

# Reformbedarf identifizieren und angehen

Die Schweiz ist eines der wohlhabendsten Länder der Welt. Damit diese Aussage auch in Zukunft zutrifft, müssen die Unternehmen in der Schweiz, welche den Wohlstand erarbeiten, weiterhin möglichst ideale Rahmenbedingungen antreffen. Nur so können sie sowohl im In- als auch im Ausland im Wettbewerb bestehen. Die Welt ändert sich jedoch ständig. Dies zwingt auch die Wirtschaftspolitik zum stetigen Wandel. Grosse und fundamentale Reformen sind in der Schweiz jedoch unüblich. Deshalb ist es umso wichtiger, sinnvolle Struktur-reformen konstant und in kleinen Schritten vorzunehmen.

Ein internationaler Vergleich verschiedener Wohlstandsstatistiken zeigt klar: Die Schweiz ist eines der wohlhabendsten Länder der Erde. Beispielsweise zeigt der breit angelegte Index der OECD zum gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wohlbefinden deutlich, dass die Schweiz bezüglich Lebensstandard in vielen Bereichen im internationalen Vergleich obenaus schwingt.<sup>1</sup> Auch die Wirtschaftsleistung, mit welcher der Wohlstand erarbeitet wird, kann sich sehen lassen. Laut den Daten des Internationalen Währungsfonds (IWF) produziert die Schweizer Volkswirtschaft derzeit jährlich mit über 81 000 US-Dollar ein ausgesprochen hohes Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf (siehe *Grafik 1*). Hinzu kommt, dass die Schweiz auch in den verschiedensten Ranglisten zur Wettbewerbsfähigkeit führende Plätze einnimmt.<sup>2</sup> Dabei verfügt die Schweiz – anders als andere wohlhabende Länder – über keine nennenswerten natürlichen Rohstoffquellen. In wirtschaftspolitischen Diskussionen kann daher nicht genug betont werden, dass die hohe Wirtschaftsleistung und der damit verbundene Wohlstand in der Schweiz nicht selbstverständlich sind.

## Erfolg dank guten Rahmenbedingungen

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig.<sup>3</sup> Ausser Zweifel steht jedoch, dass die Rahmenbedingungen, welche der Staat für wirtschaftliches Handeln setzt, eine zentrale Rolle einnehmen. Behindern staatliche Regelungen die ökonomische Entwicklung zu stark, wird dies rasch einen direkten Einfluss auf den Wohlstand der Bevölkerung haben. Sind die staatlichen Rahmenbedingungen geschickt gesetzt, sind die Aussichten hingegen vielversprechend. Insbesondere

der Wettbewerb zwischen den wirtschaftlichen Akteuren ist die zentrale Triebfeder für eine prosperierende und nachhaltige Entwicklung einer Volkswirtschaft.

Mit Blick auf das letzte Jahrzehnt lässt sich sagen, dass die Schweiz mehrheitlich eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik betrieben hat. Die Schweizer Wirtschaft hat sich nach der Finanzkrise äusserst rasch erholt und danach erstaunlich gut entwickelt.<sup>4</sup> Insbesondere, wenn man sich die Situation bei den europäischen Nachbarn vor Augen führt, vermag die Leistung der Schweizer Volkswirtschaft zu beeindrucken.

Es ist eine ökonomische Binsenweisheit, dass sich der aktuelle Zustand nicht ohne Weiteres in alle Zukunft fortschreiben lässt. Die Strukturen in der Weltwirtschaft verändern sich mit den aufstrebenden Bric-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) rasant; die Beziehungen der Schweiz zu den wichtigsten Handelspartnern – wie z. B. zur EU – werden stetig auf die Probe gestellt; der technologische Fortschritt ist rasant. An diesen Entwicklungen muss sich eine Volkswirtschaft permanent ausrichten und entsprechend ihre Strukturen anpassen. Dies kann jedoch nur geschehen, wenn das regulatorische Korsett nicht zu eng geschnürt ist und wirtschaftspolitische Reformen massvoll, aber stetig vorgenommen werden.

## Ziele der Wachstumspolitik

Dies war und ist auch der Landesregierung bewusst. Der Bundesrat legt schon seit einiger Zeit grossen Wert auf eine langfristig ausgerichtete und wettbewerbsfreundliche Wirtschaftspolitik. Insbesondere nach der anhaltenden Wachstumsschwäche der 1990er-Jahre hat sich der Bundesrat mit verschiedenen wirtschaftspolitischen Reformprojekten auseinandergesetzt, von welchen er sich eine positive Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes erhoffte. Unter dem Titel «Wachstumspolitik» wurden verschiedene Massnahmen subsumiert, welche in der langen Frist insbesondere das Wachstum der Arbeitsproduktivität erhöhen sollen.

Bereits zu dieser Zeit war für den Bundesrat klar, dass eine nachhaltige und langfristig orientierte Wirtschaftspolitik speziell auch



**Dr. Simon Jäggi**  
Leiter Ressort Wachstum  
und Wettbewerbspolitik,  
SECO

Tabelle 1

**Realisierungsgrad der Massnahmen der Wachstumspakete des Bundesrates seit 2004**

Massnahme (in Klammern: Nummer des Wachstumspaketes)	Stand Dezember 2014
1. Binnenmarktgesetz (I)	Realisiert
2. Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (I + II)	Nicht realisiert
3. Krankenversicherungsgesetz/Nationale Gesundheitsstrategie (I + III)	Teilweise realisiert
4. Stromversorgungsgesetz/Energiestrategie 2050/ Energieabkommen mit der EU (I + III)	Teilweise realisiert
5. Agrarpolitik 2011, 2012, 2014 (I + II + III)	Teilweise realisiert
6. Ausweitung der Personenfreizügigkeit (I + II + III)	In Gefahr
7. Unternehmensbesteuerung Reform 2 und 3 (II + III)	Realisiert oder fortgeschritten
8. MWSt-Reform (I + II)	Nicht realisiert
9. Strukturelles Defizit/Staatsquote/Aufgabenüberprüfung (I + II + III)	Teilweise realisiert
10. Administrative Entlastung/Cyberadministration (I + II + III)	Realisiert
11. Arbeitsmarkt-beteiligung älterer Arbeitnehmer/ 11. AHV Revision/ Vorsorge 2020 (II + III)	Nicht realisiert
12. Invalidenversicherung (II)	Realisiert
13. Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen (I + II)	Realisiert
14. Weiterbildungsgesetz (I + II)	Realisiert
15. Corporate Governance (I)	Realisiert
16. Wirtschaftsrechtliche Rahmenbedingungen (I)	Realisiert
17. Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (I + II)	Realisiert
18. Reform der Ehepaarbesteuerung (I)	Nicht realisiert
19. Öffnung des Postmarktes (II)	Teilweise realisiert
20. Infrastrukturstrategie des Bundes (II)	Realisiert
21. Mobility-Pricing (I + II + III)	Nicht realisiert
22. Reform des öffentlichen Verkehrs (II)	Teilweise realisiert
23. Revision des Konkursrechts (II)	Realisiert
24. Aussenwirtschaftsstrategie (II + III)	Realisiert
25. Too big to fail (II)	Realisiert
26. Ökologische Steuerreform (III)	Nicht realisiert

Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

die Qualität – und nicht die blosse Quantität – des Wirtschaftswachstums im Auge behalten soll. Die wirtschaftliche Leistung soll nicht nur durch mehr Beschäftigung und Kapital erhöht werden, sondern vor allem durch eine effizientere und produktivere Verwendung der Produktionsfaktoren. Dies sollte insbesondere durch eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität im Binnenmarkt erfolgen.

Gleichwohl wird heute – zumindest aus subjektivem Empfinden – der Begriff des Wirtschaftswachstums – vor allem die damit verbundenen «Nebenwirkungen» – in der öffentlichen Diskussion kritischer beurteilt als auch schon. Ein Teil dieser Kritik zielt jedoch etwas am Thema vorbei. Der Themenbereich rund um das Stichwort «Dichtestress» bezieht sich vielmehr auf Fragen rund um

das Bevölkerungswachstum. Nichtsdestotrotz sind die politischen Entscheidungsträger stets gefordert, entsprechende Sorgen der Bevölkerung aufzunehmen und sich damit ernsthaft auseinanderzusetzen.

**Wachstumspolitik verzeichnet zwar einige Erfolge...**

Mit seiner Wachstumspolitik konnte der Bundesrat verschiedene wirtschaftspolitische Erfolge verzeichnen. So wurden etwa für den Wirtschaftsstandort Schweiz mit zwei Reformen der Unternehmensbesteuerung (Unternehmenssteuerreform I und II) wichtige Weichenstellungen zur Steigerung der Standortattraktivität gestellt. Aus dem Blickwinkel der Binnenmarktpolitik war die Revision des Binnenmarktgesetzes wichtig. Für die Exportwirtschaft von Bedeutung ist die zielstrebige Ausweitung des Netzes von Freihandelsabkommen, welche den Unternehmen die Möglichkeit bietet, ihre Auslandmärkte zu diversifizieren. Ein besonderer Stellenwert kommt der Einführung der Schuldenbremse und insbesondere der damit verbundenen mittel- und langfristigen Finanzplanung zu, welche die Vermeidung wiederkehrender struktureller Defizite zum Ziel hat.

**...jedoch sind viele Reformen auf halber Strecke stehen geblieben**

Nebst den erfreulichen Erfolgen wurde jedoch auch eine Reihe von Reformmassnahmen lanciert, welche es aus verschiedenen Gründen bisher nicht bis zur erfolgreichen Implementierung geschafft haben. Zu nennen sind beispielsweise die Einführung eines Einheitssatzes bei der Mehrwertsteuer, die 11. AHV-Revision, die vollständige Öffnung des Elektrizitätsmarktes, die Lockerung des Monopols der Post für Briefe bis 50 Gramm oder eine Verkehrsfinanzierung, die verstärkt die Verursacher der Kosten in die Pflicht nimmt.

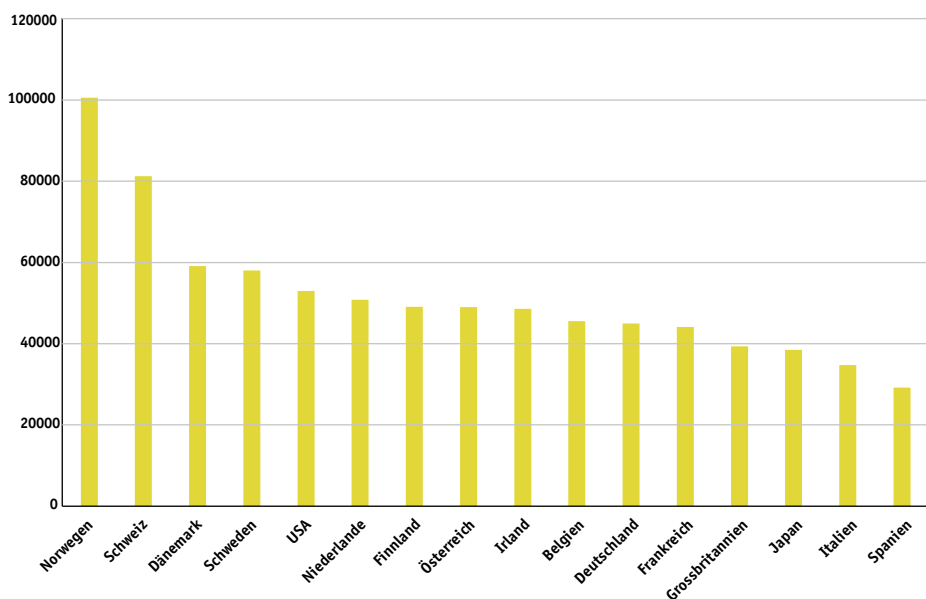
Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Wachstumspolitik einige wichtige Impulse für die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft ausgelöst hat. In einer Gesamtbetrachtung ist die Bilanz zur Umsetzung der zahlreichen wachstumspolitischen Massnahmen allerdings durchzogen, wie auch *Tabelle 1* zeigt.

**Verhindern von Verschlechterungen und Überregulierungen**

Die vergangenen Jahrzehnte haben damit deutlich gezeigt, dass es tiefgreifende wirtschaftspolitische Reformmassnahmen

Grafik 1

Bruttoinlandprodukt pro Kopf verschiedener Länder (nominell, in US-Dollar), 2013



Quelle: IWF / Die Volkswirtschaft

in der Schweiz grundsätzlich schwer haben. Dies ist jedoch nicht pauschal als negativ zu bewerten. Die Konstanz der Rahmenbedingungen kann auch die Planungs- und Rechtssicherheit für die Unternehmen erhöhen und – sofern sie noch angemessen sind – zur guten Wirtschaftsentwicklung beitragen. Gleichzeitig können auch zahlreiche kleinere Schritte ans Ziel führen. In den letzten Jahren sind jedoch einige Entwicklungen hinzugekommen, die nicht nur ein Weiterkommen an sich erschweren, sondern auch den bestehenden Rechtsrahmen infrage stellen.

Zu nennen sind hierbei in erster Linie die zahlreich eingereichten Volksinitiativen mit einem wirtschaftspolitischen Hintergrund. Dazu gehören beispielsweise die 1:12-Initiative, die Masseneinwanderungsinitiative, die Mindestlohninitiative, die Initiative für ein bedingungsloses Grundeinkommen oder die Ecopop-Initiative. Allen Initiativen gemein ist, dass sie ein eigenes und zumindest aus Sicht der Initianten erstrebenswertes Ziel verfolgen. Unabhängig davon können sie jedoch den bestehenden wirtschaftspolitischen Rahmen stark verschlechtern. Im Speziellen sind beispielsweise die bilateralen Verträge I durch die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative gefährdet. Deren Kündigung würde nicht nur zu einem erheblichen volkswirtschaftlichen Schaden für die Schweiz führen, sondern auch den bisher sicheren und stabilen Rechtsrahmen für die Schweizer Unternehmen zerstören.

Ebenfalls als ein Beispiel unter vielen zu erwähnen sind die derzeitigen Regulierungsbestrebungen im Finanzsektor. Auf der gesamten Welt versuchen Gesetzgeber, ihre Lehren zu ziehen und die Finanzkrise regulatorisch zu meistern. So wurde in den letzten Jahren weltweit eine wahre Flut an neuen Bestimmungen erlassen, um die Stabilität im Finanzsektor zu erhöhen. Wenig beachtet wurde aber, dass durch viele Projekte auch die Kosten für Unternehmen und Kunden angestiegen sind. Derzeit ist es nur schwer absehbar, welche mittel- bis langfristigen Konsequenzen dies auf die Struktur, die Produktivität und das langfristige Wachstum der Branche haben wird.

**Wirtschaftspolitischer Reformbedarf vorhanden**

Wie eingangs erwähnt, steht die Schweiz im Vergleich mit dem Ausland derzeit ausgezeichnet da. Doch wie kann sie ihre volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessern und sich fit für den zunehmenden internationalen Wettbewerb machen? Eine pragmatische Perspektive ist die, dass zumindest Handlungsfelder für Reformen zahlreich vorhanden sind. In der Folge werden einige Bereiche kurz angesprochen.<sup>5</sup>

**Wettbewerb im Binnenmarkt**

Zuerst gilt es, den Fokus auf den Binnenmarkt zu richten. Grundsätzlich ist es nicht überraschend, dass die Produktivität im Binnensektor dem äusserst produktiven Exportsektor hinterherhinkt. Die exportorientierten Unternehmen müssen sich im internationalen Wettbewerb mit zahlreichen Konkurrenten beweisen, während in zahlreichen Binnensektoren nicht der gleiche Wettbewerbsdruck herrscht. Zu nennen sind beispielsweise die Netzwerkinfrastrukturen wie z.B. Bahn, Telekommunikation, Post, Gas oder Strom, welche sich mehrheitlich direkt oder indirekt im Staatsbesitz befinden und nur teilweise dem Wettbewerb ausgesetzt sind.

Ebenfalls grosses Reformpotenzial besteht im Abbau von Zöllen und Importquoten, welche die einheimische Landwirtschaft unvermindert stark von der ausländischen Konkurrenz abschotten. Dies könnte zum Abbau der Hochpreisinsel Schweiz beitragen. Diese Insel wollte der Bundesrat auch mit dem Cassis-de-Dijon-Prinzip bekämpfen, indem in der EU zugelassene Produkte automatisch auch in der Schweiz zugelassen werden können. Jedoch verwässerten zahlreiche Ausnahmen das Prinzip stark, sodass zahlreiche technische Handelshemmnisse weiterhin bestehen und zur Abschottung

des Schweizer Marktes beitragen. Im Frühjahr 2015 wird der Nationalrat voraussichtlich darüber entscheiden, ob auch Lebensmittel grundsätzlich vom Geltungsbereich des Cassis-de-Dijon-Prinzips ausgenommen werden sollen.

**Staatsbetriebe konkurrenzieren Private**

Bisher wenig beachtet wurde die Vielzahl staatlicher Betriebe, welche ihren Auftrag ausgeweitet haben oder breit interpretieren und damit in Konkurrenz zu privaten Anbietern stehen. Erfreulich dabei ist zumindest, dass die staatlichen Unternehmen durch die Konkurrenz aus der Privatwirtschaft effizienter arbeiten, als wenn sie über ein staatliches Monopol verfügen. Andererseits verfügen staatliche Unternehmen in kompetitiven Märkten teilweise über Garantien oder Subventionen und tragen dadurch ein geringeres unternehmerisches Risiko. Die Kosten eines Scheiterns könnten schlussendlich durch die Steuerzahler getragen werden. Dadurch erlangen entsprechende Unternehmen gegenüber privatwirtschaftlich organisierten Betrieben einen Wettbewerbsvorteil. Zu nennen wären beispielsweise die Kantonalbanken mit Staatsgarantie, Radio und Fernsehen, Gebäudeversicherungen, Meteorologiedienste oder Stromversorger.

**Wildwuchs im Beihilfewesen**

Ebenfalls ein verzerrender Effekt auf den Wettbewerb ist feststellbar, wenn Unternehmen oder Branchen Subventionen oder andere Beihilfen erhalten. Aus Sicht einer aktiven Standortpolitik kann es attraktiv sein, Unternehmen mit dem Versprechen staatlicher Unterstützungsleistungen anzusiedeln. Mittel- bis langfristig ist ein solches Vorgehen aus volkswirtschaftlicher Sicht hingegen negativ zu beurteilen, weil es einer Benachteiligung anderer Firmen gleichkommt und zu einem Abwärtswettbewerb staatlicher Ausgaben führen kann. Ökonomisch gesehen, ist das Bereitstellen ausgezeichneter Rahmenbedingungen sinnvoller.

Die Schweiz verfügt über kein eigentliches Beihilferecht, welches alle Gebietskörperschaften mit einschliesst. Sie sind nur auf Bundesebene transparent, zum Beispiel für die Landwirtschaft. Überlegenswert wäre deshalb, ob im Bereich des Beihilfewesens zusätzliche Transparenz geschaffen werden kann und wie sich volkswirtschaftlich ineffiziente Subventionen schrittweise reduzieren liessen.

**Nicht ausgeschöpftes Potenzial bezüglich Marktöffnung**

Nebst der Stärkung des Wettbewerbs im Binnenmarkt besteht erhebliches Potenzial

in der aussenwirtschaftlichen Öffnung der Schweiz. Sowohl mit dem Freihandelsabkommen als auch mit den bilateralen Verträgen mit der EU besitzt die Schweiz ein solides Fundament für den grenzüberschreitenden Handel mit ihren Nachbarn. Diese Beziehungen sind derzeit aber nicht nur durch die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative infrage gestellt; einen funktionierenden institutionellen Rahmen für die dynamische Rechtsanpassung, welcher laut der EU eine notwendige Bedingung für neue Verträge darstellen soll, ist derzeit noch nicht absehbar. Zusätzliche Möglichkeiten gäbe es insbesondere im Bereich der Dienstleistungen. Dabei ist vor allem ein Abkommen über den Austausch von Finanzdienstleistungen in jüngster Vergangenheit in den politischen Fokus gerückt.<sup>6</sup>

Ganz grundsätzlich werden die Möglichkeiten zur weiteren Öffnung auch durch die defensive Haltung begrenzt, welche die Schweiz bei der Liberalisierung des Agrarhandels einnimmt. Diese Haltung schränkt nicht nur die Exportperspektiven des Agrar- und Lebensmittelsektors ein. Sie behindert auch Verhandlungen mit anderen wirtschaftlich wichtigen Partnern. Eine der grössten Herausforderung für die Handelspolitik stellen schliesslich die laufenden Verhandlungen zwischen der EU und den USA für eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) dar. Ein solches Abkommen hätte zweifelsohne einen signifikanten Einfluss auf die Schweiz und ihre Exportindustrie.

**Fazit: Es gäbe viel zu tun**

Der Schweiz geht es derzeit ausgezeichnet. Dies sollte jedoch nicht dazu führen, dass man sich auf den Lorbeeren ausruht und Reformen vernachlässigt. Wie das Beispiel verschiedener EU-Länder eindrücklich zeigt, ist es in konjunkturell schwachen Zeiten keineswegs einfacher, Strukturreformen durchzusetzen. Im Gegenteil, die wirtschaftspolitischen Versäumnisse in den guten Zeiten wiegen nun doppelt schwer. Im Gegensatz zu vielen europäischen Staaten verfügt die Schweiz über eine gute Ausgangslage. Diese muss aber genutzt werden. Nur so kann der Wohlstand der Bevölkerung nachhaltig erhalten und womöglich sogar weiter gesteigert werden. ■

1 Siehe dazu [www.oecdregionalwellbeing.org](http://www.oecdregionalwellbeing.org).  
 2 Z. B. Nr. 1 im WEF Global Competitiveness Index 2014–2015, Nr. 2 im IMD World Competitiveness Scoreboard 2014, Nr. 1 im Innovation Union Scoreboard 2014 der Europäischen Kommission.  
 3 Siehe dazu z. B. Breiding R.J. und Schwarz G. (2011): Wirtschaftswunder Schweiz, Verlag NZZ, Zürich, oder Staatssekretariat für Wirtschaft (2002): Der Wachstumsbericht. Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 3D.  
 4 Vgl. dazu den Artikel von Frank Schmidbauer auf S. 4 ff. in dieser Ausgabe.  
 5 Siehe dazu den Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» auf [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch).  
 6 Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie. Schlussbericht. 1. Dezember 2014.