

Vorwort	2
Leitartikel	
Neue Legislatur	4
Finanzpolitik	12
Klimapolitik	20
Politikfelder	
Aussenwirtschaft	42
Finanzen und Steuern	47
Konjunktur und Wahrung	56
Bildung und Forschung	60
Energie und Umwelt	62
Infrastrukturen	66
Informations- und Kommunikationspolitik	69
Wettbewerbspolitik	73
Rechtsfragen	74
Querschnittsthemen	79
Agrarwirtschaft	81
Konsumentenpolitik	82
Staatspolitik und Sicherheitsfragen	83
Organisation	
Geschäftsstellen	88
Nationale und internationale Kontakte	90
Mitgliederverzeichnis	92
Vorstand und Kommissionen	96
Geschäftsführung	100
Aktivitäten 2003	102
Service-Leistungen	106

Der Befund ist bekannt: Die Schweiz hat ein Wachstumsproblem. Dieses Faktum ist mittlerweile fest in der öffentlichen Meinung verankert. Und dennoch geben sich nicht alle Schweizerinnen und Schweizer genügend Rechenschaft darüber, welche gravierenden wirtschaftlichen, politischen, sozialen und gesellschaftlichen Konsequenzen ein weiteres Andauern dieser Wachstumsschwäche für unser Land hätte. Es ist nicht nötig, die kontinentalen Vergleiche zwischen Asien, Amerika und Europa zu bemühen, denn auch innerhalb Europas steht die Schweiz deutlich hinter der wirtschaftlichen Dynamik von Ländern wie Finnland oder Irland zurück.

Obwohl also jedermann unser Problem kennt und auch beim Namen nennt, dominiert in der politischen Auseinandersetzung noch immer das Umverteilungsdenken. Man tut so, als ob wir uns immer noch den Luxus leisten könnten, das radikal veränderte Umfeld, in welchem unsere Unternehmen kämpfen, zu ignorieren. Neue Konkurrenten sind auf die Bühne des weltweiten Wettbewerbs getreten, die mit vorwärtsgerichtetem Leistungswillen und auf einer oft vergleichbaren Bildungsbasis, aber zu unvergleichbar günstigeren Lohn- und Kostenstrukturen ihren Weg zu Wachstum und einem besseren Leben suchen. In diesem Umfeld muss sich die Schweiz – daran gewöhnt, ein Erfolgsmodell zu sein – ihren Wohlstand und ihren Lebensstandard erneut erkämpfen, und zwar miteinander und nicht gegeneinander. Unsere Unternehmen verfügen dazu über das nötige Potenzial an Konkurrenzfähigkeit und Innovationskraft. Aber Unternehmer sind in erster Linie Rechner und erst in zweiter Patrioten. Und in diesem Sinne müssen ihnen Politik und die Interessengruppen aller Schattierungen die Möglichkeit geben, ihr Potenzial zu entfalten. In gemeinsamer Anstrengung können Politik und Wirtschaft dieses Ziel erreichen.

Es besteht ja kein Wissensmangel darüber, was wachstumspolitisch zu tun wäre. Eine Fülle von Vorschlägen aus Wissenschaft, Politik und Verwaltung liegt vor, wie die Schweiz wieder auf einen steileren Wachstumspfad zurückgeführt werden könnte. Leider hat es bisher an der Bereitschaft zu griffigen Massnahmen und zu echten Strukturreformen gefehlt. Kurz: Die Schweiz hat nicht ein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem. Umsetzen bedeutet nicht primär «abbauen», sondern «umbauen». Verzicht und Veränderungswille ist angesagt, dort, wo die gesellschaftlichen Verhältnisse es erlauben oder sie nicht mehr mit früher vergleichbar sind. Was zählt, ist die Konkurrenzfähigkeit von morgen, und nicht die Errungenschaft von gestern.

Wir stehen am Anfang einer neuen Legislatur. So erfreulich die neue Zusammensetzung des Bundesrates ist, sie garantiert noch keine gute und erfolgreiche Politik. Entscheidend ist letztlich allein die Verständigung über nachhaltig tragfähige Lösungen. Eine standortfördernde Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik, eine innovationsorientierte Bildungs- und Forschungspolitik, die wirtschaftsverträgliche Sicherung der Sozialwerke und die Zügelung der Gesundheitskosten bedingen eine klare und zukunftsgerichtete Willensbildung in der Politik, welche sich nicht in Flügelkämpfen neutralisiert.

Der Bundesrat hat am 18. Februar 2004 ein Massnahmenbündel vorgeschlagen. Dieses enthält ohne Zweifel einige wichtige positive Ansätze, die zu begrüssen sind. Insgesamt sieht es aber nicht nach dem politisch und ökonomisch nötigen Befreiungsschlag aus, vor allem wenn man bedenkt, dass im parlamentarischen Verfahren in aller Regel eine Verwässerung der bundesrätlichen Vorschläge stattfindet. So wie bisher fortzufahren, würde bedeuten, die Schweiz dauerhaft vom Wachstum abzukoppeln, selbst wenn es Perioden geben mag, in denen Impulse einer starken Weltkonjunktur scheinbar das Gegenteil beweisen. Wachstum ist zwar nicht alles, aber ohne Wachstum ist alles viel schwieriger. Wenn Wirtschaftspolitik zu einem guten Teil aus Psychologie besteht im Sinne von überzeugen können, Optimismus verbreiten und Zuversicht geben, so muss der Bundesrat deutlichere Zeichen setzen, wenn seine Ankündigungen und Versprechen eine erwartungsbildende Kraft ausüben sollen.

Tempo und Ausmass der wirtschaftlichen Entwicklung sind in der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht vorgegeben, sondern werden durch die Entscheidungen, Anstrengungen und Einfälle der Menschen bestimmt. Wir haben es somit selbst in der Hand, auf einen höheren Wachstumspfad zu gelangen. Wenn es die Schweiz aber demokratisch vorzieht, sich gemütlich einzurichten, so darf man sich auch nicht darüber beschweren, wenn Löhne, AHV-Renten und Pension in Zukunft nicht dem entsprechen können, was bei einem realistischen Wachstums-szenario möglich wäre.

Das vorliegende Jahrbuch «Wirtschaftspolitik in der Schweiz 2004» fasst die Stossrichtungen und Positionen von *economiesuisse* in zahlreichen Politikbereichen zusammen, die für das Gedeihen der Schweiz und ihrer Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind. Es dokumentiert die feste Überzeugung des Dachverbandes der Schweizer Wirtschaft, dass unsere Unternehmen auch in Zukunft Arbeitsplätze und Wohlstand in unserem Land schaffen und erhalten wollen.



Ueli Forster
Präsident



Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ueli Forster'.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Ramsauer'.

Die Herbstwahlen 2003 haben politische Akzentverschiebungen gebracht, die vor allem in der neuen Regierungszusammensetzung zum Ausdruck kommen. So erfreulich die neue Regierungsformel ist, sie garantiert noch keine gute oder erfolgreiche Politik. Entscheidend sind letztlich die Verständigung über die dringendsten Probleme unseres Landes und entsprechende tragfähige Lösungen. Eine standortfördernde Finanz-, Steuer- und Wirtschaftspolitik, eine innovationsorientierte Bildungs- und Forschungspolitik, die wirtschaftsverträgliche Sicherung der Sozialwerke und die Zügelung der Gesundheitskosten bedingen eine klare ziel- und zukunftsgerichtete Willensbildung im Bundesrat statt verwaschener Kompromisse.

Erwartungen an die neue Legislatur

Die Schweiz muss auf den Pfad zurückfinden, der ihr früher nachhaltige wirtschaftliche Dynamik und Wohlstandssteigerung bescherte. Das ist nicht nur die beste Voraussetzung zur Lösung der dringendsten und wichtigsten Probleme. Es wird damit auch der für pluralistische Gesellschaften offensichtlich unvermeidliche Verteilungskampf entschärft. Bleibt der Kuchen wie er ist, oder schrumpft er sogar, so kann den einen nur gegeben werden, was anderen weggenommen wird (Nullsummenspiel). Auch wenn unser Land wegen statistischer Definitions- und Messprobleme wachstumsmässig nicht so abgeschlagen zurückliegt, wie oberflächliche Analysen und Berichte glauben machen wollen, besteht kein Zweifel darüber, dass die Schweiz in der jüngsten Vergangenheit ihr Wachstumspotenzial nicht ausgeschöpft hat. Es muss deshalb das wirtschaftspolitische Ziel sein, die Schweiz so schnell wie möglich wieder auf einen steileren und nachhaltigen Wachstumspfad zu führen. Wachstum ist zwar nicht alles, aber ohne Wachstum ist alles viel schwieriger. Zu diesem Zweck braucht es ein Reformprogramm, das die Einflussfaktoren von Wachstum im Rahmen einer Gesamtstrategie stärkt. Vier grosse Themenblöcke stehen dabei im Vordergrund:

Erstens die Sanierung und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, um wieder Bewegungsspielraum für zukunftsorientiertes staatliches Handeln zu erhalten.

Zweitens die Schaffung eines leistungsfähigen Bildungs- und Forschungssystems mit zeitgemässen Organisationsstrukturen, weil Humankapital heutzutage neben dem Produktionsfaktor Sachkapital zu einem wichtigen eigenständigen Produktionsfaktor geworden ist, der eng mit der Innovation verknüpft ist.

Drittens die Schaffung offener, bestreitbarer Märkte, insbesondere bei den öffentlichen Monopolbetrieben (Post, Bahn, Energie usw.), um der Hochpreisinsel Schweiz entgegenzuwirken.

Viertens die Abstimmung unserer sozialen Sicherungssysteme mit den volkswirtschaftlichen Wachstumsmöglichkeiten.

All diese Massnahmen müssen flankiert sein durch eine engagierte Deregulierungspolitik und Entbürokratisierung, um die Unternehmen – grosse und kleine – von bürokratischen Fesseln zu befreien. Ebenso braucht es einen verlässlichen und effizienten Rechtsrahmen mit möglichst grossem Freiraum für die Unternehmen. Dabei ist in allen Bereichen konsequent zu prüfen, ob nicht Selbstregulierung einen gleich effektiven Schutz wie staatliche Interventionen bieten kann. Zwei Bereiche sind von besonderer Bedeutung:

Das Finanzmarkt- und Gesellschaftsrecht bleibt in der Schweiz wie auch international eine Grossbaustelle. Die anstehenden Revisionen im Bereich der Corporate Governance, der Rechnungslegung und der Revision dürfen nicht zu einem interventionistischen Korsett für die Unternehmen führen. Die Vorteile der heutigen Flexibilität im Schweizer Recht dürfen nicht aufgegeben werden.

Offen ist immer noch eine Totalrevision des Haftpflichtrechts. Dieses muss gleichzeitig die Haftpflicht begrenzen und die Schadenskosten nach gerechten, ökonomisch vertretbaren und für die Rechtsunterworfenen voraussehbaren Kriterien verteilen. Es wäre aus ordnungspolitischer Sicht verfehlt anzunehmen, dass für jeden Schaden immer ein Dritter einzustehen habe.

Steuern und Finanzen

Die für Mai angesetzte Abstimmung über das Steuerpaket (Ehepaar- und Familienbesteuerung, Stempelabgaben, Wohneigentum) wird für die Schweiz zu einem eigentlichen finanzpolitischen Test. Nachdem sich in den letzten Jahren zuviele Parameter zulasten des Mittelstands verschoben haben, ist eine finanzpolitische Trendwende

dringend nötig. Das Steuerpaket ist auch wichtig, weil es zur Überwindung der immer noch anhaltenden Konjunkturstockungen beiträgt. Ein Nein zum Steuerpaket würde der Schweiz nicht nur einen schwer zu beseitigenden finanzpolitischen Scherbenhaufen bescheren. Es würde auch das Zukunftsvertrauen leichtfertig aufs Spiel gesetzt, was gravierende Konsequenzen für die Erwartungsbildung der Wirtschaftsakteure hätte.

Die Schere zwischen den Staatsausgaben und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum muss im Interesse einer nachhaltigen Finanzpolitik weiter geschlossen werden. Das erfordert eine Rückführung der Staatsquote, gekoppelt mit einer Umstrukturierung der Ausgaben zugunsten von mehr Wachstum und Innovation. Das in der Wintersession 2003 vom Parlament verabschiedete Entlastungsprogramm bildet den ersten Schritt auf dem mühsamen Weg zur Sanierung der ausser Kontrolle geratenen Bundesfinanzen. Weitere entschlossene Schritte zu nachhaltig tragbaren, gesunden Finanzen sind jedoch nötig, um das überproportionale Ausgabenwachstum des Bundes und der Sozialversicherungen in den Griff zu bekommen. Konsolidierungen durch Ausgabenkürzung sind erfahrungsgemäss nachhaltiger als solche über Einnahmeerhöhungen. Je weniger der Staat seine Ausgaben durch Schulden finanziert, desto geringer sind die Erwartungen künftiger Steueraufschläge. Die Stabilisierungsfunktion der Finanzpolitik wird am besten über das Wirken der automatischen Stabilisatoren gewährleistet und nicht über konjunkturstimulierende Eingriffe.

Ohne weitere Korrekturen würde sich bis zum Ende der Legislatur 2007 im Bundeshaushalt gegenüber 2003 ein Ausgabensprung von zirka sieben Milliarden Franken ergeben. Dies dürfte ein strukturelles Defizit von jährlich mindestens drei Milliarden hinterlassen, was in dieser kurzen Periode eine Zunahme des Schuldenbergs des Bundes um beinahe 14 Milliarden Franken zur Folge hätte. Schliesslich stellen auch die anstehenden Sanierungen der öffentlichen Pensionskassen eine grosse finanzpolitische Herausforderung dar. Die Haushaltskonsolidierung dient letztlich langfristigen Zielen.

Unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten besteht im Bereich der Unternehmensbesteuerung weiterhin Handlungsbedarf. Es gilt, die Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne abzuschaffen sowie die Unternehmensübergabe und die Mitarbeiterbeteiligungen steuerlich zu erleichtern. Nachdem die vom Parlament bereits schon vor einiger Zeit bestellte Reform auf sich warten gelassen hatte, ist im letzten Dezember das entsprechende Vernehmlassungsverfahren endlich eröffnet worden. Körperschafts- und Gewinnsteuern beeinflussen Investitions- und Standortentscheidungen. Steuerpolitik ist zwar eine nationale Angelegenheit. Dabei müssen jedoch die durch die weltwirtschaftliche Verflechtung gesetzten Rahmenbedingungen beachtet werden.

Der neue Finanzausgleich ist für eine Neubelebung des wettbewerblichen Föderalismus in unserem Land von grundlegender Bedeutung. Ein föderales System funktioniert umso besser, je enger die Konnexität von öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen ist.

Bildung und Forschung als Innovationsquellen

Bildung und Forschung sind Schlüssel für die Stärkung von Produktivität und Wachstum. Von Investitionen in Humankapital profitiert der Einzelne und die Gesellschaft. Bildung, Forschung und Technologie stehen somit im Dienst einer gesamtgesellschaftlichen Strategie, die auf Innovation, Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand angelegt ist. Dazu braucht es allerdings auch einen Bewusstseinswandel in der Bevölkerung zu grösserer Risikotoleranz gegenüber modernen Technologien.

Die Schweiz braucht ein wettbewerbliches Hochschulsystem, das wissenschaftlich-akademische Autonomie und Verantwortung sinnvoll verknüpft, wo Elite- und Nachwuchsförderung keine leeren Worte sind und die Entscheidungsprozesse rasch

und transparent ablaufen. Dabei muss der Nachfragerfinanzierung über Darlehen, Steuerabzug usw. gegenüber der heute dominierenden Anbieterfinanzierung eine grössere Bedeutung eingeräumt werden. Diese Umorientierung in Richtung mehr Wettbewerb statt administrativ-planwirtschaftlicher Planung und Bürokratie stellt wohl die grösste Herausforderung im schweizerischen Wissenschaftssystem dar. Neben genügend Mitteln braucht es deshalb vor allem zeitgemässe Führungs- und Organisationsstrukturen, über die das schweizerische Wissenschaftssystem immer noch nicht verfügt.

Zwischen den Hochschulen und den Unternehmen als wichtigsten ökonomischen Innovationsträgern braucht es eine Kultur der offenen, spontanen Begegnung und Zusammenarbeit. Nötig sind weniger organisatorische Massnahmen als ein generelles Umdenken von beiden Partnern. Erfreuliche Fortschritte (z.B. Dialogveranstaltungen, Transferstellen usw.) sind bereits erzielt worden. Raum für Verbesserungen bleibt aber genügend, wobei in erster Linie die bestehenden Instrumente und Einrichtungen besser genutzt werden müssen. Dies ist ein kontinuierlicher Prozess. Neue aufgezwungene Netzwerke, die nur über Subventionen funktionieren, braucht es keine.

Ende 2003 lief die Aufbauphase für das Fachhochschulsystem Schweiz ab, indem der Bundesrat den sieben Fachhochschulen die unbefristete Genehmigung erteilte. In diesem Prozess haben die Fachhochschulen erhebliche Fortschritte gemacht, was die Umsetzung des erweiterten Leistungsauftrags betrifft. Mit der Einführung des zweistufigen Studiums Bachelor-Master stehen jedoch weitere Herausforderungen bevor. Die Fachhochschulen dürfen diesbezüglich gegenüber den Universitäten und der ETH im Interesse der Stärkung des Hochschulsystems Schweiz nicht abgekoppelt werden. Ebenso darf die Einführung von Bologna mit keinen Qualitätseinbussen in der Ausbildung verbunden sein.

Wachstum durch Innovation braucht neben einer ordnungspolitisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik auch den Schutz des geistigen Eigentums. Es ist deshalb wichtig, dass sich die Schweiz mit der angekündigten Revision des Patentgesetzes im Bereich des Schutzes vor biotechnologischen Erfindungen, Geschäftsmethoden und von Software dem internationalen Standard anpasst.

In den vergangenen Jahren hat die medizinisch-biologische Forschung sehr grosse und vor allem rasche Fortschritte gemacht. Das Fehlen klarer gesetzlicher Regelungen auf diesem Gebiet wirkt sich immer nachteiliger aus. Dringend ist deshalb ein Bundesgesetz über die Forschung am Menschen (Humanforschungsgesetz), um die ethischen und rechtlichen Grundsätze und Schranken verbindlich festzulegen. Damit soll einerseits der Schutz der Menschenrechte in möglichst hohem Masse gewährleistet, andererseits aber auch eine sinnvolle medizinische Forschung am Menschen ermöglicht werden. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung drängt sich auch auf, weil die Schweiz sich gegenüber den meisten westeuropäischen Ländern im Rückstand befindet, so dass unsere Forscher sich noch immer auf rechtlich relativ unverbindliche standesrechtliche Richtlinien und andere Empfehlungen abstützen müssen. Für die Schweiz hat eine hoch stehende Medizinforschung zentrale Bedeutung.

Das in der Wintersession 2003 verabschiedete Embryonenforschungsgesetz wurde in seinem Geltungsbereich eingeschränkt und zum Stammzellenforschungsgesetz umfunktioniert. Dieses Gesetz ist aus Sicht des Forschungsplatzes Schweiz zu begrüessen, weil es verlässliche Rahmenbedingungen für diese zukunftssträchtige Grundlagenforschung schafft. Gleichwohl muss das Stammzellenforschungsgesetz jedoch rasch und ohne zusätzliche Restriktionen ins Humanforschungsgesetz integriert werden, um der rasanten Entwicklung Rechnung zu tragen.

Mit einem der weltweit strengsten Gesetze für die Anwendung der Gentechnik im ausserhumanen Bereich (Gentechnikgesetz) sind klare Vorgaben geschaffen worden, die der Forschung im Bereich Landwirtschaft und Ernährung wieder neue Impulse geben und dadurch auch den Forschungs- und Wirtschaftsstandort Schweiz stärken sollten.

Umso unverständlicher ist die von den Grünen, Biobauern, Konsumentenschützern und Organisationen aus Natur- und Tierschutz am 18. September 2003 eingereichte Volksinitiative für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft (so genannte Gentechnikfrei-Initiative), die ein fünfjähriges Moratorium für den kommerziellen Anbau von Gentechnik in der Landwirtschaft fordert. Ein Moratorium wäre ein falsches Signal für den Forschungs- und Wirtschaftsstandort Schweiz. Obwohl in den nächsten Jahren kaum mit kommerziellen Freisetzen in der Landwirtschaft zu rechnen ist, sollte man die Türen für die Gentechnologie als Zukunftstechnologie offen halten. Ein zeitlich befristetes Verbot in der Schweiz würde eine Insellösung darstellen, wodurch sich unser Land technologisch und im Wettbewerb mit dem Ausland ins Abseits stellte.

Offene Märkte, Wettbewerb und Aussenwirtschaft

Offene Märkte und Wettbewerb bedingen sich gegenseitig. Sie sorgen nicht nur für einen ständigen Innovationswettbewerb, sondern auch dafür, dass die Produktivität in Form niedrigerer Preise an Verbraucher und die weiterverarbeitende Industrie weitergegeben wird. Am 1. April 2004 trat das revidierte Kartellgesetz in Kraft. Mit der Einführung direkter Sanktionen, der Bonusregelung und der Erfassung bestimmter vertikaler Absprachen bringt es eine deutliche Verschärfung gegenüber dem alten Gesetz. Das neue Gesetz sieht auch Eingriffsmöglichkeiten gegen den Preismissbrauch bei patentgeschützten Gütern vor. Im Übrigen sind bei den umsatzmässig besonders wichtigen marken- und urheberrechtlich geschützten Produkten Parallelimporte schon heute zulässig. Schliesslich fällt mit Inkrafttreten des verschärften Kartellgesetzes auch die Berechtigung des Preisüberwachers endgültig dahin. Kein anderes europäisches Land kennt eine derartige Institution. Ihre Einführung wurde seinerzeit damit begründet, dass in der Schweiz wegen eines schwachen Kartellgesetzes der Wettbewerb fehle. Mit den Revisionen von 1995 und 2004 ist nun aber das schweizerische Kartellrecht durchaus mit dem europäischen vergleichbar.

Auch nach der Revision des Wettbewerbsgesetzes stammen nach Berechnungen der KOF/ETH rund drei Viertel des dem Landesindex der Konsumentenpreise zugrunde liegenden Warenkorbs einerseits aus staatlich reglementierten Märkten, andererseits aus Bereichen, in denen kein internationaler Handel möglich ist. Es sind deshalb auch die Wettbewerbsbehinderungen im staatlichen und binnenwirtschaftlichen Bereich abzuschaffen, um eine umfassende Belebung des Wettbewerbs zu erreichen. Dies gilt für den Strommarkt, gewisse Teile der Landwirtschaft, einzelne Bereiche der Post, die Bahn sowie die elektronischen Medien. Es ist volkswirtschaftlich abträglich, wenn sich unter dem Deckmantel des «Service public» gewisse Bereiche dank staatlicher Vorschriften gegen effektiven Wettbewerb abschotten können. Eine Anpassung des Binnenmarktgesetzes ist dringend, um vor allem die Niederlassungsfreiheit, die durch kantonale Regelungen immer noch übermässig behindert wird, gesamtschweizerisch integral zu verwirklichen.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) spielen aus volkswirtschaftlicher Sicht eine Schlüsselrolle. Der Staat ist dabei vor allem als Vorbild in einer effizienten Nutzung gefordert. In all diesen Bereichen sind ein regulatorisches Korsett und eine Verrechtlichung zu vermeiden. Anstelle von Sektorregulierungen sind im Medien- wie im Telekommunikationssektor vermehrt die allgemeinen Wettbewerbsregeln im Sinne einer konsequenten Marktöffnung anzuwenden. Die Werbung darf nicht über den international verbindlichen Stand hinaus eingeschränkt werden. Ziel muss es sein, dass die Schweiz in der Informationstechnologie in allen Bereichen eine internationale Spitzenstellung erreicht.

Die Energiepolitik ist von besonderer Bedeutung, weil industrielle Wertschöpfung ohne ausreichende Energie zu wettbewerbsfähigen Preisen undenkbar ist. Unbesehen

des Neins zur Elektrizitätsmarktöffnung kommt die Schweiz mit Blick auf Europa nicht umhin, für Energie und Gas Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Versorgung sicherstellen, den Unternehmen genügend Freiraum geben und für kompetitive Preise sorgen. Auch wenn sich die Wirtschaft zu den offiziellen Klimazielen der Schweiz bekennt, so muss sie darauf hinweisen, dass immer ehrgeizigere ökologische Ziele verfolgt werden, ohne die ökonomischen Folgekosten zu berücksichtigen.

Die Entwicklungen in der Weltwirtschaft und namentlich in Südostasien lassen erwarten, dass der Globalisierungsprozess sich noch beschleunigen wird. Der Wettbewerb unter den Wirtschaftsstandorten wird sich deshalb weiter verschärfen. Unter diesen Perspektiven kommt einem rechtlich gut abgesicherten und verlässlichen ausenwirtschaftlichen Instrumentarium für die global bzw. international tätigen Schweizer Unternehmen eine grosse Bedeutung zu.

Im Verhältnis Schweiz – EU konnten mit Inkrafttreten der sieben sektoriellen Abkommen die Rahmenbedingungen deutlich verbessert werden. Was die Bilateralen II angeht, so gilt es diese abzuschliessen, wenn eine befriedigende Lösung für den Finanzplatz Schweiz unter dem Aspekt der Fiskalpolitik und ein besserer gegenseitiger Marktzutritt für die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte gefunden werden kann. Politisch und wirtschaftlich bedeutsam ist die Öffnung der Schweiz gegenüber den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten in Osteuropa und im Mittelmeerraum. Gerade angesichts der Bedenken bezüglich der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit sollte die Politik dabei eine klare Führungsrolle übernehmen. Ein Scheitern könnte unabsehbare und schwer wiegende Folgen für die sieben sektoriellen Abkommen und damit für die schweizerische Volkswirtschaft haben. Ein EU-Beitritt wäre derzeit mit zum Teil deutlichen wirtschaftlichen Nachteilen verbunden, insbesondere in den Bereichen Geld- und Währungspolitik, Finanz- und Steuerpolitik sowie Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Deswegen kann die Wirtschaft kurz- und mittelfristig einen solchen Schritt nicht unterstützen.

Leider ist die Ende 2001 lancierte Doha-Runde angesichts der divergierenden Interessen wichtiger Staatengruppen ins Stocken geraten und bedarf neuer Impulse. Es ist deshalb anzustreben, die begonnene Welthandelsrunde im Verlauf der Legislatur abzuschliessen und weitere Initiativen im Rahmen der WTO zu unterstützen. Dabei ist die bisherige agrarpolitische Strategie der Schweiz, die schwergewichtig auf die Verteidigung des Grenzschutzes abzielt, im Sinne vermehrter Marktöffnung zu ändern. Nur so kann die Schweiz ihre wirtschaftlichen Interessen in der WTO offensiv vertreten.

Auch wenn der multilaterale Ansatz im Rahmen der WTO grundsätzlich Vorrang hat, so sollten auch bilaterale Instrumente, die den Marktzugang erleichtern, genutzt werden. Von daher ist der Abschluss von weiteren Freihandelsabkommen mit unseren wichtigsten Handelspartnern (z.B. USA, Japan usw.) voranzutreiben.

Die international tätigen Unternehmen, vor allem die KMU, sind auf eine gewisse Unterstützung der öffentlichen Hand im Bereich der Information über Auslandmärkte, Exportförderung und der Finanzierung der Exporte angewiesen. In diesen Bereichen besteht Handlungsbedarf. Einerseits gilt es, die aus dem Jahr 1958 stammende Exportrisikogarantie (ERG) den veränderten Verhältnissen anzupassen. Dabei steht insbesondere die Ausdehnung der Versicherung auf das private Käuferrisiko im Vordergrund. Ohne eine moderne und leistungsfähige Exportrisikoversicherung würde die Schweiz international benachteiligt. Dabei gehören die Subsidiarität des Angebots und die finanzielle Eigenständigkeit zu den ordnungspolitischen Grundsätzen. Zum anderen ist die Stellung der OSEC im Dienste der Handelsförderung dringend zu konsolidieren.

Eine gute Einbettung unseres Landes in den internationalen, namentlich auch den interkontinentalen Luftverkehr ist für die Schweiz ein wesentlicher Standortfaktor. Garant für diese Anbindung sind einerseits gut funktionierende Flughäfen, andererseits

eine eigene, leistungsfähige Fluggesellschaft. Die schweizerische Luftfahrt ist zurzeit aber von einer grossen Unsicherheit und Orientierungslosigkeit geprägt. Es ist deshalb dringend, dass der Bund seine Luftfahrtpolitik klar definiert und für Rahmenbedingungen sorgt, die es den Flughäfen und den eigenen Fluggesellschaften erlauben, der ausländischen Konkurrenz mit gleich langen Spiessen zu begegnen.

Sozial- und Gesundheitspolitik

Mit einer Soziallastquote von über 25 Prozent – definiert als Anteil der Einnahmen der Sozialversicherungen am Bruttoinlandprodukt – befindet sich die Schweiz in der Spitzengruppe der Industrieländer. Dies ist vor allem Ausdruck der rasant gestiegenen Aufwendungen für die soziale Wohlfahrt in den letzten zehn Jahren, ohne sich über die langfristige Finanzierung gross Gedanken gemacht zu haben. Mit Blick auf die demographisch bedingten Probleme der AHV sowie die Milliardenlöcher in der IV-Kasse und in den Bilanzen öffentlicher Pensionskassen führt kein Weg an der Sanierung der Sozialwerke vorbei. Dabei bedarf es nicht nur einer Gesamtsicht über die kaum mehr zu überblickende Fülle von Ausgaben unter dem diffusen Begriff Sozialversicherungen. Es braucht auch einen Konsens über die handlungsleitenden Prinzipien: Erhöhung der Lebensarbeitszeit, flexible Frühpensionierungen bei entsprechender Rentenanpassung, mehr Eigenverantwortung, Entschlackung des Leistungsangebots für mehr Sozialhilfe für wirklich Bedürftige, klare Trennung von Versicherungsprinzip und Umverteilungszielen usw. Die Sozialpolitik darf nicht zu einer Wachstumsbremse werden; das erfordert die Abstimmung des ganzen sozialen Sicherungssystems mit den langfristigen Wachstumsmöglichkeiten. Es gilt die Schwachen zu stärken, ohne die Starken zu schwächen. Der Bundesrat muss hier eine Führungsrolle übernehmen.

Auch im Gesundheitsbereich, in dem die Schweiz in Prozenten des Bruttoinlandprodukts die zweithöchsten Ausgaben aller OECD-Länder aufweist, sind neue Anreizstrukturen, die einen ökonomischeren Umgang mit den Gesundheitsleistungen sowohl auf Seiten der Leistungserbringer als auch der Versicherten sicherstellen, dringend. Nach der gescheiterten zweiten Revision des KVG am 17. Dezember 2003, die Neuerungen bei der Spitalfinanzierung, dem Kontrahierungszwang, den Ärztenetzwerken und der Prämienverbilligung gebracht hätte, steht die Politik nun unter hohem Zeitdruck. Nicht nur hält die beunruhigende Kosten- und Prämienentwicklung in der Krankenversicherung in verschiedenen Bereichen (Spitalfinanzierung, Ärztestopp, Risikoausgleich) an. Auch laufen in den nächsten Jahren provisorische Regelungen aus, bei denen die gescheiterte zweite Teilrevision definitive Lösungen gebracht hätte. Die Wirtschaft fordert deshalb von Bundesrat und Parlament eine rasche Klärung über das weitere Vorgehen. Die Reformrichtung ist vorgegeben: Kostendämpfung, Verstärkung der Wettbewerbselemente, Schaffung von Transparenz und Qualitätssicherung.

Fazit

Reformentscheidungen müssen langfristig angelegt sein. Nicht kurzfristige Konjunktur- und Verteilungswirkungen sind deshalb entscheidend, sondern vielmehr ihr Beitrag zur Stärkung des Wachstumspotenzials. Das Prinzip der Allmählichkeit, das auf die Einsicht und Lernbereitschaft der Individuen setzt, dürfte in der Schweiz wohl grössere Chancen haben als Schocktherapien. Graduelle Reformen brauchen zwar mehr Zeit, sie sind aber gesellschaftlich besser abgestützt. Die Wirtschaftspolitik kann durch überzeugende Führung, Verlässlichkeit und klare marktwirtschaftliche Perspektiven zu einer höheren Wachstums- und Beschäftigungsdynamik beitragen. Erfahrungsgemäss stehen oder fallen Reformen mit Persönlichkeiten, die eine klare Strategie verfolgen und die sich auch mit ganzer Kraft vorbehaltlos dahinter stellen. Die neue Zusammensetzung des

Bundesrats verspricht einige Chancen, wenn es ums Anpacken von Reformen in Richtung mehr Markt und mehr Wettbewerb geht, um einen soliden Haushalt, tiefere Steuern, weniger Regulierung und finanzierbare soziale Sicherheit. Wenn die Schweiz ihren hohen Wohlstand in Zukunft bewahren will, ist entschlossenes Handeln dringend geboten.

Wenn die Wirtschaft kränkelt, wird fast unweigerlich der Ruf nach einer stärkeren Rolle des Staates laut. Der Bund betreibt aber mittels diverser Instrumente schon heute eine betont antizyklische Finanzpolitik. Zwar stehen alle Finanzindikatoren auf Rot; dennoch gibt es drängende Stimmen, die gewisse Legenden aufrechterhalten wollen: «Staatsabbau», «Einbruch der Steuereinnahmen» und ein «im internationalen Vergleich sehr bescheidener Staatsanteil». Einer seriösen Analyse halten diese drei Legenden indes nicht stand. Denn die Zahlen sprechen eine klare Sprache, und sie sind höchst alarmierend.

Mythen und Realitäten in der Finanzpolitik

Wenn die Wirtschaft kränkelt, wird fast unweigerlich der Ruf nach einer stärkeren Rolle des Staates laut. Der Bund betreibt aber mittels diverser Instrumente schon heute eine betont antizyklische Finanzpolitik (Schuldenbremse, Verschiebung der Massnahmen zum Abbau des strukturellen Defizits, stabilisierende Wirkung der Arbeitslosenversicherung, Defizit des Fonds für die grossen Eisenbahnprojekte). Zwar stehen alle Finanzindikatoren auf Rot; dennoch gibt es drängende Stimmen, die gewisse Legenden aufrechterhalten wollen. Um drei Legenden im Finanzbereich, die auch in den Medien gerne verbreitet werden, geht es in diesem Beitrag: den «Staatsabbau» infolge der Entlastungsmassnahmen¹, das Defizit aufgrund des «Einbruchs bei den Steuereinnahmen»² und der «im internationalen Vergleich sehr bescheidene Staatsanteil»³. Diese Legenden widersprechen der Realität, verschleiern den Ernst der Lage und kaschieren die Dringlichkeit struktureller Reformen, die für eine nachhaltige Sanierung der öffentlichen Finanzen unerlässlich sind. Einer genaueren Analyse halten diese drei Legenden nicht stand. Die Zahlen sprechen eine klare Sprache, und sie sind höchst alarmierend.

Vom Pseudo-Staatsabbau...

Seit 1990 waren die konsolidierten öffentlichen Finanzen der Schweiz – und insbesondere die Bundesfinanzen – praktisch nie ausgeglichen.⁴ Auch das Jahr 2003 bringt dem Bund ein weit über den Budgeterwartungen liegendes Defizit von mehreren Milliarden Franken. Seit mehr als zehn Jahren hat die Schweiz die schlechte Gewohnheit angenommen, über ihre Verhältnisse zu leben. Dies hat zu einer noch nie da gewesenen Aufblähung der Staatsverschuldung beigetragen, die zwischen 1990 und 2002 von 98 auf 235 Milliarden Franken⁵ gestiegen ist und sich damit mehr als verdoppelt hat. 1990 lag die Verschuldung der Schweiz noch bei rund 30 Prozent ihres Bruttoinlandprodukts (BIP); heute beträgt sie 56 Prozent und nähert sich damit empfindlich den in den Maastricht-Kriterien festgelegten Grenzen. Praktisch kein anderes Land der OECD hat eine solche Zunahme erlebt (siehe Grafik Seite 18 oben). Gewiss sind die kumulierten Defizite der öffentlichen Haushalte nicht allein für diesen Anstieg verantwortlich. Die buchhalterische Bereinigung der klaffenden Löcher bei gewissen Regiebetrieben (z.B. SBB, Post) und ihren Pensionskassen zur Verbesserung der Transparenz trägt auch ihren Teil dazu bei. Trotz Schuldenbremse ist – aufgrund der zu erwartenden Defizite des Bundes für die Periode von 2003 bis 2006 – ein neuer Anstieg der Schulden um zehn Milliarden Franken vorprogrammiert. Mit der Erstreckung der Fristen für den Abbau des strukturellen Defizits weicht die jüngste Revision des Finanzhaushaltgesetzes, die das Entlastungsprogramm 2003 begleitet hat, erheblich von der durch die Schuldenbremse geforderten Disziplin ab. Das Ergebnis ist eine betont antizyklische Finanzpolitik.

Die massive Anhäufung von Defiziten in der Schweiz gründet zweifellos im Verlust der Kontrolle über die öffentlichen Ausgaben. Diese sind zwischen 1990 und 2002 von 105 auf 168 Milliarden Franken gestiegen; das entspricht einer Zunahme von 60 Prozent

¹ Paul Rechsteiner, Dokument der Pressekonferenz des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, 7. Januar 2004.

² Newsletter des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), August 2003, S. 1.

³ Peter Bodenmann, L'Hebdo, 24. Dezember 2003, S. 12.

⁴ Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001, Tabelle A.1.1, S. 2 f.

⁵ Information der EFV.

– doppelt so viel wie das Wirtschaftswachstum im gleichen Zeitraum⁶. Die Schweiz hatte von allen OECD-Ländern die Entwicklung ihrer Staatsausgaben proportional am schlechtesten im Griff (siehe Grafik Seite 18 Mitte). Es zeichnet sich auch keine Trendwende ab, wie dies schon in dem vor zwei Jahren präsentierten «Ausgabenkonzept»⁷ festgestellt wurde und die Beobachtungen seither bestätigen (siehe «Monitoring des Ausgabenkonzepts» Seite 47 f.). So wurden in der Vergangenheit Zusagen für zahlreiche neue Ausgaben gemacht, die die Finanzpläne auch heute noch belasten. Selbst unter Berücksichtigung des ersten Entlastungsprogramms droht dem Bund bis 2007 ein Anstieg der Ausgaben um sieben Milliarden Franken gegenüber 2003 auf ein Total von 57 Milliarden Franken. Die These eines angeblichen «Staatsabbaus» ist bei einer seriösen Analyse der Haushaltsentwicklung somit nicht haltbar. Es geht nicht darum, die Ausgaben zu reduzieren, zu «sparen», sondern einem übermässigen Anstieg entgegenzuwirken. Hinzu kommt der beträchtliche zusätzliche Finanzbedarf der Sozialversicherungen, der sich für 2025 auf nahezu acht Mehrwertsteuerprozentpunkte⁸ – also mehr als 20 Milliarden Franken – beläuft. Ohne entsprechende Korrekturen drohen die öffentlichen Ausgaben auch weiterhin viel schneller zu wachsen als unsere Wirtschaft, welche die negativen Folgen dieser programmierten Fehlentwicklung bald nicht mehr auffangen kann.

... zum angeblichen Einnahmeneinbruch

Das Problem der kumulierten Defizite ist indes keineswegs auf einen «Einbruch» der Einnahmen zurückzuführen, wie es manche gerne glauben machen möchten. Seit 1990 sind die Steuereinnahmen im Gegenteil kräftig gestiegen. Der Fiskalertrag erhöhte sich bis zum Jahr 2002 von 85 auf 131 Milliarden Franken, wobei in den letzten zwei Jahren eine gewisse Stabilisierung festzustellen war⁹ (siehe Grafik Seite 19 oben). Dies entspricht einem Anstieg um fast 55 Prozent, praktisch das Doppelte des BIP-Wachstums in der gleichen Periode. Alle Ebenen des Staates (Bund, Kantone und Gemeinden) wie auch die Sozialversicherungen haben eine starke Zunahme erfahren – abgesehen von der ausserordentlichen Korrektur auf Bundesebene im Jahr 2000. Weitet man die Analyse auf die Gesamtheit der Abgaben mit obligatorischem Charakter aus, bietet sich ein ähnliches Bild: Diese sind zwischen 1990 und 2001 von 119 auf fast 180 Milliarden Franken oder 43,3 Prozent des BIP gewachsen.¹⁰ Auch die Einnahmen aus Gebühren sind zwischen 1990 und 2001 markant gestiegen: Ihr Ertrag hat sich mit einer Zunahme von 13 auf 21 Milliarden Franken nahezu verdoppelt.¹¹ Und schliesslich zählt die Schweiz im internationalen Vergleich zu den Ländern, die zwischen 1990 und 2002 punkto Steuerbelastung die höchsten Steigerungen zu verzeichnen hatten (siehe Grafik Seite 18 unten).

Diese Zahlen zeigen, dass die Legende vom angeblichen «Einnahmeneinbruch» jeder Grundlage entbehrt. Vielleicht waren gewisse Kreise zu optimistisch und haben mit einem übermässig hohen Anstieg der Einnahmen gerechnet. Übertriebene Hoffnungen auf steigende Einnahmen haben sich aber nicht erfüllt. Auch wenn die Rückkehr auf den Boden der Tatsachen zwar keinesfalls ein «Verlust» an Einnahmen bedeutet, so mahnt sie doch zur Vorsicht bei der Budgetierung künftiger Einnahmen.

⁶ Information der EFV.

⁷ economiesuisse, «Ausgabenkonzept», 2001.

⁸ Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Dokument der Pressekonferenz auf der St. Petersinsel, 2003.

⁹ EFD, Tabelle im Anhang zur Pressemitteilung vom 22. Oktober 2003.

¹⁰ EFD, Tabelle im Anhang zur Pressemitteilung vom 22. Oktober 2003.

¹¹ EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001, Tabelle A.3.1, S. 6.

Ein schlanker Staat im internationalen Vergleich?

Trotz diesen unwiderlegbaren Tendenzen halten gewisse Kreise hartnäckig am Mythos einer Schweiz mit einem «im internationalen Vergleich sehr bescheidenen» Staatsanteil fest. Die schwachen Ergebnisse der letzten Jahre – so wird argumentiert – seien ausserdem der Beweis für das Fehlen eines Zusammenhangs zwischen einer attraktiven Steuerbelastung und dem Wirtschaftswachstum. Um diese These zu untermauern, berufen sich manche auf den Ende letzten Jahres vom Eidgenössischen Finanzdepartement revidierten Wert der Fiskalquote, wie er den Organen der OECD deklariert wurde, ohne die wahre Bedeutung dieser Korrektur zu hinterfragen. Dieser revidierte Wert ist in der Tat um 4,5 Prozentpunkte (15 Prozent) niedriger als der ursprünglich berechnete Wert und erlaubt den schweizerischen Behörden für 2002 eine Fiskalquote von lediglich 31,3 Prozent des BIP anstelle der ursprünglichen 35,8 Prozent auszuweisen. Somit wurden nahezu 20 Milliarden Franken mit einem Griff in die buchhalterische Trickkiste «weggezaubert».

Fakt ist jedoch, dass die Fiskalquote der OECD das Ausmass staatlichen Handelns im Falle der Schweiz nur unvollkommen misst. Die OECD selbst empfiehlt, diesen Indikator im Rahmen von Vergleichen des absoluten Niveaus zwischen einzelnen Ländern oder zwischen bestimmten Zeitperioden mit «Vorsicht»¹² zu geniessen. Die Klassierung der OECD¹³ erfasst nämlich nur die (a) obligatorischen Zahlungen (b) ohne Gegenleistung (c) zugunsten öffentlicher Verwaltungen. Mithin werden sämtliche Finanzierungsarten für öffentliche Leistungen, die diese Kriterien nicht erfüllen, in der Fiskalquote der OECD nicht berücksichtigt. Das Problem der Vergleichbarkeit stellt sich insbesondere bei der Behandlung der obligatorischen Sozialversicherungsbeiträge an privatrechtliche Institutionen¹⁴ und bei der Abgrenzung gegenüber den Gebühren mit obligatorischem Charakter¹⁵. Abgrenzungsprobleme zwischen den einzelnen Ländern ergeben sich auch bei der Behandlung der Kirchensteuern und der (anrechenbaren oder nicht anrechenbaren) Steuergutschriften sowie bei der Frage, ob eine den Zahlungen angemessene Gegenleistung erbracht wurde. Zudem können Unterschiede im Wirtschaftszyklus und bei der Berechnung des BIP solche Vergleiche verfälschen. Und schliesslich sind die Voraussetzungen für internationale Vergleiche nur dann gegeben, wenn die allgemeine Finanzierungsstruktur der öffentlichen Leistungen in den einzelnen Ländern mehr oder weniger einheitlich ist.

Somit lassen sich die in der Fiskalquote der OECD berücksichtigten Zahlen der Schweiz aufgrund der besonderen öffentlichen Finanzierungsstruktur nur bedingt mit den Zahlen anderer Länder vergleichen. Denn viel mehr noch als in anderen Ländern bilden in der Schweiz die obligatorischen Zahlungen ohne Gegenleistung zugunsten öffentlicher Verwaltungen nur die Spitze des Eisbergs, der sich aus sämtlichen durch obligatorische Abgaben und Gebühren finanzierten Aktivitäten zusammensetzt. So sind heute nahezu 20 Prozent des BIP, die massgeblich durch staatliche Intervention eingefordert und umverteilt werden, nicht in der Fiskalquote der OECD enthalten.

¹² OECD, Revenue Statistics 1965–1998, 1999, Teil 2, S. 52 ff.

¹³ OECD, Revenue Statistics 1965–2002, 2003, annex 1 «The OECD Classification of taxes and interpretative guide», S. 285, und annex 2 «Current non-taxes revenues, capital revenues and grants – definition of their components», S. 326.

¹⁴ OECD, Revenue Statistics 1965–2001, 2002, Teil 1, S. 57 ff.

¹⁵ OECD, Revenue Statistics 1965–2002, 2003, annex 1 «The OECD Classification of taxes and interpretative guide», S. 285.

Dazu zählen namentlich:

- die obligatorischen Sozialversicherungsbeiträge an privatrechtliche Einrichtungen (Krankenversicherung, zweite Säule, Unfallversicherung und Familienausgleichskassen), 2001 insgesamt etwa 53 Milliarden Franken oder 13 Prozent des BIP,¹⁶
- die Gebühren und Abgaben (Verwaltungsgebühren, Spitaltaxe, Radio/TV-Gebühren, Kehrlichtgebühren), 2001 insgesamt etwa 21 Milliarden Franken oder fünf Prozent des BIP.¹⁷

Wenn die anderen Länder eine einigermaßen ähnliche öffentliche Finanzierungsstruktur aufwiesen, wäre ein Vergleich des absoluten Niveaus der Fiskalquoten der OECD mit dem von der Schweiz deklarierten Wert vertretbar. Doch die Schweiz leistet geradezu «Pionierarbeit» beim Einsatz von öffentlichen Finanzierungsarten, die in der offiziellen Fiskalquote der OECD nicht berücksichtigt werden. Das ausserordentlich hohe Niveau dieser «exotischen» Finanzierungsquellen in der Schweiz wird durch eine detaillierte Analyse der jüngsten Statistiken der OECD bestätigt.¹⁸

- Mehr als 40 Prozent der Mittel zur Finanzierung der Sozialleistungen stammen in der Schweiz aus Zwangsabgaben an privatrechtliche Einrichtungen (z.B. Pensionskassen, Krankenkassen, Unfallversicherung), die in der Fiskalquote der OECD nicht berücksichtigt werden. Dies ist nahezu der höchste Wert aller OECD-Länder. Abgesehen von Island und – in geringerem Masse – von Holland und Mexiko kennt kein anderer Mitgliedstaat der OECD ein auf obligatorischen Beiträgen an privatrechtliche Institutionen basierendes System zur Finanzierung seiner Sozialleistungen.
- Mit einem Anteil an nicht fiskalischen Einnahmen von neun Prozent des BIP belegt die Schweiz – mit Ausnahme von Norwegen, das erhebliche aussersteuerliche Einnahmen aus der Erdölförderung bezieht – den Spitzenplatz unter den OECD-Ländern. In der Schweiz stammen diese nicht fiskalischen Einnahmen zu einem grossen Teil aus – meist obligatorischen – Gebühren, die entsprechend der föderalistischen Struktur der öffentlichen Finanzen auf kantonaler und kommunaler Ebene erhoben werden. Demgegenüber liegt der durchschnittliche Anteil der aussersteuerlichen Einnahmen in den übrigen OECD-Ländern bei bescheidenen fünf bis sechs Prozent, je nachdem, ob das betreffende Land über zentralistische oder föderalistische Strukturen verfügt.

Mit anderen Worten: Wo die Schweiz ihr öffentliches Gesundheitswesen durch obligatorische Krankenkassenprämien oder ihre Abfallentsorgung durch eine Kehrlichtgebühr «ausserhalb» der Fiskalquote finanziert, tun dies andere Länder mit Steuern, die in ihrer Fiskalquote enthalten sind. Das Niveau der Fiskalquote hängt also weitgehend von ihrer Definition ab. Es erstaunt daher nicht, dass eine Beurteilung, die sich allein auf diesen Indikator abstützt, keinen klaren Zusammenhang zwischen seinem absoluten Wert und dem Wirtschaftswachstum erkennen lässt. Berücksichtigt man in der Schweiz alle obligatorischen Abgaben und sämtliche Gebühren, so werden ungefähr 50 Prozent des BIP vom Staat aufgenommen und umverteilt. Diese Zahl entspricht im Übrigen gemäss den Berechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung in etwa dem BIP-Anteil der Ausgaben aller aus Zwangsabgaben finanzierten Institutionen im Jahr

¹⁶ EFD, Tabelle «Fiskalquoten: Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in der Schweiz 2001», im Anhang der Pressemitteilung vom 22. Oktober 2003.

¹⁷ EFV, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001, Tabelle A.3.1, S. 6.

¹⁸ OECD, Revenue Statistics 1965–2002, 2003, für die obligatorischen Sozialbeiträge, siehe Kapitel B «Financing social benefits» aus Teil III «Country tables», S. 197 ff.; für die Gebühren, siehe Tabelle «Revenues received by general government» aus Teil VI «Tax revenues, non-tax revenues and grants by level of government», S. 278.

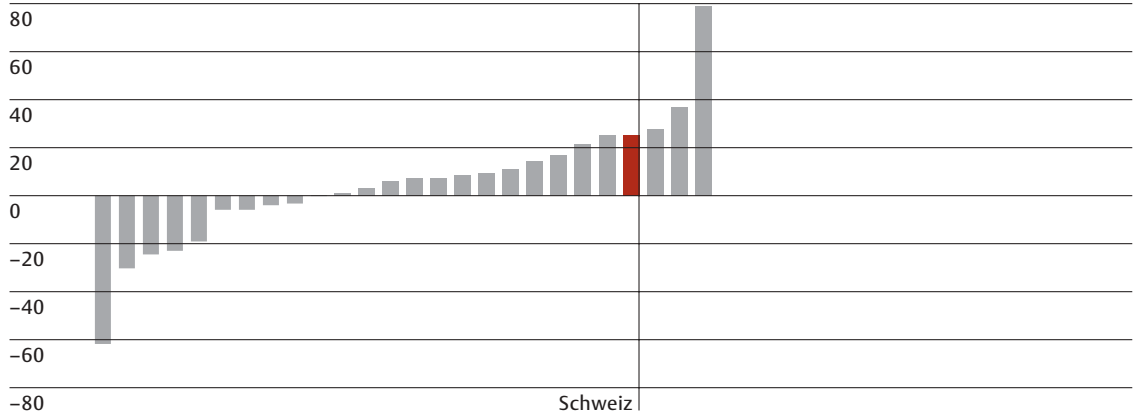
1999 (siehe Grafik Seite 19 unten). Mit Blick auf die jüngsten Entwicklungen wäre es nicht verwunderlich, wenn diese durch obligatorische Abgaben finanzierten Ausgaben heute bereits mehr als die Hälfte des BIP ausmachen würden.

Definitionsprobleme und die mangelnde Transparenz des Preis-Leistungs-Verhältnisses der verschiedenen staatlichen Leistungen schränken die internationale Vergleichbarkeit des absoluten Niveaus der Fiskalquoten stark ein. Diese Frage wird im «Ausgabenkonzept» eingehend erörtert. Jedoch ist hervorzuheben, dass die internationale Vergleichbarkeit deutlich höher ist, wenn es darum geht, die Entwicklung der nationalen Fiskalquoten zu vergleichen, zumindest solange die zugrunde liegenden Definitionen nicht geändert werden und die Homogenität der chronologischen Serien gewährleistet bleibt. In dieser Hinsicht ist die Bilanz der Schweiz seit 1990 niederschmetternd – unabhängig davon, welche Definition gewählt wird (siehe Grafiken Seite 18 Mitte und Seite 19 unten). Während es fast allen OECD-Mitgliedern gelungen ist, ihre Staatsquote – mitunter drastisch – zu senken und den Anstieg ihrer Fiskalquote einzudämmen, belegt die Schweiz hinsichtlich des Wachstums der Staatsausgaben den ersten Platz und befindet sich auch bei der Zunahme der Steuerlast in der Spitzengruppe. Im Klartext: Praktisch kein anderes OECD-Land hat beim Umfang staatlichen Handelns eine so starke Zunahme erlebt wie die Schweiz – sowohl bezüglich der Leistungen als auch der Steuereinnahmen.

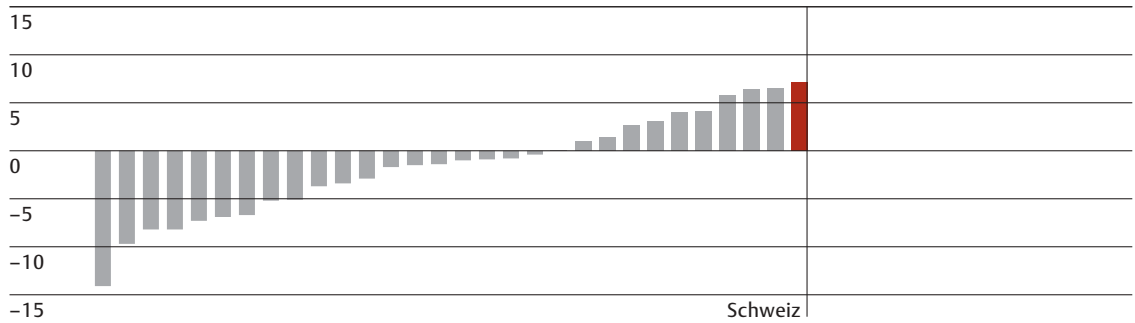
Schlussfolgerung

Welche Schlüsse lassen sich aus dieser Zahlenflut ziehen? Es gibt keinen Staatsabbau, keinen Einbruch der Einnahmen und auch keinen bescheidenen Staatsanteil an unserer Wirtschaft, sondern eine übermässige und offensichtliche Zunahme im internationalen Vergleich – und zwar sowohl hinsichtlich der Defizite und der Verschuldung als auch der Staatsausgaben und der Steuerlast. Trotz dieser beispiellosen Aufblähung des Staates verzeichnete die Schweiz seit 1990 von allen OECD-Ländern eine der schwächsten BIP-Wachstumsraten. Natürlich kann die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes nicht allein an der Effizienz seiner Finanzpolitik gemessen werden; es gibt viele andere entscheidende wirtschaftspolitische Faktoren, die es optimal zu gestalten gilt. Jedoch darf man sich nicht länger im Glauben wiegen, dass die Schweiz punkto öffentlicher Finanzen noch zu den führenden OECD-Ländern zählt. Wer das Gegenteil behauptet, beschönigt die Lage, beweist Nachlässigkeit in seiner Analyse oder – schlimmer noch – versucht die bittere Realität zu verschleiern. Leider geht die Verteidigung von Partikularinteressen oft zulasten des Gemeinwohls. Damit die Schweiz die Negativspirale, in die sie sich hineinmanövriert hat, durchbrechen kann, sind grosse kollektive Anstrengungen nötig. Im Mittelpunkt sollten dabei strukturelle Reformen stehen, um das Budget nachhaltig zu entlasten und die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes im Fiskalbereich kontinuierlich zu verbessern.

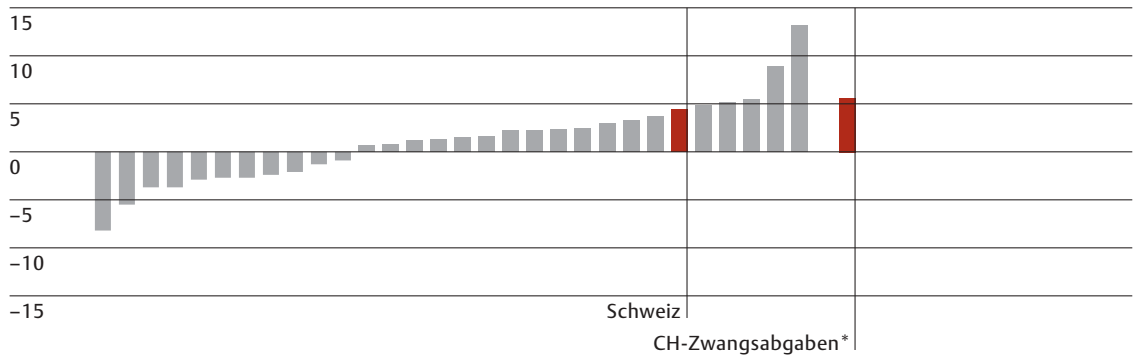
Entwicklung der Verschuldungsquote 1990–2002, in BIP-Prozentpunkten
Schweiz im Vergleich mit übrigen OECD-Ländern



Entwicklung der Staatsquote 1990–2002, in BIP-Prozentpunkten
Schweiz im Vergleich mit übrigen OECD-Ländern



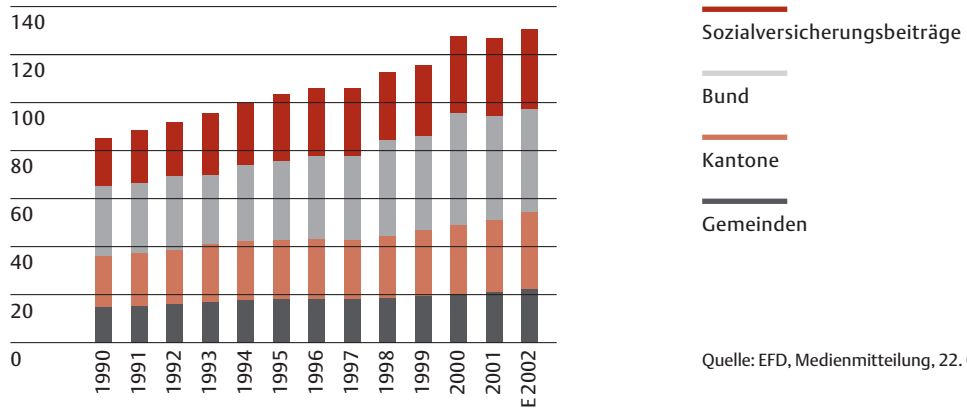
Entwicklung der Fiskalquote 1990–2002, in BIP-Prozentpunkten
Schweiz im Vergleich mit übrigen OECD-Ländern



Quellen: OECD, Outlook Report 74, 2003; EFV; OECD, Revenue Statistics 1965–2002, 2003; EFD, Tabelle Medienmitteilung 22. Oktober 2003
* 1990–2001

Entwicklung der Steuereinnahmen 1990–2002

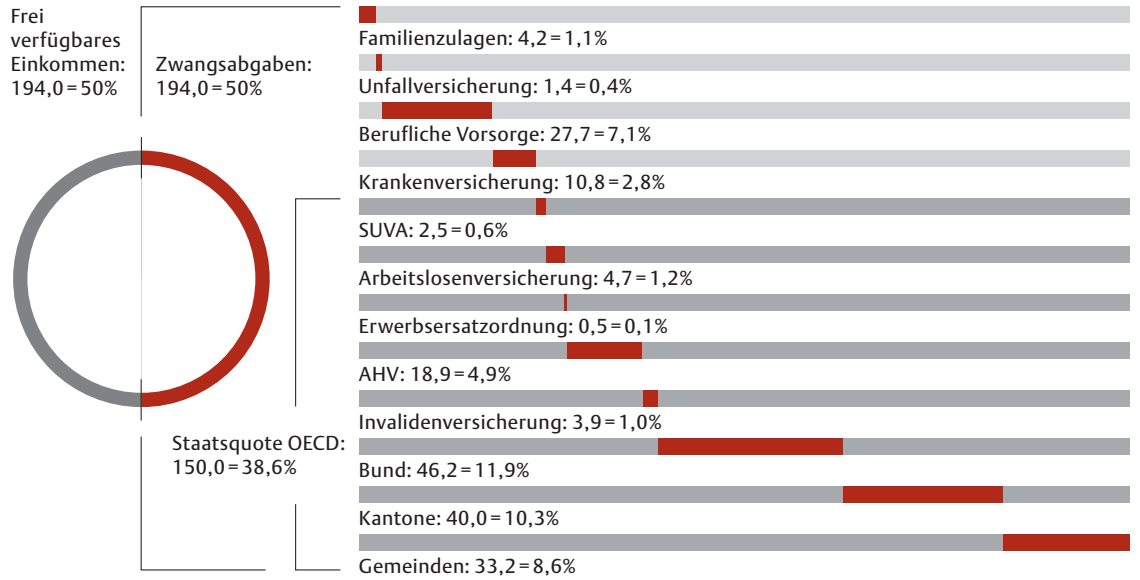
In Milliarden Franken



Quelle: EFD, Medienmitteilung, 22. Oktober 2003

Anteil der Staatsausgaben am BIP, 1999, in Milliarden Franken und in Prozent

Institutionen, die sich aus Abgaben mit obligatorischem Charakter finanzieren



Quelle: EFV, in: Die Volkswirtschaft, 2/2002

Die weltweite Klimaänderung ist eine grosse und schwierige Herausforderung, weil sie unterschiedlichste Bereiche betrifft und umfangreiche Massnahmen nötig macht. Im Gegensatz zu saurem Regen, der weitgehend lokal auf die Verursacherländer fällt, ist die Klimaänderung ein globales Problem. Verursacher wie Opfer der Veränderung des Klimas sind alle Länder. Insbesondere wirft diese Entwicklung auch im wirtschaftlichen Bereich neue Fragen auf. economiesuisse unterstützt eine aktive und verantwortungsbewusste nationale Politik, die dem internationalen Umfeld Rechnung trägt.

Herausforderungen in der Klimapolitik

Treibhausgase und Klimaänderung

Die Wissenschaft ist sich weitgehend einig, dass die menschlichen Tätigkeiten zu den gegenwärtigen Klimaänderungen beitragen. Die Temperatur der Erde wird teilweise von einem natürlichen Vorgang bestimmt, der «Treibhaus-Effekt» genannt wird. Zwar produziert die Natur selbst auch Treibhausgase, zusätzliche Mengen geraten jedoch als Folge menschlicher Aktivitäten in die Atmosphäre. Zu den wichtigsten Gasen, die dieses Phänomen begünstigen, gehören Kohlendioxyd (CO₂), Methan (CH₄) und Lachgas (Distickstoffmonoxid, N₂O).

Die Zunahme der Treibhausgase verursacht an und für sich noch keine Klimaänderungen. Infolge Absorption der Infrarotstrahlung kontrollieren diese Gase die Art und Weise, wie die natürliche Energie im Klimasystem zirkuliert. Als Reaktion auf die Emissionen muss sich das Klima an eine dickere Schicht von Treibhausgasen anpassen, um das Gleichgewicht zwischen der eintretenden Sonnenenergie und der in den Weltraum abgestrahlten Energie zu behalten. Weltweite Beobachtungen ergeben, dass die Temperaturen seit dem vorindustriellen Zeitalter um 0,3 bis 0,6 °C angestiegen sind. Für die Konvention der Vereinten Nationen über Klimaänderungen besteht kein Zweifel, dass der grösste Teil der Erderwärmung in den letzten 50 Jahren auf menschliche Aktivitäten zurückzuführen ist. Seit Beginn des Industriezeitalters hat die wirtschaftliche Entwicklung, die weitgehend auf Verwendung fossiler Energiequellen beruht, zu einer stärkeren Konzentration von Treibhausgasen in der Atmosphäre geführt. Landwirtschaft, Industrie, Verkehr und Haushalte produzieren mehrere Hundertmillionen Tonnen Kohlendioxyd durch das Verbrennen von Kohle, Erdöl oder Erdgas.

Wahrscheinliche Auswirkungen der Klimaänderungen

Obwohl noch Ungewissheiten in Bezug auf den Zeitpunkt und den Rhythmus der Klimaänderungen bestehen, geht das Intergovernmental Panel on Climate Change der Vereinten Nationen (IPCC) davon aus, dass die durchschnittliche Temperatur auf der Erdoberfläche zwischen 1990 und 2100 um 2 °C (zwischen 1 °C und 3,5 °C je nach Szenario) ansteigen könnte. Dieser Temperaturanstieg wäre deutlich höher als alle im Verlauf der letzten 10 000 Jahre. Diese Prognose beruht auf einer Reihe von Hypothesen, die zwar die wichtigsten Ursachen für die zukünftigen Emissionen berücksichtigen (z.B. Bevölkerungswachstum, technologische Veränderungen), die Massnahmen zur Bekämpfung der Emissionen jedoch ausser Acht lässt. Zahlreiche Ungewissheiten betreffen Ausmass und Auswirkungen der Klimaänderungen, vor allem auf regionaler Ebene. Die Temperaturen an der Oberfläche reagieren nicht sofort auf die Treibhausgasemissionen, sondern erst mit Verzögerung. So kann die Klimaänderung über Jahrhunderte dauern, obwohl sich die Konzentrationen in der Atmosphäre längst stabilisiert haben.

Allgemein gilt, dass die Gefahr von Schäden umso grösser ist, je rascher sich das Klima verändert. Dies wird zweifellos erhebliche Auswirkungen auf unseren Planeten haben. Man rechnet z.B. mit einem durchschnittlichen Anstieg des Meeresspiegels von neun bis 88 Zentimetern bis 2100, sodass Regionen in tiefen Lagen überflutet werden, die weltweiten Niederschläge zunehmen und sich eine Anzahl extremer Phänomene einstellen bzw. ihre schädlichen Auswirkungen sich vergrössern. Die Klimazonen könnten sich vertikal zu den Polen mit negativen Auswirkungen auf Wälder, Wüsten, Weideland und andere unberührte Ökosysteme verschieben. Dies hätte den Untergang oder den Zerfall einzelner Ökosysteme und das Verschwinden bestimmter Tier- und Pflanzenarten zur Folge. Das IPCC rechnet mit einer Zunahme der heissen Tage und der Hitzewellen in praktisch allen Erdzonen. Als mögliche Folgen wurden ein höheres Waldbrandrisiko, die

Abnahme der Qualität und der verfügbaren Wassermenge, die Reduktion der Stromproduktion in Wasserkraftwerken in von Trockenheit gefährdeten Regionen, eine geringere Sicherheit bei der Stromversorgung und ein Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion genannt. Ausserdem könnte die Erwärmung in den nächsten hundert Jahren zwischen einem Drittel und der Hälfte der alpinen Gletscher zum Schmelzen bringen sowie eine deutliche Abnahme der Schneedecke in den Alpen mit signifikanten Folgen für die Wintersportorte in mittleren Höhenlagen verursachen. In erster Linie hätten die Entwicklungsländer unter den Auswirkungen der Klimaänderungen zu leiden, weil ihre Wirtschaft weniger gefestigt ist und stärker vom natürlichen Umfeld abhängt, während die Länder in kälteren Regionen insgesamt davon profitieren könnten, weil vor allem ihre landwirtschaftlichen Erträge steigen würden.

Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC)

Der Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 war eine erste internationale Antwort auf diese Herausforderungen; 171 Staaten stimmten dem Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen zu. Ziel dieses Übereinkommens ist die «Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau, das jede anthropogene Störung des Klimasystems verhindert». Mit dieser Konvention, die am 21. März 1992 in Kraft getreten ist, haben sich die OECD-Länder, die Ukraine, Russland sowie die meisten osteuropäischen Staaten verpflichtet, das Emissionsvolumen ihrer Treibhausgase bis zum Jahr 2000 auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren.

Aus wirtschaftlichen Simulationen geht hervor, dass es vorteilhaft wäre, die Begrenzung der Emissionen aufzuschieben, weil sie zu einem späteren Zeitpunkt kostengünstiger verwirklicht werden könnte. Allerdings beruhen diese Simulationen auf möglichen technologischen Innovationen, was dem Grundsatz der Vorsicht widerspricht, der am Rio-Gipfel einstimmig angenommen wurde. Dazu kommt, dass bestimmte voraussehbare Schäden wie der Rückgang der Artenvielfalt irreversibel wären. Unter diesen Umständen verlangt der Grundsatz der Vorsicht, bereits heute zu handeln, um die Akkumulation der Treibhausgase in der Atmosphäre zu bremsen.

Kyoto-Protokoll

Die dritte Konferenz der Vertragsparteien (COP3) im Rahmen der UNFCCC stellte mit der Verabschiedung des Kyoto-Protokolls eine wichtige Etappe dar. Die Vertreter von 159 Ländern nahmen das Protokoll an, das 38 Industriestaaten verpflichtet, ihre Emissionen zu reduzieren. Dieses Protokoll enthält mehrere Bestimmungen:

Die entwickelten Länder verpflichten sich, ihre Emissionen zwischen 2008 und 2012 unter das Niveau von 1990 (gemeinsames Basisjahr) zu senken; die EU und die Schweiz um acht Prozent, die USA um sieben Prozent und Kanada um sechs Prozent.

Zur Einhaltung dieser Verpflichtungen muss jeder Staat nationale Massnahmenprogramme umsetzen. Dafür wird zwischen den Staaten ab 2008 ein Austauschsystem für Emissionsreduktionseinheiten eingeführt. Die zertifizierten Emissionsreduktionen ergeben sich aus den Mengen, um die ein Land seine Emissionen über seine Verpflichtungen hinaus reduziert hat; diese kann es auf ein anderes Land übertragen. Umgekehrt kann ein Land, das bei der Reduktion seiner Emissionen Schwierigkeiten hat, von einem anderen Land Reduktionseinheiten erwerben.

Schliesslich wurde ein besonderer Entwicklungsmechanismus geschaffen, der es den Industriestaaten gestattet, in den Entwicklungsländern Projekte zur Reduktion der Emissionen zu finanzieren und dafür Emissionsrechte zu erhalten. Ein gemeinsamer Umsetzungsmechanismus ermöglicht die Finanzierung von Emissionsreduktionen in den Ländern, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden.

Das Kyoto-Protokoll zeichnet sich dadurch aus, dass ein Teil der individuellen Reduktionsverpflichtungen im Ausland erfüllt werden kann. Diese Möglichkeit wurde geschaffen, um dort investieren zu können, wo der Return On Investment am grössten ist. Denn für das globale Klima spielt der Ort, an dem die Emissionen reduziert werden, keine Rolle.

Die Schweiz hat als 111. Staat das Protokoll am 9. Juli 2003 ratifiziert. Damit es aber in Kraft treten kann, müssen mindestens 55 Vertragsparteien ratifizieren, die 1990 für 55 Prozent der Kohlendioxidemissionen in den entwickelten Ländern verantwortlich waren. Anlässlich der 6. Konferenz der Vertragsparteien in Bonn hat die internationale Gemeinschaft die Umsetzungsmodalitäten des Kyoto-Protokolls festgelegt und einen Vertrag über Finanzhilfe an Entwicklungsländer abgeschlossen. Dieser Beschluss sieht insbesondere vor, dass jeder Staat ein nationales Massnahmenpaket umsetzen muss, bevor er die im Kyoto-Protokoll vorgesehenen Mechanismen beanspruchen darf, und dass die Industriestaaten die Forstwirtschaft zur Erreichung ihrer Reduktionsziele einsetzen dürfen.

Schwächen des Kyoto-Protokolls

Das Kyoto-Protokoll weist gewisse Mängel auf. Zwar anerkennen die Entwicklungsländer, dass sie ebenfalls zur allgemeinen Eindämmung der Emissionen beitragen müssen, doch enthält das Protokoll keinerlei präzise Verpflichtungen. Das Protokoll ist im Wesentlichen ein diplomatischer Kompromiss zwischen entwickelten Staaten, die unter sich Quoten aufgeteilt haben. Diese beruhen weder auf wirtschaftlichen Überlegungen noch auf dem Grundsatz der Ausgewogenheit. Schliesslich liegen die akzeptierten Emissionsreduktionen weit unter den Mengen, die nach Ansicht der Wissenschaftler notwendig wären, um die Emissionen auf ein Niveau zurückzuführen, das dem Grundsatz der Vorsicht entspräche. Ausserdem wirft das Quotensystem Schwierigkeiten bei der Überwachung und bezüglich der Sanktionen auf, und das Protokoll sagt nichts zum Zeitraum nach 2012. Vor allem ist jedoch das gewählte Bezugsjahr (1990) für die Länder, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden, sehr vorteilhaft; dies gilt insbesondere für Russland, das zum damaligen Zeitpunkt viel Energie verbraucht hat. Seither sind die Emissionen stark zurückgegangen, und das im Protokoll festgelegte Ziel (null Prozent) mutet sehr nachsichtig an. Dies ergibt sich aus der fragwürdigen Aufteilung der Quoten und beeinträchtigt erheblich die Glaubwürdigkeit des Kyoto-Prozesses.

Insbesondere die USA stehen nicht mehr hinter dem Kyoto-Protokoll. Der Beschluss der Bush-Administration, dieses Protokoll nicht zu ratifizieren, ist eine grosse Herausforderung in Bezug auf die Klimaänderungen einerseits und die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaften, die mit den USA im Wettbewerb stehen, andererseits. Von allen Industriestaaten haben die USA die meisten Emissionen insgesamt und pro Einwohner. Allerdings muss man anerkennen, dass die amerikanische Regierung erhebliche Investitionen zur Förderung von Innovation und zur Verwendung sauberer Energien tätigt. Ausserdem ergreifen zahlreiche Staaten, vor allem Kalifornien, Oregon, Massachusetts und New Hampshire, umfangreiche Massnahmen zur Reduktion der Treibhausgasemissionen. Die Ratifizierung durch Russland ist noch ungewiss. Ohne Russland ist die kontrollierte Emissionsmenge nicht ausreichend, um das Protokoll in Kraft zu setzen.

Ziele der Europäischen Union

Die 15 Mitgliedstaaten haben ihre Reduktionsverpflichtungen gebündelt, um ihre Ziele zu erreichen. Auf diese Weise verfügen die EU-Länder über einen grösseren Spielraum und können sehr unterschiedlichen nationalen Situationen Rechnung tragen. Alle Mitgliedstaaten tragen die Anstrengungen solidarisch. Deutschland hat sich z.B.

verpflichtet, seine Emissionen um 21 Prozent – vor allem durch die Modernisierung der thermischen Kraftwerke in den neuen Bundesländern – zu senken. Frankreich muss seine Emissionen auf dem Stand von 1990 halten. Portugal hingegen darf seine Treibhausgasemissionen um 27 Prozent steigern. Ausserdem sieht die Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 für Industrien, die einen hohen Energiebedarf haben, ein System für den Austausch von Quoten innerhalb der EU vor. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, den entsprechenden Unternehmen Quoten zuzuteilen und bis zum 31. März 2004 einen nationalen Quotenplan auszuarbeiten. Die so erfassten Emissionen decken ungefähr 46 Prozent der gesamten CO₂-Emissionen der EU im Jahr 2010 ab und betreffen zwischen 4000 und 5000 Anlagen in den EU-Staaten.

Aufgrund der gegenwärtig verfügbaren Daten werden mehrere EU-Staaten Probleme haben, ihre Reduktionsziele zu erreichen. Deshalb hat die EU ein Binnenmarktprojekt für handelbare Emissionszertifikate eingeleitet, das die Europäische Kommission mit oder ohne Kyoto durchführen will. Allerdings haben eine Reihe von Dachorganisationen der Wirtschaft in den EU-Mitgliedstaaten ernsthafte Vorbehalte gegen die zwingenden CO₂-Reduktionsziele vorgebracht, weil negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen insbesondere gegenüber der amerikanischen Wirtschaft zu befürchten sind. Davon abgesehen können einseitige Reduktionsmassnahmen eine Verlagerung des CO₂-Ausstosses bewirken, wenn die Begrenzung der CO₂-Emissionen in den einen Ländern zu einem Anstieg der Emissionen in anderen Ländern führt. Der Europäische Dachverband der Wirtschaft (UNICE) prüft deshalb die Risiken der Klimapolitik für das Wachstum in der Gemeinschaft. Allerdings geht man davon aus, dass die EU in ihrer Umweltpolitik keine Kehrtwendung macht. Andernfalls müsste economie-suisse die Situation neu beurteilen, denn ein Alleingang der Schweiz gerade in diesem Bereich wäre wohl kaum angezeigt.

CO₂-Gesetz

Das CO₂-Gesetz ist das Scharnierstück in unserer Gesetzgebung, mit dessen Hilfe die Schweiz ihre Emissionsreduktionsziele erreichen möchte. Es sieht vor, die Emissionen bis 2010 um zehn Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken. Bei den Brennstoffen soll die Reduktion 15 Prozent und bei den Treibstoffen acht Prozent betragen. Gegenwärtig sind wir noch weit davon entfernt, diese Ziele zu erreichen. Im Verkehrsbereich lagen die Emissionen 2002 sogar sechs Prozent über dem Niveau von 1990. Bei den Brennstoffen hingegen sind die Ergebnisse der Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW) ermutigend.

Gemäss dem CO₂-Gesetz sollen die Emissionsreduktionen in erster Linie mit freiwilligen Massnahmen erreicht werden. Nur wenn diese nicht ausreichen, kann der Bund auf fossilen Energieträgern eine Lenkungsabgabe erheben. Diese beträgt maximal 210 Franken pro Tonne CO₂; das entspricht einer Verteuerung des Benzins um 50 Rappen pro Liter. Dies hätte zwei wesentliche Folgen: eine Verhaltensänderung bei den Verbrauchern und damit eine geringere Nachfrage nach fossilen Treibstoffen sowie eine Reduktion des «Benzintourismus», weil sich das Preisverhältnis angleichen würde. Nachdem es sich um eine echte Lenkungsabgabe handelt, würde der Ertrag wieder an die Bevölkerung zurückfliessen.

Das CO₂-Gesetz anerkennt flexible Massnahmen. Wenn das Kyoto-Protokoll in Kraft tritt, kann die Schweiz Emissionsreduktionen berücksichtigen, die sie im Ausland dank flexibler Massnahmen erreicht hat, um dem mengenmässigen Reduktionsziel im Gesetz zu entsprechen. Wirtschaftlich betrachtet ist es für das Funktionieren des Systems entscheidend, dass die Emissionsreduktionen dort erfolgen, wo die Kosten am geringsten sind. Wer mit geringen Kosten die Emissionen begrenzen kann, hat ein Interesse an entsprechenden Investitionen, um jenen Emissionszertifikate zu verkaufen, die höhere Kosten auf sich nehmen müssten. Umgekehrt können letztere Emissions-

zertifikate erwerben, anstatt mit kostspieligen Massnahmen die Emissionen zu reduzieren. Bundesrat und politische Kreise legen jedoch grossen Wert darauf, dass die Reduktionsmassnahmen mehrheitlich in unserem Land umgesetzt werden (additional ergänzt durch Massnahmen im Ausland), doch bleibt diese Angelegenheit umstritten.

Unter Berücksichtigung der internationalen Ziele zur CO₂-Reduktion unterstützt economiesuisse nach wie vor die Ziele des CO₂-Gesetzes. Doch müssen die Massnahmen zur Reduktion der Emissionen international koordiniert werden. Wenn ein einzelnes Land die Einführung von Emissionsreduktionsmassnahmen wie die CO₂-Abgabe beschliesst, kann sich dies auf die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft auswirken. Einerseits sinkt die Wettbewerbsfähigkeit der Tätigkeiten, die viel Energie verbrauchen, andererseits steigt sie in jenen Sektoren, die wenig Energie benötigen. Das Ergebnis dieser beiden Wirkungen ist ungewiss, dürfte jedoch negativ ausfallen. Der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit würde zu einer Verlagerung von Tätigkeiten führen, während die Wettbewerbsvorteile weniger klar und insgesamt bescheidener ausfielen und somit wenig Wirkung zeigten. Führte die Schweiz allein Massnahmen zur Reduktion von CO₂ ein, würde dies ihr Wachstum bremsen.

Energie-Agentur der Wirtschaft (EnAW)

Zusammen mit anderen Wirtschaftsorganisationen hat economiesuisse die Energie-Agentur der Wirtschaft gegründet, um die Ziele im CO₂-Gesetz dank freiwilliger Massnahmen zu erreichen und um den Mitgliedsunternehmen die vorgesehene Lenkungsabgabe so zu ersparen. Die Agentur hat sich beim Bund vertraglich verpflichtet, zur Erreichung der mengenmässigen Emissionsreduktionsziele beizutragen, wobei die bisher erzielten Ergebnisse sehr erfreulich sind, wenn man die Schwierigkeiten bei der Umsetzung berücksichtigt.

Derzeit haben sich rund 1000 Betriebe der Schweizer Wirtschaft in den EnAW-Prozess zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Reduktion der CO₂-Emissionen eingeklinkt. Primärer Nutzen dabei ist die Senkung der Betriebskosten und die Möglichkeit, sich im Falle der Einführung einer CO₂-Lenkungsabgabe davon befreien zu lassen. Voraussetzung dafür ist der Abschluss von verpflichtungstauglichen Zielvereinbarungen und deren laufende Erfüllung über die Jahre. Auch wer sich nicht vom Bezahlen einer allfälligen CO₂-Lenkungsabgabe befreien lassen will, weil er mehr aus der Rückverteilung erhält als er zu berappen hat, zieht also erheblichen Nutzen durch eine Senkung der Betriebskosten. Massnahmen, die in Zielvereinbarungen ins Kalkül genommen werden, sind nämlich allesamt nach einer Pay-back-Zeit von zwei bis vier Jahren rentabel, d.h. sie tragen zur Verminderung der Betriebskosten und zur Stärkung der Wettbewerbskraft der Unternehmen bei.

Zu Beginn des Jahres 2004 haben gegen 40 Gruppen von Unternehmen ihre Vorarbeiten für eine Zielvereinbarung abgeschlossen. Sie stehen entweder kurz vor dem Auditverfahren des Bundes oder haben dieses bereits erfolgreich durchlaufen, was bedeutet, dass die gesetzten Ziele ausreichend und in Übereinstimmung mit dem CO₂-Gesetz sind. In der Folge beginnt nun die eigentliche Umsetzungsarbeit; grob festgelegte Bündel von Massnahmen gilt es zu konkretisieren. Die EnAW hilft dabei mit ihren Ingenieurmoderatoren, Know-how zu vermitteln und den Erfahrungsaustausch sicherzustellen, mithin den Umsetzungszeitplan einzuhalten. Dabei kommen vielfältige zusätzliche Nutzen für die Unternehmen zum Tragen.

Im Einzelnen geht es zunächst nur um reduzierte Handlingkosten, Lager- und Unterhaltskosten. So führte beispielsweise in einer grossen Produktionsstätte der reduzierte Prozesswärmeverbrauch zu entsprechend reduzierter Pumpenbelastung. Durch die neue Regulierung der Pumpe wurde die Anzahl der Anlaufvorgänge deutlich reduziert, was zu einer geringeren Aggregatabnutzung und zu einer erhöhten Lebensdauer führte. Eine

Nachfolgebombe kann dann kleiner dimensioniert und mit entsprechend geringeren Investitionskosten installiert werden.

Basis für eine höhere Energieeffizienz ist eine systematische Analyse der Abläufe im Produktionsunternehmen. Aufgrund einer Prozessanalyse werden nicht nur energetische, sondern auch andere Schwachstellen entdeckt. Beinahe zwangsläufig folgen daraus weitere Kostenreduktionen, aber auch Produktivitätssteigerungen, die ihrerseits insgesamt zu deutlichen Reduktionen der Produktionskosten führen können. So wurden jüngst in einem Flaschenabfüllbetrieb während einer Energieanalyse Schwachstellen der Produktion analysiert, die vorher nicht systematisch erfasst wurden: Maschinenstillstände, Maschinenstörungen, Umrüstzeiten, ungünstige Chargengrößen usw. Die produktive Zeit der Maschinenanlage konnte nach dem Erkennen und Ausmerzen dieser Schwachstellen beinahe verdoppelt werden.

Die Steigerung der Energieeffizienz, ein geringerer Verbrauch von fossiler Energie ist oft auch mit geringeren SO₂-, NO_x-, Partikel- und unverbrannten Kohlenwasserstoff-Emissionen verbunden, hat also indirekt häufig auch einen Umweltschutzeffekt, der dem Unternehmen dann zu Gute kommen wird, wenn diese Emissionen im Rahmen der Umweltschutzgesetzgebung angegangen werden. Mithin wird über den rationellen Energieeinsatz ein Beitrag zum nachhaltigen Wirtschaften erbracht. Und es verwundert nicht, dass Unternehmen, die sich in den EnAW-Prozess zur Steigerung der Energieeffizienz und zur CO₂-Reduktion eingeschaltet haben, dies auch mit einem erheblichen Imagegewinn verbinden können. So hat die EnAW jenen Unternehmen, die bereits 2003 das Bundes-Audit erfolgreich bestanden haben, ein CO₂-Label «Klimaschutz aus Überzeugung» zukommen lassen.

Projekt Klima-Rappen

Um die Ziele im CO₂-Gesetz zu erreichen, stellt die Lenkungsabgabe nur das letzte Mittel dar. Erst wenn alle freiwilligen Massnahmen ausgeschöpft sind, wird die Abgabe erhoben. Im Gegensatz zur allzu weit verbreiteten Meinung ist die CO₂-Abgabe als solche kein Ziel unserer Klimapolitik.

Der Klima-Rappen ist im Sinne des CO₂-Gesetzes eine freiwillige Massnahme, die es ermöglichen soll, die gesetzlich festgelegten Ziele bei den Treibstoffen zu erreichen. Er ist deshalb eine Alternative zur Lenkungsabgabe. Der Klima-Rappen würde in Übereinstimmung mit dem zuständigen Bundesdepartement festgelegt und höchstens 1,9 Rappen betragen. Allerdings kann die Lenkungsabgabe zusätzlich eingeführt werden, wenn das globale Ziel der CO₂-Reduktion nicht erreicht wird. Der Ertrag des Klima-Rappens (zwischen 70 und 130 Millionen Franken pro Jahr je nach Umfang der Erhebung) wird für nationale und internationale Projekte zur Reduktion der CO₂-Emissionen eingesetzt. Ein Teil der notwendigen Reduktion der Emissionen wird dank Sparmassnahmen im schweizerischen Verkehrsbereich erreicht (insbesondere Förderung von Eco-Drive, Car-Sharing und alternativer Brennstoffe), der Rest mit dem Erwerb von Emissionszertifikaten. Die Befürworter des Projekts gehen davon aus, dass wenigstens 51 Prozent der Emissionsreduktionen über Massnahmen im Inland erreicht werden, die mindestens zwei Drittel der verfügbaren Mittel beanspruchen.

Der Zertifikatshandel wird sich in Europa entwickeln, auch wenn das Kyoto-Protokoll nicht in Kraft treten sollte. Der Klima-Rappen ist somit für die Schweiz eine interessante Gelegenheit, auf diesem europäischen Markt erste Erfahrungen zu sammeln und sich einen Platz in diesem Bereich zu sichern, der zweifellos rasch an Bedeutung zunehmen wird. Die Betriebskosten für den Klima-Rappen-Fonds werden auf 1,5 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. In einer neueren Studie hat der Bund die Auswirkungen der Lenkungsabgabe mit jenen des Klima-Rappens verglichen. Die Autoren gehen davon aus, dass die CO₂-Abgabe pro Liter Treibstoff 30 Rappen betragen müsste, um wie beim

Klima-Rappen die Lücke zum angestrebten Ziel zu füllen. Diese Studie kommt zum Schluss, dass der Klima-Rappen ein wirksames, einfaches, eindeutig ausgerichtetes und wirtschaftlich tragbares Instrument darstellt. Ausserdem wäre die Akzeptanz in der Bevölkerung besser als bei der Lenkungsabgabe.

Gemäss einer Studie der Erdöl-Vereinigung liegen die wirtschaftlichen Kosten der CO₂-Abgabe ungefähr fünfmal höher als beim Klima-Rappen. Dieser Unterschied ist vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass der Klima-Rappen keine Einnahmenverluste bei den Tankstellen in Grenznähe verursacht. Der niedrigere Benzinpreis in der Schweiz gegenüber dem Ausland führt dazu, dass Grenzgänger den Tank in der Schweiz auffüllen. Die CO₂-Abgabe würde den Ertrag der Mineralölsteuer um mehr als 500 Millionen Franken verringern und sich erheblich auf die Einnahmen des Bundes auswirken. Der Klima-Rappen hingegen hätte praktisch keine Auswirkung auf die Bundesfinanzen. Ausserdem würde ein höherer Benzinpreis in der Schweiz den Benzintourismus umkehren; das Benzin würde eher im Ausland als in der Schweiz gekauft, was zwar die CO₂-Bilanz auf dem Papier verbessern, die CO₂-Emissionen jedoch nicht reduzieren würde. Beim Klima-Rappen hingegen könnte der CO₂-Ausstoss effektiv reduziert werden.

Aus all diesen Gründen und in der Annahme, dass die internationale Klimapolitik keine Änderung erfährt, unterstützt economiesuisse das Projekt Klima-Rappen, das die bereits bestehenden freiwilligen Massnahmen insbesondere der EnAW sinnvoll ergänzt. Eine kombinierte Verwendung des Klima-Rappens für CO₂-Reduktionen im Treib- und Brennstoffsektor würde die Schaffung einer einzigen Struktur zur Kontrolle der einheimischen CO₂-Emissionen in der Form einer Agentur der Wirtschaft für das Klima ermöglichen.

