsangebotes bei gewissen Personenkategorien wie den verheirateten Männer sehr gering, zweitens sind die einkommensabhängigen Sozialabgaben in der Regel nicht sehr hoch sind (abgesehen von den älteren Arbeitnehmern). Umgekehrt ist auch die heutige MWST nicht ohne Fehler. So herrscht die Ansicht vor, dass in der Schweiz die Sozialabgaben im Vergleich zur MWST gar nicht so schlecht abschneiden, solange diese nicht optimal ausgestaltet ist.

#### Besteuerung des Kapitaleinkommens

Das Kapitaleinkommen wird durch eine Mehrzahl von Steuern auf Unternehmens- und Personenebene belastet:

- Auf der Unternehmensebene belasten zuerst die *Ertrags- und Kapitalsteuer* den Investitionsertrag. Auch wenn auf den Investitionskosten oft grosszügige steuerliche Abschreibungen möglich und Fremdkapitalzinsen abzugsfähig sind, bleibt eine erhebliche effektive Grenzsteuerbelastung von Investitionen bestehen. Die Steuern drücken so einen Keil zwischen die Brutto- und Nettoertragsrate von Investitionen. Dieser Steuerkeil (jedenfalls soweit er zu einer Kapitalbesteuerung führt, die über das im internationalen Referenzzinssatz eingebaute Niveau hinausgeht), erhöht die notwendige Bruttorendite, welche auf Investitionen an einem bestimmten Standort erwirtschaftet werden muss, damit für die Investoren eine marktübliche Rendite resultiert.
- Ein nächster Punkt ist dann die Bereitschaft der Sparer, Investitionskapital bereit zu stellen. Diese Bereitschaft hängt von der Nettoertragsrate der Geldanlage nach Abzug aller persönlichen Steuern ab, wobei plausibel, aber nicht zwangsläufig gesichert ist, dass eine verringerte Rendite zu einem verminderten Sparvolumen führt. Für den Investor hängt diese Nettoertragsrate nach Steuern wesentlich von den von Ort zu Ort verschiedenen Regeln zur *Besteuerung von Dividenden und*



*Beteiligungsgewinnen* ab, während beim Fremdkapitalgeber die *Zinserträge auf Darlehen, Obligationen usw.* heute meist noch der ordentlichen Einkommenssteuer unterliegen.

- Hinzu kommt die Belastung mit der *Vermögenssteuer*, die schon mit geringen Sätzen zu einer erheblichen Besteuerung einer Normalrendite führen kann. Wenn die Normalrendite 4% beträgt, führt eine Vermögenssteuer von 5 Promille zum selben Ergebnis wie eine Zinsertragssteuer von 12.5%. In beiden Fällen wird der Nettoertrag von 4 auf 3.5% abgesenkt. Während die Zinsertragssteuer nur auf dem tatsächlich anfallenden Ertrag erhoben wird, muss die Vermögenssteuer auch im Fall von Verlusten getragen werden. Anders als die Zinsertragssteuer ist sie eine Normertrags- bzw. Substanzsteuer.
- Schliesslich wird die Besteuerung der Kapitalerträge auf Personenebene noch wegen der Anwendung des *Nominalwertprinzips* verschärft. Selbst bei geringfügiger Inflationsrate kann dies eine nennenswerte zusätzliche Steuerbelastung ergeben. Die Besteuerung setzt nämlich an den nominalen Kapitalerträgen an. Dies sind jedoch teilweise Scheingewinne, da der tatsächliche Kaufkraftzuwachs in künftigen Perioden um die zwischenzeitlich aufgetretenen Preissteigerungen gemindert wird, d.h. der zukünftig erzielbare Kaufkraftzuwachs, der die Ersparnisse motiviert, hängt von der Real- und nicht von der Nominalverzinsung des gesparten Einkommens ab.

In der Schweiz werden Kapitaleinkommen somit oftmals mehrfach besteuert. Die kumulative Belastung kann im Vergleich zu den Arbeitseinkommen zu einer deutlich höheren Gesamtbelastung werden, selbst wenn man berücksichtigt, dass Sozialabgaben Fiskalcharakter annehmen, wenn sie die Anwartschaft auf (Renten-) Leistungen nicht mehr erhöhen.

#### Schlussfolgerung

Die Steuern üben einen Einfluss auf die hauptsächlichen Elemente einer gängigen volkswirtschaftlichen Produktionsfunktion aus. Nach dieser sind Wachstum und Wirtschaftsleistung durch den Einsatz von Arbeit, Kapital (einschliesslich Humankapital) und Technologie bestimmt. Die verschiedenen Mechanismen, über die dieser Einfluss der Steuern zum Tragen kommt, wurden weiter oben beschrieben. An der Quelle dieser Mechanismen findet man die wichtigsten Steuern wieder, d.h. für die Schweiz gemessen am Steueraufkommen:

- die Einkommenssteuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden mit 43,8 Milliarden Franken Einnahmen im Jahr 2005)

- die MWST mit 18,1 Milliarden, und
- die Unternehmensgewinnsteuern mit 11,4 Milliarden.

Auch die anderen Steuern haben ihre Bedeutung, hinsichtlich Steueraufkommen liegen diese jedoch weit zurück. Sie sind in dieser Analyse vor allem zu berücksichtigen, wenn sie einen besonderen Einfluss auf Wachstumsfaktoren (namentlich auf das Kapital) ausüben oder wenn sie massive Verzerrungen verursachen. Die Sozialversicherungen werden in einem anderen Kapitel dieses Berichts gründlicher untersucht.

### 3. Reformen seit dem Wachstumsbericht 2002

Die Steuern sollten wachstumsfördernd reformiert werden

Im Bereich der öffentlichen Finanzen legte der Wachstumsbericht 2002 drei Stossrichtungen fest:

- Staatsquote stabilisieren
- Gesundheitskosten kontrollieren, um den Anstieg der Krankenkassenprämien einzudämmen (siehe zu diesem Thema das Kapitel über den Wettbewerb)
- Steuern wachstumsfördernd reformieren.

Vor allem diese letzte Stossrichtung interessiert hier.

Reformen durch Volksreferendum abgelehnt

Verschiedene vorgeschlagene Änderungen im Steuerbereich sind vor dem Volk gescheitert, zum Beispiel die Erhöhung der MWST zur Finanzierung der Sozialversicherungen (abgelehnt in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004) oder auch das Steuerpaket (Entlastungen bei der Ehepaar- und Familienbesteuerung, Änderungen bei der Besteuerung des Wohneigentums und bei der Stempelabgabe), das am gleichen Datum abgelehnt wurde.

Ehepaar- und Familienbesteuerung

An die Stelle der Vorlage zur Ehepaar- und Familienbesteuerung traten - in einer ersten Phase - die Botschaft und der Gesetzesentwurf zu den Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung. Diese Revision ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Die steuerliche Diskriminierung der Zweiverdienerhepaare gegenüber den Konkubinatspaaren wurde gemäss dieser Vorlage dadurch abgebaut, dass der Zweiverdienerabzug massiv erhöht und ein Verheiratetenabzug für alle Ehepaare eingeführt wurde. Diese Massnahme wird zu einer Reduktion der Steuereinnahmen in der Grössenordnung von 650 Millionen Franken führen.

Bezogen auf die grundlegendere Wahl zwischen der

Individualbesteuerung und dem Splitting haben die Ergebnisse der Vernehmlassung keine klare Präferenz gezeigt und es wird nun auch darüber gesprochen, spezifisch für Familien mit Kindern Steuererleichterungen zu schaffen.

**Unternehmenssteuerreform II** Die Unternehmenssteuerreform II bezweckte in erster Linie die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung sowie die Einführung gezielter Massnahmen zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), insbesondere im Bereich der Personengesellschaften. Ausserdem sollte sie zur Beseitigung gewisser Steuerfallen wie der indirekten Teilliquidation beitragen. Das Parlament hat diese Reform in zwei verschiedenen Vorlagen verabschiedet: im Juni 2006 das "Bundesgesetz über dringende Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung" und im März 2007 das "Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II)". Das Reformprojekt wurde in der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 angenommen.

**Weitere Reformen** In den letzten Jahren wurden noch weitere Reformprojekte in Angriff genommen, von denen einige noch laufen:

- Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU: Das Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU ist am 1. Juli 2005 in Kraft getreten. Kernstück des Abkommens ist das Engagement der Schweiz zur Einführung eines Steuerrückbehalts für Zinszahlungen an Steuerpflichtige mit Wohnsitz in der EU. Dieses Abkommen ist Teil der Bilateralen II.
- Besteuerung der Mitarbeiteroptionen: Der Gesetzesentwurf will klare Rechtsgrundlagen für die Besteuerung der geldwerten Vorteile aus Mitarbeiteroptionen schaffen. Gesperrte oder nicht an der Börse kotierte Optionen werden zum Zeitpunkt der Ausübung versteuert. Der Bundesrat verabschiedete den Gesetzesentwurf 2004. 2006 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates dann im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens einen ergänzenden Bericht gefordert, welcher noch in Vorbereitung ist.
- Erbenbesteuerung und straflose Selbstanzeige: Nachdem mehrere Varianten in die Vernehmlassung gegeben wurden, hat sich der Bundesrat für das verkürzte Nachsteuerverfahren entschieden. Die Botschaft zur Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen wurde dem Parlament überwiesen, wobei die letzten Differenz zwischen den zwei Kammern während der Frühlingssession 2008 bereinigt wurden.

- Neuer Lohnausweis. Die Schweizerische Steuerkonferenz hat einen neuen einheitlichen Lohnausweis für die ganze Schweiz entwickelt, dank dem die Transparenz erhöht und die Praxis vereinheitlicht werden soll. Dieser gilt ab 2008 für die meisten Unternehmen.
- Ausgleich der kalten Progression. Der Bundesrat hat die kalte Progression bei der direkten Bundessteuer für das Steuerjahr 2006 ausgeglichen, was eine Korrektur von mehreren hundert Millionen Franken bedeutet.

#### 4. Die Lage der Schweiz

Hinsichtlich der Fiskalquote ist die Lage der Schweiz von der gewählten Definition abhängig

Wenn man die von der OECD im Rahmen der Statistik der öffentlichen Einnahmen zusammengestellten Zahlen betrachtet, stellt man fest, dass die Situation der Schweiz weiterhin sehr attraktiv ist, gehört sie doch zu den Ländern mit der niedrigsten Fiskalquote. Allerdings ist dies auch eine Definitionsfrage, denn wenn man die obligatorischen Sozialabgaben an private Träger mitberücksichtigt, liegt die gesamte Steuerbelastung im Bereich des OECD-Durchschnitts.

In letzter Zeit ist die Fiskalquote wieder gestiegen

Betreffend die Entwicklung 2000-2006 ist eine Stabilisierung der Fiskalquote festzustellen und sogar ein Rückgang um 0,4% des BIP zwischen diesen beiden Daten. Dies entspricht dem Durchschnitt der vergleichbaren Länder, das heisst, dass sich die Schweiz in der Mitte des Feldes befindet. Die Entwicklung der letzten Jahre mahnt jedoch zur Vorsicht, denn während die Situation mit einem regelmässigen Rückgang zwischen 2000 und 2004 stabil schien, weist die Entwicklung seit 2004 wieder nach oben (29,1% 2004, 29,7% 2005 und 30,1% 2006).

Wahrscheinlich ist der Anstieg der letzten Zeit auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen, denn er gründet grösstenteils in einer Zunahme der Einnahmen der Einkommenssteuer, jedoch ist auch eine langsame aber regelmässige Zunahme der Einnahmen aus der Besteuerung der Waren und Dienstleistungen zu beobachten. Ein positiverer Faktor ist dagegen, dass sich der während der 1990er Jahren sehr bedeutende Anstieg der Sozialabgaben stabilisiert hat.

Steuern mit Einfluss auf die Arbeitsmarktpartizipation

Wie ausgeführt beeinflussen die Grenzsteuersätze insbesondere die Entscheide über eine eventuelle Erhöhung der geleisteten Arbeitsstunden sowie über die Beteiligung von

## Ehepaaren am Arbeitsmarkt.

Die von der OECD zusammengestellten Zahlen (siehe folgende Tabelle), die sich auf die Stadt Zürich beziehen (welche innerhalb der Schweiz eine günstige Position einnimmt), zeigen, dass die Lage der Schweiz für Durchschnittsverdiener recht vorteilhaft ist. Allerdings ist die Feststellung interessant, dass zwei Nachbarländer, Deutschland und Österreich, ähnliche Sätze wie die Schweiz für die hohen Einkommen aufweisen. Laut diesen Zahlen besteht ein Vorteil der Schweiz gegenüber diesen beiden Nachbarn somit vor allem bei den niedrigen Einkommen.

### Grenzsteuersatz auf dem Arbeitseinkommen (einschliesslich Sozialabgaben), in 2006

	67 % APW		100 % APW		167% APW
Japan	29.3	Japan	33.2	Japan	32.6
Irland	31.4	Irland	33.2	Kanada	36.6
USA	34	USA	34	Spanien	37
<b>Schweiz (Zürich)</b>	<b>34</b>	Australien	35.4	Österreich	41.9
Kanada	34.7	<b>Schweiz (Zürich)</b>	<b>36</b>	<b>Schweiz (Zürich)</b>	<b>42.8</b>
Australien	35.4	UK	40.6	USA	43.3
UK	40.6	Kanada	40.8	Deutschland	44.3
Dänemark	42.9	Spanien	45.5	Australien	46.7
Norwegen	43.3	Dänemark	49.2	UK	47.7
Spanien	45.5	Niederlande	50.6	Irland	49.9
Schweden	50.7	Norwegen	51.3	Norwegen	51.3
Italien	52.4	Italien	52.4	Niederlande	52
Finnland	54.4	Finnland	54.8	Italien	58.8
Niederlande	55.2	Frankreich	55.8	Finnland	58.9
Österreich	57.3	Österreich	57.3	Frankreich	59.6
Deutschland	60.5	Schweden	63.4	Dänemark	63
Frankreich	66.8	Deutschland	65.9	Schweden	67.2

Anmerkung: In der Kolonne "67% APW" wird die (prozentuale) Abgabenlast auf einem Arbeitseinkommen angegeben, das 67% Prozent des Durchschnittslohnes eines Arbeiters beträgt; die angegebenen Zahlen entsprechen dem "total tax wedge", der sowohl die Steuern der verschiedenen Staatsebenen als auch die Sozialabgaben der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer beinhaltet.

Quelle: OECD Tax database

Steuern mit Einfluss  
auf Innovation und  
Kapitalakkumulation

Internationale Vergleiche der Steuerbelastung sind eine heikle Übung, denn in den verschiedenen Studien wird von sehr unterschiedlichen Konstellationen ausgegangen, gerade mit Bezug auf Abgaben, die das Kapital betreffen. Dennoch lassen sich für die Schweiz die folgenden Feststellungen machen:

- die Steuerbelastung ist auf Unternehmensebene niedrig, auf Investorebene dagegen hoch;
- die Verzerrungen zwischen den verschiedenen Arten der Finanzierung sind massiv; sie werden auch nach der Unternehmenssteuerreform II fortbestehen, allerdings in einer etwas reduzierten Form;
- in den meisten Kantonen sind die maximalen Grenzsteuersätze, welche die Neuemissionen von Eigenkapital belasten, sehr hoch (GE 87,6%, BL 82,3%, VD 80,4% und selbst ZH 77,6%). Hier ist anzumerken, dass mehrere Deutschschweizer Kantone zu einer Teilbesteuerung der Dividenden übergegangen sind; eine Änderung, die in den Kantonen der Westschweiz noch nicht vorangekommen ist.

Welche Steuersätze sind für das Wachstum entscheidend? Unter dem Gesichtspunkt der Investitionsanreize ist vor allem die Grenzsteuerbelastung zu berücksichtigen; die Durchschnittssteuerbelastung ist dagegen wichtig für die Standortentscheide der Unternehmen und der Investoren. In einem kleinen Land sind folglich beide Werte von Bedeutung, denn das Wirtschaftswachstum kann entweder intern durch Kapitalakkumulation oder durch ausländische Investitionen hervorgerufen werden.

### Durchschnittliche Steuerbelastung der Unternehmen, 2005

Irland	14.0
Polen	16.4
<b>Bern</b>	<b>18.6</b>
<b>Zürich</b>	<b>18.8</b>
<b>Waadt</b>	<b>20.5</b>
<b>Genf</b>	<b>21.5</b>
<b>Basel Stadt</b>	<b>22.1</b>
Österreich	22.4
Schweden	24.0
Dänemark	24.5
Niederlande	27.6
UK	28.1
Italien	31.6
Deutschland	35.6
USA - Kalifornien	38.3
USA - New York	40.7

Anmerkung: Effektive Durchschnittssteuerbelastung (Effective average tax rate).

Quelle: BAK2007

Steueranreize für F&E

Forschung und Entwicklung (F&E) und Innovation werden als Schlüsselfaktoren der Produktivität und des Wachstums angesehen. Die Argumente zur Förderung der F&E beruhen auf der Tatsache, dass sie positive Externalitäten hervorruft (der soziale Ertrag der F&E ist höher als der private Ertrag). Dabei kann die F&E durch verschiedene Instrumente gefördert werden, wie Subventionen, Patentrecht oder Steueranreize. Mehrere Länder (USA, UK, F) verwenden eine Kombination von Subventionen und Steueranreizen.

Es gibt auch Argumente gegen die steuerliche Unterstützung der F&E.<sup>3</sup> So verursachen Steuergutschriften für die F&E eine höhere Steuerbelastung in anderen Bereichen, und ausserdem werden Subventionen gegenüber Steuerabzügen oft bevorzugt, insbesondere von Unternehmen, die zeitweilig Verluste machen; schliesslich sind die Ergebnisse der F&E immer häufiger international nutzbar.

Die Argumente und Gegenargumente lassen keinen klaren Schluss zu. Laut den verfügbaren Zahlen liegt die Schweiz bei den Steueranreizen für F&E im hinteren Bereich des Feldes, allerdings sind die Unterschiede zwischen den Ländern relativ gering.

Zusammenhang zwischen gewissen Steuern und der wirtschaftlichen Effizienz

Gewisse internationale Daten erlauben auch einen Vergleich von Aspekten, die einen Zusammenhang mit der Effizienz der Steuerstruktur und der Steuererhebung haben. So lassen sich zum Beispiel für die *Mehrwertsteuer* zwei Feststellungen machen:

- Der Normalsatz von 7,6% ist im internationalen Vergleich äusserst attraktiv, denn kein anderes Land der Europäischen Union weist einen so niedrigen Satz auf. Bei sonst gleichen Voraussetzungen bedeutet ein niedrigerer Steuersatz auch weniger bedeutende Verzerrungen.
- Weniger attraktiv ist das Bestehen von drei verschiedenen Steuersätzen, was auf die Komplexität des Systems hinweist. Wie die folgende Tabelle zeigt, verwenden gewisse Länder wie Dänemark nur einen Satz, während einige unserer direktesten Konkurrenten zwei Sätze aufweisen (Deutschland, Österreich, Niederlande, UK).

Schliesslich bestehen auch internationale Daten zum Gewicht der *Umweltabgaben* in der Wirtschaft. Sie können Hinweise auf den Grad der Internalisierung externer Kosten geben. Hier ist festzustellen, dass in Prozenten der staatlichen Einnahmen

---

<sup>3</sup> OECD (2005).

die Schweiz eher mehr Umweltabgaben erhebt als der Durchschnitt der OECD-Länder. In Prozenten des BIP gemessen gehören die Umweltabgaben der Schweiz dagegen zu den niedrigsten der untersuchten Länder, was darauf hindeutet, dass diese Abgaben einen bedeutenderen Platz im "Steuermix" einnehmen könnten.

### Anzahl und Höhe der MWST-Sätze im internationalen Vergleich

	Normalsatz	Reduzierter Satz	Anderer Satz
Australien (Goods and Services)	10	-	-
Slowakische Republik	19	-	-
Dänemark	25	-	-
UK	17.5	5	-
Niederlande	19	6	-
Deutschland	19	7	-
Österreich	20	10	-
<b>Schweiz</b>	7.6	2.4	3.6
Spanien	16	7	4
Frankreich	19.6	5.5	2.1
Italien	20	10	4
Irland	21	13.5	4.4
Finnland	22	8	17
Schweden	25	6	12

*Anmerkung: Manche Länder verwenden auch einen Satz von 0% (d.h. Befreiung mit Recht auf Rückzahlung). Der "Parking"-Satz wird vernachlässigt, da es sich um ein provisorisches Instrument handelt.*

*Quelle (ausser Australien): Euroinfocentre, [www.eic.ccip.fr](http://www.eic.ccip.fr).*

## 5. Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practices

In diesem Abschnitt wollen wir im Rahmen eines internationalen Vergleichs die *hauptsächlichen Trends im Steuerwesen* untersuchen, die in den OECD-Ländern zu beobachten sind. Diese Trends sind Reaktionen auf grundlegendere Entwicklungen. Während die daraus hervorgehenden Systemanpassungen oft sehr unterschiedlich sind, findet man die ihnen zugrunde liegenden Entwicklungen in einer ähnlichen Form in mehreren Ländern. Ausserdem werden wir einige *Schlussfolgerungen des Forschungsprogramms ZUWACHS*, sowie die *Empfehlungen aus dem letzten OECD-Bericht über die Schweiz* hier zusammenfassen.

Anpassung der Steuersysteme an die Globalisierung

Die europäische Integration sowie die Globalisierung und die zunehmende Öffnung der Märkte setzen die Steuersysteme unter Druck, wenn diese einfach aus der Vergangenheit übernommen wurden. Manche Steuersubstrate, die früher ohne weiteres besteuert werden konnten, weisen heute eine zunehmende Mobilität und damit auch eine höhere Elastizität des Steueraufkommens auf, was die Möglichkeit ihrer Besteuerung auf einem hohen Niveau verringert. Dies gilt



umso mehr für die kleinen Volkswirtschaften, die von Natur aus offener für die internationalen Flüsse sind. Einige der gewagtesten Steuerreformen waren entsprechend in den kleinen entwickelten Volkswirtschaften zu beobachten (Irland, nordische Länder, Niederlande, Österreich).

Man kann folglich wohl die im nationalen Kontext unter Wachstumsgesichtspunkten ideale Steuerstruktur einführen, aber je offener die Volkswirtschaft ist, desto grösser ist das Risiko, dass diese Struktur nicht das volkswirtschaftliche Optimum darstellt, weil die für die geschlossene Volkswirtschaft optimale Struktur mobile Faktoren aus dem Land treibt.

Besteuerung der Haushalte oder der einzelnen Personen? Ein zweiter Trend ist auf der Ebene der *Familienbesteuerung* festzustellen: Seit den 1970er Jahren sind mehrere Länder zur Individualbesteuerung übergegangen, wie Österreich, Schweden oder Grossbritannien, während andere das System des Splittings anwenden. In den Ländern, in denen noch eine Diskriminierung der Ehepaare besteht, wie in den USA, sind Bestrebungen zur Reform des Systems im Gange. Diese Reformen wollen insbesondere die Bedingungen für die Arbeitsmarktpartizipation verheirateter Frauen verbessern.

Reformen der Besteuerung der Arbeit Bei der Besteuerung des Arbeitseinkommens lassen sich ebenfalls einige Trends feststellen. Zunächst weist die Entwicklung der *Steuersätze auf dem Arbeitseinkommen* insbesondere in der EU im Durchschnitt *nach unten*. Dies gilt zum Beispiel für Irland, Luxemburg, Finnland, die Niederlande und Belgien. Der Gedanke dahinter ist, die Arbeitsanreize zu verstärken. Angepeilt werden nicht immer die gleichen Einkommensklassen: Manche Länder senken die mittleren und unteren Sätze (Grossbritannien), andere konzentrieren sich auf die oberen Sätze (Belgien), während wieder andere sämtliche Sätze senken (Deutschland, Frankreich, Dänemark). Eine kürzlich veröffentlichte Studie stellt für die Periode 2000 bis 2003 einen Rückgang des "globalen" Grenzsteuersatzes für die hohen Einkommen in den OECD-Ländern um über zwei Prozentpunkte fest.<sup>4</sup>

Ein paralleler Trend auf internationaler Ebene ist eine gewisse *Abflachung der Progression*; so haben einige Länder Osteuropas eine grundlegende Änderung eingeführt, indem sie zu einer "flat rate tax" übergegangen sind (in der Schweiz hat es ihnen der Kanton Obwalden nach einigen Peripetien gleichgetan).

---

<sup>4</sup> Es handelt sich um den Grenzsteuersatz für Angestellte mit hohem Einkommen, der aus der Addition der Einkommenssteuern und der zu Lasten der Angestellten gehenden Sozialabgaben resultiert (Durchschnitt der OECD-Länder). Siehe OECD (2005), op. cit.

Reformen der Besteuerung des Kapitals

Einem recht allgemeinen Trend folgend, sind auf internationaler Ebene ebenfalls *Reduktionen der Steuersätze* auf den Unternehmensgewinnen festzustellen. Diese Reduktionen der Sätze werden manchmal von einer Erweiterung der Bemessungsgrundlage begleitet, was dazu führt, dass die Steuereinnahmen nicht unbedingt zurückgehen, ganz im Gegenteil. Zwischen 2000 und 2003 sind die Steuersätze der Unternehmen in den EU-15 um 3,4 Prozentpunkte zurückgegangen.<sup>5</sup> In manchen Fällen, wie etwa in Irland, war sogar eine radikale Senkung der Unternehmenssteuersätze zu beobachten.

Steuerliche Behandlung der verschiedenen Einkommensquellen

Die Frage stellt sich, ob die verschiedenen Einkommensquellen gleich oder differenziert besteuert werden sollten. In der Schweiz gilt der Grundsatz, die verschiedenen Einkommensquellen der gleichen Steuer zu unterstellen ("comprehensive income taxation"), aber es gibt zahlreiche Ausnahmen (Immobiliensteuern, Sozialversicherungen, Besteuerung nach dem Aufwand, usw.).

Manche Länder haben sich entschieden, die unterschiedlichen Einkommen differenziert zu besteuern und sind zu einer dualen Einkommenssteuer übergegangen (Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden, aber auch gewisse Elemente des Systems in den Niederlanden und in Österreich). Dabei wird das Kapitaleinkommen, das als mobiler angesehen wird, weniger stark besteuert als das Arbeitseinkommen. Es bestehen noch andere Systeme, wie das "3-Box-System" in den Niederlanden, das einer differenzierten Besteuerung in Funktion des Einkommens entspricht.

Ein weiterer Trend in den OECD-Ländern ist der Übergang zu einer Teilbesteuerung der Dividenden beim Investor, um die Doppelbelastung zu bekämpfen. Die meisten Länder verwenden heute ein System der Steuerreduktion auf der Ebene des Anteilseigners (z.B. Belgien, Dänemark, Deutschland, Grossbritannien, Italien, Schweden usw.). Daneben gibt es noch andere Systeme zur Vermeidung der Doppelbelastung (Anrechnungssysteme oder Steuerzugschriften).

Erhöhung der Sätze der indirekten Steuern, Senkung der Sätze der direkten Steuern

Die zunehmende Mobilität gewisser Produktionsfaktoren bedeutet, dass die sie betreffenden Steuersätze gesenkt werden müssen, da ansonsten das Steuersubstrat abzunehmen droht. Dies gilt insbesondere für das Kapital, dessen Mobilität laufend zunimmt. Die Arbeit und der Konsum werden dagegen oft als weniger mobil angesehen und können

---

<sup>5</sup> OECD (2005), op. cit.

daher weiterhin auf einem Niveau besteuert werden, das es braucht um die Staatstätigkeiten zu finanzieren.

Wenn man die Steuersätze in den OECD-Ländern untersucht, kann man in der Tat eine Verlagerung zu den indirekten Steuern feststellen:

- Bei der Besteuerung der Waren und Dienstleistungen ist ein Anstieg oder eine Stabilität der Sätze zu beobachten. Seit 1994 haben über 13 Länder der OECD ihre MWST-Sätze erhöht<sup>6</sup> und die anderen Länder haben die Sätze beibehalten (mit Ausnahme der Tschechischen und der Slowakischen Republik). Abgesehen von der Erhöhung der Steuersätze sind die Änderungen bei den Konsumsteuern laut OECD im Allgemeinen klein.
- Die Steuersätze für die Unternehmen wurden dagegen in praktisch allen Ländern gesenkt, und auch für die Steuersätze auf dem Arbeitseinkommen geht der Trend im Durchschnitt eher nach unten.

Weitere Trends

Weitere in den OECD-Ländern feststellbare Trends betreffen namentlich:<sup>7</sup>

- die Programme zur Valorisierung der Arbeit ("make-work-pay"). Diese Programme verfolgen ein doppeltes Ziel: Einerseits soll die Beschäftigung erhöht werden, indem die Einstellungskosten benachteiligter Arbeiter gesenkt werden, und andererseits soll das Einkommen der benachteiligten Arbeiter gesteigert werden. Steuergutschriften gibt es heute in Ländern wie den USA, Finnland oder Irland. Seit 2000 haben Frankreich und Belgien ein solches System eingeführt und Grossbritannien hat sein System grundlegend reformiert.
- Die Förderung von F&E: Zahlreiche OECD-Länder haben eine spezielle Steuererleichterung für die F&E eingeführt. Die Unterstützung der F&E kann entweder durch eine Steuererleichterung oder durch gezielte Subventionen erfolgen. Länder wie Belgien, die USA oder Grossbritannien gewähren für die F&E-Ausgaben Steuererleichterungen.

---

<sup>6</sup> Siehe zu diesem Thema OECD (2005), op. cit.

<sup>7</sup> Für weitere Details, siehe OECD (2005), op. cit.

Ergebnisse der Studien "ZUWACHS"

Die Eidgenössische Steuerverwaltung, die Eidgenössische Finanzverwaltung und das SECO haben gemeinsam das Forschungsprogramm "ZUWACHS"<sup>8</sup> lanciert, das die Modellierung der Auswirkungen zukünftiger Steuerreformen auf die Wirtschaft und das Wachstum bezweckt. In diesem Rahmen wurden mehrere Simulationen mit einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell durchgeführt. Laut den verfügbaren Ergebnissen könnten folgende Reformen positive Auswirkungen auf das BIP haben:

- eine Senkung der Einkommenssteuer, verbunden mit der Abschaffung der Abzüge (was die Reform budgetneutral machen würde)
- eine Reform der Mehrwertsteuer
- eine Verlagerung von der Besteuerung des Einkommens zur Besteuerung des Konsums (was auf verschiedene Arten möglich ist)
- eine Reduktion der Steuern, welche die Investitionen der Unternehmen belasten (z.B. Gewinn- oder Kapitalsteuer).

Die beiden letzten Reformen beinhalten ein Finanzierungsproblem: Kurzfristig reduziert die Steuererleichterung auf den Ersparnissen oder den Investitionen die Einnahmen des Staates; erst längerfristig ermöglicht die Erhöhung des Kapitalstocks eine Steigerung des Wachstums und damit zusätzliche Steuereinnahmen.

Empfehlungen der OECD

In ihrem Bericht des Jahres 2007 zur Schweiz empfiehlt die OECD eine Effizienzsteigerung im Steuersystem. Die hauptsächlichlichen Empfehlungen waren die Folgenden:

- Doppelbelastung der Dividenden mildern. Eine andere Behandlung kleiner Investoren ist jedoch zu vermeiden.
- Stempelsteuern auf Finanztransaktionen und Handänderungssteuern auf Wohneigentum aufheben.
- Bei der nächsten Reform der Besteuerung der Ehepaare darauf achten, dass diese vermehrte Anreize für die Erwerbstätigkeit der Frauen schafft.
- MWST vereinfachen und ihre Effizienz verbessern.
- Befreiung von der CO<sub>2</sub>-Steuer für Unternehmen mit hoher Energieintensität abschaffen; Emissionszertifikate versteigern statt den Status Quo steuerfrei zu belassen.

---

<sup>8</sup> ZUWACHS bedeutet "Ein zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem für die Schweiz"

## 6. Die neuen Stossrichtungen

Die folgenden Empfehlungen gehen aus der in diesem Kapitel durchgeführten Analyse hervor. An der Spitze stehen "transversale" Empfehlungen, welche das Steuerwesen im Allgemeinen oder mehrere Steuern gleichzeitig betreffen. Anschliessend folgen spezifische Empfehlungen für die hauptsächlichlichen Steuern.

**Fiskalquote weiter überwachen** Die Fiskalquote der Schweiz ist während der 1990er Jahre stark gestiegen. Anfang der 2000er Jahre war eine Stabilisierung festzustellen, doch seit einigen Jahren nimmt sie wieder zu. Diese Entwicklung muss eingedämmt werden. Das bedeutet, dass man einerseits versuchen muss, den vorgeschlagenen Steuererhöhungen zu widerstehen, und andererseits, die Gelegenheiten für Steuersenkungen zu nutzen.

**Bemessungsgrundlage ausweiten um die Grenzsteuersätze reduzieren zu können** Die Grenzsteuersätze beeinflussen das Verhalten in den Bereichen Arbeit, Ersparnis und Investition. Häufig können die Steuersätze gesenkt werden, wenn man die Bemessungsgrundlage ausweitet; die Steuereinnahmen bleiben identisch, doch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Steuern sind besser.

Ein solches Potenzial besteht bei der MWST (Reduktion der Sätze und Aufhebung der Ausnahmen), bei den Einkommenssteuern der natürlichen Personen (die Abzüge wurden in der Literatur kritisiert, und manche könnten aufgehoben werden) und wahrscheinlich auch bei den Unternehmensgewinnsteuern (ein solcher Trend wurde auf der Ebene der OECD festgestellt).

**Steuerwesen vereinfachen** Der Bedarf nach einer Vereinfachung des Steuerwesens ist mehreren Steuern gemeinsam: Die MWST wird zurzeit in diesem Sinn reformiert; Vereinfachungsbedarf besteht aber auch bei den direkten Steuern, wie die Debatte um die "Easy Swiss Tax" zeigt; schliesslich besteht auch bei den Unternehmenssteuern sicher noch ein Vereinfachungspotenzial, da dieser Bereich in den Umfragen bei den Unternehmen zur administrativen Belastung laufend ganz oben steht.

Das Vereinfachungsziel wird auch auf politischer Ebene anerkannt; so wurde die Motion 07.3607 (Vereinfachung der Besteuerung der natürlichen Personen) vom Bundesrat und vom Ständerat angenommen.

**Die MWST reformieren und dabei den ursprünglichen Zielen treu bleiben** Die in der Vorbereitung befindliche MWST-Revision soll das System vereinfachen, die Anzahl der Ausnahmen reduzieren und zu einem Einheitssatz übergehen. Diese Reform geht aus Sicht der Effizienz der Steuer in die richtige Richtung. Anstrengungen werden nötig sein, damit die Vorlage ihren

drei Zielen während des ganzen Gesetzgebungsprozesses möglichst treu bleibt.

Besteuerung des Arbeitseinkommens für die Personen senken, die darauf am empfindlichsten reagieren

Wie wir weiter oben gesehen haben, besteht bei der Besteuerung der Arbeit vor allem im Fall der Ehepaare Handlungsbedarf. Mit dem Inkrafttreten der Sofortmassnahmen zur Verringerung der Benachteiligung der Ehepaare hat sich die Situation verbessert, doch das Parlament wird noch eine definitive Wahl zwischen der Individualbesteuerung und dem Splitting zu treffen haben. Indem sie das Arbeitsangebot der Ehepaare erhöht und dazu beiträgt, dass am Markt eingekaufte Leistungen die Eigenleistungen der Haushalte ersetzen, hat die Individualbesteuerung das grösste Potenzial, das BIP zu steigern. Aus diversen Gründen müssen jedoch Korrekturen am reinen Modell angebracht werden, und dieses Modell zeitigt auch Folgen bei den administrativen Kosten. Durch die Individualbesteuerung würden diese gegenüber dem heutigen System um 30-50% zunehmen.

Eine zweite Herausforderung ist die auf internationaler Ebene feststellbare Entwicklung, insbesondere für die hohen Einkommen die Steuern zu senken. Unter unseren Nachbarn haben Deutschland, Frankreich und Italien zwischen 2000 und 2003 die Grenzsteuersätze für Beschäftigte mit hohem Einkommen gesenkt. In der Schweiz haben namentlich auch die Kantone einen gewissen Handlungsspielraum in diesem Bereich. Allerdings haben die Länder, die zu einer dualen Einkommenssteuer übergegangen sind, gezeigt, dass man auch mit einem progressiven Steuertarif wettbewerbsfähig bleiben kann.

Ein weiterer Ansatz, der im Steuerwettbewerb wachsende Verbreitung kennt, ist der Übergang von progressiven zu proportionalen Steuern. Der Übergang zur "flat rate tax" geht in diese Richtung. Während vorab für hohe Einkommen die Grenzsteuerbelastung sinkt, ist zu gewärtigen, dass diese für gewisse Empfänger mittlerer Einkommen steigt. Gesamtwirtschaftlich aggregiert bleiben so die Anreizwirkungen offen, jedenfalls wenn nicht parallel das nötige Steueraufkommen gesenkt werden kann.

Die Steuern, welche das Kapital belasten, weiter optimieren

Die wichtigsten Herausforderungen bei der Besteuerung des Kapitals wurden weiter oben erwähnt. Es geht insbesondere darum:

- den negativen Einfluss dieser Steuern auf die Ersparnis und die Investitionen zu minimieren (Grenzsteuersätze),
- auf die Senkung der Kapitalsteuersätze auf internationaler Ebene zu reagieren (Durchschnittssätze),

- das Problem der Doppelbelastung zu lösen,
- die Probleme der Stempelsteuer (Bund) und der Handänderungssteuern (Kantone) nicht aus den Augen zu verlieren,
- für die Attraktivität der Schweiz im Bereich der F&E zu sorgen (was allerdings nicht unbedingt eine steuerliche Lösung bedeutet).

Trotz der Annahme der Unternehmenssteuerreform in der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 bleiben diese Herausforderungen bestehen und eine neue Unternehmenssteuerreform könnte zum Thema werden. Wie bei den Einkommenssteuern der natürlichen Personen haben auch hier die Kantone eine Rolle zu spielen.

## Bibliographie

BAK (2007), International Benchmarking Database, Basel 2007

Keuschnigg C. (2006), "Ein Zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem für die Schweiz: Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen", Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung, Bern.

OCDE (2005), La politique fiscale dans les pays de l'OCDE: Evolutions et réformes récentes, Etudes de politique fiscale de l'OCDE no 9.

OCDE (2007), Statistiques des recettes publiques, 1965-2006, Paris: OCDE 2007.

OCDE (2007), Etudes économiques de l'OCDE: Suisse, Volume 2007/19

OECD Tax database, [www.oecd.org/ctp/taxdatabase](http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase)

Wallart N. (2003), "Finances publiques et croissance économique", in Etudes complémentaires au rapport sur la croissance du Département fédéral de l'économie, vol. 2, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 7, seco, Berne 2003.



## **Teil II / Kapitel 5**

**Werner Aeberhardt**

---

# **Partizipation am Arbeitsmarkt**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Bezug zum Wachstum.....</b>	<b>243</b>
<b>2. Analyserahmen.....</b>	<b>246</b>
<b>3. Reformen seit 2002.....</b>	<b>248</b>
<b>4 Die Situation in der Schweiz.....</b>	<b>252</b>
<b>6 Die neuen Stossrichtungen .....</b>	<b>258</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>262</b>

## 1. Bezug zum Wachstum

Arbeit und Wirtschaftswachstum Die eingesetzte Arbeit bestimmt zusammen mit der Arbeitsproduktivität<sup>1</sup> die Wirtschaftsleistung. Das Ausmass der in einer Volkswirtschaft verfügbaren Arbeitsmenge hängt von der Bevölkerung im Erwerbsalter und deren Partizipation am Arbeitsmarkt ab. Weil sich das Wachstum der ständigen Wohnbevölkerung kurzfristig kaum beeinflussen lässt, stellt sich die Frage, ob sich durch eine Veränderung der Partizipationsrate das Wachstum beschleunigen lässt oder ob es deshalb verlangsamt wird. Hinzu kommt der Aspekt der Migration.

Vergleicht man Länder mit ähnlichem technologischem und sozialem Entwicklungsstand, bedeutet eine hohe Partizipationsrate tendenziell auch ein hohes Bruttoinlandprodukt.

Allerdings ist davon auszugehen, dass die Menschen mit zunehmendem Reichtum immer mehr Freizeit geniessen wollen und die Partizipationsrate deshalb dauernd etwas sinkt. Damit reduziert sich das Wachstum des Angebots am Produktionsfaktor Arbeit und bei einer gleichbleibenden oder nur schwach wachsenden Erwerbsbevölkerung kann das Angebot sogar sinken.

Diese Entwicklung setzt sich jedoch nicht eins zu eins in ein geringeres Wirtschaftswachstum um, sondern löst eine Reihe von Anpassungsprozessen aus. Die knappere Arbeitskraft wird sparsamer und damit etwas produktiver eingesetzt. Dieser indirekte Effekt reicht aber nicht aus, um die Verknappung der angebotenen Arbeitskraft zu kompensieren, vor allem dann nicht, wenn ungünstige Regulationen oder falsch gesetzte Anreize eine Produktivitätssteigerung verhindern.

Gesellschaftliche Determinanten der Erwerbsbeteiligung Auf die angebotene Arbeitsmenge wirken verschiedene Einflüsse, gesellschaftliche ebenso wie wirtschaftliche. Wir werden zuerst die gesellschaftlichen und fiskalischen Aspekte erwähnen und dann etwas eingehender auf die Sozialversicherungen eingehen.

### Freizeitverhalten (Opportunitätskosten)

Als gesellschaftlicher Faktor ist vor allem das vielfältige Freizeitangebot und der höhere Stellenwert von Freizeitaktivitäten in der Gesellschaft zu erwähnen. Freizeitbetätigungen wie Reisen, kulturelle Aktivitäten oder nicht beruflich motivierte Bildungsangebote erhöhen grundsätzlich den Wunsch nach mehr Freizeit und weniger Arbeit. Dies wirkt jedoch nicht nur negativ für das Arbeitsangebot, sondern kann zumindest temporär zu einem höheren Arbeitseinsatz führen, damit aufwändige Freizeitaktivitäten finanziert werden können.

---

<sup>1</sup> Der Bericht folgt der Zerlegung  $BIP = E \times (BIP/E)$

### **Rollenverteilung**

Ein weiterer gesellschaftlicher Einfluss übt die Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern aus. Es zeichnet sich ein Trend zu einer ausgeglicheneren Aufteilung der Erwerbsarbeit und der Hausarbeit zwischen Mann und Frau ab. Das Verbleiben der Frauen mit Kindern im Berufsleben und damit der bleibende Kontakt zur Arbeitswelt dürften sich positiv auf die Erwerbsbeteiligung auswirken. Über geeignete gesellschaftliche Institutionen kann dies gestützt werden.

### **Steuersystem**

Das Steuersystem hat ebenfalls Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung. Schädlich sind hoch progressive Steuersätze, die bereits bei mittleren Erwerbseinkommen einsetzen. Bei gewissen Personengruppen wirken aber auch weniger "schädliche" Steuerarten negativ - bis zu den nicht-rentenbildenden Komponenten in Sozialversicherungsabgaben.

### **Arbeitsmarkt**

Grundlegenden Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung hat die Regulierung des Arbeitsmarktes im Zusammenspiel mit der Arbeitsmarktpolitik. Unser Land hat eine lange Tradition mit einer niedrigen Regulierungsdichte und einem begrenzten Netz von Gesamtarbeitsverträgen. Diese Konstellation führte bisher spontan zu beschäftigungsfreundlichen, flexiblen Lösungen und hat sich im Rahmen der Internationalisierung der Wirtschaft als ausgesprochene Stärke der Schweiz erwiesen.

Sozialversicherungen und Erwerbsbeteiligung

### **Leistungsniveau**

Eine bedeutende Wirkung auf die Beschäftigung haben die Sozialversicherungen, insbesondere die Vorsorgeeinrichtungen. Ein hohes Leistungsversprechen fördert den Ausstieg der älteren Arbeitnehmernden aus der Erwerbstätigkeit.

In der Schweiz werden im Rahmen der beruflichen Vorsorge hohe Alterskapitalien für die Finanzierung des Ruhestandes gebildet. Diese werden einerseits für vermehrte frühzeitige Pensionierungen, andererseits für einen aufwändigeren Lebensstil im Alter eingesetzt. sie müssen aber auch die höheren Lebenserwartung anfedern.

Schädlich sind Leistungen der Vorsorgeeinrichtungen für die Erwerbsbeteiligung dann, wenn sie nicht aktuarisch neutral sind. Wenn beispielsweise ein frühzeitiger Rücktritt materiell stark ver-süsst wird, hängt der Entscheid des Erwerbstätigen über die Pensionierung von einer verzerrten Kosten- Ertragsstruktur ab und ist grundsätzlich beschäftigungsfeindlich. Die Schweiz steht mit dem 3-Säulen System bezüglich aktuarischer Neutralität gut da, was sich auch in hohen Erwerbsbeteiligungen Älterer niederschlägt.

## Finanzierung

Einen Eindruck von den Herausforderungen, die auf die Sozialwerke zukommen, geben die Demographieszenarien des Bundesamtes für Statistik. Gemäss dem Szenario Trend gilt, dass während 2000 auf einen Rentner noch 3 Erwerbstätige kamen, es 2030 nur noch 2 sein werden. Die Jugendquote<sup>2</sup> wird von 37,6 auf 31,3 zurückgehen. Durch Migration können sich diese Quoten zwar noch verändern, aber auch andere diesbezügliche Annahmen ändern wenig am Bild, dass in den kommenden Jahren die Altersquote<sup>3</sup> deutlich steigen und die Jugendquote abnehmen wird, wobei die Zunahme der ersteren dominieren wird.

Volkswirtschaftlich dürfen die beiden Quoten nicht gegeneinander aufgerechnet werden, da sie unterschiedliche Anreize auslösen. Die Ausgaben für den Unterhalt und die Ausbildung der Kinder werden als privater Konsum angesehen, der sichtbaren Mitgliedern innerhalb der Familie zukommt. Man ist bestrebt, mehr zu verdienen, um beispielsweise den Kindern eine bessere Ausbildung zu finanzieren.

Dagegen gehen die Beiträge an die Altersvorsorge, vor allem im Umlageverfahren an einen anonymen Personenkreis. Insbesondere wenn höhere Beiträge nicht zu höheren Renten führen, was im Licht der demographischen Alterung zu erwarten ist, wird die Abgabe als Steuer empfunden. Diese Steuer treibt einen Keil zwischen die Bruttolohnkosten, welche die Unternehmen aufbringen müssen, und den Nettolohn, welcher der Arbeitnehmer erhält, und kann dazu führen, dass die Finanzierung eines steigenden Alterslastquotienten das Arbeitsangebot beeinträchtigt.

Dieser Effekt kann vor allem durch eine geeignete Mischung von Umlage und Kapitaldeckung in der Altersvorsorge gemildert werden. Es ist davon auszugehen, dass die umlagefinanzierte AHV ihrem Zweck entsprechend lediglich den Grundbedarf an Einkommen abdeckt, so dass über den effektiven Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben in erster Linie die Regeln der Pensionskassen entscheiden, die eine vorzeitige Pensionierung nicht noch fördern sollten. Zusätzlich und vor allem auf einkommensschwache Haushalte bezogen sind auch die Ergänzungsleistungen zur AHV zu beachten, sowie andere Sozialversicherungsansprüche, die abhängig vom eigenen Verhalten in Anspruch genommen werden können.

---

<sup>2</sup> Anzahl der unter 20-Jährigen pro 100 20- bis 64-Jährige,

<sup>3</sup> Anzahl der 65-Jährigen und Älteren pro 100 20- bis 64-Jährige,

Die Immigration wirkt sich langfristig positiv aus

Die Schweiz hat ihre Arbeitsmarktprobleme in der Vergangenheit immer wieder in erheblichem Umfang durch Wanderung gelöst. Ende der Achtzigerjahre betrug der Wanderungsgewinn jährlich rund 34'000 Personen. Dies war eine Folge der guten Wirtschaftslage, wobei die damalige Politik die Einwanderung wenig qualifizierter Personen begünstigte. Die neusten Bevölkerungsszenarien des BFS gehen von einem bedeutenden Wanderungssaldo pro Jahr aus. Ein Wanderungssaldo von 30'000 oder gar 40'000 qualifizierten Personen pro Jahr würde die Effekte der demographischen Alterung spürbar abschwächen und in der Zeitachse zurückschieben. Dagegen darf nicht erwartet werden, dass sich durch die Migration die Entwicklung der demographischen Alterung umkehren lässt. Erstens würde dies über längere Zeit hinweg eine Einwanderung bedingen, wie sie unser Land nur in konjunkturellen Spitzenjahren erfahren hat und zweitens wird die demographische Alterung auch in den traditionellen Herkunftsländern fortschreiten, womit eine Rekrutierung junger, gut ausgebildeter Berufsleute immer schwieriger werden dürfte.

## 2. Analyserahmen

Anreize auf dem Arbeitsmarkt

Sozialpolitische Massnahmen können die Anreize vermindern, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Es handelt sich hier oft um ungewollte Effekte sozialer Leistungen, die an verfügbare Einkommensgrenzen gebunden sind. Beispiele dafür sind: Alimentenbevorschussung, Prämienverbilligungen, Einkaufsvergünstigungen insbesondere im Bereich der Kinderkrippen, Sozialhilfeansprüche und spiegelbildlich bessere Abzugsmöglichkeiten im Steuerrecht (Erziehungsabzug, Sozialabzug usw.). Derartige Leistungen können dazu führen, dass sich das verfügbare Einkommen bei steigendem Erwerbseinkommen kaum erhöht oder gar verringert. Der Anreiz, mehr zu arbeiten, fällt so ganz oder teilweise dahin, und die Personen bleiben in einer Art „Armutsfalle“ gefangen.

Die Wissenschaft empfiehlt zur Lösung dieser Problematik oft die Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften. Bei dem in der Schweiz hoch angesetzten Existenzminimum wäre die Einführung eines derartigen Systems aber sehr teuer und würde erhebliche Mitnahmeeffekte generieren. Aus diesem Grunde muss die Lösung in Richtung einer Optimierung der bestehenden Einrichtungen der Sozialhilfe gehen, wie dies die vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe Steuergutschriften vorschlägt.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Als Alternative [zu erwerbsabhängigen Steuergutschriften] empfehlen die Experten den Kantonen, die Sozialhilfe so auszugestalten, dass Sozialleistungsfallen vermieden werden. Dabei sollen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) eingehalten werden. Konkret bedeutet dies, dass am Punkt, wo Sozial-

Weitere Hindernisse für eine Erwerbsbeteiligung können hohe Steuern und Abgaben sowie hohe Beihilfen für die Verlängerung der Ausbildungszeit darstellen. Im internationalen Vergleich dürfte sich die Schweiz bei den Anreizen zur Verlängerung der Ausbildungszeit im Mittelfeld halten (keine Finanzierung der Lebenshaltungskosten, umgekehrt werden nur fallweise Schulgelder verlangt). Bei den marginalen Steuersätzen auf (Erwerbs-) Einkommen sieht sie sich jedoch zunehmend in einer weniger vorteilhaften Situation, jedenfalls wenn man sich an die statutarischen Steuersätze in vielen Kantonen und Gemeinden hält.

Statistiken der OECD zeigen im Fall der Schweiz ein tiefes Mass an Arbeitsmarktregulierungen. Der Kündigungsschutz ist zeitlich und betragsmässig begrenzt und staatliche Mindestlohnvorschriften sind kaum bekannt. Die Löhne in Arbeitsverträgen von Zuwanderern wurden vor Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU (PFZA) allerdings vom Arbeitsamt auf ihre Angemessenheit überprüft. Mit Inkrafttreten des PFZA wurde diese Regelung durch die sog. flankierenden Massnahmen abgelöst, deren Wirkungen laufend evaluiert werden.

#### Die Erwerbstätigkeit der Frauen

Günstige Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und somit zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen können durch Schritte in den folgenden drei Bereichen gefördert werden, wobei die Kompetenzen stark zersplittert sind (u.a. auf Grund des Föderalismus):

1. *Familienexterne Betreuung der Kinder im Vorschul- und Schulalter*: Kompetenzen hauptsächlich bei den Gemeinden, teilweise bei den Kantonen und dem Bund und vereinzelt bei den Unternehmen.
2. *Familienfreundliche Arbeitsbedingung in Unternehmen*: Kompetenzen bei den Unternehmen
3. *Adäquate institutionelle Rahmenbedingungen (u.a. Steuern, Blockzeiten an Schulen)*: Kompetenzen bei allen drei föderalen Ebenen.

---

hilfeleistungen reglementsconform wegfallen, der Empfänger keinen Rückschlag bei seinem verfügbaren Einkommen erleiden soll.

Damit die Erwerbsbeteiligung im unteren Einkommensbereich ansteigt, braucht es als Ergänzung eine aktivierende Sozialpolitik. Die Erfahrungen im Ausland, insbesondere in den USA, legen nahe, dass eine aktivierende Sozialhilfe einer grösseren Anzahl von Geringqualifizierten zu Erwerbsarbeit verhilft als dies Steuergutschriften tun.

Aber auch eine aktivierende Sozialhilfe setzt voraus, dass eine ausreichende Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften besteht. Da dies nicht der Fall ist, setzt eine Erhöhung der Nachfrage in diesem Segment die Bereitstellung subventionierter Arbeitsplätze voraus. Neben kommunalen Beschäftigungsprogrammen sind vor allem Teillohnstellen geeignet, die durch Lohnzuschüsse mitfinanziert werden, die Arbeitsnachfrage nach dieser Personengruppe zu erhöhen.

Anreize, aus dem Arbeitsmarkt auszutreten	Wie oben eingehend dargelegt, können sozialpolitische Massnahmen Anreize für ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt generieren. Zu nennen sind grosszügige Bedingungen für eine frühzeitige Pensionierung sowie Invalidisierungen.
---	---

### 3. Reformen seit 2002

Stossrichtung des Wachstumsberichts 2002	Der Wachstumsbericht des EVD aus dem Jahr 2002 formulierte eine Reihe von Stossrichtungen, in die staatliche Massnahmen wirken sollten. Die einschlägigen Empfehlungen lauteten
--	---

- Hohe Arbeitsmarktflexibilität wahren
- Anreize zur Mobilisierung der älteren Arbeitnehmer/innen schaffen
- Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit von Frauen verbessern
- Den Beitrag der Familienpolitik und der Immigration an das Wachstum und eine ausgeglichene Bevölkerungsstruktur untersuchen
- Ausländerpolitik gegenüber den Nicht-EU/EFTA-Staaten noch vermehrt auf die Stärkung des Innovationspotentials in der Schweiz ausrichten

Massnahmen des Wachstumspakets	Das Anliegen, die Erwerbsbeteiligung hoch zu halten, schlugen sich in den folgenden drei Massnahmen des Wachstumspakets nieder
--------------------------------	--

- Massnahmenpaket zur Erhöhung der Partizipation älterer Arbeitnehmender
- 5. Revision der IV
- Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedländer.

Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie fanden wegen der föderativen Kompetenzaufteilung 2004 noch keinen Eingang ins bundesrätliche Wachstumspaket.

Vereinbarkeit Beruf und Familie verbessern	Obwohl nicht Teil des Wachstumspakets, bemühte sich der Bund aktiv um eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Hier zu erwähnen sind namentlich die folgenden Aktivitäten:
--	---

- Familienergänzende Kinderbetreuung: Anstossfinanzierung des Bundes 2003 - 2011.
- Information und Sensibilisierung zu Gunsten familien-



freundlicher Arbeitsbedingungen (Unternehmen): U.a. publizierte das SECO 2007 das KMU-Handbuch Beruf und Familie. Dieses praxisbezogene Arbeitsinstrument soll die KMU bei der Umsetzung einer familienfreundlichen Unternehmensführung im konkreten Betriebsalltag unterstützen. Mit Unterstützung des SGV und des Schweizerischen Arbeitgeberverbands wird das Handbuch über die Kanäle der regionalen Verbände beworben und verteilt.

- Personal für Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung: Schaffung neuer Ausbildungsrichtlinien.
- Einführung Mutterschaftsurlaub: Auf nationaler Ebene seit Mitte 2005 in Kraft. Seither steht allen erwerbstätigen Frauen in der Schweiz während höchstens 14 Wochen nach der Geburt eines Kindes ein Ersatz von 80% des vorherigen Lohnes zu, maximal Fr. 172.- pro Tag (was mit einem massgeblichen Lohn von Fr. 6450.- erreicht wird).
- Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung des Bundes: Im Rahmen der Sofortmassnahmen wird per 1.1.08 der Zweitverdienerabzug erhöht.

Ehepaar- und Familienbesteuerung

Die Reform der Ehepaarbesteuerung wurde 2005 dem Wachstumspaket hinzugefügt, und zwar in Form eines sogenannten Sofortprogramms, das auf Anfang 2008 in Kraft trat. Dieses Sofortprogramm besteht aus 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.-. Für eine grosse Mehrheit der Zweiverdiener-Ehepaare mit Einkommen bis zu 100'000-150'000 Franken wird die fiskalische Benachteiligung gegenüber Konkubinatspaaren so vollständig beseitigt, für Ehepaare mit höherem gemeinsam Einkommen zumindest wesentlich gemildert.

Massnahmen zu Gunsten älterer Arbeitnehmer

Der Bundesrat hat zusammen mit den laufenden Revisionsprojekten den Räten verschiedene Massnahmen zugunsten der Arbeitsmarkteteiligung älterer Arbeitnehmer vorgelegt:

#### **Flexiblere Arbeitszeitgestaltung im Alter:**

Es wird mehr Flexibilität in die Arbeitsverhältnisse eingebaut, damit ein weiterer Verbleib im Erwerbsleben relativ zu einer Pensionierung an Attraktivität gewinnt. Die nachstehenden Massnahmen wurden vom Bundesrat im Herbst 2007 verabschiedet und stehen im Rahmen der 11. AHV-Revision sowie der Strukturreform der beruflichen Vorsorge vor der parlamentarischen Beratung.

- Teilpensionierung: Im obligatorischen Bereich der 2. Säule wird die Möglichkeit des Rentenvorbezugs (Er-

möglichkeit einer Reduktion des Beschäftigungsgrades) und des Rentenaufschubs bis zum 70. Altersjahr eingeführt.

- Weiterversicherung des bisherigen Lohnes in der beruflichen Vorsorge bei Lohnreduktion (ebenfalls bis 70)
- Vorsorgereglemente, die Versicherte bei Verlust des Arbeitsplatzes und überschrittenem reglementarischem Rentenalter zum (vorzeitigen) Bezug einer Überbrückungs- oder Altersrente verpflichten und ihnen nicht auch – alternativ – den Bezug der Freizügigkeitsleistung ermöglichen, sind künftig nicht mehr zulässig. Vorbehalten bleiben öffentlich-rechtliche Bestimmungen, die für bestimmte Berufe aus Sicherheitsgründen eine Altersgrenze vorsehen

### **Finanzielle Anreize zur Weiterarbeit nach dem Pensionierungsalter:**

Da die Rentner in Zukunft aktiver und gesünder sein werden, lohnt es sich, die Bedingungen dafür zu schaffen, dass die Flexibilität nicht nur in Richtung einer vorgezogenen Pensionierung, sondern auch auf eine verlängerte berufliche Aktivität hinwirkt.

- Altersgutschriften für erwerbstätige Seniorinnen und Senioren in der BV (Strukturreform berufliche Vorsorge)
- *Verordnung über die Steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen* (mit der Revision der BVV3 auf den 1. Januar 2008 in Kraft getreten.)
- Aufhebung der Altersgrenzen im Bundespersonalrecht (in der nächsten Revision des Bundespersonalgesetzes).

Realisierung eines **Massnahmepakets**, welches in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, den Sozialpartnern und weiteren Kreisen eine Sensibilisierung für die Thematik, die Beseitigung von Vorurteilen gegenüber älteren Arbeitskräften und die Verbreitung von Beispielen guter Praxis anstrebt. (Entscheid bis Mitte 2008)

Gesetzliche Massnahmen im Bereich der ALV (kommende Revision des AVIG, bis Ende März 2008 in Vernehmlassung)

- Besuch von Beschäftigungs- und Bildungsmassnahmen nach Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung bis Ende Rahmenfrist.
- Einarbeitungszuschüsse für ältere Arbeitslose: 12 Monate generell und erhöhter Lohnanteil.

5. Revision der Invalidenversicherung Am 17. Juni 2007 wurde die 5. IVG-Revision durch das Volk angenommen. Sie beinhaltet die folgenden Punkte

Im Vordergrund steht eine strukturelle Sanierung der IV dank verstärkter Eingliederung:

- Früherfassung/ Frühintervention (FEFI)
- Neue Integrationsmassnahmen insbesondere für psychisch Behinderte
- Berufliche Vermittlung und Beratung, Einbezug der Arbeitgebenden
- Beschleunigung des Verfahrens
- Strengere, aber faire Beurteilung des Rentenanspruchs

sowie gezielte Sparmassnahmen (Senkung der jährlichen Ausgaben um durchschnittlich 498 Mio. Franken):

- Abschaffung laufende Zusatzrenten für Ehefrauen/männer
- Abschaffung des Karrierezuschlages
- Anpassung der IV-Taggelder
- Kürzung der Leistungen bei Überversicherung
- Finanzierung der med. Massnahmen durch die KV
- Beitragspflicht für Renten mind. 3 Jahre.

Ausweitung des freien Personenverkehrs auf die neuen EU-Länder Die Ausweitung des FZA wurde am 25. September 2005 vom Volk angenommen und trat im April 2006 in Kraft (zu seinen Auswirkungen siehe insb. Seite 77 ff.)

Einführung und Anpassung der flankierenden Massnahmen (FLAM) Um unerwünschte Auswirkungen des freien Personenverkehrs gegenzusteuern, hat die Schweiz flankierende Massnahmen (FLAM) ergriffen:

- Ausländische Arbeitgeber, die Erwerbstätige im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistung in die Schweiz schicken, sind durch das so genannte Entsendegesetz (EntsG) zur Einhaltung von minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen gemäss den entsprechenden schweizerischen Vorschriften verpflichtet.
- Bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung können Bestimmungen eines GAV, die Mindestlöhne, Arbeitszeiten und paritätischen Vollzug betreffen, leichter für allgemeinverbindlich erklärt werden.

- In Branchen, in denen es keinen GAV gibt, können bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung Normalarbeitsverträge mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen werden.

Verstärkung der FLAM im Hinblick auf die Ausdehnung der Freizügigkeit auf die neuen EU-Staaten:

- Bis zu 150 Inspektoren gehen in den Kantonen gegen Lohn- und Sozialdumping vor.
- Einzelmassnahmen (Sanktionen, Informationspflichten, Verstärkung Schutz von Temporärangestellten) zur Straffung des Vollzugs

Evaluation der öffentlichen Stellenvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen

Im Rahmen der Studien, welche die Aufsichtskommission des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung in Auftrag gegeben hat, wurde die Wirksamkeit der öffentlichen Stellenvermittlung und der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen evaluiert. In erster Priorität wurden die Aktivitäten der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) einer Analyse unterzogen. Die Resultate werden die RAV in die Lage versetzen, noch vorhandene Effizienzpotentiale auszunützen. Ergänzt wurden diese Ergebnisse durch eine vertiefte Analyse von Problemgruppen (ältere qualifizierte; junge unqualifizierte; Ausländerinnen und Ausländer). Eine Abrundung erfuhren die Studien durch eine Schätzung der volkswirtschaftlichen Effekte arbeitsmarktlicher Massnahmen. Die Studien zeigten auf, dass das heutige System grundsätzlich tauglich ist, dass aber gezielte Verbesserungen in der Organisation und im Vollzug erreicht werden können.

Bis Frühjahr 2008 werden die Ergebnisse in Zusammenarbeit mit den kantonalen Vollzugsstellen gesichtet und entsprechende Strategien zur Ausnützung der Effizienzpotentiale umgesetzt.

## 4 Die Situation in der Schweiz

Im internationalen Vergleich hohe Partizipation

Die Schweiz nimmt mit einer Erwerbsquote<sup>5</sup> von 81,2% im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz ein. Diese hohe Quote ist zu einem Teil auf die hohe Arbeitsmarktpartizipation der jungen und älteren Personen zurückzuführen. So partizipieren in der Schweiz zwei Drittel der 15-24-Jährigen und der 55-64-Jährigen am Arbeitsmarkt, diese Werte liegen weit über dem OECD-Durchschnitt.

<sup>5</sup> Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Erwerbslose) in Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (hier 15-64 Jahre)

Trotzdem könnte die Partizipation verschiedener Bevölkerungsgruppen erhöht werden.

Die Erwerbstätigenquote der Frauen liegt in der Schweiz mit gut 70% (2006) deutlich über der durchschnittlichen Quote der EU- oder der OECD-Länder und nimmt im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz ein. Es gibt jedoch mit Ausnahme der Niederlande (75%) kein Land in dem so viele Frauen teilzeiterwerbstätig sind wie in der Schweiz (59%). Dies hat zur Folge, dass das Arbeitsvolumen der Frauen im Vergleich mit den fortschrittlichsten Ländern nur mittelmässig ist. Die Ursachen hierfür werden in den ungenügenden Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie gesehen. Der Handlungsbedarf ist in hohem Mass institutioneller Natur (Tagesstrukturen an Schulen usw.).

Hohe Normalarbeitszeit, aber zunehmende Teilzeitarbeit

**Tabelle 1: Erwerbsbeteiligung der 15-64-jährigen Frauen im europäischen Vergleich, in %, 2005**

	Erwerbstätigenquote		Erwerbstätigenquote mit Arbeitsstunden korrigiert*		Anteil Vollzeit-erwerbstätige**		Teilzeitanteil**	
	Rang		Rang		Rang		Rang	
Finnland	67.4	5	60.0	1	81.8	3	18.1	15
Schweden	70.5	3	59.9	2	58.3	12	38.1	8
Portugal	61.9	8	57.3	3	86.4	2	13.6	16
Dänemark	70.8	2	57.2	4	67.5	9	32.3	9
Norwegen	71.4	1	53.9	5	55.4	15	44.6	3
Österreich	61.7	9	52.8	6	61.5	10	38.5	7
UK	65.8	7	51.3	7	57.5	13	42.3	5
<b>Schweiz</b>	<b>70.4</b>	<b>4</b>	<b>50.2</b>	<b>8</b>	<b>43.9</b>	<b>16</b>	<b>56.1</b>	<b>2</b>
Frankreich	57.9	12	49.5	9	69.1	6	30.9	11
EU25	56.2	13	46.9	10	67.7	8	32.1	10
Griechenland	46.2	16	46.2	11	91.1	1	8.9	17
Irland	58	11	45.8	12	68.4	7	21.9	14
Spanien	51.2	15	45.3	13	75.2	4	24.8	13
Deutschland	59.3	10	44.6	14	56.1	14	43.9	4
Belgien	54.1	14	44.0	15	59.3	11	40.7	6
Niederlande	66.4	6	39.7	16	24.9	17	75.1	1
Italien	45.4	17	38.6	17	74.3	5	25.7	12

Anmerkung: \* Die Erwerbstätigenquote wird mit den durchschnittlich normalerweise geleisteten Wochenarbeitsstunden dividiert durch 40 korrigiert (multipliziert).

\*\*Vollzeit-/Teilzeit arbeiten Personen, deren durchschnittlich normalerweise geleisteten Wochenarbeitsstunden höher resp. tiefer als 35 sind.

Quelle Eurostat (März 2005)

Rückgang der IV Neurenten Der Anteil der IV-Rentner an der Bevölkerung erreichte 2006 mit 5,4% einen Höchststand, obwohl die Anzahl Neurentner in den letzten Jahren zurückgegangen ist und wieder das Niveau Mitte der Neunzigerjahre erreicht hatte. Die Entwicklung der Neuzugänge erklärt sich einerseits durch eine vorsichtigeren Invalidisierungspraxis (Belastung der 2. Säule und Verbesserungen im Rahmen der 4. IVG-Revision), aber andererseits auch durch Sonderfaktoren (Abbau von pendenten Fällen in den Jahren 2001 bis 2003).

Eine Besserung wird erst auf mittlere Frist durch das Greifen der 5. IVG-Revision erwartet.

**Tabelle 2: Entwicklung der Anzahl IV-Rentner und Rentnerinnen absolut und in % der Versicherten von 1997-2006 nach Geschlecht**

(Stand Januar)	Anzahl BezügerInnen			Anteil in der Bevölkerung		
	Männer	Frauen	Total	Männer	Frauen	Total
1998	105246	74971	180217	4.6	3.5	4.1
1999	109478	78585	188063	4.8	3.6	4.2
2000	114154	82802	196956	5.0	3.8	4.4
2001	118165	86921	205086	5.1	4.0	4.6
2002	123432	96227	219659	5.3	4.3	4.8
2003	129556	102398	231954	5.5	4.5	5.0
2004	134446	107621	242067	5.7	4.7	5.2
2005	137901	111452	249353	5.8	4.8	5.3
2006	138879	117421	356300	5.8	5.0	5.4
2007	137145	116176	253321	5.7	4.9	5.3

Die Tabelle belegt, dass trotz dem Rückgang der Neuverrentungen der Anteil der Rentner und Rentnerinnen weiter ansteigt. Eine Rückführung der Quote auf das Niveau der Neunzigerjahre würde über mehrere Jahre hinweg sehr niedrige Neurentenquoten bedingen.

Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes

Trotz guter Konjunkturlage und Rückgang der Arbeitslosigkeit hat die Arbeitslosenversicherung in den vergangenen Jahren Fehlbeträge geschrieben. Die Schulden betragen Ende 2007 rund 5 Mrd. Franken. Die Einnahmen genügen nur, um längerfristig die Leistungen bei einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 100'000 Personen zu finanzieren. Die Erfahrungen zeigen und wissenschaftliche Berech-

nungen bestätigen, dass es zutreffender ist, längerfristig von einer durchschnittlichen Zahl von 125'000 arbeitslosen Personen auszugehen. Diese Differenz hat für die Versicherung erwartete Mehrausgaben von jährlich rund 1 Milliarde Franken zur Folge.

Mit Anpassungen auf der Leistungs- und Beitragsseite soll eine längerfristige Finanzierung der Versicherung sichergestellt werden.

- Auf der Ausgabenseite soll der erneute Bezug von Arbeitslosengeldern erschwert, die Leistungsdauer vermehrt von der Beitragszeit abhängig gemacht und die Wartezeiten für Schulabgänger erhöht werden. Die Gesetzesänderung verfolgt das Ziel, Fehlanreize aus dem Gesetz zu entfernen und dem Prinzip der raschen Wiedereingliederung noch stärker als bisher Geltung zu verschaffen.
- Ergänzend wird eine leichte Erhöhung des Beitragssatz von 2,0 auf 2,2 Prozent vorgeschlagen, was jährlich Mehreinnahmen von 460 Millionen Franken ergibt.
- Damit die Schulden zurückbezahlt werden können, werden zusätzlich eine befristete Erhöhung des Beitragssatzes von 2,2 auf 2,4 Prozent sowie ein Solidaritätsprozent vorgeschlagen. Damit wird eine Rückzahlung innert 6 - 8 Jahren möglich sein.

Einwanderung unter dem Regime der Personenfreizügigkeit

Die Zuwanderung im Zuge der Personenfreizügigkeit entwickelte sich nach den Bedürfnissen der Wirtschaft. Die Nettozuwanderung (Wanderungssaldo) ging seit 2002 konstant zurück und nahm ab Juni 2005 konjunkturbedingt wieder deutlich zu. Ob und wie stark die Zuwanderung über die Konjunkturreffekte hinausgeht wird erst im Rückblick auf die jüngste Vergangenheit zu beziffern sein.

Im Rahmen der erfolgten Zuwanderung hat eine deutliche Verlagerung der Zuwanderung von den Drittstaatenangehörigen zu den EU-BürgerInnen stattgefunden. Erste Erfahrungen mit den neuen, 2004 beigetretenen osteuropäischen EU-Staaten zeigen, dass die Zuwanderung aus diesen Ländern moderat ausfällt: Die Kontingente wurden in der Periode von Juni 2006 bis März 2007 lediglich rund zur Hälfte ausgeschöpft.

Hoch ist die Nachfrage der Wirtschaft nach Arbeitskräften namentlich bei den mittleren und hohen Qualifikationsniveaus. Hatten von den 1992 zugewanderten und weiterhin in der Schweiz tätigen Personen erst 20% eine Ausbildung auf Tertiärniveau, waren es bei den 2004 Zugewanderten bereits über 50%. Dass sich erneut die nachteiligen Erscheinungen früherer Phasen mit starker Zuwanderung einstellen - nämlich ein Einbrechen des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachses - erscheint in diesem Zyklus deshalb als ein geringeres Risiko. Qualifikatorische Engpässe hinderten die Expansion kaum.

... die Bran-

Wie angesichts der bereits hohen Ausschöpfung des einheimischen Arbeitsangebotes zu erwarten ist, weisen Berufsgruppen und Wirt-

chen..	schäftsbranchen mit grosser Zunahme der Erwerbstätigkeit auch eine erhöhte Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften auf. Dies deutet auf die Wichtigkeit der Freizügigkeit für die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und das allgemeine Wirtschaftswachstum der jüngsten Zeit hin.
.. die Beschäftigung der Inländer..	Angesichts der dynamischen Firmenexpansion, welche die Kombination von guter Konjunktur und Absenz von Engpässen am Arbeitsmarkt gestattete, gibt es keine Hinweise auf negative Auswirkungen der Freizügigkeit auf die Erwerbstätigkeit der bereits hier Ansässigen. In den Wirtschaftssektoren mit hoher Zuwanderung stieg auch die Erwerbstätigkeit von Schweizern. Eine Verdrängung schweizerischer Arbeitnehmer konnte nicht festgestellt werden.
.. die Arbeitslosigkeit..	Die Arbeitslosenquote entwickelte sich konjunkturbedingt und fiel bis im Herbst 2007 auf 2.5 %. Dabei blieb die Arbeitslosenquote von Schweizern und Schweizerinnen deutlich unter derjenigen der Ausländern und Ausländerinnen. In Branchen mit hoher Zuwanderung war keine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit zu verzeichnen - auch das spricht gegen eine Verdrängung von Schweizer Erwerbstätigen.
.. und die Löhne.	Bei Branchen mit erhöhter Zuwanderung gab es sowohl überdurchschnittliche (z.B. sonstige Dienstleistungen, Gastgewerbe) wie auch unterdurchschnittliche Lohnentwicklungen (z.B. das Baugewerbe oder das Unterrichtswesen). Auch die neusten Erfahrungen mit den Kontrollen im Rahmen der flankierenden Massnahmen bestätigen, dass die üblichen Lohnbedingungen in der Schweiz überwiegend eingehalten werden.

## 5 Empfehlungen der internationalen Organisationen und Beispiele guter Praxis

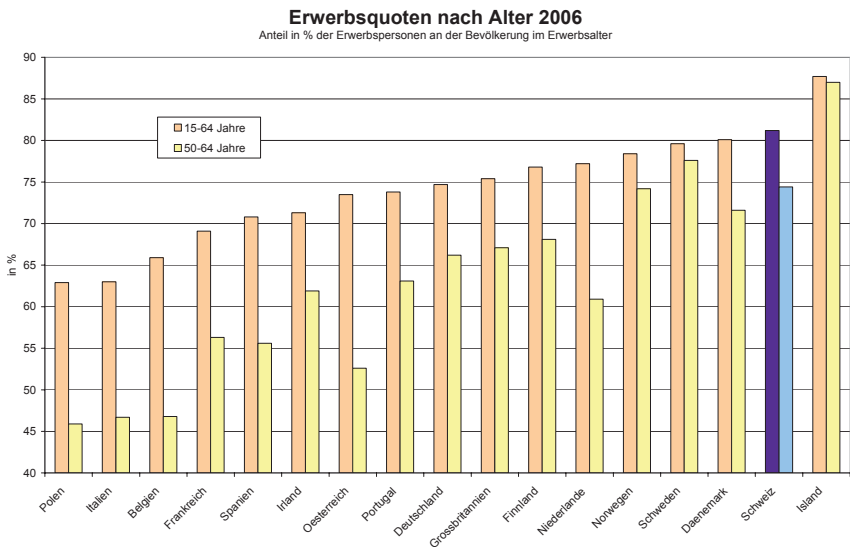
Die OECD "Jobs-Strategy"	<p>Die OECD hat sich zur Formulierung einer neuen Jobs Strategy entschlossen. Als Begründung nennt sie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die unter den Mitgliedländern immer noch grossen Unterschiede in der Partizipation (vor allem Kontinentaleuropa),</li> <li>• den erfolgreichen Eintritt der asiatischen Schwellenländer in die Weltmärkte, was in den OECD-Ländern erhebliche Umstellungen der Wirtschaftsstruktur erfordert und</li> <li>• die demographische Alterung.</li> </ul> <p>Die neue Jobs Strategy ist breiter angelegt als die von 1994 und umfasst 4 Pfeiler:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• eine stabilitätsorientierte Makropolitik,</li> </ul>
--------------------------	---



- die Beseitigung von Hindernissen für die Arbeitsmarktpartizipation und für die Stellensuche,
- die Bekämpfung von Arbeits- und Produktmarktrestriktionen, welche die Arbeitsnachfrage behindern und
- den Aufbau und die Erhaltung von arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten und Wissen (Humankapital).

Partizipationsraten der Frauen in Frankreich und Skandinavien

Die nordischen Länder liegen punkto Arbeitsvolumen aufgrund der hohen Erwerbsbeteiligung kombiniert mit Vollzeitarbeit bei den Frauen in den obersten Rängen und können als gute Praxis dienen. Günstige Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen den Frauen in diesen Ländern, aber auch z.B. im Vereinigten Königreich und in Frankreich trotz vergleichsweise hohen Fruchtbarkeitsraten mit einem hohen Beschäftigungsgrad erwerbstätig zu sein.

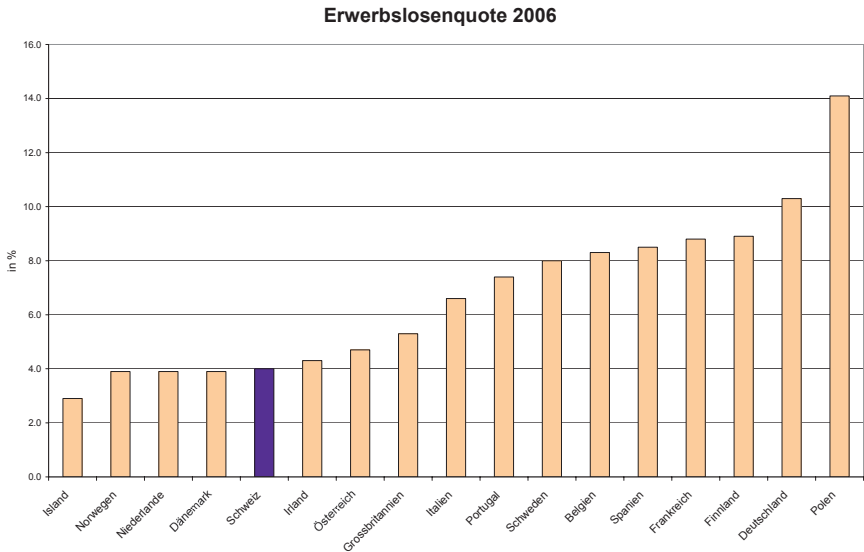


Vorbildrolle der Schweiz betr. Partizipation

Gemäss dem Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im Erwerbsalter zeigt die obige Grafik, dass die Schweiz sich in einer guten Situation befindet. Dies trifft besonders für die Altersklasse der 50- bis 64-Jährigen zu.

Etwas anders sieht das Bild bei den Erwerbslosenquoten aus. Hier

befinden sich Norwegen, Island, Österreich, die Niederlande, Irland und Dänemark auf annähernd gleichem Niveau wie die Schweiz.



## 6 Die neuen Stossrichtungen

Fortsetzung der laufenden Reformen (ältere Arbeitnehmer, Vereinbarkeit von Beruf und Familie)

### Ältere Arbeitnehmer

Das schweizerische Drei-Säulen System ist in der Lage, die demographische Alterung zu meistern. Dies bestätigt die im internationalen Vergleich hohe Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer. Dagegen muss das Bestehende gezielt weiterentwickelt und den veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen angepasst werden. Anreizneutralität bedeutet, dass die Wahl des Pensionierungszeitpunkts weder künstlich versüsst noch vergällt werden soll. Der Erwerbstätige soll nach Massgaben der Kosten und Erträge frei wählen können, wann und wie er aus dem Erwerbsleben ausscheiden will.

Kernpunkt sind die Vorlagen zur anreizneutralen Ausgestaltung der Sozialversicherungen, die sich gegenwärtig im Parlament befinden. Die Zeichen stehen gut, dass die vorgeschlagene Weiterentwicklung der Vorsorgewerke ohne grosse Abstriche realisiert werden kann. Noch ausstehend sind die Massnahmen zur Wiedereingliederung der Stellensuchenden,

welche in der kommenden Revision des AVIG enthalten sind.

Der Erfolg der Reintegration älterer Stellensuchender wird aber in erster Linie von einer zielgerichteten Weiterentwicklung des Vollzugs abhängen. Es handelt sich dabei um einen Prozess über mehrere Jahre, der eben erst einsetzt und mit dem wachsenden Anteil älterer Arbeitnehmer an Bedeutung gewinnen wird. Weil die künftigen Problembereiche nicht sicher vorausgesagt werden können, sollen nicht Massnahmen "auf Vorrat" entwickelt, sondern die Bedingungen verbessert werden, dass Probleme rasch erkannt und gelöst werden können. Das heutige dezentrale System, welches einen regen Erfahrungsaustausch zwischen den Vollzugstellen im Rahmen des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter begünstigt, ist dafür bestens geeignet.

Zur Förderung der Arbeitsfähigkeit älterer Arbeitnehmer wird gegenwärtig ein Programm „Arbeitsbedingungen und Gesundheit“ entwickelt. Seine Ziele sind:

- Weniger unfreiwillige vorzeitige Altersrücktritte aus dem Erwerbsleben aus Gründen der Gesundheit oder Demotivation.
- Betriebe, insbesondere KMU, sind sensibilisiert und werden im Bestreben unterstützt, die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit ihrer Beschäftigten in allen Phasen ihrer Erwerbsbiographien zu erhalten.

### **Beruf und Familie: Handlungsfelder und Kompetenzverteilung**

Damit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gefördert werden kann, müssen die Rahmenbedingungen in den folgenden drei Handlungsfeldern verbessert werden:

- *Familienexterne Betreuung der Kinder im Vorschul- und Schulalter* : Kompetenzen hauptsächlich bei den Gemeinden, teilweise bei den Kantonen und dem Bund und vereinzelt bei den Unternehmen.
- *Familienfreundliche Arbeitsbedingungen in Unternehmen* : Kompetenzen bei den Unternehmen
- Bremsende Rahmenbedingungen – vor allem im Bereich der finanziellen Anreize – für die Erwerbsbeteiligung der Eltern: Kompetenzen bei allen drei föderalen Ebenen.

Auf Grund der verfassungsmässigen Kompetenzordnung ist der Handlungsspielraum des Bundes in den drei Bereichen beschränkt. Deshalb stellt er neben den Aktivitäten, in denen er Kompetenzen hat, Instrumente bereit, mit denen Massnahmen der Kantone, Gemeinden und der Wirtschaft gefördert

werden können.

Mit Ausnahme von Projekten, welche übergeordnet koordiniert und kommuniziert werden (z.B. auf interkantonaler Stufe mit HarmoS) gibt es keine umfassende Übersicht bezüglich der laufenden und geplanten Aktivitäten. So stellen beispielsweise im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung derzeit weder der Bund, noch die Kantone und die hauptsächlich dafür zuständigen Gemeinden Informationen zur Verfügung.

Mit der Motion Fehr 03.3603 wird der Bundesrat beauftragt, einen umfassenden Massnahmenplan für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erarbeiten. Er bezieht dabei Kantone, Gemeinden, Sozialpartner und NGO mit ein. Die Federführung liegt gemeinsam bei EVD und EDI.

Bessere Integration der Invaliden und der Personen mit niedriger Qualifikation

### **Invalidität**

Im Bereich der Invalidität steht die Umsetzung der 5. IVG Revision (und damit Vollzugsaufgaben) im Vordergrund. Die Leitlinie ist 'Wiedereingliederung vor Rente'. Diese Massnahmen stützen sich auf die folgenden Instrumente:

- Früherfassung und Frühintervention
- Integrationsmassnahmen
- Erschwerung des Zugangs zur Rente

### **Integration**

Die Integrationspolitik enthält ein Paket von verschiedenen Massnahmen, in erster Linie aus den Bereichen Sprache, Bildung und Arbeit. Auch hier geht es in der näheren Zukunft um eine wirkungsvolle Umsetzung.

Das neue Ausländergesetz, das am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird, legt die Grundsätze und Rahmenbedingungen der Integrationspolitik fest. Integration ist eine Querschnittsaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie von weiteren Partnern.

Die Sprachförderung bildet einen Schwerpunkt der Integrationsmassnahmen. Als prioritär werden Massnahmen in den Bereichen Berufsbildung und Arbeit eingestuft.

Weitere ergänzende Massnahmen werden in den Bereichen der Verbesserung der Situation in Wohngebieten, der spezifischen Integrationsförderung, der öffentlichen Sicherheit, des Sports, der Gesundheit, des Wohnens, der Raumentwicklung, der Statistik oder der Rassismusbekämpfung entwickelt.

Bestätigung und Ausweitung der Personenfreizügigkeit

### **Referendumsfähiger Bundesbeschluss betreffend Weiterführung ...**

Das Freizügigkeitsabkommen ist seit 1. Juni 2002 in Kraft und wurde für eine erstmalige Periode von sieben Jahren abgeschlossen. Vor Ablauf des Abkommens wird die Schweiz 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.

### **... und Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien**

Gemäss dem Protokoll zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien kann die Schweiz bis sieben Jahre nach dessen Inkrafttreten gegenüber rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen ihre arbeitsmarktlichen Zugangsbeschränkungen (Kontingente, Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) aufrechterhalten. Es wurden jährlich ansteigende Bewilligungskontingente vereinbart. So können bulgarischen und rumänischen Staatsangehörigen im ersten Jahr für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit 362 Daueraufenthaltsbewilligungen und 3620 Kurzaufenthaltsbewilligungen ausgestellt werden. Diese Kontingente steigen jährlich an und erreichen im siebten Jahr nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls 1207 Daueraufenthalts- und 11'664 Kurzaufenthaltsbewilligungen. Nach Ablauf dieses Übergangsregimes von sieben Jahren erlaubt eine einseitige Schutzklausel der Schweiz während dreier Jahre eine Wiedereinführung von Bewilligungskontingenten im Falle einer unerwünscht grossen Einwanderung. Bei einem wahrscheinlichen Inkrafttreten des Protokolls II im Laufe 2009 würde die Übergangsregelung insgesamt bis längstens 2019 laufen.

In der Schweiz hat das Parlament in der Sommersession 2008 über das Protokoll beraten und zum Personenfreizügigkeitsabkommen einen referendumsfähigen Beschluss verabschiedet.

## **Bibliographie**

Aeberhardt W., Schläpfer M. (2006), Ältere Arbeitnehmende und Wirtschaftswachstum, in "Die Volkswirtschaft" 4-2006

Aeberhardt W., Ragni T. (2006), Evaluation arbeitsmarktliche Massnahmen - Grundlinien des zweiten Forschungsprogramms, in "Die Volkswirtschaft" 10-2006

Kottmann H. (2006), Anreizneutrale Ausgestaltung der Sozialversicherungen, in "Die Volkswirtschaft" 4-2006

Küng Gugler A. (2004), Vereinbarkeit von Beruf und Familie - eine sozioökonomische Herausforderung, in "Die Volkswirtschaft" 11-2004

Leu R. et. al. (2007) Erwerbsabhängige Steuergutschriften - Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz, EFD Bern

OECD (2007), Employment Outlook 2007, OECD Paris

SECO (2007), KMU Handbuch Beruf und Familie, SECO Bern

Weiss J. A., Ilmarinen J. E (2006), Erhaltung der Arbeitsfähigkeit älterer Arbeitnehmer in "Die Volkswirtschaft" 4-2006

## **Teil II / Kapitel 6**

**Bernhard Weber**

---

# **Exzellenz der Bildung**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Zusammenhang mit dem Wachstum .....</b>	<b>265</b>
<b>2. Definition des Analysebereichs .....</b>	<b>266</b>
<b>3. Die seit 2002 unternommenen Reformen .....</b>	<b>268</b>
<b>4 Die Lage der Schweiz.....</b>	<b>272</b>
<b>5 Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practice .....</b>	<b>275</b>
<b>6 Die neuen Stossrichtungen .....</b>	<b>276</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>278</b>



## 1. Zusammenhang mit dem Wachstum

Der Zusammenhang von Humankapital, Innovationsvermögen und Wachstum

Die Befähigungen der einzelnen Arbeitskräfte streuen in bedeutendem Mass. Die qualifikatorische Zusammensetzung der Erwerbstätigen, d.h. das Humankapital, das sie in den Erwerbsprozess einbringen, ist deshalb eine bedeutende Determinante der Stundenproduktivität, und eine Höherqualifizierung der einzelnen Beschäftigten sollte sich positiv auf das Wachstum auswirken. Über die richtigen beruflichen Qualifikationen, d.h. das nötige Humankapital zu verfügen, hat insbesondere auch eine grosse Bedeutung, will eine Firma technologisch fortgeschrittene Kapitalgüter einsetzen, Humankapitalintensität und Sachkapitalintensität gehen deshalb Hand in Hand. Dabei ist jeweils ein Teil des Wissens an die Person gebunden und verlässt die Firma beim Stellenwechsel des Wissensträgers, ein anderer Teil ist an die Firma gebunden. Gerade dieses betriebspezifische Know-how ist eine wesentliche Determinante des Innovationsvermögens der Unternehmen. Aufgrund dieser engen Verbindung zwischen Wissen und Innovationsvermögen werden im vorliegenden und nächsten Kapitel zunächst der Aufbau von Humankapital, dann die Innovationsleistung der Unternehmen diskutiert.

Die Bedeutung von Marktversagen

Investitionen in Humankapital erbringen nicht nur Erträge, sie verursachen auch volkswirtschaftliche Kosten : Die Ausbilder kosten und es entfallen die Arbeitsleistungen der Absolventen von Ausbildungsgängen. Gesucht sind aus Wachstumssicht entsprechende Humankapitalinvestitionen mit einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis, also einer hohen Rendite. Eine Möglichkeit, insbesondere rentable Investitionen zu fördern, besteht darin, die Institutionen und Finanzierungsmechanismen im Bildungs- und Forschungssystem stärker so auszugestalten, dass Marktsignale über den Ertrag von Humankapitalinvestitionen eine Steuerungsfunktion wahrnehmen können.

Empirische Befunde

Zwei Formen von Marktversagen sind allerdings zu berücksichtigen: Zum einen ist Bildung mit positiven Externalitäten verbunden und (Grundlagen-) Forschung weist teilweise den Charakter eines öffentlichen Gutes auf. Reine Marktlösungen würden in diesen Bereichen zu volkswirtschaftlich suboptimalen Investitionsniveaus führen. Im Bereich der Bildungsfinanzierung sind zudem Imperfektionen des Kapitalmarktes zu berücksichtigen: Wegen der Unmöglichkeit, Humankapital als Sicherheit zu hinterlegen, sind private Bildungskredite nur gegen hohe Risikoprämien zu erhalten. Probleme der Informationsasymmetrie verhindern die Entstehung eines flächendeckenden Kreditmarktes. In abgeschwächtem Ausmass tangieren Finanzierungsrestriktionen auch die F&E-Tätigkeit.

Trotz relativ eindeutiger theoretischer Erwartungen bleibt der Nachweis, wonach Humankapital positiv auf das Wirtschaftswachstum wirkt, bis heute schwierig. Dennoch darf man festhalten, dass neuere Arbeiten den positiven Zusammenhang mehrheitlich stützen.<sup>1</sup> Für hoch entwickelte Länder wie die Schweiz dürften am ehesten weitere Investitionen in die tertiäre Ausbildung sowie in F&E mit positiven Wachstumswirkungen verbunden sein.<sup>2</sup>

## 2. Definition des Analysebereichs

Handlungsoptionen des Bundes: Regulierung und Finanzierung

### **Regulierung**

Die Regulierungskompetenz im Bildungsbereich liegt grundsätzlich bei den Kantonen. Mit den neuen Bildungsartikeln in der Bundesverfassung wurde das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen in der Bildung indes revidiert, wobei am Grundsatz, wonach der Bund subsidiär eingreift, festgehalten wurde. Er kann seine Regelungskompetenzen (vgl. unten) nur ausüben, wenn sich die Kantone untereinander nicht auf eine Harmonisierung einigen können. Solche Bestrebungen der Kantone, die Bildungssysteme der Primar- und der Sekundarstufe I stärker zu harmonisieren, sind im Gange. Das Konkordat HarmoS wurde am 14. Juni 2007 von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren genehmigt und steht nun in den kantonalen Beitrittsverfahren. Es tritt in Kraft, wenn mindestens 10 Kantone beigetreten sind.

### **Finanzierung**

Ein zweiter Ansatzpunkt des Bundes liegt darin, dass er gewisse Bildungsangebote (mit)finanziert. Über die Wahl der Kriterien, nach denen der Bund seine Finanzierung ausrichtet, kann er einen Einfluss auf die Entwicklung des Bildungssystems nehmen. Auch eine stärkere Ausrichtung der Bildungspolitik des Bundes auf die Wachstumspolitik kann entsprechend über diesen Einflusskanal erfolgen.

Institutionelle Zuständigkeiten nach Bildungsstufen

### **Vorschule/obligatorische Schule**

Die Verantwortung für öffentliche vorschulische Angebote sowie die obligatorische Schule liegt grundsätzlich bei den Kantonen. Kraft der neuen Bildungsartikel in der Verfassung erhält der Bund neu eine subsidiäre Regulierungskompetenz in ausgewählten Teilgebieten wie bspw. dem Einschulungsalter, der Schuldauer, den Bildungszielen, der Anerkennung von

---

<sup>1</sup> vgl. Topel (1999) für einen Überblick über die Wachstumstheorie. Neuere Arbeiten: Hanushek and Kimko (2000), de la Fuente & Domenech (2005), Ciccone & Papaioannou (2006).

<sup>2</sup> vgl. Aghion et. al. (2005).

Abschlüssen und der Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Schulstufen und –typen.

### **Sekundarstufe II**

Die Kompetenz für die Ausbildung auf Sekundarstufe II liegt in erster Linie bei den Kantonen. Einen Regulierungsrahmen steckt der Bund über das Berufsbildungsgesetz ab, welches 2004 in revidierter Fassung in Kraft getreten ist. Im Bereich allgemeinbildender Schulen sind die Kantone federführend, wobei die Anerkennung der Maturaabschlüsse auf Bundesebene über die Maturitäts-Anerkennungsverordnung geregelt ist.

### **Tertiärstufe**

Auf Tertiärstufe sind die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen geteilt. Während der Bund für die Eidgenössisch Technischen Hochschulen die volle Verantwortung hat, übt er bei den kantonalen Universitäten und bei den Fachhochschulen eine Steuerungsfunktion insbesondere durch seine Mitfinanzierung aus. Dabei geniessen die Bildungsinstitutionen im schweizerischen System weitreichende Freiheit, wie sie die Bundesmittel verwenden möchten. Die Steuerungswirkung der Zuteilungsmechanismus bei den Beiträgen bleiben indes für die Entwicklung in den Institutionen bedeutend. Zudem verlangt der Bund (heute v.a. im Bereich der Fachhochschulen) Rechenschaft über die Qualität von Ausbildung und Forschung.

### **Quartäre Stufe (Weiterbildung)**

Die Verantwortung für die berufliche Weiterbildung liegt bewusst stark bei den einzelnen Arbeitnehmenden, bzw. den Unternehmen, welche diese Personen beschäftigen. Auf Seiten des Staates liegt die Verantwortlichkeit für die Weiterbildungspolitik grundsätzlich bei den Kantonen. Der Bund leistet heute auf der Grundlage des neuen Berufsbildungsgesetzes Unterstützung im Bereich der berufsorientierten Weiterbildung. Neu stellt Artikel 64a BV Grundlage für die Weiterbildungspolitik des Bundes dar.

Ein Spezialfall stellt die Arbeitslosenversicherung (ALV) dar, welche über ihre arbeitsmarktlichen Massnahmen der grösste öffentliche Anbieter von berufsorientierter Weiterbildung geworden ist. Mit Ausnahme der ALV ist das staatliche Engagement im Bereich der Weiterbildung jedenfalls deutlich geringer als auf den drei anderen Bildungsstufen.

### 3. Die seit 2002 unternommenen Reformen

Stossrichtungen des Wachstumsberichts Im Wachstumsbericht 2002 wurden für den Bildungs- und Innovationsbereich vier Stossrichtungen genannt:

- Stärkung der tertiären Ausbildung
- Anpassung des Bildungssystems an die Erfordernisse der Wissens- und Kommunikationsgesellschaft
- Laufende Überwachung der Effizienz des Bildungssystems
- Sicherung einer hohen Qualität der Forschung

Die Massnahmen des Wachstumspakets Im Licht der BFT-Botschaft 2004-2007, die 2004 bei Verabschiedung des Wachstumspakets bereits vorlag, legte dieses bei den Massnahmen im Bildungsbereich einen Akzent auf Grundlagenarbeiten. Zwei Prüfaufträge wurden erteilt :

- Analyse der Notwendigkeit einer Stärkung der tertiären Bildung und für Massnahmen zur Effizienzsteigerung

Die Frage der Stärkung der tertiären Bildung wurde im Zusammenhang mit der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation (BFI) in den Jahren 2007-2011 behandelt.<sup>3</sup> Die Frage der Effizienz des tertiären Bildungssystems stellt sich v.a. auch bei der aktuellen Ausarbeitung des geplanten neuen Hochschulgesetzes (HFKG).

- Prüfung der Rolle des Bundes im berufsorientierten Weiterbildungsbereich

Diese Frage konnte im Rahmen des ersten Wachstumspaketes nicht abschliessend geklärt werden.<sup>4</sup> Die offenen Fragen sollen demnächst durch eine Experten-Gruppe aufgenommen werden, welche mit der Ausarbeitung einer Botschaft zu einem Weiterbildungsgesetz beauftragt werden soll.

---

<sup>3</sup> Eine Grundlage bildete u.a. der im Rahmen des Wachstumspakets initiierte Bericht : « La Suisse dans une économie globalisée de la connaissance », D. Foray et S. Lhuillery, EPFL, 2005 (nur auf Französisch). Die Umsetzung der Ziele der BFI-Botschaft werden laufend überwacht. Vgl. Strategisches Controlling – Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie 2004-2007: Zwischenbericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Strategisches Controlling BFT“.

<sup>4</sup> Dem Bericht der Interdepartementalen Arbeitsgruppe über die Umsetzung des Wachstumspakets im Jahr 2006 wurde ein Bericht des BBT beigelegt, der erste Gedanken zur Rolle des Bundes in der Weiterbildung formulierte (vgl. weiter unten).

Der neue Bildungsartikel in der Verfassung	<p>Mit der Annahme der neuen Verfassungsbestimmungen am 21. Mai 2006 wird die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bildungssystem verstärkt. Ziel ist es, gemeinsam ein Bildungssystem zu schaffen und zu tragen, das eine hohe Qualität der Bildung garantiert, durchlässig ist und die Mobilität der Bevölkerung erleichtert. Die neuen Verfassungsbestimmungen definieren die Eckwerte, die in der ganzen Schweiz harmonisiert sein sollen, und legen fest, wie diese erreicht werden können. Die Zusammenarbeit umfasst grundsätzlich alle Bildungsstufen wenn auch in unterschiedlicher Intensität und Form. Die Verfassungsrevision gab - zusammen mit dem Schock der ersten PISA-Erhebung - der Koordination der Bildungsanstrengungen unter den Kantonen neuen Elan.</p>
Das HarmoS-Konkordat	<p>Mit dem HarmoS-Konkordat koordinieren die Kantone ihre Schulsysteme indem sie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. die Ziele des Unterrichts und die Schulstrukturen harmonisieren und</li> <li>b. die Qualität und Durchlässigkeit des Schulsystems durch gemeinsame Steuerungsinstrumente entwickeln und sichern.</li> </ul> <p>Wichtige Elemente des Konkordates sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einheitliches Einschulungsalter mit 4 Jahren</li> <li>- Einheitliche Bildungsstandards und Bildungsmonitoring</li> <li>- Förderung von Blockzeiten und Tagesstrukturen.</li> </ul> <p>Das Konkordat wurde von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren am 14. Juni 2007 einstimmig gutgeheissen. Nun folgt die Ratifizierung des Konkordates in den einzelnen Kantonen. In Kraft tritt das Konkordat voraussichtlich Anfang 2009, sofern mindestens zehn Kantone diesem beigetreten sind. Parallel haben die Kantone begonnen, ihre Schulsysteme an die gemeinsamen Eckwerte anzupassen.</p>
Berufsbildungsgesetz	<p>Das Berufsbildungsgesetz wurde revidiert und trat am 1. Januar 2004 in Kraft. Auf das Schuljahr 2005/2006 traten die ersten neuen Berufsbildungsverordnungen in Kraft.</p>
Maturitätsreform	<p>1995 trat eine Maturitätsreform (MAR95) in Kraft. Zwischen 2002 und 2004 (EVAMAR I) wurden die Umsetzung der Reform in den Kantonen und Schulen sowie die Konsequenzen für den Erfolg der Maturitätsausbildung untersucht. In der zweiten Phase (EVAMAR II, 2005-2008) wird das Schwerege-</p>

wicht der Evaluation auf die Erfassung von ausgewählten Elementen des Ausbildungsstandes der Schülerinnen und Schüler am Ende des Gymnasiums gelegt. Im Zentrum der Analysen steht das Ziel der Befähigung zu einem Studium.

Per 1. August 2007 trat eine parallele Teilrevision der Maturitäts-Anerkennungsverordnung des Bundes und des Schweizerischen Maturitätsanerkennungsreglements der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK in Kraft. Dabei wurde die Stellung der naturwissenschaftlichen Fächer sowie der Maturaarbeit gestärkt.

Weitere Fragen bspw. bzgl. der Dauer des Gymnasiums, der Bildungsziele, der Bestehensnormen, der zweisprachigen Maturität sollen zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen einer Totalrevision geklärt werden. Diese wird sich auf die laufende Evaluation der Maturitätsreform (EVAMAR) stützen, deren Ergebnisse ab Mitte 2008 vorliegen sollen.

Fachhochschulgesetz

Anfang Oktober 2005 traten das teilrevidierte Fachhochschulgesetz und die entsprechenden Ausführungserlasse in Kraft. Die Teilrevision des Fachhochschulgesetzes soll geeignete Rahmenbedingungen schaffen, damit sich die Fachhochschulen als konkurrenzfähige Ausbildungsstätten im nationalen und internationalen Hochschulraum behaupten und weiterentwickeln können. Die Teilrevision erweitert den Geltungsbereich des Gesetzes auf die Bereiche Gesundheit, Soziale Arbeit und Kunst, stellt die rechtlichen Grundlagen für ein zweistufiges Studiensystem mit Bachelor- und Masterabschlüssen bereit und verankert ein System der Akkreditierung und Qualitätssicherung.

BFI-Botschaft 2007-2011

Mit Verabschiedung der Gesetzesvorlagen, welche dem Parlament mit der Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008-2011 vorgelegt wurden, beschloss das Parlament ein Wachstum der Bundesbeiträge an die tertiären Bildungs- und Forschungsinstitutionen von jährlich 6.1%. Dieses Wachstum der Bundesmittel soll insbesondere der steigenden Anzahl Studierender Rechnung tragen, bedingt aber auch Effizienzsteigerungen.

Während bei den ETH und den kantonalen Universitäten (unter Berücksichtigung der Studierendenzahlen und einer gewissen Teuerung) stabile Grund- und Betriebsbeiträge gesprochen wurden, wurden die Beiträge für die Fachhochschulen und die Berufsbildung – im Rahmen der gesetzlichen Verpflichtungen – erhöht.

Durch eine deutliche Erhöhung der im Wettbewerb vergebenen Mittel zugunsten nationaler Forschungs- und Innovations-

tätigkeiten sollen deren Wettbewerbsfähigkeit gesteigert und der wissenschaftliche Nachwuchs besser gefördert werden können.

Zusätzliche Mittel wurden für die Zusammenarbeit zwischen Hochschulen sowie für ein verstärktes Monitoring des BFI-Bereichs gesprochen. Angestrebt wird damit eine weitere Portfoliobereinigung, die Schaffung von Exzellenzzentren und eine Erhöhung der Ausbildungseffizienz.

Zusätzliche Mittel wurden ferner für neue Initiativen bilateraler Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Ländern ausserhalb Europas vorgesehen.

Hochschullandschaft Schweiz

Unter der Bezeichnung "Hochschullandschaft Schweiz" haben Bund und Kantone eine Reform des schweizerischen Hochschulsystems lanciert. Im Zentrum steht die Schaffung eines kohärenten Hochschulraums Schweiz, der alle Hochschultypen (kantonale Universitäten, ETH, Fachhochschulen) umfasst. Mit dem neuen Verfassungsartikel wurden die notwendigen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen für eine starke, gesamtschweizerisch konzipierte Führung des ganzen Hochschulbereichs, für eine transparente Finanzierung, die gleichzeitig stärker leistungs- und resultatorientiert ist, für eine strategische Planung und eine verbesserte Aufgabenteilung unter den Hochschulen.

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

Ein erster Entwurf des Bundesgesetzes über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG), das die Vorstellungen zur Hochschullandschaft gesetzgeberisch umsetzt, war bis Ende Januar 2008 in der Vernehmlassung. Die Vorlage gliedert sich wie folgt:

- a) Gemeinsame Ziele
- b) Gemeinsame Organe von Bund und Kantonen
- c) Grundsätze zur Qualitätssicherung und Akkreditierungssystem
- d) Strategische Planung und Aufgabenteilung
- e) Finanzierung
- f) Ablösung von Fachhochschulgesetz und Universitätsförderungsgesetz.

## 4 Die Lage der Schweiz

Defizite in der vor-schulischen Bildung	Im Vergleich zu verschiedenen Ländern erfolgt die Einschulung in der Schweiz relativ spät, womit sich die Frage nach dem optimalen Einschulungsalter stellt. Vorschulische Bildungsangebote (vor dem 4. Altersjahr) sind in der Schweiz heute weitgehend privat finanziert und vergleichsweise wenig verbreitet. Insbesondere im Zusammenhang mit der Integration von Kindern mit Migrationshintergrund könnten frühe Bildungsangebote bzgl. Spracherwerb relativ viel bringen. Generell erhofft man sich von solchen Angeboten, dass der Bildungserfolg von Kindern aus sozial benachteiligten Haushalten gesteigert wird.
Gute Position in der Grundausbildung gemäss PISA	Bezüglich der Bildungsqualität der obligatorischen Schule - gemessen anhand der Ergebnisse von PISA 2006 - liegt die Schweiz in allen getesteten Disziplinen der Naturwissenschaften, der Mathematik und 2006 erstmals auch der Lesekompetenzen signifikant über dem OECD Durchschnitt (vgl. BFS 2007). Der Anteil an Schülern mit schwacher Sprachkompetenz konnte zwischen 2000 und 2006 von 20% auf 16% gesenkt werden. Allerdings ist auch dieser Anteil wegen der hohen Bedeutung der Sprachkompetenzen für die Chancen auf dem Arbeitsmarkt als hoch einzustufen. Auch ist der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Schulerfolg in der Schweiz relativ eng: Mit anderen Worten gelingt es unserem System eher schlecht, soziale Ungleichheiten auszugleichen.  Angesichts des im internationalen Vergleich hohen Ressourceneinsatzes stellt sich insgesamt die Frage nach der Effizienz der Mittelverwendung (vgl. OECD, 2007a).
Hohe Bildungsbeteiligung auf Sekundarstufe II	Auf der <i>Sekundarstufe II</i> schneidet die Schweiz im internationalen Vergleich gut ab. Die Bildungsbeteiligung ist – u.a. dank dem dualen Bildungssystem - hoch. Im Jahr 2005 verfügten 88% der 25-34 jährigen Bevölkerung in der Schweiz über einen Abschluss auf Sekundarstufe II. Der entsprechende OECD-Mittelwert lag bei 77% (OECD, 2007a). Für die Integration in den Arbeitsmarkt ist eine Berufsbildung sehr bedeutend – und zwar auch dann, wenn später nicht mehr der gelernte Beruf aus-geübt wird. Inwieweit die Berufsausbildung die Jugendlichen auch auf zukünftige Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt – und insbesondere die Entwicklung zur Wissensgesellschaft – optimal vorbereitet, ist eine offene Frage. Mit der Einführung der Berufsmatura und der Revision des Berufsbildungsgesetzes wurden die Rahmenbedingungen diesbezüglich jedenfalls deutlich verbessert. Deklariertes Ziel der Berufsbildung ist es heute, neben der Befähigung zur Berufsausübung die Absolventinnen auch zu befähigen, sich wei-



terzubilden oder auf tertiärer Stufe weiter auszubilden.

Eine wachsende Bildungsbeteiligung auf Tertiärstufe

Die Bildungsbeteiligung auf Tertiärstufe hat in den vergangenen Jahren weiter zugenommen. Der gleiche Trend war auch in praktisch allen OECD-Ländern festzustellen, womit sich die relative Positionierung der Schweiz nicht grundlegend verändert hat.

Auf der Hochschulstufe (sog. Tertiärstufe ISCED 5A) lag die Schweiz 2005 mit einer Abschlussquote von knapp gut 27% deutlich unter dem Schnitt aller OECD-Staaten mit gut 36% (BFS, Bildungssystemindikatoren, 2008). Mit der Hebung der Fachhochschulen auf die Hochschulstufe verringerte sich der Rückstand in internationalen Vergleich jedoch deutlich.

Die tertiäre Stufe Höhere Berufsbildung (ISCED 5B) nimmt in der Schweiz demgegenüber eine wichtige Stellung ein, auch ohne die heutigen Fachhochschulen. Mit einer Abschlussquote von rund 10% lag die Schweiz 2005 leicht über dem OECD-Schnitt von rund 9% (BFS, Bildungssystemindikatoren, 2008).

welche durch zusätzliche öffentliche Mittel gestützt wird.

Die zunehmende Bildungsbeteiligung auf Tertiärstufe und der Aufbau der Fachhochschulen spiegelte sich auch in einem Anstieg der öffentlichen Mittel für die tertiäre Bildung wider, wobei der überwiegende Teil der öffentlichen Mittel in die sog. Tertiärstufe A (Hochschulen) fliesst.<sup>5</sup> Bei den Gesamtausgaben für den Tertiärbereich A gemessen am BIP liegt die Schweiz international mit rund 1.3% im Mittelfeld, setzt man die Ausgaben pro Studierenden in Relation zum BIP pro Kopf, liegt sie mit knapp 2% jedoch an der Spitze. In der Schweiz werden also relativ wenige Personen tertiär ausgebildet, die Ausbildungen sind aber sehr teuer. Auch wegen der Dynamik der Ausgabenentwicklung stellt sich die Frage nach einem effizienten Ressourceneinsatz hier in besonderem Masse.

Einen wichtigen Ansatzpunkt für Effizienzsteigerungen bilden Kostenvergleiche vergleichbarer Studiengänge an verschiedenen Bildungsinstitutionen. Solche Vergleiche sind jedoch erst seit kurzem verfügbar. Ursachen für Kostendifferenzen sind - abgesehen von unterschiedlichen durchschnittlichen Studiendauern - bislang kaum bekannt.

---

<sup>5</sup> Bildungsbericht Schweiz: SKBF(2006), S.176

<p>Bildungsrenditen rechtfertigen öffentliche Bildungsausgaben.</p>	<p>Soziale Bildungsrenditen bewegen sich in der Grössenordnung von 5% für Universitäten bis 9% oder 10% bei Fachhochschulen oder höheren Berufsbildungen.<sup>6</sup> Insbesondere Investitionen in berufsorientierte, tertiäre Ausbildungen scheinen sich für die Gesellschaft, aber auch aus Sicht der Individuen auszuzahlen. Ein wichtiger Grund für die erhöhten Renditen von berufsorientierten gegenüber universitären Hochschulausbildungen liegt in der geringeren durchschnittlichen Studiendauer. Auch Investitionen in universitäre Ausbildung weisen jedoch für die Gesellschaft Ertragsraten auf, die über dem langfristigen Realzinssatz der meisten öffentlichen Investitionsvorhaben liegen dürften. Nicht enthalten sind bei derartigen Berechnungen von Bildungsrenditen zudem mögliche positive Externalitäten.</p>
<p>Schweizer Hochschulen sind international konkurrenzfähig.</p>	<p>Die Schweizer Hochschulen weisen im internationalen Vergleich eine gute Klassierung auf. Insbesondere die beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen geniessen international einen ausgezeichneten Ruf. Auch studieren an Schweizer Hochschulen vergleichsweise viele Ausländerinnen und Ausländer - was insbesondere auf der Doktorandenstufe als Indiz für die hohe Qualität von Ausbildung und Forschung der Schweizer Hochschulen zu werten ist.</p>
<p>Hohe Weiterbildungsbeteiligung</p>	<p>Im Bereich von Aktivitäten des lebenslangen Lernens (Weiterbildung) gehört die Schweiz – gemäss neuesten Statistiken - zu den Ländern mit überdurchschnittlicher Beteiligung.<sup>7</sup> Frühere Statistiken liessen die Schweiz in diesem Punkt eher schlechter erscheinen. Dennoch stellt sich angesichts einer steigenden Bedeutung der Weiterbildung die Frage, ob eine Optimierung der Weiterbildungspolitik in der Schweiz angezeigt wäre. Diese Frage wird auf Bundesebene bei der Ausarbeitung von Vorschlägen für eine Weiterbildungspolitik aufgenommen werden.</p>

---

<sup>6</sup> Bildungsrenditen errechnen sich auf der Basis von Lohn-Altersprofilen von Personen mit unterschiedlichen Ausbildungen. Die Kosten von Bildungsinvestitionen ergeben sich aus den direkten Bildungsausgaben zuzüglich des entgangenen Brutto-Lohneinkommens während der Ausbildung. Der Ertrag errechnet sich aus dem Brutto-Lohnvorteil, welchen Personen mit höherer Ausbildung gegenüber Personen der nächst-tieferen Bildungsstufe erlangen. Als soziale Bildungsrendite im obigen Sinne wird der Zinssatz verstanden, welcher die Ausbildungskosten mit den abdiskontierten Erträgen gleichsetzt (vgl. Wolter und Weber, 2005).

<sup>7</sup> Der hier zu Grunde gelegte Indikator bezieht sich auf die erwartete Anzahl Stunden an berufsorientierten, informellen Lernaktivitäten (inkl. Weiterbildung), welche Personen über ein 40 jähriges Erwerbsleben hinweg im Durchschnitt absolvieren. Nicht berücksichtigt werden Ausbildungen, welche zu einem formalen Abschluss gemäss ISCED Klassifikation führen. Basisjahr für diesen Vergleich ist 2003. Quelle: OECD, 2007a, Chart 5.1

## 5 Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practice

Empfehlungen der OECD

Die Empfehlungen der OECD zur Bildungspolitik der Schweiz sind dem neuesten Länderbericht zur Schweiz zu entnehmen.<sup>8</sup> Sie zielen in die folgenden Richtungen:

- Förderung vorschulischer Bildung und frühere Einschulung
- Intensivierung der Sprachförderung von Kindern mit Migrationshintergrund.
- Erhöhung der Bildungsqualität auf Sekundarstufe (bereits in der obligatorischen Schule)
- Erhöhung der Effizienz der Fachhochschulen und Universitäten durch stärkere Spezialisierung, Finanzierung durch Kopfpauschalen („funds follow students“) und bessere Qualitätskontrolle.
- Erhöhung von Studiengebühren auf Tertiärstufe bei hohen privaten Bildungsrenditen. Stipendiensystem nach dem Vorbild von Australien: Studienfinanzierung über Darlehen, welche nach Studienabschluss zurückbezahlt werden müssen, sofern das Einkommen gewisse Schwellen überschreitet.
- Förderung des lebenslangen Lernens.

Durchschnittsalter von Studienabgängern in der Schweiz und in der EU

Im internationalen Vergleich sind die Studienabgängerinnen und -abgänger in der Schweiz bereits relativ alt. Ursachen dafür sind einerseits ein relativ spätes Einschulungsalter, sowie eine überdurchschnittliche Studiendauer auf der Universitätsstufe (Lizenziat bzw. Master als Normalabschluss).

Mit den vorgesehenen (HarmoS) und den eingeleiteten (Bologna-) Reformen dürfte das Durchschnittsalter bei Erreichen eines tertiären Erstabschlusses tendenziell sinken.

---

<sup>8</sup> vgl. OECD (2007b), S.46.

## 6 Die neuen Stossrichtungen

Institutionelle Zu- ständigkeiten	Wie weiter oben dargelegt liegt die Zuständigkeit für die Bildungspolitik auf verschiedenen institutionellen Ebenen. Bei der Umsetzung der Wachstumspolitik wird diesem Aspekt gebührend Rechnung getragen. Stossrichtungen in Politikbereichen, welche die Kantone betreffen, sind als Empfehlungen aufzufassen, wie sie sich aus einer Analyse der Schweizer Wachstumspolitik insgesamt ergeben.
Erhöhung des Angebots auf Vorschulstufe	Die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen mit Kindern im Vorschulalter ist in den letzten gut 15 Jahren stark angestiegen. Entsprechend stieg auch die Nachfrage nach vorschulischen Betreuungsangeboten stark an. Gemäss verschiedenen Analysen vermochte das Angebot diese Nachfrage nicht in ausreichendem Mass zu befriedigen. Ein Nachholbedarf wird sowohl betreffend des Engagements der öffentlichen Hand (bzgl. finanzieller Unterstützung, Koordination und Information) als auch bzgl. des Engagements der Unternehmen identifiziert.
Fortsetzung der Reformen in der obligatorischen Schule	Die obligatorische Schulbildung bildet die Grundlage aller darauf aufbauenden Ausbildungsstufen. Bestrebungen, die Effizienz und Qualität dieser Schulstufe zu erhöhen sind daher für den Ausbau des Humankapitalbestandes unserer Volkswirtschaft von eminenter Bedeutung. Auch zur Förderung der sozialen Mobilität kommt der obligatorischen Schulbildung eine zentrale Rolle zu. Die Umsetzung des HarmoS-Konkordates geniesst deshalb bildungs- und wachstumspolitisch einen herausragenden Stellenwert.
Stärkung des Wettbewerbs auf der Gymnasialstufe	Die Maturität gewährleistet den Zugang zu Hochschulausbildungen. Die Qualität dieses Bildungsabschlusses ist von entsprechend hoher Bedeutung. Durch eine Stärkung des Wettbewerbselementes zwischen verschiedenen Gymnasien - z.B. durch eine freie Schulwahl oder ein ausgebautenes Bildungsmonitoring - könnte diesem Ziel Nachdruck verliehen werden.
Gewährleistung des Zugangs zu tertiären Ausbildungen, auch durch Darlehen	Der Zugang zu Ausbildungen auf der Tertiärstufe könnte nicht nur durch Stipendien, sondern auch durch die Gewährung von Darlehen weiter verbessert werden, namentlich wenn vermehrt Semestergebühren in Abhängigkeit der tatsächlichen Kosten eines Ausbildungsgangs erhoben werden sollten. Die Rückzahlung von Darlehen könnte vom Erfolg, d.h. bspw. vom Erreichen einer bestimmten Einkommensschwelle, abhängig gemacht werden. Damit könnte der Angst der Studierenden vor einer übermässigen Verschuldung entgegengewirkt werden.

Förderung der hohen Qualität der Schweizer Hochschulen

Die Exzellenz der Schweizer Hochschulen ist zu fördern. Wichtige Voraussetzung dafür ist, dass Hochschulen mit ausreichend finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Genau so wichtig ist jedoch, dass die einzelnen Institutionen den Anreiz haben, ihrem Zielpublikum entsprechend die optimale Qualität von Bildung und Forschung anzubieten. Hohe Qualität bzw. eine kosteneffiziente "Produktion" von Bildung und Forschung sollte finanziell belohnt werden. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass die Qualität systematisch überwacht und entwickelt wird. Internationalen Vergleichen kommt vor allem im Hochschulbereich eine grosse und weiter wachsende Bedeutung zu.

Lösungen für die Weiterbildung

Im Bereich der Weiterbildung hat der Bund seine Rolle noch zu klären. Im Rahmen des Wachstumspaketes wurden folgende Themenfelder identifiziert, welche bei der Ausformulierung einer Weiterbildungspolitik aus Sicht des Bundes zu prüfen wären:

- a) Der Aufbau eines (freiwilligen) Zertifizierungssystems mit dem Ziel, die Qualität von Weiterbildungsangeboten zu sichern.
- b) 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) Förderung der Forschung und Statistik zur Gewinnung von steuerungsrelevantem Wissen im Bereich der Weiterbildung
- e) Koordination der Aktivitäten von Bund, Kantonen und Wirtschaft, um die Effektivität der auf verschiedenen Ebenen unternommenen Aktivitäten zu erhöhen.
- f) Möglichkeiten zur Förderung der Weiterbildungsbeteiligung, allenfalls auch bei spezifischen Zielgruppen (z.B. sog. „bildungsferne Schichten“).

## Bibliographie

Aghion Ph., Leah Boustan, Caroline Hoxby and Jerome Vandenbussche (2005), "Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth", *NBER-Working Paper*.

BFS 2007, *PISA 2006: Leistungen der 15-jährigen Schülerinnen und Schüler in der Schweiz*. Pressemitteilung BFS/EDK, 4.12.2007.

Ciccone, A. and E. Papaioannou (2006), "Human Capital, the Structure of Production, and Growth", *European Central Bank Working Paper Series*, No. 623, May 2006.

Doménech, R. and de la Fuente A.(2006): "Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make? ".*Journal of the European Economic Association, Vol 4, No.1, 1-36*.

Foray D. & Lhuillery S. (2005), « La Suisse dans une économie globalisée de la connaissance », EPFL. Bericht im Auftrag des SBF (nur auf Französisch).

Hanushek, E. A. and D.D. Komko (2000), "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations", in: *American Economic Review*, Vol. 90, No. 5, 1184-1208.

OECD (2007a), *Education at a Glance 2007 - OECD INDICATORS*, Paris.

OECD (2007b), *OECD Economic Surveys - Switzerland*, Vol. 2007/19, November 2007 (Supplement No.1)

SKBF (2006), *Bildungsbericht Schweiz 2006*, Aarau.

Topel, R. (1999), "Labour Markets and Economic Growth", in: Ashenfelter, Orley C. & David Card (eds.), *Handbook of Labour Economics*, Vol. 3C, Elsevier, Amsterdam, etc., 2943-2984.

Wolter und Weber (2005), Bildungsrendite – ein zentraler ökonomischer Indikator des Bildungswesens“, in: *Die Volkswirtschaft 10-2005*, S.38-42.

## **Teil II / Kapitel 7**

**Jiri Elias**

---

# **Die Wahrung des technologischen Vorsprungs**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Zusammenhang mit dem Wachstum .....</b>	<b>281</b>
<b>2. Die Lage in der Schweiz.....</b>	<b>281</b>
<b>3. Synthetische Einschätzung .....</b>	<b>286</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>288</b>



## 1. Zusammenhang mit dem Wachstum

Der direkte Bezug zwischen Innovation und Wachstum

Das Wachstum einer Volkswirtschaft wird in erheblichem Mass durch die Innovationsfähigkeit der Unternehmen beeinflusst, wobei sowohl die Innovationsleistung existierender als auch die Gründung neuer (innovativer) Firmen von grosser Bedeutung sind. Eine wichtige Rolle spielt auch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT), die in einer wissensbasierten Wirtschaft eine Schlüsseltechnologie darstellen. Die Schaffung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen durch die allgemeine Wirtschaftspolitik („Innovationsklima“) und die Förderung von Bildung und Forschung – d.h. die angebotsseitige Stärkung des Innovationspotentials – tragen wesentlich zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Innovationsperformance und zur Verbreitung von IKT bei.

## 2. Die Lage in der Schweiz

Die jüngsten Innovationserhebungen der KOF

Innovation geniesst in den einzelnen Branchen einen unterschiedlichen Stellenwert für den Markterfolg. Hält man sich an die Innovationserhebung der KOF für die Jahre 2003-2007, so ergibt sich etwa folgende Rangordnung der Innovationsleistung nach Branchen:

- 1) Elektronik/Instrumente
- 2) Elektrotechnik, Maschinenbau, Chemie/Pharma, Kunststoffe
- 3) Fahrzeugbau, Papier, Textil, übrige Industrie
- 4) EDV/Forschung
- 5) Metallerzeugung, Metallverarbeitung, Bekleidung, Nahrungsmittel, Uhren
- 6) Druck/Grafik, Steine/Erden, Holz
- 7) Banken/Versicherungen
- 8) Telekommunikation, Dienstleistungen für Firmen, Gastgewerbe
- 9) Grosshandel, Verkehr, Energie/Wasser
- 10) Detailhandel, Bauwirtschaft.

Die Rangierung zeigt, dass mit Ausnahme von EDV/Forschung sämtliche Dienstleistungsbranchen hinsichtlich Innovationsanstrengungen tiefer rangieren als die Industrie. Dies mag bis zu einem gewissen Grad an der eher technologieorientierten Erfassung der Innovationstätigkeit liegen. Allerdings werden für die Messung der Innovations-

leistung durchaus auch Indikatoren berücksichtigt, die für den Dienstleistungsbereich ebenso wichtig sind wie für die Industrie: Informatikaufwendungen, innovationsbezogene Folgeinvestitionen, erworbene Copyrights und marktorientierte Innovationsindikatoren wie die ökonomische Bedeutung einer Neuerung. Es drängt sich deshalb der Schluss auf, dass das Innovationspotential in der Industrie im Allgemeinen höher ist und in diesem Sektor die Produktivitätszuwächse weiterhin überdurchschnittlich ausfallen werden. Zudem zeigt sich, dass unter den Dienstleistungsbranchen die wissensintensiven Bereiche (EDV/Forschung, Banken/Versicherungen, Telekommunikation, Dienstleistungen für Firmen) am besten platziert sind, was für deren weiteren Ausbau am hiesigen Standort spricht, namentlich im Licht der komparativen Vorteile entwickelter und noch weniger entwickelter Länder. Was die Industrie angeht, finden wir auf den beiden Spitzenplätzen die Branchen, die auch gemäss Einzelindikatoren wie F&E-Aufwand oder Patentierungsaktivität meistens sehr gut abschneiden, nämlich die beiden grossen Bereiche „Maschinen/Elektrotechnik/ Elektronik/Instrumente“ und „Pharma/Chemie/Kunststoffe“. Umgekehrt rangieren Branchen, bei denen die Produktion relativ homogener Güter eine grosse Rolle spielt (z.B. Steine/Erden), weit unten.

#### Patentintensität

Bei den Patentaktivitäten – ein outputseitiger Innovationsindikator – sind die Unterschiede zwischen der Industrie und dem Sektor Bau/Dienstleistungen viel ausgeprägter als bei der Innovationsintensität, aber auch grösser als bei F&E . In der Industrie meldeten in der Periode 2003-05 rund 13% der Firmen mindestens ein Patent an; im Dienstleistungssektor beträgt dieser Anteil nur 2.5%, in der Bauwirtschaft nur 2.0%. Diese grossen Unterschiede sind in erster Linie auf den nach Sektoren unterschiedlichen Charakter der Neuerungen zurückzuführen, auf Differenzen hinsichtlich der Patentierbarkeit sowie auf eine geringere Attraktivität der Patentierung für Kleinunternehmen, die gerade in der Schweiz im Bau/Dienstleistungssektor besonders stark vertreten sind. Dass selbst in der Industrie nur jede fünfte der innovierenden Firmen ihre Neuerungen gegenüber der Konkurrenz über Patente schützt, hängt damit zusammen, dass ein Patent vielfach nur einen geringen Imitationsschutz bietet bzw. andere Schutzstrategien (insbesondere ein Zeitvorsprung bei der Einführung einer Innovation oder überragende Verkaufs- und Serviceleistungen) wesentlich effizienter sind. Zudem kommt namentlich für kleine Unternehmen eine Patentierung als Schutzinstrument vielfach nicht in Frage, einerseits wegen der Kosten für die Erlangung eines Patents, andererseits wegen fehlenden Mitteln, um erlangte Patente dann auch durchzusetzen.

Die schweizerische F&E zählt zu den besten

Was die Ausgaben für F&E anbelangt, so weisen die Schweiz und Deutschland mit 47% bzw. 46% den höchsten Anteil von Firmen mit eigenen F&E-Aktivitäten auf („intramuros“- F&E), mit gewissem Abstand gefolgt von Schweden (41%), während die übrigen Länder, soweit Daten vorliegen, deutlich zurückliegen. Der internationale Vergleich zeigt, dass in einigen Ländern die Innovationsaktivitäten stark auf F&E beruhen, besonders ausgeprägt in Schweden und Frankreich (3 von 4 innovierenden Firmen sind in F&E aktiv), aber auch in der Schweiz und in den Niederlanden. Umgekehrt ist Dänemark ein Land, dessen Innovationsaktivitäten eher selten mit F&E einhergehen (nur knapp die Hälfte der Innovatoren treibt F&E). Mit Abstand an der Spitze steht die Schweiz betreffend des Anteils der Firmen, die F&E-Aufträge erteilt haben („extramuros“-F&E), gefolgt von Deutschland, Schweden, Dänemark und den Niederlanden, die sehr nahe beieinander liegen.

F & E Aktivitäten im Ausland

Zwischen 2000-02 und 2003-05 hat eine stark wachsende Zahl schweizerischer Unternehmen im Ausland in F&E investiert. Bei der Zunahme der F&E-Aktivitäten im Ausland der letzten Jahre kristallisierten sich zwei beachtenswerte Trends heraus:

- a) Die USA haben als Standort für F&E-Aktivitäten schweizerischer Unternehmen an Bedeutung weiter gewonnen, aber noch viel bemerkenswerter ist die enorme Zunahme der Zahl der Firmen, die in China und/oder Indien in F&E investierten.
- b) auch bei den wissensintensiven Dienstleistungsbranchen ist mittlerweile ein recht ansehnlicher Teil der Unternehmen im Ausland in F&E tätig.

Dieser Anstieg weckte die Befürchtung, dass F&E-Kapazitäten zunehmend ins Ausland verlagert werden (Substitutions-Hypothese). Indessen wird auch die Gegenthese vertreten, wonach F&E-Aktivitäten im Ausland dazu dienen, die ausländischen Märkte besser zu erschliessen und die spezifischen Wissensvorteile ausländischer Standorte zu nutzen, um die einheimische Wissensbasis zu erweitern (Komplementaritäts-Hypothese).

Nach den Ergebnissen der Innovationserhebung stehen als treibende Kraft hinter diesem stark wachsenden Engagement marktorientierte Motive weiterhin im Vordergrund, d.h. die F&E-Aktivitäten zielen darauf ab, die in der Schweiz entwickelten Produkte an lokale Märkte anzupassen, um diese besser erschliessen zu können,. Dieses Motiv steht insbesondere bei den grossen Unternehmen, die in quantitativer Hinsicht die ausländischen F&E-Investitionen prägen, an erster Stelle. Das marktorientierte Motiv, das für

die Komplementaritäts-Hypothese spricht, hat gegenüber 2000-02 an Bedeutung sogar noch gewonnen. Dasselbe gilt jedoch auch für das Motiv, durch eine Auslandspräsenz die F&E-Kosten zu senken, d.h. das Motiv, das hinter der Substitutionshypothese steht. Allerdings ist das Kostenmotiv noch immer bei weitem nicht so häufig wie das Marktmotiv, ist aber auch für die Grossunternehmen, für die es früher weitgehend bedeutungslos war, wichtiger geworden. Das Motiv, durch „technology sourcing“ spezifisches Wissen ausländischer Standorte zur Stärkung der einheimische Wissensbasis zu nutzen, ist zwar etwas verbreiteter als das Kostenmotiv, ist aber bei weitem nicht so häufig wie das Marktmotiv. Etwas überraschend ist „technology sourcing“ seit der letzten Befragung nicht wichtiger geworden.

Internationaler  
Vergleich der  
gesamten  
Innovationsleistung

Vergleicht man alle Indikatoren (inputseitig und outputseitig) für die Innovationsleistung, so ergibt sich in der Periode 2003 bis 2005 folgende internationale Rangordnung für beide Sektoren (Industrie und Dienstleistungen) kombiniert:

1. Deutschland, Schweiz
2. Schweden, Grossbritannien, Dänemark
3. Italien, Frankreich, Österreich
4. Irland, Finnland
5. Niederlande.

Es gibt in Europa Länder, bei denen zwischen den beiden Sektoren grosse Unterschiede bestehen, was sich in diesem Gesamtranking widerspiegelt. So ist – um Extremfälle zu erwähnen – Finnland wegen seiner schwachen Leistung im Dienstleistungssektor weit unten rangiert, während Italien trotz sehr schlechter Leistung bei der Industrie in der Gesamtbetrachtung einen Platz im Mittelfeld einnimmt.

Vorrangige  
Bedeutung des  
Beitrags der privaten  
Unternehmen

Die Innovationsaktivitäten der Schweizerischen Wirtschaft werden nahezu ausschließlich durch die Privatwirtschaft selber erbracht. Die staatlichen Förderquoten, d.h. der Anteil der innovierenden Firmen, welche in ihrer Innovationstätigkeit durch die öffentliche Hand unterstützt wurden, ist jedoch in der Erhebungsperiode 2003 bis 2005 auf 7.4% angestiegen (Vorperiode: 6.4%). Wie in der Vergangenheit bestehen dabei merkwürdige Unterschiede nach Sektoren und Grössenklassen. Angesichts der starken Technikorientierung des Industriesektors überrascht es wenig, dass Industriefirmen überdurchschnittlich häufig gefördert wurden (10.2% der innovierenden Firmen). Der Hightech-Bereich wies einen Anteil von 12.4%, der traditionelle Bereich einen von 7.5% auf. Hauptempfänger der Förderung innerhalb des Hightech-Teilsektors ist der Maschinensektor i.w.S. (Maschinen- und Fahrzeugbau, Elektrotechnik, Elektronik/Instrumente), in welchem ca. 14% der Firmen unterstützt werden. Im

Dienstleistungssektor kamen nur 3.7% der innovierenden Unternehmungen in den Genuss einer staatlichen Unterstützung. Eine Differenzierung nach Branchengruppen zeigt, dass die modernen Dienstleistungen – mit Ausnahme des Bereichs Banken/Versicherungen – häufiger Fördermittel absorbierten (5.4%) als die traditionellen Dienstleistungsbereiche (2.2%). Dabei wies die Branche EDV/F&E mit einer Förderhäufigkeit von rund 13% einen Wert auf, der auch im Vergleich mit der Industrie recht hoch ist. Auch dieses Resultat überrascht nicht, ist doch dieser Bereich – wie die Industrie – besonders technologieorientiert.

Innovationsbarrieren, die das Unternehmertum hemmen

Gegenüber der Vorperiode (Umfrage 2002) haben die Innovationshemmnisse insgesamt an Bedeutung eingebüsst, und zwar sowohl in der Industrie als auch im Sektor Bau/Dienstleistungen. Für die einzelnen Hemmnisgruppen werden folgende Tendenzen festgestellt:

- Das am häufigsten gemeldet Hemmnis „zu hohe Kosten“ hat in der Industrie an Bedeutung etwas eingebüsst, während bei den Dienstleistungen keine Änderung eingetreten ist.
- Unverändert blieb die Situation hinsichtlich der technischen und der marktbezogenen Risiken, und zwar in beiden Sektoren.
- Die Häufigkeit von Finanzierungsschwierigkeiten hat in der Industrie, wo dieses Problem besonders ins Gewicht fällt, deutlich abgenommen, während im Bau-/Dienstleistungssektor die Abnahme sehr gering ausfiel.
- Der Mangel an qualifiziertem Personal ist in beiden Sektoren spürbar zurückgegangen, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass die Regulierung des Zugangs von Ausländern zum schweizerischen Arbeitsmarkt heute praktisch kein Hindernis mehr darstellt.
- Informations-, Akzeptanz- und Organisationsprobleme sind insgesamt von geringer Bedeutung, so dass die vereinzelt feststellbaren Veränderungen nicht ins Gewicht fallen.
- Staatliche Interventionen und Regelungen haben als Innovationshemmnisse vor allem bei Bau/Dienstleistungen an Bedeutung verloren.

Dabei gibt es zwischen den einzelnen staatlich bedingten Behinderungen Unterschiede. In beiden Sektoren rückläufig ist der Einfluss von zu hohen Steuern und restriktiven Arbeitsmarktregelungen für Ausländer. Keine nennenswerte Veränderung ist festzustellen für die Behinderung der Innovationstätigkeit durch einen beschränkten Zugang zum EU-Markt, eine zu starke Regulierung der inländischen Produktmärkte und eine zu geringe Forschungs- und Diffusionsförderung. Bei den Hemmnissen „Umweltgesetzgebung“ und „Bauvorschriften“ sind die Tendenzen nach

Sektoren unterschiedlich: Abnahme im Bau-/Dienstleistungssektor, leichte Zunahme in der Industrie.

### 3. Synthetische Einschätzung

Die politischen Rahmenbedingungen für Innovationsaktivitäten sind gut

In der Schweiz wird die Innovationstätigkeit grundsätzlich durch die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen unterstützt. Die wesentlichen Elemente einer solchen Politik sind die Bereitstellung einer guten materiellen Infrastruktur (Telekommunikationsnetz, usw.), hohe Investitionen in (öffentliche) Bildung und Forschung, ein wettbewerbsorientierter Regulierungsrahmen sowie eine Konzentration wirtschaftspolitischer Eingriffe auf die Korrektur von Marktunvollkommenheiten. Die direkt auf Unternehmen gerichtete Innovationsförderung ist subsidiär und fällt entsprechend wenig ins Gewicht. Da die Innovationsposition der Schweiz trotz ungünstiger Entwicklungstendenzen in den letzten fünfzehn Jahren nach wie vor sehr gut ist, besteht kein Anlass, an der grundsätzlichen Ausrichtung der wirtschafts- und technologiepolitischen Konzeption etwas zu ändern. Das erprobte Förderinstrument für die anwendungsorientierte Forschung, die Mittelvergabe durch die Kommission für Technologie und Innovation, sollte allerdings auf eine neue und solide rechtliche Grundlage gestellt werden.

Ein wesentlicher Aspekt der Verbesserung der Rahmenbedingungen ist die Marktöffnung. Dadurch könnten Ressourcen freigemacht werden, die bisher in stark geschützten Bereichen gebunden sind (Landwirtschaft, Elektrizitätsmarkt, Gesundheitswesen usw.). Insoweit die durch solche angebotsseitigen Massnahmen frei werdenden Mittel in Zukunftsinvestitionen gelenkt werden, kann die Innovationsleistung sowohl unmittelbar (d.h. in den Unternehmen selbst) als auch mittelbar (z.B. über eine Erhöhung des Humankapitals) gesteigert werden. Dies hätte wiederum positive Rückwirkungen auf das Wirtschaftswachstum. In dieser Perspektive sind eine Vielzahl von Politikbereichen angesprochen: Öffnung der Märkte für ausländische Konkurrenten (WTO, Parallelimporte, usw.), Realisierung des schweizerischen Binnenmarkts (geschützte Berufe und Gewerbe, öffentliches Beschaffungswesen, usw.), Liberalisierung von Branchen mit Netz-Externalitäten, usw..

Aufgrund der Erhebung zu den Innovationshemmnissen ist es zudem wesentlich, dass weiterhin gestützt auf das Personenfreizügigkeitsabkommen Mitarbeiter im ganzen EWR rekrutiert werden können, und dass bei der Nutzung der Kontingente für Zuwanderer aus Drittstaaten genügend

Spielraum für den Beizug ausgewählter Spezialisten und für die Stärkung des akademischen Mittelbaus an den Universitäten bleibt.

## **Bibliographie**

Arvanitis et al. (2007) : Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft - Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 2005, Reihe Strukturberichterstattung Nr.34, SECO/Bern



## **Teil II / Kapitel 8**

**Alkuin Kölliker**

---

# **Rahmenbedingungen für die Unternehmen**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Zusammenhang mit dem Wachstum .....</b>	<b>291</b>
<b>2. Festlegung des Analysebereichs .....</b>	<b>292</b>
<b>3. Die seit 2002 unternommenen Reformen .....</b>	<b>293</b>
<b>4. Die Lage der Schweiz .....</b>	<b>299</b>
<b>5. Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practices .....</b>	<b>303</b>
<b>6. Die neuen Stossrichtungen .....</b>	<b>305</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>308</b>

## 1. Zusammenhang mit dem Wachstum

Die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen hat einen wichtigen Einfluss auf das wirtschaftliche Wachstum. Sie beeinflussen insbesondere die Gründung, das Leben und das Ende von Unternehmen, die Verwendung von Produktionsfaktoren sowie die Herstellung von Gütern und Dienstleistungen. In der einen oder anderen Form wurden bestimmte Aspekte der rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen schon in den vorhergehenden Kapiteln behandelt, wenn auch nicht explizit unter diesem Titel.

Der ungebrochen hohe Stellenwert des Privatrechts für eine arbeitsteilige Wirtschaft

Ein wesentlicher Beitrag des Privatrechts zur wirtschaftlichen Effizienz liegt darin, dass es Transaktionskosten senkt, indem es den Wirtschaftssubjekten das Abschliessen sog. unvollständiger Verträge erlaubt. Bei Vertragsschluss muss nicht jede Eventualität abschliessend unter den Vertragspartnern geregelt werden. Wo nichts Abweichendes festgeschrieben wurde, treten ersatzweise die vom Gesetzgeber und der Rechtspraxis entwickelten Regelungen in Kraft. Dies senkt Kosten. Ein zweiter Beitrag des Privatrechts liegt in der Bereitstellung von Gesellschaftsformen, die gewisse minimale Voraussetzungen im Zusammenspiel der "stakeholders" an einer Unternehmung regeln. Wie bei den Vertragsformen geht es auch bei den Gesellschaftsformen darum, dass der Gesetzgeber eine genügend differenzierte Auswahl von Rechtsinstituten zur Verfügung stellt, damit sich die arbeitsteilige Wirtschaft entsprechend den konkreten Bedürfnissen des Einzelfalls organisieren kann. Aus Wachstumssicht hat er - ohne die Rechtskontinuität zu gefährden - laufend zu prüfen, ob diese Rechtsinstitute geeignete Detailbestimmungen und das rechte Mass an zwingenden und gestaltbaren Elementen für eine zeitgemässe Wirtschaftstätigkeit enthalten. Ein dritter wesentlicher Beitrag des Privatrechts zu wirtschaftlicher Effizienz liegt in der Definition und Durchsetzung von Eigentumsrechten. Das Stichwort, um ausgehend von den Eigentumsrechten den Konnex zu wirtschaftlicher Effizienz und Wachstum herzustellen, liefert das Coase-Theorem. Bei genügend tiefen Transaktionskosten könnte gemäss dem Coase-Theorem die Festlegung von Eigentumsrechten und das darauf aufbauende Wirken der privaten Vertragsautonomie einen Wust staatlicher Regelungen ersetzen. Dies beispielsweise im Umweltbereich.

Die nötige Begrenzung der Regulungsdichte

Leider gelingt bei zu hohen Transaktionskosten die Internalisierung der Wirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten auf unbeteiligte Dritte nicht durch die alleinige Festlegung von Eigentumsrechten. Im Bereich des Schutzes öffentlicher Güter wie einer intakten Umwelt, resp. in der Eindämmung von Externalitäten, die sich auf eine Vielzahl von Personen nachteilig auswirken (wie dem Fahrzeuglärm), besteht weiterhin ein grosser Bedarf an öffentlich-rechtlichen Vorschriften.

Im Licht der Vielzahl der öffentlichen Interessen, die die Gesetzgebung heute verfolgt, obliegt es dem Staat zu gewährleisten, dass sich die resultierende Regelungsdichte nicht zum Investitionshemmnis auswächst. Macht bspw. jedes grössere Bauvorhaben langwierige Umzonungen erforderlich, droht der Verlust an Attraktivität als Wirtschaftsstandort.

Die administrative Belastung als versteckte Steuer

Die nachteiligen Wirkungen der Regelungsdichte messen sich in erster Linie an den unternehmerischen Handlungsmöglichkeiten, die sie ausschliessen oder beeinträchtigen. Die nachteiligen Wirkungen der administrativen Belastungen für Unternehmen zeigen sich dagegen in erster Linie anhand der Zeit, die für Arbeiten mit einem oftmals hohen repetitiven Gehalt aufgebracht werden muss, und dies in KMU oft von der Unternehmensleitung selbst. Im Interesse eines besseren Kosten-Nutzen-Verhältnisses sind diese Aufwendungen, die ihre hauptsächlichen Quellen im Abgabenrecht, im Sozialversicherungsrecht und in mannigfachen Bewilligungs- und Kontrollpflichten finden, durch eine geeignete Ausgestaltung der Regulierung nach Möglichkeit zu reduzieren.

## 2. Festlegung des Analysebereichs

Rahmenbedingungen für die Kapitalallokation

Die grundlegenden Regeln für die Organisation, die Besteuerung und den Konkurs von Unternehmen beeinflussen die Anreize im Zusammenhang mit der Gründung, der Führung und dem Ende von Unternehmen. Die Gründung von Unternehmen geniesst für die Erneuerung der Wirtschaftsstrukturen besondere Bedeutung. Mit Blick auf die Arbeitsplätze kommt es aber vor allem auch darauf an, wie gut Unternehmen wachsen und ggf. auch einen "turnaround" schaffen können. Relevant sind in diesem Zusammenhang etwa Themen wie eine gute Corporate Governance (mit wirksamen "checks and balances" innerhalb von Aktiengesellschaften), ein fairer Risikoausschluss auch für unternehmerische Aktivitäten im kleinen Rahmen (Revision des GmbH-Rechts) sowie geeignete Verfahren und zweckgerichtete Anreize im Konkursfall. Einflüsse des übrigen Privatrechts – etwa beim Generationenwechsel in der Firma oder beim Mietrecht – und des Zivilprozessrechts sind ebenfalls zu beachten. Die Frage stellt sich auch, wie gut das Steuerrecht und das Gesellschaftsrecht in einigen dieser Belange interagieren.

Rahmenbedingungen für die

Denkt man an die Umwandlung von Finanzkapital in Sachkapital, sollte nach verbreiteter Auffassung bei den Rahmenbedingungen für Investoren noch vermehrt geprüft

Realinvestitionen, insbesondere Immobilien	werden, inwiefern sich Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht als Investitionshemmnisse auswirken. Die Heterogenität des Bau- und Planungsrechts dürfte erhebliche Mehrkosten nach sich ziehen. Die Rechtsvielfalt stützt zudem eine spezifisch schweizerische Tradition, die jeden Hausbau zur Entwicklung eines Prototypen macht, was einen entsprechenden Aufwand zur Folge hat. Auch wirkt die rechtliche Fragmentierung einem Binnenmarkt für Bauleistungen entgegen. In der Harmonisierung von Bauvorschriften liegt deshalb ein erhebliches Effizienzsteigerungspotential.
Administrative Entlastung	Der Bereich der administrativen Entlastung stellt eine Daueraufgabe dar, bei dem es einerseits um den Abbau bestehender Belastungen geht, andererseits aber auch um die Verhinderung neuer Belastungen. Das dabei verwendete Instrumentarium (bisher vor allem Berichte und Programme zur administrativen Entlastung, KMU-Tests und die Regulatorfolgenabschätzung) bedarf dabei einer kontinuierlichen Überprüfung, Verbesserung und gegebenenfalls Ergänzung. Ein international weit verbreitetes Analyseinstrument in diesem Bereich ist das Standard Cost Model (vgl. Kasten unter 5.).
Welche Massnahmen für die Herausforderungen der Nachhaltigkeit?	Es gibt Zeichen, dass sich die Antwort auf die Verschärfung der klimapolitischen Herausforderung in einer Vielzahl neuer Regelungen und Abgaben niederschlagen wird. Ohne die Berechtigung eines Handelns gegen die globale Erwärmung in Frage zu stellen, muss gleichzeitig auch das Erreichen der Wohlstandszielsetzung sichergestellt bleiben. Die Effizienz klimapolitischer Massnahmen ist deshalb wichtig, d.h. auch der Umweltschutz soll in einer Betrachtung bestehen müssen, die den Grenzkosten den Grenznutzen gegenüberstellt.

### 3. Die seit 2002 unternommenen Reformen

Stossrichtungen des Wachstumsberichts	<p>Im Wachstumsbericht 2002 hatte sich der hier behandelte breite Themenkreis erst in einzelnen Stossrichtungen niedergeschlagen. Es finden sich allein die Zielsetzungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verhältnismässigkeit staatlicher Auflagen sicherstellen, und</li> <li>- Wo zweckmässig, Kompatibilität der schweizerischen Regelungen mit jenen der EU anstreben.</li> </ul> <p>Im Lichte der Massnahmen 15, 16 und 11 des Wachstumspakets (vgl. folgenden Alinea) würde aus heutiger Warte die erste genannte Stossrichtung des Wachstumsberichts 2002 durch folgende drei neuen Stossrichtungen</p>
---------------------------------------	---

ersetzt, resp. in diese aufgefächert:

- eine Stossrichtung, die eine Ausgestaltung der wirtschaftsrelevanten Erlasse des Privatrechts zum Inhalt hat, welche der Globalisierung des wirtschaftlichen Geschehens Rechnung trägt (d.h. insb. OR, SchKG, ZGB, aber auch Geistige Schutzrechte)
- eine Stossrichtung, die die Beschränkungen des unternehmerischen Handlungsspielraums durch öffentlich-rechtliche Auflagen zum Thema macht (um u.a. auf das Bau-, Planungs- und Umweltrecht einzugehen)
- eine Stossrichtung, die darauf zielt, die administrativen Umtriebe zu beschränken, insb. auch indem der Staat die Möglichkeiten des E-Government nutzt.

Massnahmen des Wachstumspakets

Als Konkretisierung der ersten dieser drei neu formulierten Stossrichtungen wäre im Wachstumspaket von 2004 dann die Massnahme 16 erschienen, die eine Verbesserung der Corporate Governance vorsah. Massnahme 17 strebte eine Verbesserung der wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen an, u.a. indem sie die öffentlich-rechtlichen Begrenzungen des Verkaufs von Grundstücken an Personen im Ausland zum Thema machte (Lex Koller). Massnahme 11 schliesslich sah den Abbau der administrativen Belastung der Unternehmen vor. Im Folgenden soll kurz auf den Stand der Arbeiten innerhalb des Wachstumspakets eingegangen werden. Dabei sollen auch relevante Reformen angesprochen werden, die ausserhalb des Wachstumspaketes stattfanden.

Reform der Corporate Governance in der Schweiz

Die Reform des Gesellschaftsrechts im OR, soweit sie einen Teil des Wachstumspakets bildete, war auf drei Vorlagen aufgeteilt:

*Transparenz der Vergütungen:* Seit dem 1. Januar 2007 gelten die neuen Bestimmungen des Obligationenrechts zur Verbesserung der Transparenz bei Gesellschaften mit börsenkotierten Aktien (Offenlegung von Vergütungen und Beteiligungen von Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitgliedern).

*Revisionsrecht:* Mit einer Änderung des Obligationenrechts und einem neuen Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren werden die Bestimmungen zur Buchprüfung verbessert. Denkt man an die Verluste aus fraudulöser Buchführung wie im Enron-Skandal, zeigt sich die wirtschaftliche Relevanz dieser Bestimmungen. Neu wird für sämtliche Rechtsformen des Privatrechts ein einfaches und ausgewogenes Konzept der Revision geschaffen indem der Umfang der Anforderungen auf die Grösse des Unternehmens abgestimmt wird. Am 16. Dezember 2005 hiess das Parlament das neue

Revisionsrecht gut. Am 28. März 2007 schickte der Bundesrat die entsprechenden Ausführungsbestimmungen in die Vernehmlassung. Auf den 1. September 2007 wurden das Revisionsaufsichtsgesetz und die Ausführungsbestimmungen in Kraft gesetzt. Der Bundesrat setzte die umfassende Revision des Gesellschaftsrechts, die das GmbH-Recht modernisiert und die Revisionspflicht für alle Unternehmen neu regelt, sowie die totalrevidierte Handelsregisterverordnung mit den erforderlichen Ausführungsbestimmungen auf den 1. Januar 2008 in Kraft.

*Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts:* Am 21. Dezember 2007 verabschiedete der Bundesrat schliesslich die Botschaft zur Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts. Nach dieser Vorlage sollen die Corporate Governance weiter verbessert, die Kapitalstrukturen flexibilisiert und das stark veraltete Rechnungslegungsrecht modernisiert sowie die Regeln über die Generalversammlung an die heutigen technischen Möglichkeiten angepasst werden.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Unternehmen

*Haager Trust-Übereinkommen:* Mit Trust wird ein Rechtsverhältnis bezeichnet, in dessen Rahmen bestimmte Vermögenswerte treuhänderisch auf eine oder mehrere Personen (trustees) übertragen werden, welche diese verwalten und für einen vom Treugeber (settlor) vorgegebenen Zweck verwenden. Dabei ist der Trust vorwiegend ein Rechtsinstitut der Staaten des *common law*. Da viele solche Vermögenswerte in der Schweiz begründet oder zumindest verwaltet werden, ist er trotzdem in der Schweiz eine wirtschaftliche und rechtliche Realität. Um mehr Rechtssicherheit zu schaffen, hat die Schweiz das Haager Übereinkommen über das auf Trusts anzuwendende Recht und über ihre Anerkennung ratifiziert und zudem das Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG) und das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) entsprechend angepasst. Das Haager Trust-Übereinkommen und die Gesetzesänderungen traten am 1. Juli 2007 in Kraft.

*Lockerung und Aufhebung der Lex Koller:* Mit der am 1. April 2005 in Kraft getretenen Revision wurde das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) gelockert: Der Erwerb von börsenkotierten Anteilen an einer Immobiliengesellschaft durch Personen im Ausland ist künftig nicht mehr bewilligungspflichtig. Am 4. Juli 2007 verabschiedete der Bundesrat dann die Botschaft zur Aufhebung der Lex Koller sowie die Botschaft zur Änderung des Raumplanungsgesetzes (flankierende raumplanerische Massnahmen zur Vermeidung negativer Auswirkungen). Die vorberatenden

Kommissionen haben insbesondere ein Fragezeichen gesetzt, ob die flankierenden Massnahmen hinreichenden Schutz vor einem Überhandnehmen des Zweitwohnungsbaus in den betroffenen Landesgebieten bieten können.

*Teilrevision des Immobiliarsachen- und Grundbuchrechts:* Die am 27. Juni 2007 verabschiedete bundesrätliche Botschaft zur Teilrevision des Immobiliarsachen- und Grundbuchrechts sieht die Einführung eines papierlosen Register-Schuldbriefs und eines "Raumrechts" sowie die Ausgestaltung des Grundbuchs zu einem modernen Bodeninformationssystem vor. Der Hypothekarschuldner sollte so Kosten für die Errichtung und der Hypothekargläubiger Kosten für die Verwahrung dieser Schultitel einsparen können.

*Patentrecht:* Die Patentrechtsrevision untergliedert sich in drei Tranchen. Eine erste Tranche beinhaltet die Genehmigung zweier Abkommen betreffend das Europäische Patentübereinkommen (EPÜ), welche noch 2007 in Kraft getreten sind. Bei der zweiten Tranche ging es insbesondere um einen angemessenen Patentschutz für biotechnologische Erfindungen. Die Chancen der Biotechnologie sollten so besser ausgeschöpft werden können. Strittig war insbesondere die Frage, ob bei biotechnologischen Erkenntnissen und Verfahren ein absoluter oder nur ein auf genau bezeichnete Zwecke gerichteter Schutz vor Verwendung durch nicht-autorisierte Dritte erlangt werden können. Das Parlament folgte im Jahr 2007 mit geringen Abweichungen den Vorschlägen der bundesrätlichen Botschaft. Die dritte Tranche der Patentrechtsrevision soll die Gerichtsbarkeit in Patentsachen vereinheitlichen und eine Berufsregelung für Patentanwälte schaffen. Die entsprechende Botschaft wurde vom Bundesrat am 21. Dezember 2007 verabschiedet.

*Urheberrecht:* In seiner Botschaft vom 10. März 2006 beantragte der Bundesrat die Genehmigung von zwei Abkommen der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) sowie eine Änderung des Urheberrechtsgesetzes. Durch die Umsetzung der Standards des WIPO-Urheberrechtsvertrags und des WIPO-Vertrags über Darbietungen und Tonträger ins Landesrecht soll das Urheberrecht der technologischen Entwicklung angepasst werden. Das ist auch das Ziel der zusätzlichen Gesetzesänderungen, welche sich auf den Ausbau der Schutzschranken im Bereich des Kulturschaffens beziehen. Die Revision des Urheberrechts ist ein Teilaspekt der Gesetzesrevisionen bei den geistigen Eigentumsrechten, gehört aber nicht zum Wachstumspaket. Bundesgesetz und Bundesbeschluss wurden am 5. Oktober 2007 von beiden Kammern des Parlamentes in den entsprechenden Schlussabstimmungen angenommen.



Die Botschaft  
"Vereinfachung des  
unternehmerischen  
Alltags"

Im Jahr 2006 hat der Bundesrat die Botschaft zur Vereinfachung des unternehmerischen Alltags verabschiedet. Sie zeigt in ihrem ersten Teil die bedeutenden administrativen Entlastungen auf, die sich durch Vereinfachungen bei der elektronischen Lohndatenübertragung (für ca. 300'000 Unternehmen), durch die nun rechtsverbindlichen elektronischen Meldungen des Schweizerischen Handelsamtsblattes (SHAB), sowie durch eine Reduktion der Dokumentationsvorschriften im Zusammenhang mit der Arbeitssicherheit im Betrieb ergeben (aufgrund der Revision der "ASA-Richtlinie" der Eidg. Koordinationskommission für Arbeitssicherheit ist mit administrativen Entlastungen in der Grössenordnung von jährlich gegen 50 Mio. Franken zu rechnen).

Der zweite Teil der Botschaft zeigt auf, dass insgesamt 75 der rund 500 bundesrechtlichen Bewilligungsverfahren während der Jahre 2006-2008 aufgehoben oder vereinfacht werden. In die Kompetenz des Bundesrates fallen unter diesen Massnahmen etwa die CITES-Bewilligungen für die Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr und Wiederausfuhr von Tieren, Pflanzen und Erzeugnissen (Vereinfachung von jährlich ca. 75'000 Bewilligungen), die Bewilligung für das Fällen von Bäumen im Wald (Vereinfachung von jährlich ca. 100'000 Bewilligungen) und die Bewilligung für Ausnahmetransporte (Reduktion um etwa die Hälfte der bisher ca. 70'000-90'000 Bewilligungen).

Bei sechs Vereinfachungen bzw. Aufhebungen von Bewilligungen (verankert in fünf verschiedenen Gesetzen) erwiesen sich Gesetzesänderungen als nötig. Diese wurden dem Parlament in Form des Bundesgesetzes über die Aufhebung und die Vereinfachung von Bewilligungsverfahren unterbreitet. Auf diese Weise beschloss das Parlament im Dezember 2007 die Aufhebung der Bewilligung für Kleinhandel mit gebrannten Wassern über die Kantonsgrenze hinaus; die Vereinfachung des Verfahrens für die Erteilung von Plangenehmigungen und Betriebsbewilligungen für industrielle Betriebe; die Vereinfachung des Unterstellungsverfahrens für industrielle Betriebe; die Aufhebung der Handelsbewilligung für Edelmetalle; die Aufhebung der Meldepflicht von Transporteuren von Sonderabfällen sowie von Unternehmungen, die für Dritte die Entsorgung von Sonderabfällen organisieren; sowie die Aufhebung der kantonalen Bewilligung für die Entsorgung nicht verschmutzter Abwässer.

Weitere Änderungen  
der  
Rahmenbedingungen  
für die Unternehmer  
ausserhalb des  
Wachstumspakets

*Fusionsgesetz:* Mit dem am 1. Juli 2004 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung wird die Reorganisation von Unternehmen umfassend neu geregelt. Das Fusionsgesetz sowie die Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe stellen der Wirtschaft zeitgemässe rechtliche Instrumente zur

Verfügung und schaffen Rechtssicherheit und Transparenz bei Restrukturierungen. Die erweiterten bzw. neuen Möglichkeiten zur Fusion, Umwandlung, Spaltung und Vermögensübertragung machen es den Unternehmen leichter, ihre Rechtsform optimal auszugestalten und an veränderte Bedürfnisse anzupassen.

*Elektronische Signatur:* Das Bundesgesetz über die elektronische Signatur modifiziert das Obligationenrecht dahingehend, dass auch jene Verträge auf elektronischem Weg geschlossen werden können, für die das Gesetz die Schriftform vorsieht. Am 1. Januar 2005 trat das Gesetz zusammen mit der entsprechenden ausführenden Verordnung in Kraft.

*Revision des GmbH-Rechts:* Die Reform des GmbH-Rechts bezweckt, die GmbH konsequent als personenbezogene Kapitalgesellschaft auszugestalten und soll namentlich der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dienen. Die vom Parlament im Dezember 2005 beschlossenen Gesetzesänderungen sind am 1. Januar 2008 in Kraft getreten.

*Vereinheitlichung des Zivilprozessrechts:* Am 28. Juni 2006 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Schweizerischen Zivilprozessordnung. Eine Vereinheitlichung der gegenwärtig noch kantonalen Regelungen hätte eine grosse Bedeutung für einen einheitlichen Wirtschaftsraum und würde beispielsweise im Bereich Schuldbetreibung und Konkurs Vereinfachungen für die Wirtschaft mit sich bringen.

*Schuldbetreibung und Konkurs:* Im Gefolge der Swissair-Krise verlangten zahlreiche parlamentarische Vorstösse die Abklärung des Revisionsbedarfs des schweizerischen Insolvenzrechts. Im Jahr 2005 bestätigte eine vom Bundesamt für Justiz eingesetzte Expertengruppe einen punktuellen Reformbedarf. Im August 2006 setzte das Bundesamt eine Expertengruppe zum Thema Nachlassverfahren ein mit dem Auftrag, einen Vorentwurf und Bericht auszuarbeiten.

Wichtigste  
Änderungen im  
Umweltbereich mit  
Auswirkungen auf die  
Unternehmen

*Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe:* Am 1. Januar 2005 trat die Änderung der Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAV) in Kraft. Sie beinhaltet die neuen Tarifsätze und erfolgte parallel zur Erhöhung der Gewichtslimite für Fahrzeuge von 34 auf 40 Tonnen im Rahmen der Umsetzung des Landverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der EU.

*CO<sub>2</sub>-Abgabe:* Aufgrund der bisher nicht erreichten CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele wird ab Januar 2008 eine CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe auf fossile Brennstoffe (Heizöl, Erdgas) von 12 Franken pro Tonne CO<sub>2</sub>-Emissionen erhoben (Rückerstattung über die Krankenversicherer und die AHV-Ausgleichskassen), dies auf Basis der am 1. Juli 2007 in Kraft getretenen CO<sub>2</sub>-Verordnung.

#### 4. Die Lage der Schweiz

Die Schweiz ist  
hinsichtlich der  
allgemeinen  
Rahmenbedingungen  
für die Unternehmen  
gut positioniert

Aus verschiedenen Berichten internationaler Organisationen (OECD, Weltbank) und international anerkannter privater Institutionen (International Institute for Management Development IMD, World Economic Forum WEF) geht hervor, dass die Schweiz im Ländervergleich bei den institutionellen Rahmenbedingungen für unternehmerische Aktivitäten eine gute bis sehr gute Position einnimmt (vgl. auch Bericht des Bundesrates zur Vereinfachung des unternehmerischen Alltags vom 18. Januar 2006, Abschnitt 2.1).

Dies gilt jedoch nicht  
für alle Bereiche,  
eine Ausnahme  
bildet zum Beispiel  
das Konkursrecht

Die Weltbank hat die Beziehungen zwischen den Behörden und den Unternehmen untersucht. Die Schweiz ist weitgehend gut positioniert, ausser im Bereich der Konkurse hinsichtlich der Dauer der Konkursverfahren und der sichergestellten Ansprüche der Gläubiger (siehe Tabelle 2). Die Bank hat Empfehlungen im Hinblick auf ein effizientes System für die Liquidation von Unternehmen und zum Recht der Gläubiger abgegeben.

**Tabelle 1: Allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen und Bürokratie**

<b>Legal framework</b>		<b>Bureaucracy</b>		<b>Business legislation</b>	
<i>The legal framework (1 = discourages the competitiveness of enterprises, 10 = encourages the competitiveness of enterprises)</i>		<i>Bureaucracy (1 = hinders business activity, 10 = does not hinder business activity)</i>		<i>Zusammenfassung verschiedener Kriterien zu Business Legislation in einem Index. Rangwert innerhalb der 33 aufgeführten Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 10'000 \$</i>	
Dänemark	7.0	Dänemark	6.7	Dänemark	4
<b>Schweiz</b>	<b>6.8</b>	<b>Schweiz</b>	<b>5.7</b>	Irland	5
Österreich	6.8	Österreich	5.2	Österreich	7
Irland	6.1	Norwegen	5.0	<b>Schweiz</b>	<b>9</b>
Niederlande	5.8	Irland	4.5	Niederlande	12
Schweden	5.3	Schweden	4.3	Schweden	16
Norwegen	5.3	Niederlande	3.9	USA	17
USA	5.2	USA	3.8	UK	19
UK	4.3	Japan	3.5	Norwegen	20
Japan	4.3	Deutschland	2.9	Deutschland	21
Deutschland	4.1	UK	2.7	Japan	26
Frankreich	3.3	Frankreich	2.4	Frankreich	27

Quelle: IMD World Competitiveness Online (2007).

**Tabelle 2: Indikatoren zum Bereich Konkursrecht**

<b>Zeit</b>	<b>Kosten</b>	<b>Sichergestellte Ansprüche</b>			
<i>Durchschnittlich für den Abschluss eines Konkursverfahrens benötigte Zeit (Schätzungen in Jahren)</i>	<i>Kosten des Konkursverfahrens im Verhältnis zum Vermögenswert der bankrotten Firma (estate value, Schätzungen in Prozent)</i>	<i>Anteil der Ansprüche von Gläubigern, Steuerbehörden und Beschäftigten, welchen aus einer insolventen Firma sichergestellt werden kann (recovery rate, Schätzungen in Prozent)</i>			
Irland	0.4	Niederlande	1.0	Japan	92.6
Japan	0.6	Norwegen	1.0	Norwegen	91.1
Norwegen	0.9	Japan	3.5	Irland	88.0
UK	1.0	<b>Schweiz</b>	<b>3.5</b>	Niederlande	86.7
Österreich	1.1	UK	6.0	UK	85.3
Deutschland	1.2	USA	7.0	USA	76.2
Niederlande	1.7	Deutschland	8.0	Schweden	74.9
Frankreich	1.9	Frankreich	9.0	Österreich	73.3
Schweden	2.0	Dänemark	9.0	Dänemark	63.0
USA	2.0	Irland	9.0	Deutschland	53.0
<b>Schweiz</b>	<b>3.0</b>	Schweden	9.0	Frankreich	47.6
Dänemark	3.3	Österreich	18.0	<b>Schweiz</b>	<b>46.9</b>

Quelle: World Bank, Doing Business in 2006, S. 107-109 (Daten), S. 88-89 (Erläuterungen) / Eigene Zusammenstellung.

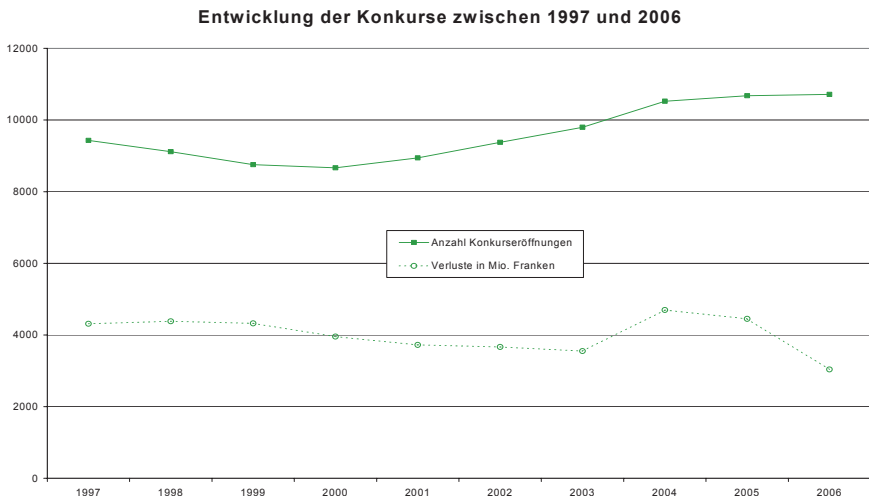
## Konkursrecht und Innovation

Auch die OECD hat im Rahmen der Analyse der Innovationspolitik in der Schweiz eine Revision des Konkursrechts empfohlen, um die Anreize zum Eingehen von Risiken für die jungen Unternehmen zu erhöhen. Das aktuelle Schweizer Recht kann nämlich einen Jungunternehmer über Jahrzehnte hinweg dafür bestrafen, dass er Risiken auf seine eigene Rechnung eingegangen ist.

## Die Erneuerung der Unternehmen variiert nach Branche

Die Tabelle 3 zeigt, dass im Jahr 2004 in der Schweiz etwa jedes dreissigste Unternehmen geschlossen wurde, während auf der anderen Seite eine ähnliche Anzahl Unternehmen neu gegründet wurden. Die Rate der Unternehmensschließungen bzw. der neuen Unternehmungen (im Verhältnis zur bestehenden Anzahl aktiver Unternehmen) variiert in unterschiedlichen Branchen zum Teil deutlich. Am höchsten waren die entsprechenden Raten im Beispieljahr 2004 im Kredit- und Versicherungsgewerbe sowie bei den Informatikdienstleistungen.

Grafik 1:



Quelle: Bundesamt für Statistik, Konkursstatistik / Eigene Darstellung.

Die Konkurse nehmen zu, allerdings gilt dies nicht unbedingt für ihre wirtschaftlichen Kosten

Die Grafik 1 stellt Zahlen zu den Konkursen in der Schweiz im Verlauf der vergangenen zehn Jahre dar. Sie zeigt dass die jährlich rund 10'000 Konkurse in der Schweiz (Tendenz leicht steigend) in dieser Periode zu jährlichen Verlusten in der Höhe von zwischen 3,0 und 4,7 Mrd. Franken führten.

**Tabelle 3: Unternehmungsschliessungen und neue Unternehmungen im Jahr 2004**

	Aktive Unternehmen		Unternehmungsschliessungen				Neue Unternehmungen			
	Anzahl	Beschäftigte	Anzahl Unternehmen		Anzahl verlorene Stellen		Anzahl Unternehmen		Anzahl geschaffene Stellen	
			Absolut	Rate (%)	Absolut	Rate (%)	Absolut	Rate (%)	Absolut	Rate (%)
<b>Total</b>	<b>339'266</b>	<b>2'875'350</b>	<b>11'169</b>	<b>3.3</b>	<b>43'284</b>	<b>1.5</b>	<b>11'788</b>	<b>3.5</b>	<b>24'247</b>	<b>0.8</b>
<b>Sektor 2</b>	<b>81'086</b>	<b>1'016'726</b>	<b>2'411</b>	<b>3.0</b>	<b>13'781</b>	<b>1.4</b>	<b>2'167</b>	<b>2.7</b>	<b>4'869</b>	<b>0.5</b>
Industrie	42'770	725'612	1'264	3.0	8'143	1.1	943	2.2	2'218	0.3
Baugewerbe	38'316	291'114	1'147	3.0	5'638	1.9	1'224	3.2	2'651	0.9
<b>Sektor 3</b>	<b>258'180</b>	<b>1'858'624</b>	<b>8'758</b>	<b>3.4</b>	<b>29'503</b>	<b>1.6</b>	<b>9'621</b>	<b>3.7</b>	<b>19'378</b>	<b>1.0</b>
Handel	79'925	624'572	3'274	4.1	10'606	1.7	2'682	3.4	5'069	0.8
Gastgewerbe	27'065	228'273	605	2.2	3'050	1.3	316	1.2	1'119	0.5
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	12'424	192'505	543	4.4	2'138	1.1	498	4.0	1'113	0.6
Kredit- und Versicherungsgewerbe	6'311	177'897	302	4.8	1'064	0.6	534	8.5	1'168	0.7
Immobilienwesen, Dienstleistungen f. Untern.	73'483	355'607	2'530	3.4	7'569	2.1	3'672	5.0	6'782	1.9
Informatikdienstleistungen	13'935	63'254	755	5.4	2'321	3.7	840	6.0	1'587	2.5
Unterrichtswesen	4'243	22'660	154	3.6	801	3.5	179	4.2	395	1.7
Gesundheits- und Sozialwesen	19'281	116'569	145	0.8	733	0.6	263	1.4	756	0.6
Sonstige öffentl. und pers. Dienstleistungen	21'513	77'287	450	2.1	1'221	1.6	637	3.0	1'389	1.8

Quelle: Bundesamt für Statistik, Unternehmensdemographie / Eigene Zusammenstellung.

Die Regulierungen könnten die Kosten für Investitionen in Immobilien erhöhen

Erste Aufschlüsse über Schwierigkeiten, die sich Sachkapitalinvestitionen entgegenstellen, haben sich aus einer Bauherrenbefragung im Auftrag des SECO und aufgrund des Innovationstests der KOF ergeben. Die Bauherrenbefragung weist darauf hin, dass die Realisierung zonenkonformer Bauten mit industriell-gewerblicher oder kommerzieller Nutzung in aller Regel nicht auf grosse, durch Rechtsbestimmungen verursachte Schwierigkeiten stösst. Anders mag es sich bei Anlagen mit grossem Publikumsaufkommen verhalten. Fälle wie der Stradionneubau in Zürich dürften zu einer schlechteren Einschätzung der Situation führen als es sie tatsächlich ist. In eine ähnliche Richtung weist der Innovationstest der KOF, dem gemäss unter allen Innovationshemmnisse den Bau-, Planungs- und Umweltvorschriften eine mittlere, aber keine herausragende Bedeutung zukommt. Studien an Einzelobjekten konnten allerdings aufzeigen, dass die Vielfalt der einzuhaltenden Bestimmungen Bauten erheblich verteuert, wenn ein vergleichbares Objekt in zwei verschiedenen Kantonen realisiert werden soll.

## 5. Empfehlungen der internationalen Organisationen und Best Practices

Empfehlungen, die aus der Regulierungs-analyse der OECD hervorgehen

In ihrem 2006 vorgelegten Bericht über die Reform der Regulierungspolitik in der Schweiz hat die OECD eine Reihe von Empfehlungen zum allgemeinen Prozess des Setzens und Durchsetzens gesetzlicher Regelungen, zur Wettbewerbspolitik, zur Markttöffnung, zur Infrastruktur im Verkehrs- und Kommunikationsbereich sowie zur Frage der Elektrizitätsmarktreform formuliert (vgl. OECD 2006). Zur Reformpolitik im Allgemeinen empfahl die OECD, entsprechende Pläne auf der politischen Ebene gut zu verankern, die Koordination innerhalb der Bundesverwaltung und zwischen Bund und Kantonen zu verstärken und namentlich die Öffentlichkeit noch besser über Vorzüge, aber auch Nachteile anstehender Reformen zu informieren.

Die in der Schweiz besonders weitreichende föderative Kompetenzaufteilung als politische Gegebenheit akzeptierend, legte die OECD der Schweiz im Rahmen ihres Berichts über die Regulierungspolitik den Gebrauch des Instruments des *"benchmarking"* anhand von *"best practices"* nahe. Die Vielfalt der Lösungen, die sich aufgrund des Föderalismus ergibt, sollte von den Kantonen in systematischer Weise genutzt werden, um die erfolgreichsten Lösungen in bestimmten Politikbereichen zu identifizieren und um sie in der Folge im Licht der Verhältnisse im eigenen Kanton zu adaptieren.

Die OECD forderte im Rahmen dieses Examens auch, dass die Regulierungsfolgenabschätzung weiter gestärkt und besser mit den KMU-Tests integriert wird. Schliesslich empfahl sie auch, die administrative Vereinfachung voranzutreiben. Dies kann einerseits mittels einer stärkeren Verbreitung von E-Government-Lösungen in Bund und Kantonen geschehen, andererseits durch Einsatz des Standard Cost Models (vgl. Kas-ten).

OECD-Grundsätze und EU-Aktionsplan im Bereich Corporate Governance

Die OECD-Grundsätze der Corporate Governance liefern (nicht rechtsverbindliche) Standards, formulieren empfehlenswerte Praktiken und geben Orientierungshilfen für Gesetzes- und Regulierungsinitiativen in OECD-Mitgliedländern und darüber hinaus. Die 1999 verabschiedeten und 2004 überarbeiteten Grundsätze zielen auf einen effektiven Corporate-Governance-Rahmen, in dem die Aktionärsrechte festgelegt, die Schlüsselfunktionen der Kapitaleigner und des Aufsichtsorgans umschrieben, die Gleichbehandlung der Aktionäre gesichert, die Rolle der verschiedenen Stakeholder geklärt sowie die Offenlegungs- und Transparenzpflichten geregelt sind.

## **Das Standard Cost Model - eine Praxis zur Evaluation der administrativen Belastung mit wachsender Verbreitung**

Die Reduktion der administrativen Belastung der Unternehmen aufgrund staatlicher Regulierungen wird durch Kenntnisse darüber erleichtert, wie hoch die entsprechenden Kosten in den einzelnen regulierten Bereichen sind. Mit dem sogenannten Standard-Kosten-Modell (SKM) wurde in den Niederlanden in den Neunzigerjahren eine Methode zur Messung der Bürokratiekosten entwickelt. In den vergangenen Jahren hat sich die Anwendung dieser Methode im Rahmen von Anstrengungen zum Bürokratieabbau rasch über die Niederlande hinaus auf andere EU-Mitgliedländer ausgedehnt. Eine Anwendung in der Schweiz wurde 2007 mittels zweier Machbarkeitsstudien und eines konkreten Pilotprojektes im Zusammenhang mit der MWST-Reform geprüft. Im Vergleich dazu gab es schon im Jahr 2006 in vier EU-Mitgliedstaaten sogenannte "SKM-Vollerhebungen" mit dem Ziel der Messung der gesamten Bürokratiekosten, während es in zwölf weiteren Mitgliedstaaten (sowie in Norwegen) zumindest Pilotprojekte gab.

Die meisten Erfahrungen mit dem Standard-Kosten-Modell haben im Verlauf der vergangenen Jahre die Niederlande gesammelt. Nach einzelnen Versuchen ab 1993 wurde das Standardkostenmodell seit 2003 einheitlich angewendet. Im Rahmen einer SKM-Vollerhebung wurden auf dieser Basis administrative Kosten (definiert als Informationspflichten der Unternehmen gegenüber dem Staat) in der Höhe von 16.4 Mrd. Euro ermittelt. Dies entsprach 3.6% des niederländischen Bruttoinlandproduktes. Die administrativen Kosten ergeben sich aus einer einfachen Multiplikation der in einem Unternehmen für eine einzelne Informationspflicht aufgewendeten Zeit mit den entsprechenden Lohnkosten, der Häufigkeit im Zeitverlauf sowie der Anzahl der betroffenen Unternehmen. Die verursachten administrativen Kosten können damit nach einzelnen Informationspflichten, nach den entsprechenden Gesetzen oder den verantwortlichen Ministerien aufgeschlüsselt werden. Auf Basis der Vollerhebung wurde in den Niederlanden ein Programm zur administrativen Entlastung lanciert, das jedem Ministerium ein spezifisches Reduktionsziel zuwies. Bis Ende 2007 will die Niederlande damit die administrativen Kosten um insgesamt 25% (oder 4.1 Mrd. Euro) reduzieren – ein Ziel, das gemäss der Regierung in Den Haag voraussichtlich auch tatsächlich erreicht wird (vgl. Bertelsmann Stiftung 2006).

Im Rahmen ihres Aktionsplans zu Gesellschaftsrecht und Corporate Governance aus dem Jahr 2003 möchte die EU-Kommission die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen unter besonderer Berücksichtigung grenzüberschreitender Probleme fördern. Wesentliche Elemente sind die Stärkung der Aktionärsrechte, der Schutz der Beschäftigten, sowie die Sicherung der Interessen der Gläubiger und der anderen Stakeholder. Eine wesentliche Errungenschaft der EU ist, dass die IFRS (International Financial Reporting Standards) über Europa hinaus und bis in die USA hinein Geltung erlangt haben.

Die von der BPUK

Um der Vielfalt der Bauvorschriften Einhalt zu gebieten, hat die Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK)



erarbeiteten  
Instrumente für das  
Baurecht

der Kantone bereits in der Vergangenheit vielfältige Anstrengungen unternommen. Im Bereich der Bauprodukte wird das entsprechende Bundesgesetz durch ein interkantonales Konkordat ergänzt, das gewährleisten soll, dass der Einbau von Bauprodukten, die Marktfähigkeit geniessen, nicht an Baureglementen der Kantone und Gemeinden usw. anstösst. Damit auch Pläne usw. breitere Verwendung finden können und bei Anwendung in einem andern Kanton oder einer andern Gemeinde nicht umgezeichnet werden müssen, was immer einen grossen Einarbeitungsaufwand in die komplexen baurelevanten Gesetzgebungen bedingt, besteht weiter ein Konkordat, das die Begriffe und Messweisen im Bau unter den Kantonen vereinheitlichen soll. Eine Aussprache zwischen Vertretern des Bundesrats und der BPUK ergab, dass der Beitritt zu diesen Konkordaten beschleunigt und die anschliessende oder parallele Anpassung der materiell-rechtlichen Bestimmungen in den Kantonen und Gemeinden zügig an die Hand genommen werden sollten. Ein zunehmendes Problem ist die Vielfalt der kantonalen Energiesparvorschriften.

## 6. Die neuen Stossrichtungen

Reform des  
Konkursrechts

Im Jahr 2004 waren 10'280 Unternehmen von Konkursen betroffen (3,3% der Unternehmen) und die Verluste für Schuldbetreibungen und Konkurse beliefen sich auf 4,7 Mrd. Franken (1% des BIP). Bei Unternehmensschliessungen gingen ausserdem im Jahr 2003 über 45'000 Arbeitsstellen verloren (1,5% aller Arbeitsstellen in den Unternehmen). Man kann davon ausgehen, dass ein neues Konkursverfahren die Erhöhung der sichergestellten Ansprüche auf über 70% erlauben würde (was dem Durchschnitt auf internationaler Ebene entspricht), gegenüber weniger als 50% heute gemäss den Schätzungen der Weltbank für die Schweiz (zur Definition des Konzepts der *recovery rate* siehe World Bank 2006, S. 89). Der potenzielle Gewinn für die Wirtschaft beläuft sich somit auf rund 1.2 Mrd. Franken (0,25% des BIP).

Ausserdem soll die Reform vermeiden, dass die Unternehmen ihre finanziellen Schwierigkeiten verschlimmern, indem sie nicht rechtzeitig handeln. Der potenzielle Gewinn für die Wirtschaft aus rechtzeitig eingeleiteten "Turnarounds", resp. Betriebsstilllegungen kann nicht geschätzt werden, da keine statistischen Angaben zu den Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten bestehen. Er könnte sich jedoch ebenfalls als bedeutend erweisen, denn - verglichen mit den Konkursfällen - ist die Anzahl der betroffenen Unternehmen grösser, auch wenn die wirtschaftlichen Verluste geringer sind.

Der Anreizeffekt des Konkursrechts ist wohl als bedeutendster wirtschaftlicher Gewinn zu betrachten, obwohl die statistischen Grundlagen nicht ausreichen, um die Auswirkungen dieses Aspekts einer Reform auf die Wirtschaft abzuschätzen. Das Hauptproblem für Jungunternehmer besteht darin, dass die Überlebensrate neuer Unternehmen nach vier Jahren auf 54,2% zurückgeht (d.h. etwas mehr als die Hälfte überlebt). Auch wenn nicht alle Unternehmen im Konkurs enden, ist es für einen jungen Unternehmer angesichts dieser Überlebenschancen sehr wichtig, die Risiken zu kennen, die er gemäss Konkursrecht eingeht. Die Erneuerung des Privatsektors durch die Übernahme und Neuorientierung eines bestehenden Unternehmens oder durch Neugründungen ist für den Wachstumsprozess entscheidend.

Fortsetzung der administrativen Entlastung

Auch nach der Verabschiedung des Berichts und der Botschaft zur Erleichterung des unternehmerischen Alltags im Jahr 2006 sollen die Bemühungen zur administrativen Entlastung fortgesetzt werden. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Verbesserung der E-Government-Lösungen für die Unternehmen. Verbesserungen im Bereich "B2B" ("business to business") kommt im Rahmen der E-Government-Strategie des Bundes eine zentrale Bedeutung zu. Überdies wird als Instrument zur administrativen Entlastung eine vermehrte Anwendung des Standard-Kosten-Modells angestrebt. Dies zunächst im Rahmen weiterer Pilotprojekte in einzelnen Bereichen mit einem hohen vermuteten Kostenreduktionspotential. Bei allen Bemühungen ist vermehrt auch auf einen verbesserten Einbezug der Kantone als Partner im Bereich der administrativen Entlastung zu achten.

Vermehrte Nutzung innovativer Ansätze im Umwelt- und Baurecht

Zugunsten einer wirksamen und effizienten Regulierung namentlich im Umweltrecht soll die Anwendung innovativer Regulierungsformen noch ausgebaut werden. Dazu gehören marktwirtschaftliche Instrumente wie beispielsweise Zertifikate, finanzielle Anreize oder wirkungsorientierte Regulierung (welche statt der zu verwendenden Mittel die zu erreichenden Ziele festlegt). Vermehrt zur Anwendung gebracht werden sollten überdies Instrumente wie risikobasierte Kontrollen, die zeitliche Begrenzung von Regulierungen ("sunset clauses"), die Anwendung der Regel "silence is consent" bei Bewilligungsverfahren und massgeschneiderte Lösungen für KMU.

Straffung der Bauvorschriften der Kantone und Gemeinden

Anhand in den letzten Jahren häufig zitierte Zahlen (zum Beispiel Motion 04.3042) wird geschätzt, dass die Unterschiede zwischen den kantonalen/kommunalen Gesetzgebungen die Planungskosten um 5-10% erhöhen und die Baukosten um 10-15% (aufgrund nicht realisierter Skaleneffekte). Dies führt jedes Jahr zu Mehrkosten, die auf 6 Mrd. pro Jahr geschätzt werden (über 1,3% des BIP). Die

finanziellen Auswirkungen sind somit bedeutend, und Massnahmen sind erforderlich, um die Baukosten in der Schweiz zu senken. Auch die Auswirkungen auf die Mietpreise sind nicht zu unterschätzen; die Kosten für die Wohnungsmiete in der Schweiz befinden sich im internationalen Vergleich ebenfalls an der Spitze des Klassements (mit Ausnahme einiger Metropolen). Neben einer stärkeren Harmonisierung erscheint zumindest in einer Reihe von Kantonen auch eine Beschleunigung der Baubewilligungsverfahren als nötig und wünschbar. Zu prüfen ist, ob und welchen Beitrag der Bund an die Herausbildung eines "Binnenmarktes Schweiz für Bauleistungen" erbringen kann.

## Bibliographie

- Balastèr, Peter und Dominic Senn, "Erfahrungen von KMU im Betreibungs- und Konkursfall", *Die Volkswirtschaft* 77(1), Januar 2004, S. 59-62.
- Bertelsmann Stiftung, *Das Standard-Kosten-Modell*, Gütersloh, 2006.
- Bundesamt für Raumentwicklung, *Neue Planungsinstrumente: Technik, Kooperation und Marktwirtschaft in der Raumentwicklung*, Bern, 2005.
- Bundesamt für Raumentwicklung, *Raumentwicklungsbericht 2005*, Bern, 2005.
- Danish Agency for Trade and Industry, *Construction costs in Denmark: A comparison with other countries*, December 2000.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, *Der Wachstumsbericht: Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik*, Staatssekretariat für Wirtschaft, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 3D, Bern, 2002.
- Interdepartementale Arbeitsgruppe "Wachstum", *Das Wachstumspaket des Bundesrates: Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung Ende 2004*, Staatssekretariat für Wirtschaft, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 9D, Bern, 2004.
- International Institute for Management Development (IMD), *World Competitiveness Yearbook 2007*, Lausanne, 2007.
- Iten, Rolf, Martin Peter, Anna Vettori und Sarah Menegale, *Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkungen*, Strukturberichterstattung Nr. 19, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, 2003.
- OCDE, *Examens environnementaux de l'OCDE: Suisse*, Paris, 2007.
- OECD, *Reviews on Regulatory Reform: Switzerland – Seizing the Opportunities for Growth*, Paris, 2006.
- Office fédéral du logement, *Abaisser les coûts dans la construction de logements*, Rapports de travail sur le logement, cahier 27, Berne, 1993.
- Schweizerischer Bundesrat, *Vereinfachung des Unternehmerischen Alltags: Massnahmen zur administrativen Entlastung und Vereinfachung der Regulierung*, Bericht vom 18. Januar 2006.
- Vermande, Henk und Peter-Hein van Mulligen, "Construction Costs in The Netherlands in an International Context", *Construction Management & Economics* 17(3), May 1999, S. 269-283.
- Walsh, Kenneth, Anil Sawhney und Audrick Brown, "International Comparison of Cost for the Construction Sector: Purchasing Power Parity", *Journal of Construction Engineering and Management* 131(2), February 2005, S. 160-167.
- World Bank, *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, Washington D.C., 2006.

## **Teil II / Kapitel 9**

**Alkuin Kölliker und Peter Balastèr**

---

# **Die Mobilisierung von Kapital**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Bezug zum Wachstum.....</b>	<b>311</b>
<b>2. Festlegung des Analysebereichs .....</b>	<b>313</b>
<b>3. Die seit 2002 unternommenen Reformen .....</b>	<b>313</b>
<b>4 Die Situation der Schweiz .....</b>	<b>315</b>
<b>5. Die Empfehlungen der internationalen Organisationen und die besten Praktiken.....</b>	<b>319</b>
<b>6. Die neuen Stossrichtungen .....</b>	<b>320</b>

## 1. Bezug zum Wachstum

In der Sicht der Wachstumsliteratur ist Kapital neben der Arbeit der zweite wesentliche physische Produktionsfaktor. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Akkumulierung und Verwendung von Kapital geniessen einen entsprechend hohen Stellenwert. Das nachstehende Kapitel geht der Frage nach, wie Ersparnisse mobilisiert werden, wie und wohin die Finanzmärkte sie weitervermitteln, und ob die Schweiz über einen zeitgemässen Kapitalstock verfügt. Der Akzent der Analyse liegt dabei auf den rechtlichen Rahmenbedingungen, die die Finanzintermediation leiten.

Die Ersparnisbildung begünstigt das Wachstum

Der Konsumverzicht und die entsprechenden Ersparnisse von heute beeinflussen die Verfügbarkeit wichtiger Produktionsfaktoren und damit die Produktionskapazität von morgen. Eine hohe Sparquote begünstigt drei Dinge: Investitionen in Produktionsmittel (Bereitstellung von physischem Kapital), Forschung (Bereitstellung neuer Technologien) und Bildung (Bereitstellung besser qualifizierter Arbeitskräfte). Nachhaltiges, d.h. längerfristiges und sich selbst tragendes Wirtschaftswachstum kommt zustande, wenn der Verzicht auf eine bestimmte Konsummenge zum heutigen Zeitpunkt eine höhere Konsummenge zu einem späteren Zeitpunkt erlaubt. So gebildetes und eingesetztes Kapital erzielt positive Zinserträge. Nicht nachhaltiges Wachstum liegt dagegen vor, wenn heute nicht auf Konsum verzichtet wird, sondern wenn ein endlicher Bestand an Ressourcen zur unmittelbaren Erhöhung der Produktion eingesetzt wird, und wenn dies in einem Ausmass geschieht, das über eine längere Frist nicht aufrecht erhalten werden kann.

Das Wachstum ist von verschiedenen Formen von realen Investitionen abhängig

Ersparnisse können auf unterschiedliche Art und Weise verwendet werden. Nebst privaten oder öffentlichen Investitionen in physisches Produktionskapital, Infrastruktur, Forschung und Entwicklung oder Humankapital ist auch die Finanzierung von privatem oder öffentlichem Konsum denkbar, wobei die letztgenannte Verwendung von Ersparnissen in aller Regel keinen Wachstumsbeitrag ergibt. Solch unterschiedliche Schwerpunkte bei der Mittelverwendung – abhängig von den jeweiligen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen – lassen sich auch im historischen Verlauf aufzeigen.

In der heutigen Zeit ist für Länder an der Spitze der technologischen Entwicklung die Vorfinanzierung von Innovationsvorhaben bedeutender geworden als die Finanzierung von Sachkapitalien. Dabei gilt es zu beachten, dass hier noch weniger als bei spezialisierten industriellen Fertigungsanlagen ein belehnbares "collateral" den Gläubigern als Sicherung angeboten werden kann, und insbesondere bei "start ups" Patente, Urheberrechte und Marken als Ersatz dienen müssen.

Finanzintermediation  
als Beitrag zu  
Wachstum

Sparen und Investieren müssen nicht durch die gleichen Individuen erfolgen. Gewisse Ineffizienzen der Kapitalmärkte zeigen sich,

- wenn Investitionen in das eigene Humankapital nicht fremdfinanziert werden können,
- wenn Investitionen in F&E von den Unternehmen im wesentlichen durch Eigenkapital finanziert sein müssen, und
- wenn Fremdkapital nur fließt, wenn vom Schuldner ein "collateral" in Form von weiterverkäuflichen Sachkapitalgütern als Sicherheit bereitgestellt werden kann.

Diese "Ineffizienzen" beruhen auf Informationsasymmetrien und haben ihre positiven Seiten, indem sie den Moral Hazard und ähnliche Beeinträchtigungen des wirksamen Spiels der Marktmechanismen beschränken. Dennoch sind sie so tief als möglich zu halten.

Gut funktionierende Finanzmärkte und leistungsfähige Finanzdienstleister verbessern die Voraussetzungen für eine effiziente Vermittlung zwischen Sparern und Investoren als Anbieter bzw. Nachfrager von Finanzkapital. Deswegen begünstigt die Entwicklung des Finanzsektors das Wachstum einer Volkswirtschaft. Ein Finanzsektor mit hohen Transaktionskosten erhöht demgegenüber die Schwelle für lohnenswertes Sparen und Investieren gleichermaßen und schadet damit dem längerfristigen Wirtschaftswachstum.

Sicherheit als Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung

Zu den Transaktionskosten sind namentlich auch die Umtriebe und Verluste zu zählen, die entstehen, wenn ein Schuldner seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen kann und auf dem Gerichtsweg eine Auseinandersetzung mit dem Schuldner und unter den Gläubigern stattfinden muss.

Eine Rechtsordnung mit klaren Regelungen, einem berechenbaren Vollzug und einer gut funktionierenden Rechtsprechung trägt dabei über den Bereich des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts hinaus zur Rechtssicherheit bei. D.h. unabhängig von den konkreten rechtlichen Inhalten stellt Rechtssicherheit aus volkswirtschaftlicher Sicht ein erstrebenswertes Gut dar. Rechtliche Risiken und Unsicherheiten erhöhen demgegenüber die Transaktionskosten und wirken sich lähmend auf wirtschaftliche Aktivitäten aus.

Auf diesen allgemeinen Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten ist im vorangegangenen Kapitel eingegangen worden.



## 2. Festlegung des Analysebereichs

Rahmenbedingungen für das Sparen Eine sehr grundlegende Frage ist, ob in der Schweiz in angemessenem Ausmass (oder eventuell zuviel) gespart wird. Ausserdem stellt sich die Frage, von wem gespart wird und ob jeweils mit den bestgeeigneten Vehikeln gespart wird? Letztere Frage stellt sich etwa im Zusammenhang mit dem steuerprivilegierten Sparen in der 3. Säule.

Rahmenbedingungen für eine leistungsfähige Kapitalvermittlung Im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung wettbewerbsfähiger Finanzdienstleistungen stellt sich die Frage, wie gut die Banken ihre Funktion als Finanzintermediäre sowohl in einer globalen wie auch in einer nationalen Perspektive wahrnehmen. Wo werden sie gegebenenfalls vom Staat dabei gehindert? Entsprechende Stichworte könnten sein: Umsatzstempel, grenzüberschreitender Export von Anlagefondszertifikaten, Eigenmittelunterlegung und Branchenratings (Basel II), Schutz der Privatsphäre der Kunden. Schneidet die Schweiz in diesen Belangen genügend gut ab, damit sich der wertschöpfungsstarke Finanzsektor vor allem am hiesigen Standort entwickelt ?

Eine besondere Form der Finanzintermediation stellt das Versicherungsgeschäft dar. Indem es Risiken an meist eine Vielzahl von Wirtschaftsakteuren weitergibt, die ihren Risikoanteil finanziell tragen können, ermöglichen Versicherungspolice manches Projekt. Die Fremdfinanzierung des Baus einer Grosssägerei wäre viel schwieriger, müssten die Fremdkapitalgeber die Brandrisiken mittragen. Versicherungen erfüllen auch bei der intertemporalen Verschiebung von Sparen und Konsumieren eine wichtige Rolle. Sie erlauben trotz Ungewissheit bei der individuellen Lebenswartung eine Optimierung von Sparen und Konsum im Lebenszyklus. Die Solvenz dieser Einrichtungen besitzt deshalb einen grossen Stellenwert, wirtschaftlich und gesellschaftlich, so dass dieser Teil - gleich wie die meisten andern Teile der Finanzintermediation - einer nach zeitgemässen Regeln erfolgenden staatlichen Aufsicht bedarf.

## 3. Die seit 2002 unternommenen Reformen

Rechtliche Änderungen im Finanzsektor Seit 2002 wurden im Finanzsektor mehrere wichtige Regulierungsreformen durchgeführt. Die folgenden fünf gehören dazu:

1. Basel II: Die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht ausgearbeitete neue Eigenkapitalvereinbarung („Basel II“) bezweckt die Stärkung der Sicherheit und Zuverlässigkeit des Finanzsystems, die Verbesserung der Wettbewerbs-

gleichheit und eine vollständigere Erfassung der Risiken. Die nicht zuletzt aus Wettbewerbsgründen wichtige Umsetzung von Basel II in der Schweiz ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten.

2. Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen: Am 1. Januar 2007 löste das Bundesgesetz über die kollektiven Kapitalanlagen (KAG) das bisherige Anlagefondsgesetz (AFG) ab. Das neue Gesetz wird eine umfassende Gesetzgebung über die kollektiven Kapitalanlagen schaffen, die Europakompatibilität des schweizerischen Fondsrechts wieder herstellen sowie die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Fondsplatzes Schweiz steigern.
3. Haager Wertpapier-Übereinkommen und Bucheffekten-Gesetz: Das Haager Wertpapier-Übereinkommen enthält Regeln, um das bei grenzüberschreitenden Wertpapiergeschäften anzuwendende Recht bestimmen zu können und schafft damit Klarheit und eine einheitliche Rechtsanwendung zugunsten eines modernen und sicheren Finanzplatzes. Mit dem Bucheffektengesetz sollen die teilweise veralteten Regelungen zur Verwahrung und Verwaltung von Wertpapieren modernisiert werden. Dies erhöht die Rechtssicherheit und steigert die Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz. Am 15. November 2006 verabschiedete der Bundesrat eine Botschaft zum Bucheffektengesetz und zur Ratifikation des Haager Wertpapierübereinkommens.
4. Revidiertes Versicherungsaufsichtsrecht: Mit dem totalrevidierten Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und der dazugehörigen Aufsichtsverordnung (AVO) trat am 1. Januar 2006 ein wichtiges Reformprojekt aus dem Aufsichtsbereich in Kraft. Hauptziele waren die Verbesserung der Vollzugsinstrumente und des Konsumentenschutzes, die Verstärkung der Solvabilitätsanforderungen sowie die Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Gruppen- und Konglomeratsaufsicht.
5. Integrierte Finanzmarktaufsicht: Das voraussichtlich am 1. Januar 2009 in Kraft tretende neue Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMAG) führt die Aufsicht über Banken, Versicherungen und weitere Finanzintermediäre zusammen (Integration der EBK, des BPV und der Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei). Ziel ist die Stärkung der schweizerischen Finanzmarktaufsicht im Interesse des Anleger- und Systemschutzes und damit der Stabilität, Integrität und Effizienz des Finanzsystems.

Ausgestaltung des  
Zwangssparens

Der Bundesrat hat anlässlich der Kenntnisnahme des Berichts "Freie Pensionskassenwahl - Machbarkeitsstudie" entschieden, dass die freie Pensionskassenwahl in absehbarer

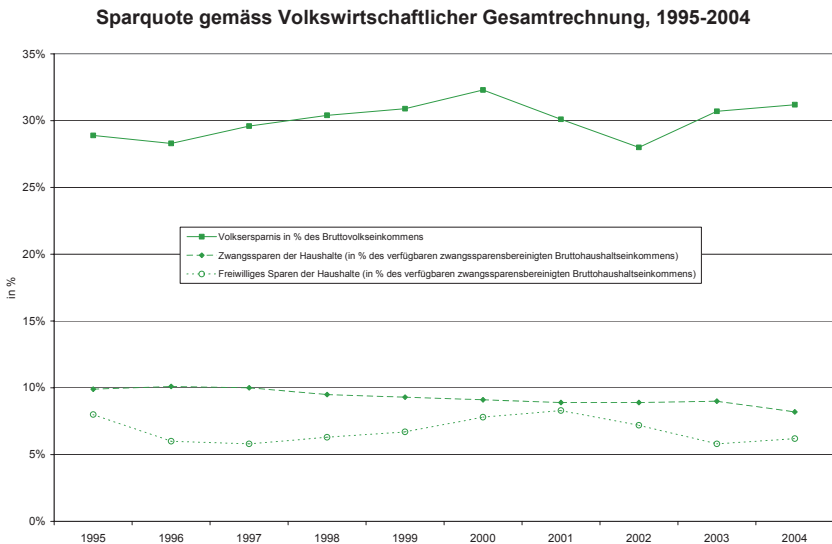
Zukunft keine politische Option darstellt.

## 4 Die Situation der Schweiz

Die Sparquote bleibt hoch

Während die Sparquote in den vergangenen Jahren in den meisten Industrieländern – insbesondere in den Vereinigten Staaten und in Japan, etwas weniger im Euroraum – eine deutlich sinkende Tendenz aufwies, blieb sie in der Schweiz relativ stabil (vgl. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich 2004, OECD 2004). Dies trifft sowohl für die Volkspersparnis zu, als auch für die Teilkomponenten des freiwilligen Sparen und des Zwangssparens der Haushalte<sup>1</sup>. Die Grafik 1 zeigt die Entwicklung der Sparquote in der Schweiz im Zeitverlauf. An der obersten Linie (Volkspersparnis) wird der Einfluss der Konjunktur auf die Gewinne und damit die Äufnung der Eigenmittel in den Unternehmen deutlich.

Grafik 1:



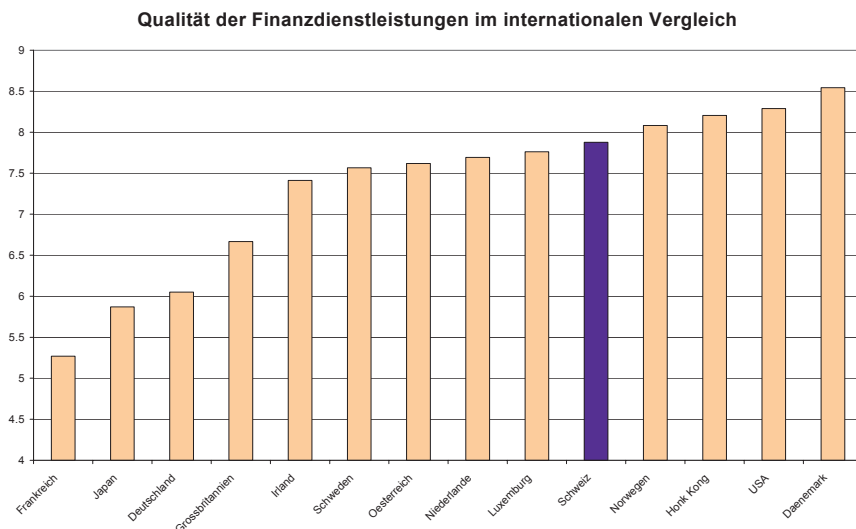
Quelle: Bundesamt für Statistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung / Eigene Darstellung.

<sup>1</sup> Die Volkspersparnis (Bruttosparsen; entspricht Nettosparsen plus Abschreibungen) in Prozent des Bruttonationaleinkommens zeigt den gesparten Anteil des Bruttonationaleinkommens

Die schweizerischen Finanzdienstleister im internationalen Vergleich

Es ist auch davon auszugehen, dass das Kapital in der Schweiz effizient weitervermittelt wird. Aus internationalen vergleichenden Befragungen von Persönlichkeiten aus der Wirtschaft geht jedenfalls hervor, dass die Schweiz beim Vergleich der Finanzdienstleistungen in fortgeschrittenen Industrienationen in den vorderen Rängen platziert ist (vgl. Grafik 2). Noch besser eingeschätzt wurden allerdings die USA, Hong Kong sowie zwei nordische Länder. Die Schweiz brilliert vor allem als weltweite finanzielle Drehscheibe, die Kapitalversorgung für Jungunternehmen wird gelegentlich weniger günstig eingeschätzt.

Grafik 2: Die Qualität der Finanzdienstleistungen in der Schweiz im internationalen Vergleich



Anmerkung: Die Grafik stellt Indexwerte dar zur Aussage "Banking and financial services do support business activities efficiently" (Skala 0-10).

Quelle: IMD World Competitiveness Online 2007, Executive Opinion Survey / Eigene Darstellung.

Sparquote und Kapitalstock

Die Ersparnisse, namentlich aber die Nettokapitalexporte ergeben im internationalen Vergleich sehr hohe Werte, wenn man sie in Relation zum Bruttoinlandprodukt setzt. Es ist deshalb wichtig, die Ersparnisbildung, wie den Nettokapitalexport ab der Schweiz auch in Relation zu den entsprechenden Bestandesgrössen zu setzen, d.h. zum nicht-finanziellen Kapitalstock in der Schweiz (in der Grössenordnung von rund dem dreifachen des BIP) und dem Auslandvermögen. Bezogen auf den Kapitalstock machen die Ersparnisse rund 10% aus. Von diesen 10% wird jedoch etwa die Hälfte exportiert und nur der Rest im

Inland investiert. Der im Inland investierte Teil führt also nur zu einer Zuwachsrate des Kapitalstocks im einstelligen Prozentbereich. Das Bruttoauslandvermögen der Schweiz liegt im Bereich des Sechsfachen des BIP. Auch die Ersparnis, die exportiert wird, d.h. der Nettokapitalexport (im Bereich von 15% des BIP), führt folglich zu keiner sehr hohen Zuwachsrate des Auslandvermögens. Betrachtet man in einem nächsten Schritt das Nettoauslandvermögen, lässt sich feststellen, dass Kursänderungen auf den Aktiva grössere Veränderungen bringen können also der Zugang aus der laufenden Ersparnis. Trotz Nettokapitalexport kann das Nettoauslandvermögen sogar zurückgehen, wenn die Kursentwicklungen auf dem Auslandvermögen in der Schweiz dynamischer ist als die Vermögensgewinne auf dem Auslandvermögen der Schweizer. In der jüngeren Vergangenheit war dies tendenziell der Fall.

Ein beeindruckendes  
Auslandvermögen

Das Brutto-Auslandvermögen der Schweiz, bestehend aus Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen, Währungsreserven und übrigen Aktiven, erreichte 2006 rund 2900 Mrd. Franken, was - wie ausgeführt - knapp 600% des schweizerischen Bruttoinlandprodukts entspricht. Nach Abzug der Passiven in der Höhe von knapp 2380 Mrd. Franken verblieb ein Netto-Auslandvermögen von gut 520 Mrd. Franken, was etwas mehr als dem Bruttoinlandprodukt entspricht (provisorische Zahlen für 2006: 486 Mrd. Franken). Die schweizerischen Direktinvestitionen im Ausland erreichten eine Höhe von 632 Mrd. Franken, die ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz eine Höhe von 266 Mrd. Franken. Dass die Nettoposition bei den Direktinvestitionen fast so hoch ist wie die Nettoposition beim Auslandvermögen generell zeigt, dass die Schweiz nicht einfach nur einen Sparüberschuss exportiert, sondern dass es hier genügend Unternehmen gibt, die Geld mit unternehmerischer Absicht im Ausland investieren wollen. Gleichzeitig macht der absolute Betrag der Auslandposition deutlich, welche wichtige Rolle der Finanzplatz Schweiz als globale Drehscheibe für Kapitalflüsse wahrnimmt.

Eine kapitalintensive  
Produktion

Seit einiger Zeit publiziert das BFS bis 1990 zurückreichende Zahlen zum nichtfinanziellen Nettokapitalstock der Schweiz (Sachkapital). Gemäss BFS summierte sich der nichtfinanzielle Nettokapitalstock im Jahr 2004 zu laufenden Preisen auf 1127 Mrd. Franken. Dabei werden fünf Hauptkomponenten aufgeführt: Hochbau (631 Mrd. Franken), Tiefbau (180 Mrd. Franken), Ausrüstungen (300 Mrd. Franken; aufgliedert in sieben Unterkategorien), Nutztiere und -pflanzen (2.5 Mrd. Franken) sowie Informatikprodukte (13.3 Mrd. Franken). Diese Zahlen bestätigen den hohen Anteil der Immobilien am Sachkapital. Einige Komponenten des nichtfinanziellen Kapitalstocks mussten jedoch aufgrund fehlender Daten ausgeklammert werden (etwa die Urheber-

rechte bei den immateriellen Anlagegütern oder die land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen bei den nichtproduzierten Vermögensgütern). Während einige Teile des nichtfinanziellen Kapitalstocks von Endkonsumenten zu Konsumzwecken verwendet werden (z.B. Privatautos, Wohnungen), tragen andere als Produktionsmittel zur Produktivität der Wirtschaft bei. Die vom BFS publizierten Zahlen lassen jedoch nicht in allen Fällen eine solche Unterscheidung zu. Mehrheitlich als Produktionsmittel im engeren Sinne zu interpretieren sind die meisten der aufgeführten Teilkomponenten bei den Ausrüstungen. Beim Hochbau ist zwischen den gewerblich-industriellen und kommerziellen Bauten zu unterscheiden, deren Nutzung eine Vorleistung für den Produktionsprozess bildet, und den Wohnbauten, die meist direkt in die Endnachfrage eingehen. Beim Tiefbau gilt ähnliches für Teile der öffentlichen Infrastruktur (z.B. Strassen), wobei sowohl bei den Wohnbauten, wie etwa den öffentlichen Strassen nicht immer davon ausgegangen werden kann, dass deren Nutzung als Marktvorgang bewertet wird (Fussgängerverkehr) und angemessen mit effektiven oder kalkulatorischen Werten (Mietwert des selbstgenutzten Wohnraums) ins BIP eingeht.

Der hohen Sparquote (und den lange im internationalen Quervergleich ausgeprägt niedrigen Realzinsen) entsprechend, ist die Kapitalintensität in der Schweizer Volkswirtschaft hoch. Die Kapitalintensität stieg 1991-2000 um jährlich durchschnittlich 2.4%, von 2000-2004 jedoch lediglich noch um 1.4%.<sup>2</sup> Im internationalen Vergleich von 17 OECD-Ländern war in der Periode 1991-2003 der Beitrag des Kapitalinputs zum Wirtschaftswachstum in der Schweiz mit 60% sehr hoch. Nur Japan zeichnete sich durch einen noch höheren Beitrag (von 90%) aus. Hinzugefügt werden muss, dass Japan und die Schweiz zu jenen fünf von der OECD aufgeführten Ländern mit negativem Beitrag des Arbeitsinputs zum BIP-Wachstum gehörte.

Verstärkte Erneuerung des Kapitalstocks seit 2002

Im internationalen Vergleich erschienen die schweizerischen Investitionen in die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien bis 2002 als bescheiden, wenn man sie in Relation zum BIP setzt und an die günstigen Finanzierungsbedingungen denkt. Immerhin bilden sie jene Komponente des Kapitalstocks, die bedeutend rascher wächst als die andern. Seit 2002 scheint die Schweiz jedoch aufgeschlossen zu haben und jenen Teil des Kapitalstocks, der direkt in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen eingeht, mit der gleichen Rate zu erneuern wie die andern

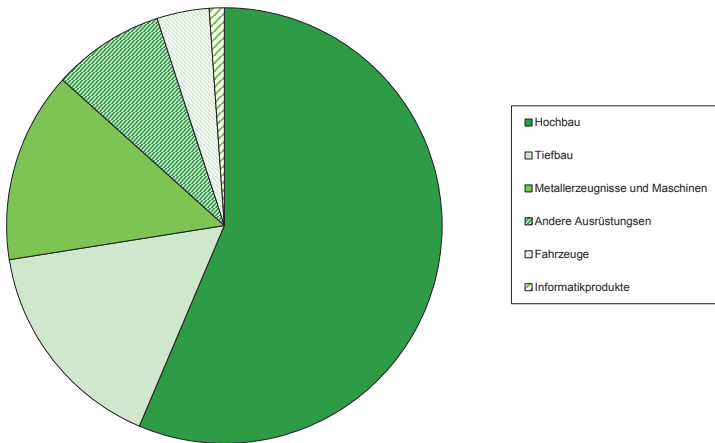
---

<sup>2</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik, Kapitalentwicklung als wichtigster Wachstumsmotor der Schweizer Wirtschaft in den vergangenen 13 Jahren: Analyse der Wachstumsbeiträge der Produktionsfaktoren, der Multifaktorproduktivität und der Bedeutung der Kapitalintensität von 1991 bis 2004, Neuchâtel, 2006.

Länder. Es ist möglich, dass die Personenfreizügigkeit, die den Mangel an Informatikern beseitigte, und die Liberalisierung im Telekommunikationsbereich hinter dieser starken Beschleunigung der Entwicklung stehen. Wenn den IKT-Investitionen für das Wachstum besondere Bedeutung zukommt, gilt doch auch, dass Investitionen in Immobilien ihren Nutzen haben, und sei es nur dadurch, dass sie den Gläubigern als Sicherheit dienen.

Grafik 3:

### Nichtfinanzieller Kapitalstock in der Schweiz, 2005



Quelle: BFS

## 5. Die Empfehlungen der internationalen Organisationen und die besten Praktiken

Der volkswirtschaftliche Sparüberschuss in den Augen der OECD

Die OECD hat sich in ihrem letzten Länderbericht zur Schweiz mit dem hohen Zahlungsbilanzüberschuss des Landes auseinandergesetzt. Dabei vermied sie es, aus diesem Saldo auf eine in der Schweiz zu hohe Ersparnisbildung zu schliessen. Sie ermunterte Staat und Private jedoch (vgl. OECD 2007, S. 65 franz. Fassung), durch die Finanzierung von jungen Unternehmen vermehrt zur Erneuerung der Wirtschaftsstrukturen beizutragen. Die OECD vermerkt auch, dass die bessere fiskalische Behandlung von einbehaltenen gegenüber ausgeschütteten Gewinnen zu einer suboptimalen Kapitalallokation führe. Schliesslich meint die OECD, dass das Alterssparen im

Rahmen der 3. Säule fiskalisch weniger privilegiert werden sollte und die Schweiz gut beraten sei, nicht wie andere Staaten den Wohnbau steuerlich grosszügig zu fördern.

Die Empfehlung der internationalen Organisationen, die sich der Aufsicht der Finanzmärkte annehmen

Die Stabilität des Schweizer Finanzsektors ist eine Voraussetzung für günstiges Wachstum angesichts seiner wirtschaftlichen Bedeutung. Im Rahmen des Financial Sector Assessment Program (FSAP) empfiehlt der Internationale Währungsfonds (IMF) der Schweiz, den Regulierungs- und Aufsichtsrahmen weiter zu stärken, die Aufsicht über die zwei grössten Banken zu verbessern, Verwundbarkeiten im (Rück-)Versicherungssektor anzugehen, den Aufsichts- und Regulierungsrahmen im Bereich der Pensionskassen auszubauen sowie Massnahmen zur verstärkten Ausrichtung der Kantonalbanken auf marktbasierete Anreize hin zu prüfen.

Die Empfehlungen der 34 Staaten und internationale Organisationen umfassenden Groupe d'Action financière (GAFI) zielen in erster Linie auf die Bekämpfung der Geldwäscherei ab. Die Umsetzung der Empfehlungen in der Schweiz kann daher nicht der Wachstumspolitik im engeren Sinne zugerechnet werden.

## 6. Die neuen Stossrichtungen

Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Finanzsektor

Die verschiedenen Indikatoren zeigen, dass die Schweizer viel sparen, dass die Schweiz ein starker und dynamischer Finanzplatz ist, und dass in der Schweiz der im Land selbst investierte Kapitalstock anteilmässig eine grössere wirtschaftliche Bedeutung für das Wachstum geniesst als in andern Ländern.

Die günstigen Feststellungen sollten einen jedoch nicht vergessen lassen, dass die Konkurrenz um die Verwaltung von Finanzvermögen heute auf weltweiter Ebene läuft und dass sie sich verschärft, wie der Aufstieg Irlands zeigt, das sich bedeutungsmässig heute neben Luxemburg stellt. Um die hervorragende Stellung des Finanzplatzes Schweiz zu wahren, muss der Rechtsrahmen laufend der dynamischen Entwicklung angepasst werden und die weltweit besten Praktiken in Sachen Regulierungen, Institutionen und Besteuerung widerspiegeln. Dies erfordert den laufenden Dialog der Branche mit den Behörden und deren rasche Reaktion.



## **Teil III**

# **Die schweizerische Wachstumspolitik**



## **Teil III / Kapitel 1**

**Marc Surchat**

---

# **Evaluation des Wachstumspakets 2004-2007**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Vorstellung des Wachstumspakets .....</b>	<b>325</b>
<b>2. Evaluation der einzelnen Massnahmen des Wachstumspakets .....</b>	<b>332</b>
<b>3. Gesamtwürdigung des Wachstumspakets 2004-2007.....</b>	<b>343</b>

# 1. Vorstellung des Wachstumspakets

Die Stossrichtungen des Wachstumsberichts und ihre Aktualisierung

Die Wachstumspolitik des Bundesrates geht auf den Wachstumsbericht des EVD von 2002 zurück, in dem als Schlussfolgerung 22 Stossrichtungen für Reformen formuliert wurden, die der Schweiz helfen sollen, ihr strukturelles Wachstumsproblem zu überwinden. Diese Stossrichtungen wurden aufgrund einer Analyse festgelegt, welche die aus der wissenschaftlichen Literatur bekannten Wachstumsfaktoren bezogen auf die Situation der Schweiz anschaute.

## 1. Erhaltung der hohen Arbeitsmarktpartizipation:

- Hohe Arbeitsmarktflexibilität wahren
- Anreize zur Mobilisierung der älteren Arbeitnehmer/innen schaffen
- Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit von Frauen verbessern
- Den Beitrag der Familienpolitik und der Immigration an das Wachstum und eine ausgeglichene Bevölkerungsstruktur untersuchen

## 2. Stärkung des Wettbewerbs:

- Wettbewerbswidriges Verhalten schärfer sanktionieren und die Wettbewerbsintensität im internationalen Vergleich laufend überwachen
- Eine weitere Runde von Reformen im (öffentlichen) Versorgungsbereich durchführen
- Verhältnismässigkeit staatlicher Auflagen sicherstellen (gute Rahmenbedingungen)

## 3. Öffentliche Finanzen:

- Staatsquote stabilisieren
- Massnahmen zur Kostenbegrenzung im Gesundheitswesen einleiten
- Wachstumsfördernde Steuerreformen anstreben

## 4. Internationale Öffnung:

- Unsere Interessen in internationalen Verhandlungen (v.a. geistiges Eigentum, Investitionsschutz und Marktzugang für Dienstleistungen) aktiv wahrnehmen
- Agrarreform als Voraussetzung der weiteren aussenwirtschaftlichen Öffnung fortsetzen
- Wo zweckmässig, Kompatibilität der schweizerischen Regelungen mit jenen der EU anstreben

## 5. Bildungsbereich:

- Tertiäre Ausbildung stärken
- Berufsbildung an die Erfordernisse der Wissens- und Kommunikationsgesellschaft anpassen
- Effizienz der obligatorischen Schule laufend überwachen

## 6. Innovationsbereich:

- Hohe Qualität der Forschung erhalten
- Ausländerpolitik gegenüber den Nicht-EU/EFTA-Staaten noch vermehrt auf die Stärkung des Innovationspotentials in der Schweiz ausrichten
- Innovationsfreundliche Rahmenbedingungen schaffen.

## 7. Stabilitätspolitik:

- Eine Stabilitätspolitik verfolgen, die inflatorische und deflatorische Tendenzen gleichermaßen bekämpft
- Wege zu einer besseren Abstimmung unter den vielen Trägern der Konjunkturpolitik finden
- Auswirkungen der monetären Integration in Europa auf die Schweiz laufend überwachen.

Die Bildung der IdA-Wachstum und ihre ersten Vorschläge

Das Wachstumspaket des Bundesrates von 2004 ist die konkrete wirtschaftspolitische Antwort auf diese Stossrichtungen. Laut einem ersten Entscheid des Bundesrates vom 8. März 2002 sollte die Interdepartementale Arbeitsgruppe Wachstum die Stossrichtungen des Wachstumsberichts vertieft analysieren und gegebenenfalls konkrete Massnahmen vorschlagen, die schliesslich in die Legislaturplanung aufgenommen werden sollten.

Die IdA Wachstum unterbreitete am 18. Dezember 2002 dem Bundesrat ihren Bericht, der eine Reihe konkreter und ausführlicher Vorschläge zur Stärkung des Wachstums enthielt. Diese Vorschläge wurden in drei Kategorien eingeteilt: (i) bereits eingeleitete, aber noch nicht realisierte Massnahmen, die sich noch bewähren müssen, (ii) Massnahmen, die während der nächsten Legislatur realisiert werden könnten, (iii) Massnahmen, für die die Entscheidungsgrundlagen während der nächsten Legislatur bereitgestellt werden sollten.

Die Massnahmen der ersten beiden Kategorien sind im Folgenden aufgeführt:

### **(i) Bereits eingeleitete, aber noch nicht realisierte Massnahmen**

1. Revision des Kartellgesetzes (unter (ii) mit dem BGBM und dem BoeB erwähnt)

2. Stabilisierung der Staatsquote (Umsetzung der Schuldenbremse)
3. Vorbereitung von Massnahmen zur Kostenkontrolle im Gesundheitswesen (Abschaffung des Kontrahierungszwangs, monistische Spitalfinanzierung, höhere Kostenbeteiligungen)
4. Botschaft zu Bildung, Forschung, und Technologie 2004-2007

**(ii) Während der nächsten Legislatur zu realisierende Massnahmen**

1. Revision des Binnenmarktgesetzes, BGBM, und Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, BoeB
2. Verbesserte Koordination der Budgetpolitik zwischen Bund und Kantonen
3. Einführung von familienexternen Betreuungsangeboten in den Schulen (v.a. Aufgabe der Kantone)

Für die Massnahmen der dritten Kategorie, d.h.

**(iii) Zur Entscheidung vorzubereitende Massnahmen**

ging die IdA Wachstum davon aus, dass sich für das langfristige Wachstum der Schweiz vier zentrale wirtschaftspolitische Herausforderungen stellen, nämlich:

- a) Die ungeklärte weitere Teilnahme an der europäischen Integration,
- b) Der verschärfte steuerliche Standortwettbewerb,
- c) Der Übergang zur Wissensgesellschaft (Beschleunigung der Innovation)
- d) Die Bevölkerungsalterung.

Für diese zentralen Fragen sollten in der nächsten Legislaturperiode Weichen gestellt werden. Die IdA Wachstum empfahl deshalb, in diesen Bereichen namentlich die nachfolgenden Entscheidungsgrundlagen bereitzustellen.

a) Weitere Integration in Europa

1. Entscheidungsgrundlage für die Realisierung einer (möglichen) Zollunion mit der EU, im Rahmen der vom Bundesrat im Aussenwirtschaftsbericht 2000 angekündigten europapolitischen Standortbestimmung in der nächsten Legislaturperiode
2. Entscheidungsgrundlage für eine (mögliche) Anpassung der Regulierungen im Infrastrukturbereich an die Entwicklungen in der EU

b) Verschärfter steuerlicher Standortwettbewerb

1. Entscheidungsgrundlage für einen Umbau der MWST:
  - (i) Beseitigung von Verzerrungen wie unechte Befrei-

ungen, (ii) Erhöhung dieser Konsumsteuer (bis 15% im Fall einer Realisierung der Zollunion) und (iii) sozialverträgliche Kompensation dieser Erhöhung durch Abgabensenkungen mit günstiger Wirkung auf Wachstum und Wohlstand

#### c) Wissensgesellschaft (Beschleunigung der Innovation)

1. Analyse des Handlungsbedarfs im tertiären Ausbildungsbereich
2. Prüfung der Rolle des Bundes im Bereich der berufsorientierten Weiterbildung

#### d) Bevölkerungsalterung

1. Konzept zur Anpassung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an die demographische Entwicklung

Zunächst kann man festhalten, dass die IdA Wachstum nur wenige Stossrichtungen nicht weiterverfolgt hat, dies weil sie als bereits realisiert betrachtet wurden ("die Flexibilität des Arbeitsmarkts bewahren", "eine ausgewogene Stabilitätspolitik verfolgen", "die Auswirkungen der Europäischen Währungsunion evaluieren"). oder weil für sie nur eine Erhöhung der Ressourcen nötig war (Regulierungsfolgenabschätzung usw.).

Zweitens wurde es für nötig erachtet, bei einer Reihe von Stossrichtungen zunächst die Erstellung von Berichten vorzusehen und nicht direkt Massnahmen vorzuschlagen (gekennzeichnet durch "Zur Entscheidung vorzubereitende Massnahmen"). Dieses vorsichtige Vorgehen wurde oft als zögerlich kritisiert, aber es bleibt schwierig zu beurteilen, ob diese Reflektionsfristen nötig und nützlich gewesen sind.

Drittens betrafen mehrere Vorschläge der IdA Wachstum die Kantone (Krippen, haushaltpolitische Koordination, Überwachung der Effizienz der obligatorischen Schulbildung usw.) oder das Verhältnis zur Europäischen Union (Projekt einer Zollunion, andere bilaterale Verhandlungen). Diese Vorschläge, die das Einverständnis von Partnerinstitutionen vorausgesetzt hätten, wurden vom Bundesrat in einem zweiten Entscheid von Anfang 2003 nicht in das Wachstumspaket übernommen. Sie wurden daher in der Folge zum Teil angepasst, zum Teil wurden andere Ansätze verfolgt (Anschluss an den europäischen Besitzstand bei den Infrastrukturen durch interne Reformen, unilaterale Übernahme des Cassis-de-Dijon-Prinzips, Ausrichtung der Agrarpolitik auf eine weitergehende Öffnung, Dialog mit den Kantonen im Rahmen des Finanzausgleichs oder von Impulsprogrammen (Krippenfinanzierung)). Der Beschluss des Bundesrates vom 22. Januar 2003 ging jedenfalls dahin, die Aufnahme der von der IdA Wachs-



tum vorgeschlagenen Massnahmen in die Legislaturplanung 2004-2007 nur vorzusehen, soweit sie hauptsächlich im Kompetenzbereich des Bundes liegen. Entsprechend konnten die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die das Einverständnis der Kantone erfordert hätte, und der Vorschlag der Zollunion, der Verhandlungen mit der EU nötig gemacht hätte, nicht in der vorgeschlagenen Form als Bestandteil in das Wachstumspaket aufgenommen werden.

Die Lancierung des Wachstumspakets

Auf der Grundlage der definitiven Legislaturplanung beschloss der Bundesrat am 18. Februar 2004 schliesslich die Schaffung eines Massnahmenpakets zur Förderung des Wachstums, das sogenannte Wachstumspaket des Bundesrates. Dieses Wirtschaftsprogramm mit zunächst 17 Massnahmen enthielt die ein Jahr zuvor unterbreiteten Vorschläge der IdA Wachstum weitgehend. Vier Kriterien waren für diese Auswahl von Massnahmen innerhalb der Legislaturplanung ausschlaggebend: 1. die gesamtwirtschaftliche Bedeutung, 2. die hauptsächlichliche Zuständigkeit des Bundes, 3. die Übereinstimmung mit der Wachstumspolitik (insbesondere mit der Eindämmung der Staatsquote und der Verwirklichung einer marktwirtschaftlichen Ordnung), 4. die Realisierbarkeit innerhalb der nächsten vier Jahre.

Gleichzeitig beauftragte der Bundesrat die IdA Wachstum, ihn in einem jährlichen Bericht über den Stand der Umsetzung seines Wachstumsprogramms zu informieren und ihm allfällige zusätzliche Massnahmen mitzuteilen, die für die Steigerung der trendmässigen Wachstumsrate notwendig sein könnten. Entsprechend wurden 2005 zwei zusätzliche Massnahmen zum Wachstumspaket hinzugefügt (nämlich die Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse und die Reform der Ehepaarbesteuerung), und zwei weitere Massnahmen wurden erweitert (um die Überprüfung des Aufgabenkatalogs des Bundes und die Anhebung des offiziellen Rentenalters der Frauen). Am Ende der Legislatur setzte sich das Wachstumspaket des Bundesrates somit aus 19 Massnahmen zusammen. Die Jahresberichte der IdA Wachstum zum Stand der Umsetzung des Wachstumspakets stehen in elektronischem Format auf der Website des SECO zur Verfügung.

Die sechs Handlungsfelder und die 19 Massnahmen des Wachstumspakets I

Das Wachstumspaket des Bundesrates mit seinen 19 Massnahmen kann kurz auf der Grundlage seiner 6 Hauptzielsetzungen beschrieben werden.

*Ziel 1 «Mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt» : Schon wegen ihrer Zahl den Binnenmarktgedanken ins Zentrum dieses Wirtschaftsprogrammes stellend, sind die folgenden Massnahmen unter dieses Ziel subsumiert worden:*

- Massnahme 1: Revision des Binnenmarktgesetzes
- Massnahme 2: Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen
- Massnahme 3: Wettbewerbsorientierte KVG-Revision
- Massnahme 4: Stromversorgungsgesetz
- Massnahme 5: Agrarpolitik 2011
- Massnahme 6: Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU.

Ziel 2 «Weitere Integration in die Weltwirtschaft» umfasste zwei Massnahmen:

- Massnahme 7: Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die EU-Beitrittsländer
- Massnahme 18: Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse

Ziel 3 «Begrenzung der Abgabenlast und Optimierung der Staatstätigkeit» sollte mittels der folgenden vier Massnahmen erreicht werden:

- Massnahme 8: Unternehmenssteuerreform II
- Massnahme 9: Prüfung einer Revision des MWST-Gesetzes
- Massnahme 10: Beseitigung des strukturellen Defizits des Bundes, Eindämmung des Wachstums der Staatsquote und Überprüfung des Aufgabenkatalogs des Bundes
- Massnahme 11: Abbau der administrativen Belastung der Unternehmen

Ziel 4 «Erhaltung der hohen Erwerbsbeteiligung» deckt die drei folgenden Themen ab:

- Massnahme 12: Massnahmenpaket zu Gunsten der Arbeitsmarkt-beteiligung älterer Arbeitnehmer/innen, einschliesslich Anhebung des offiziellen Rentenalters der Frauen von 64 auf 65 Jahre
- Massnahme 13: 5. IVG-Revision
- Massnahme 19: Reform der Ehepaarbesteuerung

Ziel 5 «Sicherung eines wettbewerbsfähigen Bildungssystems» sollte mittels der beiden folgenden Berichte vertieft werden:

- Massnahme 14: Prüfung der Notwendigkeit einer Stärkung der Tertiärbildung sowie Massnahmen zur Effizienzsteigerung im tertiären Bildungssektor
- Massnahme 15: Prüfung der Rolle des Bundes in der berufsorientierten Weiterbildung.

Ziel 6 «Wachstumsfördernde Gestaltung des Wirtschaftsrechts» beinhaltet eine Reihe von gesetzgeberischen Massnahmen, die unter den folgenden Massnahmentiteln zusammengefasst sind:

- Massnahme 16: Corporate Governance
- Massnahme 17: Verbesserung der wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen.

Im Vergleich zum Wachstumsbericht 2002 wurden die Aspekte "Innovation" und "gesamtwirtschaftliche Stabilität" weglassen, da angesichts des ausgezeichneten erreichten Standes nur geringfügige Verbesserungen möglich erschienen. Dagegen wurde das 6. Ziel geschaffen, um dem Unternehmergeist und den Rahmenbedingungen für Investitionen Rechnung zu tragen, ein Thema, das im Wachstumsbericht nicht separat behandelt worden war, was Kritik des Parlaments hervorgerufen hatte.

Die Details der Massnahmen wurden im Bericht 2004 der Ida Wachstum "Das Wachstumspaket des Bundesrates: Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung Ende 2004" in enger Abstimmung mit den zuständigen Bundesämtern beschrieben.

Es ist anzumerken, dass das Wachstumspaket des Bundesrates nicht alle in der Schweiz im fraglichen Zeitraum gemachten Anstrengungen für die Förderung des Wirtschaftswachstums enthält, sondern nur diejenigen, welche die vier oben genannten Kriterien für die Zugehörigkeit zum Wachstumspaket erfüllten. So wurden parallel verschiedene internationale Verhandlungen weitergeführt, nicht nur mit der EU, sondern auch mit zahlreichen anderen Ländern auf einer bilateralen oder plurilateralen Ebene (EFTA). Ausserdem wurden Massnahmen in Bereichen, die vorwiegend in die Kompetenz der Kantone fallen, sowie Massnahmen, die die Kriterien für die Zugehörigkeit zum Wachstumspaket nicht völlig erfüllten oder die ohne neue gesetzgeberische Massnahmen umgesetzt werden konnten, vom Wachstumspaket ausgenommen. Dies war zum Beispiel bei Projekten im Bereich Infrastrukturausbau der Fall, die nicht immer einer wirtschaftlichen Rentabilitätsstudie unterzogen wurden, beim Vollzug des Kartellgesetzes, beim Impulsprogramm des Bundes für Krippenplätze, bei der Zentralisierung der Finanzmarktaufsicht, bei der Reform des gewerblichen Bürgschaftswesens oder auch bei der Reform des Mietrechts, wo - nach dem Scheitern einer Mietrechtsrevision in einer Referendumsabstimmung Anfang 2004 - lange Verhandlungen zwischen den Mietern und den Eigentümern notwendig waren, bevor der Bundesrat die Verordnung zum Miterecht am 28. November 2007 anpassen und das BWO mit der Ausarbeitung einer Gesetzesänderung beauftragen konnte, die Elemente der gescheiterten Vorlage wieder aufnimmt.

Die jährliche Überprüfung des Wirtschaftsprogrammes des Bundesrates

Die IdA Wachstum wurde beauftragt, die verschiedenen Massnahmen des Wachstumspakets sowie das Paket als Ganzes zu überprüfen. In den verschiedenen Berichten hat sie sich zunächst auf die Frage der Fristen konzentriert, d.h. ob die zuständigen Ämter in der Lage sein würden, zeitgerecht die versprochenen Botschaften und Entscheidungsgrundlagen bereitzustellen. Auf der Grundlage einer qualitativen Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Massnahme hatte sie nachher zu untersuchen, ob das durch die Massnahme realisierbare wirtschaftliche Potenzial so weit wie möglich durch die konkret vorgeschlagenen, resp. beschlossenen Massnahmen erreicht wurde. Die Abweichungen von den Zielen hinsichtlich Fristen und Potenzial waren dem Bundesrat jährlich zu berichten.

Der folgende Abschnitt beschreibt den Stand der Umsetzung des Wachstumspakets des Bundesrates im Februar 2008. Dabei muss präzisiert werden, dass diese aktuellste Evaluation dieses Wirtschaftsprogramms durch das SECO vorgenommen wird, da die IdA Wachstum Anfang 2007 am Ende ihres Mandates aufgelöst wurde. Drei weitere wachstumsrelevante Massnahmen der Periode zwischen 2002 und 2007 (Umsetzung der Personenfreizügigkeit, Vollzug des Kartellgesetzes, Neuer Finanzausgleich), die aus terminlichen Gründen nicht ins Wachstumspaket aufgenommen werden konnten, werden mit in die Darstellung einbezogen.

## **2. Evaluation der einzelnen Massnahmen des Wachstumspakets**

Massnahme 1: Revision des Binnenmarktgesetzes

Das Parlament hat am 16. Dezember 2005 die Revision des Binnenmarktgesetzes termingerecht verabschiedet ohne seine geplanten wirtschaftlichen Auswirkungen zu vermindern. Vielmehr hat den ursprünglichen Entwurf noch ergänzt (Vergabe von Konzessionen). Die Revision ist am 1. Juli 2006 in Kraft getreten. Ihr Ziel war, für alle Unternehmen die Niederlassungsfreiheit in allen Kantonen zu gewährleisten. Gemessen an den ursprünglichen Zielen kann die Massnahme somit als vollständig erfüllt betrachtet werden. Der Vollzug wird durch die Wettbewerbskommission gewährleistet. Bis heute wurden zwei Fälle vor das Bundesgericht gebracht, dessen Urteile noch ausstehen. In vielen anderen Fällen konnte die Wettbewerbskommission die beteiligten Parteien beraten, so dass ein Marktzugang in Übereinstimmung mit dem Gesetz gewährleistet werden konnte. Die direkten wirtschaftlichen Auswirkungen der Revision sind zwar relativ bescheiden, aber insofern von Bedeutung, als sie dem Binnenmarktgedanken einen konkreten Gehalt geben.

Massnahme 2: Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen

Die Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen weist eine beträchtliche Verzögerung auf. Sowohl die Verhandlungen in der WTO als auch das Einvernehmen mit den Kantonen herzustellen waren schwieriger als erwartet. Weiter war Ende 2007 auch die neue Version von "Simap" nicht in Betrieb, obwohl diese elektronische Plattform zur Bekanntmachung öffentlicher Aufträge ein Kernstück des Projekts darstellt. Die Reform ist somit nicht fortgeschritten. Es handelt sich ganz klar um eine Pendenz des Wachstumspakets, die während der nächsten Legislaturperiode abgebaut werden muss. Angesichts des Umfangs der Beschaffungsmärkte, der Hindernisse für ihre Entwicklung sowie der erwarteten Effizienzgewinne sind die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Verspätung als bedeutend zu betrachten.

Massnahme 3: Wettbewerbs-orientierte KVG-Revision

Die verschiedenen Botschaften zur Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) unterbreitete der Bundesrat 2004 fristgerecht dem Parlament. Allerdings sind die Schwierigkeiten dieser Reformen nicht zu unterschätzen, beinhalten sie doch heikle gesellschaftspolitische Entscheide. Neben der Komplexität des Gebiets komplizieren auch die hohen Erwartungen der Schweizer, die Stärke und die Anzahl der Interessengruppen die Aufgabe des Parlaments in hohem Masse. Letzteres konnte rasch die dringlichen Massnahmen verabschieden, sowie die sozialen Massnahmen für die Prämienreduktion. Doch der Kern der Vorlagen, d.h. die Spitalfinanzierung, der Risikoausgleich, die Schaffung eines Binnenmarktes für Gesundheitsleistungen, die Pflegefinanzierung und die Aufhebung des Vertragszwangs, war mit zahlreichen Widerständen konfrontiert. Trotz dieser Widerstände hat das Parlament am 20. Dezember 2007 die Reform der Spitalfinanzierung und zugleich diejenige des Risikoausgleichs angenommen. Es handelt sich hier um eine wesentliche Zwischenstufe im Übergang zu einem effizienten Gesundheitssystem für die Schweiz, das von einem offenen Binnenmarkt geprägt ist. Am 1. Juni 2008 hatte die Schweizer Bevölkerung ausserdem die Gelegenheit, sich zum Gegenvorschlag des Parlaments zur SVP-Initiative "für eine Senkung der Krankenkassenprämien" zu äussern. Dieser Gegenvorschlag hätte eine grundsätzliche Zustimmung zur Vertragsfreiheit enthalten. Die weiteren Reformen werden dementsprechend weiter diskutiert.

Angesichts der politischen Schwierigkeiten, was Fristen und Inhalte der Reform betrifft, ergriff das EDI selbständig oder in Absprache mit dem Bundesrat eine Reihe von Massnahmen, um die Gesundheitskosten in den Griff zu bekommen. Diese haben ihre Früchte getragen. Die Verspätungen bei den Gesetzgebungsarbeiten waren trotzdem sehr kostspielig, da das Gleichgewicht zwischen den Generationen durch die Gesundheitskosten stark belastet wird und da ein Umbau der Wirtschaftsstrukturen im Gesundheitswesen sehr schwierig ist.

Massnahme 4:  
Stromversorgungs-  
gesetz

Infolge der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes durch die Schweizer Bevölkerung am 22. September 2002 und des Entscheids des Bundesgerichts vom 17. Juni 2003, welcher den Zugang zum Netzwerk Dritten gestützt auf das Kartellgesetz erlaubt, drängte sich eine neue Regelung des Schweizer Strommarktes auf. Am 23. März 2007 verabschiedete das Parlament diese Reform. Die meisten Bestimmungen des StromVG und der Stromverordnung sind Anfang 2008 in Kraft getreten. Die Marktöffnung für die Grosskunden wird am 1. Januar 2009 abgeschlossen sein. Die IdA Wachstum war der Ansicht, dass die Öffnung des Strommarktes in zwei Schritten nicht optimal für das Wachstum ist, da sie eine Verzerrung der Konkurrenz hervorruft. Die wirtschaftlichen Folgen der Verspätungen bei der Verabschiedung des Gesetzes und beim Öffnungsgrad könnten spürbar sein, werden jedoch langfristig verschwinden. In Zukunft wird für die Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors wichtig sein, welche Antworten die Politik auf die Umweltprobleme und in Sachen Versorgungssicherheit finden wird.

Massnahme 5:  
Agrarpolitik 2011

Die AP 2011 und ihre Vollzugsverordnungen sind wie geplant per 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Das Schlüsselement der Reform ist die Umlagerung der für die Marktstützung und Exportbeihilfen vorgesehenen Mittel in Direktzahlungen. Das Parlament hat allerdings dem Projekt gewisse wesentliche Elemente entnommen, insbesondere beim bauerlichen Bodenrecht, welche die langfristige internationale Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Unternehmen gestützt hätten. Daher dürfte der Einfluss dieser Reform auf das Wachstum begrenzt bleiben. Parallel dazu setzt sich die internationale Öffnung des Agrarsektors fort, wie die Verhandlungen der Doha-Runde, die dem Handel mit Agrargütern gewidmeten Kapitel in den bilateralen Freihandelsabkommen und die laufenden Verhandlungen zur Bestimmung der neuen Konturen der gemeinsamen Agrarpolitik in der EU zeigen. Die Auswirkungen der neuen Agrarpolitik dürften sich bis 2011 konkretisiert haben, während das zentrale Element der AP 2007, die Aufhebung der Milchkontingentierung, in Kraft gesetzt wurde und bis 2009 umgesetzt sein sollte.

Massnahme 6:  
Bericht zur  
Dienstleistungs-  
liberalisierung in der  
Schweiz im Vergleich  
zur EU

Nachdem ein Dienstleistungsabkommen aus den Bilateralen II ausgeklammert wurde, erschien es notwendig, das Thema der Dienstleistungsliberalisierung vertieft wissenschaftlich zu untersuchen. Der Bundesrat hat den entsprechenden Bericht des SECO am 2. Dezember 2005 zur Kenntnis genommen. Der Bericht schliesst, dass die Liberalisierung des Dienstleistungssektors innerhalb der Schweiz den massgebenden positiven Effekt ergibt, dass darüber hinaus die grenzüberschreitende Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs mit der EU aber eine willkommene Verstärkung der internen Reformen bringt. Die gesamten Auswirkungen der Liberalisierungen

könnten sich auf 2% des BIP der Schweiz belaufen, wenn die besten Praktiken, die zurzeit in der EU gelten, so bald wie möglich in der Schweiz übernommen würden.

Probleme wurden in verschiedenen Sektoren hervorgehoben, so im Distributionssektor (Importschranken, Parallelimporte, Baurecht, Raumplanung usw.), bei den Versicherungen (Mangel an internationaler Öffnung), bei den kantonal reglementierten Berufen (mögliche Liberalisierung für die Notare usw.), im Gesundheitswesen (Fehlen eines wettbewerblichen Binnenmarktes) und im Bildungssektor (beträchtlicher Rückstand bei der Verselbständigung der Schulen; fehlende Ausweitung der Wahlmöglichkeiten der Haushalte innerhalb des öffentlichen Bildungssystems). Entsprechende Schritte sollten in kommende Reformen in diesen Sektoren integriert werden.

Seit der Veröffentlichung des Dienstleistungsberichts des SECO wurden Liberalisierungsfortschritte im Telekommunikationsbereich (Entbündelung der letzten Meile), bei der Post (Öffnung für die Konkurrenz bei Sendungen ab 100g (bald 50g)), in der Stromversorgung (laufende Verhandlungen mit der EU) und beim Luftverkehr gemacht, während die Bahnreform vom Parlament verschoben wurde. Allerdings dürften all diese Teilmassnahmen im Bereich der öffentlichen Infrastrukturen zusammengenommen das realisierbare Potenzial nicht erschöpfen. Die Reformen sollten im genannten Sinn deshalb während der nächsten Legislatur fortgesetzt werden, auch damit der Liberalisierungsrückstand gegenüber der EU sobald wie möglich aufgeholt werden kann. Der Dienstleistungsbericht ist somit immer noch als in der Umsetzungsphase stehend zu betrachten, auch wenn zunächst für die Umsetzung keine präzisen Fristen festgelegt wurden. Im Hinblick auf das ursprüngliche Ziel, das die Unterbreitung eines Berichts forderte, kann die Massnahme indes als realisiert betrachtet werden.

Massnahme 7: Ausweitung der Personen-freizügigkeit auf die EU-Beitrittsländer

Am 25. September 2005 hat die Schweizer Bevölkerung mit einer Mehrheit von 56% die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die EU-Beitrittsländer gutgeheissen. Diese Massnahme des Wachstumspakets wurde als erste vollständig realisiert, auch wenn die Schutzklausel bis 2014 in Kraft bleibt. Die Zustimmung der Bevölkerung muss allerdings 2009 bestätigt werden. Die erfasste Zuwanderung und Abwanderung entspricht weitgehend den moderaten Szenarien von 1999<sup>1</sup> und nicht damals geäusserten Befürchtungen. Es ist deshalb auch keine starke Zuwanderung aus den 10 neuen EU-Mitgliedstaaten zu erwarten.

---

<sup>1</sup> "Integration und Arbeitsmarkt, Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union", Thomas Straubhaar, BWA Schriftenreihe, Wirtschaftswissenschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999, 1999. Die Zuwanderungsszenarien für die anderen osteuropäischen Länder erscheinen als zunehmend überholt.

Massnahme 18: Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse

Der Bundesrat hat am 4. Juli 2007 vom positiven Ergebnis der Vernehmlassung zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse Kenntnis genommen. Die entsprechende Botschaft wird zurzeit verfasst.

Als ein Schritt auf diesem Weg hat der Bundesrat am 31. Oktober 2007 nach einer ausführlichen Analyse, in der das Schweizer Recht im Bereich der Produktregulierung mit dem europäischen Recht verglichen wurde, beschlossen, weitgehend auf regulatorische Besonderheiten der Schweiz zu verzichten. Die Departemente wurden beauftragt, dem Bundesrat 2008 die entsprechenden Regulierungsänderungen zu unterbreiten. Ein Bericht zu dieser Frage ist auf der Website des SECO verfügbar.<sup>2</sup>

Massnahme 8: Unternehmenssteuerreform II

Die Unternehmenssteuerreform wurde von beiden Räten am 19. März 2007 gutgeheissen und die Bevölkerung hat das Referendum gegen das Gesetz am 24. Februar 2008 abgelehnt. Somit kann das Gesetz per 1. Januar 2009 in Kraft treten. Das Parlament hat das ursprüngliche Projekt noch ausgebaut, so dass die Reform als erfolgreich abgeschlossen betrachtet werden kann. Der Zweck der Vorlage bestand in erster Linie darin, die Doppelbesteuerung der Dividenden für die Unternehmer zu reduzieren und zu vermeiden, dass steuerliche Hindernisse der Reorganisation von Unternehmen entgegenstehen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen dürften beträchtlich sein (300'000 betroffene KMU, 2 Millionen Arbeitsplätze) und das Vorhaben dürfte zur Erneuerung des Wirtschaftsgefüges in der Schweiz beitragen. Allerdings stellte die IdA Wachstum fest, dass das Problem der Finanzierungsneutralität weiterhin ungelöst ist. Insbesondere könnte aber die weitere Verschärfung der Konkurrenz bei Unternehmensansiedlungen nach einer Fortsetzung der Steuerreformen verlangen.

Massnahme 9: Prüfung einer Revision des MWST-Gesetzes

Der Bericht "10 Jahre Mehrwertsteuer" wurde vom Bundesrat am 26. Januar 2005 fristgerecht gutgeheissen. Ohne eine Totalrevision der MWST abzuwarten sind 2006 verschiedene Praxisänderungen zur Vereinfachung des unternehmerischen Alltags in Kraft getreten; die Vereinfachungen der Praxis wurden in einer zweiten Phase Anfang 2007 fortgesetzt. Hinzu kam eine Revision der Verordnung (MWSTGV). Gemessen an den in einer Legislatur erreichbaren Zielen hat die IdA Wachstum die Massnahme als realisiert betrachtet.

Parallel hat das Projekt "Zuwachs" - eine departementsübergreifende Initiative der EFV, der ESTV und des SECO - die Prüfung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer allfälligen Totalreform der MWST fortgesetzt. Aus diesen Studien geht

---

<sup>2</sup> <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=15377>



hervor, dass die Anwendung eines Einheitssatzes, der für möglichst viele Wirtschaftszweige gilt, das Wachstum fördern und zugleich die administrativen Kosten für die Unternehmen und den Staat senken würde. Die sozialen Auswirkungen einer solchen Reform auf die Familien und benachteiligten Haushalte könnten durch andere dem Bund zur Verfügung stehende Instrumente kompensiert werden, ohne die öffentlichen Finanzen allzu sehr zu belasten. Gestützt auf die Ergebnisse der am 15. Januar 2007 eröffneten Vernehmlassung hat der Bundesrat am 16. Januar 2008 beschlossen, dem Parlament eine Botschaft zu unterbreiten, die in diese Richtung geht. Diese Vorlage kann als Massnahme in Verbindung mit dem Bericht "10 Jahre Mehrwertsteuer" angesehen werden. Falls sie angenommen wird, dürften die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum beträchtlich sein.

Massnahme 10: Eindämmung des Wachstums der Staatsquote

Die Steuerung der öffentlichen Ausgaben war Gegenstand mehrerer gestaffelter Massnahmen. Um den Anforderungen der Schuldenbremse zu entsprechen, wurden die Entlastungsprogramme 2003 und 2004 sowie ein Aufgabenverzichtsprogramm in die Wege geleitet, welche 2008 ihre vollen budgetären Auswirkungen haben werden. Dem Ziel der Eindämmung der Ausgabenquote des Bundes (die 2007 auf 10.65% zurückgegangen ist) und dem Ziel der Beseitigung des strukturellen Defizits wurde somit vollständig innerhalb der Fristen entsprochen. Die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse hat seit ihrer Einführung laufend zugenommen. So ist das Parlament dem Bundesrat beim Budget 2008 weitgehend gefolgt, obwohl es um das Vorliegen eines Haushaltsüberschusses wusste.

Die dringliche Umsetzung von Haushaltsmassnahmen hat jedoch auch Fragen zur langfristigen Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und zur mittelfristigen Struktur der öffentlichen Ausgaben aufgeworfen, die noch nicht gelöst sind (siehe Teil II, Kapitel 3.a zur Effizienz des Staates). Zur Bewältigung dieser beiden Herausforderungen hat das EFD mit der Entwicklung zweier Instrumente begonnen. Einerseits initiierte es eine Überprüfung der Aufgaben durch den Bundesrat, die sich auf ein sog. Aufgabenportfolio abstützt, mittels dem beurteilt wird, welche Auf- und Ausgaben für das Erreichen der wichtigsten Ziele des Staates prioritär sind. Die Ergebnisse dieses Vorgehens sind bereits weit fortgeschritten, jedoch musste bisher der Bereich der Sozialausgaben ausgelassen werden, welche eine Dynamik aufweisen, die nur längerfristig in den Griff zu bekommen ist. Andererseits wird das EFD im Mai 2008 einen ersten Bericht über die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz veröffentlichen. Diese Arbeiten bilden eine Grundlage für Entwicklungsszenarien, die dem Parlament im Anhang an den Legislaturfinanzplan unterbreitet wurden. Wenn diese Instrumente wirken und den

Reformen während der nächsten Legislatur eine Richtung geben, könnten sie wesentliche Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben.

Massnahme 11: Abbau der administrativen Belastung der Unternehmen

Der Bericht "Vereinfachung des unternehmerischen Alltags" wurde am 18. Januar 2006 vom Bundesrat verabschiedet und die diesbezügliche Botschaft am 8. Dezember 2006 an die eidgenössischen Räte gesandt, welche die fünf vorgeschlagenen Gesetzesrevisionen sowie die Revision des Arbeitsgesetzes am 5. Dezember 2007 angenommen haben. Das Projekt wurde nicht nur innerhalb der Fristen realisiert, sondern es hat die ursprünglichen Ziele übertroffen, indem im Laufe der Zeit weitere Vorschläge dazugekommen sind, so dass es sich nicht auf die fünf Gesetzesänderungen beschränkt. Auch 75 Verordnungen sind oder werden angepasst. Diese Vorhaben zur Verringerung der Regelungsdichte sollten 2008 abgeschlossen werden, mit Ausnahme der Verordnungsänderungen im Strassentransport und der definitiven Aufhebung der Milchkontingentierung, die 2009 in Kraft treten werden.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen sollten sich auf mehrere hundert Millionen Franken belaufen, von denen ein grosser Teil aus E-Government-Lösungen resultiert, und hier insbesondere aus der elektronischen Übertragung der Lohndaten. Die Steigerung des Anreizes zur Aufnahme einer unternehmerischen Tätigkeit kommt noch zu diesen Auswirkungen dazu, ein Effekt, der zwar nicht abschätzbar, aber bei weitem nicht zu vernachlässigen ist. Weiterhin gilt, dass die administrative Entlastung eine permanente Aufgabe des Staates ist und dass die Anstrengungen in diesem Bereich weitergehen werden. Auch die nationale E-Government-Strategie ist in diesem Rahmen zu sehen.

Neben den erzielten Erfolgen bleiben allerdings die Erneuerung der Plattform Simap für das öffentliche Beschaffungswesen und die Verfahren im kantonalen Baurecht als Probleme bestehen.

Massnahme 12: Massnahmenpaket zu Gunsten der Arbeitsmarkt-beteiligung älterer Arbeitnehmer(innen)

Der Bericht zu den Rahmenbedingungen, welche die Arbeitsmarkt-beteiligung älterer Arbeitnehmer und abrieternehmerinnen beeinflussen, wurde vom Bundesrat fristgerecht gutgeheissen. Ausfluss des Berichts sollen mehrere gesetzliche Änderungen sein, die das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge, die 11. AHV-Revision, das Arbeitslosenversicherungsgesetz und das Bundespersonalgesetz betreffen und die alle in der Legislaturperiode 2008-2011 zu prüfen sein werden. So wurde die Botschaft zur Strukturreform in der beruflichen Vorsorge am 15. Juni 2007 vom Bundesrat verabschiedet und die Botschaft zur Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes am 14. Dezember 2007 dem Parlament unterbreitet. Um den erstrebten Nutzen hinsichtlich der Arbeitsmarkt-beteiligung ältere-

rer Arbeitnehmer(innen) zu bringen, sollte die 11. AHV-Revision trotz allen Widerständen eine zentrale Rolle spielen, dies dank der zunehmenden Flexibilisierung des Altersrücktritts und einer Reduktion der negativen Anreize für die Fortführung der Erwerbstätigkeit nach dem 65. Altersjahr. Für eine Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Reform ist es noch zu früh, jedoch ist davon auszugehen, dass das Gesamtpotenzial über 1% des BIP beträgt. Dagegen ist bereits festzuhalten, dass die Lancierung eines Gesundheitspräventionsprogramms für ältere Arbeitnehmer(innen), obwohl es im Ausland seine Wirksamkeit bewiesen hat, in der Schweiz noch keine genügende Finanzierung finden konnte. Die Zukunft dieses Teilprojekts bleibt damit ungewiss.

Massnahme 13:  
5. IVG-Revision

Die 5. IVG-Revision wurde am 17. Juni 2007 von 59% der Bevölkerung gutgeheissen. Da das Inkrafttreten per 1. Januar 2008 festgelegt wurde, kann die Reform als realisiert betrachtet werden. Die Verspätung gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan war beträchtlich, es ist jedoch unklar, ob sich dadurch bedeutende wirtschaftliche Kosten ergeben haben, da die Anzahl der neuen Renten zwischen 2002 und 2007 um 45% zurückgegangen ist, was eine Stabilisierung der Anzahl Invaliden im Jahr 2007 ermöglicht hat. Eine gute Konjunktur, aber auch ein strikterer Vollzug sowie den Invaliditätsrisiken angepasste Prämien für die berufliche Vorsorge (was Anreize für die Unternehmen geschaffen hat, mehr für die Prävention zu tun) erklären dieses Ergebnis. Dies vermindert jedoch nicht die Notwendigkeit der Revision, die sich mehr auf strukturelle Aspekte konzentriert, wie zum Beispiel die Integration von jungen Leuten in den Arbeitsmarkt oder von Personen, die vorübergehende psychische Probleme aufweisen und welche bis vor kurzem Zugang zu einer lebenslänglichen Rente finden konnten. Angesichts der Möglichkeit einer beträchtlichen persistenten Reduktion der Invalidenzahlen sollten die Auswirkungen der Reform für die Wirtschaft trotzdem bedeutend sein. Dies ist auch für die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen im Rahmen einer alternden Gesellschaft von Bedeutung. Allerdings ist das Problem der Finanzierung der IV immer noch nicht geregelt.

Massnahme 19: Reform der Ehepaarbesteuerung

Die dringenden Massnahmen zur Aufhebung der steuerlichen Benachteiligung der Ehepaare wurden vom Parlament in der Herbstsession 2006 verabschiedet. Das Inkrafttreten wurde auf den 1. Januar 2008 festgelegt. Die Massnahme kann somit als innerhalb der ursprünglich festgelegten Frist vollständig realisiert betrachtet werden. Ausserdem wird das Parlament die Gelegenheit haben, sich anhand mehrerer Optionen zu einem Systemwechsel bei der Familienbesteuerung zu äussern. Die wirtschaftlichen Auswirkungen sollten spürbar sein, da der Wiedereinstieg der nicht erwerbstätigen Ehepartner in den Arbeitsmarkt gefördert wird; auch könnten Teilzeit-

beschäftigte ihr Stundenpensum erhöhen.

Wie auch immer der politische Entscheid auf Bundesebene ausfällt, wird es sich trotzdem nur um eine partielle Lösung handeln, da in vielen Kantonen die Krippengebühren mit dem Einkommen der Haushalte verknüpft sind. Betrachtet man nämlich alle Zahlungen, die zwischen öffentlichen Einrichtungen und ärmeren Haushalten stattfinden, sind an verschiedenen Orten in der Schweiz Grenzsteuersätze über 100% zu beobachten.

Massnahme 14: Prüfung der Notwendigkeit einer Stärkung der Tertiärbildung

Im Rahmen dieser Massnahme wurden zwei Berichte erstellt und veröffentlicht<sup>3</sup>, deren Folgerungen in drei Botschaften berücksichtigt wurden. Die erste Botschaft, die Finanzierungsbotschaft für Bildung, Forschung und Innovation (BFI) in den Jahren 2008-2011, wurde am 24. Januar 2007 dem Parlament unterbreitet und am 5. Oktober 2007 verabschiedet. Die zweite Botschaft betrifft die Neuordnung der Schweizer Hochschullandschaft und legt die Betonung auf die Steuerung des Systems. Die dritte Botschaft wird einige gezielte Massnahmen zur Erhöhung der Beteiligung gewisser sozialer Gruppen und gewisser Ausbildungsrichtungen an der Tertiärbildung erörtern. Die Massnahme kann somit als vollständig realisiert betrachtet werden.

Massnahme 15: Prüfung der Rolle des Bundes in der berufsorientierten Weiterbildung

Mit Einwilligung des Bundesrates hat das BBT am 21. Dezember 2006 fristgerecht einen Bericht über die Weiterbildung veröffentlicht. Dieser Bericht stellt einige Ansätze für mögliche Verbesserungen der Effizienz des Weiterbildungsmarktes vor, er ermöglicht jedoch nicht die Beantwortung von Fragen wie derjenigen nach der optimalen Finanzierung der Weiterbildung insbesondere durch die öffentliche Hand oder nach dem Zusammenhang zwischen der Weiterbildung und dem Wachstum. Hier besteht also noch eine Pendenz des Wachstumspakets. Eine Botschaft über ein Weiterbildungsgesetz ist gemäss Entscheid des Bundesrates vom 30. Januar 2008 in der Legislatur 2008-2011 geplant.

Massnahme 16: Corporate Governance

Diese Massnahme enthält mehrere Elemente. Die Botschaft zur Transparenz der Entschädigungen von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung wurde vom Parlament am 7. Oktober 2005 gutgeheissen und trat am 1. Januar 2007 in Kraft. Die Revision des Revisionsrechts wurde am 16. Dezember 2005 vom Parlament verabschiedet und wird 2008 in Kraft treten. Die Botschaft zur Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts wurde am 21. Dezember 2007 dem Parlament unterbreitet. Somit erfolgten alle Reformen innerhalb der geplanten Fristen. Das Parlament hat sich allerdings nur für eine beschränkte Transparenz der Entschädigungen der Ge-

<sup>3</sup> "La Suisse dans une économie globalisée de la connaissance", D. Foray & S. Lhuillery, EPFL, 2005, sowie ein gemeinsames Arbeitsdokument SBF/BBT.

schäftsleitung entschieden. Trotz dieser Abweichung sollte die Reform einen grossen Teil der angestrebten wirtschaftlichen Gewinne bringen, indem beispielsweise die Moral-Hazard-Probleme ("self dealing"), deren genaue Bezifferung jeweils schwierig ist, reduziert werden sollten.

Diese Reformen sollten fortgesetzt werden, um die missbräuchliche Ausnutzung von Gesetzeslücken durch versierte Investoren zu unterbinden und um so die Glaubwürdigkeit des kapitalistischen Systems hoch zu halten.

Massnahme 17: Verbesserung der wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen

Diese Reform besteht aus mehreren recht unterschiedlichen Teilen. Das Haager Trustübereinkommen wurde vom Parlament am 12.12.2007 ratifiziert. Die Botschaft zur Aufhebung der Lex Koller wurde am 4. Juli 2007 dem Parlament unterbreitet (das diese zwischenzeitlich zur Überarbeitung zurückwies). Am 27. Juni 2007 konnte das Parlament auch von der Botschaft zur Revision des Immobiliarsachen- und Grundbuchsrechts Kenntnis nehmen.

Im Bereich des Patentrechts hat der Bundesrat am 7. Dezember 2007 die Botschaften zu einem Patentgerichtsgesetz sowie zu einem Patentanwaltsgesetz und am 21. Dezember die ergänzende Botschaft zur Änderung des Patentgesetzes verabschiedet. Gemäss dieser soll der Grundsatz der nationalen Erschöpfung beibehalten werden, um hohe Anreize für die Forschung zu gewährleisten. Die Änderung des Patentgesetzes im Bereich der biotechnologischen Erfindungen wurde vom Parlament am 11. Juni 2007 verabschiedet. Zu erwähnen ist schliesslich, dass das revidierte Europäische Patentübereinkommen, das die Schweiz ratifiziert hat, am 1. Mai 2008 in Kraft treten wird. Diese Änderungen im Patentrecht sind das wichtigste Element der Massnahme 17 für das Wachstum.

Weitere relevante Massnahmen: Vollzug des Kartellgesetzes

Wenn man die Wirtschaftsentwicklung zwischen 2002 und 2007 betrachtet, lässt sich feststellen, dass der Vollzug des Kartellgesetzes, das im April 2005 vollständig in Kraft getreten ist, begonnen hat, das Verhalten der Wirtschaftsteilnehmer zu beeinflussen. Damit könnte die preisliche Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Wirtschaft langfristig gestärkt worden sein. Das neue Gesetz ermöglicht nicht nur die Bekämpfung von Kartellvereinbarungen und des Missbrauchs dominierender Marktstellungen, sondern auch von gewissen vertikalen Abreden durch direkte Sanktionen und enthält eine Kronzeugenregelung. Die KG-Revision reiht sich in einem grösseren Zusammenhang ein, nämlich dem Ziel, die hohen Preise in der Schweiz zu bekämpfen. Dazu gehört auch, die tarifären und nicht-tarifären Handelsschranken zu senken, der Binnenmarkt zu stärken und den Wettbewerb selbst in den halbstaatlichen Sektoren und/oder in solchen, wo ein natürliches Monopol

vorliegt, zu fördern. Gerade die Revision des technischen Rechts setzt häufig feinverästelte Entscheide voraus, die im Endeffekt jedoch für das Wirtschaftswachstum entscheidend sind.

Weitere relevante Massnahmen: Die Umsetzung der Personenfreizügigkeit und der Bilateralen I

Die Massnahme, die zwischen 2002 und 2007 das Wachstum bei weitem am meisten gefördert hat, ist die Umsetzung der Personenfreizügigkeit, die ab Juni 2002 gestaffelt in Kraft getreten ist. Die Personenfreizügigkeit hat nicht nur die Kompensation des Mangels an gewissen Qualifikationen in der Schweiz und eine nicht-inflationäre wirtschaftliche Expansion in einer Phase des konjunkturellen Aufschwungs ermöglicht, sondern sie hat auch zur Reduktion der Innovationshindernisse, zur Gewährleistung des Zugangs zu den ausländischen Märkten und zur Belebung des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt beigetragen. Namentlich diese zweitgenannten Folgen, die sekundär scheinen mögen, werden langfristig positive Auswirkungen auf den Wohlstand der Ansässigen haben. Im übrigen hat sich die Personenfreizügigkeit im Einklang mit den Erwartungen hinsichtlich des Umfangs der erwarteten Zuwanderung und der sozialen Folgen gehalten, unter anderem dank dem hohen Niveau der beruflichen Qualifikationen der neuen Zuwanderer. Dieser Faktor sollte bei der Konzipierung der flankierenden Massnahmen Berücksichtigung finden, damit sich diese nicht letztlich als kontraproduktiv erweisen. Angesichts dieser Gegebenheiten wäre es für die schweizerische Wirtschaft ausgesprochen kostspielig, würde die Fortführung der Personenfreizügigkeit in Frage gestellt, ganz abgesehen davon, dass die Bilateralen I sechs weitere Abkommen umfassen (Landwirtschaft, Verkehr, Forschung, Statistik, öffentliche Beschaffungen, technische Handelsschranken), die Konsumenten wie Unternehmen gleichermaßen nützen und die bei einer Ablehnung der Fortführung des PFZA wohl mit gekündigt würden.

Weitere relevante Massnahmen: Der neue Finanzausgleich

Die Neuregelung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung konnte nicht ins Wachstumspaket aufgenommen werden, da sie schon vor 2002 begonnen wurde und da sie die Zustimmung der Kantone erforderte. Die wirtschaftliche Bedeutung dieses Entscheids, der von 64% der Bevölkerung am 28. November 2004 gutgeheissen wurde und dessen Vollzugsgesetze 2006 und 2007 gemäss den ursprünglichen Zielen und fristgerecht die Hürde des Parlaments genommen haben, ist nicht zu unterschätzen. Eines der hauptsächlichen Resultate der Reform, die bis Ende 2008 durch Bund und Kantone vollständig umgesetzt werden wird, ist eine beträchtliche Reduktion der Transfers zwischen den staatlichen Ebenen und eine erhöhte Übernahme von Verantwortung durch die einzelnen öffentlichen Körperschaften. Die Reform des Finanzausgleichs ist nicht nur wegen der gesamten Effizienzgewinne als sehr bedeutend einzuschätzen; es handelt sich auch um

einen Beleg für die Leistungsfähigkeit des Schweizer Föderalismus im institutionellen Sinn.

### 3. Gesamtwürdigung des Wachstumspakets 2004-2007

Insgesamt sehr positive Bilanz des Wachstumspakets

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über den Stand der Umsetzung des Wachstumspakets des Bundesrates im März 2008. Aus ihr geht hervor, dass die Bilanz insgesamt sehr positiv ist, da nur zwei Massnahmen (das Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen und gewisse Reformen im Bereich der Krankenversicherung) die Hürde des Parlaments nicht geschafft haben, wie dies per Ende der Legislatur geplant war.

Verspätungen bei den Reformen sind häufig zu beobachten

Auf der Grundlage der Angaben in der nebenstehenden Tabelle kann das Wachstumspaket insgesamt beurteilt werden. Hinsichtlich Einhaltung der Fristen ist anzumerken, dass das Wirtschaftsprogramm insgesamt gut vorangekommen ist, wenn auch bei einem Drittel der Reformen Verspätungen aufgetreten sind. Diese waren jedoch meist nicht sehr bedeutend, ausser bei der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen und bei gewissen Reformen der Krankenversicherung. Die grössten Verspätungen waren auf die Komplexität der Projekte, die Referendumsdrohung oder auf Schwierigkeiten bei der interinstitutionellen Koordination zurückzuführen. Soweit die Bundesverwaltung (in der Vorbereitungsphase) und der Bundesrat (in der Entscheidphase) ohne externe Einschränkungen handeln konnten, ergaben sich höchstens Verspätungen von ein paar Monaten.

Sektorielle Reformen oder solche, die die Zustimmung der Kantone benötigen, sind am heikelsten

Hinsichtlich des Kriteriums des Inhalts der Reformen haben nur drei Projekte die ursprünglichen Erwartungen nicht erfüllt: 1. das Stromversorgungsgesetz (etappierte Öffnung), 2. die Agrarpolitik (bäuerliches Bodenrecht), 3. die KVG-Revisionen (zum Beispiel Aufhebung des Vertragszwangs).

Es gab noch weitere Abweichungen, doch sind diese nicht als endgültig zu betrachten. Das Erreichen der Neutralität hinsichtlich der Finanzierungsquellen hätte die Unternehmenssteuerreform II stark erschwert und kann in einer zweiten Phase behandelt werden. Das Programm für die Gesundheitsprävention älterer Arbeitnehmer(innen) wurde nicht aufgegeben und kann auch später noch realisiert werden. Die anderen festgestellten inhaltlichen Abweichungen sind somit nicht von grosser Bedeutung.

## 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. Arbeitsmarktbeteiligung 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 und 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	Eine Gesamtschau ist zu erarbeiten
16. Corporate Governance	Reform Aktienrecht: Parlament Andere: Realisiert	OK
17. Wirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen	Trust: Realisiert Lex Koller: Rückweisung Immobiliarrecht: 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



Das Parlament ist nur bei gewissen, einzelne Sektoren betreffenden Reformen weniger weit gegangen als ursprünglich geplant war. Schwierigkeiten bei sektoriellen Reformen sind indes von mehreren Ländern her bekannt und die Schweiz ist somit keine Ausnahme, was allerdings das Problem nicht verringert. Das Problem ist, dass in diesen Fällen die möglichen Verlierer oft klar feststellbar und einflussreich sind, während die Nutzniesser der Reform, meist die Schweizer Haushalte und die ganze Wirtschaft, weniger gut organisiert sind und sich vielleicht gar nicht bewusst sind, was auf dem Spiel steht. Die Mechanismen, die dazu beitragen, dass sich das Allgemeininteresse durchsetzt, sollten deshalb weiter gestärkt werden. So war zum Beispiel die Schaffung des Wachstumspakets ein hilfreiches Instrument, da es Einzelmassnahmen in einen Gesamtplan mit übergeordneter Zielsetzung einreihete. Es leitete so politische Entscheide und gewann damit auch selbst an Glaubwürdigkeit.

Wachstumspaket sollte den Grossteil seiner Versprechungen halten können

Eine anschliessende Frage ist, ob das Wachstumspaket des Bundesrates das Wachstum wirklich im erwarteten Mass beleben kann. Diese Frage zu beantworten ohne auf modellgestützte Untersuchungen zurückzugreifen, ist schwierig. Es scheint jedoch sicher, dass die meisten von der OECD 2003 geschätzten wirtschaftlichen Gewinne (8% des BIP) in den nächsten zehn Jahren realisiert werden können, vorausgesetzt die Reformen werden vollständig abgeschlossen. Bei sämtlichen Determinanten des Wachstums wurden massgebliche Fortschritte erzielt. Eine schlüssige Evaluation ist allerdings frühestens in vier Jahren möglich, da man den wachstumspolitischen Massnahmen die Zeit lassen muss, ihre Wirkung zu entfalten.

Die Kantone haben sich der Wachstumspolitik angeschlossen

Dass das Wachstumspakets in erster Linie den Bund betreffen sollte, war eine am Anfang des Programms getroffene Festlegung. Im Verlauf der Umsetzung erwies sich indes, dass die Kantone für viele Massnahmen des Wachstumspakets I die Hauptansprechpartner des Bundes sind (Binnenmarktgesetz, Gesetz zum öffentlichen Beschaffungswesen, Unternehmenssteuerreform II, usw.). Darüber hinaus tragen die Kantone aber auch die Hauptverantwortung in einer ganzen Reihe von wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern, die für das Wachstum von grosser Bedeutung sind (Familie und Beruf, Steuern, Vorschriften, Bildung, Gesundheit, öffentliche Dienstleistungen, öffentliche Haushalte usw.). Die meisten Kantone verfügten allerdings in der Periode 2002 bis 2007 noch über kein Wachstumsprogramm, doch gab es interessante Ausnahmen.

Vor diesem Hintergrund trat das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement in Kontakt mit der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz. Dies gab den Kantonen die Gelegenheit, sich in einer ersten Phase verstärkt der Rolle bewusst zu werden, die ihnen

in der Wachstumspolitik zukommt, und dass sie in ihrem Zuständigkeitsbereich über bedeutende Handlungsmöglichkeiten verfügen. In einer zweiten Phase möchte der Bund nun dazu beizutragen, dass es zu einer Verbindung unter den kantonalen Initiativen kommt. Zu diesem Zweck wird er sich um eine verstärkte Zusammenarbeit mit den kantonalen Regierungskonferenzen bemühen, namentlich jener der Volkswirtschaftsdirektoren.

## **Teil III / Kapitel 2**

**Peter Balastèr**

---

# **Stossrichtungen der Wachstumspolitik 2008-2011**

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Massnahmen im Bereich der Belebung des Wettbewerbs im Binnenmarkt und der weiteren internationalen Öffnung.....</b>	<b>349</b>
<b>2.</b>	<b>Massnahmen, die dazu dienen, die hohe Erwerbsbeteiligung zu erhalten und die Humankapitalbasis zu stärken.....</b>	<b>354</b>
<b>3.</b>	<b>Massnahmen im Bereich der Öffentlichen Finanzen und des Rechtsrahmens für unternehmerische Aktivitäten.....</b>	<b>356</b>
<b>4.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>362</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>363</b>

Enge Abstimmung mit der Legislaturplanung

Gestützt auf die Legislaturplanung, die am 23. Januar 2008 vom Bundesrat verabschiedet wurde, erfolgt nachstehend ein Ausblick auf die einzelnen Vorhaben, welche die Wachstumspolitik in der Legislaturperiode 2007-2011 ausmachen werden. Eingehendere Ausführungen zur Fortsetzung der Wachstumspolitik finden sich im Bericht des Bundesrates in Beantwortung der Motion 01.3089 "Wachstumspolitik. Sieben Massnahmen".

Drei zusammenfassende Stossrichtungen

Die nachstehenden Ausführungen sind in drei Abschnitte gegliedert: Zuerst wird auf Massnahmen eingegangen, die der Belebung des Wettbewerbs im Binnenmarkt und der weiteren internationalen Öffnung dienen sollen, dann werden Massnahmen betrachtet, die bezwecken, die hohe Erwerbsbeteiligung zu erhalten und die Humankapitalbasis zu stärken, schliesslich geht es um Massnahmen im Bereich der Öffentlichen Finanzen und des Rechtsrahmens für unternehmerische Aktivitäten, bevor ein Fazit aus wachstumspolitischer Sicht gezogen wird. Die drei Abschnitte ergeben sich folglich aus der paarweisen Zusammenfassung der sechs Handlungsfelder gemäss Wachstumspaket 2004.

## **1. Massnahmen im Bereich der Belebung des Wettbewerbs im Binnenmarkt und der weiteren internationalen Öffnung**

Themen in diesem Bereich sind die Fortentwicklung des Wettbewerbsrecht im engeren Sinn, die Fortsetzung der Reformen in einzelnen Wirtschaftssektoren, und schliesslich die verstärkte internationale Öffnung, sowohl nach Sektoren, wie nach Handelspartnern.

Vor einer weiteren Kartellgesetz-Revision?

Das im April 2005 vollumfänglich in Kraft getretene revidierte Kartellgesetz verlangt in seinem Artikel 59a, dass der Bundesrat für die Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen und des Vollzugs dieses Gesetzes sorgt. Er wird dem Parlament spätestens 2009 über die Ergebnisse der Evaluation berichten und ihm Vorschläge für das weitere Vorgehen unterbreiten müssen. Als Teil dieser Evaluation sind Mitte 2007 Aufträge für wissenschaftliche Abklärungen öffentlich ausgeschrieben worden. Dazu kommen verwaltungsinterne Arbeiten. Im jetzigen Moment ist es allerdings noch zu früh, um Aussagen zu machen, ob Bedarf für eine weitere KG-Revision besteht und was die Elemente einer solchen Revision sein könnten. Eine im Zusammenhang mit dem "Regulatory Reform"-Examen der Schweiz von der OECD durchgeführte Analyse des Schweizer Wettbewerbsrechts führte immerhin zu folgenden Empfehlungen : Eine verstärkte Professionalisierung der Kommission, die Prüfung der Einführung eines spezifischen Kartellverfahrensrechts, eine staatsvertraglich abgesicherte internationale

Kooperation in Kartellfällen, die Prüfung des Verhältnisses der WEKO zu Preisüberwachung und Sektorregulatoren.

Fortsetzung der Gesundheitsreform

Das Gesundheitswesen nimmt in der schweizerischen Wirtschaft einen immer grösseren Stellenwert ein, und dies noch bevor die Folgen der demographischen Alterung in vollem Ausmass spürbar werden. Dabei erzielt das schweizerische Gesundheitswesen in zweierlei Hinsicht sehr gute Resultate, einmal beim Gesundheitszustand, den die Bevölkerung erreicht, und auch bei der Lebenserwartung, zum zweiten beim Zugang zu Gesundheitsleistungen, ist dieser doch kaum vom sozialen Hintergrund des Patienten abhängig. Bereits heute hoch sind im internationalen Quervergleich jedoch die Kosten und eine weitere Steigerung ist zu erwarten. Hält man sich an die Ergebnisse, die im Rahmen einer Simulation bei der letzten Berechnung von Generationenbilanzen für die Schweiz gewonnen wurden, sind weitere spürbare Prämienanstiege vorprogrammiert.

Dabei ist es nicht falsch, wenn das Gesundheitswesen überproportional wächst, denn eine solche Entwicklung kann den Wünschen der Bevölkerung entsprechen. Aufgrund der kollektiven Finanzierung eines Grossteils der Gesundheitsleistungen, der bedeutenden Rolle, die staatliche und staatlich subventionierte Angebote in diesem Sektor geniessen, und der vielfältigen Formen von Marktversagen, die in diesem Bereich manifest sind ("moral hazard", "principal-agent"-Problem), besteht indes keine Gewissheit, dass erstens die Gesamtaufwendungen im Einklang mit den Präferenzen der Bevölkerung stehen, und dass zweitens das gesprochene Geld auch effizient eingesetzt wird.

In der Vielfalt der nationalen Gesundheitssysteme zeigt sich die Schwierigkeit, einen Konsens zu finden, wie das erste Problem - Abstimmung des gesamtwirtschaftlichen Aufwands auf die Bedürfnisse der Gesellschaft - am besten angegangen wird. Hat sich ein Staat aber entschlossen, nicht allein oder vorwiegend auf eine staatliche Gesundheitsversorgung zu setzen, sondern auch Privaten eine zentrale Rolle bei der Erbringung von Gesundheitsleistungen einzuräumen, gibt es durchaus Ansätze, mit denen auf marktwirtschaftlichem Weg erreicht werden kann, dass die bereitgestellten Mittel auch effizient eingesetzt werden. Einerseits kann dies geschehen, indem man direkt auf den Wettbewerb setzt, andererseits indem man Ersatzlösungen zur Anwendung bringt, von denen ähnliche Anreizwirkungen wie vom Wettbewerb ausgehen. Dazu zählen ein institutionalisiertes Benchmarking, aber auch der Einsatz geeigneter Entlohnungs- und Abgeltungsmechanismen bei den Akteuren des Sektors (Leistungserbringer, Krankenkassen, Patienten, ggf. auch staatliche Stellen mit Aufsichts-Funktionen).

Leider schliesst es die grosse Zahl der im Parlament noch hängigen oder noch in Umsetzung begriffenen Entscheide derzeit aus, um mittels den Instrumenten der Gesundheitsökonomie zu bestimmen, wieweit das in Entwicklung begriffene System - an dessen Weiterentwicklung potente Interessengruppen manifeste Interessen haben - auch Dysfunktionalitäten kennen wird, die Anlass zu neuen Reformen als den bereits pendenten geben könnten.

Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse

Das erste "Volet" des Revitalisierungsprogrammes der 90er Jahre führte zum Kartellgesetz von 1995, zum Binnenmarktgesetz (BGBM) und zur Schaffung des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse (THG). Mit der Kartellgesetzrevision 2003 und der BGBM-Revision von 2005 sind zwei dieser drei Erlasse eines erstes Mal revidiert. Derzeit in Ausarbeitung ist eine erste Revision des THG. Sie steht unter dem Titel der Einführung des 'Cassis de Dijon'-Prinzips. Das Vorhaben wurde 2005 dem Wachstumspaket hinzugefügt und führte zu einer eingehenden Auseinandersetzung mit allen Vorschriften, in denen sich das Technische Recht der Schweiz weiterhin von jenem der EU und ihrer Mitgliedländer unterscheidet. Die Vernehmlassung zur geplanten THG-Revision konnte im 1. Halbjahr 2007 durchgeführt werden. Im Herbst 2007 fällt der Bundesrat Entscheide zu den Ausnahmen gegenüber dem EU-Recht, die fortbestehen sollen. Er legte aber auch fest, wo das Schweizer Recht weiter mit dem EU-Recht zu harmonisieren ist und wo nach den Vorschriften der EU-Staaten gefertigte Erzeugnisse parallel zu den nach den schweizerischen Vorschriften gefertigten Erzeugnissen im Inland Verkehrsfähigkeit geniessen sollen (Anwendung des Cassis de Dijon-Prinzips). Die Vorlage wird zusätzlich Vereinfachungen bei den Informationsvorschriften und den Zulassungsverfahren sowie Vorkehren gegen Fälle von Inländerdiskriminierung enthalten.

Fortsetzung der Agrarreform ...

Die Neuorientierung der schweizerischen Agrarpolitik begann in den 90er Jahren mit der Entkoppelung der Einkommenssicherung von der Produktion. In der Folge schlossen sich eine erste Runde bei der internationalen Öffnung (Uruguay-Runde im Rahmen des GATT) und eine verstärkte ökologische Ausrichtung der Unterstützungsleistungen an. Die AP2002, AP2007 und AP2011 setzten die 1992 mit der Reform des Landwirtschaftsgesetzes begonnenen internen Reformen fort, indem innerhalb der Schweiz für die meisten Produkte eine freie Preisbildung ermöglicht wurde (AP2002), indem die Abkehr von der Milchkontingentierung beschlossen wurde (AP2007) und indem weiter Mittel aus den Bereichen Marktstützung und Exportbeihilfen in Direktzahlungen umgelagert werden (AP2011); zögerlich fand auch eine Reform des die Produktionsstrukturen konservierenden bäuerlichen Bodenrechts statt. Während auf globaler Ebene eine weitere Runde

der Marktöffnung bislang nicht zustande kam - die im November 2001 lancierte Doha-Runde ist weiterhin nicht zu einem Abschluss gekommen - erfolgten gegenüber der EU im Rahmen der Bilateralen Abkommen I und II bedeutende Marktöffnungen (Agrarabkommen mit der wechselseitigen Marktöffnung beim Käse als ein Element, Revision des Protokolls II mit der sog. Doppel-Null-Lösung beim Zucker als ein anderes Element).

... in enger Verbindung mit der ausserwirtschaftlichen Öffnung

Das letztlich nicht weiterverfolgte Projekt eines Freihandelsabkommens mit den USA lancierte dann Anfang 2006 die Debatte um die Agrarreform neu. Es wurden exploratorische Gespräche aufgenommen, um allenfalls mit der EU ein umfassendes Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich abschliessen zu können. Eine zweite wesentliche Richtung für die Fortsetzung der Agrarreform legte das Parlament fest, indem es anlässlich der Beratungen zur AP2011 einen Vorstoss überwies, der eine Überprüfung des gesamten Systems der Direktzahlungen verlangt. Schliesslich stellen sich finanzpolitische Fragen, und zwar wird im Parlament zu entscheiden sein, ob die Rahmenkredite für die Landwirtschaft im Jahr beschlossen werden sollen, das der Erstellung des Legislaturfinanzplanes vorausgeht. Unbestimmt bleiben schliesslich die Aussichten auf einen baldigen Abschluss der Doha-Runde in der WTO. Dieser brächte ähnliche Herausforderungen in Sachen Strukturanpassungen mit sich wie das Agrarfreihandelsabkommen mit der EU. Für dieses hat der Bundesrat am 14.03.2008 ein Verhandlungsmandat verabschiedet.

Verstärkte internationale Öffnung (nach Sektoren und Handelspartnern)

In der abgelaufenen Legislatur wurde im Einleitungskapitel des Aussenwirtschaftsberichts 2004 eine ausserwirtschaftspolitische Strategie vorgelegt. Sie betont das Prinzip der Universalität unserer Handelsbeziehungen und das Erfordernis der Kohärenz beim Handeln in der Wirtschaftspolitik : Entwicklungshilfe zu gewähren und gleichzeitig Marktzugang zu verweigern, vertragen sich schlecht. Die Strategie stipuliert weiter das Prinzip, dass der Liberalisierung der Dienstleistungssektoren und der Direktinvestitionen ähnliche Bedeutung zukommen soll wie der weiteren Liberalisierung des Warenhandels. Rasch wachsende Bedeutung genießt schliesslich auch der Austausch von Kapitalien, Arbeitskräften und Wissen, dies ein Faktum, dem die Aussenwirtschaftspolitik gleichfalls Rechnung zu tragen hat.

Bei der Umsetzung dieser Strategie stellt sich das Problem, dass die Bemühungen um eine weitere Handelsliberalisierung, soweit sie unter allen WTO-Ländern stattfinden soll, festgefahren sind. Dies erhöht die Bedeutung des Ausbaus des bilateralen Verhältnisses mit der EU und der Wirtschaftsvereinbarungen mit Drittstaaten. Im Verhältnis mit der EU steht eine Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen in verschiedenen



Bereichen zur Diskussion, der Fortgang dieser Bestrebungen ist aber vom Dialog über gewisse Steuerregimes, welche die Schweiz kennt, beeinflusst. Diesen Schwierigkeiten zum Trotz laufen derzeit Verhandlungen über den Stromtransit durch die Schweiz, und in einigen weiteren Bereichen werden Verhandlungen zumindest vorbereitet (Agrarbereich, Gesundheitsbereich, Satellitennavigationssystem Galileo, ...).

Weltweit hat vor dem Hintergrund der Blockade der Doha-Runde die Zahl der Freihandelsabkommen, die zwischen Staaten oder Staatengruppen abgeschlossen werden, in den letzten Jahren sprunghaft zugenommen. Die einzelnen Abkommen zeichnen sich dabei inhaltlich durch unterschiedlich weitreichende Ambitionen aus. Neben Abkommen, die nur den Warenhandel liberalisieren, gibt es sog. Abkommen der zweiten Generation, die auch Kapitel zur Dienstleistungsliberalisierung und zum Marktzugang für Direktinvestitionen enthalten. Die Schweiz ist heute durch Abkommen der ersten Generation mit einer Reihe von Mittelmeeranrainern verbunden (Türkei, Israel, Marokko, Palästinensische Behörde, Jordanien, Libanon, Tunesien und Ägypten), aber auch mit der südafrikanischen Zollunion. Abkommen der zweiten Generation bestehen gegenüber Mexiko, Singapur, Chile und Korea. Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen werden mit Thailand, dem Golfkooperationsrat (GCC: Saudi-Arabien, Bahrain, Vereinigte Arabische Emirate, Katar, Kuwait und Oman), Algerien, Peru, Kolumbien und möglicherweise bald auch mit Indonesien geführt, sowie mit Japan (Abkommen über Wirtschaftspartnerschaft und Freihandel); dasjenige mit Kanada ist zu Ende verhandelt. Ein Abkommen mit Indien steht in der Explorationsphase und für ein solches mit China ist eine gemeinsame Machbarkeitsstudie geplant. Oft wurden diese Abkommen zusammen mit den EFTA-Partner ausgehandelt.

Es ist davon auszugehen, dass das Aushandeln von Freihandelsabkommen in den nächsten Jahren eine Fortsetzung finden wird. Die ausenwirtschaftspolitische Strategie priorisiert das Aushandeln von ambitionösen Abkommen mit den vbleibenden OECD-Ländern und mit den grossen Schwellenländern. Weitere Kriterien bei der Wahl der Verhandlungspartner sind das Diskriminierungsrisiko für die Schweiz durch die Abkommen möglicher Partnerstaaten mit Drittstaaten. Hinzu kommen als Kriterien die Aussichten auf einen schlanken Verhandlungsverlauf und ausenpolitische Erwägungen. Handlungsbedarf kann durch Länderstrategien aufgedeckt werden. Diese sollen aufzeigen, ob an Stelle oder zusätzlich zu Freihandelsabkommen auch noch andere Abkommen mit den betreffenden Staaten ausgehandelt werden sollten (Doppelbesteuerungsabkommen, Kooperationsabkommen in Bildung und Forschung, Investitions(schutz-)abkommen usw.).

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

Die konkreten Themen in diesem Bereich sind die Personenfreizügigkeit, die Weiterbildung und die Neugestaltung der Hochschullandschaft.

Bestätigung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU; Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien

Innen- wie aussenwirtschaftspolitisch hervorragende Bedeutung wird in der kommenden Legislatur der Bestätigung des Personenfreizügigkeitsabkommens (PFZA) mit der EU und dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien zukommen. Denn ein flexibler, offener Arbeitsmarkt ist ein entscheidender Faktor für ein 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 gemildert werden konnte. Durch die Zuwanderung von Arbeitskräften kann weiter der erwartete demographiebedingte Rückgang der Erwerbsbevölkerung abgemildert und zeitlich etwas hinausgeschoben werden.

Der wirtschaftliche Schaden bei einer Nicht-Bestätigung bzw. einer gescheiterten Ausdehnung des PFZA wäre sehr hoch, da das PFZA über die sog. Guillotineklausel juristisch mit den übrigen Abkommen der Bilateralen I verknüpft ist: Kündigt eine Partei das PFZA, treten die übrigen sechs Abkommen ebenfalls ausser Kraft. Die Bedeutung des Personenfreizügigkeitsabkommens geht damit weit über seine direkten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hinaus.

Neue Weiterbildungspolitik

Die Investitionen in die berufsorientierte Weiterbildung sind in der Schweiz vergleichsweise hoch. Die Herausforderung besteht darin, diese gute Position zu festigen. Dabei ist zu betonen, dass die gute Position der Schweiz nicht staatlichen Massnahmen, sondern hauptsächlich der Wahrnehmung von Selbstverantwortung durch den einzelnen Arbeitnehmer, resp. seinen Betrieb zuzurechnen ist. Diese Selbstverantwortung für die eigene berufliche Weiterentwicklung hat der Staat zu erhalten und mit günstigen Rahmenbedingungen zu fördern.

Mit den neuen Verfassungsbestimmungen über die Bildung vom 21. Mai 2006 hat der Bund den Auftrag erhalten, Grundsätze über die Weiterbildung festzulegen (Art. 64a Abs. 1 BV). Ausserdem hat er die Kompetenz erhalten, die Weiterbildung über den Bereich der beruflichen Weiterbildung hinaus zu fördern und dazu Kriterien festzulegen. Die Vorarbeiten für ein neues Weiterbildungsgesetz sind in der Botschaft über Bildung, Forschung und Innovation (BFI) 2008 – 2011 denn auch als ein Ziel formuliert, wobei die Verbesserung von Qualität und Transparenz des Weiterbildungsangebots für den Bund

im Vordergrund steht. Die Arbeiten an einer Botschaft für ein Weiterbildungsgesetz sind angelaufen. Bei der Erarbeitung der Botschaft ist insbesondere zu klären, wie die Weiterbildung im Sinne des Gesetzes zu definieren und abzugrenzen ist, welche Rollen den staatlichen und privaten Akteuren zukommen und welche Finanzierungsgrundsätze gelten sollen.

#### Neue Hochschul- landschaft

Im September 2007 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum neuen Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich HFKG eröffnet, welche bis am 31. Januar dauerte. Wachstumspolitische Bedeutung hat das HFKG einerseits wegen seines Potentials, die Qualität von Bildung und Forschung noch zu steigern. Andererseits soll die Steuerung des Gesamtsystems verbessert werden, was einen effizienteren Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel ermöglichen soll.

Damit die Schweizer Hochschulen – gemessen an nationalen und internationalen Standards – hohen Qualitätsanforderungen entsprechen, sollen gemäss HFKG alle Hochschulen ein Qualitätssicherungssystem aufbauen. Dieses bildet eine Voraussetzung für die sog. institutionelle Akkreditierung, welche ihrerseits notwendige Bedingung für eine finanzielle Unterstützung nach HFKG ist. Die Mittel, welche der Bund zur Finanzierung der Lehre beisteuert, sollen neu entsprechend der Anzahl Studierenden bzw. den absolvierten Lernleistungen (sog. ECTS-Punkten) vergeben werden, aber auch den für eine hochstehende Lehre notwendigen Aufwendungen für die Forschung Rechnung tragen.

Die Neuregelung der Hochschullandschaft ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass mit der BFI-Botschaft beschlossen wurde, verstärkt Finanzmittel in den Bildungs- und Forschungsbereich zu leiten. Der entsprechende Entscheid fand allerdings noch nicht vor dem Hintergrund der Legislaturfinanzplanung statt, wohl aber vor den Zwischenergebnissen, die im Projekt der Aufgabenüberprüfung für die Periode bis 2015 erzielt worden waren. Jedenfalls bleibt die Ausrichtung der Bundesausgaben auf wachstumsrelevante Ausgabengebiete eine grosse Herausforderung im Lichte der fortbestehenden Dynamik der Sozialausgaben.

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

Themen in diesem Bereich sind einerseits die Kontrolle der Entwicklung der öffentlichen Ausgaben, die effiziente Mittelverwendung und die zweckmässige Finanzierung des Staatshaushaltes. Andererseits geht es unter dem Titel des Rechtsrahmens für unternehmerische Aktivitäten um Reformen im Privatrecht, konkret im Schuldbetriebs- und Konkursrecht.

Haushaltausgleich und Ausgabensteuerung

Unter Wachstumsgesichtspunkten genügt es nicht, den Haushaltausgleich nur in der kurzen und mittleren Frist zu gewährleisten, wie dies bei erfolgreicher Anwendung der Schuldenbremse an sich gewährleistet sein sollte (man beachte aber das Problem der ausserordentlichen Ausgaben). Es besteht auch die Herausforderung, dass nicht heute Leistungsversprechen seitens des Staates formuliert werden, die zu finanzieren späteren Generationen schwer fallen wird. Und es besteht die Herausforderung, finanzpolitische Steuerungsmechanismen zu finden, die es gestatten, im Budgetprozess über eine Fortschreibung der bestehenden Ausgabenanteile und Ausgabentrends hinauszukommen.

Im Wachstumspaket war die Zielsetzung der Begrenzung des Zuwachses der Staatsquote formuliert worden. In Übereinstimmung mit dieser Zielsetzung startete der Bundesrat Mitte 2005 das Projekt der Aufgabenüberprüfung. Um die Ausgabenentwicklung des Bundes auf eine langfristig tragbare und mit Blick auf kommende Generationen nachhaltige Grundlage zu stellen, sollte ausgelotet werden, auf welche Aufgaben ganz verzichtet und bei welchen Aufgaben die Staatstätigkeit reduziert werden kann; ebenfalls geprüft werden sollten Ausgliederungen oder die Entflechtung von Aufgaben, die heute von Bund und Kantonen gemeinsam wahrgenommen werden. Im Ergebnis soll sich der Bundeshaushalt bis 2015 nur noch im Gleichschritt mit dem Wirtschaftswachstum entwickeln. Grundlage für die Aufgabenüberprüfung bildet ein Aufgabenportfolio, welches die Aufgaben des Bundes in 18 Aufgabenbereiche und 43 Aufgaben gliedert. Dieses Aufgabenportfolio hat auch Eingang in die Finanzberichterstattung gefunden. Ein erster Projektschritt führte Mitte 2006 zur Festlegung von Wachstumszielen für einzelne Aufgabenbereiche. Derzeit sind die Departemente beauftragt, auf Stufe der 43 Aufgaben Reform-, Abbau- und Verzichtsmassnahmen zu prüfen. Ende 2006 beschloss der Bundesrat zudem, an den im Finanzplan vorgesehenen Abbauvorgaben festzuhalten: Im Voranschlag 2008 und im Finanzplanjahr 2009 soll die Aufgabenüberprüfung zusammen mit herkömmlichen Entlastungen den Haushalt um 700 bzw. 950 Millionen entlasten.

Noch nicht den Punkt erreicht, wo konkrete Reform-, Abbau- und Verzichtsmassnahmen geprüft werden, hat im Rahmen der Aufgabenüberprüfung der Bereich Soziale Wohlfahrt. Hier

sind noch vertiefte Abklärungen notwendig zu den Zuwachsraten, welche über einen mittleren Horizont finanzierbar und durch Reformen auch erreichbar sind. Die Anpassung der Altersvorsorge an die demographische Entwicklung bleibt folglich eine zentrale mittel- und langfristige finanzpolitische Herausforderung, die durch ein stärkeres Wirtschaftswachstum nur gemildert, aber kaum bewältigt werden kann.

#### Fortsetzung der Infrastrukturreform

Die Reformen in den Infrastruktursektoren sind im internationalen Quervergleich unterschiedlich weit fortgeschritten. Der Telekommunikationssektor wurde 1998 in bedeutendem Mass geöffnet. Im Güterverkehr auf der Schiene gehört die Schweiz zu den Vorreitern in Sachen Liberalisierung des Marktzugangs. Erst beschränkte Liberalisierungen kannte der Personenverkehr und der Bereich der Post. Nach einem ablehnenden Volksentscheid war der Elektrizitätssektor während der abgelaufenen Legislatur nur in sehr beschränktem Mass geöffnet, war der auf das Kartellgesetz abgestützte verhandelte Netzzugang doch eine Option, die faktisch nur den sehr grossen Verbrauchern offen stand. Das neue Stromversorgungsgesetz wird, abhängig vom Ausgang einer allfälligen Referendumsabstimmung, letztlich auch den kleinen und mittleren Unternehmen die freie Lieferantenwahl ermöglichen. Die Frage, die sich im Elektrizitätsbereich weiterhin stellt, ist, wie weit im monopolistischen Engpass - den Netzen - zwecks Effizienzsteigerung wissenschaftlich fundiertes Benchmarking zur Anwendung gebracht werden soll.

Vor diesem Hintergrund stellen sich die Perspektiven der weiteren Reform der Infrastruktursektoren wie folgt dar: Bereits recht weit fortgeschritten sind die Vorbereitungen für eine Postreform. Handlungsbedarf besteht hier aus dem dreifachen Grund, dass erstens mit dem Monopol für Briefe unter 100g der zentrale Bereich des Briefpostverkehrs noch kaum der Konkurrenz geöffnet wurde, dass zweitens der Anstaltscharakter der Post, ihr auferlegte organisatorische Einschränkungen und gewisse ihrer Privilegien Probleme aufwerfen; dies gilt umso mehr in einem sich rasch internationalisierenden Markt, indem sie ihr Geschäft zunehmend auch grenzüberschreitend mit Töchtern und Kooperationen im Ausland betreiben will; drittens kennt der Postregulator nicht die unabhängige Stellung, die Sektorregulatoren gemäss den Vorstellungen geniessen sollten, die sich OECD-weit durchsetzen.

Der Ausschreibungswettbewerb als wichtiges Wettbewerbs-element im Regionalverkehr soll in einer Botschaft in der kommenden Legislatur behandelt werden.

Schliesslich stellt die OECD nicht zu Unrecht fest, dass im Bereich Telekom die Liberalisierung der letzten Meile wenig konsequent erfolgt ist. Neben der zeitlichen Begrenzung des

Bitstream-Access, die unterschiedlich interpretiert wird, stellen die bisher langen Rechtsmittelwege ein Thema dar, das beobachtet werden muss. Mit der FMG-Revision, die im April 2007 in Kraft trat, sind zwar die Fristen am Beginn der Verfahren verkürzt worden. Sofern sich die Erwartung rascherer letztinstanzlicher Entscheide jedoch nicht bestätigt, werden der Wettbewerb, insbesondere aber die Investitionssicherheit in einem dynamischen Markt weiterhin beeinträchtigt bleiben.

Effiziente Verwendung der öffentlichen Mittel

Die oben unter dem Thema der Fortführung der Infrastruktur-reformen angesprochenen Entscheide zu den Marktordnungen bei Telekom, Post, Energie und Schiene haben unmittelbare Auswirkungen auf den öffentlichen Mittelbedarf. Denn ein Grundentscheid bei der Reform dieser Sektoren ist ja nicht zuletzt jener nach Wettbewerb auf dem Netz und Wettbewerb zwischen den Netzen. Eng verbunden damit ist die Frage, ob die öffentliche Hand oder Private die Infrastrukturen in den Netzsektoren bereitstellen und wieweit sie dies mit Steuergeldern oder unter Verwendung anderer Finanzierungsmechanismen tun. Je nach dem, wie hier Festlegungen erfolgen, ergibt sich ein ganz anderer staatlicher Mittelbedarf, aber auch ein ganz anderes Anwendungsfeld für das öffentliche Beschaffungswesen, resp. seinen engen Verwandten, die Vergabe staatlicher Konzessionen.

In den Bereichen Strasse, Bahn, Luftverkehr, Post, Telekommunikation und Elektrizität gestaltet sich heute der Einsatz öffentlicher Mittel nach jeweils ganz anderen Gesichtspunkten. Bei der Strasse trägt neu der Bund die Verantwortung für das nationale Netz weitgehend, angenähert gilt dies auch bei der Schiene, und privates Kapital ist kaum investiert. Beim Strom ist dagegen das überregionale Netz privat, wird aber durch eine gesetzlich geregelte nationale Netzgesellschaft betrieben; öffentliche Mittel kommen direkt erst lokal zum Einsatz. Im Luftverkehr ist Ausbau und Betrieb der Infrastruktur in weitem Umfang in der Hand der Kantone, die in unterschiedlicher Weise mit Privaten kooperieren. Die Post hat noch den Status der Anstalt und finanziert sich im wesentlichen über ihr Zahlungsverkehrsangebot.

Je mehr die Grundsatzfragen nach Finanzierungszuständigkeiten und Privatisierung nicht aufgeworfen werden, desto mehr besteht für den Staat das finanzpolitische Erfordernis der Prioritätensetzung bei Ausbauvorhaben von grosser volkswirtschaftlicher Relevanz. Darüber hinaus ist zu entscheiden, ob Kosten der flächendeckenden Grundversorgung über die öffentlichen Haushalte finanziert werden sollen, durch Quersubventionierung unter den Angeboten der ehemaligen Monopolisten in den Sektoren oder durch Auflagen, resp. Abgabenordnungen, die alle Akteure im Sektor treffen. Und selbst wenn keine öffentlichen Finanzen involviert sind, müssen zumindest regelmässig die planerischen Grundlagen für Infra-

strukturvorhaben vom Staat geschaffen werden, z.B. in Form von Sachplänen. Die Infrastrukturstrategie muss schliesslich auch noch die Rollenteilung zwischen Ministerialverwaltung, Sicherheitsagenturen und Sektorregulatoren thematisieren. Neben dem engen Querbezug zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen besteht so auch ein Querbezug zur Wettbewerbsordnung (Stichwort Netzwerkagentur/Abstimmung mit WEKO und PüW).

Einsatz von Lenkungsabgaben

Das wirtschaftliche Wachstum kann durch die Kapazität der Infrastrukturen limitiert sein. Insbesondere im Strassenverkehr verursachen die Staus schon heute einen bedeutenden volkswirtschaftlichen Verlust (die Kosten der Staus werden auf 1.5 Mrd. Fr. pro Jahr geschätzt, dabei geht es vor allem um die durch Unternehmen und Haushalte verlorene Zeit). Diese Verluste dürften sich in der Zukunft noch erhöhen, geht man doch von einer Zunahme des Verkehrs um 25% bis 2030 aus. Wenn keine Massnahmen ergriffen werden, werden die wachsenden Staus das Funktionieren der Transportinfrastruktur in Frage stellen. Ein weiterer zu beachtender Faktor ist, dass 80-90% der Staus die Agglomerationen betreffen, die der Motor des wirtschaftlichen Wachstums sind. Um dieser Situation zu begegnen, können entweder zusätzliche Strassen gebaut oder ein „road pricing“ eingeführt werden. Die zweite Lösung ist günstiger; sie erlaubt es, die Strasseninfrastruktur besser zu nutzen und gleichzeitig die Stauskosten zu vermeiden. Damit es sich rechnet, müssen die Investitions- und Betriebskosten eines „road pricing“-Systems allerdings genügend tief liegen; um dies zu erreichen, muss sowohl die weitere Europa- und weltweite technologische Entwicklung beobachtet werden, wie auch die Möglichkeit, die Kosten unter verschiedenen Erhebungssystemen zu teilen. Wie bei andern Lenkungsabgaben sollte die Einführung solcher Strassengebühren erfolgen, ohne dass die Staatsquote angehoben wird. Die Ausgestaltung dieser Abgaben soll sich an wirtschaftlichen Effizienzüberlegungen orientieren und nicht an einem Fiskalmotiv.

Optimierung der Finanzierung der Staatsaktivitäten

Die Steuern zählen mit zu den Faktoren, die in signifikanter Weise das wirtschaftliche Wachstum beeinflussen. Dabei geht es sowohl um die Steuern für die Unternehmen wie um die Steuern der privaten Haushalte. Bei den Unternehmenssteuern wird es darum gehen, welche Folgerungen Exekutive und Gesetzgeber aus dem (erfolgreichen) Ausgang der Abstimmung vom 24. Februar 2008 zur Unternehmenssteuerreform II ziehen. Die Besteuerung der natürlichen Personen wird gleichfalls zur Debatte gestellt werden. Einerseits wird es um die Umsetzung des Projektes „Zuwachs der ESTV gehen, andererseits wird auf die parlamentarischen Vorstösse zu antworten sein, die der Bundesrat angenommen hat (z.B. der Motion der freisinnig-demokratischen Fraktion 07.3046 – Easy SwissTax).

Bei der MWST ist das Reformvorhaben schon weit fortgeschritten, denn die Überprüfung der MWST war bereits im Rahmen des Wachstumspakets eingeleitet worden. Nach der Vernehmlassung, die Anfang 2007 stattfand, hat der Bundesrat im Januar 2008 den Auftrag zur Ausarbeitung einer Botschaft gegeben. Die Auswirkungen einer Reform der Mehrwertsteuer sind heute gut bekannt, und werden in der folgenden Tabelle wiedergegeben:

	Wirkungen auf das BIP (Quelle: Bodmer)	Administrative Kosten der Unternehmen (Quelle: Ramboll)	Folgen für die Verwaltung (Quelle : ESTV/ Vernehmlassungsbericht)
Modul Gesetzesänderungen	N/A	- 11%	- einige Stellen
Modul Einheitssatz	+ 0.3% bis + 0.8%	- 22%	- 30 Stellen
Modul zwei Steuersätze	+0.1% bis +0.3%	- 4%	+ 30-40 Stellen

Wie sich zeigt, weist die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung mit einem Einheitssatz bedeutende Vorteile auf. Diese betreffen sowohl die Wachstumswirkung, wie den Erhebungsaufwand der Unternehmen und des Bundes. In Übereinstimmung mit den Entscheiden des Bundesrates sollte deshalb dieser Weg weiterverfolgt werden.

#### Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten

Die Anreize eine unternehmerische Aktivität zu entfalten, hängen in hohem Mass von den Konsequenzen ab, die die Wirtschaftsteilnehmer im Fall zu tragen haben, dass das Vorhaben scheitert. Die massgeblichen Bestimmungen, die dann zur Anwendung kommen, finden sich im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs. Nach dem von der Weltbank berechneten „Doing Business Indikator“ sollte erstes Ziel der Revision dieses Erlasses sein, den Zeitbedarf und die Kosten eines Nachlassverfahrens zu senken und gleichzeitig einen höheren Teil der Konkursmasse zu retten, um sie als Konkursdividende ausschütten zu können. Dies liegt im Interesse eines besseren Schutzes der Gläubigerrechte. Die zweite Zielsetzung sollte darin bestehen, die Anreize (gegebenenfalls erneut) eine legale und rentable unternehmerische Tätigkeit aufzunehmen, zu erhöhen. Zu diesem Zweck muss das Risiko, während Jahren verfolgt zu werden, weil man wirtschaftliche Risiken eingegangen ist ohne grössere Fehler zu begehen, auf ein vernünftiges Mass zurückgeführt werden. Jede Revision des Konkursrechts ist folglich eine Interessenabwägung zwischen dem Unternehmer, den man in seiner Risikobereitschaft unterstützt, und den Gläubigern, die so wenig wie möglich verlieren sollten, wenn sich die Lage des Unterneh-



mens zum Schlechten wendet. Ein Hauptproblem bei der Realisierung wenig kostspieliger Lösungen im Konkursfall ist, dass die Mehrzahl der Unternehmer Mühe haben, sich rechtzeitig einzugestehen, dass sich das Vorhaben wirtschaftlich nicht mehr rechnen wird. Drittes Ziel muss es deshalb sein, Konkursen vorzubeugen. So sollte es möglich sein, in doppelter Hinsicht eine Verbesserung herbeizuführen, sowohl im Interesse der Gläubiger wie auch der Unternehmer. An diesem Punkt bestehen Schnittstellen zwischen der Reform des Konkursrechts und der Reform des Gesellschaftsrechts. Auch die Reformen in diesem Bereich haben zum Ziel, dass die finanziellen Mittel so ertragbringend wie möglich eingesetzt werden, so dass aus den erzielten Gewinnen nicht nur die Investoren bedient werden können, sondern auch Mittel da sind, die es gestatten zu investieren und so Arbeitsplätze zu sichern.

#### Administrative Entlastung

Die administrativen Umtriebe sind Kosten, die der Staat den Unternehmen auferlegt. In der Schweiz belaufen sich diese Kosten auf 7 bis 10 Milliarden Franken pro Jahr. Administrative Erleichterungen zielen darauf, diese Kosten zu senken, wobei es sich hier um eine Daueraufgabe der Behörden handelt. In den letzten Jahren wurden in dieser Hinsicht bereits zahlreiche Massnahmen ergriffen, zuletzt mit der Gutheissung der Botschaft „Vereinfachung des unternehmerischen Alltags“ durch das Parlament Ende 2007. Die Arbeiten werden in den nächsten Jahren fortgesetzt und zwar auf zwei Achsen. Einerseits wird ein vielversprechendes Instrument, das sog. „Standard Cost Model“ (SCM), zur Anwendung gebracht werden, mit dem es möglich ist, die administrative Belastung zu messen. Gestützt auf die Messung der administrativen Lasten soll dann ein neues Paket mit neuen Entlastungsmassnahmen vorbereitet werden. Die Entlastungen sollen diesmal nicht nur den Bund betreffen, zum ersten Mal sollen auch die Kantone in den Prozess einbezogen werden. Zweitens werden auch die im Gebiet des E-Government in Ausarbeitung befindlichen Massnahmen eine Erleichterung für die Unternehmen bringen. Erstes Ziel der schweizerischen E-Government-Strategie ist, dass die Unternehmen auf elektronischem Weg mit den Behörden verkehren. Eine Reihe von Einzelprojekten werden zu Zeiteinsparungen und Effizienzgewinnen bei den Unternehmen beitragen.

#### 4. Fazit

Wirkung dank Bündelung von Massnahmen

Von einer Realisierung dieses umfassenden Massnahmenpakets ist eine beachtliche gesamtwirtschaftliche Wirkung zu erwarten. Sie kann ähnlich hoch veranschlagt werden wie jene des Wachstumspakets, das der Bundesrat in der abgelaufenen Legislaturperiode in die Wege leitete.

Die Vorteile einer Gruppierung von Massnahmen zu Agenden für das politische Handeln liegen auf zwei Ebenen. Beide ergeben sich aus dem Umstand, dass eine solche Gruppierung eine übergreifende Sichtweise erfordert. Im vorliegenden Fall folgt diese zunächst aus den vorliegend zu drei Stossrichtungen zusammengefassten sechs Handlungsfeldern, in welche die 17, später 19 Massnahmen des Wachstumspakets aus dem Jahr 2004 eingereiht wurden. Ausgehend von diesen Stossrichtungen und Handlungsfeldern können Lücken aufgedeckt und notwendige Ergänzungen der wirtschaftspolitischen Agenda an die Hand genommen werden. Die noch umfassendere Sichtweise, die mehrere Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik mit einem übergreifenden Anliegen, dem Wohlfahrtsziel der Verfassung, in Verbindung setzt, erzeugt darüber hinaus eine politische Verbindlichkeit, welche es erlauben sollte, bei der Verwirklichung von Strukturreformen besser voranzukommen.

Die Richtung dieser Reformen festzulegen, bleibt die Aufgabe der Politik. Die Bezugnahme auf die wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse zu den Wachstumsdeterminanten und die Bezugnahme auf die Erfahrungen und die zunehmend konvergierenden Entwicklungen im umgebenden Ausland können helfen, diejenigen Lösungen zu finden, die dem Gesamtinteresse am besten dienen. Der wirtschaftliche Erfolg ist auch ein Beitrag an die Festigung der Stellung der Schweiz in der internationalen Staatengemeinschaft.

## **Bibliographie**

Schweizerischer Bundesrat (2008): Botschaft über die Legislaturplanung 2007-2011, BBl 2008 753ff, Bern, 2008.



## Autorenverzeichnis

Werner Aeberhardt, Ressortleiter "Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik", SECO, [werner.aeberhardt@seco.admin.ch](mailto:werner.aeberhardt@seco.admin.ch)

Peter Balastèr, Ressortleiter "Wachstum und Wettbewerbspolitik", SECO, [peter.balastèr@seco.admin.ch](mailto:peter.balastèr@seco.admin.ch)

Aymo Brunetti, Leiter der Direktion für Wirtschaftspolitik, SECO, [aymo.brunetti@seco.admin.ch](mailto:aymo.brunetti@seco.admin.ch)

Jiri Elias, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort "Wachstum und Wettbewerbspolitik", SECO, [jiri.elias@seco.admin.ch](mailto:jiri.elias@seco.admin.ch)

Alkuin Kölliker, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort "Regulierungsanalyse", SECO, [alkuin.koelliker@seco.admin.ch](mailto:alkuin.koelliker@seco.admin.ch)

Sven Michal, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort "Wachstum und Wettbewerbspolitik", SECO, [sven.michal@seco.admin.ch](mailto:sven.michal@seco.admin.ch)

Chantal Moser, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ressort "Wachstum und Wettbewerbspolitik", SECO, [chantal.moser@seco.admin.ch](mailto:chantal.moser@seco.admin.ch)

Marc Surchat, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort "Wachstum und Wettbewerbspolitik", SECO, [marc.surchat@seco.admin.ch](mailto:marc.surchat@seco.admin.ch)

Nicolas Wallart, Ressortleiter "Regulierungsanalyse", SECO, [nicolas.wallart@seco.admin.ch](mailto:nicolas.wallart@seco.admin.ch)

Bernhard Weber, wissenschaftlicher Mitarbeiter, "Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik", SECO, [bernhard.weber@seco.admin.ch](mailto:bernhard.weber@seco.admin.ch)



**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.-
15F	Politique de croissance 2008-2011 - Rapport du Conseil fédéral (2008)	22.-
16	Staatssekretariat für Wirtschaft (2008): Preisinsel Schweiz	34.-