



Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Analyse der bisherigen und Aus-
blick auf die zukünftige Strategie

Bericht in Erfüllung des Postulates
13.3907 Leutenegger Oberholzer
vom 27. November 2013

„Grundlagen der Wirtschaftspolitik“ Nr. 23D

**Bericht des Eidgenössischen
Departements für Wirtschaft,
Bildung und Forschung WBF
vom 21. Januar 2015**

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik



Vorwort

Eine gute Wirtschaftspolitik ist (auch) Wachstumspolitik

Die Kritik am Wirtschaftswachstum und dem damit zusammenhängenden Wandel ist fast so alt wie die Geschichte der Industrialisierung. Ob düstere Prognosen über anstehende Hungersnöte wegen zu starkem Bevölkerungswachstum; ob Maschinenstürmer im Protest gegen die Verdrängung von Handarbeit durch mechanische Webstühle; ob spätere Gegner der Globalisierung aus Sorge zum Wohlergehen armer Länder: Es gab schon immer Perioden der gesellschaftlichen Entwicklung, in denen das Streben nach Wachstum kritisch hinterfragt wurde. Dies ist legitim. Denn Wachstum kann auch negative Begleiterscheinungen haben und ist schon allein deshalb kein Ziel an sich. Wirtschaftswachstum ist aber unbestrittenermassen eine der wesentlichen Quellen der Wohlstandsmehrung. Und weil Wachstum untrennbar mit Innovation verbunden ist, besteht ein direkter Bezug zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Lebensqualität.

Der Bundesrat hat sich seit Anfang der 2000-er Jahre aktiv mit den Hintergründen des Wirtschaftswachstums auseinandergesetzt. Mit einer expliziten Wachstumspolitik verfolgt er seit drei Legislaturen eine langfristig orientierte Wirtschaftspolitik, welche die Grundlagen für einen nachhaltigen Wohlstand schaffen soll.

Jede gute Politik muss regelmässig auf ihre Zweckmässigkeit hin überprüft werden. Das SECO hatte sich zur Halbzeit der „Wachstumspolitik 2012-2015“ entschieden, diese Aufgabe an die Hand zu nehmen. Ausgehend von einer Stärken-Schwächen-Analyse der Schweizer Volkswirtschaft und den erwarteten Herausforderungen für den Standort Schweiz sollte der nötige Anpassungsbedarf ausgelotet werden. Der vorliegende Bericht gibt Einblick in die Ergebnisse dieses wichtigen Vorhabens.

Ich möchte dem SECO-Team unter der Leitung von Simon Jäggi, Ressortleiter Wachstum und Wettbewerbspolitik, herzlich für die umfangreiche Arbeit danken. Edith Bernhard, Jacqueline Kaiser, Sarah Bochud, Ushi Anthamatten, Bernhard Weber, Christian Busch, Christian Wipf, Frank Schmidbauer, Tobias Schlegel und Marc Surchat haben sich fachübergreifend intensiv mit anspruchsvollen Fragestellungen auseinandergesetzt.

Bern, 5. Februar 2015

Eric Scheidegger
Leiter Direktion für Wirtschaftspolitik
SECO

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Zusammenfassung

Zum Bericht

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

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

Der vorliegende Bericht überprüft die bisherige Wachstumspolitik und zeigt neue Handlungsbereiche auf, in welchen wirtschaftspolitische Reformen sinnvoll sein könnten. Damit erfüllt der Bericht das Postulat 13.3907 von Nationalrätin Leutenegger Oberholzer. Das Postulat verlangt vom Bundesrat, dass er aufzeigt, wie sich die Wirtschaftssituation in der Schweiz präsentiert und wo allfällige Schwächen zu orten sind.

Mit der Annahme des neuen Art. 121a BV werden mit der Personenfreizügigkeit und den damit verbundenen Beziehungen zur EU zudem wichtige Pfeiler der bisherigen Wachstumspolitik in Frage gestellt. Gleichzeitig ist absehbar, dass sich die Schweiz, trotz derzeit noch guter Konjunkturlage, aufgrund des sich eintrübenden europäischen Wirtschaftsumfelds mittelfristig mit grossen wirtschaftspolitischen Herausforderungen konfrontiert sehen wird. Der Zeitpunkt erscheint daher geeignet, die bisherige Wachstumspolitik zu überprüfen und angesichts des bestehenden wirtschaftspolitischen Optimierungspotentials sowie der Lehren aus der jüngsten Wirtschaftskrise eine Einschätzung für den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf vorzunehmen.

Positive Entwicklung des BIP und BIP pro Kopf in den letzten Jahren

Die Schweizer Volkswirtschaft konnte die ausgeprägte Wachstumsschwäche der neunziger Jahre zumindest teilweise überwinden und verzeichnete in den letzten Jahren im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Zuwächse des Bruttoinlandprodukts. Insbesondere seit der Finanzkrise erwies sich die Schweizer Wirtschaft als ausgesprochen robust. Die verbesserte Performance zeigt sich insbesondere beim BIP-Wachstum, in abgeschwächter Form aber auch beim (um den Effekt der zugewanderungsbedingten Bevölkerungszunahme bereinigten) BIP-Wachstum pro Kopf. Das reale BIP-Wachstum pro Kopf hat sich gegenüber den neunziger Jahren gesteigert (2003-2013 gut 1,1% pro Jahr, nach 0,7% 1992-2002), und im internationalen Vergleich schneidet die Schweiz auch hier leicht überdurchschnittlich ab. Dies gilt auch für die letzten Jahre seit der Finanzkrise, in denen das Pro-Kopf-BIP der Schweiz im Zuge der gedämpften Weltkonjunktur zwar kaum mehr zugenommen hat, im Gegensatz zu vielen anderen Ländern aber immerhin nicht geschrumpft ist.

Die Aufteilung des Pro-Kopf-BIP-Wachstums in seine beiden Treiber Arbeitseinsatz und Arbeitsproduktivität zeigt, dass in der Schweiz über die letzten zehn Jahre ein erhöhtes Arbeitsvolumen, dank einer nochmaligen Steigerung der bereits vergleichsweise hohen Erwerbsbeteiligung, positive Impulse für das Pro-Kopf-Wachstum liefern konnte. Die Schweiz konnte somit ihre traditionelle Stärke, nämlich eine vergleichsweise gute Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials, weiter stärken. Im Gegensatz zur erfreulichen Verbesserung bezüglich der Ausschöpfung des Faktors Arbeit blieb bezüglich Arbeitsproduktivität die positive Trendwende aus. Im Gegenteil hat sich die Zunahme der Arbeitsproduktivität in der Schweiz in den letzten

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Jahren, insbesondere seit der Finanzkrise, noch weiter verlangsamt. Eine ähnliche Entwicklung eines verlangsamten Produktivitätswachstums zeigt sich über die letzten Jahre in vielen Ländern.

Die Produktivitätsentwicklung nach Branchen gibt Hinweise, dass in der Schweiz insbesondere das abgeschwächte Produktivitätswachstum in einigen Sektoren zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsverlangsamung beigetragen hat. An erster Stelle ist der Finanzsektor zu nennen, der seit der Jahrtausendwende eine bescheidene Produktivitätsentwicklung aufweist. Zudem gerieten seit der Finanzkrise auch die bis dahin kräftigen Produktivitätszuwächse in der Industrie und im Grosshandel ins Stocken. Die binnenwirtschaftlich orientierten Branchen mit ihrer mässigen Produktivitätsentwicklung konnten dies nicht kompensieren.

Der Bericht wirft auch einen Blick auf die Frage des Einflusses der Verteilungssituation auf das Wirtschaftswachstum. In der wissenschaftlichen Literatur wird seit langem debattiert, wie die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und der Verteilung von Einkommen oder Vermögen zu beurteilen sind. Von einer einheitlichen Meinung lässt sich derzeit nicht sprechen. Die Resultate der empirischen Literatur weisen jedoch dahin, dass sich eine erhebliche Ungleichheit der Einkommen in der kurzen Frist eher beflügelnd und in der langen Frist eher hemmend auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken dürfte. Bezüglich Vermögensverteilung ist die Debatte aktuell kontrovers und es ist kein Konsens zu erkennen.

Die Einkommensverteilung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich relativ gleichmässig, besonders wenn man die Markteinkommen (vor Umverteilung) anschaut. Hier verfügt die Schweiz nach Südkorea sogar über die ausgeglichene Einkommensverteilung unter den OECD-Ländern. Im internationalen Vergleich ist in der Schweiz das Ausmass der Umverteilung relativ moderat, so dass die Verteilung der verfügbaren Einkommen im europäischen Mittelfeld liegt. Ein internationaler Vergleich der Vermögensverteilung ist aufgrund methodischer Hürden nur bedingt aussagekräftig.

Bilanz der Wachstumspolitik

Heute und damals war für den Bundesrat klar, dass eine nachhaltige und langfristig orientierte Wachstumspolitik auf den Wohlstand der Bevölkerung und nicht die blosse Quantität des Wirtschaftswachstums fokussieren soll. Die wirtschaftliche Leistung soll nicht nur durch mehr Beschäftigung und Kapital erhöht werden, sondern insbesondere durch eine effizientere und produktivere Verwendung der Produktionsfaktoren. Deshalb war und ist die Wachstumspolitik des Bundesrates primär auf die Erhöhung des Wachstums der Arbeitsproduktivität ausgerichtet. Auch wenn bis zum heutigen Zeitpunkt nicht alle vorgeschlagenen Massnahmen umgesetzt wurden, kann dennoch festgestellt werden, dass die Wachstumspolitik des Bundesrates bisher insgesamt positiv zu beurteilen ist. Während einige Projekte scheiterten, zu erwähnen ist beispielsweise der Einheitssatz bei der MWSt oder die 11. AHV-Revision, konnten wichtige strukturelle Reformen, darunter z.B. die Änderung des Binnenmarktgesetzes, die Personenfreizügigkeit oder die Unternehmenssteuerreform II, umgesetzt werden. Auch wenn keine expliziten Studien zur Wachstumspolitik vorliegen, darf aufgrund der erfreulichen Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jahren, insbesondere im Vergleich mit dem Ausland, davon ausgegangen werden, dass sich die im Rahmen der Wachstumspolitik umgesetzten Reformen in der Schweiz positiv ausgewirkt haben.

Handlungsbedarf

Betrachtet man die Stärken und Schwächen der Schweizer Volkswirtschaft wird klar, dass die Rahmenbedingungen der Schweiz sehr gut sind, aus volkswirtschaftlicher Sicht aber noch weiter verbessert werden können. Als Stärken sind insbesondere die Wirtschaftsfreiheit, der flexible Arbeitsmarkt, die ausgezeichnete ausgebildete Bevölkerung, die hochwertige Infrastruktur, die gute Fiskalpolitik, die hohe Lebensqualität, die hohe Qualität von Natur und Landschaft,

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

vertrauenswürdige staatliche Institutionen und die grosse Skepsis gegenüber einer interveni-onistischen und strukturerhaltenden Wirtschaftspolitik zu nennen. Sie tragen alle dazu bei, dass die Schweiz derzeit eines der wettbewerbsfähigsten Länder der Welt ist. Dennoch sind aus einer rein volkswirtschaftlichen Sicht auch einige Schwächen zu nennen: Der Wettbewerb im Binnenmarkt kann auch nach drei Wachstumspaketen noch wesentlich erhöht werden. Zu erwähnen sind beispielsweise die mangelnden Reformen bei den Netzwerkindustrien, die Behinderung von Parallelimporten, Bereiche in denen der Staat als Konkurrent zu privaten Akteuren tritt oder der Wildwuchs im Beihilfewesen. Zudem besteht nach wie vor ein grosses Potential zum Öffnen von Märkten für die Schweizer Unternehmen. Schliesslich verringern die administrative Belastung und die hohen Regulierungskosten die Produktivitätsentwicklung und damit das Wachstum. Derzeit ist ebenfalls ein Engpass bei der Verfügbarkeit von Fachkräften zu identifizieren. Insgesamt kann daher festgestellt werden, dass aus einer volkswirtschaftlichen Optik nach wie vor Reformbedarf für die Schweiz besteht.

Eine Lehre aus der kürzlich vergangenen Finanzkrise für die Wirtschaftspolitik ist, dass sich Volkswirtschaften mit gewissen Eigenschaften als widerstandsfähiger als andere hervorgetan haben. Umso rascher eine Volkswirtschaft wieder auf ihren potentiellen Wachstumspfad zurückkehrt, umso weniger Wohlstandsverluste kann eine Krise verursachen. Ein internationaler Vergleich der verantwortlichen Faktoren (z.B. Arbeitsmarkt, Staatsverschuldung, u.a.) zeigt, dass die Schweizer Volkswirtschaft derzeit äusserst widerstandsfähig ist und wenig Handlungsbedarf für Verbesserungen besteht. Ausnahme bildet die im internationalen Vergleich hohe Verschuldung der privaten Haushalte.

Der Begriff des Wirtschaftswachstums und die damit verbundenen Nebenwirkungen werden in der öffentlichen Diskussion zunehmend kritischer beurteilt. Die vorliegende Analyse lässt die verschiedenen Kritiken in einem differenzierteren Licht erscheinen.

- Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt konnten aufgrund der starken Zuwanderung in den letzten Jahren nicht festgestellt werden. Die Arbeitskräfte wirkten primär komplementär. Nicht ausgeschöpftes Potential existiert hingegen bei der Nutzung des Fachkräftepotentials.
- Die Ursachen der Siedlungsflächenzunahme und der steigenden Zersiedelung sind neben dem Bevölkerungswachstum auch auf den zunehmenden Flächenanspruch pro Person zurückzuführen. Eine wichtige Rolle spielen auch raumplanerische Entschiede (z.B. dezentrale statt kompakte Siedlungsentwicklung, oder Bauten ausserhalb der Bauzonen).
- Faktoren, welche Angebot und Nachfrage nach Wohnraum beeinflussen, sind zahlreich. Der kausale Zusammenhang zwischen Immobilienpreisen und Bevölkerungswachstum ist aufgrund der vorliegenden Studien für die Schweiz nicht eindeutig nachzuweisen. Hingegen scheint es möglich, dass sich das Mietrecht auf die Angebotselastizität auswirkt.
- Bezüglich den Verkehrsinfrastrukturen zeigt sich, dass neue Kapazitäten relativ rasch ausgenutzt werden. Insbesondere problematisch ist aus ökonomischer Sicht die nicht verursachergerechte Finanzierung des Verkehrs, welches Anreize für eine (zu) starke Nutzung auf Kosten der Allgemeinheit bietet.
- Dass Umweltverschmutzung keine monokausale Folge von Wirtschaftswachstum sein muss, zeigt die Verbesserung der Umweltqualität in der Schweiz. Der technologische Fortschritt führt zudem dazu, dass die Intensität des Ressourcenverbrauchs vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden kann. Grosse Herausforderungen verbleiben insbesondere in der Klimapolitik, der Biodiversität und dem Bodenverbrauch. Die Umwelt-Auswirkungen des schweizerischen Konsums haben zwischen 1996 und 2011 im Inland abgenommen, im Ausland dagegen zugenommen.

Wie die vorliegende Analyse deutlich macht, ist der vom Bundesrat eingeschlagene Weg grundsätzlich zielführend. Aufgrund des nach wie vor vorhandenen Reformbedarfs wird eine

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

langfristig ausgerichtete Wachstumspolitik auch künftig von zentraler Bedeutung sein. Deren Fokus ist weiterhin auf Massnahmen zu legen, welche das Wachstum der Arbeitsproduktivität zum Ziel haben. Daneben sollten neu auch Massnahmen ins Auge gefasst werden, welche einerseits die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft gegenüber wirtschaftlichen Krisen erhöhen und andererseits die unerwünschten Nebeneffekte des Wirtschaftswachstums abmildern können.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	13
1.1	Motivation und Aufbau	13
1.2	Wieso eine Wachstumspolitik?	15
2	Zahlen und Fakten zur wirtschaftlichen Entwicklung	19
2.1	Die Wirtschaftsentwicklung der Schweiz	19
2.1.1	Gesamtwirtschaftliche Tendenzen der letzten Jahre	19
2.1.2	Wirtschaftswachstum der Schweiz im internationalen Vergleich	25
2.1.3	Exkurs: Wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen Abkommen I mit	32
	der Europäischen Union	
2.2	Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität	38
2.2.1	Begriffe und Konzepte	38
2.2.2	Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität	40
	der Schweiz	
2.2.3	Arbeitsproduktivität nach Branchen	51
2.2.4	Zusammenfassung/Schlussfolgerungen	57
2.3	Wohlstand, Wohlfahrt oder Wohlergehen - Das BIP und andere	60
	Messkonzepte	
2.3.1	Was misst das BIP?	60
2.3.2	Vom Wohlstand zum Wohlergehen: Das multidimensionale Konzept	62
	der OECD	
2.3.3	Enger Zusammenhang zwischen BIP und den Indikatoren	64
	des Wohlergehens	
2.3.4	Entwicklung des Wohlergehens über die Zeit: Nachhaltigkeit	66
2.3.5	Schlussfolgerungen und Ausblick	67
2.4	Verteilung von Einkommen und Vermögen	67
2.4.1	Verteilung und Wachstum	67
2.4.2	Verteilung von Einkommen und Vermögen in der Schweiz und	69
	im internationalen Vergleich	
3	Überprüfung der Wachstumspolitik	79
3.1	Anfänge der Wachstumspolitik	79
3.2	Erarbeitung eines ersten Massnahmenpaketes	80
3.3	Fortführung der Wachstumspolitik	82
3.4	Bilanz der bisherigen Wachstumspolitik	84
4	Stärken und Schwächen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen	88
	der Schweiz	88
4.1	Die Stärken der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Schweiz	88
4.2	Die Schwächen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Schweiz	100
4.2.1	Mangelnder Wettbewerb in verschiedenen Bereichen	100
	des Binnenmarktes	
4.2.2	Begrenzte Möglichkeiten zur Erschliessung neuer Märkte	105
4.2.3	Administrative Belastung und Regulierung der Unternehmen	106
4.2.4	Fachkräftemangel	111

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

4.3	Fazit.....	113
5	Lehren aus der Krise – Widerstandsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft stärken	114
5.1	Ausgangslage.....	114
5.1.1	Warum ist Resilienz von Bedeutung?	114
5.1.2	Wie resilient ist die Schweiz im internationalen Vergleich?	116
5.2	Bestimmungsgründe von Resilienz	117
5.2.1	Verschuldung	117
5.2.2	Schocktransmission	120
5.2.3	Resilienz und Wachstumspolitik	122
5.3	Handlungsfelder	123
5.3.1	Automatische Stabilisatoren / Arbeitsmarkt	123
5.3.2	Staatsverschuldung	126
5.3.3	Verschuldung des Finanzsektors.....	129
5.3.4	Verschuldung der privaten Haushalte.....	130
5.3.5	Internationale Offenheit und externe Ungleichgewichte	132
6	Mögliche Nebenwirkungen des Wachstums.....	135
6.1	Arbeitsmarkt	135
6.2	Raum und Siedlungsflächen.....	140
6.3	Wohnungsmarkt	148
6.4	Infrastrukturen	155
6.5	Umwelt.....	161
7	Zusammenfassung und Empfehlungen	168
7.1	Zusammenfassung	168
7.2	Empfehlungen	171
8	Literaturverzeichnis	174
9	Anhang	187
9.1	Beschreibung der Wachstumspakete	187
9.1.1	Das Wachstumspaket des Bundesrates von 2004	187
9.1.2	Wachstumspolitik 2008-2011	190
9.1.3	Wachstumspolitik 2012-2015.....	194
9.2	Glossar	196
9.3	Postulat 13.3907 Leutenegger Oberholzer „Wachstumsschwäche der Schweiz?“ vom 27. September 2013.....	196

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schätzung des realen BIP der Schweiz seit 1900	15
Abbildung 2: Reales Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz	19
Abbildung 3: BIP-Verwendungskomponenten, Reale Quartalswerte, indexiert (1. Quartal 2008=100)	20
Abbildung 4: Exporte nach Branchen, Reale Quartalswerte, indexiert (2004=100)	20
Abbildung 5: Wertschöpfungsentwicklung Sektoren, Jährliche Entwicklung, real, indexiert (2000=100)	23
Abbildung 6: Beschäftigungsentwicklung Sektoren, Vollzeitäquivalente Beschäftigung, indexiert (2000=100).....	23
Abbildung 7: Verschiebung der Beschäftigungsanteile verschiedener Branchen	24
Abbildung 8: Erwerbstätigenquote nach Ländern	25
Abbildung 9: Arbeitslosenquoten nach Ländern	25
Abbildung 10: Entwicklung des realen BIP im internationalen Vergleich	26
Abbildung 11: Entwicklung des realen BIP pro Kopf im internationalen Vergleich	28
Abbildung 12: Reales BIP-Wachstum der Schweiz im Vergleich zu Nachbarregionen	31
Abbildung 13: Arbeitslosenquoten in % (harmonisierte Quoten gemäss Eurostat)	31
Abbildung 14: Quelle des Wachstums	38
Abbildung 15: Entwicklung der Arbeitsproduktivität der Schweiz	41
Abbildung 16: Entwicklung der Arbeitsproduktivität im internationalen Vergleich	42
Abbildung 17: Beiträge der Arbeitsproduktivität und des Arbeitseinsatzes zum Pro-Kopf-BIP-Wachstum	43
Abbildung 18: Beiträge der Arbeitsproduktivität und des Arbeitseinsatzes zum Pro-Kopf-BIP-Wachstum	44
Abbildung 19: Reales BIP, reales Inlandeinkommen (Command BIP) und Trading gains, Jahreswerte 1990-2012, Indizes (1990=100)	48
Abbildung 20: Entwicklung des Arbeits- und des Kapitalinputs sowie der Kapitalintensität	51
Abbildung 21: Beiträge der Kapitalintensität und der Multifaktorproduktivität zur Arbeitsproduktivität	51
Abbildung 22: Niveau der Arbeitsproduktivität nach Branchen	52
Abbildung 23: Entwicklung der Arbeitsproduktivität nach Branchen	53
Abbildung 24: Beiträge ausgewählter Sektoren zum Produktivitätswachstum	55
Abbildung 25: Aufspaltung des jährlichen Produktivitätswachstums in Wachstums- und Struktureffekt	56
Abbildung 26: Konzeptrahmen der OECD für die Messung des Wohlergehens	62
Abbildung 27: OECD-Länder mit hohem Wohlergehen im Vergleich	64
Abbildung 28: Entwicklung der Quintilverhältnisse (S80/S20) 1998 bis 2011, Gesamtbevölkerung	71
Abbildung 29: Verteilungsquintil S80/20 im internationalen Vergleich, basierend auf dem verfügbaren Äquivalenzeinkommen	72
Abbildung 30: Gini-Koeffizient des verfügbaren Äquivalenzeinkommens	73
Abbildung 31: Verteilung von Primäreinkommen und verfügbarem Einkommen in der OECD (Gini-Koeffizient)	74
Abbildung 32: Entwicklung der Mittelwerte der kantonalen Vermögen in der Schweiz 2003 bis 2010 (zu Preisen von 2010)	75

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 33: Entwicklung der Gini-Koeffizienten der kantonalen Vermögen in der Schweiz, 2003 bis 2010	76
Abbildung 34: BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten	79
Abbildung 35: Globale Wettbewerbsfähigkeitsindex des IMD	89
Abbildung 36: Wirtschaftlicher Freiheitsindex in 2014	90
Abbildung 37: Erwerbsbeteiligungsquote in %	91
Abbildung 38: PISA Ergebnisse in Mathematik in 2012	92
Abbildung 39: Breitband-Internet Abo per 100 Einwohner	94
Abbildung 40: Schuldenquote des Staatssektors in % des BIP	95
Abbildung 41: Steuerlast auf Unternehmen in % des BIP in 2011	96
Abbildung 42: Lebensqualität Index des IMD	97
Abbildung 43: Vertrauen in Parlament und Justiz in 2012	98
Abbildung 44: Aggregierter Product Market Regulation Index der OECD in 2013	102
Abbildung 45: Indikator der Regulierungen im Bereich Energie, Verkehr und Kommunikation in 2013	102
Abbildung 46: Indikator der staatlichen Kontrolle in 2013	104
Abbildung 47: Ease of Doing Business, Entfernung zur Regulierungsfront	108
Abbildung 48: Kurz- und langfristige Wachstumswirkungen von Krisen am Beispiel der USA und Spaniens	115
Abbildung 49: BIP und Potentialoutput der Schweizer Wirtschaft, in Mrd. CHF	115
Abbildung 50: Makroökonomische Volatilität	117
Abbildung 51: Einbruch und Erholung des BIP seit 2007	117
Abbildung 52: Verschuldung nach wirtschaftlichen Sektoren (in % des BIP)	118
Abbildung 53: Verhältnis Verschuldung zu Finanzaktiva im nichtfinanziellen Unternehmenssektor (2011)	120
Abbildung 54: Bruttovermögen und Verschuldung der privaten Haushalte,	131
Abbildung 55: Relative Bedeutung der Komponenten des Bevölkerungswachstums	137
Abbildung 56: Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung	138
Abbildung 57: Umlageergebnis der AHV mit und ohne Beiträge der zugewanderten EU/EFTA-Staatsangehörigen	139
Abbildung 58: Bevölkerungsdichte Schweiz im europäischen Vergleich	142
Abbildung 59: Siedlungsfläche in der Schweiz: Zustand und Veränderung	142
Abbildung 60: Entwicklung der Siedlungsflächen, der Bevölkerung und der Arbeitsplätze (VZÄ). Indexiert: 1979/85 = 100%.	143
Abbildung 61: Entwicklung der Zersiedelung in der Schweiz	145
Abbildung 62: Angebotspreise für Mietwohnungen	149
Abbildung 63: Entwicklung der Angebots- und Bestandesmieten in Zürich	150
Abbildung 64: Preise für Eigentumswohnungen (ETW) und Einfamilienhäuser (EFH)	151
Abbildung 65: Raum Genfersee	152
Abbildung 66: Ausmass der Staus	157
Abbildung 67: Verkehrsspitzen nach Fahrzweck	157
Abbildung 68: Schwefeldioxid-Emissionen in 1000 t in der Schweiz	162

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wachstum reales BIP und BIP pro Kopf im internationalen Vergleich	29
Tabelle 2: Ländervergleich Arbeitsproduktivität und Arbeitseinsatz	45
Tabelle 3: Dimensionen und Indikatoren für die Messung des Wohlergehens	63
Tabelle 4: Masse der Ungleichverteilung für die Verteilung der Vermögenskomponenten (in SILC 2011)	77
Tabelle 5: Vermögensverteilung im Jahr 2000 in ausgewählten Ländern.....	78
Tabelle 6: Übersichtstabelle der wachstumspolitischen Massnahmen seit 2004	84
Tabelle 7: Durchschnittliche Wohnfläche pro Bewohner	153
Tabelle 8: Übersichtstabelle zur Umsetzung des Wachstumspakets des Bundesrates im März 2008	189
Tabelle 9: Übersichtstabelle zum Umsetzungsstand der Wachstumspolitik 2008-2011 per Ende 2011	193

Kastenverzeichnis

Kasten 1: Auswirkungen der Frankenstärke auf das Wirtschaftswachstum.....	21
Kasten 2: Schweizerische Wirtschaftsentwicklung im Vergleich mit Nachbarregionen.....	30
Kasten 3: Wird das Produktivitätswachstum der Schweiz statistisch unterschätzt?	46

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

1 Einleitung

1.1 Motivation und Aufbau

Gute staatliche Rahmenbedingungen entscheidend für prosperierende Wirtschaft

Ein internationaler Vergleich verschiedener Wohlstandsstatistiken zeigt klar: Die Schweiz ist eines der reichsten Länder der Erde. Dies, obwohl die Schweiz, anders als andere wohlhabende Länder, über keine nennenswerten natürlichen Rohstoffquellen verfügt, welche auf den weltweiten Märkten teilweise mit hohen Gewinnen verkauft werden können. Es kann deshalb nicht oft genug betont werden, dass der Wohlstand in der Schweiz keine Selbstverständlichkeit ist.

Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig (siehe dazu z.B. Breiding & Schwarz, 2011). Es steht jedoch ausser Zweifel, dass die Rahmenbedingungen, welcher der Staat für wirtschaftliches Handeln setzt, eine zentrale Bedeutung einnehmen. Verhindern staatliche Schranken und Regelungen die ökonomische Entwicklung, wird dies rasch einen direkten Einfluss auf den Wohlstand der Bevölkerung haben. Sind die staatlichen Rahmenbedingungen jedoch gut gesetzt, sind die Aussichten vielversprechend. Nur der Wettbewerb zwischen den wirtschaftlichen Akteuren kann die positive Kraft entfalten, dass sich eine Volkswirtschaft konstant und nachhaltig weiterentwickeln und entsprechend prosperieren kann.

Wachstumspolitik des Bundesrates hat die Arbeitsproduktivität im Fokus

Der Bundesrat hat dies bereits früh erkannt. Er legt schon seit langen grossen Wert auf eine langfristig ausgerichtete und wettbewerbsfreundliche Wachstumspolitik. Insbesondere nach der anhaltenden Wachstumsschwäche der 1990-er Jahre, hat sich der Bundesrat konkret mit verschiedenen wirtschaftspolitischen Reformprojekten auseinandergesetzt, von welchen er sich einen Wachstumsschub erhoffte. Unter dem Titel "Wachstumspolitik" wurden Massnahmen beschlossen, welche in der langen Frist das Wachstum der Arbeitsproduktivität erhöhen sollen indem neue Märkte erschlossen, Handelshürden abgebaut und der Wettbewerb im Inland gefördert werden.

Bereits zu dieser Zeit war für den Bundesrat klar, dass sich eine nachhaltige und langfristig orientierte Wachstumspolitik auf die Qualität und nicht die blossе Quantität des Wirtschaftswachstums fokussieren soll. Die wirtschaftliche Leistung soll nicht nur durch mehr Beschäftigung und Kapital erhöht werden, sondern durch eine effizientere und produktivere Verwendung der Produktionsfaktoren. Dies sollte insbesondere durch eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität im Binnenmarkt erfolgen.

Bundesrat überprüft seine Wachstumspolitik

Gleichwohl wird heute der Begriff des Wirtschaftswachstums, insbesondere die damit verbundenen Nebenwirkungen, in der öffentlichen Diskussion kritischer als in der Vergangenheit beurteilt. Die politischen Entscheidungsträger sind stets gefordert, entsprechende Argumente aufzunehmen und sich damit auseinanderzusetzen. Dieser Diskussion will sich auch der Bundesrat nicht verschliessen. Entsprechend hat er sich entschieden, seine Wachstumspolitik einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen.

Dabei will er insbesondere drei Fragen überprüfen. Erstens, ob eine Wachstumspolitik überhaupt noch notwendig ist - und falls ja - wo sich

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Optimierungsmöglichkeiten bieten. Der Bericht zieht ein erstes Fazit der bisherigen Wachstumspolitik, identifiziert die Stärken und Schwächen der Schweizer Wirtschaftspolitik und eruiert den Handlungsbedarf für eine künftige Stossrichtung einer neuen Wachstumspolitik.

Zweitens erscheint der Zeitpunkt günstig, um wirtschaftspolitische Lehren aus der kürzlich vergangenen Finanzkrise zu ziehen. Insbesondere soll der Frage nachgegangen werden, ob und wie die Widerstandsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft verbessert werden kann.

Drittens stellt sich die Frage, welche unerwünschte Nebenwirkungen einem rein quantitativen Wachstum zuzuschreiben sind und wie solche in ihrer Wirkung abgemildert werden können. Die Erkenntnisse der Analyse zielen darauf ab, eine erste Basis für künftige Reformen zu schaffen, welche eine langfristige und nachhaltige Ausrichtung der Schweizer Wachstumspolitik zum Ziel haben.

Gleichzeitig wurde der Bundesrat vom Parlament mit dem Postulat 13.3907 Susanne Leutenegger Oberholzer "Wachstumsschwäche der Schweiz?" beauftragt, einen Bericht zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz zu erstellen. Der Bericht legt daher ebenfalls dar, wie sich die reale wirtschaftliche Entwicklung des Bruttoinlandprodukts pro Kopf präsentiert, und dies insbesondere im Vergleich zu den Nachbarstaaten bzw. den angrenzenden Regionen. Zudem wird die Verteilungssituation von Einkommen und Vermögen in der Schweiz angesprochen und im internationalen Kontext verglichen.

Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert.

Im ersten Kapitel wird die Motivation für eine Wachstumspolitik noch einmal dargelegt und ihr Wesen erläutert.

Im zweiten Kapitel werden die Zahlen und Fakten zur Entwicklung der Schweizer Volkswirtschaft und der Verteilungssituation in den letzten Jahrzehnten ausführlich dargelegt und aufgezeigt, dass die Produktivitätsentwicklung in den vergangenen Jahren nach wie vor als unbefriedigend einzustufen ist. Zudem werden komplementäre Konzepte zur Wohlstandsmessung gewürdigt, welche das BIP ergänzen.

Im dritten Kapitel wird die bisherige Wachstumspolitik des Bundesrates überprüft.

Im vierten Kapitel werden die Stärken und Schwächen der Rahmenbedingungen für die Schweizer Volkswirtschaft identifiziert und ein entsprechender Handlungsbedarf abgeleitet.

Das fünfte Kapitel konzentriert sich auf die Lehren aus der vergangenen Krise. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, welche ökonomischen Rahmenbedingungen die Widerstandsfähigkeit in einer Krise erhöhen. Die Situation der Schweiz wird an diesen Faktoren gemessen, beurteilt und entsprechend Handlungsbedarf abgeleitet.

Die Nebenwirkungen des Breitenwachstums werden im sechsten Teil behandelt. Dabei wird aufgezeigt, inwiefern sich das Wachstum auf Be-

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

reiche Arbeitsmarkt, Raum- und Siedlungsflächen, Infrastruktur, Wohnungsmarkt und Umwelt auswirken kann und wie allfällige negative Effekte abgefedert werden können.

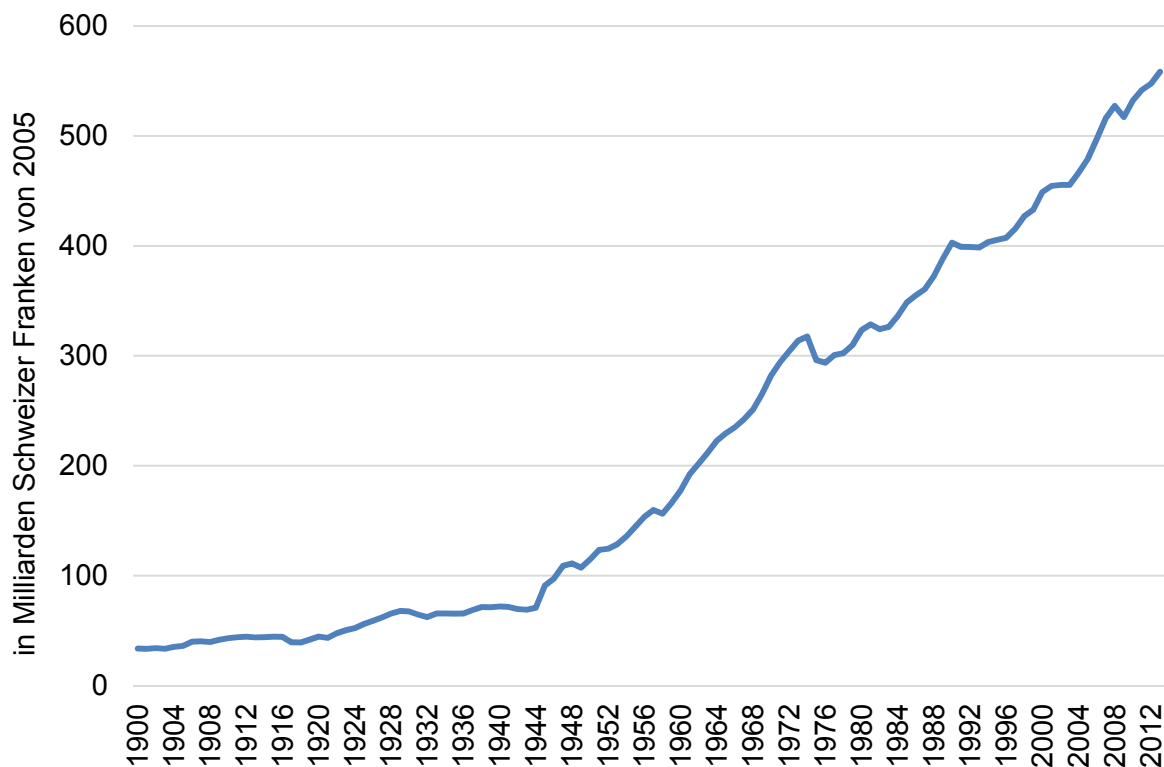
Das siebte Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse der Analyse zusammen und leitet daraus Empfehlungen für die Neue Wachstumspolitik ab.

1.2 Wieso eine Wachstumspolitik?

Das Trendwachstum in Prozent verlangsamt sich, bleibt auf lange Sicht jedoch stark

Die Schweizer Volkswirtschaft erlebte in den 1950-er Jahren eine eindruckliche Beschleunigung der Wirtschaftsentwicklung, die einerseits als "historisch" bezeichnet werden kann und andererseits bis in die Gegenwart anhält. Historisch ist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Sinne einer nie zuvor bekannten Dynamik: Betrug die reale Zunahme des Bruttoinlandproduktes (BIP) 1820-1850 im Jahresdurchschnitt 1,6%, 1850-1900 2,6% und 1900-1950 2,5%, so entwickelte sich das BIP 1950-2000 mit einer Jahresrate von 2,8%. Anhaltend ist die Dynamik, wenn man sich vor Augen hält, dass die durchschnittliche jährliche Wirtschaftsentwicklung seit 2000 immer noch um 1,7% pro Jahr zunahm, obwohl im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts zwei Rezessionen zu verkraften waren - darunter die grösster Finanz- und Wirtschaftskrise der neueren Wirtschaftsgeschichte (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Schätzung des realen BIP der Schweiz seit 1900



Quellen: SECO & Maddison Historical GDP databank

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Die Erhöhung des Lebensstandards war beträchtlich,...	Die Kraft des faktischen Wirtschaftswachstums liegt weniger in der blossen Zunahme der Wirtschaftsleistung gemessen am BIP. Viel wichtiger - und für das alltägliche Leben relevanter - ist die Tatsache, dass erst dieses eindruckliche Wirtschaftswachstum diejenige materielle Wohlstandsentwicklung ermöglichte, die uns heute so selbstverständlich scheint. Dank realem Wirtschaftswachstum erhöht sich der Lebensstandard der Menschen über längere Zeiträume auf beeindruckende Weise.
... ebenso die Steigerung des Wohlergehens	Seit 1800 versechsfachte sich die Weltbevölkerung. Gleichzeitig verdoppelte sich die durchschnittliche Lebenserwartung, und das Realeinkommen verneunfachte sich (Ridley, 2010). Selbst ein Vergleich über kürzere Zeitabschnitte verdeutlicht den Effekt von Wirtschaftswachstum auf das Wohlergehen im Alltag: 2005 stand den Menschen im Vergleich zu 1955 real dreimal mehr Einkommen zur Verfügung; sie konnten dank verbesserter Nahrungsmittelversorgung ein Drittel mehr Kalorien zu sich nehmen und hatten - auch dank drastisch verminderter Kindersterblichkeit - eine um ein Drittel höhere Lebenserwartung. In der Schweiz stehen historische Zeitreihen nur begrenzt zur Verfügung. Illustrativ sind jedoch folgende Entwicklungen beeindruckend (BFS, 1998): Zurzeit als der Bundesstaat gegründet wurde, war rund jedes vierte Kind in seinem ersten Lebensjahr dem Tode geweiht; schon Mitte der 1990-er Jahre betrug die Wahrscheinlichkeit, dass ein Neugeborenes innert 12 Monaten stirbt weniger als 1:200. Ähnliche Erfolge erlaubte der medizinische Fortschritt seit dem späteren 19. Jahrhundert, insbesondere im Bereich von Tuberkulose oder Infektionskrankheiten. ¹
"Mehr" heisst allerdings nicht immer "besser"	Der langfristige technische Fortschritt hat als Spiegelbild der Wirtschaftsentwicklung die Lebensqualität zumindest in den Industrieländern eindeutig und massgeblich erhöht. Doch ist damit auch eine Steigerung der Zufriedenheit der Menschen verbunden? Gemeinhin wird die Steigerung des materiellen Wohlstandes mit einer Zunahme der Lebenszufriedenheit gleichgesetzt. Die sogenannte Glücksforschung hat diesen Automatismus hinterfragt und gibt wichtige Hinweise, inwiefern ein "Mehr" an Wirtschaftsleistung auch mit einem "Mehr" an Lebensqualität in Form von Glückseligkeit einhergeht (Frey & Frey, 2010; Frey & Stutzer, 2009; Bernanke, 2010; Sachverständigenrat, 2010).
Für die Verbesserung des Wohlergehens ist das Wachstum entscheidend	Schon seit dem 18. Jahrhundert interessiert die Frage, warum es Ländern gelingt, wirtschaftlichen Wohlstand zu erzeugen, während andere Länder über Generationen hinweg in Armut leben müssen und keine Aussichten auf die Sicherung selbst elementarer Bedürfnisse haben. Aus ökonomischer Sicht scheint der Befund eindeutig: Wirtschaftswachstum ist für die Wohlstandsentwicklung von Volkswirtschaften von zentraler Bedeutung. Weniger geklärt ist die Frage, welche Determinanten des Wirtschaftswachstums bei welchem Entwicklungsstand von Volkswirtschaften von besonderer Bedeutung sind. Die Wachstumstheorie gibt dazu einigen Anhaltspunkte, welche für eine Wirtschaftspolitik Wegleitung sind (Aghion & Howitt, 2009; Helpman, 2004).

¹ Wobei erste erhebliche Fortschritte gerade bei Infektionskrankheiten schon ab 1880-er Jahre zu verzeichnen waren.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Wachstum ist mit Innovation und Unternehmergeist verbunden

Seit einigen Jahren ist der Begriff Wirtschaftswachstum vermehrt unter politischem Beschuss. Wie schon in den 1970-er und 1980-er Jahren mehren sich die Stimmen, welche auf eine Gesellschaft des „Nullwachstums“ schielen. Dabei wird der Begriff „Wachstum“ häufig als rein quantitatives Phänomen betrachtet. Beim Begriff „Wachstum“ geht es aber nicht in erster Linie darum, dass wir uns mehr als einen Fernseher oder verschiedene Smartphone leisten können. Es ist zentral, Wirtschaftswachstum über die rein quantitative Dimension hinaus zu verstehen. Wachstum entsteht aus dem Antrieb von Menschen, Neues zu entwickeln. Der Innovationsprozess ist untrennbar mit Wirtschaftswachstum und Wohlstand verbunden.

Wachstum hat viele Facetten

Dank Innovation und wirtschaftlicher Entwicklung haben wir gegenwärtig ganz andere Möglichkeiten der Lebensgestaltung als vor dreissig Jahren. Die Arbeitsplätze sind in vielen Sektoren interessanter geworden und viel mehr Gesundheitsrisiken sind jetzt in Betracht genommen.² Wir verfügen über eine x-fach grössere Auswahl an Unterhaltungsmöglichkeiten oder Freizeitaktivitäten. Und ebenso bedeutend: Es gibt heutzutage eine Vielzahl an persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten. Viele Menschen können einer Weiterbildung nachgehen oder wählen Teilzeitarbeit, um persönliche Lebensziele zu verwirklichen.

Ebenso grosse Errungenschaften des richtig verstandenen Wirtschaftswachstums sind die hohe Lebenserwartung von 20 Jahren nach Antritt der Pensionierung oder die Wochenarbeitszeiten, welche unvergleichbar tiefer liegen als die früheren 70 Arbeitsstunden pro Woche zu Zeiten unserer Urgrosseltern. Und auch der medizinische Fortschritt schafft eine Lebensqualität, von der man früher nur träumen konnte. Ein dauerhaftes nachhaltiges Wachstum ermöglicht schliesslich die Finanzierung eines leistungsfähigen Sozialstaates sowie eines reichhaltigen kulturellen Angebotes.

Im Unterschied zur Wachstumstheorie, welche den langfristigen Trend der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung im Fokus hat, interessieren bei der Konjunkturbeobachtung zyklische Schwankungen etwa des gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrades oder auch Schwankungen einzelner gesamtwirtschaftlicher Grössen wie Wertschöpfung, Beschäftigung, Zinsen, Wechselkurse oder Preise. Die Analyse von Konjunkturzyklen erlaubt die wirtschaftspolitisch relevante "momentane" Lagebeurteilung einer Volkswirtschaft und unterscheidet typischerweise saisonale Schwankungen, Phasen der Wirtschaftserholung, Boom-Phasen, Phasen der Wirtschaftsverlangsamung oder Rezessionen. Hingegen wird, vereinfacht gesagt, das langfristige Trendwachstum durch Veränderungen auf der gesamtwirtschaftlichen Angebotsseite bestimmt und die Konjunkturschwankungen um diesen Trend herum durch Veränderungen auf der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageseite. Beim Trendwachstum geht es also die Frage, wie viel insgesamt produziert werden kann. Es geht damit um Veränderungen der Produktionsmöglichkeiten, also der geleisteten Arbeitsstunden, des eingesetzten Kapitals und der Produktivität. Denn während aus Sicht der Konjunkturentwicklung davon ausgegangen wird, dass den gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazi-

² OECD (2014e) „Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz“, Bericht im Rahmen des zweiten mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP2-IV), Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 12/13, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Bern.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

täten Grenzen gesetzt sind, können sich aus Sicht der Wachstumstheorie längerfristig die Produktionsmittel und damit die maximal produzierbare Menge an Gütern und Dienstleistungen ausweiten. Die zur Produktion benötigten Ressourcen, die sogenannten Produktionsfaktoren, sind so gesehen längerfristig keine fixe Grösse. Der langfristige Wachstumsprozess basiert auf einer Akkumulation von Produktionsfaktoren sowie auf deren verbessertem Zusammenwirken.

Wachstumspolitik soll Reformbedarf identifizieren

Damit die Schweiz eine erfolgreiche Volkswirtschaft bleibt und die damit verbundenen positiven Wirkungen entfaltet werden ist es unabdingbar, dass sich die Wirtschaftspolitik konsequent auf das Schaffen von guten und langfristig ausgerichteten Rahmenbedingungen konzentriert und den Haushalten und Unternehmen optimale Möglichkeiten bietet, sich zu entfalten. Die Wachstumspolitik des Bundesrates kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten, indem Reformbedarf identifiziert und angegangen wird. Dadurch werden die Voraussetzungen geschaffen, dass die Schweizer Volkswirtschaft auch in Zukunft prosperieren kann.

2 Zahlen und Fakten zur wirtschaftlichen Entwicklung

2.1 Die Wirtschaftsentwicklung der Schweiz

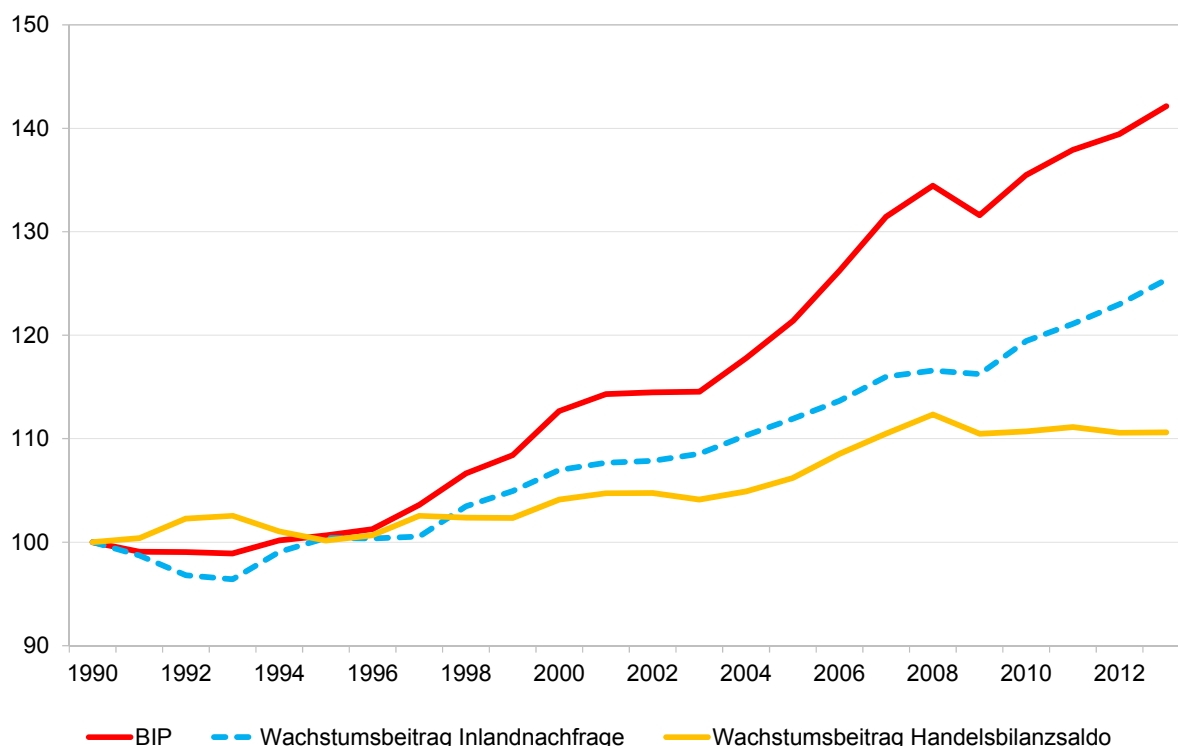
2.1.1 Gesamtwirtschaftliche Tendenzen der letzten Jahre

Verbesserte Schweizer Wirtschaftsentwicklung nach der Jahrtausendwende...

Nach dem für die Schweiz wirtschaftlich enttäuschenden Jahrzehnt der neunziger Jahre, welche durch eine hartnäckige Wachstumsschwäche und eine steigende Arbeitslosigkeit gekennzeichnet waren, hat sich das Bild seit der Jahrtausendwende zum Besseren gewandelt. Die wirtschaftliche Dynamik, gemessen am realen Bruttoinlandprodukt (BIP), entwickelte sich seither mehrheitlich schwungvoll aufwärts (vgl. Abbildung 2). Mit durchschnittlich 2% pro Jahr über die letzten zehn Jahre (2003-2013) hat sich die Wachstumsdynamik im Vergleich zu den neunziger Jahren (1,3% von 1992-2002) klar verstärkt.

Abbildung 2: Reales Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz

Jährliche BIP-Entwicklung, Inlandnachfrage und Aussenhandel, Indizes 1990=100



Quelle: SECO

... in wechselvoller weltwirtschaftlicher Grosswetterlage: Globaler Aufschwung mündete in die schwere Finanz- und Wirtschaftskrise, die

Die vergangenen Jahre waren dabei durch eine wechselvolle konjunkturelle Grosswetterlage geprägt. In einer ersten Phase von 2003 bis 2007 partizipierte die Schweiz am globalen Aufschwung und verbuchte ein kräftiges BIP-Wachstum, welches sowohl durch Impulse vom Aussenhandel als auch von der Inlandnachfrage (Konsumausgaben, Bau- und Ausrüstungsinvestitionen) getrieben wurde (in Abbildung 2 zeigt sich dies in einer steigenden Tendenz der Wachstumsbeiträge von der Inlandnachfrage und vom Aussenhandel). 2008 erfolgte dann die Zäsur

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

bis heute nachwirkt

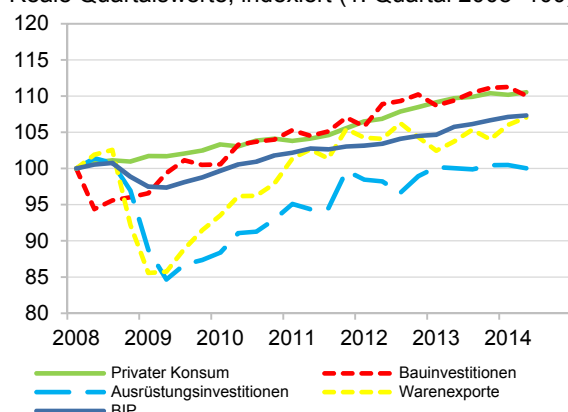
der Finanzkrise mit anschliessenden weltwirtschaftlich schwierigen Jahren. Gerade in dieser krisengeprägten Phase erwies sich die Schweizer Wirtschaft indes als erfreulich widerstandsfähig. Zwar war 2009 ein scharfer Wirtschaftseinbruch unvermeidbar, dem jedoch eine rasche Erholung folgte. Die positive BIP-Entwicklung der jüngsten Vergangenheit ist umso bemerkenswerter, als die Schweiz ab 2011 zusätzlich durch die Schuldenkrise im Euroraum belastet wurde. Diese beeinträchtigte erstens die Konjunktur in der bedeutendsten Schweizer Exportregion und löste zweitens einen zeitweilig massiven Aufwertungsdruck auf den Franken aus.

Schweizer Wirtschaft erwies sich als erfreulich krisenfest, gestützt durch robuste Konjunktur im Inland

Die konjunkturelle Robustheit der Schweizer Wirtschaft in den letzten Jahren ist in erster Linie der ungebrochen aufwärtsgerichteten Inlandkonjunktur zuzuschreiben. Stützende Impulse kamen dabei vom zuwanderungsbedingt erhöhten Bevölkerungswachstum sowie dem seit Jahren herrschenden Tiefzinsen. Diese Faktoren begünstigten insbesondere die Bauinvestitionen und den privaten Konsum und liessen diese solide expandieren (vgl. Abbildung 3). Schwach verlief demgegenüber die Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen, die sich bislang nur schleppend erholen konnten und ihr Vorkrisenniveau noch nicht wieder erreicht haben. Diese relative Schwäche der Unternehmensinvestitionen ist kein Schweiz-spezifisches Phänomen, sondern war in den letzten Jahren in vielen Ländern festzustellen. Die relativ schwach ausgelasteten Kapazitäten in den exportorientierten Sektoren sowie die lange vorherrschende Unsicherheit über die Wirtschaftsaussichten dämpfte offenbar - trotz historisch tiefer Zinsen - die Investitionsneigung bei vielen Unternehmen.

Abbildung 3: BIP-Verwendungskomponenten

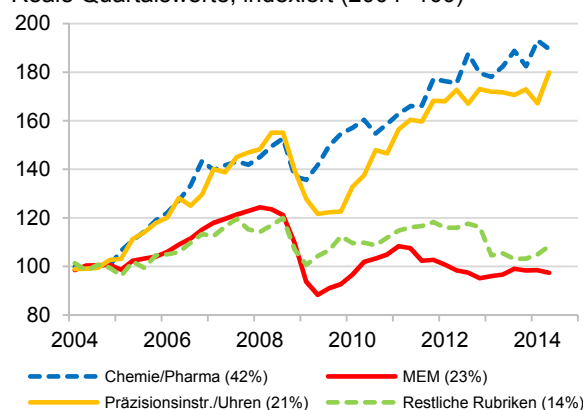
Reale Quartalswerte, indexiert (1. Quartal 2008=100)



Quelle: SECO

Abbildung 4: Exporte nach Branchen

Reale Quartalswerte, indexiert (2004=100)



Quelle: SECO

Exportentwicklung durch Frankenstärke und EU-Rezession gedämpft, aber immerhin konnte eine

Im Exportbereich hinterliessen die vielenorts gedrückten Auslandmärkte und die wechselkursbedingt angespannte Konkurrenzfähigkeit in den letzten Jahren unübersehbare Bremsspuren. Vom Aussenhandel kamen seit der Finanzkrise keine positiven Impulse mehr für das BIP-Wachstum. Die Exporte erholten sich vom Einbruch 2009, stagnierten seit 2011 aber weitgehend. Immerhin lässt sich festhalten, dass eine tiefe Exportkrise, wie sie teilweise im Sommer 2011 auf dem Höhepunkt der Frankenhausse befürchtet worden war, vermieden werden konnte.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Krise der Exportwirtschaft verhindert werden

Dies massgeblich dank der Euro-Untergrenze der Nationalbank, welche dazu beigetragen hat, die Verschärfung der wechselkursbedingten Konkurrenzfähigkeit in erträglichen Grenzen zu halten. Daneben gilt es auch zu beachten, dass sich hinter dem Exportgesamtbild eine heterogene Entwicklung verschiedener Exportkategorien verbirgt (vgl. Abbildung 4). Ausreisser nach oben bilden die robusten Pharma- und Uhrenexporte (zusammen über die Hälfte der schweizerischen Warenexporte), die sich dank guter Marktpositionierung als relativ resistent gegenüber dem widrigen Umfeld erwiesen haben und seit der Krise weiter zulegen konnten, während auf der anderen Seite die Exporte der Maschinen-, Metall- und Elektroindustrie eine hartnäckige Flaute verzeichnen.

Kasten 1: Auswirkungen der Frankenstärke auf das Wirtschaftswachstum

Die steigende Verunsicherung an den internationalen Finanzmärkten über die Schuldenkrise im Euroraum führte im Verlauf von 2011 zu einer Flucht der Anleger in den "sicheren Hafen" Schweizer Franken und trieb diesen gegenüber Euro, US-Dollar und vielen weiteren Währungen in ungeahnte Höhen. Ein erster Kulminationspunkt wurde anfangs August 2011 erreicht, als sich der Euro-Franken-Kurs kurzzeitig der Parität näherte. Erst durch die Wechselkurs-Untergrenze der SNB vom 6. September 2011, welche am 15. Januar 2015 wieder aufgehoben wurde, konnte die Frankenhausse während einer längeren Zeit gestoppt und die Währungslage beruhigt werden. Trotz dieser erfolgreichen Massnahme, durch die eine weitere Aufwertung zeitweise verhindert wurde, blieb der Franken in den letzten Jahren aber weiterhin hoch bewertet. Die fortgesetzte Frankenstärke spiegelt sich auf breiter Basis im handelsgewichteten realen (d.h. um Inflationsunterschiede bereinigten) Wechselkursindex. Dieser bildete sich gegenüber seinem Höchststand des Sommers 2011 zurück, liegt aber immer noch rund 10% über seinem langjährigen Durchschnitt. Seit der Aufhebung des Mindestkurses am 15. Januar 2015 hat sich der Franken erneut massiv gegenüber allen Währungen aufgewertet. Damit hat sich der Franken um über 15% aufgewertet. Noch ist es zu früh, um die präzisen Auswirkungen dieser jüngsten Aufwertung abzuschätzen, denn noch ist unsicher, bei welchem Niveau sich der Wechselkurs mittelfristig einpendeln wird.

Eine ausgeprägte Frankenstärke beeinträchtigt die preisliche Konkurrenzfähigkeit von Schweizer Firmen gegenüber Wettbewerbern aus dem Ausland. Erfahrungsgemäss besonders betroffen sind die exportorientierten Wirtschaftsbereiche wie die verarbeitende Industrie und der Tourismus. Die Konstellation der letzten Jahre mit einem starken Franken und einer schwachen Wirtschaftslage in vielen Auslandsmärkten, insbesondere in der EU, dämpfte die schweizerischen Exporte spürbar. Die Exportentwicklung (Waren und Dienstleistungen) stagnierte in der Schweiz weitgehend und verlief damit schwächer als etwa in Deutschland, dessen Exporteure nicht unter dem Problem der Währungsstärke zu leiden hatten. Dies schlug sich auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. So ging in der verarbeitenden Industrie, die stark vom Export getrieben ist, die Beschäftigung 2012 und 2013 zurück, während der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungstrend in diesen Jahren positiv war.

Immerhin konnte eine tiefe Exportkrise (mit deutlichen Exportrückgängen), wie sie teilweise im Sommer 2011 auf dem Höhepunkt der Frankenhausse befürchtet worden war, vermieden werden. Dazu beigetragen hat erstens die temporäre Euro-Untergrenze der Nationalbank, welche die Frankenstärke milderte und den Unternehmen eine gewisse Planungssicherheit gab. Zweitens wirkte sich die Robustheit einzelner Exportbranchen wie namentlich Pharma stabilisierend auf die gesamte Exportentwicklung aus.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Ein Gegengewicht zur Frankenstärke bildete in den letzten Jahren die robuste Inlandkonjunktur. Insbesondere die erhöhte Zuwanderung und die anhaltend tiefen Zinsen stimulierten die inländischen Bauinvestitionen und die private Konsumnachfrage.

Das entschlossene Gegensteuern der Nationalbank und die robuste Inlandkonjunktur haben entscheidend dazu beigetragen, dass die negativen Auswirkungen der Frankenstärke auf die schweizerische Konjunktur begrenzt blieben und das positive Wirtschaftswachstum anhielt. Dahinter steht allerdings eine ungleichmässige Entwicklung nach Sektoren. Diese hängt auch mit der Frankenstärke zusammen, weil die verschiedenen Wirtschaftsbereiche unterschiedlich betroffen sind. Während nämlich die exportorientierten Sektoren unter der starken Währung leiden, werden auf der anderen Seite die Immobilienmärkte und die Bauwirtschaft durch die rekordtiefen Zinsen über Gebühr stimuliert, was Risiken für Übertreibungen und Ungleichgewichte birgt.

Über die Konjunktur hinaus kann die Überbewertung der Währung einen Hysterese-Effekt verursachen, der das langfristige Wirtschaftswachstum beeinträchtigt. Wenn ein Wirtschaftssektor aufgrund der Stärke einer Währung nicht mehr wettbewerbsfähig ist und sich in ein anderes Land verlagern muss, ist es in der Folge schwierig, ähnliche wirtschaftliche Tätigkeiten an diesen Produktionsstandort zurückzubringen. Solange ein Land die technischen Kompetenzen und die Investitionskapazität trotz der notwendig gewordenen Standortverlagerungen beibehält, kann dieser Hysterese-Effekt eine beschleunigte Strukturentwicklung darstellen, um die Aufgaben im Rahmen der Wertschöpfungskette neu zu verteilen, was langfristig weniger schädlich ist.

Wirtschaftsentwicklung nach Branchen

International ausgerichtete Bereiche wie die (Export)Industrie und der Finanzsektor bis zur Krise wachstumsstark, seither im Gegenwind

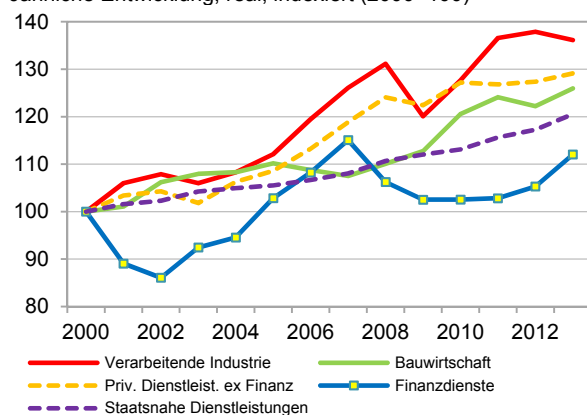
Die wechselnden weltwirtschaftlichen Grosswetterlagen des vergangenen Jahrzehnts spiegeln sich erwartungsgemäss auch in der Branchenentwicklung. Über die gesamte Periode 2001 bis 2013 verzeichnete mit der (verarbeitenden) Industrie zwar ein klassischer Exportsektor die grösste Wertschöpfungszunahme (kumuliert um gut 35%, vgl. Abbildung 5). Seit der Finanzkrise 2008 hat das Bild jedoch gedreht. In den letzten Jahren wuchsen Wertschöpfung und Beschäftigung vorwiegend in den binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren, während die Exportsektoren Federn lassen mussten. So gingen etwa in der verarbeitenden Industrie, einem klassischen Exportsektor, seit der Finanzkrise per Saldo 35'000 Arbeitsstellen verloren.³ Diesem negativen Trend konnten sich nur einzelne Subbranchen – wie etwa die gut laufende Pharmaindustrie – entziehen. Auch im Tourismus (Hotellerie: -6700 Stellen) sowie bei den Banken (-4000 Stellen) war die Tendenz negativ.

³ In Vollzeitäquivalenten gerechnet, für die Periode 3. Quartal 2008 bis 3. Quartal 2014.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 5: Wertschöpfungsentwicklung Sektoren

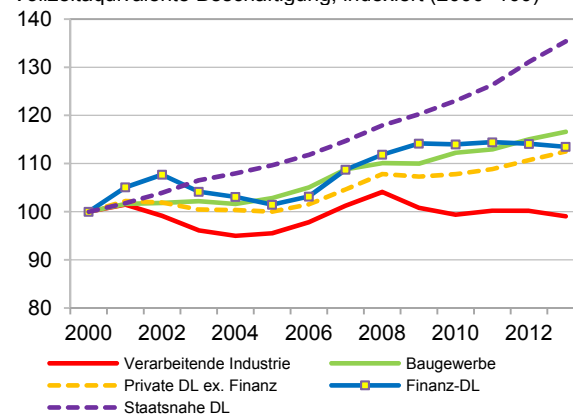
Jährliche Entwicklung, real, indexiert (2000=100)



Quelle: SECO

Abbildung 6: Beschäftigungsentwicklung Sektoren

Vollzeitäquivalente Beschäftigung, indexiert (2000=100)



Quellen: BFS, SECO

Binnenwirtschaftlich ausgerichtete Bereiche, namentlich das Baugewerbe und private Dienstleistungen ausserhalb des Finanzsektors, in den letzten Jahren im Hoch

Demgegenüber durchlebten viele binnenwirtschaftlich ausgerichtete Branchen in den letzten Jahren eine starke Phase mit steigender Wertschöpfung und Beschäftigung. Zu den prosperierenden Branchen zählt neben dem Baugewerbe der weitgefächerte Bereich der privaten Dienstleistungsbranchen (ausserhalb des Finanzsektors), wobei hier ein breites Spektrum besteht, welches - u.a. Gross-/Detailhandel, Gastgewerbe, Information/Kommunikation, Immobilienwesen, Freie Berufe - und entsprechend eine grosse Spannweite besteht. Besonders kräftig expandierten unternehmensbezogene Dienstleistungsbranchen, zu denen etwa Unternehmens-, Steuer- und Rechtsberatung sowie Architekten gehören und in denen seit der Finanzkrise rund 35'000 zusätzliche Arbeitsstellen geschaffen wurden.

Staatsnahe Dienstleistungen wie das Gesundheitswesen mit stetiger, kräftiger Expansion

Weiter an Terrain gewonnen haben ausserdem die durch öffentliche Dienstleistungen geprägten Bereiche wie Gesundheitswesen, Erziehung/Bildung, öffentliche Verwaltung. Diese sogenannten staatsnahen Dienstleistungen, die sich erfahrungsgemäss eher stetig und wenig konjunktursensibel entwickeln, verzeichneten über die letzten Jahre kontinuierliche Zuwächse. Insbesondere die Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen weist in der Schweiz, wie in vielen anderen Industrieländern, allein schon aufgrund langfristiger Trends (demografische Alterung, medizinischer Fortschritt) eine steigende Tendenz auf, die in den letzten Jahren durch das Bevölkerungswachstum noch zusätzlich angetrieben wurde. Damit verzeichneten die staatsnahen Dienstleistungen über die letzten Jahre das höchste Beschäftigungswachstum aller Sektoren; von 2000-2013 um rund 35% bzw. fast 3% pro Jahr. Getrieben wurde dieses vor allem durch den Gesundheitssektor.

Positive Entwicklung der Binnen-sektoren in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Ländern

In vielen anderen westeuropäischen Ländern entwickelten sich die binnenorientierten Wirtschaftsbereiche in den letzten Jahren bei weitem nicht so schwungvoll wie in der Schweiz, verschiedentlich sogar rückläufig. Dies ist eine Folge des unterschiedlichen Wirtschaftsumfelds: Insbesondere kriselnde Länder wie Spanien und Italien sahen sich mit einer rückläufigen Konsum- und Investitionsnachfrage sowie öffentlichem Spardruck konfrontiert, der auch die staatsnahen Bereiche nach unten drückte.

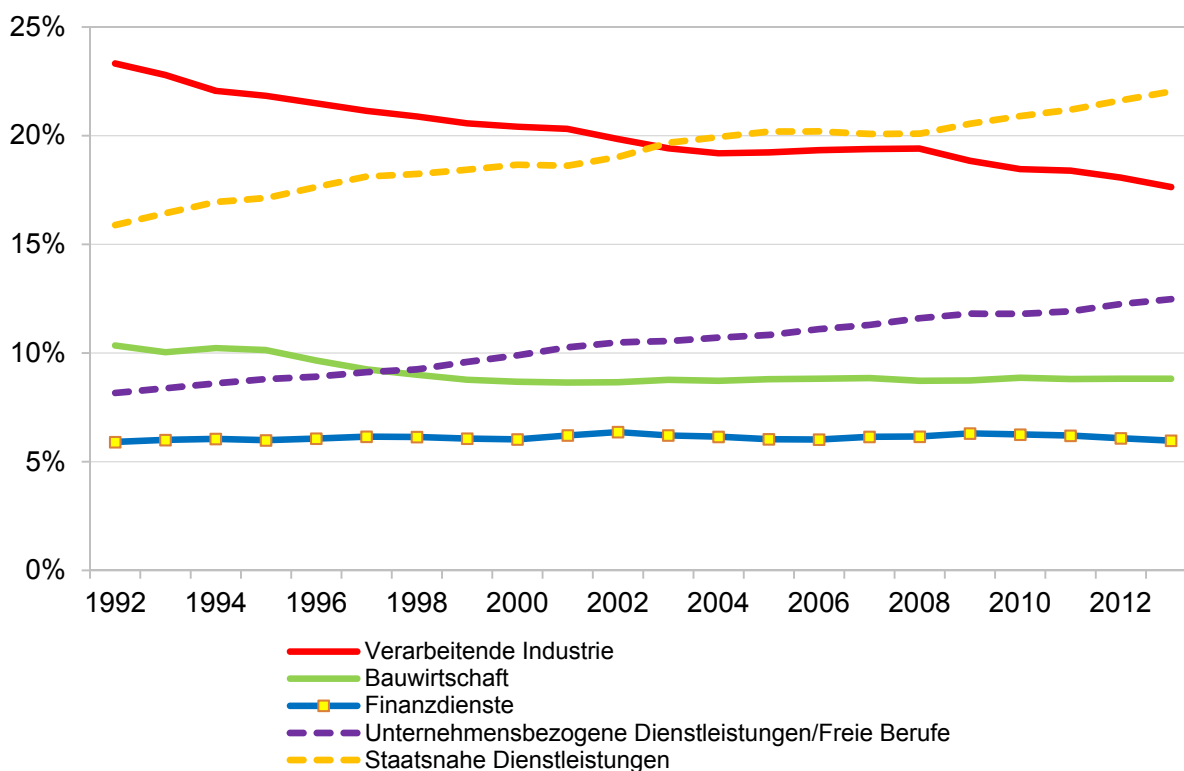
Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Fortgesetzte Verschiebung der Beschäftigung weg von der Industrie hin zu Dienstleistungsbranchen (Tertiärisierung)

Insgesamt erstreckte sich mehr als die Hälfte des gesamtschweizerischen Beschäftigungswachstums seit der Finanzkrise auf die staatsnahen Bereiche. Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung wächst seit langem relativ kontinuierlich (von 16% 1992 auf 22% 2013, vgl. Abbildung 7), spiegelbildlich zum sinkenden Trend in der Industrie. Zusehends an Bedeutung gewinnen die privaten unternehmensbezogenen Dienstleistungen; ihr Beschäftigungsanteil stieg über die letzten 20 Jahre von 8% auf 12,5%. Dass sich die Beschäftigung langfristig vom Industriesektor zu den Dienstleistungen verschiebt, stellt in hoch entwickelten Volkswirtschaften mit demografischer Alterung eine normale Entwicklung dar (Tertiärisierung). Dieser grundlegende Trend wurde in den letzten Jahren durch die konjunkturelle Divergenz zwischen Inland und Ausland noch verstärkt.

Abbildung 7: Verschiebung der Beschäftigungsanteile verschiedener Branchen

%-Anteil der Beschäftigung der Branche an der Gesamtbeschäftigung (Vollzeitäquivalente)



Quellen: BFS, SECO

Gut behauptete Schweizer Arbeitsmarktstärke

Die Schweiz ist bezüglich Arbeitsmarkt seit jeher im europäischen Quervergleich gut aufgestellt; die Arbeitsmarktbeteiligung (Partizipation) ist hoch und die Arbeitslosigkeit tief. Diese traditionelle Stärke konnte auch in den schwierigen letzten Jahren bewahrt werden. Seit 2005 nahm die Beschäftigung stetig zu, nur 2009 unterbrochen durch einen kurzen, aber relativ milden Beschäftigungsrückgang infolge der Finanzkrise. Die Erwerbstätigenquote (der Anteil der erwerbstätigen Personen an der Gesamtbevölkerung im erwerbsfähigen Alter) hielt sich in der Schweiz über das letzte Jahrzehnt auf ihrem hohen Niveau von fast 80% (vgl. Abbildung 8). Spiegelbildlich blieb die Arbeitslosigkeit tief. Die international standardisierte Arbeitslosenquote gemäss Eurostat (vgl. Abbildung 9) stieg seit der Finanzkrise zwar leicht an (von knapp 4% auf rund 4,5%),

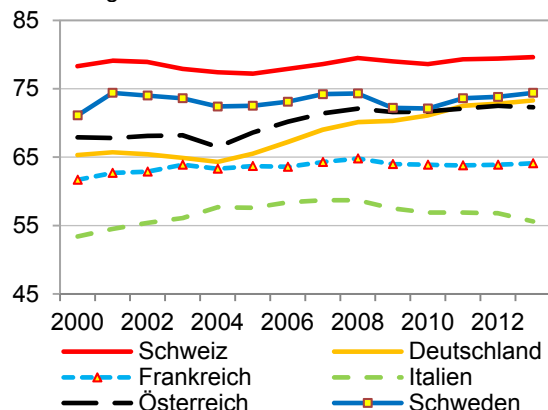
Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

was indes vor allem konjunkturell bedingt sein dürfte und sich mit festigendem Aufschwung in den nächsten Jahren wieder korrigieren sollte. Bei der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt sich für die Schweiz über die letzten Jahre kein Anstieg, was im markanten Gegensatz zu zahlreichen anderen Ländern steht.

... im Gegensatz zur stark verschlechterten Arbeitsmarktentwicklung in vielen Ländern

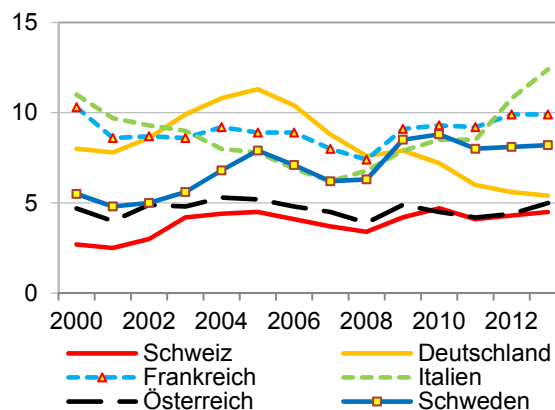
Viele andere Länder sahen sich in den letzten Jahren mit einer deutlichen Verschlechterung ihrer Arbeitsmarktlage konfrontiert. In Italien etwa die Verbesserungen bis zur Krise (steigende Erwerbstätigenquote, Abnahme der Arbeitslosigkeit) seither wieder gänzlich erodiert. In anderen Ländern wie Spanien oder Griechenland war die Verschlechterung noch ausgeprägter. Aber es gibt auch positive Gegenbeispiele wie Deutschland, wo das Zusammenspiel von exportgetragenen Aufschwung und Arbeitsmarktreformen in den letzten Jahren dazu führte, dass die Erwerbstätigenquote in den letzten zehn Jahren von 65% auf fast 75% gestiegen und die Arbeitslosenquote deutlich gesunken ist.

Abbildung 8: Erwerbstätigenquote nach Ländern
Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter in Prozent



Quelle: Eurostat

Abbildung 9: Arbeitslosenquoten nach Ländern
in Prozent der Erwerbstätigen



Quelle: Eurostat

2.1.2 Wirtschaftswachstum der Schweiz im internationalen Vergleich

BIP-Wachstum: Schweiz mauserte sich vom Nachzügler der neunziger Jahre zum internationalen Vorreiter

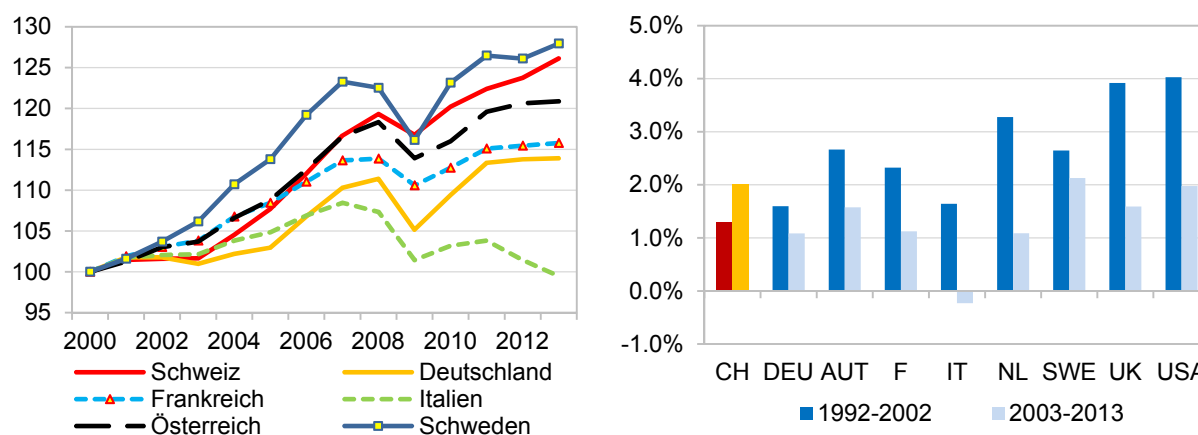
Generell sollte die Entwicklung der Schweiz nicht isoliert, sondern im internationalen Kontext analysiert werden. Gerade für kleine offene Volkswirtschaften wie die Schweiz spielt das ausserwirtschaftliche Umfeld eine entscheidende Rolle für die Wirtschaftsentwicklung. So hinterlässt ein gedämpftes weltwirtschaftliches Umfeld wie in den letzten Jahren auch in der Schweiz unweigerlich gewisse Bremsspuren. Hingegen wäre eine nachhinkende Wachstumsdynamik in einer prosperierenden Weltwirtschaft ein ernstes Schwäche-signal. Durch die stärkere Wachstumsdynamik seit der Jahrtausendwende schneidet die Schweizer Wirtschaft im internationalen Vergleich mittlerweile wesentlich besser ab als noch in den neunziger Jahren, in denen sie zu den wachstumsschwächsten OECD-Ländern gehörte. Einen ersten illustrativen Eindruck gibt die Abbildung 10: nachdem sich in den neunziger Jahren

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

das reale BIP der Schweiz deutlich schwächer als in anderen westeuropäischen Ländern entwickelt hatte, wuchs die Schweizer Wirtschaft in den letzten zehn Jahren robust (linke Grafik von Abbildung 10). Vergleicht man das durchschnittliche BIP-Wachstum der beiden Perioden 1992-2002 sowie 2003-2013, zeigt sich die relative Verbesserung der Schweizer Wirtschaft noch klarer (Abbildung 10, rechte Grafik). In der Schweiz erhöhte sich das reale BIP-Wachstum von durchschnittlich 1,3% pro Jahr in den Jahren 1992-2002 auf 2% im Zeitraum 2003-2013. Im Gegensatz dazu hat sich das durchschnittliche BIP-Wachstum in vielen europäischen Ländern, aber auch in den USA im Zehn-Jahres-Vergleich abgeschwächt.

Abbildung 10: Entwicklung des realen BIP im internationalen Vergleich

Linke Grafik: Jährliche Entwicklung, indexiert (2000=100); Rechte Grafik: Durchschnittliche Wachstumsraten



Quellen: BFS, SECO, Eurostat

Gute Performance der Schweiz seit der Finanzkrise

Besonders positiv ragt die Schweiz bei der Bewältigung der Jahre seit der Finanzkrise heraus. Erstens war der Einbruch des BIP vergleichsweise mild und zweitens die anschliessende Erholung besonders kräftig. In den Nachbarländern des Euroraums verlief diese jüngste Periode verhaltener. Der Euroraum als Ganzes verzeichnet seit der Finanzkrise einen Wachstumsknick und hat beim realen BIP das Vorkrisenniveau noch nicht wieder erreicht. Dies allerdings bei grossen Unterschieden zwischen den Mitgliedsländern: In Italien, wie auch in anderen Euro-Peripherieländern, fiel die Wirtschaft im Sog der anschliessenden Staatsschuldenkrise sogar in eine hartnäckige und schwere Rezession, während sich etwa Österreich und Deutschland gut behaupten konnten. Während in vielen europäischen Ländern die Finanz- und Schuldenkrisen nicht bloss vorübergehend (während einigen Quartalen) die Konjunktur gedämpft haben, sondern tiefgreifende Anpassungen auslösen (z.B. Fiskalkonsolidierung, Entschuldung Privatsektor, Bankenprobleme), die das Wachstum über längere Zeit hemmten und noch weiter hemmen können, nimmt sich die Krise in der Schweiz wie eine kurze Episode ohne sichtbare Auswirkungen auf den Wachstumspfad aus. Entscheidend für diese vergleichsweise stabile Wachstumsentwicklung ist (wie bereits unter 2.1.1 ausgeführt), dass in der Schweiz den negativen Effekten der internationalen Krisen sowie der Frankenstärke auf die Exportsektoren kompensierende Effekte der erhöhten Zuwanderung und

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

der rekordtiefen Zinsen auf die inländische Konsum- und Baukonjunktur gegenüberstanden.

BIP-Wachstum pro Kopf:

Wirtschaftswachstum bereinigt um das Bevölkerungswachstum

Allerdings gilt es zu beachten, dass das erhöhte Bevölkerungswachstum der vergangenen Jahre (2003-2013 im Durchschnitt gut 1% pro Jahr) zwar einerseits das BIP-Wachstum gestützt hat, andererseits aber zugleich bedeutet, dass sich die Wirtschaftsleistung auf mehr Köpfe verteilt. Daher ist für die Beurteilung der wirtschaftlichen Wohlstandsentwicklung eine Pro-Kopf-Betrachtung sinnvoll. Bereinigt man die BIP-Entwicklung um das Bevölkerungswachstum (bezogen auf die Wohnbevölkerung), erhält man das BIP-Wachstum pro Einwohner, welches oftmals - auch in diesem Bericht - vereinfachend als BIP-Wachstum pro Kopf bezeichnet wird.⁴ Das BIP pro Kopf gilt als einer der wichtigsten Indikatoren, mit dem die längerfristige wirtschaftliche Entwicklung und der Lebensstandard eines Landes beurteilt werden kann. Bei wachsender Bevölkerung liegt das BIP-Wachstum pro Kopf rein rechnerisch stets tiefer als das BIP-Wachstum.⁵

Beim Pro-Kopf-Wachstum schneidet die Schweiz weniger herausragend, aber ebenfalls verbessert ab

Abbildung 11 zeigt die Entwicklung des realen BIP pro Kopf der Schweiz im internationalen Vergleich, analog zur BIP-Entwicklung in Abbildung 10. Hier schneidet die Schweiz über die letzten Jahre weniger eindrücklich ab. Seit der Finanzkrise entwickelte sich das Pro-Kopf-BIP der Schweiz relativ flach; es liegt gut fünf Jahre danach erst wenig über dem Vorkrisenniveau. Ein ähnliches Bild zeigt sich allerdings auch in Ländern wie Schweden, Deutschland und Österreich. Düster sieht es in Italien aus, dessen Pro-Kopf-BIP seit 2008 um rund 12% gefallen ist. Wie die rechte Grafik zeigt, verliefen auch beim BIP-Wachstum pro Kopf die neunziger Jahre in der Schweiz deutlich unterdurchschnittlich, und seither hat sich das Bild verbessert. Das reale BIP pro Kopf der Schweiz stieg von 0,7% in den Jahren 1992-2002 auf 1,1% im Zeitraum 2003-2013. Im Gegensatz zu dieser leichten Verstärkung verzeichneten viele andere Ländern über die letzten zehn Jahre eine Verlangsamung.

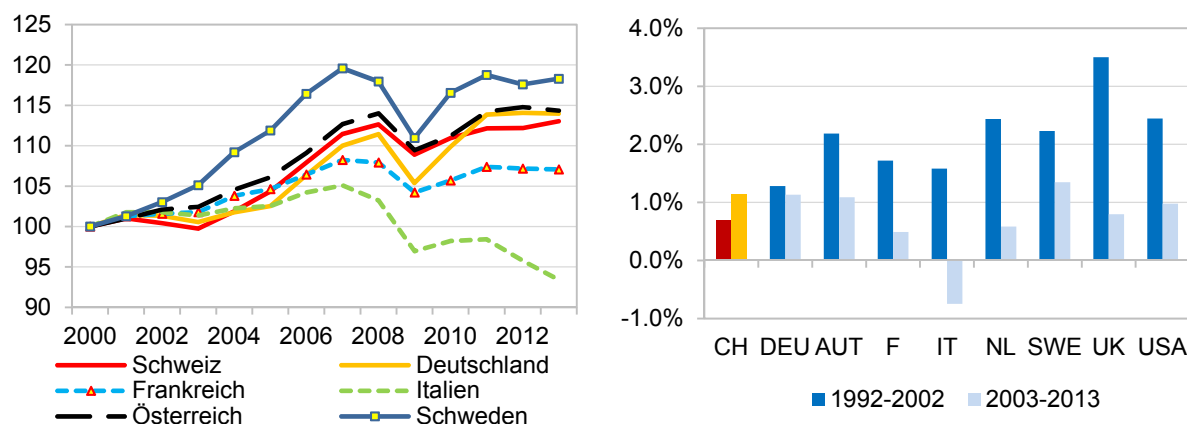
⁴ Zur methodischen Erläuterung vgl. z.B. BFS (2013c). Der vom BFS verwendete Begriff "BIP pro Einwohner" ist am präzisesten, weil der gesamtwirtschaftliche Output (BIP) zur Wohnbevölkerung in Relation gesetzt wird. Gebräuchlicher in der ökonomischen Analyse ist aber der Begriff "BIP (bzw. BIP-Wachstum) pro Kopf", der auch im Rahmen dieses Wachstumsberichts verwendet wird.

⁵ Aus diesem definitionsmässigen Sachverhalt abzuleiten, dass Bevölkerungswachstum per se keine positiven Auswirkungen auf das BIP-Wachstum pro Kopf haben kann, wäre indes ein Fehlschluss. Wie sich eine wachsende Bevölkerung auf das BIP-Wachstum pro Kopf auswirkt, ist komplex und hängt von vielen Einflussfaktoren ab (z.B. Veränderung der Beschäftigungs- und Qualifikationsstruktur, Brancheneffekte, etc.).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 11: Entwicklung des realen BIP pro Kopf im internationalen Vergleich

Linke Grafik: Jährliche Entwicklung, indexiert (2000=100); Rechte Grafik: Durchschnittliche Wachstumsraten



Quellen: BFS, SECO, Eurostat

Detaillierter Ländervergleich zeigt eine deutliche relative Wachstumsverbesserung der Schweiz

Die relative Wachstumsverbesserung der Schweiz im internationalen Vergleich kommt bei Einbezug weiterer Länder noch mehr zum Ausdruck. Zur Ergänzung der Grafiken enthält die Tabelle 1 für die Schweiz sowie 14 weitere Länder (diverse EU-Länder, skandinavische Länder, USA) die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten des BIP-Wachstums (linke Seite der Tabelle) und des BIP-Wachstums pro Kopf (rechte Seite) für die beiden Zeiträume 1992-2002 und 2003-2013, letztere zusätzlich unterteilt in die Vorkrisenperiode 2003-2007 und die Krisenjahre 2008-2013.

Schweiz von der roten Laterne der neunziger Jahre in die Spitzengruppe

Hatte die Schweiz in der Periode 1992-2002 sowohl beim BIP-Wachstum als auch beim Pro-Kopf-BIP-Wachstum unter den hier betrachteten 15 Ländern die rote Laterne inne, gehörte sie in dem Zeitraum 2003-2013 zur Spitzengruppe; Rang 2 beim BIP-Wachstum sowie Rang 3 beim BIP-Wachstum pro Kopf. Beim Pro-Kopf-Wachstum bewegte sich die Schweiz über die vergangenen zehn Jahre in einer ähnlichen Grössenordnung wie Deutschland, Österreich oder auch die USA; nur die schwedische Wirtschaft expandierte noch leicht stärker.

Auch beim Pro-Kopf-Wachstum schneidet die Schweiz im Ländervergleich gut ab

Über die letzten fünf Jahre seit der Finanzkrise fiel das Pro-Kopf-BIP-Wachstum der Schweiz mit 0,2% pro Jahr zwar unbestreitbar bescheiden aus. Aber selbst dies nimmt sich international noch recht passabel aus. Die Schweiz zählt damit zu den wenigen Ländern, die in den letzten Jahren einen Rückgang des BIP pro Kopf vermeiden konnten. Wie wichtig die relative Betrachtung im internationalen Kontext ist, belegt der Blick auf die neunziger Jahre, als die Schweiz zwar ein höheres Pro-Kopf-Wachstum (0,7%) als zuletzt verzeichnete, was jedoch in einer prosperierenden Weltkonjunktur absolut enttäuschend war.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Tabelle 1: Wachstum reales BIP und BIP pro Kopf im internationalen Vergleich

Mittlere jährliche Wachstumsrate über verschiedene Zeiträume und jeweiliger Rang der Schweiz

	BIP-Wachstum				BIP-Wachstum pro Kopf			
	1992-2002	2003-13			1992-2002	2003-13		
			2003-07	2008-13			2003-07	2008-13
Schweiz	1.3%	2.0%	2.8%	1.3%	0.7%	1.1%	2.1%	0.2%
Deutschland	1.6%	1.1%	1.7%	0.5%	1.3%	1.1%	1.7%	0.6%
Frankreich	2.3%	1.1%	2.1%	0.3%	1.7%	0.5%	1.3%	-0.2%
Italien	1.6%	-0.2%	1.3%	-1.4%	1.6%	-0.7%	0.7%	-1.9%
Spanien	3.6%	1.1%	3.9%	-1.0%	2.7%	-0.1%	1.9%	-1.5%
Niederlande	3.3%	1.1%	2.6%	-0.1%	2.4%	0.6%	2.2%	-0.7%
Belgien	2.3%	1.4%	2.5%	0.5%	1.9%	0.7%	1.9%	-0.3%
Luxemburg	5.5%	2.6%	4.7%	0.7%	3.6%	0.5%	3.0%	-1.3%
Österreich	2.7%	1.6%	2.6%	0.6%	2.2%	1.1%	2.1%	0.2%
Dänemark	2.6%	0.5%	1.7%	-0.7%	2.1%	0.1%	1.8%	-1.1%
Finnland	3.3%	1.2%	3.9%	-0.8%	2.8%	0.8%	3.5%	-1.3%
Norwegen	4.0%	1.6%	2.6%	0.6%	3.3%	0.4%	1.8%	-0.6%
Schweden	2.6%	2.1%	3.8%	0.6%	2.2%	1.3%	3.2%	-0.2%
Grossbritannien	3.9%	1.6%	3.2%	0.2%	3.5%	0.8%	2.5%	-0.5%
USA	4.0%	2.0%	3.0%	0.9%	2.4%	1.0%	2.0%	0.1%
Durchschnitt	3.0%	1.4%	2.8%	0.2%	2.3%	0.6%	2.1%	-0.6%
Rang Schweiz	15	3	7	1	15	2	5	3

Quellen: BFS, SECO, Eurostat, OECD

Die positive Entwicklung des Pro-Kopf-Wachstums seit der Krise ist auch ein Beleg, dass die Schweiz in den letzten Jahren nicht bloss ein durch Bevölkerungswachstum aufgeblähtes Breitenwachstum verzeichnete, wie manchmal behauptet wird. Dass die Schweiz in schwierigem weltwirtschaftlichem Umfeld und trotz der Zusatzbelastung des starken Frankens ein steigendes Pro-Kopf-Wachstum erzielen konnte, ist erfreulich. Einzig Deutschland, dessen Wirtschaft in den letzten Jahren dank boomender Exporte - dies nicht zuletzt dank der guten preislichen Wettbewerbsfähigkeit innerhalb des Euroraums - eine robuste Wirtschaftsentwicklung verzeichnete, wies in den letzten Jahren (bei annähernd stagnierender Bevölkerung) ein noch stärkeres BIP-Wachstum pro Kopf als die Schweiz auf.

Zusammenspiel mehrerer Faktoren massgebend für die Wachstumsverbesserung

Alles in allem lässt sich bilanzieren, dass die Schweizer Wirtschaft die langwierige Wachstumsschwäche der neunziger Jahre überwunden hat und sich in den letzten Jahren in schwierigem Fahrwasser solide behaupten konnte. Massgeblich für die Aufhellung des Wachstumsbilds ist ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren. Erstens fielen gewichtige Bremsfaktoren der ersten Hälfte der neunziger Jahre weg, namentlich die Immobilienkrise und die längere Zeit restriktive Geldpolitik. Zweitens konnten in wichtigen wirtschaftspolitischen Schlüsselfeldern Verbesserungen erreicht werden.

- 1) Die Immobilienkrise war ausgestanden, und der Bausektor konnte sich erholen.
- 2) Die Geldpolitik der SNB war entschlossen stabilitätsorientiert, zugleich aber umsichtig konjunkturgerecht ausgerichtet.
- 3) Die erfolgreiche Konsolidierung der Staatsfinanzen. Nachdem die öffentlichen Haushalte in den neunziger Jahren in wachsende

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Defizite und Schulden abgerutscht waren, konnte dieser negative Trend über die letzten zehn Jahre wieder gekehrt werden. Hierzu trugen sowohl die Schuldenbremse als auch die mehrheitlich positive Wirtschaftsentwicklung bei. Dank der relativ gesunden Staatsfinanzen musste die Schweiz in den letzten Jahren, im Gegensatz zu einigen anderen Ländern, keine drastischen Konsolidierungsmassnahmen ergreifen.

- 4) Durch die bilateralen Verträge mit der EU wurde ein solides institutionelles Rahmenwerk für die schweizerisch-europäischen Wirtschaftsbeziehungen geschaffen (vgl. hierzu Kapitel 2.1.3).
- 5) In den letzten Jahren wurden in der Schweiz verschiedene wirtschaftspolitische Reformen umgesetzt, welche das Wachstum ebenfalls erhöht haben dürften (Vgl. hierzu Kapitel 3).

Kasten 2: Schweizerische Wirtschaftsentwicklung im Vergleich mit Nachbarregionen

Ergänzend zur Betrachtung auf Gesamtländerebene macht es Sinn, die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz im Vergleich zu ausgewählten Nachbarregionen zu betrachten. Gerade grosse Volkswirtschaften wie Deutschland oder Italien sind erfahrungsgemäss durch ein erhebliches regionales Gefälle geprägt (Nord-Süd resp. Ost-West). Einige an die Schweiz angrenzende Bundesländer bzw. Regionen sind überdurchschnittlich wirtschaftsstark, gemessen an ihrem jeweiligen Landesdurchschnitt. Namentlich gilt dies für Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg sowie Norditalien.

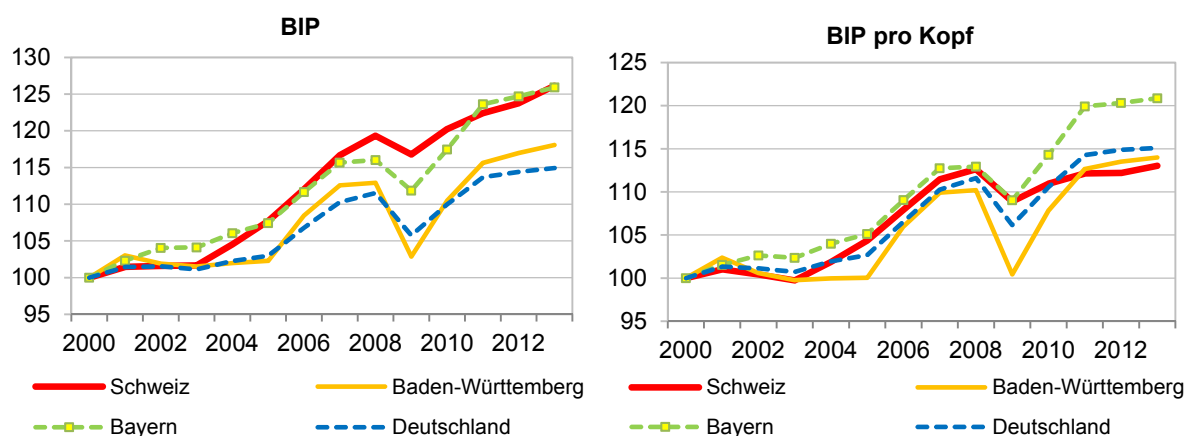
Abbildung 12 zeigt die reale BIP-Entwicklung der Schweiz im Vergleich zu Baden-Württemberg und Bayern (sowie Gesamtdeutschland als Referenzmassstab).⁶ Grundsätzlich bestätigt sich bei dieser regionalen Betrachtung der Befund des nationalen Vergleichs weitgehend: Beim BIP-Wachstum (linke Grafik) schneidet die Schweiz über die letzten Jahre überdurchschnittlich gut ab, wobei in Bayern die Wirtschaftsdynamik ebenfalls hoch - sogar noch minim stärker als in der Schweiz - war. Beim BIP-Wachstum pro Kopf (rechte Grafik) fällt die Schweiz demgegenüber etwas ab, insbesondere im Vergleich zu Bayern. Dies widerspiegelt allerdings in erster Linie die Wachstumsstärke Deutschlands in den letzten Jahren und keine Wachstumsschwäche der Schweiz: Wie der vorangegangene Ländervergleich gezeigt hat, verlief das Pro-Kopf-Wachstum in der Schweiz in den letzten Jahren relativ gut.

Dass Bayern und Baden-Württemberg in den letzten Jahren auf Pro-Kopf-Basis stärker gewachsen sind als die Schweiz, erstaunt nicht angesichts des Umstands, dass ihre Exportsektoren im Gegensatz zur Schweiz nicht mit dem belastenden Faktor Frankenstärke konfrontiert waren, sondern im Gegenteil innerhalb des Euroraums eine hohe preisliche Wettbewerbsfähigkeit aufweisen.

⁶ In Deutschland sind aktuelle Statistiken für das reale BIP-Wachstum auf regionaler Basis verfügbar, was in anderen Ländern zum Teil nicht der Fall ist (z.B. die österreichischen Bundesländer).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

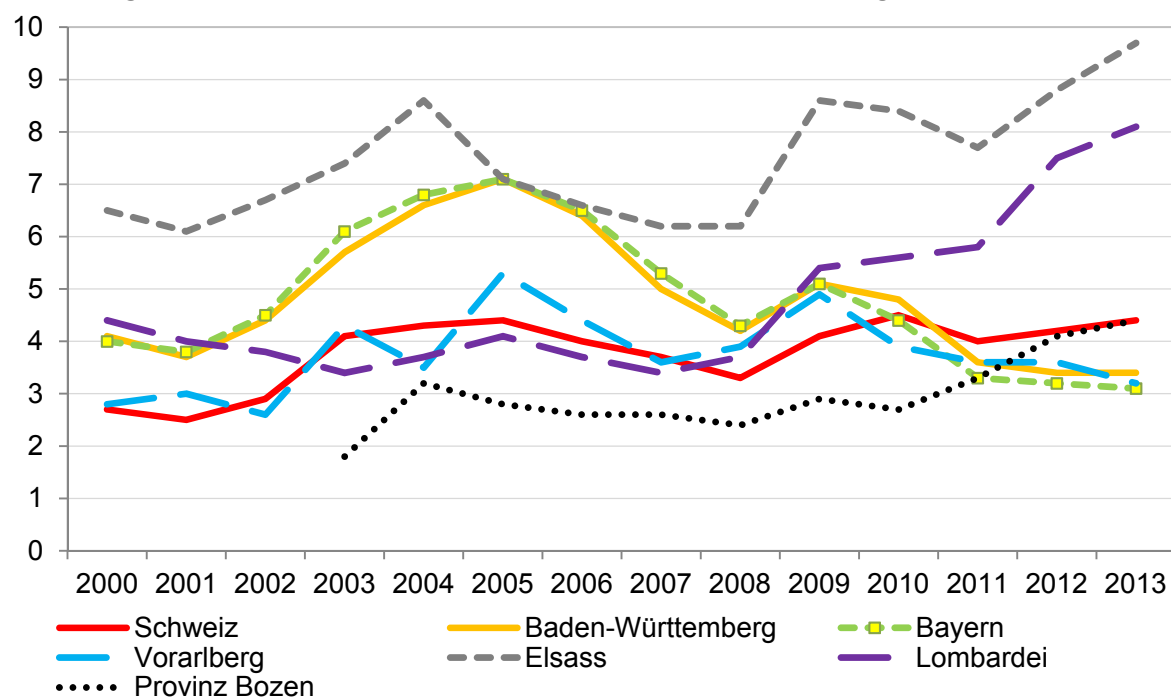
Abbildung 12: Reales BIP-Wachstum der Schweiz im Vergleich zu Nachbarregionen
(Index, 2000=100)



Quellen: BFS, nationale und regionale Statistikämter Deutschland

Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz im Vergleich mit diversen Nachbarregionen (jeweils harmonisierte Arbeitslosenquoten gemäss Eurostat), zeigt sich ein gemischtes Bild. Die standardisierte Arbeitslosenquote bewegte sich in den letzten zehn Jahren relativ stabil in einer schmalen Bandbreite von 3,5 bis 4,5%. Demgegenüber sanken die entsprechenden Quoten in Bayern und Baden-Württemberg seit 2005, im Gleichklang mit dem nationalen Trend, deutlich und liegen mittlerweile tiefer als in der Schweiz, ebenso in Vorarlberg (Arbeitslosenquoten 2013: Baden-Württemberg 3,4%, Bayern 3,1%, Vorarlberg 3,2%, Schweiz 4,4%). Auch dies dürfte aber eher ein Spiegelbild der starken Wirtschaftsentwicklung in Deutschland bzw. Österreich sowie der strukturellen Arbeitsmarktreformen in Deutschland sein und keine Schwäche der Schweiz. Im internationalen Vergleich ist die schweizerische Arbeitslosenquote nach wie vor tief, und andere Nachbarregionen wie das Elsass oder die Lombardei verzeichneten eine steigende Arbeitslosigkeit (Abbildung 13).

Abbildung 13: Arbeitslosenquoten in % (harmonisierte Quoten gemäss Eurostat)



Quelle: Eurostat

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

2.1.3 Exkurs: Wirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen Abkommen I mit der Europäischen Union

Unklare Auswirkungen der Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung"	Die neuen Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung wurden in der Abstimmung über die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" am 9. Februar 2014 angenommen. Derzeit ist ungeklärt, was dies für die Bilateralen Abkommen insgesamt bedeutet und welche Konsequenzen dies für die Schweizer Wirtschaft und das Wirtschaftswachstum hat.
EU-Marktzugang als Antwort auf die Krise der 1990er Jahre	<p>Ausschlaggebend für den Abschluss der sieben bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) vom 21. Juni 1999 (Bilaterale I) waren die Reformbemühungen der Schweiz nach der Ablehnung des EWR-Beitritts und das schwache Wirtschaftswachstum in den 1990er Jahren. Dem drohenden wirtschaftlichen Abstieg der Schweiz sollte dabei mit der Sicherung des Zugangs zum sich dynamisch entwickelnden EU-Binnenmarkt entgegengewirkt werden. Zahlreiche Schweizer Firmen befürchteten, dass sie aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Integration in der EU gegenüber ihren Konkurrenten im EU-Raum schlechter gestellt würden. Entsprechend kam der Frage des Marktzugangs in der Wirtschaftspolitik der Schweiz eine hohe Bedeutung zu.</p> <p>Schweizer Firmen bewerten das Freizügigkeitsabkommen (FZA) - eines der Abkommen der Bilateralen I - heute als das wirtschaftlich bedeutendste Abkommen.⁷ Diese Einschätzung der Firmen deutet darauf hin, dass der Marktzugang dank der bilateralen Abkommen deutlich verbessert werden konnte. Die Frage des Marktzugangs ist damit in den Hintergrund getreten. Von der dadurch gestiegenen Exportnachfrage können die Unternehmen profitieren, weil durch das Abkommen die Rekrutierungsmöglichkeiten verbessert wurden und die für die Produktion notwendigen Fachkräfte verfügbar sind.</p> <p>Seit Inkrafttreten der Abkommen hat sich die Schweizer Wirtschaft von ihrer Wachstumsschwäche erholt und in Bezug auf die Wachstumsperformance im Vergleich mit anderen Ländern deutlich aufgeholt. Die Schweiz konnte seit der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise sogar ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum im Vergleich mit anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften erzielen (siehe die Ausführungen im Kapitel 2.1.2).</p>
Positive Auswirkungen auf das BIP	Verschiedene Studien ⁸ zeigen, dass die Bilateralen I zum überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum der Schweiz beigetragen haben. ⁹ Dabei wird alleine die Auswirkung der <i>Personenfreizügigkeit</i> auf das BIP

⁷ Vgl. BAKBASEL (2013): Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung.

⁸ Vgl. KOF (2008): Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft; Stalder P. (2008): Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum. Die Volkswirtschaft 11-2008; Stalder P. (2010): Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 146 (4); Siegenthaler M. und J.-E. Sturm (2012): Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU/EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz. KOF Studien 36; Sheldon G., Ensar Can & Nathalie Ramel, 2013, Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz", Study mandated by the Schweizerische Arbeitgeberverband, Basel.

⁹ Zu ähnlichen Ergebnissen kamen diverse Studien, die vor Inkrafttreten der Abkommen verfasst wurden. Vgl. Müller, T. und J. Grether (1999) „Langfristige Auswirkungen der Integration der Schweiz in Europa“, Laboratoire d'économie appliquée, Université de Genève; Müller, A. und van Nieukoop, R., (1999) „EU-Integration der Schweiz

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

auf 1.04 Prozent (im Jahr 2007) bis 3.2 Prozent (im Jahr 2008) geschätzt. Im Jahr 2008 betrug das BIP etwa 527 Mrd. CHF. Das BIP ohne das FZA wäre im Jahr 2008 somit zwischen 5.5 Mrd. CHF und 17 Mrd. CHF tiefer ausgefallen. Positive Auswirkungen hatte die höhere Verfügbarkeit von Fachkräften zudem auf die Investitionen (1 bis 3.4 Prozent höheres Niveau).

Das FZA und die damit einhergegangene Zuwanderung stehen im Fokus einer Vielzahl von Studien. Sie zeigen, dass die Zuwanderung der letzten Jahre in erster Linie nachfragegesteuert war und in Bereichen stattgefunden hat, in denen auch Einheimische gute Beschäftigungsmöglichkeiten haben. Die zugewanderten Arbeitskräfte treten im Arbeitsmarkt hauptsächlich komplementär zu den einheimischen Fachkräften auf, weshalb negative Effekte der Zuwanderung auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung der Einheimischen auf einzelne Arbeitsmarktsegmente beschränkt bleiben. Es gibt sogar Anzeichen, dass die Zuwanderung der letzten Jahre die Arbeitslosigkeit der Einheimischen insgesamt reduziert und auch deren Beschäftigungsanteil erhöht hat. Es ist aber möglich, dass sich die mit der Personenfreizügigkeit gestiegene Zuwanderung regional unterschiedlich ausgewirkt hat. Studien hierzu fehlen derzeit weitgehend. Während verschiedene Studien keine signifikanten Effekte der Zuwanderung auf die Lohnentwicklung finden, weisen andere eine gedämpfte Lohnentwicklung bei hochqualifizierten Arbeitnehmern oder einen gewissen Lohndruck bei Niedrigqualifizierten aus. Den verschiedenen Analysen ist gemeinsam, dass die geschätzten Auswirkungen auf die Löhne gemessen an den konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen der letzten zehn Jahre als sehr gering einzustufen sind.

Neben der verbesserten Verfügbarkeit von Fachkräften im Rahmen des FZA hatten die Bilateralen I dank dem verbesserten Zugang ausländischer Anbieter zum Schweizer Markt positive Auswirkungen auf den Wettbewerb und damit die Preise im Inland. Positiv waren insbesondere die Auswirkungen - über den erleichterten Zugang zum Binnenmarkt der EU - auf die Exporte verschiedener Sektoren der Schweizer Wirtschaft. Diese Effekte werden in den gesamtwirtschaftlichen Studien jedoch mehrheitlich nicht explizit modelliert. Die positiven Auswirkungen auf die Exporte werden damit unterschätzt. Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass der Effekt der Bilateralen I in den Studien zum Teil auch überschätzt wird, da andere Reformmassnahmen und internationale Entwicklungen im Bereich des Marktzugangs seit Inkrafttreten der Abkommen umgesetzt wurden. Insgesamt ist deshalb anzumerken, dass die Ergebnisse der Studien mit Unsicherheiten behaftet sind.

Beständiger Marktzugang ist sektoriell von grosser Bedeutung

Eine Studie¹⁰ untersucht spezifisch die Auswirkungen der einzelnen Marktzugangsabkommen für den gesamten Unternehmenssektor. Gemäss der Studie führten die Abkommen zu einem zusätzlichen Wachs-

- wirtschaftliche Auswirkungen“, ECOPLAN, Bern; Bärlocher, J., Schips, B. und Stalder, P. (1999), „Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz“ Konjunkturforschungsstelle, ETHZ, Zürich; Vaterlaus, S., Himmel, M., Koellreuter, C. und Simmons-Süer, B. (1999), „Alternative EU-Integrationszenarien der Schweiz, wirtschaftliche Auswirkungen gemäss dem BAK-Makromodell“, BAK Konjunkturforschung Basel AG.

¹⁰ Bühler, S., M. Helm, und M. Lechner (2011). "Trade Liberalization and Growth: Plant-Level Evidence from Switzerland," Economics Working Paper Series 1133, University of St. Gallen, School of Economics and Political Science.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

tum der betroffenen Firmen von 1 bis 2 Prozent in den ersten sechs Jahren nach Inkrafttreten der Abkommen. Die von den Abkommen besonders betroffenen Firmen konnten gar ein zusätzliches Wachstum von 4 bis 5 Prozent verzeichnen.

Neben den gesamtwirtschaftlichen Analysen liegen diverse Studien vor, welche die spezifischen Auswirkungen der einzelnen Abkommen auf verschiedene Sektoren beleuchten. Diese zeigen, dass insbesondere dem Abkommen über die *technischen Handelshemmnisse* eine weitreichende Bedeutung zukommt:¹¹ Im Jahr 2011 waren Exporte im Umfang von rund 32 Mrd. CHF davon betroffen; d.h. etwa ein Viertel aller in die EU exportierten Industrieprodukte konnten dank diesem Abkommen ohne zweifache Konformitätsprüfung bzw. ohne Anpassung an andere Vorschriften in die EU exportiert werden. Das Abkommen hat gemäss einer Studie zu direkten Kosteneinsparungen von 0.5 bis 1 Prozent der gesamten Produktwerte geführt, was im Jahr 2011 rund 160-320 Mio. CHF entsprach.

Das *Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (AöB)* gewährleistet Schweizer Unternehmen den gleichberechtigten Zugang zu den öffentlichen Ausschreibungen im EU-Raum. Zudem steht in Fällen von nicht ordnungsgemässen Auftragsvergaben den Schweizer Unternehmen der Zugang zu den europäischen Rechtsmittelverfahren offen. Das bilaterale Abkommen erweitert den Geltungsbereich des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) auf die Gemeinde- und Bezirksebene, sowie auf weitere Sektoren (bspw. den Schienenverkehr). Diese Bereiche umfassen einen wichtigen Teil der öffentlichen Beschaffungen in der EU. So profitieren Schweizer Firmen von einer Gleichbehandlung mit der Konkurrenz aus der EU und mit der Konkurrenz aus jenen Drittstaaten, mit denen die EU in diesen Bereichen beschaffungsrelevante Marktzugangsverpflichtungen eingegangen ist. Im Jahr 2007 konnten Schweizer Firmen insgesamt ca. 900 Mio. € bis 1.09 Mrd. € an öffentlichen Aufträgen aus dem EU-Raum gewinnen. Umgekehrt erhöhte der Zugang von EU-Firmen zum Schweizer Beschaffungsmarkt die Wettbewerbsintensität und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Beschaffungen in der Schweiz. 2013 wurden von den 1'830 Beschaffungen des Bundes im Umfang von gesamthaft rund 5.2 Mrd. CHF 126 Beschaffungen mit einem Gesamtwert von 400 Mio. CHF in die EU vergeben. Nicht zuletzt ermöglicht das Abkommen auch eine unbürokratische Zusammenarbeit und Lösung von Marktzugangsproblemen zwischen den Schweizer Behörden und der Europäischen Kommission sowie der für die Beschaffungen zuständigen Entscheidungsträger in den EU-Mitgliedstaaten. So konnte beispielsweise im Kontakt mit der Europäischen Kommission eine italienische Massnahme rückgängig gemacht werden, die eine Bewilligung des italienischen Finanzamtes als Teilnahmebedingung für öffentliche Ausschreibungen in Italien erforderlich machte und somit Schweizer Anbieter diskriminierte.

Das *Landverkehrsabkommen* öffnet den Strassen- und Schienenverkehrsmarkt für den Transport von Personen und Gütern zwischen der Schweiz und der EU. Gleichzeitig enthält es Vorgaben hinsichtlich des Gebührenrahmens der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe

¹¹ Loridan, M., Les Approches bilatérales de réduction des OTC entre la Suisse et la CE, Université de Genève, Département d'Economie politique, Oktober 2008.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

(LSVA). Ungefähr ein Viertel der Einnahmen daraus stammt von ausländischen Transporteuren, was seit Inkrafttreten im Jahr 2002 bis 2012 insgesamt 4.13 Mrd. CHF entspricht. Die LSVA trägt zur Finanzierung der Bahninfrastruktur in der Schweiz bei und ist ein wichtiges Instrument zur Verlagerung des Gütertransports auf die Schiene. Mit dem Landverkehrsabkommen hat die EU diese Verlagerungspolitik anerkannt. Der wirtschaftliche Nutzen des Abkommens besteht vorab in der erhöhten Effizienz. So stieg die durchschnittliche Beladung eines LKW von 6.3 Tonnen im Jahr 2000 auf 11.3 Tonnen 2012. Ohne die LSVA und andere Verlagerungsinstrumente - namentlich die NEAT und die Bahnreform - würden laut Schätzungen¹² zusätzlich jährlich rund 650'000 bis 700'000 schwere Strassenfahrzeuge die Alpen passieren. Eine Studie schätzt, dass die daraus resultierenden Produktivitätseffekte zu einer langfristigen Erhöhung des BIP von 0.2 Prozent führen.¹³

Bedeutsam ist das *Landwirtschaftsabkommen* vor allem in Bezug auf den Abbau von Handelshemmnissen, die sich beispielsweise auf Produktvorschriften, Zulassungsbestimmungen, sanitäre und phytosanitäre Regelungen und ähnliches beziehen (nicht-tarifäre Handelshemmnisse). Darüber hinaus beinhaltet es auch eine Liberalisierung im tarifären Bereich. Im Rahmen des Landwirtschaftsabkommens wurde beispielsweise der Käsehandel mit der EU liberalisiert. Seit Inkrafttreten des Abkommens hat der Handel von Agrarprodukten und verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten mit der EU deutlich zugenommen. So haben sich die Exporte in die EU mehr als verdoppelt (von 2.6 Mrd. CHF im Jahre 2002 auf 5.5 Mrd. CHF im 2013). Die Importe haben ebenfalls markant zugenommen, von 6.5 Mrd. CHF im Jahr 2002 auf 8.7 Mrd. CHF im Jahr 2013. Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte sind allerdings vom Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens von 1972 abgedeckt, das im Rahmen der Bilateralen II revidiert wurde. Somit kann nicht die gesamte Zunahme der Agrarexporte auf die Bilateralen I zurückgeführt werden.¹⁴

Die Bedeutung des *Luftverkehrsabkommens (LVA)* lässt sich anhand der beobachteten Entwicklungen im Passagierverkehr beschreiben. So stieg die Zahl der Passagiere auf den Strecken zwischen der EU und der Schweiz zwischen 2001 und 2013 um 57 Prozent, während die gesamte Passagierzahl auf schweizerischen Flughäfen um 40 Prozent zunahm. Der Anteil des EU-Passagierverkehrs am gesamten internationalen Verkehr der Schweiz hat sich zwischen dem Jahr 2001 und dem Jahr 2013 von 61 Prozent auf 72 Prozent erhöht. Das LVA hat diesen Wachstumstrend unterstützt. Allgemein kommt die mit dem LVA verbesserte Verkehrsanbindung der Schweiz dem Wirtschaftsstandort zugute. Ausserdem ist basierend auf der Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) der Zugang zum europäischen Markt für Schweizer Entwicklungs- und Herstellerbetriebe stark vereinfacht.

¹² Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2013; Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, UVEK.

¹³ Vaterlaus, S., Himmel, M., Koellreuter, C. und Simmons-Süer, B. (1999), „Alternative EU-Integrationszenarien der Schweiz, wirtschaftliche Auswirkungen gemäss dem BAK-Makromodell“, BAK Konjunkturforschung Basel AG, Basel.

¹⁴Vgl. BAKBASEL (2012): „Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU“, Auftrag BLW und Breitschmid, C. (2012): „Agrarfreihandel Schweiz-EU: Analyse vor dem Hintergrund der Käsemarkt Liberalisierung“, Basler Schriften zur europäischen Integration 99.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Das *Forschungsabkommen* ist im Hochschulbereich, aber auch im Rahmen der Forschungsanstrengungen von Firmen von Bedeutung. Als direkter volkswirtschaftlicher Nutzen ist der positive finanzielle Rückfluss durch die Forschungsrahmenprogramme (FRP) der EU (im 6. FRP betrug dieser 19.2 Mio. CHF; zusätzliche 75 Mio. CHF gingen an internationale Organisationen mit Sitz in der Schweiz) zu werten. Mit den Rückflüssen aus den jüngsten 7. FRP konnten rund 8'000 Arbeitsplätze in der Schweiz geschaffen werden. Insbesondere für KMU ist die Finanzierung der Forschung über die FRP essentiell; diese erhielten im 6. FRP 14 Prozent von den der Schweiz zufließenden Mitteln. Das erlaubte es teilnehmenden Schweizer KMU, rund einen Drittel ihrer Kosten für Forschung und Entwicklung zu finanzieren.¹⁵ Neben dem Verlust des oben dargestellten direkten volkswirtschaftlichen Nutzens im Falle eines Ausschlusses der Schweiz von den FRP wären öffentliche und private Institutionen in einem grösseren Umfang betroffen, weil sie damit bei der Rekrutierung und Bindung von Talenten deutlich an Attraktivität verlieren würden. Die fehlende Möglichkeit sich an Ausschreibungen auf europäischer Ebene zu beteiligen, und der daraus resultierende Verlust an Prestige, den der Erfolg an solchen verleiht, würden als Folge haben, dass die ehrgeizigsten Wissenschaftler - vor allem Nachwuchsforschende - andere Arbeitsplätze in Europa bevorzugen.

Rechtssicherheit und stabile Rahmenbedingungen als wichtige Standortfaktoren

Neben den direkten volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Bilateralen I aufgrund des verbesserten Zugangs zum EU-Binnenmarkt und der besseren Verfügbarkeit von Fachkräften, liegt der Wert der Bilateralen I für Schweizer Unternehmen und die Schweizer Volkswirtschaft zusätzlich in der - auf den Abkommen basierenden - erhöhten Rechtssicherheit. Des Weiteren können Probleme, die sich beim Marktzugang ergeben, dank der auf den Abkommen basierenden institutionalisierten Zusammenarbeit mit den Institutionen der EU in der Regel effizient gelöst werden. So geht beispielsweise der regelmässige Austausch in den Gemischten Ausschüssen der einzelnen Abkommen und die Zusammenarbeit auf technischer Ebene weit über die Möglichkeiten der Lösungsfindung im Rahmen der Institutionen der WTO hinaus.

Quantitative Studien unterschätzen Bedeutung für den Wirtschaftsstandort

Die einzelnen Abkommen haben damit bedeutende positive Auswirkungen auf die Schweizer Volkswirtschaft insgesamt. Eine eindeutige Quantifizierung der Wichtigkeit der Abkommen in ihrer Gesamtheit kann allerdings nicht vorgenommen werden, weil neben den direkten Auswirkungen einzelner Abkommen auch indirekte Auswirkungen und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Abkommen potenziell von grosser Bedeutung sind. Aufgrund der komplexen Wirkungsmechanismen können diese aber nicht im Rahmen von wissenschaftlichen Studien explizit geschätzt werden. So kann beispielsweise die im Rahmen des Luftverkehrsabkommens oder des Landverkehrsabkommens verbesserte Verkehrsanbindung der Schweiz ein wichtiger Standortfaktor für die Ansiedlung von Unternehmen sein und dadurch indirekte Wachstumswirkungen generieren. Eine vorläufige Beurteilung der Wichtigkeit der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in ihrer Gesamtheit ist aber eindeutig positiv. Auch der indirekte Nutzen der Teilnahme der Schweiz an den FRP der EU dürfte erheblich sein.

¹⁵ SBFI (2008): Die Schweizer Beteiligung am 6. Europäischen Forschungsrahmenprogramm – Zahlen und Fakten; SBFI (2009): Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen - Zwischenbericht 2009; SBFI (2013): Beteiligung der Schweiz am 7. Europäischen Forschungsrahmenprogramm – Zwischenbilanz 2007-2012 Zahlen und Fakten.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Der Wert jedes einzelnen Marktzugangsabkommens muss auch unter Berücksichtigung des FZA betrachtet werden: Die den Marktzugang sichernden Abkommen haben zu einer deutlichen Ausweitung der Nachfrage nach Schweizer Gütern und Dienstleistungen geführt, welche ohne die durch das FZA gewährleistete Verfügbarkeit von Fachkräften nicht hätte bedient werden können. Entsprechend dürfte die volkswirtschaftliche Bedeutung der Bilateralen I die Summe der Auswirkungen der einzelnen Abkommen deutlich übersteigen.

Erheblich ist darüber hinaus auch die Bedeutung der bilateralen Abkommen als institutionelles Fundament, das die Beziehungen der Schweiz mit der EU regelt. Die bilateralen Abkommen gewährleisten in ihren Anwendungsbereichen Stabilität der Beziehungen der Schweiz zur EU, dem wichtigsten Handelspartner. Die damit einhergehende Rechtssicherheit war in den vergangenen Jahren ein wichtiger Standortfaktor.

Insbesondere die indirekten gesamtwirtschaftlichen Gewinne der gestärkten Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen sowie die Rechtssicherheit für den Zugang zum EU-Binnenmarkt sind bedeutend. Das Gleiche gilt für die Vernetzung mit Entscheidungsträgern der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten der EU, welche die Lösungsfindung bei Problemen betreffend Marktzugang ermöglichen und erleichtern. Dies gilt auch beim Marktzugang, der bereits durch internationale Abkommen erschlossen wurde (bspw. im Rahmen der WTO) und deren Geltungsbereich von einem bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU erweitert wurde. Dies ist beispielsweise bei der Handhabung und der Unterstützung des Zugangs der schweizerischen Anbieter bei öffentlichen Beschaffungen der Fall.¹⁶

Aus diesen Überlegungen lässt sich - beziehungsweise auf die laufenden Arbeiten zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen über die Zuwanderung - schliessen, dass eine allfällige Kündigung des Freizügigkeitsabkommens bzw. der bilateralen Verträge deutliche negative Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz hätte.

Die vorliegenden Studien erlauben, mit wenigen Ausnahmen, keine direkten beziehungsweise quantifizierten Aussagen über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines möglichen Wegfalls der Bilateralen I. Einige weisen allerdings auf die indirekten und nicht quantifizierbaren Auswirkungen für die schweizerischen Wirtschaftsträger hin. Auf die möglichen langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen können sie aber dennoch Hinweise geben. Kurz- und mittelfristig würde es zu einer Phase grösserer Unsicherheit und wirtschaftlichen Turbulenzen kommen. Dies dürfte die Investitionen in der Schweiz und damit auch das Wachstumspotential zusätzlich und u.U. nachhaltig beeinträchtigen.

¹⁶ Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen zwischen der Schweiz und der EU weitet den Anwendungsbereich des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen aus.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

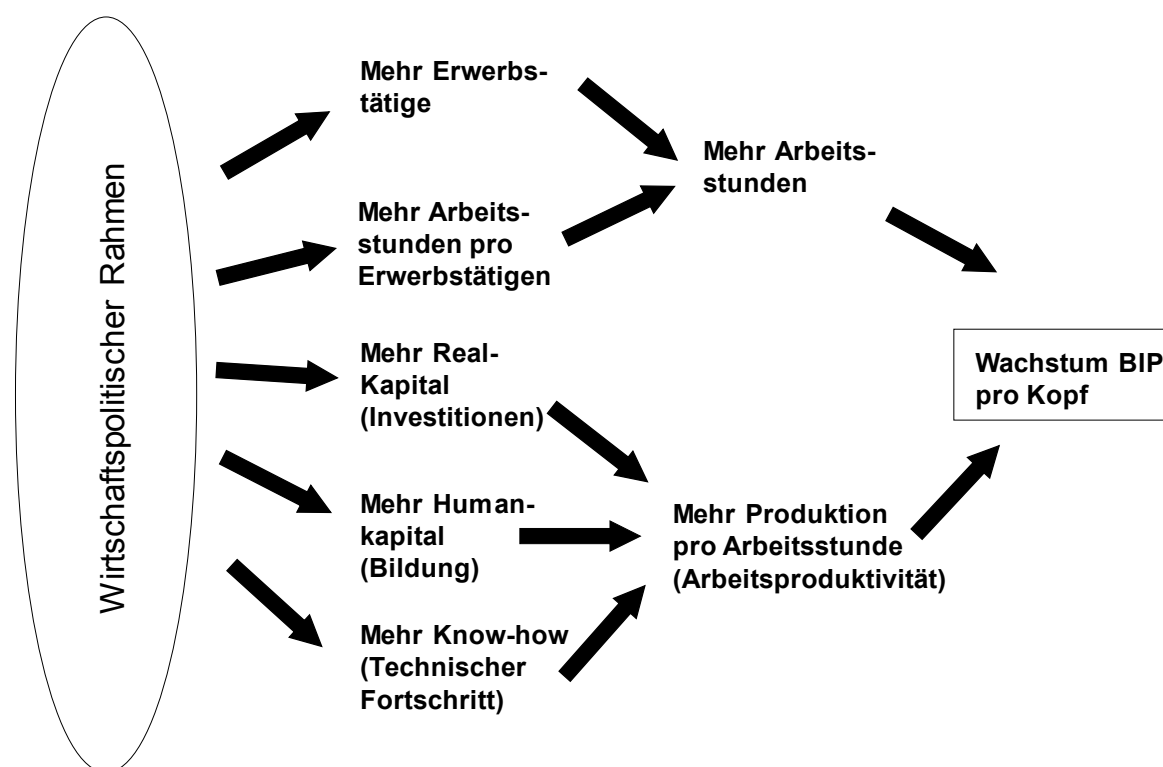
2.2 Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität

2.2.1 Begriffe und Konzepte¹⁷

Arbeitseinsatz und Arbeitsproduktivität als Quellen des Wirtschaftswachstums

Grundsätzlich kann eine Volkswirtschaft auf zwei Arten wachsen, d.h. mehr Güter und Dienstleistungen produzieren und dadurch Einkommen generieren: Entweder es wird mehr gearbeitet (d.h. der Arbeitseinsatz nimmt zu) oder die Produktion pro Arbeitsstunde (Arbeitsproduktivität) steigt (bzw. eine Kombination von beidem), wie die folgende Grafik es zeigt.

Abbildung 14: Quelle des Wachstums



Quelle: SECO (2002)

Eine Erhöhung des Arbeitseinsatzes kann auf verschiedene Arten erfolgen

Eine Zunahme des pro Kopf geleisteten Arbeitseinsatzes (Arbeitsvolumen) kann auf verschiedene Arten erfolgen und heisst nicht, dass alle mehr arbeiten (z.B. durch eine Erhöhung der Normalarbeitszeit). Realistischere Varianten wären etwa, dass Teilzeitbeschäftigte ihren Beschäftigungsgrad erhöhen oder dass bisher nicht Erwerbstätige eine Beschäftigung aufnehmen (Erhöhung der Erwerbsbeteiligung).

¹⁷ Für ausführliche methodische Erläuterungen und Definitionen vgl. BFS (2008 und 2013a, 2013b).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Definition und Messung der Arbeitsproduktivität für die Gesamtwirtschaft...	Die Arbeitsproduktivität ist definiert als das Verhältnis von Produktion (Wertschöpfung) zu eingesetzter Arbeit. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene entspricht dies dem Quotienten aus BIP und Arbeitseinsatz, auf Branchenebene dem Quotienten aus der jeweiligen Bruttowertschöpfung durch den Arbeitseinsatz. Zur Messung des Arbeitseinsatzes, sei es auf gesamtwirtschaftlicher oder Branchenebene, kann das Arbeitsvolumen in Stunden oder die Anzahl Beschäftigter herangezogen werden. In der Wissenschaft besteht ein Konsens, dass das präziseste Mass für die Arbeitsproduktivität die Stundenproduktivität (Output pro tatsächlich geleistete Arbeitsstunden) ist. Diese gibt am besten Aufschluss über die Leistungsfähigkeit des Produktionsfaktors Arbeit. Die Produktivität pro Beschäftigten gilt als weniger geeignet, weil sich zum Beispiel die Verbreitung der Teilzeitarbeit verzerrend auswirken (wenn das Arbeitspensum reduziert wird, sinkt die Produktivität pro Beschäftigten, obwohl die Produktivität pro Arbeitsstunde konstant bleibt oder unter Umständen sogar steigt). Eine Zwischenlösung stellt die Arbeitsproduktivität pro vollzeitäquivalenten Beschäftigten dar, wobei Teilzeitstellen in Vollzeitäquivalente umgerechnet werden. Allerdings bleiben auch dann Faktoren wie eine generelle Verkürzung der Normalarbeitszeit oder erhöhte Kurzarbeit in der Krise weiterhin unberücksichtigt. Gemäss den Empfehlungen des BFS (2008) wird in der Schweiz für die Berechnung der Arbeitsproduktivitätsentwicklung der Gesamtwirtschaft die Arbeitsvolumenstatistik (AVOL) des BFS verwendet. Dies entspricht dem Konzept der Stundenproduktivität.
... und auf Branchenebene	Auf der Ebene Sektoren/Branchen verwendet das BFS für die Produktivitätsberechnung dagegen aus methodischen Aspekten vollzeitäquivalente Beschäftigungszahlen ¹⁸ . Diese messen zwar das Arbeitsvolumen weniger genau, bekunden aber weniger Probleme bei der Abgrenzung zwischen den einzelnen Sektoren. Ausserdem publiziert das BFS Daten für die Arbeitsproduktivität nach Branchen nur für die "marktbestimmten" Sektoren (mit ihrer Gesamtheit als "Business Sektor"). Zu den "nicht marktbestimmten" Sektoren, für die keine veröffentlichten Daten zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität verfügbar sind, gehören diejenigen, bei denen der Preis der erbrachten Güter oder Dienstleistung weniger als 50% der Produktionskosten ausmacht. ¹⁹
Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird durch viele Einflussfaktoren bestimmt	Wie sich die Arbeitsproduktivität entwickelt, hängt von einer Vielzahl von Einflussfaktoren/Treibern ab. Diese umfassen nicht nur Faktoren, die in direktem Bezug zu den Arbeitnehmern stehen (wie ihr Humankapital, d.h. Ausbildung/Qualifikationen), sondern darüber hinaus auch Faktoren, welche die Arbeitsproduktivität eher indirekt beeinflussen. Hierzu zählen etwa die Ausstattung mit Sachkapital (je mehr Maschinen, desto mehr Output kann erzielt werden), die öffentlichen Infrastrukturen, das immaterielle Kapital, der technologische Fortschritt, die Branchenstruktur sowie die Wettbewerbsintensität.
Eine Steigerung der Arbeitsproduktivität spielt eine wichtige Rolle für	Ein Anstieg der Arbeitsproduktivität signalisiert, dass die eingesetzte Arbeit effizienter genutzt wird. Eine wachsende Arbeitsproduktivität hat für eine Volkswirtschaft viele Vorzüge: z.B. Verteilungsspielraum für höhere Löhne (oder weniger arbeiten für gleichen Lohn), Finanzierung der Sozi-

¹⁸ Kombination aus Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und Beschäftigungsstatistik (BESTA).

¹⁹ Gemäss BFS betrifft dies insbesondere die öffentliche Verwaltung sowie private Organisationen ohne Erwerbszweck (POoE, namentlich politische Parteien und Verbände, Kirchen, Wohlfahrtsverbände, wohltätige Vereine).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

die wirtschaftliche Prosperität... alwerke. Aus diesen Gründen ist die Verbesserung der Arbeitsproduktivität für die Wachstumspolitik ein zentrales Ziel. In der Wachstumspolitik des Bundes der letzten 15 Jahre kam der Produktivitätssteigerung stets eine Schlüsselrolle zu.

..., sie darf aber nicht zu Lasten der Arbeitsmarktpartizipation gehen

Allerdings gilt es zu beachten, dass eine isolierte Betrachtung der Arbeitsproduktivität ein zu eindimensionales Bild ergeben und zu Fehlschlüssen führen kann. Wie zuvor erläutert, wird das BIP-Wachstum pro Kopf durch das Zusammenspiel von Arbeitsproduktivität und Arbeitseinsatz bestimmt. Falls eine Steigerung der Arbeitsproduktivität mit einer negativen Entwicklung beim Arbeitsvolumen einhergeht, beispielsweise infolge höherer Arbeitslosigkeit oder einer geringeren Arbeitsmarktpartizipation (z.B. vermehrte Frühverrentung), kann dies das Pro Kopf-BIP-Wachstum dämpfen und die Produktivitätszunahme konterkarieren. Ein weiteres Negativbeispiel sind überhöhte Mindestlöhne, die dazu führen, dass Arbeitskräfte mit tiefer Produktivität aus dem Arbeitsmarkt herausgedrängt werden. Dadurch würde sich zwar die durchschnittliche Arbeitsproduktivität erhöhen, jedoch mit negativen Folgen für die Beteiligung am Arbeitsmarkt.

2.2.2 Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität der Schweiz

Kurzfristige Schwankungen der Arbeitsproduktivität oft durch konjunkturelle Einflüsse bedingt

Abbildung 15 zeigt die jährliche Entwicklung der Arbeitsproduktivität (Stundenproduktivität, d.h. Output pro geleistete Arbeitsstunden) der Schweiz über den Zeitraum 1992 bis 2013 (Daten des BFS). Ähnlich wie das BIP-Wachstum unterliegt auch die Produktivitätsentwicklung von Jahr zu Jahr ausgeprägten Schwankungen. Diese kurzfristigen Produktivitätsschwankungen sind oftmals durch konjunkturelle Einflüsse geprägt und spiegeln den Umstand wieder, dass die Unternehmen ihr Beschäftigungsvolumen nur teilweise und verzögert an Outputschwankungen anpassen. So sind die Firmen bei schlechter Wirtschaftslage bestrebt, nicht zu viele Entlassungen zu tätigen, damit sie in der anschliessenden Erholung nicht aufwendig neues Personal rekrutieren müssen. Dies führt dazu, dass in einer Rezession der Arbeitskräftebestand gemessen an der reduzierten Produktion überhöht ist (sogenanntes "labour hoarding") und die Produktivität sinkt. Dieses Muster kehrt sich zu Beginn der Erholung um, wenn die Firmen mit den vorhandenen Arbeitskräften die Produktion hochfahren und dadurch die Produktivität vorübergehend beschleunigt steigt. Beispielhaft für diese zyklische Entwicklung der Arbeitsproduktivität waren die Jahre zu Beginn des Jahrtausends, als sich das Produktivitätswachstum im Zuge des Abschwungs nach der geplatzten New-Economy-Bubble ab 2002 abschwächte und sich dann mit einsetzender Konjunkturerholung wieder beschleunigte.

Das Produktivitätswachstum hat sich über die letzten Jahre tendenziell verlangsamt, insbesondere seit der Finanzkrise

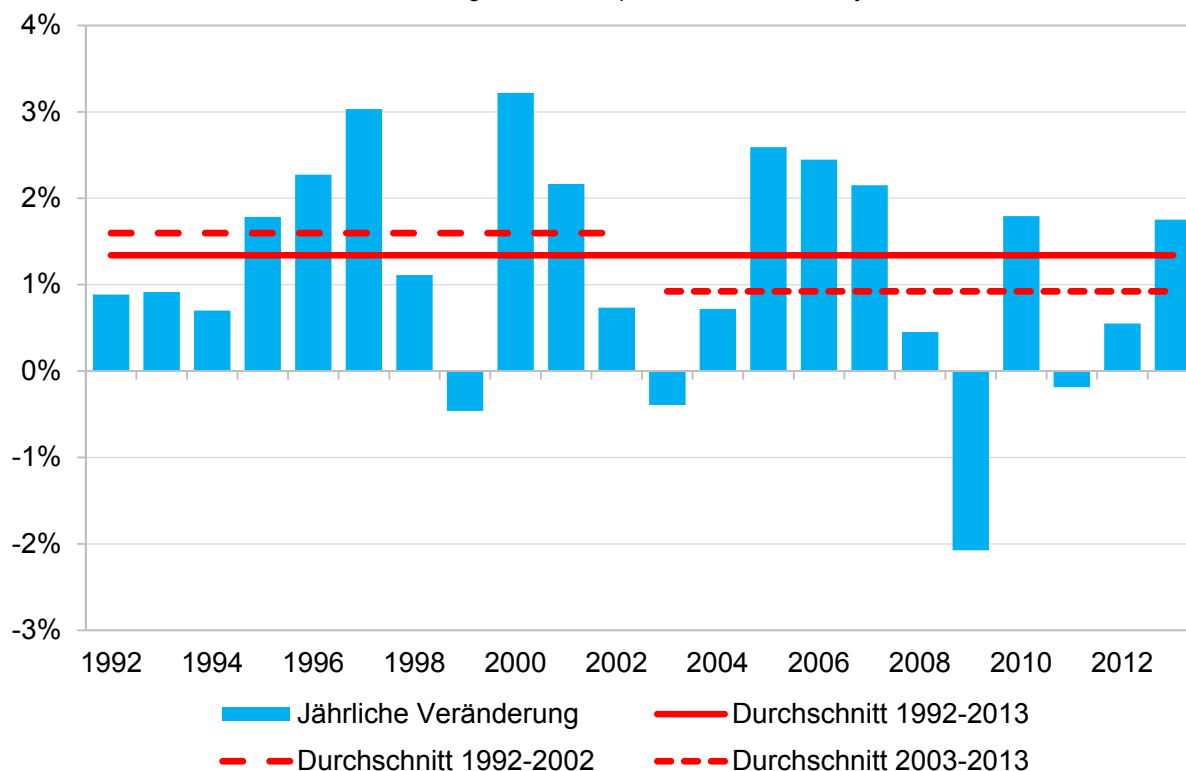
Sieht man von den kurzfristigen zyklischen Ausschlägen der Produktivitätsentwicklung ab, so ist die Arbeitsproduktivität über die vergangenen 22 Jahre (1992-2013) um durchschnittlich 1,2% pro Jahr gestiegen (ebenfalls aus Abbildung 15 ersichtlich). Auffallend ist, dass sich über die letzten zehn Jahre das Produktivitätswachstum tendenziell verlangsamte: In der Periode 2003-2013 nahm die Produktivität im Durchschnitt nur um 0,9% pro Jahr zu und somit schwächer als im Zeitraum 1992-

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

2002 (+1,5% p.a.). Besonders schwach verlief die Produktivitätsentwicklung in den letzten fünf Jahren seit der Finanzkrise, in denen sie per Saldo kaum mehr gewachsen ist.

Abbildung 15: Entwicklung der Arbeitsproduktivität der Schweiz

Jährliche %-Veränderung der Stundenproduktivität und Mehrjahresdurchschnitte



Quellen: BFS, SECO

Produktivitätswachstum der Schweiz im internationalen Vergleich eher tief, Verlangsamung der letzten Jahre aber in vielen Ländern

Im internationalen Vergleich entwickelt sich die Arbeitsproduktivität in der Schweiz seit langem, namentlich bereits seit Mitte der siebziger Jahre, unterdurchschnittlich.²⁰ Abbildung 16 zeigt die Produktivitätsentwicklung der Schweiz und diversen anderen Ländern seit Beginn der neunziger Jahre (die Daten für die Schweiz stammen vom BFS, jene für die anderen Länder von der OECD (Productivity Database)). Aus der linken Grafik geht hervor, dass die Produktivitätsentwicklung schwächer als in anderen Ländern gestiegen ist, abgesehen von Italien. Zugleich zeigt sich, dass die zuvor beschriebene Abflachung des Produktivitätswachstums über die letzten Jahre nicht nur die Schweiz betraf, sondern international weitverbreitet war. Deutlich zum Ausdruck kommt dies in der rechten Grafik (Vergleich der beiden Perioden 1992-2002 sowie 2003-2013). Mögliche Erklärungen für die Abschwächung des Produktivitätswachstums werden im weiteren Verlauf dieses Kapitels thematisiert.

Schwache Produktivitätsdynamik steht nicht im Wi-

An dieser Stelle gilt es darauf hinzuweisen, dass das bescheidene Produktivitätswachstum nicht im Widerspruch zum allgemein bekannten hohen Wohlstandsniveau der Schweiz steht. Die Schweiz belegt, gemessen am kaufkraftbereinigten (d.h. um die vergleichsweise hohen

²⁰ Vgl. u.a. OECD (2013i).

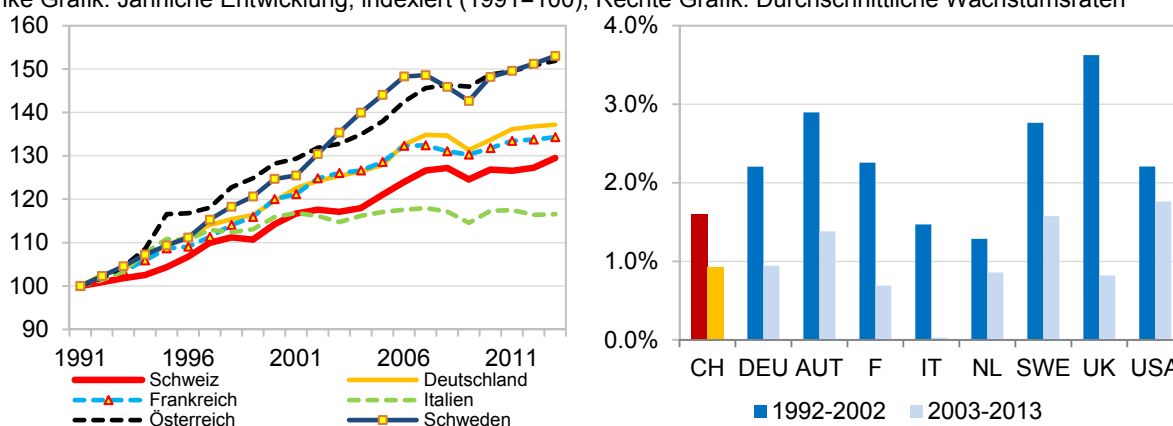
Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

derspruch zum hohen Wohlstandsniveau der Schweiz

Lebenshaltungskosten in der Schweiz bereinigten) Pro-Kopf-Einkommen, in Ländervergleichen (z.B. der OECD oder Eurostat) stets einen Spitzenplatz. In Europa schneiden nur Luxemburg und Norwegen beim Pro-Kopf-Einkommen noch besser ab, während die übrigen EU-Länder, auch Deutschland, allesamt klar hinter der Schweiz liegen. Das hohe Einkommensniveau der Schweiz spiegelt sich auch in überdurchschnittlich hohen Löhnen, denen korrespondierend eine hohe Arbeitsproduktivität gegenüberstehen muss (ansonsten könnten die Firmen auf Dauer nicht profitabel wirtschaften). Im Gegensatz zum hohen Produktivitätsniveau ist hingegen das Produktivitätswachstum – die Quelle für zukünftige Wohlstandsverbesserungen – der Schweiz relativ bescheiden.

Abbildung 16: Entwicklung der Arbeitsproduktivität im internationalen Vergleich

Linke Grafik: Jährliche Entwicklung, indexiert (1991=100); Rechte Grafik: Durchschnittliche Wachstumsraten



Quellen: BFS, OECD

Zerlegung des Pro-Kopf-BIP-Wachstums in Arbeitsproduktivität und Arbeitseinsatz

Arbeitsproduktivität und Arbeitseinsatz trugen in den letzten Jahren unterschiedlich zum Pro-Kopf-BIP-Wachstum der Schweiz bei

Der Befund, dass sich in der Schweiz über die letzten zehn Jahre das Pro-Kopf-BIP-Wachstum trotz verlangsamter Arbeitsproduktivität verbesserte, mag auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen - angesichts der zentralen Bedeutung der Arbeitsproduktivität als Treiber des Wirtschaftswachstums. Wie jedoch eingangs dieses Kapitels erläutert, wird die Entwicklung des BIP pro Kopf durch das Zusammenspiel von Arbeitsproduktivität und Arbeitseinsatz (geleistete Arbeitsstunden pro Kopf) bestimmt. So kann eine schwache Produktivitätsentwicklung durch einen zunehmenden Arbeitseinsatz - etwa eine sinkende Arbeitslosigkeit oder eine höhere Erwerbsbeteiligung - wettgemacht werden. Umgekehrt ist ein hohes Produktivitätswachstum allein noch kein Garant für ein positives Pro-Kopf-Wachstum, falls es mit einer negativen Entwicklung beim Arbeitsvolumen einhergeht.

In den neunziger Jahren dämpfte ein rückläufiges Arbeitsvolumen das wirtschaftliche Wachstum

Eine Zerlegung des BIP-Wachstums pro Kopf der Schweiz in die beiden Wachstumstreiber Arbeitsproduktivität und Arbeitseinsatz²¹ zeigt eine deutliche Verschiebung im Zeitablauf (vgl. Abbildung 17). In den neunziger Jahren war der Arbeitseinsatz pro Kopf tendenziell rückläufig und trug negativ zum BIP-pro-Kopf-Wachstum bei. Massgeblich dafür waren die höhere Arbeitslosigkeit infolge der langwierigen Wirtschaftsflaute,

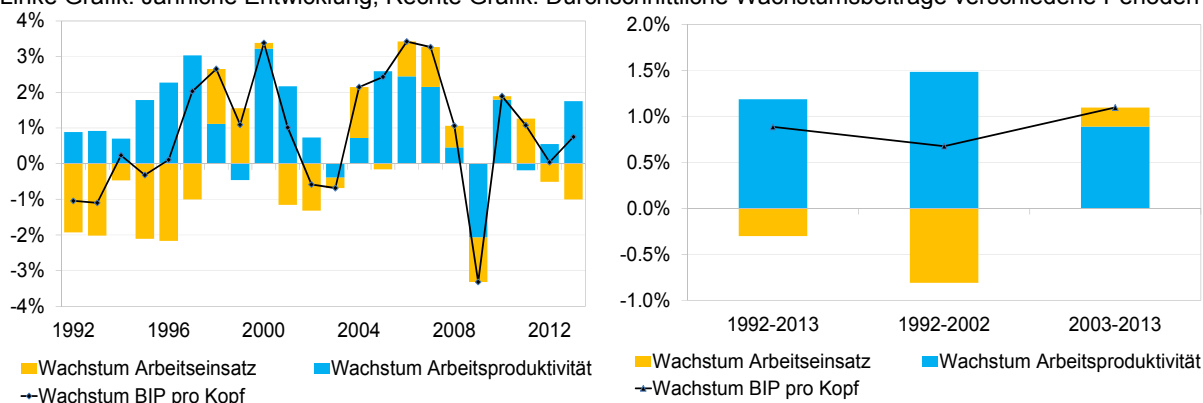
²¹ Das BFS verwendet in seinen Analysen hierfür den Begriff "Effekt der Verwendung der Arbeitskräfte".

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

bremsende demografische Effekte (Alterung) sowie Arbeitszeitreduktionen. Über die gesamte Periode 1992-2002 resultierte aus dem Arbeitseinsatz ein negativer Wachstumsbeitrag zum BIP pro Kopf von $-0,8\%$ pro Jahr, während die Arbeitsproduktivität – trotz der im internationalen Vergleich bescheidenen Dynamik - im Durchschnitt einen positiven Beitrag von $1,5\%$ lieferte.

Abbildung 17: Beiträge der Arbeitsproduktivität und des Arbeitseinsatzes zum Pro-Kopf-BIP-Wachstum

Linke Grafik: Jährliche Entwicklung; Rechte Grafik: Durchschnittliche Wachstumsbeiträge verschiedene Perioden



Quelle: BFS

Von 2003-2013 trug der Arbeitseinsatz positiv zum Wachstum bei...

Dieses Bild hat sich in den vergangenen zehn Jahren gewandelt. Das Arbeitsvolumen (pro Kopf) entwickelte sich in den meisten Jahren positiv und trug über den Zeitraum 2003-2013 durchschnittlich $0,2\%$ pro Jahr zum Pro-Kopf-BIP-Wachstum bei. Massgeblich hierfür war die nochmalige Steigerung der im internationalen Vergleich bereits hohen Erwerbsbeteiligung; dies nicht zuletzt wegen der erhöhten Zuwanderung von Arbeitskräften aus der EU. Dadurch konnte der bremsende Effekt der demografischen Alterung auf das Arbeitsangebot über mehrere Jahre kompensiert werden.

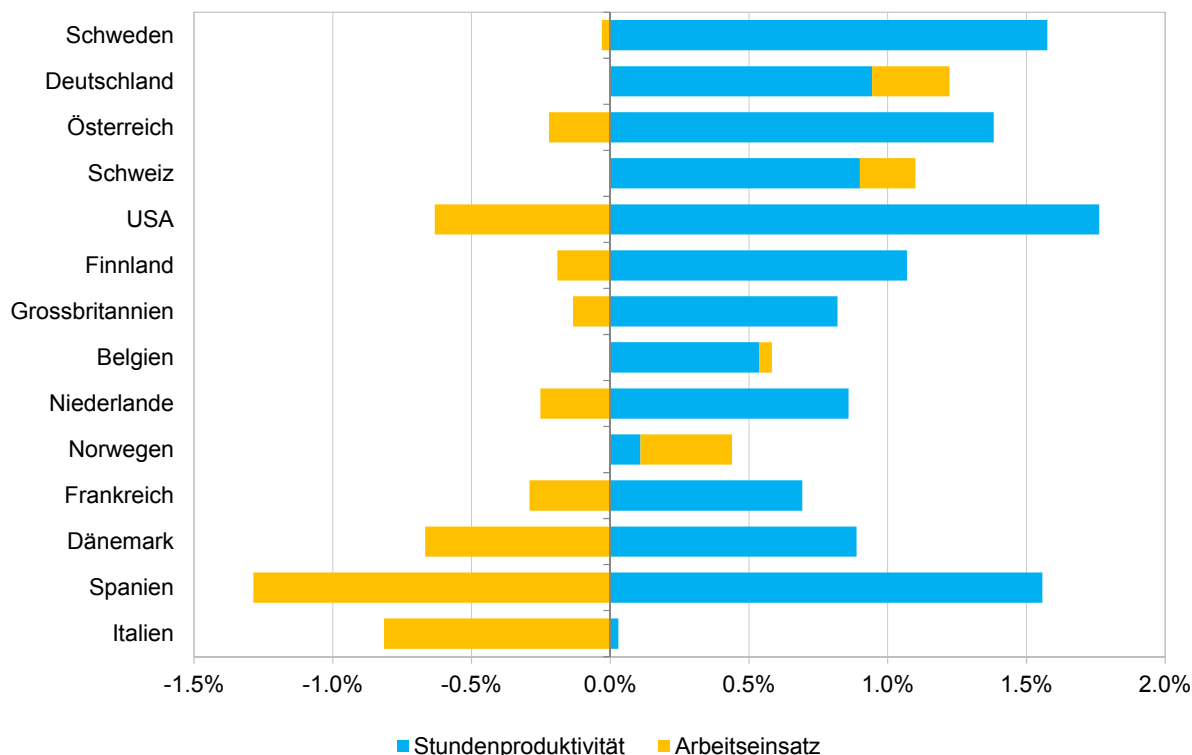
... im Gegensatz zu vielen anderen Ländern

Das steigende Arbeitsvolumen und die daraus resultierenden positiven Wachstumsbeiträge über die letzten zehn Jahre in der Schweiz ragen im internationalen Vergleich klar heraus, wie Abbildung 18 verdeutlicht. Von den hier betrachteten Ländern gingen von 2003-2013 nur in Deutschland und Norwegen vom Arbeitseinsatz ebenfalls spürbar positive Wachstumsbeiträge zum BIP pro Kopf aus. In den meisten anderen Ländern war der durchschnittliche Wachstumsbeitrag vom Arbeitsvolumen hingegen negativ. Dies betrifft beileibe nicht nur krisengeschädigte Länder wie Spanien, das in den letzten Jahren einen massiven Beschäftigungseinbruch erlitt - bei einer vordergründig sehr starken Produktivitätszunahme, sondern auch Länder wie Dänemark oder die USA.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 18: Beiträge der Arbeitsproduktivität und des Arbeitseinsatz zum Pro-Kopf-BIP-Wachstum

Durchschnittliche jährliche Veränderungsraten in % für die Periode 2003-2013



Quellen: SECO, BFS, OECD

Gute Position der Schweiz bezüglich Ausschöpfung des Arbeitsangebots

Die Tabelle 2 enthält die detaillierten Zahlen für die Entwicklung von Arbeitsproduktivität und Arbeitseinsatz für verschiedene Zeiträume (analog aufgebaut wie Tabelle 1 hinsichtlich der BIP-Wachstumsentwicklung). Der Befund, dass die Schweiz bei der Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials (Arbeitsinput pro Kopf) in den letzten Jahren im Ländervergleich gut abgeschnitten hat, bestätigt sich (2003-2013 Rang 4). Dies steht im Kontrast zur unterdurchschnittlichen Arbeitsmarktperformance der neunziger Jahre (1992-2002: Rang 14).

Beim Produktivitätswachstum durchgezogen

Bezüglich des Wachstums der Arbeitsproduktivität geht aus Tabelle 2 hervor, dass die Schweiz im internationalen Vergleich nicht mehr so schlecht abschneidet wie noch in den neunziger Jahren, sondern sich weitgehend dem Durchschnitt angenähert hat. Hinter dieser relativen Annäherung steht indes keine Verbesserung des schweizerischen Produktivitätswachstums (im Gegenteil), sondern die noch ausgeprägtere Produktivitätsverlangsamung in vielen anderen Ländern. Bezüglich vergleichender Statistik gilt es ferner zu beachten, dass die Messung des Produktivitätswachstums mit verschiedenen Datenproblemen konfrontiert und daher nicht unumstritten ist (siehe hierzu den Kasten 3).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Tabelle 2: Ländervergleich Arbeitsproduktivität und Arbeitseinsatz

Mittlere jährliche Wachstumsrate über verschiedene Zeiträume und jeweiliger Rang der Schweiz

	Arbeitsproduktivität (pro Stunde)				Arbeitseinsatz (Arbeitsstunden pro Kopf)			
	1992-2002	2003-13			1992-2002	2003-13		
			2003-07	2008-13			2003-07	2008-13
Schweiz	1.5%	0.9%	1.5%	0.4%	-0.8%	0.2%	0.6%	-0.1%
Deutschland	2.2%	0.9%	1.7%	0.3%	-0.8%	0.3%	0.1%	0.4%
Frankreich	2.3%	0.7%	1.2%	0.2%	-0.6%	-0.3%	0.1%	-0.6%
Italien	1.5%	0.0%	0.3%	-0.2%	0.1%	-0.8%	0.2%	-1.7%
Spanien	1.0%	1.6%	0.8%	2.1%	1.5%	-1.3%	1.0%	-2.7%
Niederlande	1.3%	0.9%	2.1%	-0.1%	1.0%	-0.3%	0.1%	-0.3%
Belgien	1.7%	0.5%	1.3%	-0.1%	0.2%	0.0%	0.4%	-0.3%
Luxemburg	1.5%	0.0%	2.1%	-1.7%	1.8%	0.3%	1.0%	-0.3%
Österreich	2.9%	1.4%	2.1%	0.7%	-0.5%	-0.2%	0.1%	-0.5%
Dänemark	1.7%	0.9%	1.6%	0.2%	0.3%	-0.7%	0.1%	-1.3%
Finnland	3.4%	1.1%	3.0%	-0.4%	-0.4%	-0.2%	0.6%	-0.8%
Norwegen	3.1%	0.1%	0.7%	-0.4%	0.1%	0.3%	1.1%	-0.3%
Schweden	2.8%	1.6%	2.8%	0.5%	-0.4%	0.0%	0.3%	-0.3%
Grossbritannien	3.6%	0.8%	2.7%	-0.6%	-0.1%	-0.1%	0.2%	-0.4%
USA	2.2%	1.8%	1.9%	1.5%	0.2%	-0.6%	0.0%	-1.2%
Durchschnitt	2.2%	0.9%	1.7%	0.1%	0.2%	-0.3%	0.4%	-0.7%
Rang Schweiz	12	7	10	5	15	4	4	2

Quellen: BFS, OECD

Das Gesamtbild aus Arbeitsproduktivität und Ausschöpfung des Arbeitsangebots ist entscheidend für den wirtschaftlichen Wohlstand

Die divergierenden Tendenzen zwischen Arbeitsproduktivität und Arbeitseinsatz in den verschiedenen Ländern belegen, dass eine isolierte Betrachtung der Arbeitsproduktivität zu kurz greift. In der Tat zeigen internationale empirische Studien für die OECD-Länder, dass langjährige Divergenzen zwischen Produktivitäts- und BIP-pro-Kopf-Wachstum durchaus keine Seltenheit sind (Marattin & Salotti, 2010). Eine gute Ausschöpfung des Arbeitsangebots kann ein schwaches Produktivitätswachstum insoweit kompensieren, dass hieraus ein höheres BIP-pro-Kopf-Wachstum resultiert, wie sich dies in den vergangenen Jahren für die Schweiz oder auch für Deutschland zeigte. Umgekehrt die Entwicklung in Spanien oder in den USA, wo starke Produktivitätszuwächse durch eine deutliche Arbeitsmarktverschlechterung (Beschäftigungsrückgänge) konterkariert wurden. Ob die Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt eher vorübergehender Natur ist (Folgen der Krise) oder sich verfestigt, ist offen. Für die Wirtschaftspolitik folgt daraus, dass eine Steigerung der Arbeitsproduktivität zwar tendenziell wohlfördernd ist, jedoch nur dann, wenn die höhere Produktivität nicht zu Lasten einer sinkenden Arbeitsmarktbeteiligung erfolgt. Für die Schweiz muss daher die Verbesserung der Arbeitsproduktivität unter Wahrung des gesunden Arbeitsmarkts (hohe Erwerbsbeteiligung) das Ziel sein.

Künftiges Wachstumspotenzial vom Arbeitsangebot wohl eher begrenzt

Allerdings erscheint in der Schweiz, angesichts der bereits hohen Erwerbsbeteiligung, die Luft für eine zukünftige weitere Steigerung des Arbeitseinsatzes als Wachstumsquelle eher dünn. Von der demografischen Alterung kommen tendenziell dämpfende Einflüsse, und die Rolle der Zuwanderung ist nach der Zustimmung zur Masseneinwanderungsinitiative unsicherer geworden. Auf längere Sicht dürfte das Arbeitskräftepotenzial somit eher schrumpfen. Eine noch stärkere Arbeitsmarktpartizipation von Frauen und älteren Arbeitnehmern könnte dem - wenn

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

auch nur in begrenztem Masse - entgegenwirken, wozu die Wirtschaftspolitik mit guten Rahmenbedingungen beitragen kann (Stichworte: bessere Vereinbarung von Beruf und Familie, Halten älterer Arbeitnehmer im Arbeitsprozess).

Steigerung der Arbeitsproduktivität wichtig für künftigen Wohlstand

Aber die These, dass zukünftige Einkommenssteigerungen vor allem durch eine Steigerung der Arbeitsproduktivität getrieben werden, erscheint vor dem demografischen Hintergrund unbestritten. Die Steigerung der Arbeitsproduktivität - wohlgernekt unter Wahrung der hohen Arbeitsmarktpartizipation - bleibt somit ein zentrales Ziel der Wachstumspolitik.

Kasten 3: Wird das Produktivitätswachstum der Schweiz statistisch unterschätzt?

Auch wenn die Arbeitsproduktivität im Prinzip klar definiert ist (das Verhältnis von Wertschöpfung zu Arbeitsinput), stellen sich in der ökonomischen Praxis diverse Probleme bezüglich der "richtigen" statistischen Messung dar. Gerade für die Schweiz gibt es in Ökonomenkreisen seit vielen Jahren wiederkehrende Debatten, inwieweit das Wachstum der Arbeitsproduktivität durch die offiziellen Wirtschaftsstatistiken unterschätzt würde.²² Zwar wurden die offiziellen Statistiken im Vergleich zu den neunziger Jahren seither wesentlich verbessert und verfeinert. Gleichwohl sind nicht alle offenen Fragen gelöst. Mögliche Kritikpunkte betreffen insbesondere den Zähler (unterschätzter Output), aber auch den Nenner (überschätzter Arbeitsinput).

a) Angebliche Überschätzung des Arbeitsinputs

Insbesondere von der Konjunkturforschungsstelle an der ETH Zürich (KOF) wird die These vertreten, dass das Arbeitsvolumen in der Schweiz in der Vergangenheit durch die historischen Zeitreihen zu hoch ausgewiesen wurde (z.B. Siegenthaler (2014)). Dies, weil wesentliche Trends wie die Verkürzung der Wochenarbeitszeit oder die Erhöhung der Ferienzeit darin zu wenig berücksichtigt wären. Ein überhöht ausgewiesener Arbeitsinput führt spiegelbildlich zu einer Unterschätzung der Arbeitsproduktivität (weil der Nenner überhöht ist). Die KOF konstruierte daher eine eigene langfristige Zeitreihe für das Arbeitsvolumen, die gemäss ihrer Einschätzung besser geeignet sei. Ohne die Plausibilität dieser KOF-Berechnungen beurteilen zu wollen, lässt sich festhalten, dass die Unterschiede der KOF-Zeitreihe gegenüber anderen vor allem die 70-er und 80-er Jahre betreffen. Seit Anfang der 90-er Jahre hingegen decken sich die KOF-Berechnungen praktisch vollumfänglich mit der 1992 beginnenden jährlichen Statistik der geleisteten Arbeitsstunden (AVOL) des BFS, auf die sich die hier vorliegende SECO-Analyse abstützt.

b) Angebliche Unterschätzung der Wertschöpfung

Statistische Erfassungsprobleme

Ein Aspekt betrifft den Umstand, dass in einigen Wirtschaftsbereichen die statistische Erfassung von Wertschöpfung und Produktivität schwierig ist. In den sogenannten "nicht marktbestimmten" Bereichen, zu denen u.a. die öffentliche Verwaltung und das Bildungswesen gehören, lässt sich die Wertschöpfung nicht anhand von Marktpreisen berechnen (weil in der Regel keine existieren), sondern muss mittels der geleisteten Inputs (in der Regel Arbeitsstunden zu Arbeitskosten bewertet) erfolgen. Dadurch entwickelt sich in diesen Bereichen die Wertschöpfung meistens proportional zum Arbeitseinsatz und es resultiert statistisch keine Produktivitätszunahme, auch wenn die Qualität der erbrachten Leistungen über die Jahre steigen dürfte.

²² Vgl. etwa die ausführliche Darstellung und Beurteilung verschiedener Kritikpunkte im Wachstumsbericht 2008 des SECO (2008).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Auch im Gesundheitssektor dürfte die Erfassung von Qualitätsverbesserungen Probleme bereiten (KOF (2014)). Derartige Messprobleme können dazu führen, dass das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum nach unten verzerrt (unterschätzt) wird. Siegenthaler u. Sturm (2012) finden auf Basis der BFS-Statistiken, dass das Produktivitätswachstum im Business-Sektor in der Vergangenheit geringfügig höher ausfiel als für die Gesamtwirtschaft (allerdings sind gemäss BFS die Werte wegen verschiedener Datengrundlagen nicht direkt vergleichbar). Statistische Erfassungsprobleme bei der Produktivitätsmessung für die staatsnahen Sektoren betreffen indes nicht nur die Schweiz, sondern dürften in ähnlichem Masse auch für viele andere Länder gelten.

Nicht-Berücksichtigung von Terms of Trade-Verbesserungen (Aussenhandelsgewinnen)

Grundsätzlich relevanter aus spezifisch schweizerischer Perspektive erscheint demgegenüber die Kritik, dass im BIP Verbesserungen der sogenannten "Terms of Trade" nicht berücksichtigt werden. Die Terms of Trade messen das Verhältnis von Exportpreisen zu Importpreisen. Steigen die Exportpreise stärker (oder sinken weniger) als die Importpreise, verbessern sich die Terms of Trade. Dies stellt für die Volkswirtschaft einen realen Einkommensgewinn dar (weil man sich mit den Exporterlösen mehr Importe leisten kann). Für die Berechnung des realen BIP werden derartige Terms of Trade-Veränderungen allerdings nicht berücksichtigt, sondern als reine Preiseffekte "wegdeflationiert".²³ Die Schweiz verzeichnete über die vergangenen Jahrzehnte tendenziell eine starke Verbesserung ihrer Terms of Trade und ragt damit international heraus. Daraus entwickelte sich die Kritik, dass die Nicht-Berücksichtigung der Terms of Trade-Gewinne eine systematische Unterschätzung des Wirtschafts- und Produktivitätswachstums der Schweiz im internationalen Vergleich zur Folge hätte. Stark vertreten wurde diese These insbesondere von Kohli (2002, 2004, 2005) im Rahmen der Diskussion um die Schweizer Wachstumsschwäche der neunziger Jahre. Um die Terms of Trade-Effekte explizit zu berücksichtigen, schlägt Kohli als Alternative zum BIP das sogenannte "Command BIP" (alternativ auch als reales Bruttoinlandeinkommen bezeichnet) vor.²⁴ In den letzten Jahren wurde die Thematik in einigen KOF-Studien aufgegriffen (Siegenthaler (2014), Siegenthaler u. Sturm (2012)).

Inwieweit das Command BIP für die Wachstums- und Produktivitätsmessung besser geeignet ist als die herkömmliche, international standardisierte Berechnung des BIP, ist nicht eindeutig. Während das reale BIP tendenziell eher auf die produzierte Wirtschaftsleistung eines Landes abstellt, nimmt das Command BIP eher die Einkommens- respektive Kaufkraftperspektive ein, bei der sich Terms of Trade-Verbesserungen positiv niederschlagen. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass sich steigende Exportpreise bzw. Terms of Trade nicht per se positiv, sondern je nach Konstellation auch negativ auf die Wirtschaftsentwicklung auswirken können. Dies etwa, wenn eine abrupte, starke Währungsaufwertung zwar die Terms of Trade verbessert, jedoch zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der Firmen mit negativen Auswirkungen auf die Exportkonjunktur; eine gerade für die Schweiz nicht unbekannt Situation.

Von solchen konzeptionellen Aspekten abgesehen stellt sich empirisch die Frage nach der quantitativen Bedeutung dieses Terms of Trade-Effekts auf die Wachstums- und Produktivitätsentwicklung der Schweiz. Die SNB berechnet seit einigen Jahren ergänzend zum realen BIP auch eine jährliche Zeitreihe für das reale Command BIP sowie für die aus der Differenz zwischen den beiden Messgrössen resultierenden Aussenhandelsgewinne (Trading gains). Diese (im statistischen Monatsheft publizierten) Berechnungen sind in Abbildung 19 für die Periode 1990-2012 dargestellt.

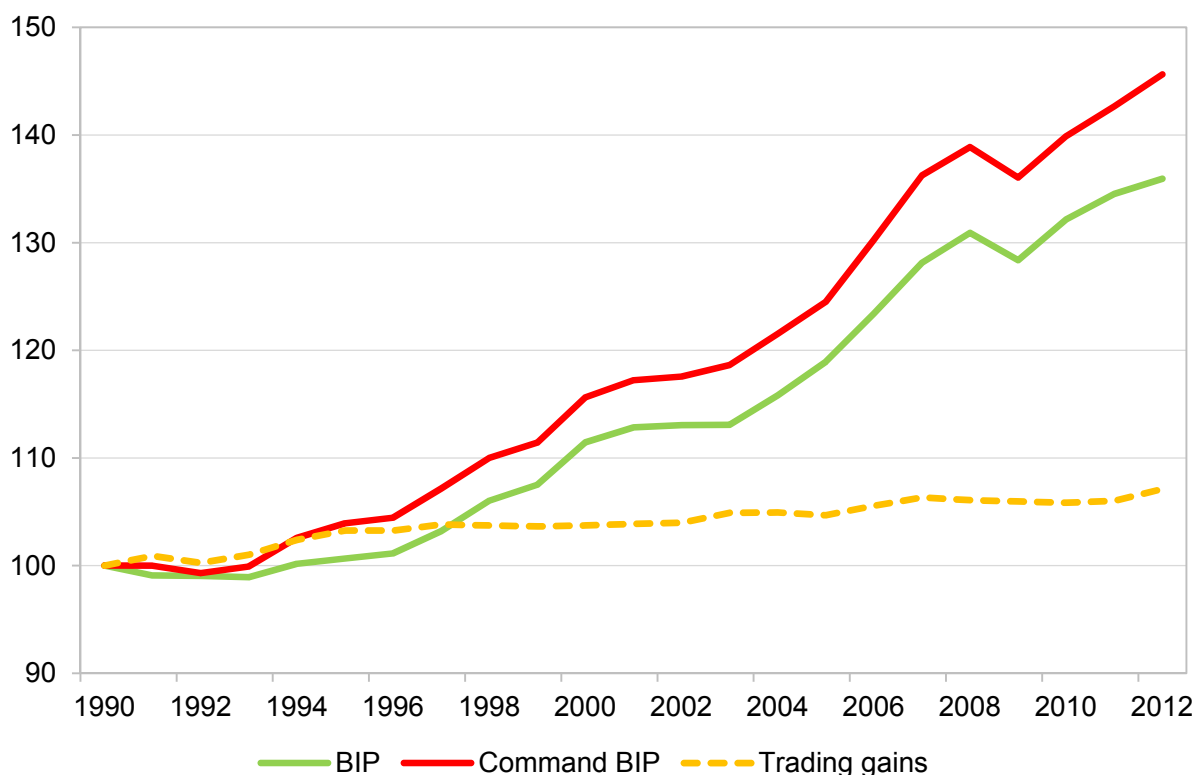
²³ Wenn die Terms of Trade-bedingten Einkommensgewinne im Inland konsumiert oder investiert werden, resultiert gleichwohl auch eine positive Wirkung auf das reale BIP.

²⁴ Das Command BIP wird berechnet, indem das nominelle BIP mit einem einzigen Preisindex deflationiert wird, normalerweise dem Deflator der inländischen Endnachfrage. Auf diese Weise wird die im herkömmlichen BIP vorgenommene getrennte Deflationierung von Exporten und Importen vermieden, so dass die Terms of Trade-Veränderungen erhalten bleiben. Für Details zur Berechnung des Command BIP vgl. z.B. Kohli (2002).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 19: Reales BIP, reales Inlandeinkommen (Command BIP) und Trading gains

Jahreswerte 1990-2012, Indizes (1990=100)



Quelle: SNB

Demzufolge ist das Command BIP über die ganze Periode 1990-2012 kumuliert um rund 7% stärker als das reale BIP gestiegen. Im Mittel stieg das Command BIP pro Jahr somit um 0,3 Prozentpunkte stärker als das reale BIP. Auf praktisch dieselbe Grössenordnung kommt auch die neuere Analyse der KOF (Siegenthaler (2014), 0,33 Prozentpunkte pro Jahr von 1980-2010).²⁵ Kohli (2004) fand vor zehn Jahren für die Periode 1980-2000 einen höheren Effekt (rund 0,6 Prozentpunkte pro Jahr). Dies könnte darauf hinweisen, dass die Terms of Trade-Effekte vor allem in den achtziger und frühen neunziger Jahren wirksam waren, seit der Jahrtausendwende aber eher nachgelassen haben. Tatsächlich verzeichnete die Schweiz die stärksten Terms of Trade-Verbesserungen bis Mitte der neunziger Jahre. Seit der Jahrtausendwende haben sie nachgelassen, weil sich Export- und Importpreise mehr als früher im Einklang bewegten. Die Exportpreise stiegen in den letzten Jahren nicht mehr im früheren Ausmass, zeitweise gingen sie sogar zurück. Dies könnte möglicherweise ein Indiz für eine geringere Preismacht der Schweizer Exporteure auf globalisierten Märkten sein.

Aus all dem lässt sich als Fazit ziehen: Würde man anstelle des realen BIP das Command BIP verwenden, wäre das Wirtschafts- und Produktivitätswachstum der Schweiz über die vergangenen Jahre leicht höher ausgefallen, und die Schweiz würde im internationalen Vergleich leicht besser dastehen (Siegenthaler (2014)). Fundamental anders wäre das Bild indes nicht. Insbesondere würde sich auch bei anderer Berechnung nichts am Befund eines in den letzten Jahren verlangsamten Produktivitätswachstums ändern.

²⁵ Im Gegensatz dazu wurde in der älteren KOF-Studie aus dem Jahr 2012 (Siegenthaler und Sturm (2012)) der Wachstumsunterschied zwischen BIP und Command für die jüngere Vergangenheit deutlich höher veranschlagt (gut ein Prozentpunkt pro Jahr über die Periode 2002-2010). Diese Resultate wurden jüngst in einem Beitrag von Avenir Suisse in der NZZ ("Wie wir uns arm rechnen", NZZ vom 27.9.2014) wieder aufgenommen. Allerdings scheinen sie auf einer fragwürdigen (veralteten) Datenbasis der OECD zu beruhen und stehen bezüglich des quantitativen Ausmasses im Widerspruch zu den übrigen hier erwähnten Analysen.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Hintergründe des verlangsamten Wachstums der Arbeitsproduktivität

Ursachen der internationalen Produktivitätsverlangsamung noch sehr unklar	Angesichts der Wichtigkeit der Arbeitsproduktivität als Treiber für zukünftiges Wirtschaftswachstum ist die Produktivitätsverlangsamung der vergangenen Jahre in der Schweiz und vielen anderen Ländern ein Grund zur Sorge, falls sie sich als dauerhaft erweisen würde. Allerdings sind die Ursachen für die Verlangsamung noch weitgehend unklar, was sich teilweise in Begriffen wie "productivity puzzle" oder "productivity conundrum" für die Entwicklung der letzten Jahre manifestiert. ²⁶ Erschwert wird die Einschätzung, weil die Entwicklung der Arbeitsproduktivität bekanntlich von vielen sehr verschiedenen Faktoren getrieben wird; diese reichen von makroökonomisch/konjunkturellen Aspekten (wie z.B. die Investitionsentwicklung), branchenbezogenen Faktoren (z.B. Wettbewerbsintensität, Strukturwandel zwischen den Branchen), der Humankapitalausstattung der Arbeitskräfte (Qualifikationen, Bildung) bis zu Aspekten des technologischen Fortschritts/Innovation.
Offene Frage, ob Produktivitätsschwäche temporär...	Die wichtige Frage, ob die Produktivitätsschwäche temporär (zyklisch) oder dauerhaft (strukturell) ist, lässt sich derzeit nicht eindeutig beantworten. Weitgehend unstrittig ist, dass die seit Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 zu beobachtende Produktivitätsschwäche in vielen Ländern über eine kurzfristige zyklische Schwäche hinausgeht. Dies war zwar zu Beginn der Fall, als der Wirtschaftseinbruch 2008/2009 in vielen Ländern relativ glimpflich auf die Beschäftigung auswirkte, was sich spiegelbildlich in einem Rückgang der Arbeitsproduktivität niederschlug (Phänomen des "labour hoardings"). Die anschliessende und gewohnte zyklische Aufholbewegung blieb jedoch sehr bescheiden. Allerdings dürfte dies auch damit zu tun haben, dass die Finanzkrisen der letzten Jahre langwierige Nachwirkungen haben; namentlich die schwache Erholung der Unternehmensinvestitionen in vielen Ländern wegen der unsicheren Wirtschaftsaussichten sowie die Umwälzungen in den Finanzsektoren. Unter der Annahme, dass diese Anpassungsprozesse in den nächsten Jahren allmählich abklingen und sich die Wirtschaftslage normalisiert, könnte sich das Produktivitätswachstum wieder erholen.
... oder dauerhaft	Allerdings gibt es auch Argumente für die pessimistischere Einschätzung eines dauerhaft schwächeren Produktivitätswachstums. So ortet etwa die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in ihrem Jahresbericht von Juni 2014 einen seit längerem - bereits vor der Krise - rückläufigen Trend des Produktivitätswachstums in den meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften und führt als Erklärungen u.a. nachlassende Impulse vom technischen Fortschritt sowie den wirtschaftlichen Strukturwandel hin zu (Dienstleistungs-)Sektoren mit tiefem Produktivitätswachstum wie Gesundheit, Bildung, Freizeit an (BIZ (2014)).
Die Rolle des Kapitalstocks für die Arbeitsproduktivität	Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität wird neben Humankapital und technischem Fortschritt auch durch den zur Verfügung stehenden physischen Kapitalstock beeinflusst: je grösser der ihnen zur Verfügung stehende Kapitalstock, desto mehr Output können die Arbeitskräfte pro Stunde produzieren, d.h. die Arbeitsproduktivität erhöht sich. Mas-

²⁶ Dies ist insbesondere in Grossbritannien der Fall, wo die Produktivitätsschwäche seit der Finanzkrise besonders ausgeprägt und unerwartet ist.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

bend dafür ist aber nicht allein das Wachstum des Kapitalstocks, sondern in Relation zur Entwicklung des Arbeitsvolumens. Das Verhältnis von Kapitalstock (Kapitalinput) und Arbeitsvolumen (Arbeitsinput) ist die Kapitalintensität. Eine steigende Kapitalintensität bedeutet, dass der Kapitalstock stärker als das Arbeitsvolumen wächst und dadurch die Arbeitsproduktivität positiv beeinflusst wird.

Verlangsamte Zunahme der Kapitalintensität...

Betrachtet man für die Schweiz die Entwicklung des Kapitalstocks, des Arbeitsvolumens und der daraus resultierenden Kapitalintensität (Abbildung 20), zeigt sich nach der Jahrtausendwende eine deutliche Verschiebung. In den neunziger Jahren wuchs der Kapitalstock infolge reger Investitionen kräftig, während zugleich das Arbeitsvolumen wie erwähnt rückläufig war. Dies hatte eine starke Zunahme der Kapitalintensität zur Folge. In den letzten zehn Jahren dagegen zeigte sich eine Verflachung; die Kapitalintensität stieg sehr viel weniger an. Dies einerseits als Folge des ausgeweiteten Arbeitsvolumens. Andererseits verlangsamte sich das Wachstum des Kapitalstocks, insbesondere seit der Finanzkrise. Eine Rolle spielte dabei die unsichere Wirtschaftslage der letzten Jahre, die bei vielen Firmen zur Investitionszurückhaltung beigetragen hat. Dazu kommt, dass die verarbeitende Industrie, die normalerweise für einen grossen Anteil der produktiven Investitionen verantwortlich ist, am stärksten von der Krise und der verbundenen Frankenstärke getroffen wurde. Die erhöhte Beschäftigung bei zugleich schwachem Wachstum des Kapitalstocks trug dazu bei, dass das Wirtschaftswachstum der Schweiz in den letzten Jahren im Vergleich zu den neunziger Jahren weniger kapitalintensiv bzw. - andersherum ausgedrückt - arbeitsintensiver war.

... bremste in den letzten Jahren das Wachstum der Arbeitsproduktivität in der Schweiz

Das Wirtschaftswachstum in der Schweiz wandelte sich von einem kapitalintensiven Wachstum vor 2002 zu einem Wachstum, das vermehrt auf gesteigertem Arbeitseinsatz beruht. Die schwächere Zunahme der Kapitalintensität bremste das Wachstum der Arbeitsproduktivität. Dies zeigt sich, wenn man das Wachstum der Arbeitsproduktivität in die beiden Komponenten Kapitalintensität und Multifaktorproduktivität (aufspaltet (Abbildung 21)).²⁷ Die Multifaktorproduktivität gibt Auskunft, wie sich die Produktivität entwickeln würde, wenn die Inputfaktoren Kapital und Arbeit gleich schnell wachsen. Nachdem von 1992-2002 die Zunahme der Kapitalintensität pro Jahr durchschnittlich 0,7% zum Wachstum der Arbeitsproduktivität von 1,4% beigetragen hatte, verringerte sich ihr Beitrag danach in der Periode 2003-2010²⁸ auf nur noch 0,2% pro Jahr. Die Multifaktorproduktivität veränderte sich zwischen den beiden Perioden nur wenig; sie verringerte sich leicht von 0,7 auf 0,6%.

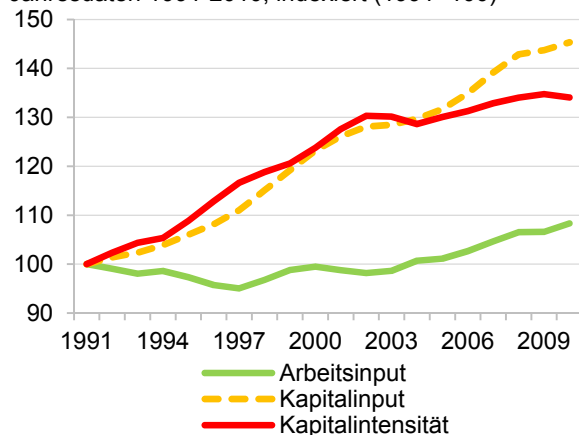
²⁷ Zur analytischen Herleitung der Zerlegung vgl. BFS (2008, 2013a) oder Siegenthaler, M., & Sturm, J.-E. (2012).

²⁸ Die Analyse erstreckt sich nur bis 2010, weil darüber hinaus noch keine offiziellen Daten zu Kapitalstock und Kapitalintensität verfügbar sind.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 20: Entwicklung des Arbeits- und des Kapitalinputs sowie der Kapitalintensität

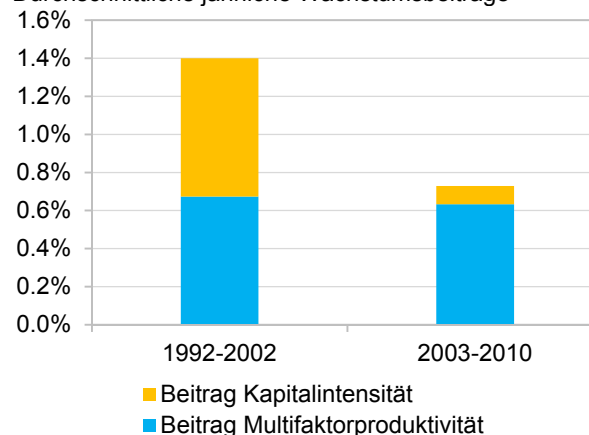
Jahresdaten 1991-2010, indiziert (1991=100)



Quellen: BFS, SECO

Abbildung 21: Beiträge der Kapitalintensität und der Multifaktorproduktivität zur Arbeitsproduktivität

Durchschnittliche jährliche Wachstumsbeiträge



Quellen: BFS, SECO

Einiges spricht dafür, dass sowohl die starke Zunahme der Kapitalintensität in den neunziger Jahren als auch die Schwäche der letzten Jahre Übertreibungen in beide Richtungen darstellten. So spiegelte der starke Anstieg der Kapitalintensität in den neunziger Jahren auch das rückläufige Arbeitsvolumen wider, was eine unerwünschte Entwicklung darstellte. Insofern kann die Trendwende der letzten Jahre auch als Normalisierung nach einem starken Anstieg interpretiert werden. Allerdings war die Konstellation der vergangenen Jahre - steigendes Arbeitsangebot und verhaltene Investitionen - ebenfalls aussergewöhnlich. Dies könnte dafür sprechen, dass die Kapitalintensität in den nächsten Jahren im Zuge einer Belebung der Investitionen eher wieder stärker wachsen wird und die Arbeitsproduktivität positiv beeinflussen wird, wenn auch kaum im Ausmass der neunziger Jahre.

2.2.3 Arbeitsproduktivität nach Branchen^{29,30}

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität. Hinter der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung stehen indes heterogene Tendenzen in verschiedenen Wirtschaftssektoren. Von daher kann eine Betrachtung der Arbeitsproduktivität nach Branchen weitere Erkenntnisse über die Produktivitätsentwicklung liefern.

Grosse Branchenunterschiede im Produktivitätsniveau...

Zwischen den Branchen bestehen bei der Arbeitsproduktivität erhebliche Unterschiede sowohl bezüglich des absoluten Niveaus als auch der Veränderung. Abbildung 22 zeigt das Niveau der Arbeitsproduktivität für die verschiedenen Branchen (Bruttowertschöpfung pro (vollzeitäquivalenten) Arbeitsplatz), dargestellt in Relation zum Durchschnitt aller Bran-

²⁹ Statistische Vorbemerkung: Wie schon weiter vorne erläutert, umfassen die Statistiken zur Produktivität nach Branchen nur die marktbestimmten Sektoren (sogenannter Business Sektor), während die nicht marktbestimmten Sektoren (u.a. die öffentliche Verwaltung) aus konzeptionellen Gründen ausgeklammert werden.

³⁰ Die in diesem Subkapitel verwendeten BFS-Daten für die Produktivitätsentwicklung nach Branchen (nach ESVG 2010) umfassen (je nach Branchengliederung) die Periode 1995 - bzw. 1997-2012.

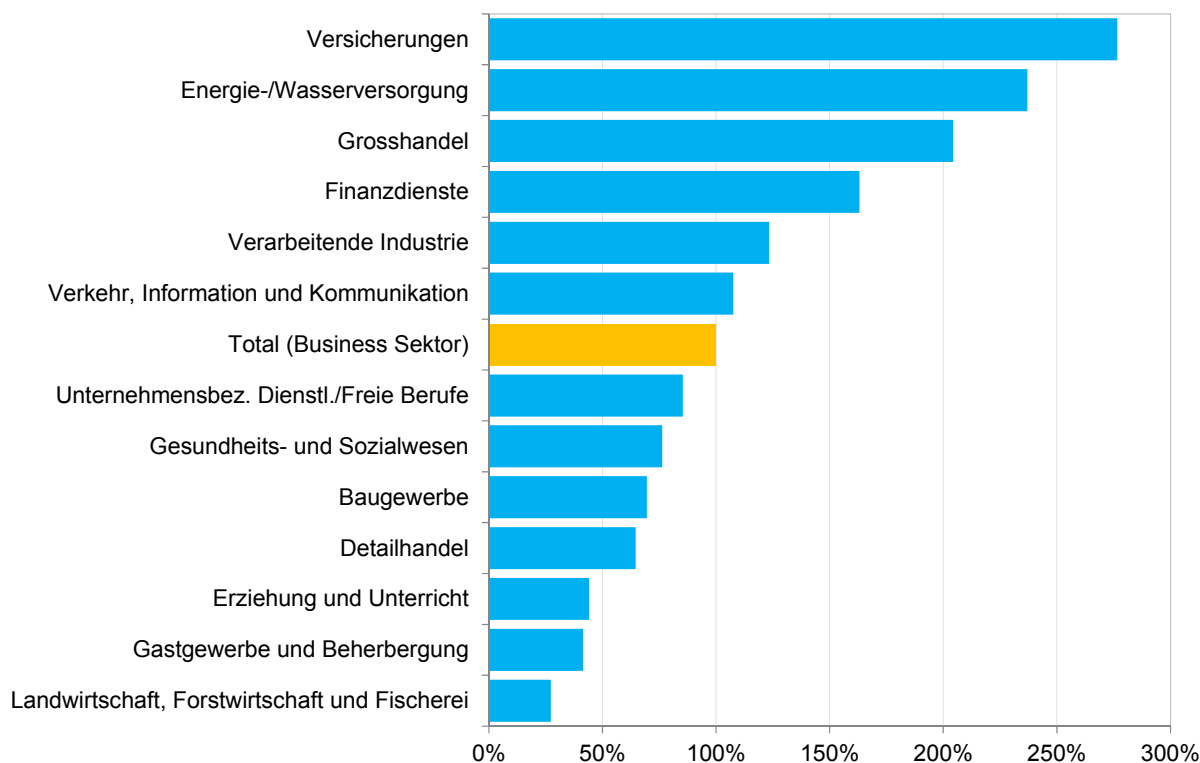
Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

chen (Werte über 100% bedeuten ein überdurchschnittliches Produktivitätsniveau der betreffenden Branchen, Werte unter 100% demgegenüber ein unterdurchschnittliches). Wie hoch die Arbeitsproduktivität in einer Branche ist, hängt dabei nicht nur von der Qualifikationsstruktur (höher/tiefer ausgebildet) ihrer Beschäftigten, sondern auch von diversen weiteren Faktoren ab, u.a. das Verhältnis Arbeit/Kapital, technologischer Fortschritt oder Wettbewerbsintensität. Insbesondere die Kapitalausstattung spielt eine wichtige Rolle. In kapitalintensiven Branchen wie der Industrie, dem Grosshandel oder dem Energiesektor resultiert tendenziell eine hohe Wertschöpfung pro Beschäftigten (mehr Kapitalausstattung pro Arbeitsplatz erhöht die Arbeitsproduktivität). Demgegenüber dämpft in vielen personalintensiven Dienstleistungssektoren wie Gastgewerbe oder Gesundheitswesen die geringere Kapitalintensität die Höhe der Arbeitsproduktivität.

Überdurchschnittlich hoch ist die Arbeitsproduktivität insbesondere im Finanzsektor (Banken und Versicherungen) sowie im Grosshandel, ausserdem im Versorgungssektor (Energie und Wasser). Über dem Durchschnitt befindet sich des Weiteren auch die verarbeitende Industrie, bei einer grossen Spannweite innerhalb des Sektors (z.B. sehr hohes Produktivitätsniveau in der Pharmaindustrie). Eher unterdurchschnittlich ist das Niveau der Arbeitsproduktivität in vielen binnenwirtschaftlich ausgerichteten und personalintensiven Branchen: Namentlich dem Gesundheitswesen, sowie der Bauwirtschaft und dem Gastgewerbe. Am unteren Ende rangiert die Landwirtschaft.

Abbildung 22: Niveau der Arbeitsproduktivität nach Branchen

in Relation zum Branchendurchschnitt (=100), Jahr 2010



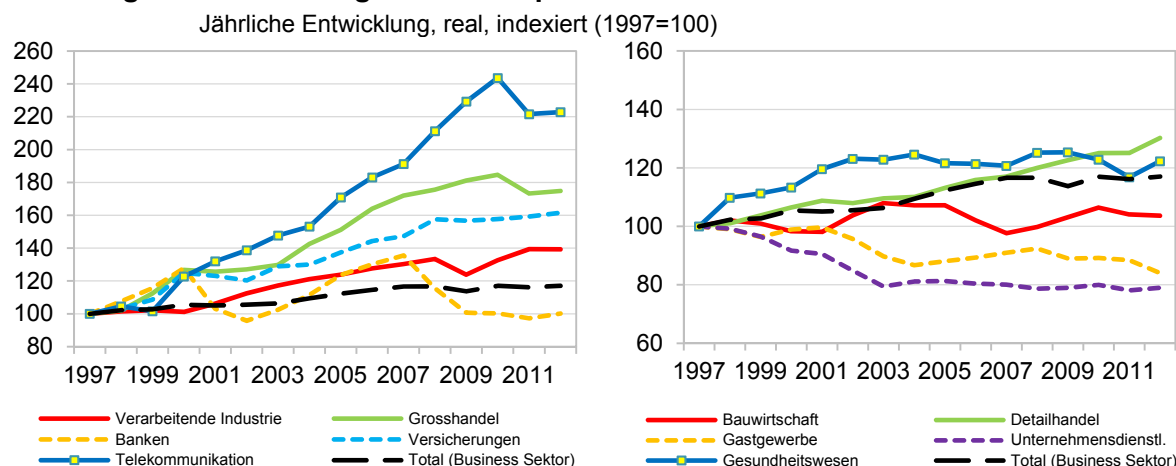
Quellen: BFS, SECO

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

... und im Produktivitätswachstum

Auch beim Produktivitätswachstum (d.h. den Veränderungen über die Jahre) zeigen sich erheblichen Divergenzen nach Branchen. Abbildung 23 zeigt die für verschiedene Branchen die Entwicklung über die Periode 1997-2012.

Abbildung 23: Entwicklung der Arbeitsproduktivität nach Branchen



Industrie und Grosshandel bis zur Finanzkrise als wichtige Treiber

Aus der linken Grafik geht hervor, dass über die letzten 15 Jahre das Produktivitätswachstum insbesondere im Grosshandel (1997-2012 kumuliert +75%), bei den Versicherungen (+62%) sowie in der Industrie (+39%) überdurchschnittlich (im Vergleich zum Branchendurchschnitt) verlief. Während die stark exportorientierte Industrie seit jeher ein wesentlicher Produktivitätstreiber ist, dürfte das starke Produktivitätswachstum nach der Jahrtausendwende im Grosshandel in hohem Masse den in diesen Jahren boomenden Rohstoffhandel (Transithandel) reflektieren. Allerdings schwächten sich seit der Finanzkrise in den letzten Jahren die Produktivitätszunahmen sowohl in der Industrie als auch im Grosshandel merklich ab.

Unverändert bescheidene Produktivitätsdynamik in den binnenorientierten Sektoren

Demgegenüber weisen viele binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren wie das Bau- und das Gastgewerbe, die unternehmensbezogenen Dienstleistungen sowie der Gesundheitssektor seit langem eine bescheidene Produktivitätsentwicklung auf. Eine positive Trendwende ist über die vergangenen Jahre nicht auszumachen; ihre Produktivitätsentwicklung verlief mehrheitlich unter dem Durchschnitt aller Branchen (rechte Grafik). Die bereits erwähnte oftmals hohe Personalintensität dieser Sektoren brems nicht nur das Niveau der Arbeitsproduktivität, sondern auch ihre Dynamik. Erklären lässt sich dies zum einen mit der oftmals hohen Personalintensität in diesen Branchen, wodurch starke Produktivitätszunahmen erschwert werden, sowie zum andern durch den oftmals geringeren Wettbewerbsdruck im Vergleich zu den internationalen Branchen. Eine Verbesserung zeigt sich immerhin für den Detailhandel, wo sich das Produktivitätswachstum beschleunigen konnte. Ebenso für den (hier nicht abgebildeten) Sektor Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei, der über die letzten 15 Jahre solide, überdurchschnittliche Produktivitätszuwächse von rund 2,5% pro Jahr verzeichnete.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Produktivitätszunahme im Finanzsektor weitgehend zum Erliegen gekommen

Einen Sonderfall bezüglich Produktivitätsentwicklung stellt der Finanzsektor dar. Dort kam das in den neunziger Jahren hohe Produktivitätswachstum in den vergangenen Jahren, vor allem seit der Finanzkrise, zum Erliegen. Während bei den Versicherungen die Produktivitätsentwicklung tendenziell noch leicht positiv blieb, verzeichnete sie im Bankenbereich eine ausgeprägte Berg- und Talfahrt mit negativem Trend, parallel zu den markanten Schwankungen in der Wertschöpfung (Platzen der New Economy Blase 2001, Finanzkrise 2008/09). Weil die Wertschöpfung im Finanzsektor infolge des volatilen Kommissionsgeschäfts starken Schwankungen unterliegt bei vergleichsweise stabiler Beschäftigungsentwicklung, schlagen Booms und Krisen im Finanzsektor jeweils stark auf die (gemessene) Arbeitsproduktivität durch.

Fehlende positive Impulse vom Finanzsektor, von der Industrie und vom Grosshandel seit der Krise verantwortlich für die Produktivitätsverlangsamung

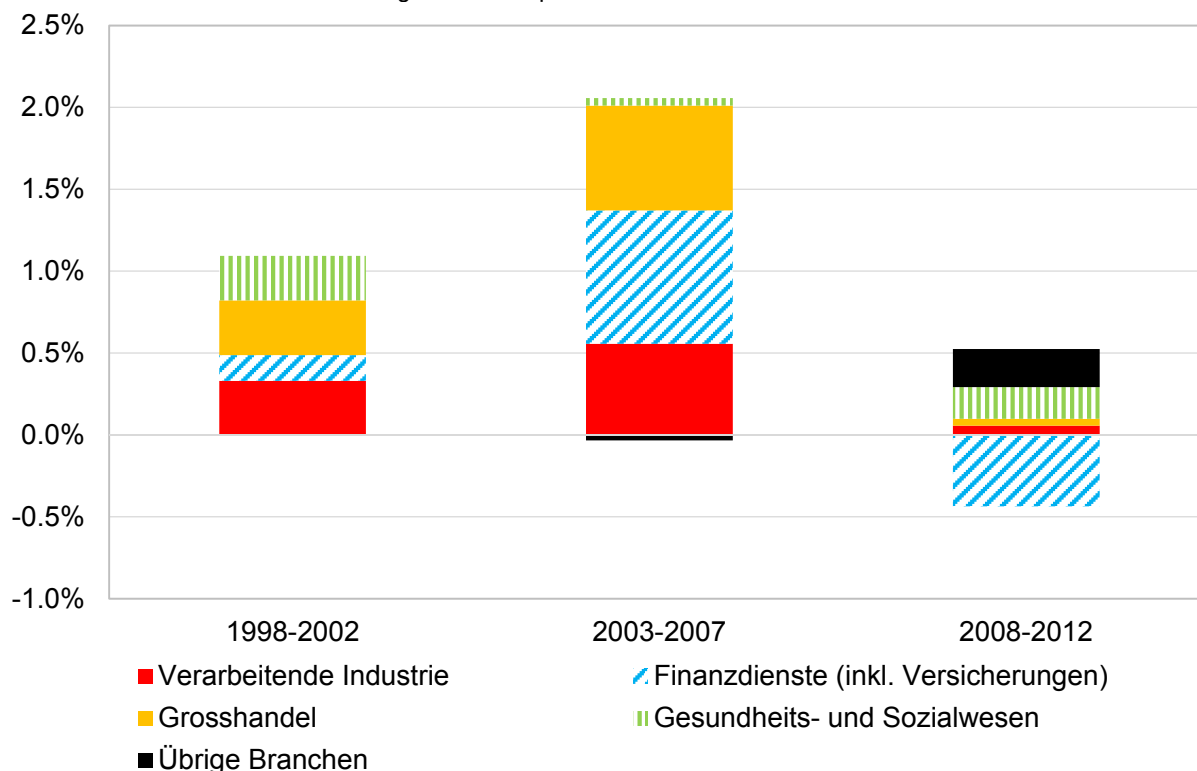
Insgesamt wurde die Produktivitätsentwicklung über die letzten 15 Jahre in erster Linie durch die – positiven wie negativen – Einflüsse der drei Bereiche Finanzsektor, Industrie und Grosshandel geprägt. Dies verdeutlicht Abbildung 24, welche die Wachstumsbeiträge der Sektoren zum gesamten Produktivitätswachstum aller Branchen (Total Business Sektor) enthält. Hatten diese drei Branchen bereits von 1998-2002 massgeblich zum gesamten Produktivitätswachstum beigetragen, verstärkte sich dieser Effekt in den Jahren 2003-2007 nochmals. Die drei Branchen trugen das hohe Produktivitätswachstum dieser Phase praktisch alleine. Mit der Finanzkrise setzte allerdings eine grosse Zäsur ein. Insbesondere die schwache Produktivitätsentwicklung im Finanzsektor wirkte sich in den letzten Jahren negativ aus, aber auch von der Industrie und vom Grosshandel gingen infolge des schlechteren Umfelds keine positiven Produktivitätseffekte mehr aus. Diese fehlenden Impulse konnten die übrigen Sektoren mit ihren weniger dynamischen Produktivitätszunahmen in keiner Weise wettmachen, auch wenn in den letzten Jahren vom Gesundheitssektor immerhin leicht positive Impulse kamen.

Sofern sich die Finanzmärkte und die Weltkonjunktur in den kommenden Jahren langsam erholen, dürfte dies den international ausgerichteten Sektoren Industrie, Grosshandel und Finanzdienste zugute kommen und sich in einer wieder besseren Produktivitätsentwicklung niederschlagen. Allerdings kann sicherlich kein Anknüpfen mehr an die ausserordentliche Boomphase der Vorkrisenjahre erwartet werden.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 24: Beiträge ausgewählter Sektoren zum Produktivitätswachstum

Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten für verschiedene Perioden



Quellen: BFS, SECO

Welche Rolle spielt der Strukturwandel zwischen den Branchen für das Produktivitätswachstum?

Neben dem Produktivitätswachstum in den einzelnen Branchen kann die Entwicklung der Arbeitsproduktivität über alle Branchen hinweg auch durch den sektoralen Strukturwandel beeinflusst werden. Verschiebt sich die Wirtschaftsstruktur zugunsten von Sektoren mit überdurchschnittlicher Arbeitsproduktivität, erhöht sich dadurch die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität, selbst wenn sich die Produktivitätsentwicklung in den einzelnen Branchen nicht verändert. Umgekehrt verlangsamt sich das gesamte Produktivitätswachstum, wenn sich die Wirtschaftsstruktur in Richtung von Sektoren mit unterdurchschnittlicher Arbeitsproduktivität verschiebt, etwa in Richtung binnenwirtschaftlicher und staatsnaher Dienstleistungen.

Bis zur Finanzkrise prosperierten eher produktivitätsstarke Sektoren, seither eher arbeitsintensive Sektoren der Binnenwirtschaft mit schwächerer Produktivität

Seit der Jahrtausendwende war die Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz durch wechselnde Branchentrends geprägt. Bis zur Zäsur der Finanzkrise prosperierten wertschöpfungsintensive Sektoren mit entsprechend hoher Arbeitsproduktivität wie die verarbeitende Industrie, der Finanzsektor sowie der Transithandel mit Rohstoffen (als Teilsegment des Grosshandels). Seit der Krise wurde die Wirtschaftsentwicklung dann vermehrt durch relativ arbeitsintensive Binnenbranchen mit unterdurchschnittlicher Arbeitsproduktivität - u.a. Bau und Gesundheitswesen - getrieben. Diese Tendenzen würden intuitiv nahelegen, dass sich der Strukturwandel zwischen den Branchen und Sektoren in den Jahren vor der Finanzkrise eher positiv und danach eher negativ auf die branchenübergreifende Arbeitsproduktivität ausgewirkt haben könnte.

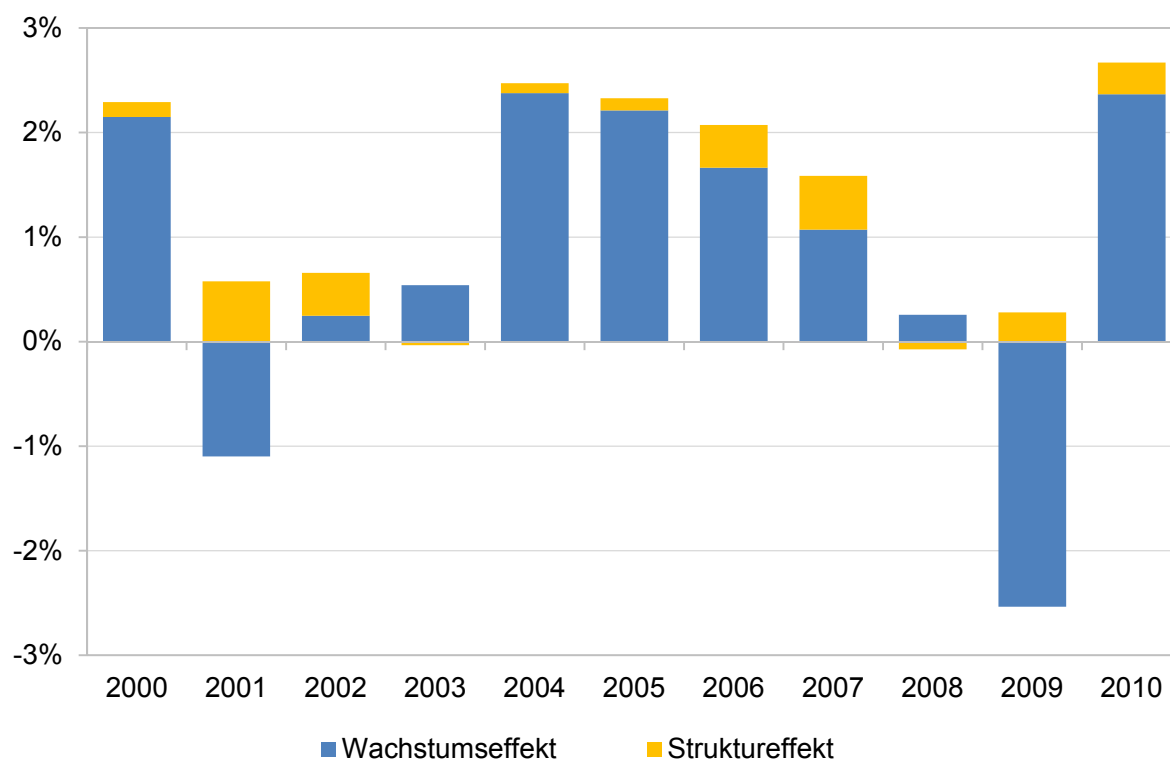
Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

"Shift-Share-Analyse" zur Unterscheidung von Wachstums- und Struktureffekten

Genauer überprüfen lässt sich dies durch eine sogenannte "Shift-Share-Analyse", bei der gesamte Zuwachs der Arbeitsproduktivität in einen Wachstumseffekt (misst den Einfluss der Produktivitätsentwicklung in den einzelnen Branchen), einen Struktureffekt (misst den Einfluss der Beschäftigtenverschiebung zwischen den Sektoren) und in einen Interaktionseffekt (stellt die Restgrösse dar) aufgespalten wird. Abbildung 25 zeigt für die Schweiz die jährlichen Wachstums- und Struktureffekte für die Periode 2000-2010 (Berechnungen des SECO auf Basis der BFS-Daten).³¹

Abbildung 25: Aufspaltung des jährlichen Produktivitätswachstums in Wachstums- und Struktureffekt

Shift-Share-Analyse für die Schweiz für die Periode 2000-2010, auf Basis von 38 marktbestimmten Sektoren



Quellen: BFS, SECO

Produktivitätsentwicklung wurde in den letzten Jahren hauptsächlich durch die einzelnen Branchen geprägt, weniger durch den Struk-

Es zeigt sich, dass der Wachstumseffekt (d.h. die Produktivitätsentwicklung in den Branchen) die dominierende Rolle für die Gesamtentwicklung der Arbeitsproduktivität spielt; er macht rund drei Viertel aus und ist stark konjunktur reagibel (in Rezessionsjahren stark negativ). Der Struktureffekt ist demgegenüber geringer und weniger volatil, über die gesamte Periode aber leicht positiv. Mit anderen Worten wuchs die Arbeitsproduktivität in der Schweiz in den vergangenen Jahren auch aufgrund des Strukturwandels, indem produktive Branchen stärker wuchsen als solche mit tieferer Arbeitsproduktivität. Dies scheint auf den ersten Blick etwas

³¹ Der Interaktionseffekt, der erfahrungsgemäss sehr gering ausfällt, wird hier aus Vereinfachungsgründen ausgeklammert. Zur Erklärung des Konzepts und der Methodik der "Shift-Share-Analyse" vgl. die ausführliche Dokumentation in BFS (2008).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

<p>turwandel zwischen den Branchen</p>	<p>im Widerspruch mit der lebhaften Expansion der inlandorientierten Branchen in den letzten Jahren zu stehen. Eine Erklärung liegt darin, dass der positive Struktureffekt in erheblichem Masse auf Verschiebungen innerhalb der verarbeitenden Industrie zurückzuführen ist, etwa weg von Textilverarbeitung hin zu Pharma. Auch im Vergleich zu Deutschland konnte die Schweiz von einem positiven Struktureffekt profitieren: Der Anteil der Sektoren mit überdurchschnittlicher Produktivität ist in der Schweiz höher, wohingegen in Deutschland das Produktivitätswachstum in den einzelnen Branchen mehrheitlich höher ist.</p>
<p>Produktivitätssteigerungen in den Binnensektoren bleiben ein wichtiges Ziel</p>	<p>Eine wichtige Herausforderung bleibt die Steigerung der Arbeitsproduktivität in den binnenorientierten Bereichen. Da der wirtschaftliche Strukturwandel angesichts der Alterung der Bevölkerung weiter in Richtung der Bereiche wie dem Gesundheitssektor verlaufen dürfte, sind stärkere Produktivitätszuwächse in diesen Bereichen nötig, um die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung in Zukunft zu stärken.</p>

2.2.4 Zusammenfassung/Schlussfolgerungen

<p>Verbesserte wirtschaftliche Wachstumsperformance der Schweiz, insbesondere im internationalen Vergleich</p>	<p>1. Nach den bescheidenen neunziger Jahren, die in der Schweiz durch eine langwierige Konjunktur- und Wachstumsschwäche geprägt waren, hat sich die wirtschaftliche Wachstumsdynamik im neuen Jahrtausend verstärkt. Über die letzten zehn Jahre (Periode 2003-2013) stieg das reale Bruttoinlandprodukt (BIP) um durchschnittlich 2% pro Jahr (gegenüber 1,3% von 1992-2002). Die verbesserte Wachstumsperformance der Schweizer Volkswirtschaft zeigt sich insbesondere im relativen Vergleich zu anderen Ländern. Gehörte die Schweiz in den neunziger Jahren in einem prosperierenden weltwirtschaftlichen Umfeld zu den wachstumsschwächsten OECD-Ländern, wuchs die Schweizer Wirtschaft in den letzten zehn Jahren im internationalen Vergleich überdurchschnittlich. Besonders die Widerstandskraft seit der globalen Finanzkrise von 2008 ragt heraus. Zwar hatten die internationalen Finanz- und Schuldenkrisen sowie die damit verbundene Frankenstärke auch in der Schweiz negative Effekte auf die Wirtschaftsentwicklung zur Folge, insbesondere in den Exportsektoren. Diesen standen jedoch kompensierende positive Faktoren, namentlich die erhöhte Zuwanderung und die tiefen Zinsen, gegenüber, so dass das BIP-Wachstum insgesamt robust blieb.</p>
<p>Beschäftigungswachstum vornehmlich bei privaten und staatsnahen Dienstleistungen</p>	<p>2. Die gespaltene Wirtschaftsdynamik der letzten Jahre zwischen lebhafter Inland- und gedämpfter Exportkonjunktur hat zu Verschiebungen zwischen den Branchen beigetragen. Während Exportsektoren wie die verarbeitende Industrie Arbeitsplätze abbauten, konzentrierte sich das Beschäftigungswachstum insbesondere auf einige Dienstleistungssektoren. Hier ist einmal das weitgefächerte Segment unternehmensbezogener Dienstleistungen zu nennen, zu denen etwa Unternehmens-, Steuer- und Rechtsberatung sowie Architekten gehören. Noch stärker wuchsen die Nachfrage und die Beschäftigung in den sogenannten „staatsnahen“ Dienstleistungsbereichen Gesundheitswesen, Erziehung/Bildung und öffentliche Verwaltung. Insgesamt erstreckte sich mehr als die Hälfte des gesamtschweizerischen Beschäftigungswachstums seit der Finanzkrise auf die</p>

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

staatsnahen Bereiche. Hinter dieser Entwicklung steht neben dem konjunkturellen Umfeld der letzten Jahre auch der langfristige Trend einer Verschiebung von Nachfrage und Beschäftigung hin zu Dienstleistungen (Tertiärisierung).

BIP pro Kopf: Wachstumsdynamik über die vergangenen zehn Jahre nicht brilliant, aber robust und im Ländervergleich leicht überdurchschnittlich

3. Für die Wachstumsbeurteilung gilt es den Umstand des erhöhten Bevölkerungswachstums der vergangenen Jahre (2003-2013 im Durchschnitt rund 1% pro Jahr) zu berücksichtigen. Die Zuwanderung hat zwar einerseits das BIP-Wachstum gestützt, insbesondere über höhere Konsumausgaben und Bauinvestitionen. Andererseits bedeutet dies jedoch, dass sich die Wirtschaftsleistung auf mehr Personen verteilt. Daher ist für die Beurteilung der wirtschaftlichen Wohlstandsentwicklung eine Pro-Kopf-Betrachtung sinnvoll. Beim BIP pro Kopf fällt die Wachstumsdynamik erwartungsgemäss zwar weniger eindrucklich, aber ebenfalls verbessert aus. Das BIP-Wachstum pro Kopf wuchs von 2003 bis 2013 durchschnittlich um gut 1,1% pro Jahr und damit leicht höher als in den vorangegangenen zehn Jahren (1992-2002 +0,7% pro Jahr). Im internationalen Vergleich schneidet die Schweiz auch auf Pro-Kopf-Basis (leicht) überdurchschnittlich ab. Dies gilt nicht zuletzt für die Periode seit der Finanzkrise (2008-2013), in der das Pro-Kopf-Wachstum der Schweiz mit 0,2% pro Jahr zwar bescheiden ausfiel, im Gegensatz zu vielen anderen Ländern aber immerhin nicht schrumpfte. Dass die Schweiz trotz schwierigem weltwirtschaftlichem Umfeld und der Zusatzbelastung des starken Frankens über die letzten Jahre auch beim Pro-Kopf-Wachstum vergleichsweise gut abschneidet, ist eine erfreuliche Tendenz.

Wegfall von Bremsfaktoren sowie wirtschaftspolitische Reformen trugen zur Verbesserung bei

4. Massgeblich für die Aufhellung des Wachstumsbilds seit der Jahrtausendwende war ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren. Erstens fielen gewichtige Bremsfaktoren der ersten Hälfte der neunziger Jahre weg, namentlich die Immobilienkrise und die längere Zeit restriktive Geldpolitik. Zweitens konnten in wichtigen wirtschaftspolitischen Schlüsselfeldern Verbesserungen erreicht werden; zu nennen sind hier die Einführung der Schuldenbremse, die bilateralen Verträge mit der EU sowie wachstumspolitische Reformen.

Ausschöpfung des Arbeitskräfteangebots ein wichtiger Wachstumstreiber, künftiges Potenzial eher begrenzt

5. Die Zerlegung des Pro-Kopf-BIP-Wachstums in seine beiden Treiber Arbeitseinsatz und Arbeitsproduktivität zeigt, dass in der Schweiz über die letzten zehn Jahre ein erhöhtes Arbeitsvolumen, dank einer nochmaligen Steigerung der bereits vergleichsweise hohen Erwerbsbeteiligung, positive Impulse für das Pro-Kopf-Wachstum liefern konnte. Die Schweiz konnte somit ihre traditionelle Stärke, nämlich eine vergleichsweise gute Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials, weiter stärken. Die erfreulich robuste Arbeitsmarktpformance steht im Gegensatz zu vielen Ländern, die seit der Krise mit einer deutlichen Arbeitsmarktverschlechterung konfrontiert waren. Was die zukünftigen Perspektiven angeht, erscheint indes - angesichts der bereits hohen Partizipation und der bremsenden demografischen Einflüsse - die Luft für eine weitere deutliche Steigerung des Arbeitsinputs als Wachstumsquelle für die Zukunft eher dünn, auch wenn in gewissen Bereichen (Frauen, ältere Arbeitnehmer) noch gewisse Potenziale bestehen dürften.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- | | |
|--|--|
| <p>Bescheidenes und weiter verlangsamtes Wachstum der Arbeitsproduktivität</p> | <p>6. Somit bleibt die Steigerung der Arbeitsproduktivität als künftige Wachstumsquelle von zentraler Bedeutung. Im Gegensatz zur verbesserten Ausschöpfung des Arbeitsangebots blieb bezüglich Arbeitsproduktivität die positive Trendwende aus. Im Gegenteil hat sich die Zunahme der Arbeitsproduktivität in der Schweiz in den letzten Jahren noch weiter verlangsamt, insbesondere seit der Finanzkrise. Allerdings war diese Abschwächung des Produktivitätswachstums nicht auf die Schweiz beschränkt, sondern international weitverbreitet.</p> |
| <p>Branchen: Abgeschwächtes Produktivitätswachstum im Finanzsektor, fortgesetzt bescheidene Produktivitätszuwächse in der Binnenwirtschaft</p> | <p>7. Die Produktivitätsentwicklung nach Branchen gibt Hinweise, dass in der Schweiz insbesondere das abgeschwächte Produktivitätswachstum in einigen Sektoren zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsverlangsamung beigetragen hat. An erster Stelle ist der Finanzsektor zu nennen, der seit der Jahrtausendwende eine bescheidene Produktivitätsentwicklung aufweist. Zudem gerieten seit der Finanzkrise auch die bis dahin kräftigen Produktivitätszuwächse in der Industrie und im Grosshandel ins Stocken. Die binnenwirtschaftlich orientierten Branchen mit ihrer mässigen Produktivitätsentwicklung konnten dies nicht kompensieren.</p> |
| <p>Arbeitsintensives Wachstum der letzten Jahre bremste die Arbeitsproduktivität</p> | <p>8. Zur langsameren Produktivitätsentwicklung hat beigetragen, dass sich das in den neunziger Jahren stark kapitalintensive Wirtschaftswachstum der Schweiz (wachsender Kapitalstock bei rückläufigem Arbeitsinput) in den vergangenen Jahren zu einem stärker arbeitsintensiven Wachstum (gesteigerter Arbeitsinput bei langsamer wachsendem Kapitalstock) wandelte. Die dadurch bedingte geringere Zunahme der Kapitalintensität bremste das Wachstum der Arbeitsproduktivität.</p> |
| <p>Unsichere Produktivitätsaussichten</p> | <p>9. Derzeit ist noch unklar, ob das tiefere Produktivitätswachstum der letzten Jahre, international wie in der Schweiz, temporär oder dauerhaft ist. Eine konjunkturelle Normalisierung und damit verbunden eine Überwindung der weltweiten Investitionsschwäche könnte, via eines stärker wachsenden Kapitalstocks, wieder zu höheren Produktivitätszuwächsen führen. Auf der anderen Seite könnte sich der weitere Strukturwandel hin zu (Dienstleistungs-)Sektoren mit tendenziell tieferem Produktivitätswachstum längerfristig hemmend auswirken.</p> |
| <p>Produktivitätssteigerung in der Binnenwirtschaft als vordringliches Ziel</p> | <p>10. Eine wichtige Herausforderung bleibt auf jeden Fall die Steigerung der Arbeitsproduktivität in den binnenorientierten Bereichen. Da der wirtschaftliche Strukturwandel angesichts der Alterung der Bevölkerung weiter in Richtung von Bereichen wie dem Gesundheitssektor verlaufen dürfte, sind stärkere Produktivitätszuwächse in diesen Bereichen nötig, um die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung in Zukunft zu stärken.</p> |

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

2.3 Wohlstand, Wohlfahrt oder Wohlergehen - Das BIP und andere Messkonzepte

2.3.1 Was misst das BIP?

Das BIP ist ein buchhalterisches Instrument

Das BIP wird häufig als Messgrösse sowohl für den materiellen Wohlstand wie auch ganz allgemein für die Lebensqualität oder das Wohlergehen einer Gesellschaft verwendet. Sowohl Lebensqualität als auch Wohlergehen umfassen neben materiellen Aspekten (dem Wohlstand) auch Faktoren wie die Qualität sozialer Beziehungen, der Umwelt oder der Sicherheit. Ein wachsendes BIP wird landläufig oft gleichgesetzt nicht nur mit mehr Reichtum und Wohlstand, sondern auch mit mehr Lebensqualität und Wohlergehen. Das BIP ist damit eine - wenn nicht die - zentrale Zielgrösse für die Wirtschaftspolitik.

Das BIP wurde jedoch ursprünglich nicht als Indikator für die Lebensqualität geschaffen. Vielmehr ist das BIP ein buchhalterisches Konzept, ein Saldo in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Das BIP sollte die wirtschaftliche Aktivität veranschaulichen und beispielsweise der Regierung eines Landes bei der Bezifferung der Kosten des 2. Weltkrieges helfen. Die Erschaffer des BIP warnten ausdrücklich davor, diese Grösse als Indikator für das Wohlergehen einer Gesellschaft zu verwenden (Kuznets, 1962).

Das BIP ist ein zentraler Indikator für die Wirtschaftspolitik

So stellt sich also die Frage, was das BIP leisten kann und wo es Schwächen hat. Das BIP als Messgrösse der wirtschaftlichen Aktivität und des materiellen Wohlstandes hat Vorteile aus methodischer, inhaltlicher und politischer Sicht (Stiglitz et al., 2009, Schulte und Butzmann, 2010):

- Aufgrund der Messung in Geldeinheiten ist das BIP als Konzept einfach verständlich.
- Das BIP zeigt die Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivität über die Zeit; dank Verwendung über eine lange Zeitspanne ist die Datenbasis breit dokumentiert, die Methodologien sind standardisiert und werden in einer Grosszahl der Länder weltweit angewendet. So besteht ein hoher Grad an internationaler Vergleichbarkeit.
- Zwischen dem BIP und wichtigen gesamtwirtschaftlichen Grössen wie der Entwicklung von Arbeitsmarkt, Einkommen, Konsum, Vermögen und Steuereinnahmen besteht ein enger Zusammenhang. Damit ist das BIP ein wertvoller Indikator für die Wirtschaftspolitik.

Das BIP hat bekannte Schwächen, wie die Messung der Qualität oder die korrekte Berücksichtigung von nicht auf einem Markt gehandelten Gütern

Da das BIP als Messgrösse für die wirtschaftliche Aktivität konzipiert wurde, hat es logischerweise Schwächen wenn es als Indikator für ein weiter gefasstes Konzept wie die Lebensqualität oder das Wohlergehen verwendet wird (Stiglitz et al., 2009, sowie Schulte und Butzmann, 2010):

- Das BIP bildet die gesamtwirtschaftliche Produktion ab, subjektive Werte können es nicht und immaterielle Werte nur beschränkt berücksichtigen. Auch Grössen/Entwicklungen, die das Wohlergehen in der Wahrnehmung der Gesellschaft reduzieren, tragen in gewissen Fällen positiv zum BIP bei (Bsp: zunehmende Verkehrsstaus; Unfälle; Umweltkatastrophen). Zudem werden Waren und insbesondere Dienstleistungen, die zwar für

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

das Wohlergehen relevant sind aber nicht auf einem Markt gehandelt werden, im BIP nicht erfasst (bspw. Freiwilligenarbeit, Haushaltsarbeit).

- Das BIP ist eine Flussgrösse, welche die wirtschaftliche Aktivität abbildet; in der Logik der betriebswirtschaftlichen Rechnungslegung entspricht das BIP der Erfolgsrechnung. Das BIP wieder spiegelt daher nicht, in welcher Art und Weise sich die für seine Erzeugung verwendeten Kapitalien (physisches Kapital, Humankapital, Sozialkapital, Umweltkapital) entwickelt haben.
- Das BIP ist eine aggregierte Grösse. Als solche enthält es keine Informationen über die Verteilung. Für eine Wirtschafts- (und Sozial-)Politik ist es aber wichtig zu wissen, wie sich die wirtschaftliche Entwicklung auf verschiedene Bevölkerungsgruppen auswirkt und ob für gewisse Gruppen Mehrfachbenachteiligungen bestehen.
- Veränderungen in der Qualität der produzierten/konsumierten Güter und Dienstleistungen sind im BIP schwierig korrekt abzubilden, sind jedoch zentral für die korrekte Messung des realen Einkommens bzw. Konsums. Wird die Qualitätszunahme unterschätzt (d.h. die verwendeten Deflatoren werden zu hoch angenommen), impliziert dies eine Überschätzung der Inflation und damit eine Unterschätzung des Realeinkommens.
- Dienstleistungen der öffentlichen Hand (Sicherheit, Gesundheit, Bildung) werden gemäss den Kosten ihrer Bereitstellung im BIP berücksichtigt. Die tatsächlich erbrachte Dienstleistung bzw. deren Qualität kann im BIP nicht angemessen berücksichtigt werden. Dadurch sind auch Produktivitätsveränderungen im öffentlichen Sektor schwierig messbar.

Die Messung des Wohlergehens hat Fortschritte gemacht

Trotzdem wurde und wird das BIP häufig nicht nur als Indikator des materiellen Wohlstandes, sondern des Wohlergehens einer Gesellschaft verwendet. Dies wird kaum diskutiert, solange Wohlergehen gleichbedeutend mit materiellem Wohlstand ist, bzw. sich materielle und nicht-materielle Aspekte des Wohlergehens parallel entwickeln. Wenn diese Entwicklungen - objektiv oder subjektiv - auseinanderlaufen, rückt die Angemessenheit des BIP in den Fokus der Aufmerksamkeit. Ein Beispiel hierfür sind negative Auswirkungen der Wirtschaftsentwicklung auf Umwelt oder Landschaft.

Die Definition eines adäquaten Messsystems für das Wohlergehen ist deshalb von gesellschaftlichem Interesse, weil Kennzahlen eine wichtige Grundlage für politische Entscheidungsprozesse sind. Wenn eine zuverlässige Messgrösse besteht und als Entscheidungsgrundlage verwendet wird, können Politik und Gesellschaft geeignete Strategien und Massnahmen zur Zielerreichung oder Annäherung ergreifen.

Der "Better Life Index" der OECD gibt den aktuellen Stand der Diskussion wieder

Verschiedene Institutionen und Gremien (z.B. OECD 2011c, Stiglitz-Sen-Fitoussi Kommission 2009) beschäftigen sich mit dem Thema, welche ergänzenden oder alternativen Messsysteme möglich oder erforderlich sind, um das Wohlergehen, die Lebensqualität oder den Fortschritt einer Gesellschaft besser abzubilden. In dieser Diskussion lassen sich zwei Aspekte unterscheiden³², die eng miteinander verbunden sind:

³² Hier nicht behandelt wird eine dritte Perspektive (s. UNECE/OECD/Eurostat, 2008), nämlich wie der heutige/zukünftige Wohlstand in der Schweiz den heutigen/zukünftigen Entwicklungen in anderen Ländern beeinflusst.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

1. Wie kann das Wohlergehen einer Gesellschaft als Ganzes und ihrer Mitglieder adäquat gemessen werden? Mit welchen Messgrößen oder Messsystemen hierzu kann das BIP ergänzt werden?
2. Wie kann der Erhalt oder die Mehrung des heutigen Wohlergehens über die Zeit sichergestellt werden? Welche Konzepte oder Messgrößen sind über das BIP hinaus erforderlich, damit eine Gesellschaft über die für eine nachhaltige Entwicklung relevanten Entscheidungsgrundlagen verfügt?

Die OECD hat im Rahmen ihrer Better Life Initiative einen Konzeptrahmen entwickelt, der sowohl die Bestandsaufnahme des Wohlergehens wie auch die Entwicklung über die Zeit abbildet (s. Abbildung 26)³³. Die nachfolgenden Abschnitte beleuchten diese beiden Aspekte.

Abbildung 26: Konzeptrahmen der OECD für die Messung des Wohlergehens



Quelle: OECD (2011c)

2.3.2 Vom Wohlstand zum Wohlergehen: Das multidimensionale Konzept der OECD

11 Dimensionen des Wohlergehens ergänzen das BIP

Im konzeptionellen Rahmen der OECD wird das individuelle Wohlergehen in die zwei Bereiche "Lebensqualität" und "Materielle Bedingungen" aufgeteilt. Die Abbildung 26 zeigt auch, dass die im BIP enthaltene Information teilweise deckungsgleich ist mit den Bestimmungsfaktoren der materiellen Lebensbedingungen. Das individuelle Wohlergehen wird in insgesamt elf Dimensionen gemessen (Tabelle 3, 2. Spalte). Die ersten

³³ Die Arbeit der OECD ist weitgehend ähnlich mit dem Set von Schlüsselindikatoren von Stiglitz et al. (2009).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

zehn Dimensionen sind objektiver, die elfte subjektiver Art. Diese elf Dimensionen wiederum werden mithilfe von Indikatoren operationalisiert (Tabelle 3, 3. Spalte).

Tabelle 3: Dimensionen und Indikatoren für die Messung des Wohlergehens

	Dimension	Wichtigste Indikatoren
1	Einkommen	Verfügbares Netto-Haushaltseinkommen, pro Kopf Netto Finanzvermögen des Haushalts, pro Kopf
2	Beschäftigung	Beschäftigungsquote Langzeitarbeitslosigkeitsrate Durchschnittliche Bruttojahresentlohnung einer Vollzeitstelle Temporärarbeit
3	Wohnverhältnisse	Anzahl Zimmer pro Person Wohnunterkünfte mit mangelhafter Grundausstattung Wohnkosten
4	Gesundheit	Lebenserwartung bei Geburt Eigenangabe zum Gesundheitszustand
5	Work-Life-Balance	Angestellte mit sehr langen Arbeitszeiten Verfügbare Freizeit
6	Bildung	Bildungsniveau, -abschluss Fähigkeiten der Schüler/Studenten Bildungserwartung neuer Schüler Fähigkeiten Erwachsener
7	Gemeinsinn	Persönliche Kontakte, soziales Netzwerk
8	Zivilengagement	Stimm- und Wahlbeteiligung Möglichkeiten der politischen Partizipation
9	Umwelt	Luftqualität Zufriedenheit mit der Wasserqualität
10	Sicherheit	Tötungsdelikte Eigenangaben zu Betroffenheit durch Kriminalität
11	Lebenszufriedenheit	Lebenszufriedenheit

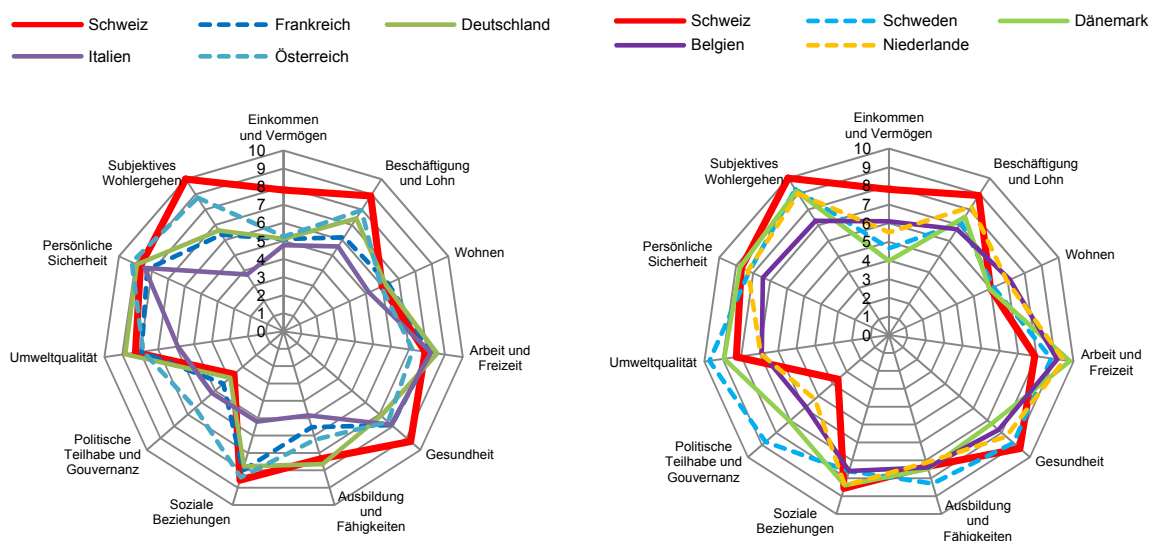
Quellen: OECD (2011c, 2013d)

Die Schweiz weist im internationalen Vergleich ein hohes Niveau des Wohlergehens auf

Insgesamt gehört die Schweiz zusammen mit den nordischen Ländern, Australien, Neuseeland, Kanada und Grossbritannien zur Spitzengruppe der OECD-Länder (s. Abbildung 27). Insbesondere in den Dimensionen Einkommen und Vermögen, Beschäftigung, Gesundheit, Bildung, soziale Beziehungen sowie Sicherheit, sowie auch beim subjektiven Wohlergehen schneidet die Schweiz ausgezeichnet ab. Es gibt jedoch auch Indikatoren, wo die Schweiz im Mittelfeld liegt. Beispiele dafür sind die Wohnkosten (diese liegen in der Schweiz über dem OECD-Durchschnitt), die Selbsteinschätzung der Gesundheit (für die tiefste Einkommensgruppe liegt die Schweiz nur knapp über dem OECD-Durchschnitt), bei der Stimm- und Wahlbeteiligung (hier ist die Schweiz OECD-Schlusslicht), sowie bei der Luftqualität (diese ist etwas tiefer als der OECD-Durchschnitt).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 27: OECD-Länder mit hohem Wohlergehen im Vergleich³⁴



Quelle: OECD (2013d)

Die Schweiz lässt sich jedoch nicht immer mit den anderen Ländern vergleichen

Bei der Interpretation der Indikatoren sind jeweils auch länderspezifische Charakteristika wichtig. So wären beispielsweise die Ursachen und Wirkungen der vergleichsweise hohen Wohnkosten näher zu untersuchen (s. dazu Kapitel 6.3 Wohnungsmarkt) und die relativ geringe Stimm- und Wahlbeteiligung dürfte weniger durch ein Demokratiedefizit als durch die Eigenheiten des direktdemokratischen Systems bedingt sein.

2.3.3 Enger Zusammenhang zwischen BIP und den Indikatoren des Wohlergehens

Das Wohlergehen weist eine starke positive Korrelation mit dem BIP auf

Nun stellt sich die Frage, in welcher Beziehung die Indikatoren für das Wohlergehen mit dem BIP stehen. Können anhand des BIP oder des BIP pro Kopf Rückschlüsse auf das Wohlergehen einer Gesellschaft wie es die OECD definiert gezogen werden? Boarini et al. (2006) haben dies für die OECD-Länder analysiert. Insbesondere für die Indikatoren der materiellen Lebensbedingungen überrascht es kaum, dass eine signifikante, positive Korrelation besteht: Je höher Niveau des BIP pro Kopf, desto höher das Niveau des verfügbaren Haushalteinkommens pro Kopf und auch des pro-Kopf Privatkonsums.

Zum Beispiel mit der Bildung und mit dem Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt

Statistisch signifikant und positiv ist gemäss Boarini et al. (2006) auch die Korrelation zwischen dem Niveau des BIP pro Kopf und der Beschäftigungsrate sowie der durchschnittlichen Dauer der Schulbildung. Ein höheres BIP pro Kopf ist des Weiteren signifikant positiv korreliert mit einer höheren Lebenserwartung und einem besseren Gesundheitszustand. Eine positive Korrelation sagt allerdings nichts über den ursächlichen Zusammenhang zwischen zwei Grössen aus.

³⁴ Anmerkung: Diese Abbildungen zeigen normalisierte Resultate in den elf Dimensionen des Wohlergehens von "How's Life?". Die Resultate werden berechnet als einfacher Durchschnitt der Hauptindikatoren jeder Dimension. Die Werte werden dann so normalisiert, dass alle Werte in einer Skala von 1 bis 10 abgebildet werden können.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Betrachtet man anstelle der Niveaus die *Veränderungsraten* des BIP pro Kopf und der genannten sozialen Aspekte, so besteht allerdings keine signifikante Korrelation.

Der Zusammenhang zwischen dem BIP und dem subjektiven Wohlergehen ist weniger stark

Auch das Niveau des *subjektiven Wohlergehens* zeigt im Quervergleich der OECD-Länder eine klar positive Korrelation mit dem Niveau des BIP pro Kopf. Auch hier gilt aber, dass über die Zeit und innerhalb eines bestimmten Landes der Zusammenhang zwischen dem Wachstum des BIP pro Kopf und der Zunahme der Lebenszufriedenheit statistisch etwas weniger eindeutig ist: Nimmt das Pro-Kopf Einkommen zu, so steigt die Lebenszufriedenheit in der Regel nur unterproportional oder kaum. Hingegen sind Einkommensreduktionen mit einer deutlichen Abnahme der Zufriedenheit verbunden (Boarini et al., 2006).

Laut Easterlin und Angelescu (2009) ist langfristig kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Veränderung des BIP pro Kopf und der Lebenszufriedenheit (oder dem "Glücklichsein") der Menschen erkennbar. Dieses als "Easterlin Paradox" bekannte Phänomen ist Gegenstand einer kontroversen Diskussion in der ökonomischen Literatur: Easterlin und Angelescu (2009) stellen das Paradox in langfristigen Analysen (mehr als 10 Jahre) sowohl in entwickelten Ländern wie auch in Transitions- und Entwicklungsländern fest. Mögliche Erklärungen dafür sind laut Frey (2011), dass für die Lebenszufriedenheit das relative und nicht das absolute Einkommen ausschlaggebend ist oder dass mit steigenden Einkommen auch die Ansprüche steigen, so dass die Zufriedenheit nicht zunimmt.

Sacks et al. (2010) hingegen stellen in ihren Untersuchungen fest, dass die Zunahme der Lebenszufriedenheit Hand in Hand geht mit der Zunahme des Pro-Kopf Einkommens über die Zeit. Gemäss diesen Resultaten ist für die Lebenszufriedenheit das absolute Einkommen relevant.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Korrelation zwischen der Zunahme des Einkommens und der Zufriedenheit kontrovers diskutiert wird. Die zu diesem Punkt unterschiedlichen Analyseergebnisse werden auf die betrachtete Frist, die verwendeten Daten sowie die angewandten Analysemethoden zurückgeführt. Hingegen besteht Einigkeit darüber, dass innerhalb eines Landes Reiche zufriedener sind als Arme und die Menschen in wohlhabenderen Ländern glücklicher sind als die Menschen in ärmeren Ländern. Die Kausalität für diesen Zusammenhang wird dabei nicht untersucht: führt ein höheres Einkommen zu mehr Zufriedenheit, oder eine höhere Zufriedenheit zu mehr Wohlstand? Sicher erhöht Geld das subjektive Wohlbefinden, vor allem in armen Ländern, und kurzfristig auch in reicheren. Jedoch gilt auch die umgekehrte Kausalität: Glückliche Menschen sind leistungswilliger und kreativer und verdienen deshalb mehr (Frey und Frey, 2010, S. 59f)

Das Wohlergehen ist nuancierter als das BIP

Insgesamt zeigt sich also, dass viele Dimensionen des Wohlergehens positiv korreliert sind mit dem Niveau des BIP pro Kopf. In einer materiell wohlhabenden Gesellschaft ist es einfacher, eine gute Bildung und Gesundheitsversorgung aufrecht zu erhalten und die Umweltqualität zu verbessern. Es gibt allerdings auch Aspekte des Wohlergehens, die durch das BIP nicht adäquat widerspiegelt werden. Beispiele dafür sind die Qualität des sozialen Netzwerkes, die Sicherheit oder der Wert der Freizeit.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

2.3.4 Entwicklung des Wohlergehens über die Zeit: Nachhaltigkeit

Das wirtschaftliche Wohlergehen resultiert aus der Bildung und der Verwaltung verschiedener "Kapitalstöcke"

Neben der Momentaufnahme des Wohlergehens einer Gesellschaft sind Informationen darüber wichtig, unter welchen Voraussetzungen das Wohlergehen über die Zeit gesichert werden kann. Die Weltbank (2006), OECD (2013c) und UNECE/OECD/Eurostat (2008 und 2013) entwickelten dazu den sogenannten Kapitalstockansatz. Dieser Ansatz definiert (implizit) die Wohlfahrt als eine Funktion des Konsums bestimmter Güter und Dienstleistungen. Die Bereitstellung dieser Güter und Dienstleistungen erfordert die Verfügbarkeit von bestimmten, weit gefassten Kapitalien: Wirtschaftskapital, Humankapital, Sozialkapital, Umweltkapital. Die verschiedenen Kapitalstöcke definiert die OECD (2013) wie folgt:

- Wirtschaftskapital umfasst sowohl Realkapital (z.B. Gebäude, Maschinen, Transportinfrastruktur, Software) wie auch Finanzkapital.
- Umweltkapital beinhaltet Rohstoffe sowie auch Land, Wasser, Bäume, Pflanzen und Ökosysteme sowie deren Interaktion.
- Humankapital wird verstanden als Wissen, Fähigkeiten, Kompetenzen sowie die Gesundheit von Individuen.
- Sozialkapital bezieht sich auf soziale Normen, Vertrauen und Werthaltungen, die die Zusammenarbeit zwischen sozialen Gruppen und Individuen erleichtern. Je nach Definition werden hier auch Aspekte der Gouvernanz und Institutionen mit einbezogen.

Die Entwicklung des BIP hängt von diesen verschiedenen "Kapitalstöcken" ab

Das BIP als Flussgrösse widerspiegelt den wirtschaftlichen Wert, der innerhalb eines Jahres mittels Kombination der Dienstleistungen dieser Kapitalstöcke erschaffen wird. In der Buchhaltung entspricht das BIP der Erfolgsrechnung. Das BIP kann jedoch - da es eine Flussgrösse ist - nicht darüber Aufschluss geben, wie sich die Potenziale für künftiges Wohlergehen verändert haben. Es stellt sich daher die wichtige Frage, ob die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit über die Zeit erhalten bleibt und künftige Generationen mindestens dieselben Möglichkeiten haben wie heute lebende Generationen (s. dazu Schweizerischer Bundesrat 2012). Dies erfordert, dass eine Gesellschaft ihr Wohlergehen mittels den Kapitalerträgen (Zinsen), nicht jedoch durch Verbrauch der Kapitalsubstanz erarbeitet. Die Entwicklung der Kapitalstöcke über die Zeit zeigt auf, welche Investitionen getätigt wurden und in welchem Ausmass das Kapital verbraucht wird (BFS 2013d). Diese Kapitalstockbetrachtung entspricht in der betrieblichen Rechnungslegung der Bilanz, welche zusammen mit der Erfolgsrechnung betrachtet die Solidität eines Betriebes widerspiegelt. Auf eine Volkswirtschaft angewendet bedeutet dies, dass die langfristige Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft nicht allein anhand des BIP ("Erfolgsrechnung"), sondern in Kombination mit der Entwicklung der Kapitalien ("Bilanz") erfolgen müsste.

Die Bewertung der Kapitalstöcke ist jedoch schwierig

Bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Entwicklung besteht die Herausforderung darin, den Wert dieser Kapitalstöcke monetär zu beziffern sowie Veränderungen adäquat abzubilden. Dies ist für das Real- und das Finanzkapital konzeptionell am einfachsten, bzw. am besten etabliert. Beim Naturkapital sind zwar die Bewertungskonzepte vorhanden, jedoch ist beispielsweise die Monetisierung des Wertes der Biodiversität in der Zukunft schwierig. Für das Humankapital liegt bisher noch keine einheitliche Definition vor. Auch für das Sozialkapital fehlt bislang eine einheitliche Definition. Eine weitere Herausforderung besteht in der Abbildung der Interaktion und

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Substituierbarkeit zwischen den Kapitalarten, in der Definition von kritischen Kapitalständen, sowie in der Aggregation und der Entwicklung eines geeigneten Indikatorensets (BFS 2013d).

2.3.5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Das BIP bleibt sehr nützlich, muss jedoch durch andere Indikatoren ergänzt werden

Das BIP ist ein etabliertes Mass zur Erfassung der wirtschaftlichen Aktivitäten einer Volkswirtschaft und spiegelt die Entwicklung des materiellen Wohlstandes einer Gesellschaft wieder. Das BIP pro Kopf ist zudem auch positiv korreliert mit vielen Dimensionen des breiter gefassten Konzepts des Wohlergehens: In einer materiell wohlhabenden Gesellschaft sind ein hoher Bildungsstandard und eine gute Gesundheitsversorgung wahrscheinlicher und die subjektive Lebenszufriedenheit ist höher.

Dadurch ist das BIP ein wertvoller Indikator für das Wohlergehen, und auch für die Wirtschaftspolitik. Auch zwischen dem BIP und wichtigen gesamtwirtschaftlichen Grössen wie der Entwicklung von Arbeitsmarkt und Einkommen oder den Steuereinnahmen besteht ein enger Zusammenhang.

Es gibt allerdings auch Aspekte des Wohlergehens, die durch das BIP nicht adäquat widerspiegelt werden können. Beispiele dafür sind die Qualität des sozialen Netzwerkes, der Wert der Freizeit, die Sicherheit oder Verteilungsfragen. Auch vermag das BIP nur beschränkt über die Nachhaltigkeit der Wirtschaftsleistung, nämlich das Potenzial für künftiges Wohlergehen Auskunft zu geben: Das BIP als Flussgrösse widerspiegelt nicht den Zustand der verschiedenen Kapitalstöcke (Wirtschafts-, Umwelt-, Sozial- und Humankapital).

Ein Indikatorensystem wird zurzeit entwickelt

Um diesen Schwächen Rechnung zu tragen hat der Bundesrat die Entwicklung eines Konzepts für die Wohlfahrtsmessung in Auftrag gegeben. Ende 2014 wurde das „Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung“ publiziert (BFS 2014c). Dem Konzept der Wohlfahrt bzw. der Lebensqualität entsprechend werden neben materiellen auch immaterielle Aspekte (z.B. Bildung, Gesundheit, soziales Netz) und neben der objektiven Lebenssituation auch die subjektive Einschätzung berücksichtigt. Dabei ist es nicht das Ziel, einen umfassenden, alternativen Indikator zum BIP zu entwickeln, vielmehr wird dieses mit weiteren relevanten Indikatoren aus den Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt ergänzt. Die Arbeiten erfolgen in Abstimmung mit den entsprechenden Vorhaben und Aktivitäten national (z.B. Monitoring der Nachhaltigen Entwicklung MONET) und international (UNO, OECD und EU) (BAFU 2013, S. 14f).

2.4 Verteilung von Einkommen und Vermögen

2.4.1 Verteilung und Wachstum

Der Zusammenhang zwischen Verteilung und Wachstum ist vielschichtig

Weshalb ist die Verteilung von Einkommen und Vermögen relevant für das Wirtschaftswachstum? In der ökonomischen Denktradition war lange die These von Okun aus den 70er Jahren zentral, dass eine Reduktion der Ungleichheit nur auf Kosten der ökonomischen Effizienz erfolgen kann. Ab den 90er Jahren wurden zahlreiche theoretische und

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

empirische Modelle entwickelt, die den Zusammenhang zwischen Verteilung und Wachstum in beide Richtungen untersuchten (s. z.B. Halter et al. 2014 für eine Übersicht).

Aus *theoretischer Sicht* kann eine höhere Einkommensungleichheit eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum haben, weil bei grösserer Ungleichheit stärkere Anreize bestehen für Innovation und Unternehmertum, oder wenn aufgrund der höheren Sparneigung Wohlhabender die Sparquote und dadurch auch die Investitionen (Kapitalbildung) höher sind. Ein negativer Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum kann auftreten, wenn das Humankapital ärmerer Bevölkerungsschichten aufgrund fehlender Möglichkeiten zur Investition in Bildung und Gesundheit wenig genutzt wird; sowie aufgrund verminderter Investitionstätigkeit als Folge eines Mangels an sozialem Konsens, der für die Vorhersehbarkeit künftiger Regulierungen, für Reformen oder in Krisensituationen erforderlich ist (s. Ostry et al., 2014).

Die Auswirkungen von Einkommensungleichheit auf das Wachstum sind nicht eindeutig

Die *empirische Evidenz* zu den Auswirkungen der Einkommensverteilung auf das Wirtschaftswachstum war lange gemischt. Der Zusammenhang fällt je nach Studie positiv oder negativ aus. Forbes (2000) und Li und Zhou (1998) stellen einen positiven Zusammenhang fest, Alesina und Rodrik (1994) sowie Perotti (1996) einen negativen Zusammenhang und andere Autoren gar keinen (z.B. Barro 2000) oder Lopez (2004)). Halter et al. (2014) haben diese divergierenden Resultate genauer untersucht und erklären die Zweideutigkeit der empirischen Resultate mit den verwendeten Schätzmethoden sowie den betrachteten Zeiträumen: Auf die kurze Frist angelegte Untersuchungen finden einen positiven Zusammenhang zwischen Ungleichheit und Wachstum, langfristig orientierte Studien einen negativen Zusammenhang.

Die OECD (2014f) stellt in ihrer jüngsten Analyse ebenfalls fest, dass eine höhere Einkommensungleichheit mittelfristig das Wirtschaftswachstum reduziert. Dies ist stärker der Fall, je grösser die Einkommenslücke zwischen der untersten Einkommensgruppe und dem Rest der Bevölkerung ist. Hingegen nicht relevant erscheint, wie gross dieselbe Lücke am oberen Rand der Einkommensverteilung ist. Aus Sicht der OECD (2014f) für dieses Resultat zentral ist der Erklärungsansatz, dass bei starker Ungleichverteilung am unteren Ende der Einkommen das Humankapital der ärmeren Bevölkerungsgruppen nur ungenügend erhalten und aufgebaut werden kann.

Insgesamt bedeutet dies, dass kurzfristig höhere Einkommensungleichheit das Wirtschaftswachstum zwar beflügeln kann, mittel- bis langfristig jedoch behindert.

Wachstum beeinflusst die Einkommensverteilung nicht systematisch

Betrachtet man den umgekehrten Zusammenhang, nämlich die *Auswirkungen von Wirtschaftswachstum auf die Ungleichheit*, so ist theoretisch wiederum ein positiver wie auch ein negativer Zusammenhang erklärbar. Insbesondere kann der technologische Fortschritt als Treiber des Wirtschaftswachstums Ungleichheiten verstärken, wenn er die Produktivität von Gutqualifizierten stärker erhöht als die anderer Arbeitnehmer.

In den 50-er Jahren galt die Ansicht, dass zwischen dem Entwicklungsstand eines Landes und dem Ausmass der Ungleichheit ein umgekehrt U-förmiger Zusammenhang besteht: In Ländern mit tiefem Pro-Kopf-Einkommen ist Wachstum mit zunehmender Ungleichheit verbunden. Ist jedoch einmal ein gewisser Entwicklungsstand erreicht, geht weiteres

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Wachstum einher mit geringerer Ungleichheit. Allerdings hat sich diese Entwicklung seit den 80er Jahren wieder umgekehrt: In vielen OECD-Ländern ist eine Zunahme der Einkommensungleichheit zu beobachten (s. Baur, 2007). Entsprechend findet die jüngere *empirische Literatur keine systematische Auswirkung* des Wirtschaftswachstums an sich auf Veränderungen in der Einkommensverteilung (s. bspw. Dollar und Kraay (2002), Easterly (1999) oder Deininger und Squire (1996)). Darauf gestützt ist das Wirtschaftswachstum für Einkommensverteilungsfragen vor allem in dem Sinn relevant, dass das Ausmass der Zunahme des materiellen Wohlstandes den Spielraum für Umverteilungsmassnahmen bestimmt.

Wechselwirkungen zwischen Vermögensverteilung und Wachstum sind weniger erforscht und kontrovers

Die Wechselwirkungen zwischen der Verteilung von Vermögen und Wachstum sind noch weniger intensiv untersucht. Sowohl Deininger und Squire (1998) als auch Birdsall und Londoño (1997) finden beide, dass ungleicher verteilte Vermögen sich signifikant negativ auf das Wachstum auswirken. In die gleiche Richtung weisen die Analysen von Piketty (2014), welche in jüngster Zeit zu erheblichen Kontroversen geführt haben.

2.4.2 Verteilung von Einkommen und Vermögen in der Schweiz und im internationalen Vergleich

Einkommen und Einkommensverteilung: Konzepte und Indikatoren

Das um die Grösse des Haushalts korrigierte verfügbare Einkommen ist eine geeignete Messgrösse

Für die Analyse der Einkommensverteilung relevant sind verschiedene Einkommenskonzepte:

- Das Primäreinkommen (Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Einkommen aus Vermietung und Vermögen)
- Das Bruttoeinkommen (Primäreinkommen plus Renten und Sozialleistungen) sowie
- Das verfügbare Einkommen (Bruttoeinkommen minus obligatorische Transferausgaben wie Steuern, Krankenkassenprämien und monetäre Überweisungen an andere Haushalte).

Die tatsächlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten einer Person oder eines Haushaltes werden vom verfügbaren Einkommen adäquater widerspiegelt als vom Primäreinkommen und hängen zudem von der Grösse des Haushalts ab, in welcher eine Person lebt. Deshalb wird für die Darstellung der Einkommensverteilung das Äquivalenzeinkommen verwendet, welches das verfügbare Einkommen einer Person um die Grösse ihres Haushalts korrigiert. Mit dieser Gewichtung lassen sich die Einkommen von Personen in unterschiedlich grossen Haushalten besser vergleichen (vgl. BFS 2012).

Das Einkommensniveau in der Schweiz ist hoch im europäischen Vergleich

2012 belief sich das verfügbare Median-Äquivalenzeinkommen in der Schweiz, auf 24'643 (ausgedrückt in Kaufkraftstandards). Damit liegt die Schweiz im europäischen Vergleich auf dem dritten Platz hinter Luxemburg (26'660) und Norwegen (25'731). Das verfügbare Median-Äquivalenzeinkommen ist in der Schweiz 2,6-mal so hoch wie in Portugal

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

(9'561), 1,6-mal so hoch wie in Italien (15'350) und 1,3-mal so hoch wie in Deutschland (18'996) und Frankreich (18'696).³⁵

Das Quintilverhältnis und der Gini-Koeffizient sind Indikatoren zur Messung der Ungleichheit

Die Ungleichheit in der Einkommensverteilung kann anhand verschiedener Indikatoren gemessen werden (BFS 2012):

- Das *Quintilverhältnis S80/S20* setzt das gesamte Einkommen der reichsten 20% der Bevölkerung ins Verhältnis zum gesamten Einkommen der ärmsten 20% der Bevölkerung. Je höher diese Zahl ist, desto ungleicher ist die Einkommensverteilung.
- Der *Gini-Koeffizient* ist ein weiterer synthetischer Indikator für die Ungleichheit der Einkommensverteilung. Je höher der Gini-Koeffizient, desto grösser die Einkommensungleichheit. Der Wert der Gini-Koeffizienten variiert zwischen 0 und 100 (bzw. in anderen Darstellungen zwischen 0 und 1). Bei absoluter Gleichverteilung beträgt der Index 0. Bei völliger Ungleichheit, wenn also nur eine Person das komplette Einkommen erhält, beträgt der Index 100 (bzw. 1).

Einkommensverteilung in der Schweiz

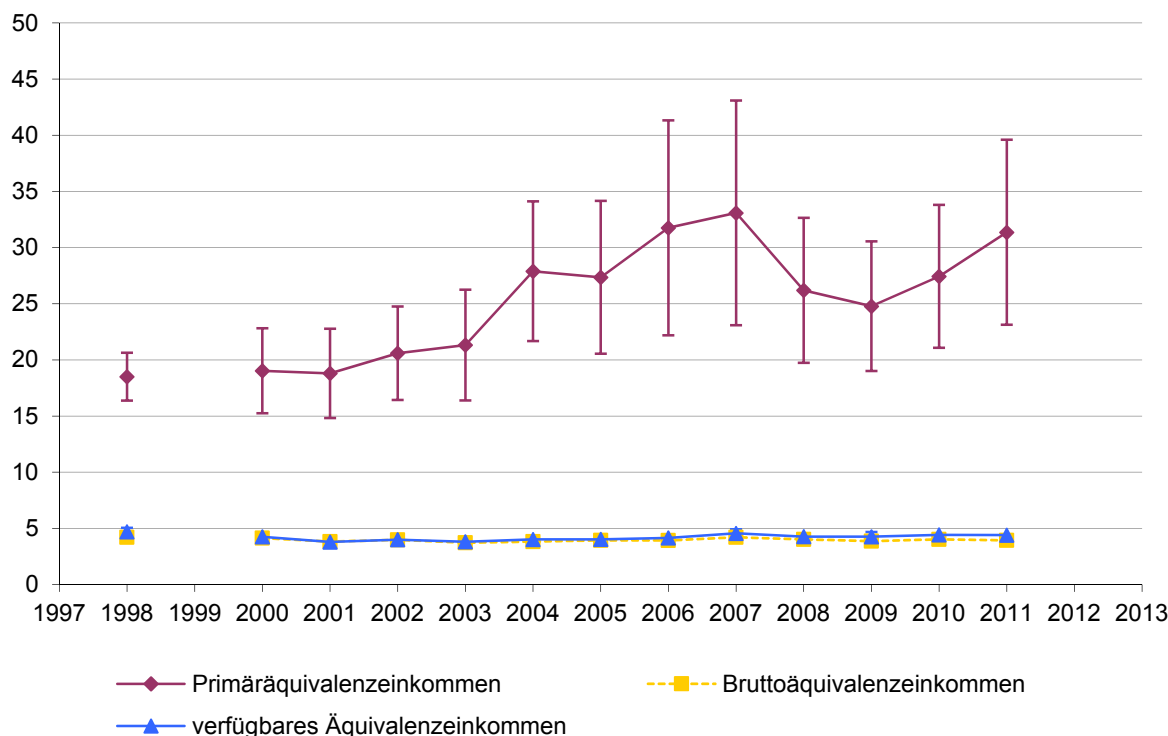
Staatliche Transferleistungen reduzieren die Ungleichheit der Einkommen

In der Schweiz war zwischen 1998 und 2011 das Primäreinkommen der reichsten 20% der Bevölkerung zwischen 19- und 33-mal so hoch wie dasjenige der ärmsten 20%. Beim verfügbaren Einkommen beträgt das Verhältnis dagegen nur zwischen 3,8- und 4,7-mal (Abbildung 28). Wenn nur Personen betrachtet werden, die in Erwerbshaushalten leben, so reduzieren sich die Einkommensunterschiede vor und nach staatlichen Transfers. Auch bei anderen Verteilungsmassen ist erkennbar, dass die Ungleichheit in der Schweiz bei den verfügbaren Einkommen (nach staatlichen Transferleistungen und -ausgaben) deutlich geringer ist als bei den Markteinkommen (Bundesrat 2014b).

³⁵ Quelle: Eurostat - EU-SILC 2012 (Version vom 02.12.13)

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 28: Entwicklung der Quintilverhältnisse³⁶ (S80/S20) 1998 bis 2011, Gesamtbevölkerung



Quelle: BFS – Haushaltsbudgeterhebung (HABE)

Die Verteilung des verfügbaren Einkommens blieb seit 1998 nahezu konstant

Sowohl das Quintilverhältnis S80/S20 wie auch der Gini-Koeffizient (hier nicht abgebildet) zeigen im betrachteten Zeitraum insgesamt weder für Personen in Erwerbshaushalten noch für die Gesamtbevölkerung eine grosse Variation der Ungleichheit des Brutto- oder des verfügbaren Einkommens. Die seit 1998 beobachteten Schwankungen in der Verteilung der Primäreinkommen werden jedoch durch die staatliche Umverteilung ausgeglichen und sind bei den verfügbaren Einkommen kaum mehr vorhanden. Entsprechend veränderte sich im betrachteten Zeitraum die Ungleichheit kaum (Bundesrat 2014b).

Einkommensverteilung im internationalen Vergleich

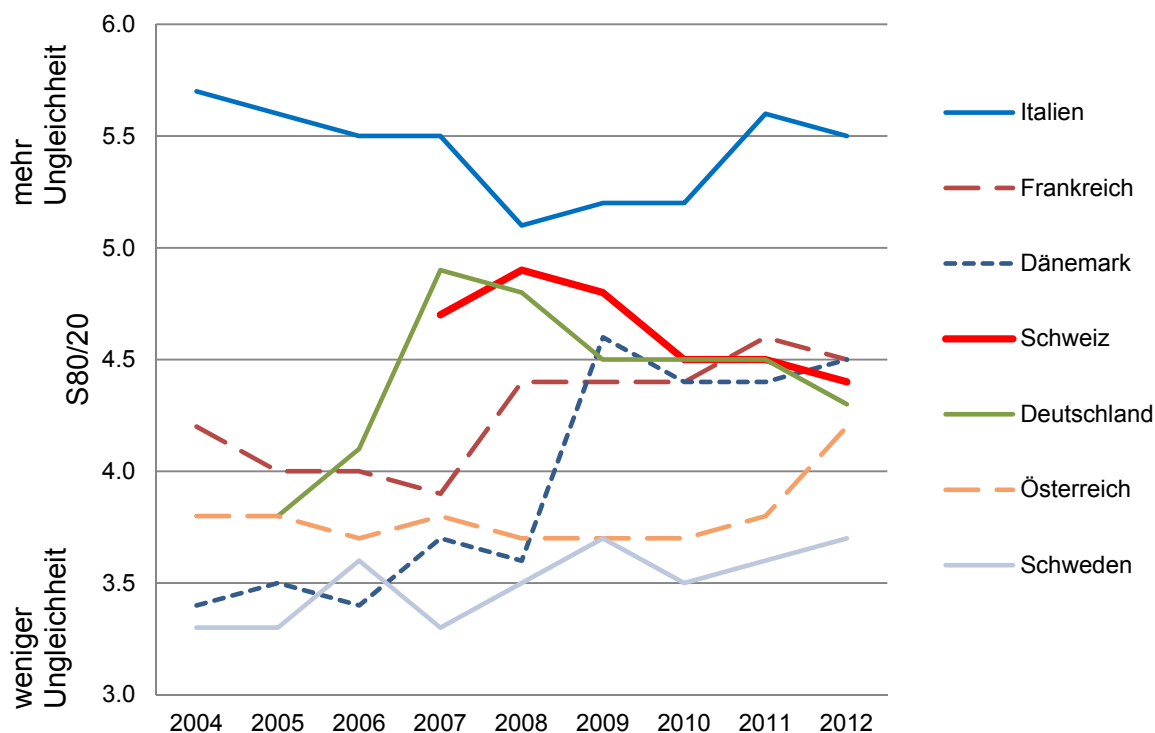
Die Einkommensverteilung in der Schweiz ist 2012 vergleichbar mit Frankreich, Deutschland oder Österreich

Als nächstes wird die Einkommensverteilung in der Schweiz im internationalen Vergleich angeschaut: Betrachtet man zuerst das *Quintilverhältnis S80/20*, so war 2012 in der Schweiz die Summe der verfügbaren Äquivalenzeinkommen des reichsten Einkommensfünftels 4,4-mal so hoch wie jene des ärmsten Einkommensfünftels (Abbildung 29). Frankreich, Dänemark, Deutschland und Österreich liegen in einem ähnlichen Bereich (zwischen 4,4 und 4,5). Deutlich höher als in der Schweiz ist das Quintilverhältnis in Italien (5,5), deutlich tiefer in Schweden (3,7 und 3,6).

³⁶ Der Einkommensanteil der oberen und unteren 20% der Bevölkerung wird hier anhand der Mittelwerte und nicht der Summen verglichen; negative Einkommen wurden in den Berechnungen berücksichtigt.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 29: Verteilungsquintil S80/20 im internationalen Vergleich, basierend auf dem verfügbaren Äquivalenzeinkommen



Quelle: Eurostat

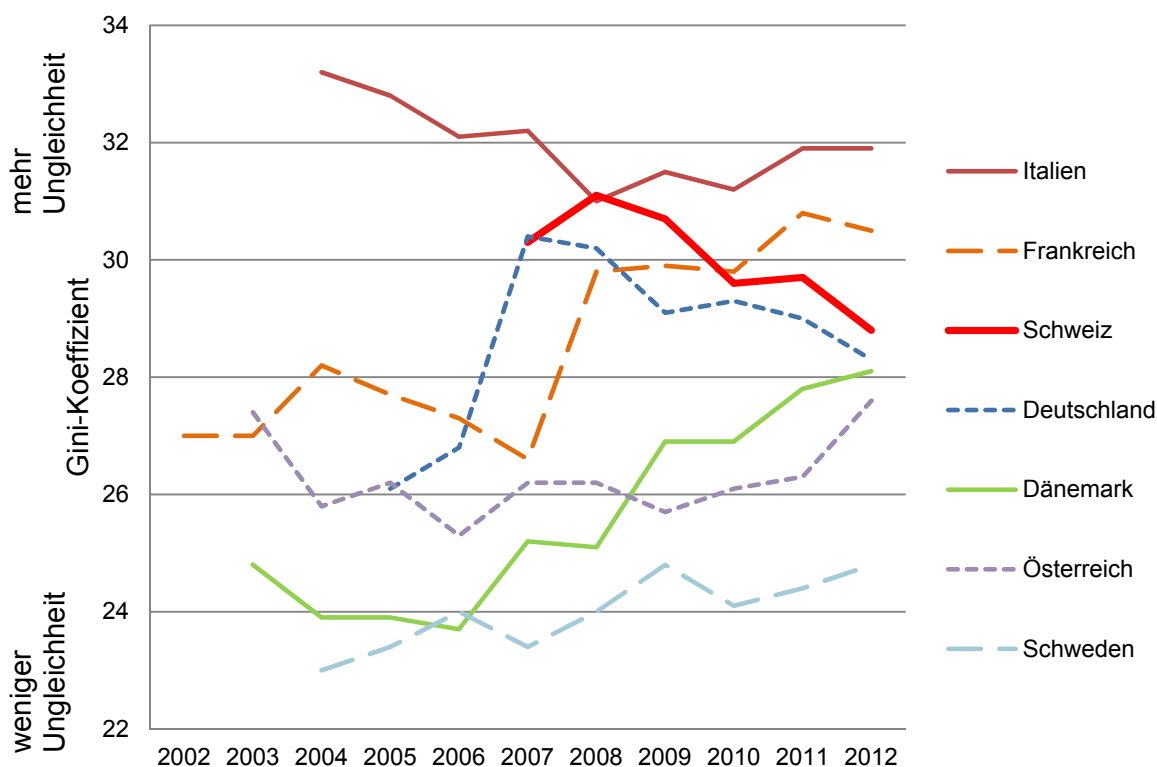
Im Zeitverlauf betrachtet war das Quintilverhältnis 2007-2012 in der Schweiz relativ stabil, mit einer leichten Abnahme in dieser Zeit. Größere Veränderungen oder Schwankungen verzeichneten in der Periode 2004-2012 Italien, Deutschland und besonders Dänemark, wo die Ungleichheit deutlich anstieg.

Die Einkommensverteilung ist im Durchschnitt der EU-28 leicht ungleicher als in der Schweiz

Wenn man den *Gini-Index* betrachtet, liegt die Schweiz 2012 mit einem Wert von rund 29 im europäischen Vergleich bei der Verteilung der verfügbaren Äquivalenzeinkommen knapp unterhalb des Durchschnitts (EU-28: rund 31). Die Nachbarländer liegen in einem ähnlichen Bereich, zwischen 28 (Österreich) und 32 (Italien). Deutlich tiefer liegen Schweden (rund 25) (s. Abbildung 30).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 30: Gini-Koeffizient des verfügbaren Äquivalenzeinkommens



Quelle: Eurostat

Seit 2007 nahm die Einkommensungleichheit in der Schweiz leicht ab

Auch beim Gini-Koeffizienten ist zwischen 2007 und 2012 für die Schweiz eine leichte Abnahme der Ungleichheit zu beobachten. Eine Zunahme verzeichnen Schweden, Dänemark und Frankreich.

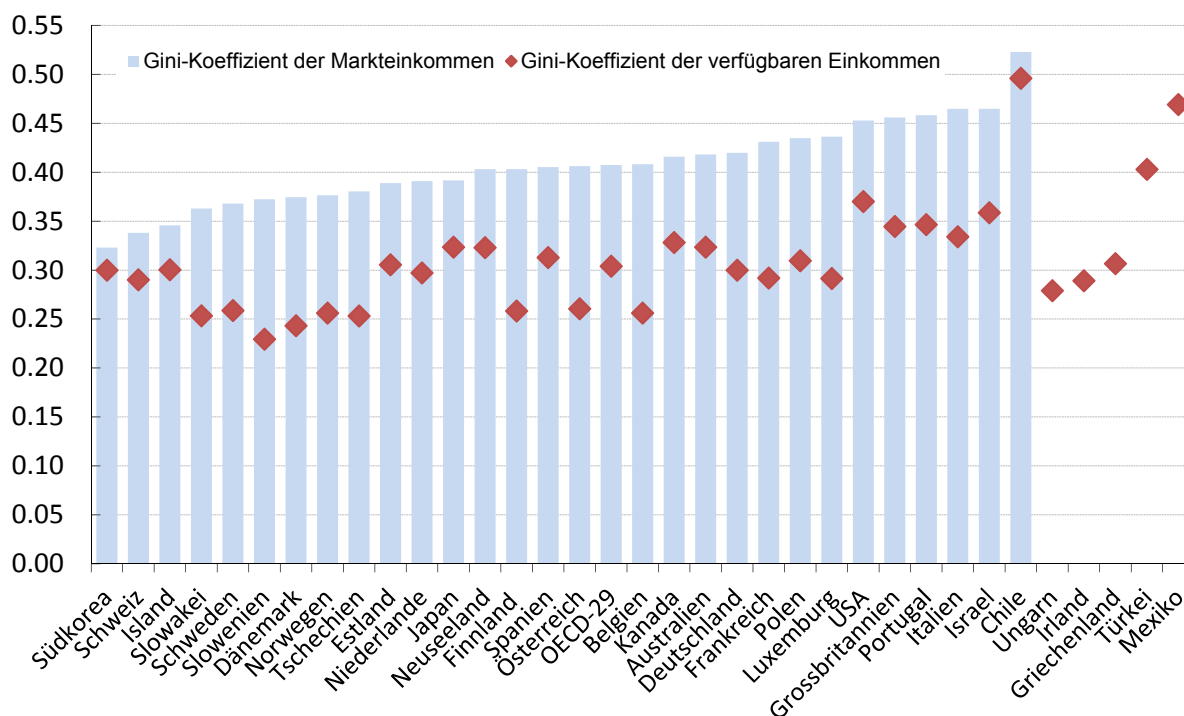
Ausmass der Umverteilung im internationalen Vergleich

Im internationalen Vergleich ist in der Schweiz das Primäreinkommen relativ gleich verteilt

Von Interesse ist auch die Frage, wie hoch die Intensität der Umverteilung in der Schweiz ist verglichen mit anderen Ländern. Das Ausmass der Umverteilung widerspiegelt sich in der Differenz zwischen Primäreinkommen (Markteinkommen) und verfügbarem Einkommen. Abbildung 31 zeigt, dass in der Schweiz die Markteinkommen mit einem Gini-Index von knapp 0.35 im OECD-Vergleich (OECD-Mittelwert: gut 0.40) relativ gleich verteilt sind. Somit sind die Markteinkommen in fast allen anderen OECD-Ländern ungleicher verteilt als in der Schweiz (OECD 2014b).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 31: Verteilung von Primäreinkommen und verfügbaren Einkommen in der OECD (Gini-Koeffizient)³⁷



Quelle: OECD (2014b)

Die meisten OECD-Länder haben stärkere Umverteilungsmassnahmen als die Schweiz

Wie Abbildung 31 zeigt, haben ausser Chile, Island und Südkorea alle OECD-Länder stärkere Umverteilungsmassnahmen als die Schweiz: Die Differenz im Gini-Koeffizient vor und nach Umverteilung ist in praktisch allen OECD-Ländern grösser als in der Schweiz. Die Verteilung der verfügbaren Einkommen in der Schweiz ist vergleichbar mit den Niederlande, Deutschland, Frankreich und Luxemburg.

Auffallend ist also, dass in der Schweiz im internationalen Vergleich bereits die Markteinkommen relativ gleich verteilt sind. Dies kann als Bestätigung dafür gesehen werden, dass die Integration aller Bevölkerungsgruppen in das Wirtschaftsleben in der Schweiz relativ gut gelingt, was sich auch in einer hohen Erwerbsbeteiligung widerspiegelt. Ein wichtiger Grund dafür dürfte das Schweizer Bildungssystem sein, welches sich durch einen hohen Grad an Chancengleichheit auszeichnet. Die Schweiz entspricht damit dem von der OECD (2014c) skizzierten Modell: Für die mittel- bis langfristige Wirtschaftsentwicklung seien tendenziell anstelle starker Umverteilungsmassnahmen relativ gleichmässig verteilte Markteinkommen vorteilhafter. Voraussetzung dazu ist gemäss OECD der Zugang zu angemessenen Bildungsangeboten für alle Bevölkerungsgruppen.

Vermögen und Vermögensverteilung in der Schweiz

Zunahme des durchschnittlichen Vermögens in den letzten 10 Jahren

Betrachtet man die Entwicklung der Vermögen in der Schweiz über die Zeit, so hat von 2003 bis 2010 das Durchschnittsvermögen (geometrisches Jahresmittel) gesamtschweizerisch jährlich real um gut 2,5% zu-

³⁷ Ungleichheit (Gini-Koeffizient) von Primäreinkommen und verfügbaren Einkommen in der OECD; Personen im Erwerbsalter, Jahr 2008 oder nächst verfügbar.

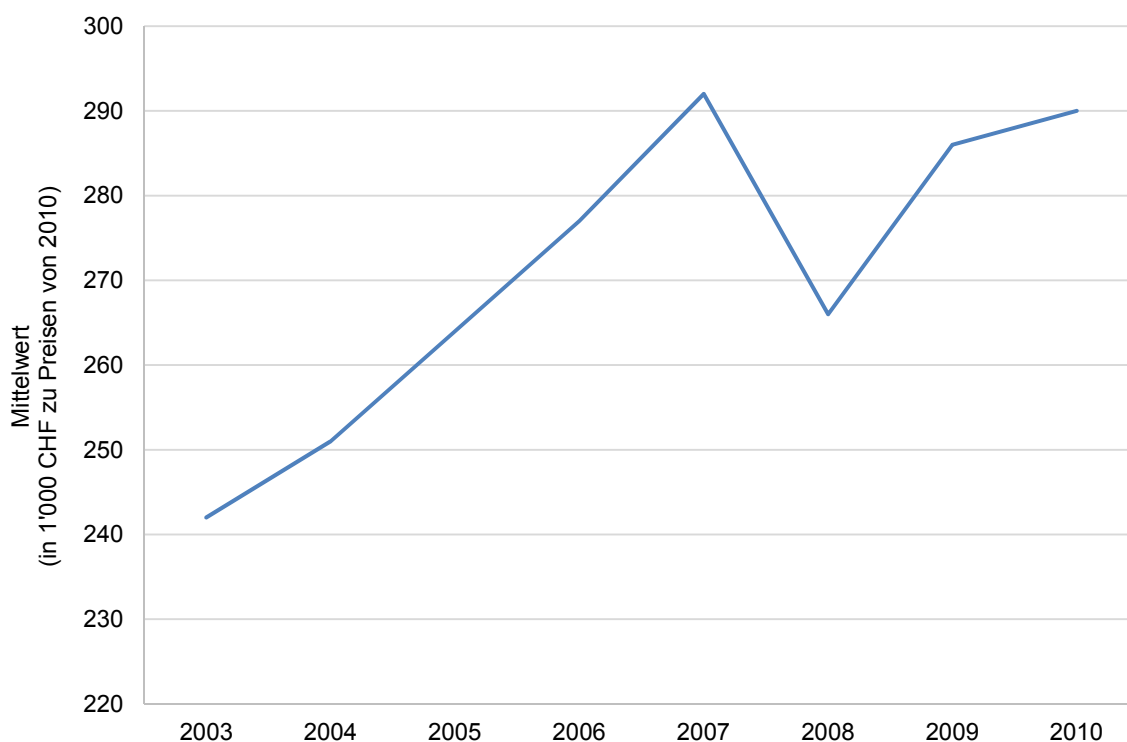
Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

genommen. Infolge der Finanzkrise ging allerdings 2008 das Durchschnittsvermögen stark zurück verzeichnet (real um -8,88%). Ende 2010 lag das Vermögensniveau wiederum nahezu auf dem Stand von Ende 2007 (zu Preisen von 2010; Abbildung 32) (Bundesrat 2014b).

Kantonal vergleichbare Daten stehen erst seit 2003 zur Verfügung

Hier ist anzumerken, dass erst seit 2003 auf der Basis der Steuerstatistik kantonal vergleichbare Vermögensdaten zur Verfügung stehen. Die Vermögensdaten der Steuerstatistik entsprechen dem Reinvermögen der natürlichen Personen zum Jahresende (Aktiven abzüglich Passiven, vor Berücksichtigung der für die Vermögenssteuer zulässigen Sozialabzüge). Damit ist nur ein Teil des Reinvermögens der privaten Haushalte abgedeckt: In der Statistik nicht berücksichtigt werden insbesondere die Ansprüche aus der 2. und 3. Säule,³⁸ und nur teilweise berücksichtigt ist bspw. der Sparteil bei rückkaufsfähigen Lebensversicherungen. Für die Bewertung der Immobilien dient in der Statistik der kantonale Steuerwert, dessen Berechnung je nach Kanton unterschiedlich ist und der in Regel deutlich unter dem Verkehrswert liegt. Eine weitere Fehlerquelle kann durch die unvollständige Deklaration von Vermögensteilen durch die Steuerpflichtigen entstehen (s. Bundesrat 2014b, S. 64).

Abbildung 32: Entwicklung der Mittelwerte der kantonalen Vermögen in der Schweiz 2003 bis 2010 (zu Preisen von 2010)



Quelle: Bundesrat (2014b)

Die höchsten 5% der steuerbaren Vermögen umfas-

2010 betrug das in der Vermögenssteuerstatistik erfasste (steuerbare) Reinvermögen der natürlichen Personen für die gesamte Schweiz 1433 Milliarden Franken (gemäss Daten des BFS). Die Vermögenssteuerstatistik dient in der Regel als Grundlage für die Verteilungsanalysen. In Jahr 2010 hatten 25% der Steuerpflichtigen kein Vermögen. Die 95% am

³⁸ Zur Rolle der Kapitalien der 2. und 3. Säule für die Beurteilung der Vermögenslage, s. Ecoplan 2014.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

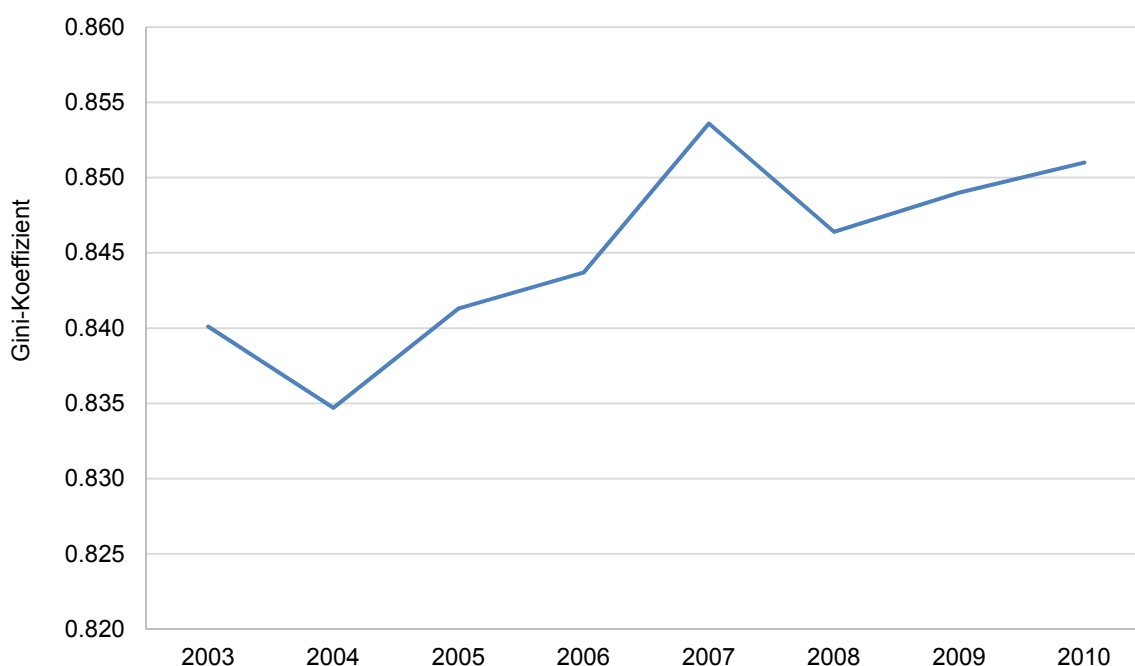
sen 62% der gesamten Vermögensmasse

wenigsten vermögenden Steuerpflichtigen zusammen verfügten über 38% der gesamten Vermögensmasse. "Ein grosser Teil der Vermögensmasse in der Schweiz konzentriert sich folglich auf wenige sehr grosse Vermögen: Gesamtschweizerisch betrachtet vereinten sich 62% der Vermögensmasse auf die obersten 5% der Vermögen, 48% auf die obersten 2% der Vermögen und 40% auf das oberste 1% der Vermögen" (Bundesrat, 2014b, S. 68).

Das Ausmass der Vermögensungleichheit ist mit einem Gini-Koeffizienten von 0,85 relativ hoch

Auch für die Vermögen kann der Gini-Koeffizient als Indikator für die Verteilung verwendet werden. In Abbildung 33 variiert der Koeffizient zwischen 0 und 1. Je näher er bei 1 liegt, desto ungleicher ist die Verteilung. Der Gini-Koeffizient betrug 2010 für die gesamten Vermögen der Schweiz 0,85. Damit ist die in der Steuerstatistik erfasste Vermögensungleichheit in der Schweiz relativ gross. Die Vermögen sind also in der Schweiz deutlich ungleicher verteilt als die Primäreinkommen. Abbildung 33 zeigt die Entwicklung der Vermögensverteilung zwischen 2003 und 2010. In dieser Periode ist eine leichte Zunahme der Ungleichverteilung zu beobachten, von 0,84 auf 0,85 (Bundesrat 2014b, S. 74).

Abbildung 33: Entwicklung der Gini-Koeffizienten der kantonalen Vermögen in der Schweiz, 2003 bis 2010



Quelle: Bundesrat (2014b)

Die Ungleichverteilung ist am ausgeprägtesten bei Immobilien, Aktien, Schuldtiteln

Ecoplan (2014) berechnen den Gini-Koeffizienten auch für einzelne Vermögenskomponenten. Die Tabelle 4 zeigt auf Basis der Daten SILC 2011 für das Bruttovermögen einen Gini-Koeffizienten von 0,79.³⁹ Die Ungleichverteilung ist am stärksten ausgeprägt bei den Komponenten Aktien, Schuldtitel sowie Immobilienbesitz. Die Bar- und Sichteinlagen sind

³⁹ Aufgrund unterschiedlicher Datengrundlagen gibt es Unterschiede zwischen den errechneten Gini-Koeffizienten in diesem Abschnitt (basiert auf der SILC-Erhebung) und den im vorhergehenden Abschnitt erläuterten Koeffizienten (basiert auf der Steuerstatistik). Zu den methodischen Unterschieden, s. Ecoplan 2014.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

die am wenigsten ungleich verteilte Komponente (s. Ecoplan 2014, S. 71).

Eine kleine Anzahl sehr Vermögenger beeinflusst die Vermögensverteilung sehr stark

Die hohe Ungleichverteilung bei den Vermögen in der Schweiz wird allerdings stark relativiert durch zwei Faktoren:

Erstens sind wichtige Vermögenswerte in der Vermögenssteuerstatistik nicht berücksichtigt. Dies betrifft einerseits die (impliziten oder expliziten) Vermögen der Altersvorsorge. Diese sind laut Avenir Suisse (2013) relativ gleichmässig verteilt und durch deren Berücksichtigung würde sich die Ungleichverteilung der Vermögen in der Schweiz deshalb relativieren. Andererseits liegt der Steuerwert von Immobilien deutlich unter dem Marktwert. Wenn zunehmend auch der Mittelstand Wohneigentum erwirbt, würde eine alternative Berechnungsweise hier tendenziell ebenfalls die Vermögensungleichheit reduzieren (s. dazu Avenir Suisse, 2013).

Zweitens besitzt das reichste Prozent der Steuerpflichtigen 40% des Gesamtvermögens. Eine kleine Anzahl sehr vermögenger Personen verstärkt also das Ausmass der Ungleichverteilung erheblich. Von Relevanz sind hier beispielsweise sehr vermögende Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz.

Tabelle 4: Masse der Ungleichverteilung für die Verteilung der Vermögenskomponenten (in SILC 2011)

Vermögenskomponente	Gini-Koeffizient
Bar- und Sichteinlagen	0.72
Hypotheken	0.80
Wertgegenstände	0.87
Immobilienbesitz	0.91
Aktien, Schuldtitel, etc.	0.92
Bruttovermögen	0.79

Quelle: Ecoplan (2014)

Vermögensverteilung im internationalen Vergleich

Keine zuverlässige Datengrundlage für den internationalen Vergleich der Vermögensverteilung...

Anders als bei der Einkommensverteilung besteht für die Beurteilung der Vermögensverteilung keine zuverlässige, international vergleichbare Datengrundlage. So können grosse Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern bestehen, welche Vermögenskomponenten überhaupt berücksichtigt werden (z.B. Altersvorsorge) oder wie berücksichtigte Komponenten bewertet werden (z.B. Immobilien). Dieser Mangel an harmonisierten Vermögensdaten erschwert länderübergreifende Analysen zur Vermögensverteilung⁴⁰ (s. Bonesmo Frederiksen, 2012). Ein Anhaltspunkt zur Situation in der Schweiz im internationalen Vergleich findet sich in Davies et al. (2008, S. 9f). Die Daten sind in der Tabelle 5 für eine Auswahl von Ländern dargestellt. Sie beziehen sich auf das Jahr 2000 oder das nächste verfügbare Jahr (Schweiz: 1997). Die Gini-Koeffizienten sind - wie oben erwähnt - mit Vorsicht zu interpretieren, da sie auf nicht harmonisierten nationalen Erhebungen basieren und zudem Umrechnungen auf offiziellen Wechselkursen beruhen.

⁴⁰ Die Luxembourg Wealth Study macht harmonisierte Vermögensdaten für 12 Länder verfügbar, allerdings ist die Schweiz nicht eines davon (s. <http://www.lisdatacenter.org/our-data/lws-database/>).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

... aber die verfügbaren Daten zeigen im internationalen Vergleich für die Schweiz eine relativ ungleiche Vermögensverteilung

Gemäss den Daten in der Tabelle 5 ist die Vermögensverteilung in der Schweiz ungleicher als in den europäischen Vergleichsländern und vergleichbar mit den USA. Im Falle der Schweiz ist bei diesem internationalen Vergleich jedoch – wie oben erwähnt – zu berücksichtigen, dass die Kapitalien der Altersvorsorge nicht berücksichtigt sind und das Immobilienvermögen nicht zu Marktwerten in die Berechnung eingeht. Zudem wird der Gini-Koeffizient für die Schweiz geprägt von einer relativ kleinen Anzahl sehr vermögender Steuerpflichtiger.

Tabelle 5: Vermögensverteilung im Jahr 2000 in ausgewählten Ländern

Land	Gini-Koeffizient
Schweiz	0.80
Deutschland	0.67
Österreich	-
Italien	0.61
Frankreich	0.73
Belgien	-
Niederlande	0.65
Schweden	-
Dänemark	-
<i>p. m. USA</i>	<i>0.80</i>

Quelle: Davies et al. (2008)

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

3 Überprüfung der Wachstumspolitik

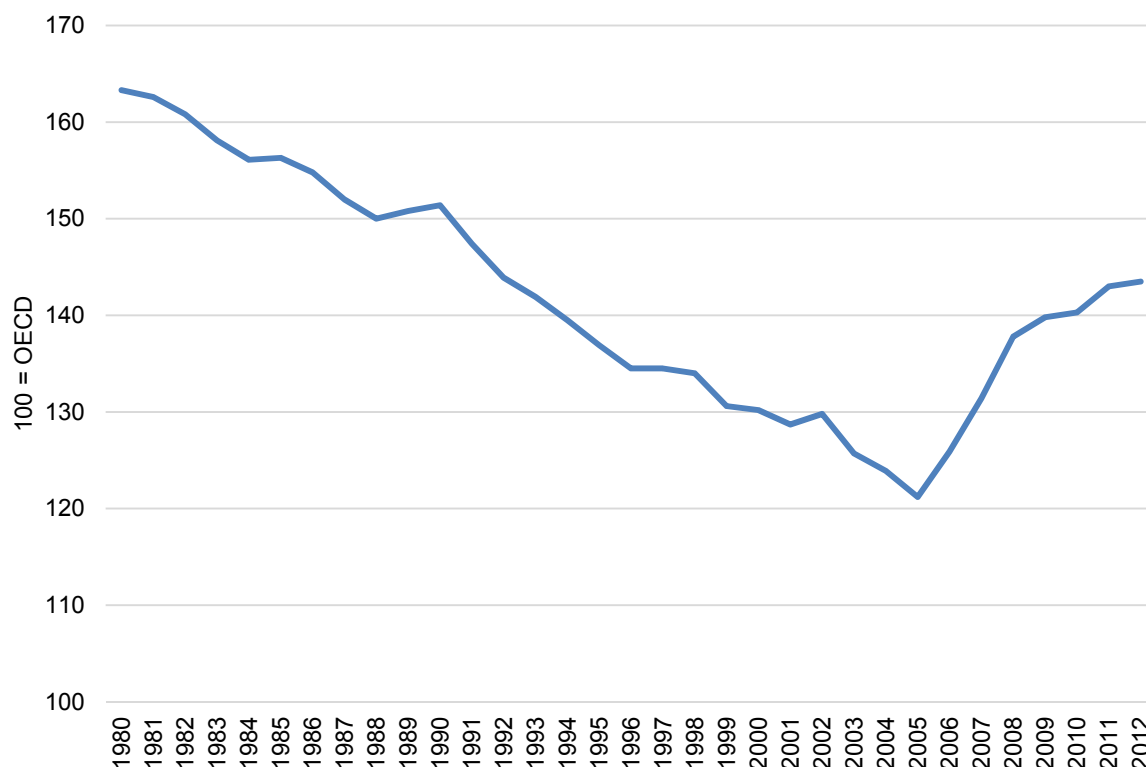
Die Wachstumspolitik des Bundesrates hat seit 2003 einen wichtigen Stellenwert in der langfristig orientierten Wirtschaftspolitik der Schweiz. Sie wurde zu Beginn der 2000-er Jahre konzipiert und umgesetzt - lange bevor auf internationaler Ebene (etwa im Rahmen der OECD oder der Europäischen Union) der Ruf nach einer expliziten Politik des Wirtschaftswachstums laut wurde. Sei der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise sowie der wirtschaftlichen Erschütterung der Europäischen Währungsunion sind Programme zur Stärkung des Wachstums in der internationalen Wirtschaftspolitik weit verbreitet.

3.1 Anfänge der Wachstumspolitik

Die Schweiz ist ein reiches Land

Die Ursprünge der Wachstumspolitik gehen auf das "verlorene Jahrzehnt" der 1990er Jahre zurück, eine Periode, während der die Schweiz die niedrigste Wachstumsrate des OECD-Raums aufwies (siehe Abbildung 34).

Abbildung 34: BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten



Quelle: OECD

Parlamentarische Vorstösse von allen Parteien stehen am Anfang der Wachstumspolitik

Die wirtschaftliche Situation der Schweiz und die Diskussion rund um die "Wachstumsschwäche" führten zu zahlreichen Debatten in der Wissenschaft und der Öffentlichkeit. In diesem Zusammenhang wurden von den Regierungsparteien vier parlamentarische Vorstösse eingereicht:

1. Postulat 95.3129 Gemperli: *Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft*

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

2. Postulat 99.3584 Fraktion SVP: *Aktionsprogramm zur Erhaltung und Neuschaffung von Arbeitsplätzen*
3. Motion 01.3089 Fraktion FDP: *Wachstumspolitik. Sieben Massnahmen*
4. Motion 00.3229 Kommission 00.016-00.016-NR Minderheit Leutenegger Oberholzer *Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums*

Der Bundesrat hat diese Vorstösse mit der Veröffentlichung des Wachstumsberichts des SECO am 8. März 2002 beantwortet.

Die sieben Pfeiler der Wachstumspolitik haben sich als robust erwiesen

In diesem Bericht wurde eine systematische Analyse der Wachstumsfaktoren in der Schweiz durchgeführt. Verschiedene Erklärungen für die beobachtete Wachstumsschwäche wurden überprüft. Diese Mängel wurden anschliessend in sechs Bereichen zusammengefasst, welche gleichzeitig auch die Pfeiler der Wachstumspolitik bildeten:

1. Mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt
2. Weitere Integration in die Weltwirtschaft
3. Begrenzung der Abgabenlast und Optimierung der Staatstätigkeit
4. Erhaltung der hohen Erwerbsbeteiligung
5. Sicherung eines wettbewerbsfähigen Bildungssystems
6. Schaffung eines rechtlichen Umfelds, das der unternehmerischen Initiative förderlich ist.

2012 wurde die Liste durch einen siebten Pfeiler ergänzt:

7. Die Tragbarkeit der Umweltbeanspruchung gewährleisten.

3.2 Erarbeitung eines ersten Massnahmenpaketes

Die IDA Wachstum hat das erste Wachstumspaket zur Reife geführt

Aufgrund des Wachstumsberichts 2002 hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe "Wachstum" (IDA Wachstum) 22 konkrete Massnahmen auf der Grundlage der im Bericht identifizierten Stossrichtungen vorgeschlagen. Am 18. Dezember 2002 hat die IDA Wachstum ihren Bericht dem Bundesrat unterbreitet. Der Bericht stellte fest, dass einige Massnahmen bereits in Angriff genommen wurden, andere während der Legislaturperiode 2004-2007 angegangen werden, und beim letzten Drittel der Massnahmen zunächst die Entscheidungsgrundlagen erarbeitet werden müssen. Es bestand damals ein Konsens, dass jede Stossrichtung zu einer Massnahme führen sollte. Der Bundesrat hat am 22. Januar 2003 entschieden, alle vorgeschlagenen Massnahmen zu verfolgen, ausser jene, bei denen das Einverständnis anderer politischer Einheiten (Kantone, EU, Partnerländer) erforderlich war und für die andere institutionelle Wege gefunden werden mussten. Die IDA Wachstum wurde zudem beauftragt, ein jährliches Monitoring des Umsetzungsstandes der wirtschaftlichen Reformen sicherzustellen.

4 Kriterien bestimmen die Auswahl der Massnahmen

In der Folge hat die IDA Wachstum ihre Arbeit fortgesetzt und zunächst 4 Kriterien festgelegt, damit eine Massnahme in die Wachstumspolitik aufgenommen wird:

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

1. Potenzielle makroökonomische Auswirkung, für die drei Niveaus festgelegt wurden: (+++) sehr gross, (++) gross, (+) erheblich;
2. Direkte Zuständigkeit des Bundesrates;
3. Umsetzung während einer Legislaturperiode möglich;
4. Kohärenz zu den allgemeinen Grundsätzen der Wachstumspolitik.

In der Folge hat die IDA Wachstum die vorgeschlagenen Massnahmen anhand ihres Inhaltes, ihrer Ziele, der Alternativen auf internationaler Ebene und der Auswirkungen auf die soziale und ökologische Nachhaltigkeit beschrieben und die Planung der Arbeiten präzisiert.

Das erste Wachstumspaket entstand am 18. Februar 2004

Dank diesen Präzisierungen konnte der Bundesrat am 18. Februar 2004 sein erstes Wachstumspaket schnüren, das vollumfänglich Bestandteil der Legislaturplanung 2004-2007 wurde. Er hat der IDA Wachstum die Kompetenz erteilt, bei Bedarf neue Massnahmen vorzuschlagen und Wünsche zur Entwicklung der Reformen zu äussern. Die Berichte zum Umsetzungsstand der Wachstumspolitik sind auf der Internetseite des SECO verfügbar.⁴¹

Das Wachstumspaket enthielt ursprünglich 17 Massnahmen. Die beiden letzten Massnahmen wurden im Verlauf der Legislaturperiode ergänzt:

1. Revision des Binnenmarktgesetzes
2. Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen
3. Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung
4. Erarbeitung des Stromversorgungsgesetzes
5. Erarbeitung der Agrarpolitik 2011
6. Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU
7. Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die EU-Beitrittsländer
8. Unternehmenssteuerreform II
9. Prüfung einer Revision des MWST-Gesetzes
10. Beseitigung des strukturellen Defizits des Bundes und Eindämmung des Wachstums der Staatsquote
11. Abbau der administrativen Belastung der Unternehmen
12. Massnahmenpaket zu Gunsten der Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer(innen)
13. 5. IVG-Revision
14. Prüfung der Notwendigkeit einer Stärkung der Tertiärbildung
15. Prüfung der Rolle des Bundes in der berufsorientierten Weiterbildung
16. Verbesserung der Corporate Governance
17. Verbesserung der wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen
18. Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse
19. Reform der Ehepaarbesteuerung

Die Beschreibung dieser Massnahmen befindet sich im Anhang zu diesem Bericht.

⁴¹ [www.seco.admin.ch > Strukturanalysen und Wirtschaftswachstum > Wirtschaftswachstum http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=de](http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=de) .

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Das erste Wachstumspaket war ein Erfolg

Das Wachstumspaket 2004-2007 war ein grosser Erfolg in inhaltlicher Hinsicht, auch wenn bei der Umsetzung der Reformen einige Verzögerungen festgestellt wurden.

3.3 Fortführung der Wachstumspolitik

Ein zweites Wachstumspaket wurde am 2. April 2008 lanciert

Aufgrund dieser Fortschritte hat das Parlament beschlossen, die Wachstumspolitik in der folgenden Legislaturperiode 2008-2011 fortzusetzen.

In diesem Zusammenhang wurden auf der Grundlage einer im Wachstumsbericht 2008 veröffentlichten Analyse weitere Massnahmen vorgeschlagen. Diese neue Reihe von Massnahmen bildete das 2. Wachstumspaket des Bundesrates. Sein Inhalt wurde am 21. November 2007 beschlossen und der entsprechende Bericht am 2. April 2008 gutgeheissen. Dabei wurde der Nachhaltigkeit stärker Rechnung getragen, und zwar durch eine einfache Beurteilung oder durch eine vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung.

Ausserdem wurden die Kantone aufgefordert, in den Bereichen der Wachstumspolitik in ihrer Zuständigkeit aktiv zu werden.

Folgende 21 Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates wurden beschlossen:

1. Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse
2. Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen
3. Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012
4. Öffnung des Postmarktes und Sicherstellung der Grundversorgung
5. Infrastrukturstrategie des Bundes
6. Voraussetzungen für Versuche mit "Road pricing"
7. Bahnreform und Reformen im öffentlichen Regionalverkehr
8. MWST-Reform
9. Überprüfung der Aufgaben des Bundes
10. Revision des Konkursrechts
11. E-Government
12. Administrative Entlastung
13. Personenfreizügigkeitsabkommen
14. Anpassung der beruflichen Vorsorge an die demografische Alterung
15. Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich
16. Neue Weiterbildungspolitik
17. – 20. Aussenwirtschaftspolitische Agenda (Landwirtschaftsabkommen mit der EU, Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens, Netz von Freihandelsabkommen, Engagement in der WTO)
21. "Too big to fail"-Gesetzgebung

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Nur die letzte Massnahme wurde im Verlauf der Legislatur ergänzt. Eine genauere Beschreibung aller Massnahmen der Wachstumspolitik 2008-2011 befindet sich im Anhang.

Das zweite Wachstumspaket hat die erhofften Ziele nicht erreicht

Am Ende der Legislaturperiode konnte der Bericht zum Umsetzungsstand der Wachstumspolitik 2008-2011 angesichts der erzielten Ergebnisse festhalten, dass die Bilanz der Wachstumspolitik 2008-2011 bescheiden war: Entweder wurden die vorgeschlagenen Massnahmen nicht angenommen, oder sie wurden ihrer volkswirtschaftlich relevanten Elemente entleert. Ausserdem befanden sich Massnahmen, die bis spätestens 2007 hätten verabschiedet werden sollen, Ende 2011 aber immer noch in Ausarbeitung im Parlament waren. Überdies stellten gewisse parlamentarische Vorstösse stellen sogar vorangegangene Reformen sogar wieder in Frage.

Das dritte Wachstumspaket ist dem Legislaturplan gefolgt

Angesichts dieses Gegenwindes hat der Bundesrat am 9. November 2011 entschieden, sein Wachstumsprogramm fortzusetzen, dabei jedoch die Geschwindigkeit etwas zu drosseln. Auf der Grundlage des Legislaturprogramms 2012-2015 wurde eine Liste von Massnahmen in die Wachstumspolitik integriert. Die Notwendigkeit, die Arbeitsproduktivität weiterhin zu steigern, wurde am 13. August 2012 im Bericht des Bundesrates⁴² erneut betont. Die im Legislaturplan 2012-2015 ausgewählten Massnahmen waren jene, die auf dieser Ebene am meisten Potenzial zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität aufwiesen. Dies jedoch ohne dass ihre Bedeutung evaluiert worden wäre. Das WBF wurde beauftragt, das Monitoring der Wachstumspolitik des Bundesrates wahrzunehmen und gegebenenfalls weitere Massnahmen vorzuschlagen.

Die folgenden 13 Massnahmen bilden die aktuelle Wachstumspolitik des Bundesrates:

1. Formulierung einer nationalen Gesundheitsstrategie
2. Weiterentwicklung der Agrarpolitik
3. Ausbau und Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen
4. Sicherung der Personenfreizügigkeit mit der EU
5. Abkommen mit der EU im Bereich Strom
6. Festlegung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten
7. Unternehmenssteuerreform III
8. Konzeptbericht «Mobility Pricing»
9. AHV-Revision
10. Konkretisierung und Umsetzung der Energiestrategie 2050
11. Verabschiedung des Konzepts einer ökologischen Steuerreform
12. Umsetzung der Strategien «Informationsgesellschaft Schweiz» und «E-Government Schweiz»
13. Fortsetzung der Administrativen Entlastung

Eine genauere Beschreibung aller Massnahmen der Wachstumspolitik 2012-2015 befindet sich im Anhang.

Es lässt sich zurzeit noch nicht sagen, ob dieses dritte Wachstumspaket 2012-2015 insgesamt erfolgreich sein wird. Aufgrund des Berichts zum Umsetzungsstand der Wachstumspolitik Ende 2013 ist zu erwarten,

⁴² [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=de) > Strukturanalysen und Wirtschaftswachstum > Wirtschaftswachstum <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=de> .

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

dass die meisten Massnahmen bis zum Ende der Legislaturperiode realisiert werden dürften.

3.4 Bilanz der bisherigen Wachstumspolitik

Das Wachstum hat sich seit 2002 zurückgemeldet

Die Frage bleibt, ob die Wachstumspolitik ihre Ziele erreicht hat. Klar ist, dass sich die relative Leistung der Schweizer Wirtschaft seit 2002 verbessert hat. Im internationalen Vergleich und vor dem Hintergrund der weltweiten Finanzkrisen war das Wachstum der Schweizer Wirtschaft beachtlich. Da ein kontrafaktisches Szenario, also eine Situation ohne Wachstumspolitik des Bundesrates nicht bekannt ist, bleibt der Einfluss der Wachstumspolitik schwierig zu evaluieren.

Aus diesem Grund wird in der Folge von der ex-ante Nützlichkeit der Massnahmen ausgegangen. Eine Massnahme wird demnach als erfolgreich betrachtet, wenn sie auch tatsächlich in der erwarteten Form umgesetzt wurde.

Die folgende Tabelle bietet eine Übersicht der erzielten Erfolge zwischen 2004 und 2014 sowie der Massnahmen, die nur teilweise realisiert wurden oder gar gescheitert sind. Das jeweilige Wachstumspaket ist in Klammern nach jeder Massnahme erwähnt. Die Massnahmen, die zum Wachstumspaket 2004-2007 zählten, sind mit der römischen Zahl I gekennzeichnet, jene des Wachstumspakets 2008-2011 mit II und jene des Pakets 2012-2015 mit der Zahl III.

Tabelle 6: Übersichtstabelle der wachstumspolitischen Massnahmen seit 2004

	Stand (Beurteilung Dezember 2014)	Differenz zur Erwartung
1. Binnenmarktgesetz (I)	Realisiert	
2. Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (I+II)	Nicht realisiert	
3. Krankenversicherungsgesetz / Gesamtschau „Gesundheit2020“ (I + III)	Teilweise realisiert	Keine Vertragsfreiheit, Qualitätsstrategie noch nicht ganz umgesetzt
4. Stromversorgungsgesetz/ Energiestrategie 2050 / Stromabkommen mit der EU (I + III)	Teilweise realisiert	Keine schnelle Liberalisierung für die KMU, Stromabkommen mit der EU offen
5. Agrarpolitik 2011, 2012, 2014 (I+II+III)	Teilweise realisiert	Keine Reform des Bodenrechts
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)	PAB 04 realisiert. Andere PAB: 2 mal gescheitert	

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

10. Administrative Entlastung/Cyberadministration (I + II + III)	Realisiert	
11. Arbeitsmarkteteiligung 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	Monopol teilweise beibehalten
20. Infrastrukturenstrategie des Bundes (II)	Realisiert	
21. Mobility pricing (I + II + III)	Nicht realisiert	
22. Reform des öffentlichen Verkehrs (II)	Teilweise realisiert	Keine systematische Nutzung des öffentlichen Beschaffungswesens
23. Revision des Konkursrechts (II)	Realisiert	
24. Aussenwirtschaftsstrategie (II + III)	Realisiert	
25. Too big to fail (II)	Realisiert	
26. Ökologische Steuerreform (III)	Umgestaltet worden	

Die Wachstumspolitik hat mehrere Erfolge gebracht

Der bisherigen Wachstumspolitik können seit 2002 verschiedene Erfolge zugeordnet werden. Einige Beispiele seien hier aus Sicht einer langfristig orientierten Wirtschaftspolitik hervorgehoben.

So wurden etwa für den Wirtschaftsstandort Schweiz mit zwei Reformen der Unternehmensbesteuerung (Unternehmenssteuerreform I, Unternehmenssteuerreform II) wichtige Weichenstellungen zur Steigerung der Standortattraktivität gestellt. Die jüngst lancierte Unternehmenssteuerreform III befindet sich bis zum 31. Januar 2015 in der Vernehmlassung. Wichtige - erste - Erfolge konnte auch bei gewissen Sektorregulierungen erzielt werden, so etwa bei der Krankenversicherung, der Agrarpolitik, dem Elektrizitätsmarkt, der Tertiärbildung, der Weiterbildung, dem Postmarkt oder der Bahnregulierung. Aus dem Blickwinkel der Binnenmarktpolitik wichtig waren die Revision des Binnenmarktgesetzes sowie das Projekt "Cassis-de-Dijon-Prinzip" mit der Reduktion technischer Handelsschranken und andere punktuelle Massnahmen zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz, die im Bericht SECO (2013) erwähnt sind. Für die Exportwirtschaft von Bedeutung ist die zielstrebige Ausweitung des Netzes von Freihandelsabkommen, welche den Unternehmen die Mög-

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

	<p>lichkeit bietet, ihre Auslandmärkte zu diversifizieren. Von besonderer Bedeutung war die Einführung der Schuldenbremse, insbesondere aber auch die damit verbundene mittel- und langfristige Finanzplanung, welche die Vermeidung wiederkehrender struktureller Defizite zum Ziel hat.</p>
Das Hauptziel wurde allerdings nicht erreicht	<p>Bei ihrem Hauptziel, nämlich der signifikanten Verbesserung des Wachstums der Arbeitsproduktivität, ist die Wachstumspolitik jedoch gescheitert. Seit 2007 ist die Arbeitsproduktivität praktisch nicht mehr gestiegen, während sie zuvor ein jährliches Wachstum von rund 1% aufwies. Der Trendbruch ist signifikant, und er gibt aufgrund der nach wie vor schwächelnden Wirtschaft in Europa Anlass zur Sorge.</p>
Die Wachstumspolitik hätte die Produktivität steigern können	<p>Was das Ziel der Steigerung der Produktivität angeht, ist zunächst festzustellen, dass auch zahlreiche Reformen gescheitert sind oder die erwarteten Ziele nicht erreicht wurden. Die folgende Auflistung illustriert die Spannweite der verhältnismässig zahlreichen Vorhaben, die bisher nicht umgesetzt werden konnten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Einführung eines Einheitssatzes bei der MWST wurde vom Parlament bisher nicht unterstützt • Die 11. AHV-Revision wurde vom Parlament abgelehnt • Verschiedene Reformenvorhaben bei der Krankenversicherung, welche mehr Wettbewerb und gleichzeitige Erhaltung des hohen Qualitätsniveaus zum Ziel hatten, waren politisch blockiert. Der Bundesrat hat im Januar 2013 die Gesamtschau „Gesundheit2020“ verabschiedet und diese wird gegenwärtig umgesetzt. • Die Öffnung des Elektrizitätsmarktes wurde mit der Ausrichtung auf Grossverbraucher bis heute nur teilweise erreicht; • Die Post profitiert weiterhin von einem Monopol für Briefe bis 50gr. • Die neuen europäischen Grundsätze einer Öffnung des Eisenbahnnetzes (3. und 4. EU-Bahnpakete) werden bislang nicht umgesetzt • Das Parlament hat die in der Aufgabenüberprüfung des Bundes erwähnten langfristigen Haushaltsprioritäten des Bundesrates nicht übernommen und hat insbesondere mehrere Entlastungsprogramme zurückgewiesen • Die Kapazitätsengpässe auf Autobahnen nehmen tendenziell weiter zu, da preisbasierte, nachfrageorientierte Massnahmen wie ein Mobility Pricing politisch derzeit kaum mehrheitsfähig sind.
Gute Strategie - mässige Umsetzung	<p>Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die politische Bereitschaft zu einer expliziten Wachstumspolitik Anfang der 2000-er Jahre klar gegeben war; die Erfahrungen mit der jahrelangen wirtschaftlichen Stagnation in den 1990-er Jahren prägten diesbezüglich das Bewusstsein der Notwendigkeit von nachhaltigem Wirtschaftswachstum für den Erhalt des Wohlstandes.</p> <p>Eine systematische und vertiefte Analyse der Ursachen für die Wachstumsschwäche erlaubte dem Bundesrat 2004 ein erstes wachstumspolitisches Massnahmenpaket zu verabschieden. Damit wurde der Weg für eine längerfristige angebotsorientierte Wirtschaftspolitik beschritten.</p>

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Zehn Jahre später können der Wachstumspolitik gute Erfolge und wichtige Impulse für die Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft attestiert werden. In einer Gesamtbetrachtung ist die Bilanz zur Umsetzung der zahlreichen wachstumspolitischen Massnahmen allerdings durchzogen. Einerseits erwies sich der Schweizer Wirtschaftsstandort - auch in Krisenzeiten - als attraktiv, wettbewerbsfähig und gemessen am langfristigen Wirtschaftswachstum stabil. Dazu haben wohl verschiedene umgesetzte Massnahmen der Wachstumspolitik der 2000-er Jahre beigetragen. Andererseits konnten verschiedene vom Bundesrat vorgeschlagene Massnahmen nicht wie geplant realisiert werden, weil sie auf zu grossen politischen Widerstand stiessen.

4 Stärken und Schwächen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Schweiz

Drei Kriterien für eine erste Auslegeordnung

Die Schweizer Wirtschaftspolitik konzentriert sich seit jeher auf die möglichst optimale Ausgestaltung der Rahmenbedingungen. Diese Politik verfolgt primär die Idee, dass der Staat nicht direkt in das Wirtschaftsleben eingreifen, sondern die Spielregeln für wirtschaftliches Handeln der privaten Akteure möglichst optimal setzen soll.

Die nachfolgende Analyse knüpft an diesem Gedanken an. Sie versucht im Sinne einer ersten Auslegeordnung aufzuzeigen, welche Rahmenbedingungen und Regulierungen zur Stärke des Wirtschaftsstandortes Schweiz beitragen und wo noch Verbesserungsbedarf besteht. In der Folge werden diese in Kapitel 4.1 als Standortstärken und in Kapitel 4.2 als Standortchwächen der Schweizer Volkswirtschaft diskutiert. Eine Synthese der Ergebnisse bildet den Abschluss dieses Kapitels.

Internationale Vergleiche (z.B. der OECD) von Regulierungen und deren Auswirkungen bilden einen ersten Eindruck, um die ökonomische Qualität eines Gesetzesprojektes oder eines Regulierungsvorhabens abzuschätzen. Bei der Beurteilung von Regulierungen ist es wichtig, fundierte wissenschaftliche Studien oder mindestens Reform Erfahrungen im Ausland beizuziehen. Die Regulierungsfolgeabschätzung des Bundes fokussiert bewusst auf Vorhaben, die bei der Umsetzung in dessen Kompetenz liegt.

Bei den Stärken einer Wirtschaft besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf

Vorwegnehmend kann an dieser Stelle schon festgehalten werden, dass in der nachfolgenden Analyse dann kein unmittelbarer Reformbedarf abgeleitet werden wird, wenn sich Elemente "guter" Rahmenbedingungen als eigentliche (Standort-)Stärke erweisen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es jedoch wichtig, bestehende Standortstärken auch zu bewahren. Insbesondere ist bei neuen Gesetzgebungsprojekten darauf zu achten, dass sie die guten Rahmenbedingungen, also die Stärken der Schweizer Volkswirtschaft, nicht schwächen.

Auch wenn sich die Schweizer Wirtschaft derzeit in einer guten Verfassung befindet, kann die im internationalen Vergleich eher schwache Produktivitätsentwicklung, insbesondere in der Binnenwirtschaft, als ein Warnsignal verstanden werden. Es wäre fahrlässig, sich in der Wirtschaftspolitik auf den Lorbeeren "guter" Rahmenbedingungen auszuruhen und mittel- bis langfristig notwendige Reformen nicht anzugehen. Der Verzicht heute auf Reformen zur Stärkung der Arbeitsproduktivität bedeutet ein bewusster Verzicht auf künftiges Entwicklungspotential zur Steigerung des wirtschaftlichen Wohlergehens in der Schweiz.

4.1 Die Stärken der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Schweiz

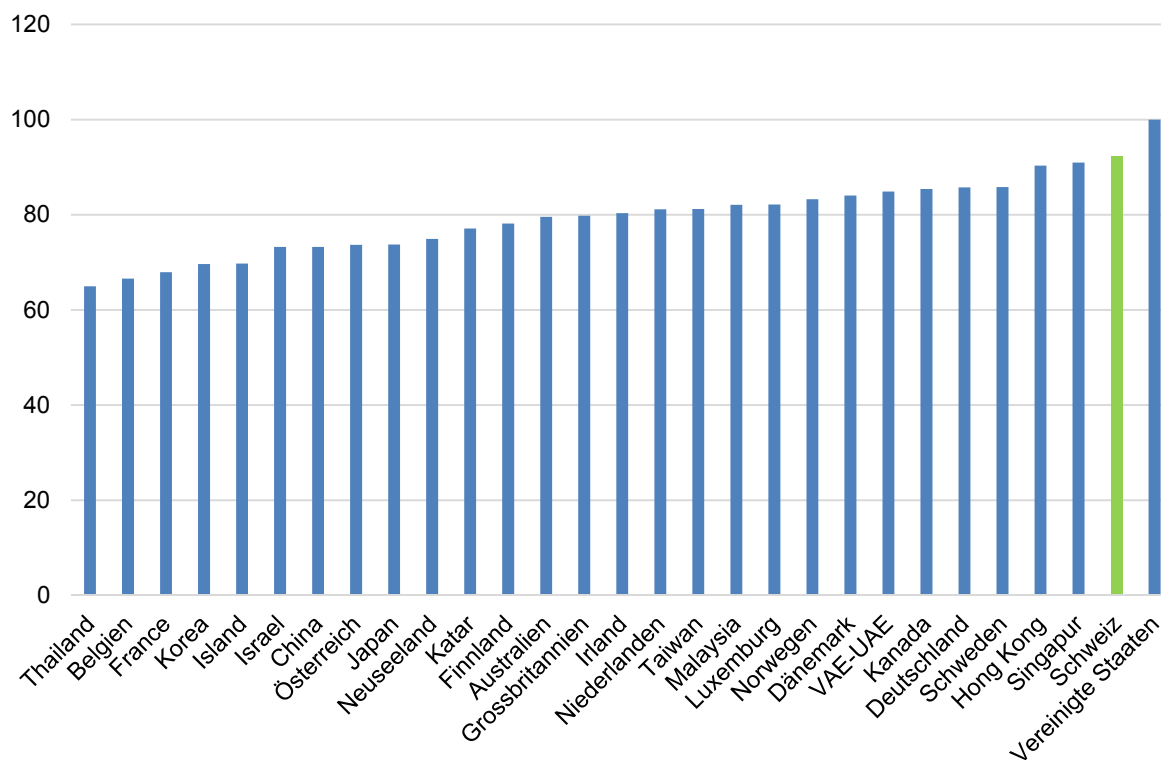
Die Schweiz ist international wettbewerbsfähig

Die Schweiz ist eines der ökonomisch wettbewerbsfähigsten Länder der Welt, wie die folgende Abbildung 35 es zeigt. Sowohl in der Rangliste des WEF als auch in derjenigen des IMD steht die Schweiz an der Spitze.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Diese hohe Wettbewerbsfähigkeit beruht auf der Kombination zahlreicher Standortfaktoren, welche in der Folge beispielhaft aufgeführt werden.

Abbildung 35: Globale Wettbewerbsfähigkeitsindex des IMD



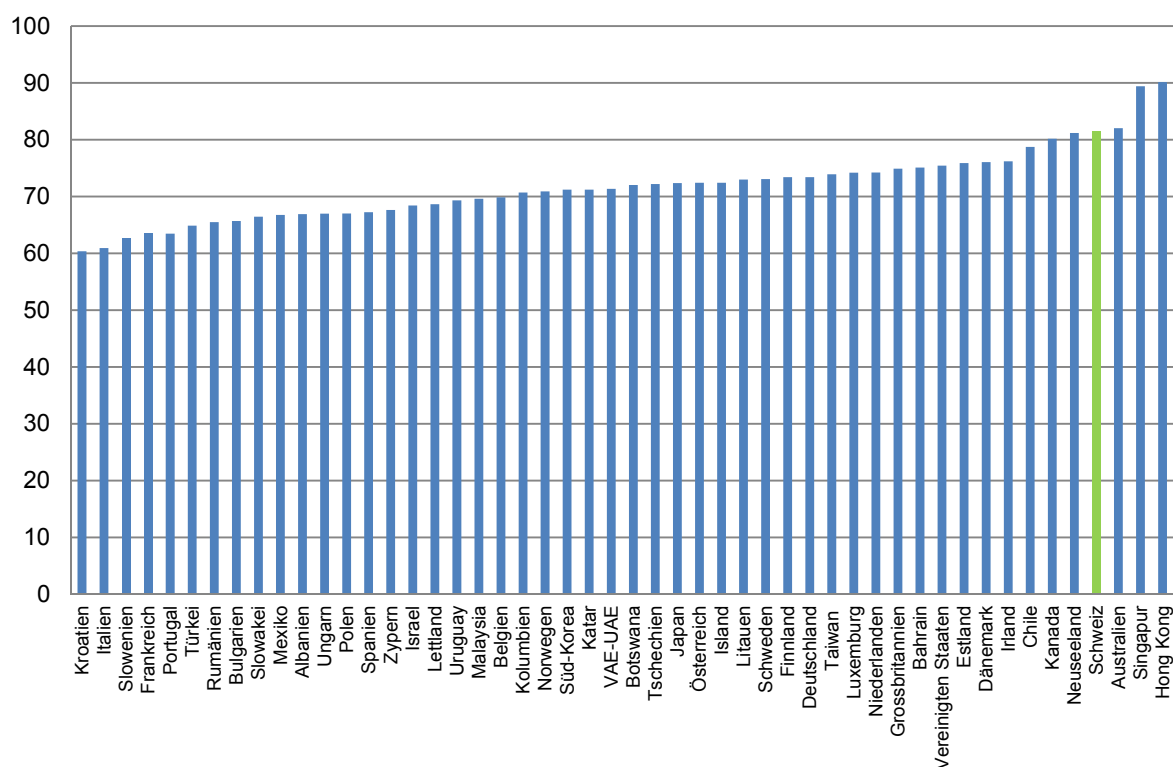
Quelle: IMD

Ein Erfolg dank unternehmerischer Freiheit...

Aus übergeordneter Sicht ist der unternehmerische Freiraum einer der besonders wichtigen Standortfaktoren. Das liberale Wirtschaftssystem der Schweiz ist in den Grundsätzen der Wirtschaftsordnung in der Bundesverfassung verankert. Der Staat konzentriert sich auf die Entwicklung guter Rahmenbedingungen und räumt damit der Wirtschaftsfreiheit einen grossen Stellenwert ein. Ferner orientiert sich die Wirtschaftspolitik an einem funktionsfähigen Wettbewerb. Um die unternehmerische Initiative und Verantwortung nicht über Gebühr einzuschränken, sollte der Staat in der Regel nur aufgrund eines nachweisbaren Marktversagens regulieren.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 36: Wirtschaftlicher Freiheitsindex in 2014



Quelle: Heritage Foundation

... der durch die Rechtssicherheit verstärkt wird

Bezüglich der unternehmerischen Freiheit befindet sich die Schweiz im internationalen Vergleich bei der Spitzengruppe (siehe Abbildung 36). Zum Beispiel klassiert die Heritage Foundation die Schweiz 2013 auf dem zweiten Rang ihres Index der Wirtschaftsfreiheit. Die zum Erhalt der Wirtschaftsfreiheit notwendigen Rahmenbedingungen, wie z.B. die Rechtssicherheit oder der Schutz des privaten Eigentums, geraten bei verschiedenen Gesetzgebungsprojekten immer wieder unter Druck. Jedoch führen die institutionellen Eigenheiten der Schweiz dazu, dass die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Grossen und Ganzen vorhersehbar und stabil bleiben: Neue Gesetzgebungen werden in der Regel lange im Voraus geplant, das Parlament und die öffentliche Verwaltung sind wenig von Korruption und Begünstigungen betroffen, die Justiz wendet das Gesetz rechtssicher an und insbesondere das Privateigentum wird geschützt. Alle diese Elemente begründen das Vertrauen der verschiedenen Wirtschaftsakteure in die staatlichen Institutionen der Schweiz.

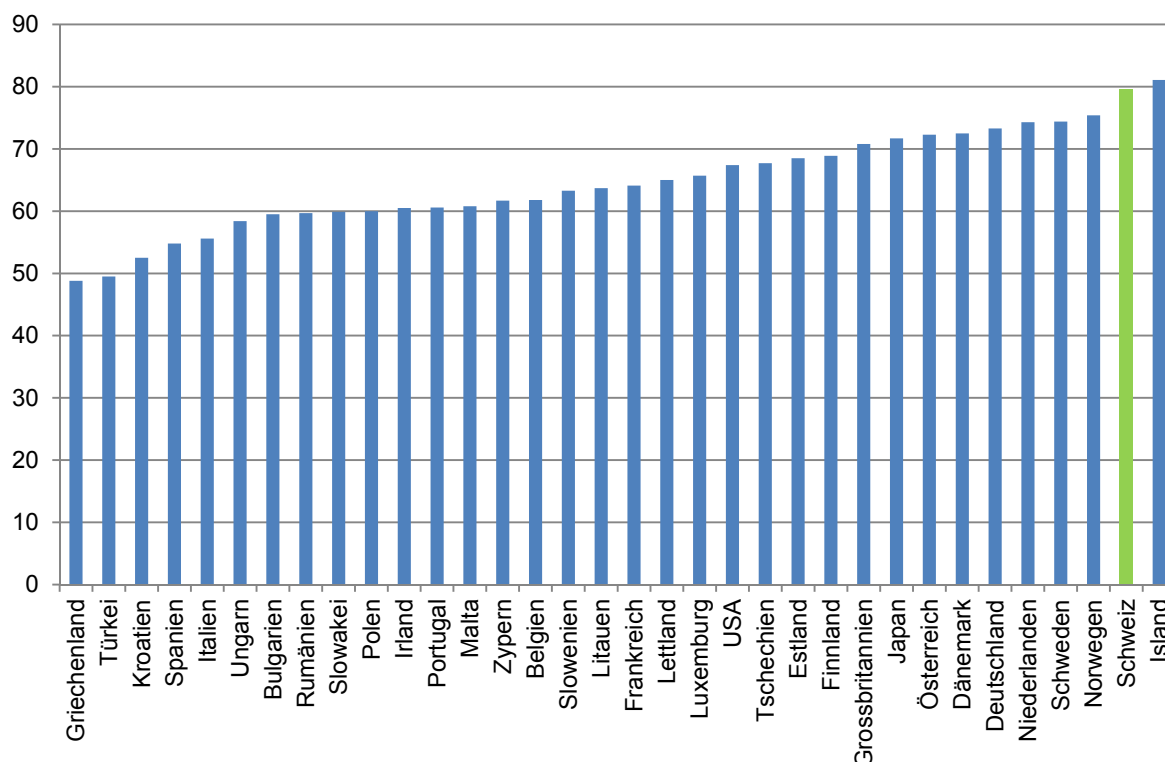
Die Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes ist eine wesentliche Stärke

Die Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes gehört zu den ganz wichtigen Stärken der Schweizer Volkswirtschaft. Sie bietet den Unternehmen die Möglichkeit, die Produktionsfaktoren dort einzusetzen, wo sie am wirtschaftlichsten sind. Die hohe Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes erlaubt einerseits eine international vorbildliche Arbeitsmarktbeteiligung der erwerbsfähigen Bevölkerung (siehe Abbildung 37) sowie andererseits verhältnismässig hohe Reallöhne bei gleichzeitig geringer Arbeitslosigkeit.⁴³

⁴³ Zum Beispiel: Romain Bouis & Romain Duval, *Raising Potential Growth After the Crisis*, OECD Economics Department Working Papers No. 835, 2001, Gavin Murphy, Julia Siedschlag & John McQuinn, *Employment Protection and Innovation Intensity*, WP no. D 64, 2012.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 37: Erwerbsbeteiligungsquote in %



Quelle: Eurostat

Die Flexibilität des Arbeitsmarktes lässt sich vorteilhaft mit der hohen Qualität des Humankapitals kombinieren

Eine weitere Stärke ist die hohe Qualität des Humankapitals in der Schweiz. Das Schweizer Bildungssystem ermöglicht die Ausbildung von Fachkräften auf allen Stufen. Die PISA-Studien der OECD attestieren den Schülerinnen und Schülern der Schweiz sehr gute Ergebnisse hinsichtlich der Grundbildung wie Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften. Im Hochschulbereich gibt es international exzellent positionierte Universitäten und ETH (z.B. Shanghai Ranking) ebenso wie praxisorientierte Fachhochschulen mit angewandter Forschung und Entwicklung.

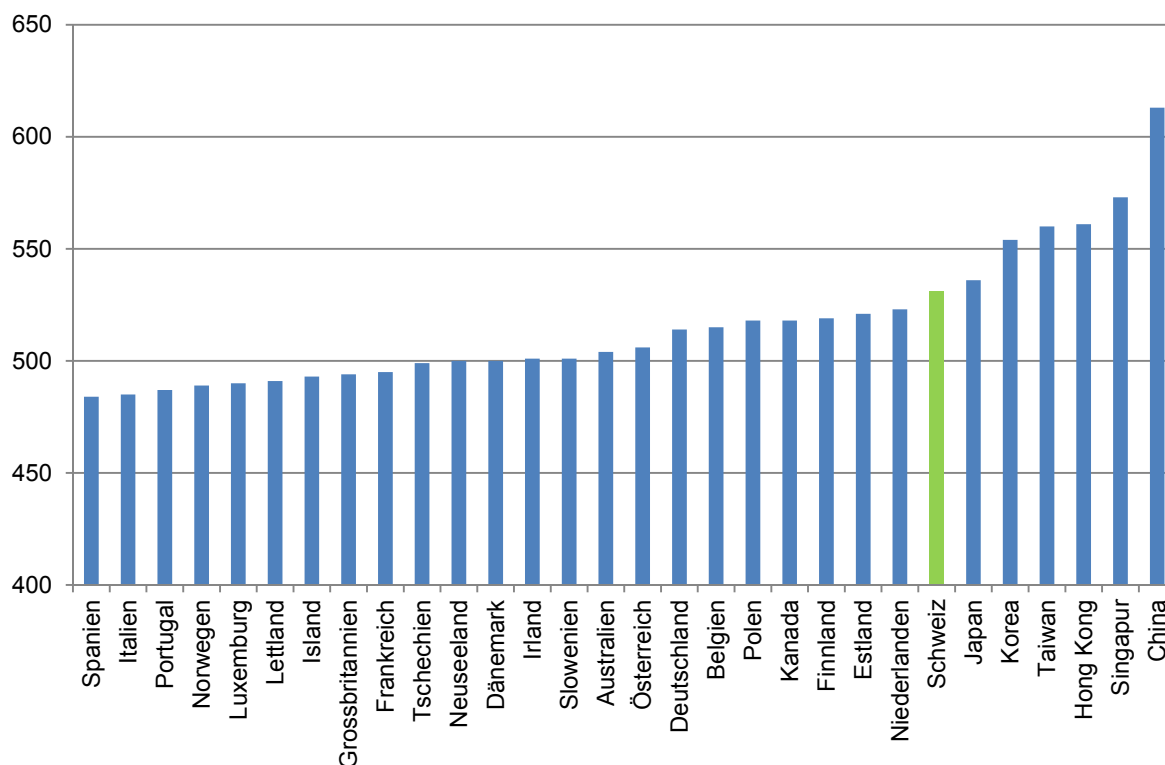
Im Unterschied zu den meisten anderen Ländern verfügt die Schweiz über ein gut ausgebildetes Berufsbildungssystem, inklusive höherer Berufsbildung. Die höhere Berufsbildung bietet die Möglichkeit, sich für verantwortungsvolle Fach- und Führungsfunktionen zu qualifizieren. Sie fördert damit auch das Unternehmertum in der Schweiz. Wer z.B. eine Meisterprüfung absolviert, wird neben fachlichen Themen auch in Geschäftsführung, Wirtschaftsrecht, Projektmanagement oder Marketing geprüft. So wird der Grundstein für die Gründung von KMU gelegt. Und das Wichtigste: Die höhere Berufsbildung erfolgt in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und orientiert sich daher konsequent an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. Der daraus resultierende Skill-grade-Mix (i.e. die Vielfalt der Kompetenz) der Absolventinnen und Absolventen ist im Arbeitsmarkt nachgefragt und bildet gegenüber rein akademisch geprägten Systemen einen Standortvorteil.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Die OECD bestätigt weitgehend die positive Einschätzung des Bildungsstandes in der Schweiz (zum Beispiel siehe Abbildung 38). In ihrem letzten Länderbericht zur Schweizer Volkswirtschaft (OECD (2013b)) hat sie darüber hinaus empfohlen, dass im Rahmen einer vollständigen Integrationspolitik den Problemen von Jugendlichen mit schulischen Schwierigkeiten innerhalb des Bildungssystems zu begegnen ist. Die Ausbildungsprogramme der Lehrpersonen sollten vermehrt auf den Erwerb praktischer Kompetenzen bei der schulischen Unterstützung ausgerichtet werden. Dies bietet Ansätze für mögliche Verbesserungen.

Hingegen bleibt der Mangel an Fachkräften eine Schwäche der Schweizer Wirtschaft. Trotz bereits hoher Erwerbsbeteiligung existiert nach wie vor ein gewisses Potential zur Aktivierung von teilzeitarbeitenden Personen und älteren Arbeitnehmenden. Der Fachkräftemangel wird deshalb als Schwäche im nächsten Kapitel 4.2 aufgeführt.

Abbildung 38: PISA Ergebnisse in Mathematik in 2012



Quelle: OECD

Qualitativ hochwertige Infrastrukturen

Ein weiterer wichtiger Pfeiler des wirtschaftlichen Erfolgs der Schweiz sind die qualitativ hochwertigen Infrastrukturen. Diese ermöglichen zahlreichen anderen Wirtschaftsbereichen ein erfolgreiches Wirtschaften. Insbesondere die Infrastrukturen wie Strassen, Bahn, Telekommunikation sowie das Strom- und Energienetz befinden sich in einem guten Zustand. Allerdings befinden sich einige Infrastrukturen bereits in einem beträchtlichen Alter und es stehen laufend Aus- und Umbau- und Erneuerungsmassnahmen an, welche konsequent angegangen werden müssen. Das Bewusstsein der Bevölkerung für die Notwendigkeit dieser Massnahmen ist wichtig, damit die Akzeptanz gesichert werden kann. Es gibt jedoch auch eine Kehrseite dieser Medaille, wie das nachfolgende

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Kapitel 4.2 zu den Netzwerkindustrien ausführt. Verschiedene Infrastruktursektoren sind durch mangelnden Wettbewerb charakterisiert. In entsprechenden Sektoren sind somit volkswirtschaftliche Optimierungsmöglichkeiten vorhanden.

Wichtiger Stellenwert der IKT und des Internet

Die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) sowie der Internetwirtschaft ist auch in der Schweiz von hoher wirtschaftlicher Bedeutung. Aus ökonomischer Sicht (noch) offen ist die Frage, ob die bemerkenswerten technischen Fortschritte im IKT-Bereich den sogenannten Basisinnovationen zuzurechnen sind. Darunter versteht man Erfindungen, die umfassendes technisches Neuland erschliessen und einen breiten Strom von Nachfolgeinnovationen mit weitreichenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen auslösen. Beispiele für frühere Basisinnovationen sind die Dampfkraft, die Elektrizität oder Erfindungen im Bereich der Chemie. Schon heute offensichtlich ist die Tatsache, dass die IKT sowie das Internet vor allem auch die Verlagerung von Innovationen von Produkten zu Prozessen treiben: Trotz IKT erfolgt ein Transatlantik-Flug immer noch in Flugzeugen, die grundsätzlich Flügel, Triebwerke und einziehbare Räder umfassen. Die Flugsicherheit, die Navigation, die Wartung und die ganzen Prozesse rund um die Abwicklung von Flügen haben sich jedoch in den letzten Jahrzehnten radikal verändert. Der hohe Stellenwert des Internet als Teil der Infrastruktur einer modernen Volkswirtschaft wird denn auch von der OECD⁴⁴ betont.

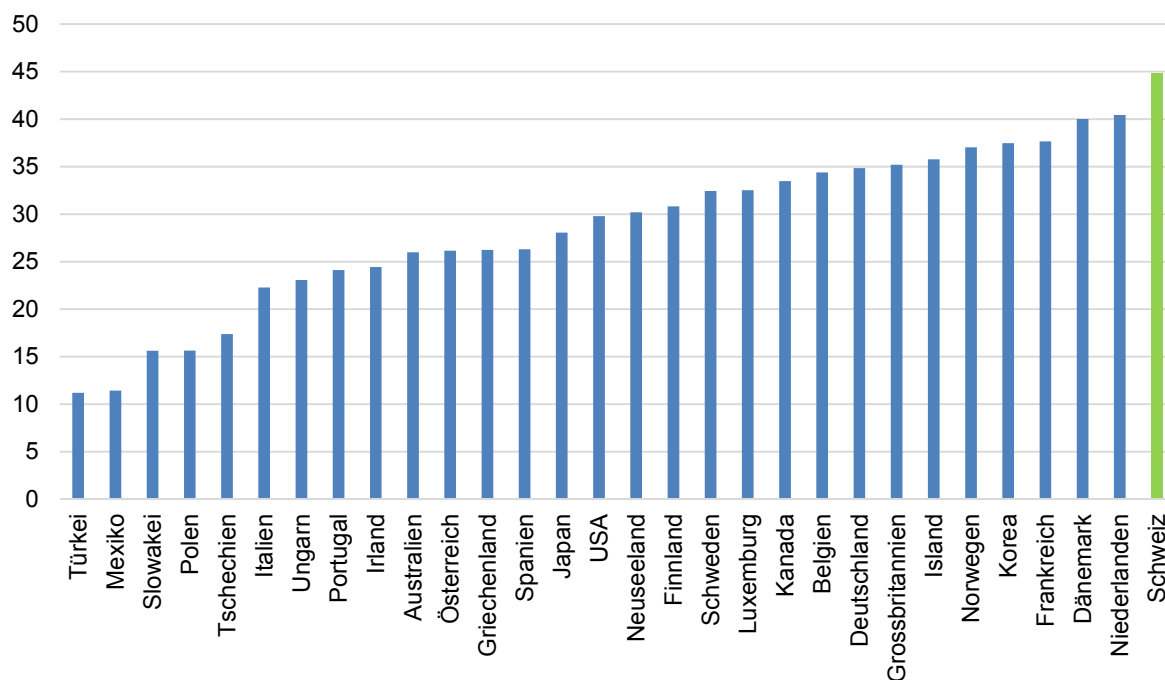
Damit die IKT Innovationspotenzial erschliessen können, muss in der Schweiz eine hochwertige hochbreitbandige und international konkurrenzfähige Netzwerkinfrastruktur zur Verfügung stehen. Diese beeinflusst auch die Standortattraktivität der Schweiz und ist sehr nachgefragt (siehe Abbildung 39). Der Bundesrat strebt mit seiner Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz an, dass der Wirtschaftsstandort Schweiz durch den Einsatz von IKT innovativ und international wettbewerbsfähig bleibt. Ein entsprechendes Handlungsfeld richtet verschiedene Massnahmen auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Nutzung von IKT.⁴⁵

⁴⁴ OECD (2013): "Measuring the Internet Economy: A Contribution to the Research Agenda", *OECD Digital Economy Papers*, No. 226, OECD Publishing.

⁴⁵ Bundesrat: „Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz. www.infosociety.admin.ch .

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 39: Breitband-Internet Abo per 100 Einwohner



Quelle: OECD

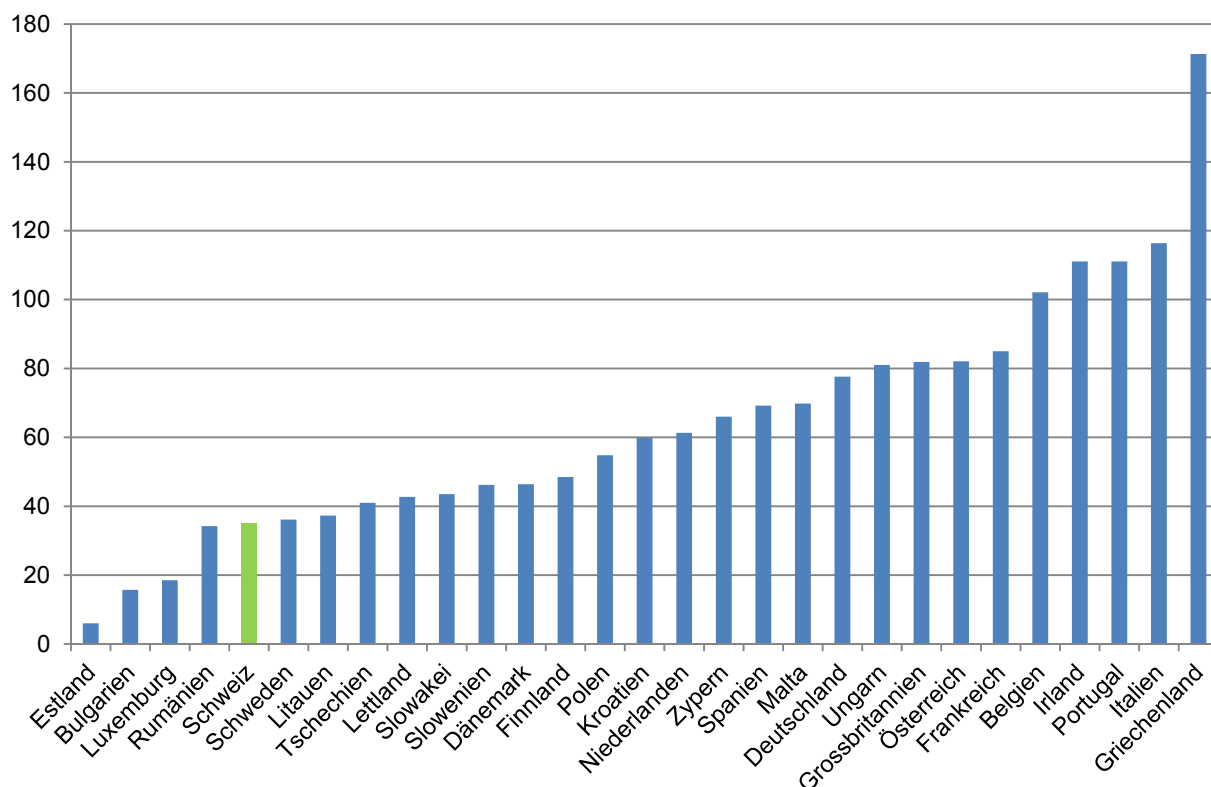
Eine robuste finanzielle Widerstandsfähigkeit ist gewährleistet

Die Schweiz verfolgt eine Finanz- und Schuldenpolitik, welche von der OECD wiederholt als vorbildlich bezeichnet wurde. Eine ausführlichere Betrachtung dieses Themas wird im Kapitel 5.2.2 zur Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft vorgenommen.

Laut OECD ist die geringe Verschuldung der Schweizer Staatsfinanzen (siehe Abbildung 40) kein Grund, deren Einfluss auf das Produktivitätswachstum zu vernachlässigen. In diesem Sinn hat sie im Länderbericht zur Schweizer Wirtschaftspolitik (OECD (2013)) empfohlen, innerhalb der Grenzen der Schuldenbremse eine Neubeurteilung der Ausgabenprioritäten zu prüfen. Insbesondere sollten die öffentlichen Ausgaben auf die mittelfristige Verbesserung der Arbeitsproduktivität ausgerichtet werden.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 40: Schuldenquote des Staatssektors in % des BIP



Quelle: Eurostat

Das Schweizer Steuersystem unterstützt die Attraktivität des Produktionsstandorts Schweiz...

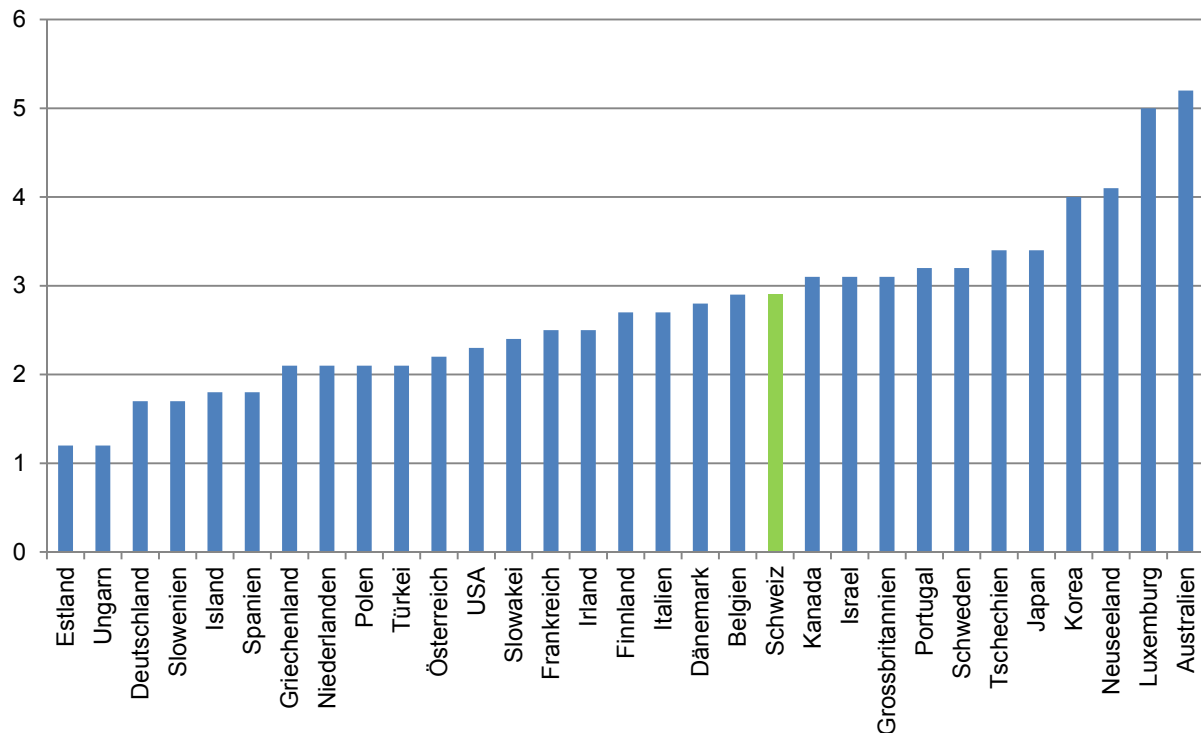
Die attestierte Qualität der Ausgabenpolitik gilt auch für die Fiskalpolitik. Die Schweiz bietet diesbezüglich ein äusserst attraktives Umfeld. Die Abbildung 41 zeigt, dass Schweizer Unternehmen einen hohen Anteil der Steuerlast in Prozent des BIP zahlen. Insgesamt ist die direkte und indirekte Steuerbelastung in der Schweiz im internationalen Vergleich niedrig, wie die OECD es zum Beispiel beurteilt, und dürfte dank der tiefen Staatsverschuldung auch in Zukunft niedrig bleiben. Schliesst man die obligatorischen Ausgaben für die Krankenkasse und die Beiträge an die 2. Säule mit ein, liegen die staatlichen Abgaben jedoch in einer ähnlichen Gröszenordnung wie jene von anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften.⁴⁶

Das Steuersystem der Schweiz kann weiter verbessert werden (siehe z.B. Zobrist und Zimmermann (2012) oder OECD (2013)). Unter den verschiedenen Reformvorschlägen finden sich beispielsweise Ideen wie die Abschaffung der Diskriminierung der Ehepaare bei der Besteuerung, die Einführung eines Einheitssatzes bei der MWSt oder die Ausweitung der CO₂-Abgabe auf alle Emissionsformen.

⁴⁶ Salvi & Zobrist (2013): "Zwischen Last und Leistung, ein Steuerkompass für die Schweiz", AvenirSuisse.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 41: Steuerlast auf Unternehmen in % des BIP in 2011



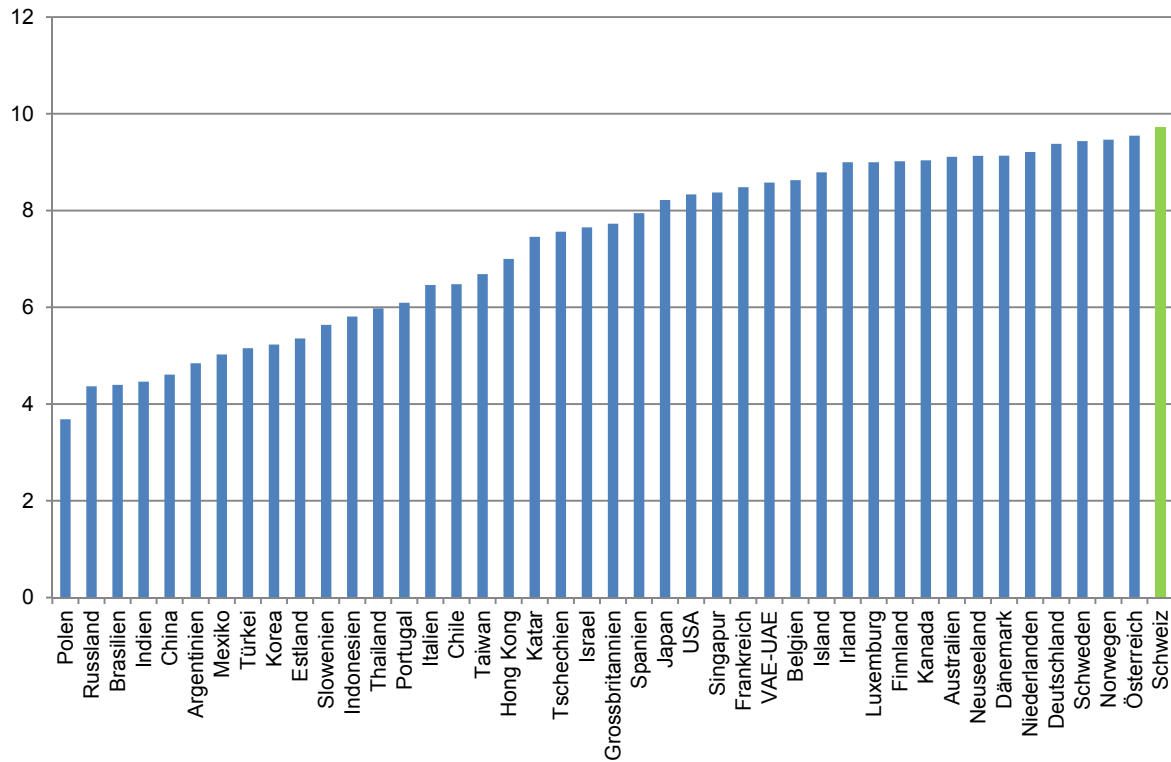
Quelle: OECD

... die unter anderem auch auf der hohen Lebensqualität basiert ist

Der Standort Schweiz bietet auch weitere Standortvorteile, die sich in der allgemein hohen Lebensqualität spiegeln. Die persönliche Sicherheit im Alltag ist im internationalen Vergleich hoch, die Gesundheitsleistungen sind im internationalen Vergleich auf höchstem Niveau und die Qualität der Umwelt sowie die Pflege der Landschaft sind im Vergleich zu anderen Ländern ausgezeichnet. Diese Faktoren sind zunehmend auch im Hinblick auf den internationalen Standortwettbewerb von grosser Bedeutung und widerspiegeln sie sich in der Meinung von internationalen Entscheidungsträgern (siehe Abbildung 42).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 42: Lebensqualität Index des IMD



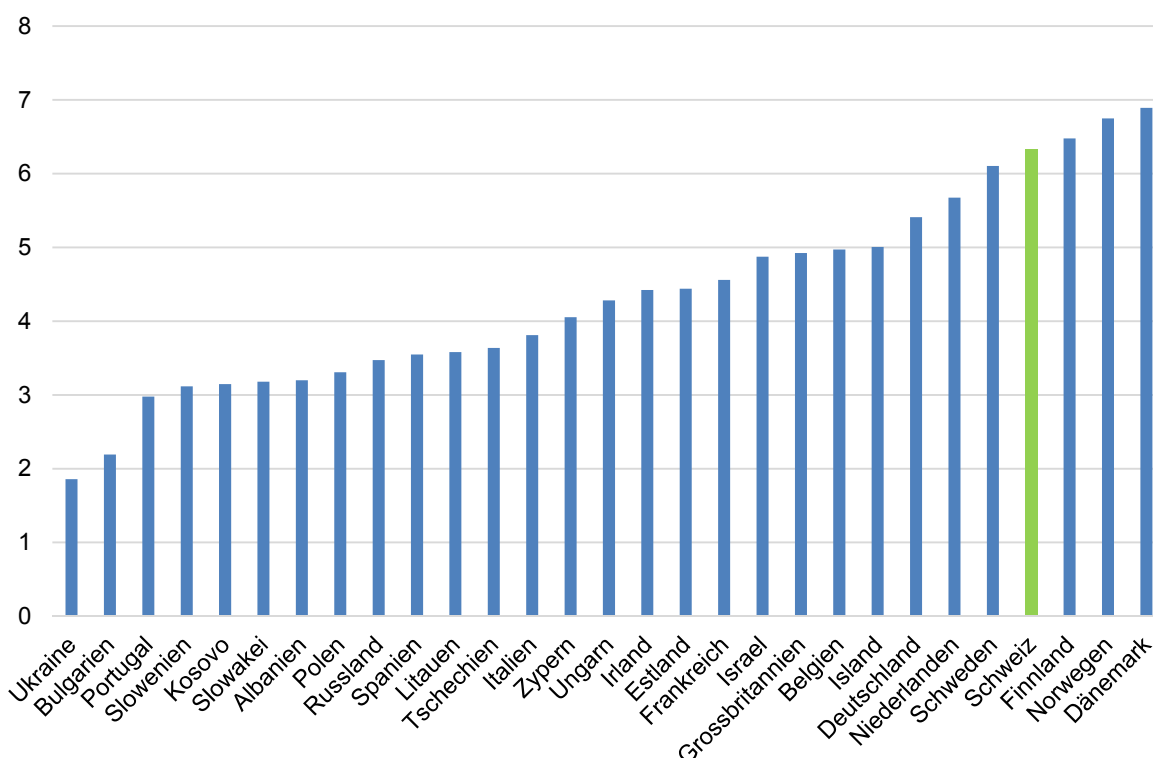
Quelle: IMD

Die Qualität der Institutionen ist der Schlüssel für das langfristige Wirtschaftswachstum

Die Schweiz zählt zu den wenigen Ländern, in denen das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen in den letzten Jahren auf hohem Niveau erhalten (siehe Abbildung 43) oder sogar noch ausgebaut werden konnte. Der Zusammenhang zwischen Vertrauen in die Institutionen und der Wohlstandsentwicklung wurde insbesondere in der jüngeren Forschung zu Wachstum und Wohlstand hervorgehoben (siehe z.B. Acemoglu (2009)). Die Qualität der Institutionen ist so der wichtigste Faktor unseres Wohlstands.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 43: Vertrauen in Parlament und Justiz in 2012



Quelle: European Social Value Databank

Die direkte Demokratie und der Föderalismus sind eine wesentliche Quelle des Wohlergehens

Ökonomen haben besonders die wirtschaftlichen Vorteile der spezifisch schweizerischen Institutionen der direkten Demokratie und des Föderalismus hervorgehoben. Diese tragen nicht nur massgeblich zu unserem Wohlstand bei, indem sie über den interkantonalen und kommunalen Wettbewerb und der Kontrolle staatlicher Ausgaben zu effizienteren Staatsgebieten führen, sondern auch direkt zum Wohlbefinden der Schweizer Bevölkerung (Frey und Stutzer (2006)). Generell hebt die Wissenschaft die zentrale Rolle vertrauenswürdiger Institutionen für die Entfaltung jedes Einzelnen hervor, zum Beispiel dank einem gut funktionierenden Rechtsstaat. Eine abnehmende Rechtssicherheit könnte ein Gefahrenpotenzial für das zukünftige Wachstum darstellen.

Die Schweizer Institutionen haben jedoch auch einige Kritik erhalten

Nicht ausgeschlossen ist jedoch, dass die Qualität im Laufe der Zeit auch bei den öffentlichen Institutionen einer gewissen Erosion ausgesetzt ist. So wurden in den letzten Jahren immer wieder potentiell wachstumsfördernde Reformen der Schweizer Institutionen vorgeschlagen (siehe zum Beispiel AvenirSuisse (2002)).

Massvolle und vernünftige Wirtschaftspolitik

In der Schweiz setzt die Bundesverfassung Subventionen, welche den Wettbewerb verfälschen, bereits enge Grenzen. Zum einen setzt der Grundsatz der staatlichen Wettbewerbsneutralität bzw. – als individualrechtliche Ausprägung – der Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten Schranken.⁴⁷ Zum anderen existieren sowohl auf bundes- als

⁴⁷ Art. 94 Abs. 1 BV verpflichtet alle staatlichen Behörden, den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu beachten. Dieser Grundsatz gilt auch bei der Gewährung von Subventionen. Abweichungen sind gemäss Art. 94 Abs. 4 BV nur zulässig, sofern sie in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind. Nicht jede noch so geringfügige Behinderung qualifiziert automatisch als grundsatzwidrig; verpönt sind nur spürbare Wettbewerbsverzerrungen, die den Wettbewerb unter privaten Wirtschaftssubjekten verzerren oder den Wettbewerb sogar ganz verunmöglichen.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

auch kantonaler Ebene Vorschriften gegen ungerechtfertigte steuerliche Vergünstigungen.⁴⁸

In der Schweiz besteht aus wirtschaftspolitischer Sicht ein grundsätzlicher Konsens darüber, dass der Staat im Vergleich zu den Akteuren der Wirtschaft keinen Wissensvorsprung zur Beurteilung besonders unterstützungswürdiger Unternehmen und Branchen aufweist und sich daher gegenüber diesen Akteuren neutral verhalten soll. Dies ist nicht gleichzusetzen mit einer Laissez-faire-Politik. Dem Staat kommt nämlich eine wichtige Rolle zu, indem er die richtigen Rahmenbedingungen setzt und den Wirtschaftsakteuren den Spielraum offen lässt, in eigener Verantwortung die Unternehmensentwicklung voranzutreiben. Dadurch entsteht der gesamtwirtschaftliche Mix an Branchen und verwendeten Technologien aufgrund der Markimpulse. Schliesslich soll der Staat dort den Markt korrigieren, wo dieser gemessen an der bestmöglichen Ressourcenallokation nicht zu gesellschaftlich optimalen Ergebnissen führt, etwa in der Energie- und Umweltpolitik.

Guten Rahmenbedingungen unterstützen die Innovationstätigkeit

Wesentliches Mittel zur Steigerung des Produktivitätswachstums ist die Förderung der Innovationsfähigkeit der Unternehmen. Innovationen sind Neuerungen, die am Markt erfolgreich sind. Sie sind primär Ergebnis unternehmerischen Handelns und damit in der Verantwortung der Unternehmen, fassen jedoch im organisch gewachsenen Bildungs-, Forschungs- und Innovationssystem der Schweiz. Eine hohe Wettbewerbsintensität sowie die internationale Offenheit der Märkte sind für die kleine Schweiz hierbei besonders wichtig. Dazu gehören etwa solide geld- und fiskalpolitische Rahmenbedingungen sowie eine fortschrittliche Wettbewerbs-, Steuer- und Aussenhandelspolitik, aber auch der laufende Unterhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur sowie das innovationsförderliche Bildungssystem.

Vor diesem Hintergrund ist ein wesentlicher Teil der Erfolgsgeschichte der Schweiz, dass neben einer wettbewerbsfähigen Industrie eine Vielfalt weiterer Branchen international konkurrenzfähig ist und Exporterfolge erzielen können. Massnahmen müssen sich daher daran messen lassen, ob sie die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Gesamtwirtschaft langfristig zu erhalten bzw. zu erhöhen vermögen. Das setzt u.a. voraus, dass sie nicht zulasten anderer produktiver Sektoren gehen.

Aus individualrechtlicher Perspektive steht die Ausprägung der Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht gemäss Art. 27 BV im Vordergrund. Anknüpfungspunkt ist dabei primär der Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten als spezifisch grundrechtliche Konkretisierung des Prinzips der staatlichen Wettbewerbsneutralität. Vergleiche Oesch, Matthias (2012). «Staatliche Subventionen und auswärtige Wirtschaftsteilnehmer». Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 131 (2012), I Heft 3.

⁴⁸ Das Binnenmarktgesetz von 1995 setzt auf die zwei grundlegenden Prinzipien der Nichtdiskriminierung zwischen ortsansässigen und ortsfremden Wirtschaftsteilnehmern und der gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit von kantonalen oder kommunalen Marktzutrittsvorschriften (Cassis-de-Dijon-Prinzip). Schliesslich ergänzt das interkantonale Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen die Subventionsregeln mit dem Verbot ungerechtfertigter Steuererleichterungen. Gemäss Art. 1 des Konkordats sind Steuerabkommen verboten; Ausnahme gilt u.a. für Industrieunternehmen, welche neu eröffnet und im wirtschaftlichen Interesse des Kantons gefördert werden.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

4.2 Die Schwächen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Schweiz

Nebst den zahlreich vorhandenen Stärken der Schweizer Wirtschaft, sind jedoch auch einige Bereiche zu erwähnen, bei welchen noch Verbesserungspotential besteht. Dieses Kapitel konzentriert sich insbesondere auf Schwächen, die bereits in den vorangegangenen Wachstumsberichten⁴⁹ identifiziert und die nicht durch Massnahmen aus den bisherigen drei Wachstumspaketen beseitigt wurden. Aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive können sie deshalb auch als Schwächen der Schweizer Volkswirtschaft bezeichnet werden. Bereiche, in denen auch nach drei Wachstumspaketen Reformbedarf identifiziert werden kann, lassen sich wie folgt in vier Bereiche gliedern:

- I. Mangelnder Wettbewerb in verschiedenen Bereichen des Binnenmarktes
- II. Begrenzte Möglichkeiten zur Erschliessung neuer Märkte
- III. Administrative Belastung und Regulierung für Unternehmen
- IV. Fachkräftemangel

In der Folge werden die vier Bereiche kurz besprochen. Dabei werden diese aus einer übergeordneten Perspektive betrachtet, ohne möglichen wirtschaftspolitischen Massnahmen vorzugreifen. Entsprechend werden auch keine sektor- und branchenspezifischen Probleme (z.B. im Bauwesen, Gesundheitswesen oder der Bildung) explizit angesprochen.

4.2.1 Mangelnder Wettbewerb in verschiedenen Bereichen des Binnenmarktes

Der Wettbewerb unterstützt den Wohlstand und die Arbeitsplatzsicherheit und kämpft die Hochpreisinsel Schweiz

Wettbewerb auf den verschiedenen Märkten ist ein massgeblicher Treiber von Wohlstand und Arbeitsplatzsicherheit in der Schweiz. Auch international tätige Unternehmen sind letztendlich auf den fordernden Wettbewerb im Inland angewiesen, um selbst auf den weltweiten Märkten wettbewerbsfähig zu sein. Insofern bietet ein guter wirtschaftspolitischer Rahmen, welcher den Wettbewerb auf den verschiedenen Märkten fördert, ein zentrales Fundament einer langfristig ausgerichteten Wirtschaftspolitik. Der Bundesrat ist diesem Gedanken unter anderem mit einer profunden Evaluation des geltenden Kartellgesetzes gefolgt (verlangt vom Parlament mit dem art. 59a LCart) und hat dem Parlament eine Revisionsvorlage unterbreitet. Aus verschiedenen Gründen ist der Nationalrat jedoch zweimal nicht auf die Vorlage eingetreten. So wird dieses Projekt nicht mehr weitergeführt.

Daneben gibt es derzeit eine Reihe von weiteren Faktoren, welche den Wettbewerb in der Schweiz in den verschiedenen Bereichen behindern. Dies kann zu rigiden Wirtschaftsstrukturen, zur Abschöpfung von Renten und zu mangelndem Produktivitätswachstum führen. Schliesslich tragen diese Faktoren auch zur Hochpreisinsel Schweiz bei und fördern den Einkaufstourismus. Lassen sich entsprechende Fesseln für den Wettbe-

⁴⁹ 1. WBF (2002): "Der Wachstumsbericht, Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik", Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 3D, SECO. 2. SECO (2008): Wachstumsbericht 2008", Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 14D, SECO.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

werb lösen, ist sowohl mit einer Abschwächung der Hochpreisinsel, einem Rückgang des Einkaufstourismus und einem stärkerem Wachstum der Arbeitsproduktivität zu rechnen.

Zu den Faktoren, welche den Wettbewerb bremsen oder verhindern können gehören:

- Die Regulierung der Netzwerkindustrien
- Staatliche Unternehmen als Wettbewerber
- Verzerrenden Beihilfen.

Die Regulierung der Netzwerkindustrien

Laut dem "Product Market Regulation Indikator (PMR-Indikator)" der OECD (2013) hinkt die Schweiz bei der Regulierung der Netzwerkindustrien derzeit hinterher (siehe Abbildung 44 und Abbildung 45). Laut OECD bestehen in verschiedenen Bereichen Optimierungsmöglichkeiten. Insbesondere in Sektoren, wo nach internationaler Erfahrung Wettbewerb herrschen sollte, befinden sich eine Vielzahl von Unternehmen im staatlichen Eigentum (z.B. Telekommunikation, Gas- und Stromversorgung, Bahn). Im Bereich des Fernmeldemarktes hat der Bundesrat aus verschiedenen Gründen beschlossen, die Mehrheitsbeteiligung des Bundes bei der Swisscom vorerst aufrechtzuerhalten (Bundesrat, 2014c). Gleichzeitig wird teilweise auch die Governance der Aufsichtsbehörden (u.a. Unabhängigkeit, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten) in verschiedenen Netzwerkinfrastruktursektoren kritisiert (z.B. bei der Bahn, der Telekommunikation, Energiesektor und den Flughäfen).

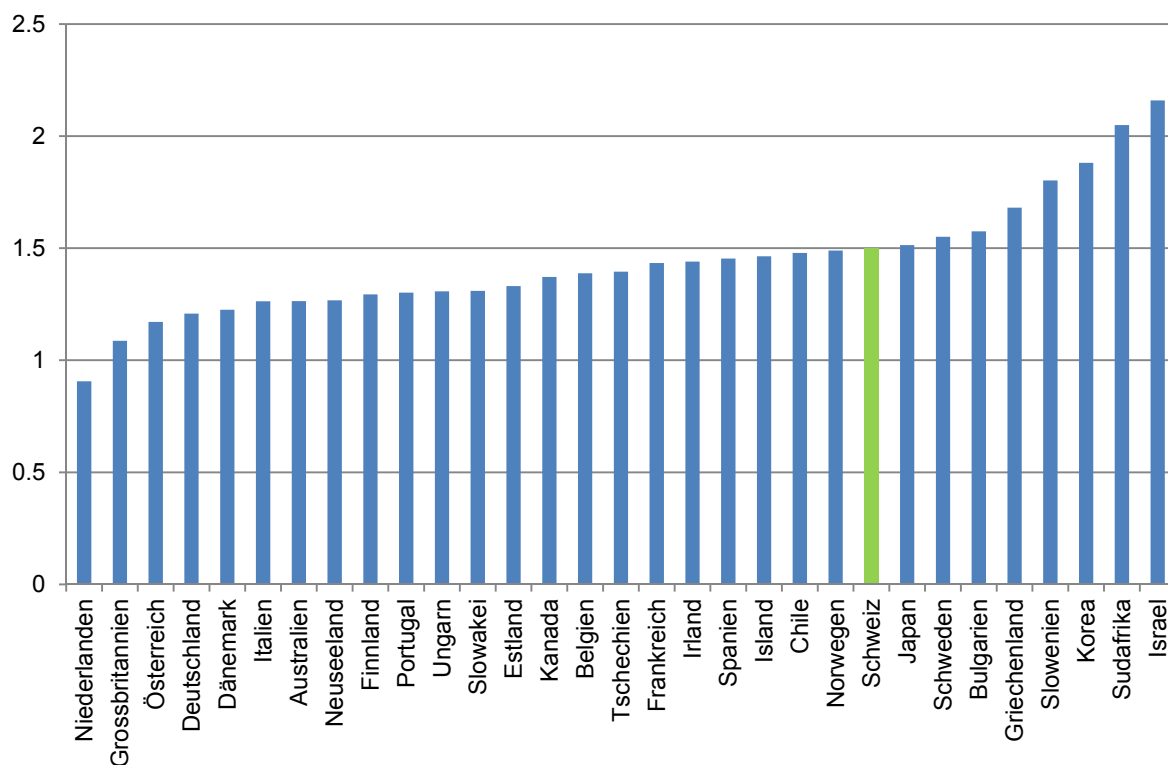
Die OECD hat in ihrer Studie aufgezeigt, dass eine gute Regulierung (d.h. einem guten Ranking im PMR-Indikator) und eine hohe Wettbewerbsintensität in diesen Sektoren das Produktivitätsniveau erhöhen und damit positiv zum Wirtschaftswachstum eines Landes beitragen können. Der Einfluss solcher „Best Practices“ auf andere politischen Ziele ist jedoch ebenfalls zu beachten werden.

Die Netzwerkindustrien sind für die Volkswirtschaft eines Landes doppelt wichtig. Da es sich um Infrastrukturen handelt, haben sie neben der direkten Wirkung auf die Leistung der Volkswirtschaft auch eine beträchtliche indirekte Auswirkung auf andere Branchen. So hat die OECD aufgezeigt, dass die Länder, welche ihre Netzwerkindustrien früher liberalisiert und damit Wettbewerb geschaffen haben, auch eine stärkere Stimulation der Produktivität in den anderen Wirtschaftssektoren erfahren. Von besonderer Bedeutung sind zunehmend Netzwerkinfrastrukturen im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien für die Wettbewerbsfähigkeit anderer Branchen. Zu nennen sind zum Beispiel neue Zahlungstechnologien oder neue Vertriebskanäle. Hierbei dürfte insbesondere der Handel, das Finanzwesen oder auch der Tourismus profitieren.

Es besteht also ein ungenutztes Potenzial zur Verbesserung der Regulierung der Netzwerkindustrien in der Schweiz. Angesichts ihrer Bedeutung für das Wachstum und die Produktivität, sollten die Strukturreformen in diesen Bereichen daher weiterhin angegangen werden.

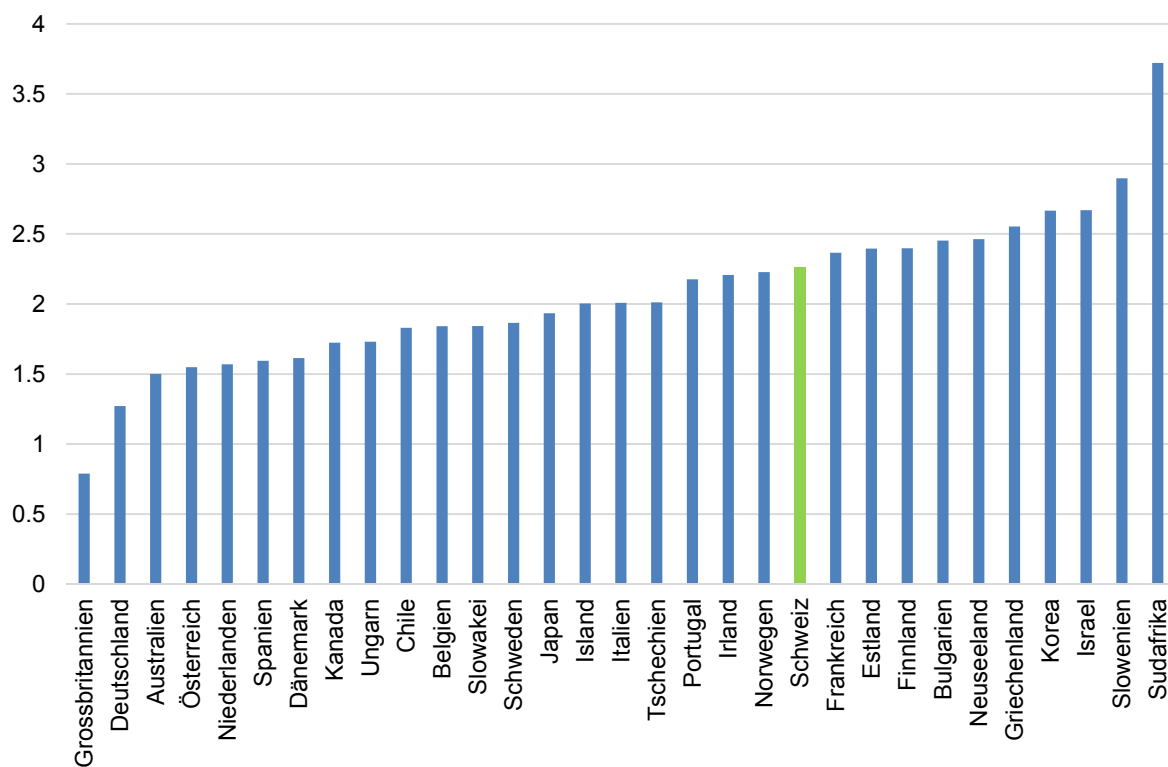
Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 44: Aggregierter Product Market Regulation Index der OECD in 2013



Quelle: OECD

Abbildung 45: Indikator der Regulierungen im Bereich Energie, Verkehr und Kommunikation in 2013



Quelle: OECD

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Staatliche Unternehmen als Wettbewerber

In der Schweiz existieren nach wie vor einige Bereiche in denen der Staat als Akteur in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen tritt. Laut der OECD ist die direkte staatliche Kontrolle auf dem Markt beträchtlich in der Schweiz (siehe Abbildung 46). Dies ist teilweise dadurch begründet, dass staatliche Unternehmen Konkurrenz aus der Privatwirtschaft bekommen. Die staatlichen Unternehmen sollten dadurch effizienter arbeiten, als wenn sie über ein staatliches Monopol verfügen. Andererseits verfügen staatliche Unternehmen in kompetitiven Märkten teilweise über Garantien und/oder (Quer-)Subventionen und tragen dadurch ein geringeres unternehmerisches Risiko, u.a. da die Kosten eines Scheiterns schlussendlich durch die Steuerzahler getragen werden. Dadurch können entsprechende Unternehmen gegenüber privatwirtschaftlich organisierten Betrieben einen Wettbewerbsvorteil erlangen. Nebst anderen wären hierbei beispielsweise Kantonalbanken, Radio- und Fernsehen, Gebäudeversicherungen oder Stromversorger zu nennen.

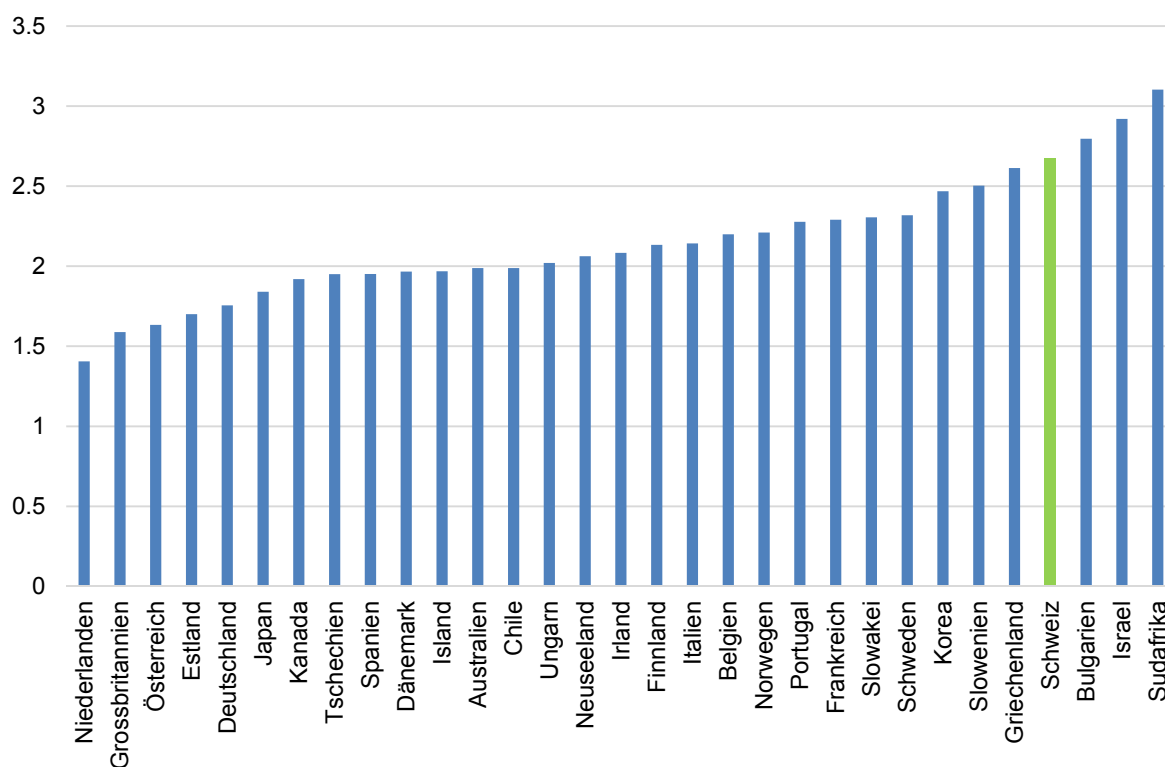
Ein Spezialfall stellt die implizite Staatsgarantie für "too big to fail" (TBTF)-Institute, namentlich die Grossbanken, dar (siehe dazu auch Bericht der Expertenkommission TBTF⁵⁰). Sie kann ebenfalls dazu führen, dass von einer staatlichen Garantie betroffene Unternehmen, selbst wenn sich die Unternehmen nicht im Staatsbesitz befinden, über volkswirtschaftlich ineffiziente Wettbewerbsvorteile (z.B. aufgrund tiefer Refinanzierungskosten) verfügen.

Der Bundesrat wurde diesbezüglich auch bereits durch das Po. der FDP-Liberale Fraktion 12.4172 beauftragt, eine Auslegeordnung vorzunehmen und zu erläutern, wie die freie Wirtschaftsordnung noch stärker vor Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Unternehmen geschützt werden kann.

⁵⁰ Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen (2010): "Schlussbericht". <https://www.sif.admin.ch/dam/.../101004+SB-TBTF+DE+FINAL.pdf> .

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 46: Indikator der staatlichen Kontrolle in 2013



Quelle: OECD

Verzerrenden Beihilfen

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 von staatlichen Unterstützungsleistungen anzusiedeln. Mittel- bis langfristig ist ein solches Vorgehen aus volkswirtschaftlicher Sicht hingegen negativ zu beurteilen, weil es eine Benachteiligung anderer Firmen bedeutet und zu einem Abwärtswettlauf staatlicher Ausgaben führen kann. Ökonomisch gesehen ist das Bereitstellen von ausgezeichneten Rahmenbedingungen klar zielführender.

Die Schweiz verfügt im Gegensatz beispielsweise zur EU über kein eigentliches Beihilferecht. In der Schweiz ist zudem nicht klar definiert, was eine staatliche Beihilfe ist. Subventionen sind nur auf Bundesebene mit dem Subventionengesetz einheitlich geregelt. Dies bedeutet, dass nebst den Subventionen des Bundes auf den untergeordneten Gebietskörperschaften keine harmonisierte Regelung für die Unterstützung von Branchen und Unternehmen gelten. Es wäre deshalb zu prüfen, ob im Bereich des Beihilfewesens zusätzliche Transparenz über die Begriffe und Methoden geschaffen wird und volkswirtschaftlich ineffiziente Subventionen resp. Beihilfen schrittweise reduziert werden sollen.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

4.2.2 Begrenzte Möglichkeiten zur Erschliessung neuer Märkte

Eine mangelnde internationale Öffnung....

Die Schweiz ist ein relativ kleines Land und hat entsprechend einen kleinen Binnenmarkt. Die internationale Arbeitsteilung bildet deshalb die Basis des wirtschaftlichen Erfolges der Schweiz. Für das Bestehen und das Wachstum vieler Unternehmen ist es zentral, dass sie ausländische Märkte erschliessen können. Es ist daher auch eine der Aufgaben der Aussenwirtschaftspolitik, den Marktzugang im Ausland zu sichern und zu verbessern, in bestehenden wie auch in neuen Märkten. Allerdings beginnt Aussenwirtschaftspolitik im Inland: Die Leistungsfähigkeit des Binnenmarktes bestimmt die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen im Ausland und gleichzeitig auch den Handlungsspielraum für aussenwirtschaftliche Abkommen. Handlungsbedarf besteht hier vor allem im Verhältnis mit der EU im Dienstleistungshandel und aus Sicht der OECD (2013) in der Liberalisierung des Agrarbereichs mit Blick auf die weitere Ausdehnung des Netzes von Freihandelsabkommen:

Die Beziehungen zur EU sind für die Schweizer Wirtschaft angesichts des intensiven wirtschaftlichen Austausches zentral: Gemäss König und Ohr (2014) ist die Schweiz intensiver mit dem EU-Binnenmarkt verflochten als beispielsweise die EU-Mitgliedsländer Niederlande oder Österreich. Jedoch gibt es noch Verbesserungspotenzial bei der Teilhabe an den vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften). Neben der viel diskutierten Personenfreizügigkeit ist insbesondere der Bereich der Dienstleistungen bilateral noch lückenhaft geregelt.

Übergeordnet stellt sich die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen mit der EU, die wirtschaftspolitisch von grosser Relevanz ist: Der Abschluss eines institutionellen Abkommens mit der EU würde eine dynamische Anpassung der bestehenden Marktzugangsabkommen an die Entwicklungen des betroffenen Rechtsbestandes der EU ermöglichen. Ist dies nicht gegeben, so besteht die Gefahr einer Erosion des Marktzugangs, da bestehende Abkommen nicht mehr an Rechtsentwicklungen angepasst werden können. Insgesamt hat die EU den Abschluss weiterer Marktzugangsabkommen vom Abschluss des institutionellen Abkommens abhängig gemacht; beides ist allerdings aus Sicht der EU nur möglich, wenn in Bezug auf die Personenfreizügigkeit eine Lösung gefunden werden kann. Entsprechend gross sind die politischen und speziell auch die wirtschaftspolitischen Herausforderungen im Verhältnis mit der EU.

Allgemein werden die Möglichkeiten zur weiteren internationalen Öffnung auch durch die defensive Haltung begrenzt, die die Schweiz bei der Liberalisierung des Agrarhandels einnimmt. Dies schränkt auch die Exportperspektiven des Agrar- und Lebensmittelsektors ein. Die Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik bleiben von Relevanz im Verhältnis zur EU, aber insbesondere auch bei Bemühungen, mit anderen wirtschaftlich wichtigen Partnern Freihandelsabkommen abzuschliessen (z.B. USA). Da aktuell auf multilateraler Ebene im Rahmen der WTO nur bescheidene Fortschritte zu verzeichnen sind, gewinnen bilaterale und plurilaterale Verhandlungen und Abkommen an Bedeutung. Beispiele sind die laufenden Verhandlungen zwischen der EU und den USA für eine transatlantische Handels- und Investitionspartner-

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

schaft (TTIP) oder die plurilateralen Verhandlungen für ein Dienstleistungsabkommen (TISA). Auch die Schweiz ist bemüht, ihr Netz von Freihandelsabkommen stetig zu vergrössern und zu verbessern. Dies ist jedoch schwierig möglich, wenn der aussenwirtschaftspolitische Handlungsspielraum beschränkt ist. So reduziert sich die Möglichkeit, den schweizerischen Wirtschaftsakteuren verglichen mit ihren wichtigsten Konkurrenten einen möglichst stabilen, hindernis- und diskriminierungsfreien Zugang zu ausländischen Märkten zu verschaffen.

Die Behinderung von Parallelimporten

Offene Märkte erlauben, dass auch ausländische Wettbewerber in den Markt eintreten können und dadurch die Wettbewerbsintensität erhöhen. Hierbei steht naturgemäss der wichtigste Handelspartner, die EU, im Fokus. Hürden für den zwischenstaatlichen Handel ergeben sich u.a. bei den Zollverfahren, den technischen Handelshemmnissen und der fehlenden Integration des Dienstleistungshandels in den EU-Markt, als auch bei der Abschottung der Verteilungssysteme.

Grosse Reformschritte, wie z.B. ein EWR-Beitritt oder eine Zollunion mit der EU stellen vor der aktuellen Europapolitik der Schweiz auf absehbare Zeit keine realisierbaren Optionen dar, um über eine verstärkte wirtschaftliche Integration in den EU-Binnenmarkt eine weitere Angleichung der Preisniveaus der Schweiz und der Nachbarländer zu begünstigen.

Die Aufhebung von spezifischen Handelshemmnissen führt zu Kosteneinsparungen bei den Unternehmen und kann positive Auswirkungen auf die Preise und die Sortimentsvielfalt für die Konsumenten zur Folge haben. In diesem Sinne schlägt der Bundesrat vor, zwei Motionen (14.3011 und 14.3012) und drei Postulate (14.3013, 14.3014 und 14.3015) der WAK-N anzunehmen, die vom Parlament angenommen und überwiesen wurden. Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) und insbesondere das selbstständige Cassis-de-Dijon-Prinzip stellen ein weiteres Instrument des Wettbewerbsrechts dar. Die konsequente Anwendung des THG sollte in allen Bereichen unterstützt werden, da die Beseitigung von technischen Handelshemmnissen und die Erleichterung von Parallelimporten zur Stimulation des Wettbewerbs im Inland beiträgt. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass keine Regelungen oder Beschränkungen erlassen werden, die den Ausenhandel bewusst behindern («Swiss finish»).

4.2.3 Administrative Belastung und Regulierung der Unternehmen

Der internationale Vorsprung wird kleiner, die subjektive Belastung steigt

Die unternehmerische Freiheit und die Investitionskraft der Unternehmen als Wachstumsfaktor hängen unter anderem vom regulatorischen Rahmen und der daraus resultierenden administrativen Belastung und den Regulierungskosten ab. Durch die Entlastung von Unternehmen könnten Mittel freigesetzt werden, die als Investitionen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität beitragen.

Obschon die administrative Belastung und die Regulierungsdichte seit vielen Jahren diskutiert werden, bleibt es schwierig, die Situation mit einfachen Indikatoren darzustellen. Der aus Sicht eines Unternehmens subjektive Eindruck der Beeinträchtigung durch die Regulierung ist im Normalfall nicht objektiv beurteilbar. Nichtsdestotrotz wird, im Wissen um die

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

genannten Schwierigkeiten, versucht, die administrative Belastung und die Regulierungsdichte darzustellen. Zu den gängigsten Indikatoren im internationalen Vergleich zählen der "Ease of Doing Business Indikator" der World Bank (2014) oder der "Global Competitiveness Indikator" des WEF (2014). Auf nationaler Ebene geben der Bürokratiemonitor (SECO, 2012) oder Umfragen privater Firmen wie der Credit Suisse (2014) oder Deloitte (2014) Aufschluss über das subjektive Empfinden der KMU. Eine Schätzung der Regulierungskosten in verschiedenen Bereichen findet man im Bericht über die Regulierungskosten (Schweizerischer Bundesrat, 2013).

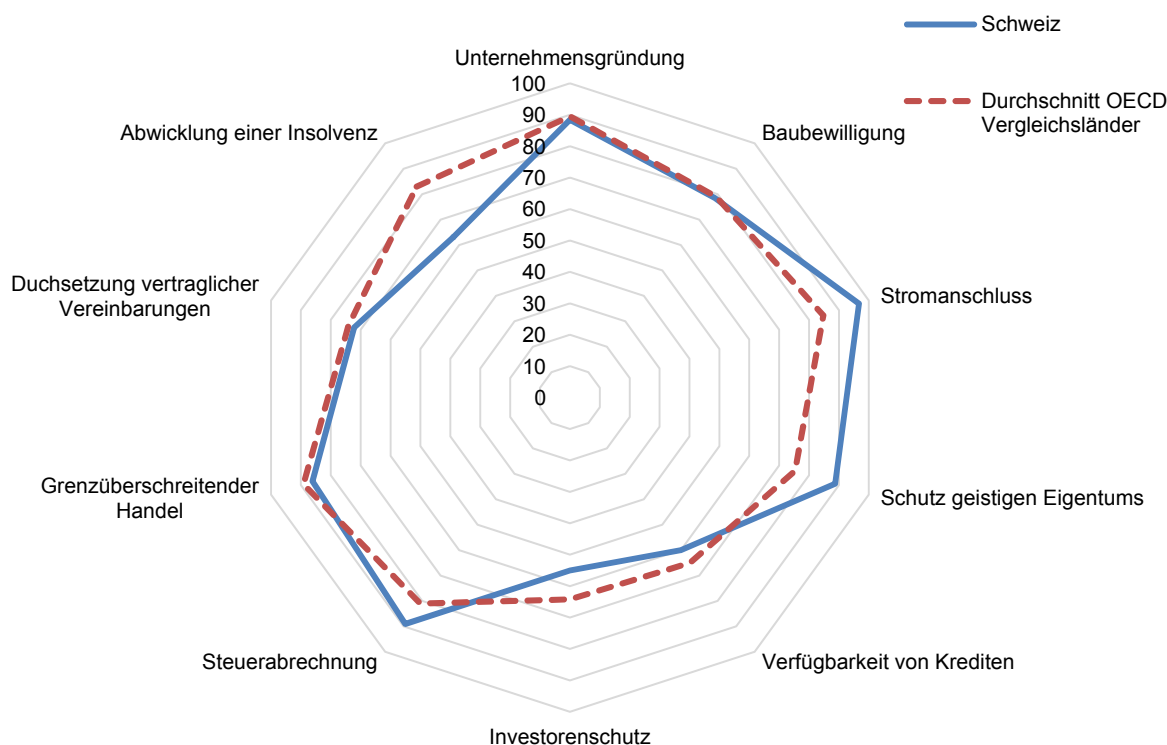
Im internationalen Vergleich ist die regulatorische Belastung gemäss mehrerer Indikatoren nach wie vor ein Standortvorteil der Schweiz. Im Sub-Indikator "regulatorische Belastung" des "Global Competitiveness Indikator" des WEF (2014) liegt die Schweiz auf Rang 12 von 148 untersuchten Ländern. Das "World Competitiveness Yearbook" des "International Institute for Management Development (IMD, 2013)" listet die Schweiz in ihren Sub-Indikatoren "Bürokratie" bzw. "rechtlicher und regulatorischer Rahmen" auf den Rängen 6 bzw. 7 von 60 untersuchten Ländern. Eine detailliertere Analyse, wie sie der "Ease of Doing Business" Indikator der World Bank (2014) macht, zeigt jedoch ein doppeldeutiges Bild (vgl. Abbildung 47). In einer Gegenüberstellung der Schweiz mit dem Durchschnitt der OECD-Vergleichsländer⁵¹ auf Basis der Entfernung zur Regulierungsfront ("Distance to the Frontier", vgl. Abbildung 47) schneidet die Schweiz in gewissen Bereichen zwar gut ab, fällt aber vor allem bei der Abwicklung einer Insolvenz (63.1), der Verfügbarkeit von Krediten (60.0) und dem Investorenschutz (55.0) klar zurück. Unabhängig vom Abschneiden der Schweiz in einzelnen Teilbereichen sind die Resultate dieses Indikators mit Vorsicht zu geniessen, da dessen Methodologie die Schweizer Verhältnisse (Föderalismus, Vielzahl verschiedener Gesellschaftsformen) nur beschränkt abzubilden vermag.⁵²

⁵¹ Es sind dies: Österreich, Frankreich, Deutschland, Niederlanden, Schweden, Grossbritannien, USA.

⁵² Vgl. dazu www.doingbusiness.org > about us > FAQ .

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 47: Ease of Doing Business, Entfernung zur Regulierungsfront⁵³



Quelle: World Bank (2014)

Der OECD Indikator zur Produktmarktregulierung⁵⁴ bewertet anhand einer Analyse der bestehenden Normtexte den Regulierungsgrad in verschiedenen Themenfeldern. Der Sub-Indikator "administrative Hürden für Unternehmen" zeigt, dass die Schweiz seit 2008 von den OECD-Vergleichsländern eingeholt oder gar distanziert wird, weil der Abbau der administrativen Hürden in der Schweiz vergleichsweise relativ langsam voranschreitet. Diese gegenläufigen Tendenzen – stärkere Reduktion in den OECD Ländern als in der Schweiz – machen die administrative Belastung aus Wachstumssicht mittel- und langfristig zu einem Risiko für die Schweiz.

Noch klarer wird das Bild, wenn man als Gradmesser die Befindlichkeit der Schweizer KMU in Bezug auf die regulatorische Belastung nimmt. Allerdings muss vorweggenommen werden, dass diese Art von Studien auf Umfrageresultaten basiert, welche stets eine subjektive Komponente beinhalten und daher mit Vorsicht zu interpretieren sind.

Im Rahmen des Bürokratiemonitor (SECO, 2012) wurde eine Umfrage bei Unternehmen durchgeführt, wobei die Firmen auch danach gefragt wurden, wie sich die regulatorische Belastung in den letzten drei Jahren verändert hat. Mehrheitlich wurde, unabhängig von der Firmengrösse, geantwortet, dass die subjektive Belastung zugenommen hat oder unverändert geblieben ist. Die Themengebiete in denen die Zunahme der

⁵³ Die Entfernung zur Regulierungsfront ("Distance to the Frontier") zeigt, wie weit ein Land in einem bestimmten Regulierungsbereich von der höchsten erreichten Bewertung aller Länder seit 2005 entfernt ist. Dabei entspricht der Wert 100 dem besten Regulierungsrahmen.

⁵⁴ Verfügbar unter: www.oecd.org > Economy > Productivity and long term growth > Indicators of Product Market Regulation .

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

administrativen Belastung als am stärksten eingeschätzt wurde sind die Berufsbildung und das Lehrlingswesen (56%), die Umweltvorschriften (52%) und die Lebensmittelhygiene (49%) wohingegen nur 3% bzw. jeweils 1% der Unternehmen in diesen Bereichen eine Entlastung erfahren haben und der Rest der Befragten keine Veränderung feststellte. In keinem der untersuchten Bereiche fand gemäss der mehrheitlichen Einschätzung der Unternehmer eine Entlastung statt. Die Bereiche in denen am wenigsten Firmen eine Zunahme der Belastung registrierten sind bei der Unternehmensgründung, bei der Unfallversicherung / SUVA sowie beim Handelsregister / SHAB.

Die von Deloitte (2014) durchgeführte "CFO Umfrage" zeigt, dass jeder zweite CFO die steigende Regulierung als Gefahr einschätzt und diese an zweiter Stelle der, für das Unternehmen in den nächsten 12 Monaten möglichen, externen Risiken, einordnet.

Auch die Credit Suisse (2014) hat 1344 Firmen zu den Erfolgsfaktoren für Schweizer KMU befragt. Es hat sich gezeigt, dass die KMU den regulatorischen Rahmenbedingungen eine überdurchschnittliche Bedeutung für den Geschäftserfolg beimessen. Gleichzeitig ist es der einzige der neun untersuchten Faktoren,⁵⁵ der von den KMU als erfolgshemmend eingestuft wird. Grund dafür ist gemäss der Credit Suisse (2014) das Wissen um den Anstieg der regulatorischen Belastung in den vergangenen Jahren und die darauf fussende Angst vor einer weiteren Zunahme der Regulierung.

Die Instrumente des Bundes zur Überprüfung bestehender und neuer Regulierungen

Mit dem Ziel, Unternehmen administrativ zu entlasten und neue Belastungen zu vermeiden, hat der Bund in den letzten Jahren verschiedene Instrumente implementiert, um bestehende Regulierungen aber auch neue Gesetze einer Überprüfung zu unterziehen.

Als komplementäre Instrumente verstehen sich der oben erwähnte Bürokratiemonitor (SECO, 2012) und der vom Bundesrat veröffentlichte Bericht zu den Regulierungskosten (Schweizerischer Bundesrat, 2013).⁵⁶ In Letzterem wurden, mittels dem vom SECO entwickelten "Regulierungs-Checkup", die Regulierungskosten in dreizehn Themenfeldern untersucht, die im Alltag der meisten Unternehmen eine wichtige Rolle spielen. Insgesamt belaufen sich die Regulierungskosten in diesen zwölf Bereichen auf jährlich 10 Milliarden Franken. Setzt man die geschätzten Regulierungskosten in Relation zur erbrachten Wertschöpfung, entsprechen diese rund 1,6% des Bruttoinlandproduktes (BIP), das sich im Referenzjahr 2012 auf 624 Milliarden Franken belief. Die höchsten Kosten (über 1 Milliarde Franken pro Jahr) wurden in folgenden Bereichen ermittelt: Rechnungslegung und Revisions(aufsichts)recht, Baurecht, Mehrwertsteuer, Arbeitssicherheit, Unfallversicherung und Umweltrecht. Nebst der Kostenschätzung bestand das zweite Ziel des Berichts darin, Verbesserungsvorschläge für diese Regulierungsfelder zu erarbeiten.

⁵⁵ Untersucht wurden nebst den regulatorischen Rahmenbedingungen die Faktoren: Infrastruktur, Ressourcen und Umwelt, wirtschaftliches Umfeld, Auslandverflechtung, Werte und Gesellschaft, Forschungsumfeld, Mitarbeiter und Qualifikation, Finanzierungsbedingungen.

⁵⁶ Anmerkungen zum Regulierungskostenbericht: Die Resultate lassen keine Rückschlüsse auf die Regulierungskosten einzelner Branchen zu. Es wurden explizit Themenfelder analysiert, die für die meisten Unternehmen relevant sind und nicht einzelne Branchenregulierungen. Die Resultate des Regulierungskostenberichts sind eine Momentaufnahme, eine über die Zeit vergleichbare Studie könnte aber mittels der Methode des "Regulierungs-Checkups" jederzeit durchgeführt werden. Im Moment ist keine periodische Durchführung dieser Studie geplant.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Insgesamt wurden 32 Massnahmen vorgeschlagen, die sowohl auf Bundesebene als auch im Verbund mit Kantonen oder anderen Organisationen umsetzbar sind.

Zudem veröffentlicht der Bundesrat alle vier Jahre einen Bericht über die administrative Entlastung. Dieser Bericht, der nächstes Mal 2015 erscheint, schlägt konkrete Massnahmen zum weiteren Abbau der administrativen Belastung vor und überprüft die Umsetzung der Massnahmen aus der letzten Erhebung (SECO, 2011). Zusätzlich zu diesen Berichten werden punktuelle Arbeiten im Zusammenhang mit der Regulierung oder der administrativen Entlastung durchgeführt.

Aus der Bundesverfassung⁵⁷ (Art. 170, Art. 182 Abs. 2 und Art. 187 Abs. 1 Bst. a) ergibt sich für die Dienststellen des Bundes die Möglichkeit, ex-post Evaluationen der geltenden Gesetzestexte durchzuführen. Wird eine Evaluationsklausel explizit im Normtext erwähnt, ist die zuständige Behörde gar verpflichtet, eine sogenannte Wirksamkeitsüberprüfung durchzuführen (BJ, 2012). Die eidgenössische Finanzkontrolle (EFK, 2011) hat die Umsetzung der Wirksamkeitsprüfung ausgewertet. Dabei zeigte sich, dass die Evaluationen in den meisten Fällen der Rechtfertigung der Finanzierung und Weiterführung von Programmen und Massnahmen des Bundes dienen und nur in neun Prozent der Fälle zu einer Anpassung des Gesetzestextes führten. So gesehen bietet das Instrument der ex-post Evaluation durchaus noch Potential für die Verbesserung der geltenden Gesetzgebung, auch im Hinblick auf die administrative Belastung und Regulierung der Unternehmen.

Das wichtigste Instrument der Bundesverwaltung zur ex-ante Beurteilung neuer Regulierungen ist die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA). Ziel der RFA ist es, neue Regulierungen in Bezug auf ihre Auswirkungen und ihre Notwendigkeit kritisch zu hinterfragen und die Rechtssetzung zu verbessern. Eine RFA ist für alle Vorlagen des Bundes obligatorisch. Dem Gesetzgeber steht dabei ein systematisches Handbuch zur Verfügung.⁵⁸ Die RFA beinhaltet eine prospektive Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf einzelne Gruppen sowie auf die Gesamtwirtschaft. Damit der Gesetzgeber bei neuen Regulierungen der besonderen Situation der KMU besser Rechnung tragen kann besteht die Möglichkeit im Rahmen der RFA einen KMU-Verträglichkeitstest durchzuführen. Die Erfahrung zeigt aber, dass die RFAs aus inhaltlicher und struktureller Sicht noch nicht bei allen Erlassen von einheitlich hoher Qualität sind.

Die Vielzahl an Instrumenten zur Überprüfung bestehender und neuer Regulierungen und der gleichzeitige Anstieg der empfundenen administrativen und regulatorischen Belastung zeigt die Diskrepanz zwischen der geplanten und der tatsächlichen Wirkungsweise ebendieser Instrumente. Klar ist: Die RFA, das gesamte System der Überprüfung geltender Gesetze und deren Institutionalisierung müssen ihrerseits laufend überprüft und weiterentwickelt werden.

⁵⁷ SR 101.

⁵⁸ Verfügbar unter: www.seco.admin.ch > Themen > Wirtschaftspolitik > Regulierungsfolgenabschätzung > Arbeitsinstrumente und Hilfsmittel .

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

4.2.4 Fachkräftemangel

Die Bekämpfung des Fachkräftemangels ist eine Herausforderung, die zurzeit angegangen wird

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat 2011 die Fachkräfteinitiative (FKI) lanciert, um gemeinsam mit den Kantonen und der Wirtschaft koordiniert den Fachkräftemangel zu entschärfen.

Ziel der Fachkräfteinitiative ist es, durch die kontinuierliche Nach- und Höherqualifizierung der Bevölkerung und über die Aktivierung freier Potenziale von teilzeitarbeitenden Personen und älteren Arbeitnehmenden, die Fachkräftenachfrage vermehrt durch in der Schweiz wohnhafte Personen abzudecken. Vier Handlungsfelder stehen dabei im Fokus:

- Höherqualifizierung entsprechend den Bedürfnissen der Arbeitswelt
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Schaffung guter Bedingungen zur Erwerbstätigkeit bis zur Pensionierung und darüber hinaus
- Förderung von Innovationen zur Entschärfung der Fachkräfteknappheit durch höhere Produktivität.

Die Analyse dieser vier Handlungsfelder zeigte, dass beim Bund und den Kantonen bereits zahlreiche Projekte mit der erwünschten Stossrichtung laufen. Gleichzeitig wurden noch weitere Optimierungspotenziale identifiziert, die von den Kantonen und Sozialpartnern in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen mit zusätzlichen Massnahmen zu erschliessen sind.

Am Runden Tisch am 21. Mai 2013 haben sich Bund, Kantone und Sozialpartner über das gemeinsame weitere Vorgehen geeinigt: Jeder Akteur bezeichnet in seinem jeweiligen Kompetenzbereich Massnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels. Aufgabe des Bundes ist die Sicherstellung guter Rahmenbedingungen für die Förderung der Fachkräfte allgemein und für die konkreten Massnahmen der Kantone und Sozialpartner. In diesem Sinne nimmt er seine Verantwortung durch die Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen (Indikatorensystem, Monitoring, internationaler Vergleich etc.) sowie durch Sensibilisierungs- und Koordinationsarbeiten wahr.

Um eine kohärente FKI-Strategie sicherzustellen, wurde eine Begleitgruppe mit Vertretern der Wirtschaft, Sozialpartner und Kantone gebildet. Die Rahmenbedingungen für die Ausschöpfung des inländischen Potenzials sollen in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gezielt verbessert werden.

Am 6. November 2013 hat der Bundesrat das Konzept für den Massnahmenplan 2015-2018 des Bundes gutgeheissen. 2014 werden Vor- und Grundlagenarbeiten für das Programm 2015-2018 geleistet.

Aufgrund der Annahme der Volksinitiative "gegen Masseneinwanderung" hat die FKI zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Für die Umsetzung des Art. 121a BV wird sie zu einer der wichtigsten Begleitmassnahmen, indem sie durch die bessere Ausschöpfung des inländischen Fachkräftepotenzials, die Akzeptanz für ein liberales Zuwanderungsregime fördert. Der Bundesrat hat daher am 19. September 2014 die Intensivierung der Massnahmen im Handlungsfeld Höherqualifizierung

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

und zusätzliche Massnahmen in den Bereichen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, der Beschäftigung älterer Arbeitnehmenden sowie Innovationen beschlossen.

Bei der Höherqualifikation liegen die Schwerpunkte im Bereich Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT) und im Gesundheitsbereich. Ebenso erfolgen eine Stärkung v.a. der höheren Berufsbildung, die Erleichterung des Berufsabschlusses für Erwachsene sowie das Matching zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Lehrstellenmarkt. In diesem Rahmen unterstützt auch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die verstärkte Bildungs- und Arbeitsmarkt-beteiligung von Flüchtlingen namentlich durch den Abbau von strukturellen und rechtlichen Hürden.

Um das Arbeitspensum teilzeitarbeitender Personen, v.a. Frauen, besser auszuschöpfen, sind die Beseitigung von negativen finanziellen Anreizen bezüglich (zusätzlicher) Erwerbstätigkeit, die Erhöhung des Angebots von Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter und die Kostensenkung der Betreuungsstrukturen geplant. In Hinblick auf den ersten Punkt erfolgen Arbeiten zur Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Ehepartnern bei der direkten Bundessteuer und zur Behandlung der Volksinitiative „Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe“. Eine Arbeitsgruppe wird sich zudem mit Fragen bezüglich der Finanzierung von Tagesstrukturen im Schulbereich beschäftigen.

Eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Altersrücktritt sowie der Anreize zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit bis zum Pensionsalter und darüber hinaus soll helfen, brachliegende Potentiale von älteren und somit erfahrenen Fachkräften auszuschöpfen. Diesbezüglich soll die Sensibilisierung der Unternehmen intensiviert werden. Der verbesserten Integration älterer Arbeitnehmender wird eine nationale Konferenz gewidmet sein, welche das WBF zusammen mit Partnern der FKI im ersten Halbjahr 2015 plant.

In den Bereichen des Gesundheits- und Sozialwesens und im Bildungsbereich hat in den letzten Jahren die Nachfrage nach Fachkräften stark zugenommen. Innovationen können den Bedarf an Fachkräften verringern und damit die Fachkräfteknappheit grundsätzlich entschärfen. Das EDI und das WBF werden vor diesem Hintergrund die Treiber des Beschäftigungswachstums im Gesundheitswesen und im Sozialbereich sowie im Bildungswesen untersuchen.

Die bevorstehenden Herausforderungen im Hinblick auf die Demographie und insbesondere auf eine mögliche Kontingentierung von Fachkräften erfordert eine noch aktivere Rolle des Bundes und der Wirtschaft. Deshalb wird das WBF Vereinbarungen mit den Dachverbänden der Arbeitswelt und mit den Kantonen für ein klares und starkes Engagement im Sinne der FKI anzustreben, insbesondere zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zu altersfreundlichen Arbeitsbedingungen und flexiblen Arbeitsformen. Die Fachkräfteinitiative kann aber den Fachkräftemangel nicht alleine lösen. Die Zuwanderung von gut qualifizierten Fachkräften bleibt für die Schweizer Wirtschaft weiterhin wichtig.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

4.3 Fazit

Eine Gesamtperspektive ist erforderlich

Die Auslegeordnung zeigt deutlich auf, dass der Erfolg der Schweizer Volkswirtschaft auf verschiedene gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen zurückzuführen ist, welche der Bevölkerung und den Unternehmen einen grossen Handlungsspielraum im Ausüben von wirtschaftlichen Tätigkeiten lassen. Die Wirtschaftsfreiheit ist denn auch eine der Stärken der Schweizer Volkswirtschaft. Daneben können die Flexibilität des Arbeitsmarktes, die hohe Qualität der Bildung, die qualitativ hochwertigen Infrastrukturen, die gute Fiskalpolitik, die hohe Lebensqualität, das Vertrauen in die staatlichen Institutionen und das geringe Ausmass einer interventionistischen Wirtschaftspolitik genannt werden.

Trotz der zahlreichen Stärken existiert aber auch Verbesserungspotential. Bedarf für wirtschaftspolitische Reformen, welche die Arbeitsproduktivität erhöhen können, ist in verschiedenen Bereichen auszumachen. Insbesondere vier Schwächen lassen sich identifizieren: Der mangelnde Wettbewerb in verschiedenen Bereichen des Binnenmarktes, die derzeit begrenzte Möglichkeiten zur Erschliessung neuer Märkte, die administrative Belastung der Unternehmen und der Fachkräftemangel.

Eine gute und langfristig ausgerichtete Wachstumspolitik des Bundes sollte sich deshalb primär an diesen vier Teilbereichen orientieren und den Reformbedarf spezifisch im Hinblick auf eine Steigerung der Arbeitsproduktivität ausarbeiten, damit der Wohlstand der Schweiz auch langfristig gesichert bleibt.

5 Lehren aus der Krise – Widerstandsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft stärken

5.1 Ausgangslage

Das Ausmass und die globale Verbreitung der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, welche 2007/2008 mit der Immobilien- und Finanzkrise in den USA ihren Lauf nahm, bietet Anlass, die Wachstums- und Wirtschaftspolitik im Hinblick auf deren Rolle im Zusammenhang mit der Krise zu überprüfen und darzulegen, welche Lehren aus der Krise für die Wirtschaftspolitik gezogen werden können. Dabei soll erstens überprüft werden, welche Massnahmen aus den Erfahrungen der Krise zusätzlich in Angriff genommen werden sollten. Zweitens sollen die spezifischen Beiträge der bisherigen Wachstumspolitik im Hinblick auf die Krisenfestigkeit der gesamten Volkswirtschaft herausgearbeitet werden. Drittens sollen schliesslich die institutionellen Rahmenbedingungen in der Schweiz auf ihre Krisenfestigkeit hin überprüft werden. Die Lehren aus der Krise beschränken sich in diesem Kapitel jedoch auf jene Aspekte, welche die Widerstandsfähigkeit von Volkswirtschaften während Krisen tangieren.

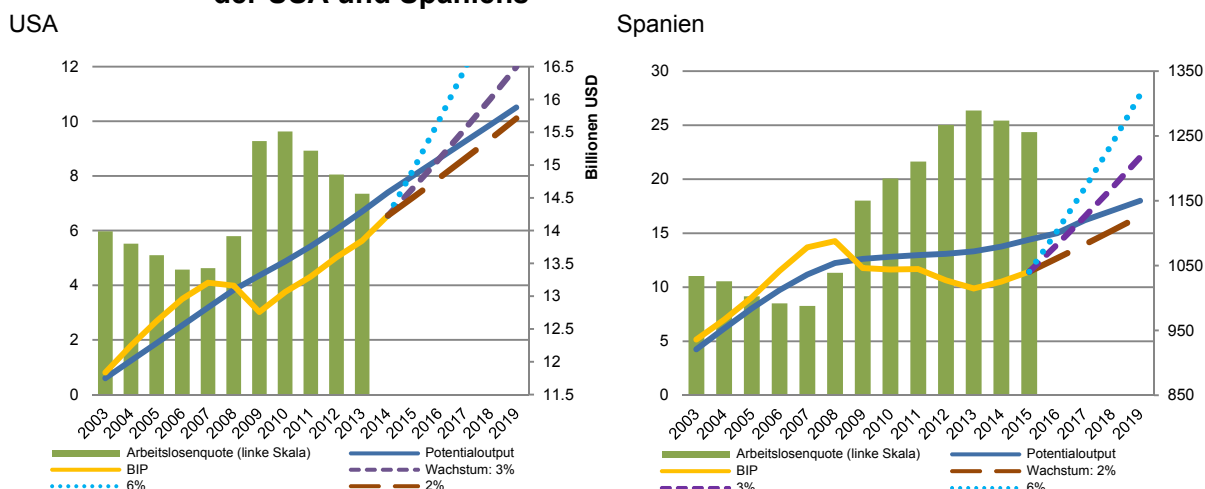
5.1.1 Warum ist Resilienz von Bedeutung?

Krisen lassen sich nicht verhindern, jedoch können wirtschaftspolitische Massnahmen Dauer und Schwere der Krisen beeinflussen

Die Geschichte zeigt, dass es Wirtschaftskrisen immer gegeben hat und immer wieder geben wird. Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Produktion sind in einer Volkswirtschaft die Regel und die Kehrseite einer offenen und innovativen Wirtschaft. Doch Stabilität hat auch einen Nutzen an sich. Vergleicht man zwei Länder mit gleichen Wachstumsraten, so ist das Leben in jenem Land vorzuziehen, welches eine stabilere Wirtschaftsentwicklung aufweist (Rodrik, 1997). Dies gilt insbesondere für schwerwiegende und lange andauernde Krisen, da hierbei das Produktionspotenzial in Mitleidenschaft gezogen werden kann, und dadurch auch das langfristige Wachstum der Volkswirtschaft tiefer ausfällt. Dies ist beispielweise am Arbeitsmarkt der Fall, wenn vorhandenes Wissen der Arbeitnehmer mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit obsolet wird und somit die Chancen, eine Arbeitsstelle zu finden, kleiner werden. In einer solchen Situation befindet sich etwa Spanien seit der Krise (Abbildung 48). Doch auch ohne dass das Potential in Mitleidenschaft gezogen wird, können schwerwiegende Krisen lange andauernde Effekte haben. Dieser Fall scheint eher auf die USA zuzutreffen. Abbildung 48 zeigt für dieses Beispiel, dass bei einer schwerwiegenden Krise die tatsächliche Produktion und die potentielle Produktion einer Volkswirtschaft stark auseinanderklaffen. Um diese Produktionslücke zu schliessen, und damit die Arbeitslosigkeit auf das Vorkrisenniveau zu senken, muss das Wachstum deutlich über dem Potentialwachstum liegen. Angesichts der oft notwendigen strukturellen Anpassungen im Gefolge einer schweren Krise, sind solche Wachstumsraten in der Regel jedoch kaum zu erzielen.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

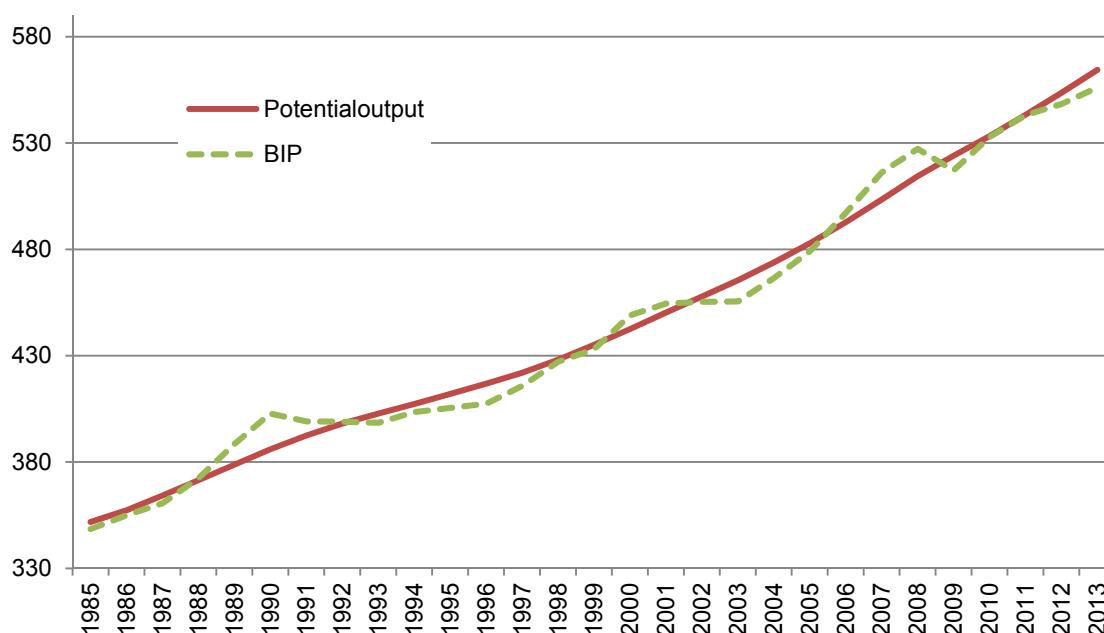
Abbildung 48: Kurz- und langfristige Wachstumswirkungen von Krisen am Beispiel der USA und Spaniens



Quelle: OECD⁵⁹, Potentialoutput ab 2016 durch eigene Berechnungen verlängert

Somit wird deutlich, dass Resilienz eng mit dem Wachstum einer Volkswirtschaft verbunden ist. Während die Wachstumspolitik vor allem auf die langfristige Erhöhung des wirtschaftlichen Wachstums abzielt steht bei der Resilienz die Stetigkeit der Wachstumsentwicklung - also Schwere und Dauer der Abweichung vom langfristigen Wachstumspfad - im Mittelpunkt: Die Volkswirtschaft soll so robust aufgestellt sein, dass schwere Krisen möglichst glimpflich verkraftet werden können. Dazu gehört aber auch, dass es in guten Zeiten möglichst nicht zu Exzessen kommt, die später in eine schwere Krise münden können (Abbildung 49).

Abbildung 49: BIP und Potentialoutput der Schweizer Wirtschaft, in Mrd. CHF



Quelle: OECD

⁵⁹ Vergleiche für die Analyse der USA: http://voices.washingtonpost.com/ezra-klein/2010/10/the_output_gap_in_two_graphs.html.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Resilienz beschreibt allgemein die Toleranz eines Systems gegenüber Störungen. In Anlehnung an Duval und Vogel (2008), kann ökonomische Resilienz definiert werden als die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, den gesamtwirtschaftlichen Output während und nach einer Krise nahe am Potentialoutput zu halten. Kehrseite der Resilienz ist die Vulnerabilität, also die Verletzlichkeit einer Volkswirtschaft bei Eintreten einer Krise.

Damit umfasst Resilienz nach Duval und Vogel zwei Dimensionen: das Ausmass, mit welchem der Schock den gesamtwirtschaftlichen Output beeinträchtigt, und die Geschwindigkeit, mit welcher die Volkswirtschaft sich zum Potentialoutput zurückbewegt. Hinzu kommt, als dritte Dimension, insbesondere bei schwerwiegenden Krisen, die mögliche permanente Beeinträchtigung des Potentialoutputs durch den Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Aktivität (Hysterese-Effekt), etwa wenn im Zuge des Nachfrageeinbruchs Produktionsanlagen stillgelegt werden und nach der Krise nicht ohne weiteres wieder aktiviert werden können.

5.1.2 Wie resilient ist die Schweiz im internationalen Vergleich?

Die Schweiz zeigte sich in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise im internationalen Vergleich äusserst widerstandsfähig

Betrachtet man die Schwankungen der Schweizer Wirtschaft auf makroökonomischer Ebene, so präsentiert sich die Schweiz im internationalen Vergleich recht robust. Abbildung 50 zeigt die durchschnittliche Abweichung der Wachstumsraten von BIP und Exporten sowie von der Arbeitslosenquote von ihren jeweiligen Mittelwerten seit 1990 im internationalen Vergleich. Hierbei interessiert nun nicht das durchschnittliche Niveau der Variable, sondern die Höhe der Schwankung um diesen Durchschnitt; je höher der Wert, desto schwankungsanfälliger ist eine Volkswirtschaft.

Die Schweiz zeigt sich bezüglich der Arbeitslosigkeit besonders widerstandsfähig. Nicht nur ist diese im internationalen Vergleich besonders tief, auch die Veränderung der Arbeitslosigkeit ist vergleichsweise gering. Gleiches gilt auch für die Volatilität des Exportwachstums. Dagegen weisen einige Länder geringere Schwankungen des BIP-Wachstums auf; die Schweiz befindet sich jedoch auch hier bei den widerstandsfähigen Ländern.

Die durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert als Volatilitätsmass zeigt die Schwankungen einer Volkswirtschaft. Hierbei werden jedoch die Schwankungen in beide Richtungen gleich behandelt, so dass z.B. nicht nur eine geringe Zunahme der Arbeitslosigkeit positiv gewertet wird, sondern auch deren geringe Abnahme.

Eine Alternative ist daher die Betrachtung, wie schwer sich eine Krise auf die Volkswirtschaft auswirkt, anhand der Grösse des Einbruchs der wirtschaftlichen Aktivität.

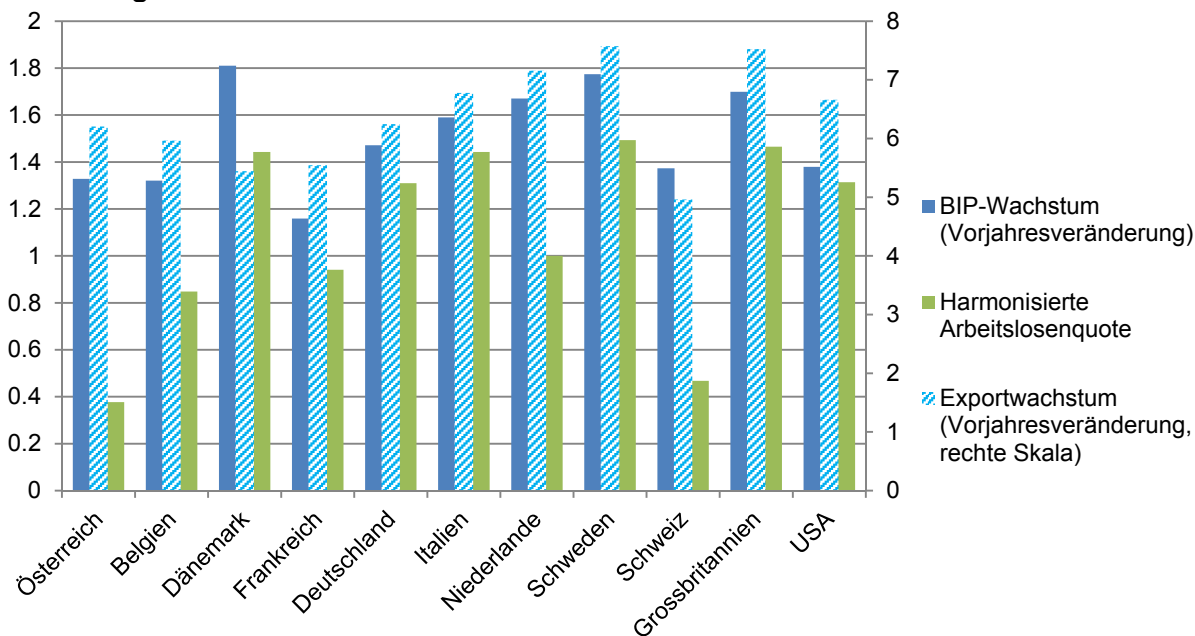
Abbildung 51 stellt daher die Entwicklungen des BIP der verschiedenen Länder während und nach der grossen Rezession seit 2007 dar.

Auch hier zeigt sich, dass der Einbruch der wirtschaftlichen Aktivität in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr gering ausfiel; insbesondere dank einer robusten Binnenwirtschaft zählte die Schweiz zu den Ländern, die von der Krise insgesamt am wenigsten betroffen waren.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Darüber hinaus zeigte sich die Schweizer Wirtschaft auch im Verlauf der Krisenerholung deutlich lebendiger als andere Länder, so dass die Krise rasch überwunden werden konnte.

Abbildung 50: Makroökonomische Volatilität

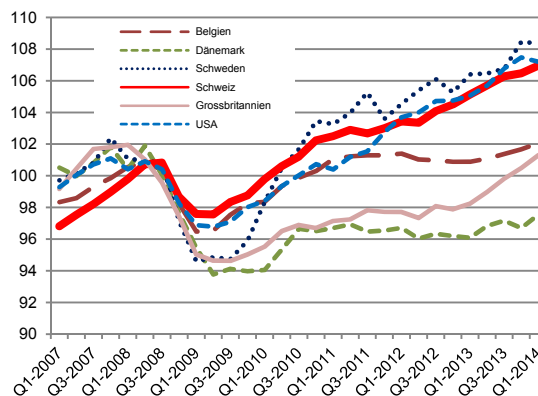
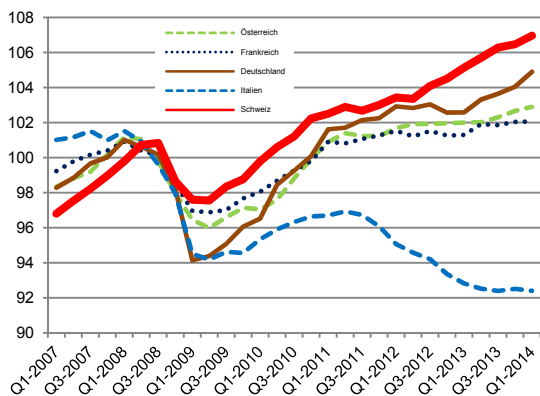


Quelle: OECD

Abbildung 51: Einbruch und Erholung des BIP seit 2007

a) Im Vergleich mit den Nachbarländern

b) Im erweiterten internationalen Vergleich



Quelle: OECD

5.2 Bestimmungsgründe von Resilienz

5.2.1 Verschuldung

Schwere Wirtschaftskrisen haben ihre tiefe Ursache fast immer in

Besonders schwerwiegende oder lange anhaltende Störungen der wirtschaftlichen Aktivität sind in den meisten Fällen auf eine hohe private

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

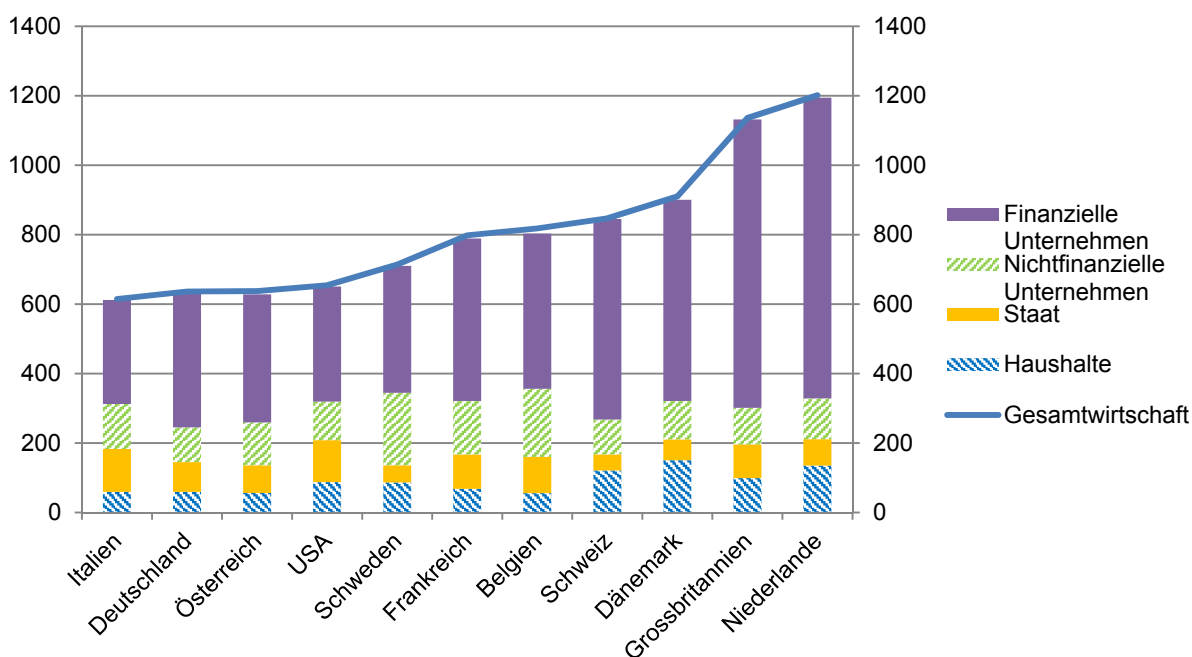
einer hohen Verschuldung

oder staatliche Verschuldung zurückzuführen.⁶⁰ Dies vor allem wegen der - im Vergleich zu einer „normalen“ Rezession - langwierigen Anpassungsprozesse; u.a. weil erstens der Finanzsektor durch notleidende Kredite in den Sog gerät und zweitens der Prozess der Entschuldung (Deleveraging) bei Unternehmen und Haushalten lange dauert und die Wirtschaftsentwicklung belastet. Ein hoher Verschuldungsgrad kann zudem nicht nur Ursache von Krisen sein, sondern führt auch dazu, dass Probleme zwischen Ländern und Sektoren übertragen werden und beschränkt die staatlichen und privaten Möglichkeiten, auf Schocks zu reagieren.

Im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Resilienz sind jene Verschuldungen relevant, welche aufgrund des Umfangs oder wegen der Auswirkungen auf anderen Sektoren gravierende Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft haben können. Dazu zählen in erster Linie die Staatsschulden, die private Verschuldung, speziell im Immobiliensektor, die Verschuldung des Finanzsektors sowie die externe Verschuldung. Dabei ist nicht nur die Höhe der Verschuldung massgeblich, sondern auch deren Struktur (siehe Abbildung 52), etwa das Verhältnis der kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten zu den Vermögensbeständen.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise war vor diesem Hintergrund nicht eine einzige, grosse und globale Krise, sondern vielmehr eine Kumulation verschiedener solcher Krisen in zahlreichen Ländern, welche durch die stark gestiegene Internationalisierung der Produktion zudem eine rasche globale Ausbreitung fand.

Abbildung 52: Verschuldung nach wirtschaftlichen Sektoren (in % des BIP)



Quelle: OECD

⁶⁰ 1. Reinhart, Carmen M. & Rogoff, Kenneth S. (2009). "This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly". Princeton, New Jersey: Princeton University Press; 2. Sutherland, Douglas & Hoeller, Peter (2012), "Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and Some Empirics", OECD Economics Department Working Papers 1006, OECD Publishing.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Schwere Krisen, die aus einer sehr hohen Verschuldung des Staates, der Haushalte oder der Privatwirtschaft resultieren, können verstärkt werden, wenn die Krise auf andere Sektoren übergreift, etwa, wenn Banken die Kreditvergabe einschränken. Verstärkt werden können Krisen aber auch, wenn institutionelle Faktoren die Anpassungsprozesse an die Krise hinauszögern, wie dies z.B. bei schlecht funktionierenden Arbeitsmärkten der Fall ist. Schliesslich kann Handels- und finanzielle Offenheit zu Ansteckung von Krisen über Länder hinweg führen.

Staatliche Verschuldung

Während einer Rezession gehen die Einnahmen des Staates bspw. durch tiefere Steuereinkommen üblicherweise stark zurück. Wenn der Staat seine Ausgaben nicht im gleichen Ausmass zurückfährt oder gar konstant hält, kann dies dazu beitragen, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren, was die Resilienz der Gesamtwirtschaft stärkt. Allerdings steigt dadurch die Staatsverschuldung an, weshalb die staatliche Fähigkeit der Stabilisierung durch die staatliche Schuldenposition des Staates selbst begrenzt ist. Ist die Verschuldung vor einer Krise bereits sehr hoch, oder steigt die Verschuldung im Zuge der Krise stark an, kann die Solvenz des Staates in Frage gestellt werden. Muss darauf mit Konsolidierungsmassnahmen geantwortet werden, kann eine Krise gar verstärkt werden. Für eine widerstandsfähige Finanzpolitik ist es deshalb wichtig, die Staatsverschuldung in konjunkturell guten Zeiten auf ein nachhaltiges Niveau zu reduzieren.

Private Verschuldung: Immobilienmarkt

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise wurde begleitet von Immobilienkrisen in zahlreichen Ländern, welche die Krise in diesen Ländern direkt, aber teilweise auch indirekt, über eine darauf folgende Staatsschuldenkrise besonders schwer und lang andauernd ausfallen liess. Steigende Häuserpreise können zu einer höheren Kreditaufnahme der privaten Haushalte führen, so dass ein selbstverstärkender Prozess eine Immobilienpreisblase generiert. Eine hohe Verschuldung der Haushalte führt zu einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit für einen Rezession, da sich Schocks einerseits stärker auf das verfügbare Einkommen auswirken und damit den Konsum belasten, und andererseits der Prozess der Entschuldung (Deleveraging) bei Haushalten lange dauert (Sutherland & Hoeller, 2012; Dynan & Kohn, 2007).

Verschuldung des Finanzsektors

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat deutlich vor Augen geführt, dass Krisen im Finanzsektor zu schwerwiegenden Störungen in der restlichen Wirtschaft führen können. Dies insbesondere, wenn eine Krise von einer drastischen Einschränkung der Kreditfähigkeit begleitet wird und wenn die Finanzmärkte stark integriert sind. Zudem sind Krisen, die ihren Ursprung im Finanzsektor selbst haben, etwa zwei- bis dreimal so schwer wie andere Rezessionen (Haugh et al., 2009). Der makroprudentiellen Regulierung des Finanzsektors kommt somit eine Schlüsselrolle zu, sollen die Vorteile der erhöhten Verfügbarkeit von Finanzdienstleistungen das Wachstum erhöhen, ohne die ökonomische Stabilität zu gefährden.

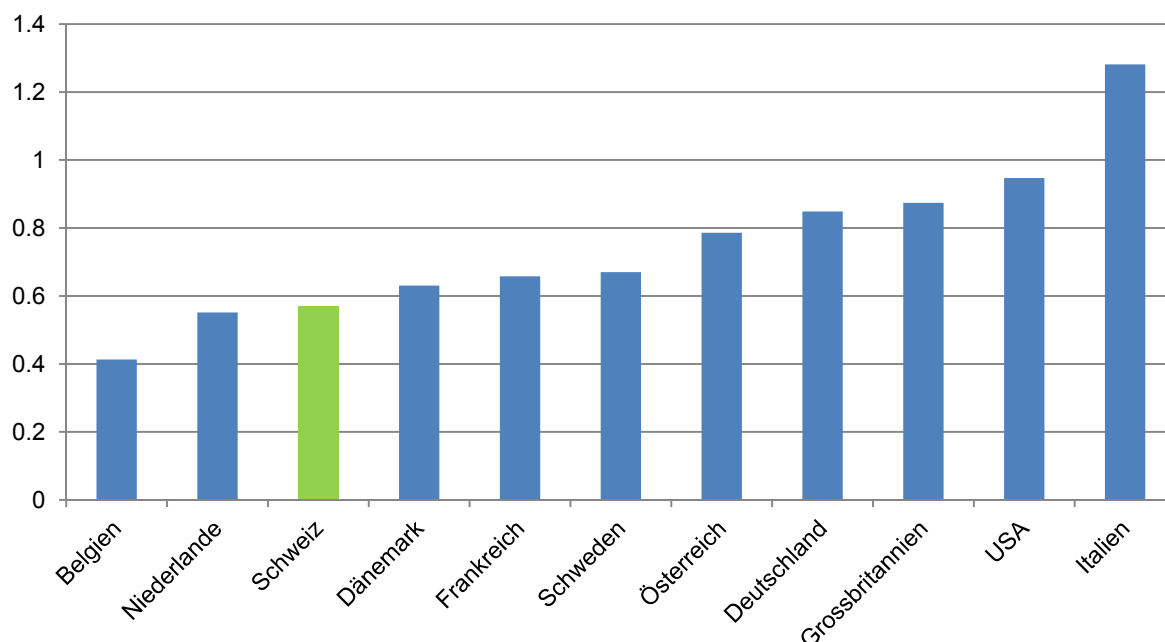
Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Verschuldung des nicht-finanziellen Privatsektors

Ein hoher Verschuldungsgrad von Firmen führt prinzipiell dazu, dass diese im Zuge von Krisen die Investitionstätigkeit reduzieren und hat damit sowohl konjunkturelle als auch potentiell langfristig negative Auswirkungen auf das Wachstum. Der Prozess der Reduktion der Verschuldung kann über höhere Arbeitslosigkeit und geringere Steuereinnahmen auch indirekte volkswirtschaftliche Auswirkungen zeigen. Im Gegensatz zu der Verschuldung der Banken, Haushalte und Staaten spielte die Verschuldung des nichtfinanziellen Sektors während der jüngsten Krise nur eine untergeordnete Rolle.

Zwar ist auch die Verschuldung der nichtfinanziellen Unternehmen in der Schweiz mit der Krise seit 2007 stark angestiegen - von 75% auf rund 100% des BIP. Jedoch ist dieser Wert im internationalen Vergleich sehr tief. Zudem sind die Schulden dieses Sektors durch hohe Eigenmittel der Unternehmen gedeckt. So zeigt die Abbildung 53 das Verhältnis der Unternehmensschulden zu deren finanziellen Aktiva; für die Schweiz ist nur rund die Hälfte der finanziellen Aktiva durch Schulden finanziert.

Abbildung 53: Verhältnis Verschuldung zu Finanzaktiva im nichtfinanziellen Unternehmenssektor (2011)



Quelle: OECD

5.2.2 Schocktransmission

Offenheit, und Ausgestaltung der Arbeitsmärkte können Krisen übertragen und verlängern

Die obenstehenden Determinanten spielen oft nicht nur eine Rolle als eigentliche Ursache einer Krise, sondern können auch dazu führen, dass Krisen zu einer Ansteckung zwischen Sektoren führen; z.B. wenn eine Krise im Finanzsektor zu einem Credit Crunch führt, oder wenn eine bereits angespannte Finanzlage des Staates infolge einer Immobilienkrise zu einer Staatsschuldenkrise führt. Über diese Faktoren hinaus gibt es jedoch auch weitere Faktoren, die in der Regel nicht ursächlich zu Krisen

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

führen, die aber eine bestehende Krise verlängern oder zur Ansteckung über Sektoren und Länder hinweg führen können.

Arbeitsmarkt

Für die Auswirkungen einer Rezession auf die Einkommen und Arbeitslosigkeit, aber auch für die Geschwindigkeit der Erholung kommt den Arbeitsmarktinstitutionen eine bedeutende Rolle zu. So führt gemäss OECD (2014a) unter anderem ein höheres Arbeitslosengeld zu einer stärkeren Dämpfung des Konjunkturzyklus, kann aber zu Persistenz der Arbeitslosigkeit führen, wenn die Opportunitätskosten der Arbeitssuche zu hoch ausfallen. Während der grossen Rezession haben sich Kurzarbeitsregelungen in dieser Hinsicht als zweckmässig erwiesen, indem sie Anreize gaben, die Beschäftigung von qualifizierten Arbeitskräften trotz Nachfrageeinbruch aufrechtzuerhalten. Dies hat jedoch nicht zu höherer Persistenz der Arbeitslosigkeit geführt, weil die Kurzarbeit zeitlich begrenzt war.

Handel und Offenheit

Wenngleich die langfristig positiven Effekte des Handels unbestritten sind, sind offenere Volkswirtschaften stärker gegenüber Schocks in anderen Ländern exponiert. Zahlreiche Länder, die während der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise keine hausgemachten Immobilien- oder Finanzkrisen aufwiesen, wurden durch die Nachfrageeinbrüche in ihren Exportmärkten stark in Mitleidenschaft gezogen. Dabei war der Einbruch der Handelsströme in Ausmass und Geschwindigkeit aussergewöhnlich stark. Hierfür war vor allem der gestiegene globale Handel von Vorleistungsgütern verantwortlich, welcher dazu führt, dass ein Produkt während der Herstellung die Landesgrenzen mehrfach in Form von Vorleistungsgütern überschreitet. Dadurch wurden die Nachfrageeinbrüche in verschiedenen Ländern rasch in andere Länder weitergetragen.

Allerdings dürften die starken Einbrüche der Handelsströme während der Krise auch damit zusammenhängen, dass der Welthandel stark auf Investitionsgütern und dauerhaften Konsumgütern basiert. Für diese bricht die Nachfrage üblicherweise rasch ein. Die Anpassung kann dann aber wiederum ebenso schnell erfolgen, so dass sich der Handel bei einer Verbesserung der Krisenfaktoren auch wieder zügig erholt (Freund, 2009). Die Ausbreitung der globalen Wertschöpfungsketten kann demgegenüber auch dazu beitragen, dass sich der Handel eines Landes widerstandsfähiger zeigt. So konnten sich die Exporte der Schweiz trotz der grossen Bedeutung der EU als Absatzmarkt auch deshalb rascher erholen als in anderen Ländern, weil die Ausfuhren nach Asien ein relativ grosses Gewicht aufweisen. Die Ausbreitung der globalen Wertschöpfungsketten bedeutet folglich auch eine Reduktion der Abhängigkeit von einzelnen Exportmärkten.

Finanzielle Offenheit und Externe Verschuldung

Die Auslandspositionen der meisten Länder haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. D.h. dass nicht nur die Schulden, sondern auch die Vermögen im Ausland zugenommen haben. Zudem sind internationale Kapitalflüsse oft prozyklisch und scheinen über die Zeit volati-

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

ler geworden zu sein (Broner et al., 2013). Vulnerabilität besteht insbesondere dort, wo sich hohe kurzfristige (Bank-) Verbindlichkeiten oder Diskrepanzen der Währungen von Anlagen und Verbindlichkeiten aufbauen. Plötzliche Änderungen der Kapitalströme können dann rasch zu Problemen der inländischen Finanzinstitute und Kreditnehmer werden und Druck auf die lokale Währung auslösen. Steuerliche Massnahmen, welche die Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenkapitalbasis fördern, wirken sich zudem tendenziell negativ auf die externe finanzielle Vulnerabilität aus.

5.2.3 Resilienz und Wachstumspolitik

Die bisherigen Felder der Wachstumspolitik benötigen unter dem Gesichtspunkt der Resilienz eine Ergänzung um die sektorielle Verschuldung

Wachstumsfördernde Massnahmen können positive oder negative Auswirkungen durch eine Vielzahl von Kanälen auf die Resilienz einer Volkswirtschaft haben. Gleichgerichtet sind die Wirkungen beispielweise bei der Staatsverschuldung, wo ein tieferes Schuldenniveau nicht nur wachstumsfördernd wirkt,⁶¹ sondern auch dadurch, dass die Sicherstellung der Finanzierung der automatischen Stabilisatoren die Resilienz während einer Krise stärkt. Andere Massnahmen beinhalten dagegen einen Trade-off, etwa die Öffnung einer Volkswirtschaft, die eine wichtige Voraussetzung für Wachstum darstellt, aber die Gefahr einer Ansteckung von Krisen über Länder hinweg erhöht (vgl. Duval Elmeskov und Vogel, 2007).

Strukturelle wirtschaftspolitische Massnahmen können sowohl die Stärke der Einwirkung des Schocks, wie auch die Geschwindigkeit der Erholung beeinflussen, z.B. indem durch Massnahmen im Hypothekemarkt der Transmissionsmechanismus der Geldpolitik beeinflusst wird. Auch die Effektivität makroökonomischer Stabilisierungsmassnahmen kann durch strukturelle Politikmassnahmen beeinflusst werden. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Notwendigkeit, im Rahmen der Wachstumspolitik auch die Resilienzswirkung von Massnahmen zu beachten.

Betrachtet man die bisherigen sieben Handlungsfelder der Wachstumspolitik 2012 - 2015⁶² sowie die daraus abgeleiteten Massnahmen, so lässt sich festhalten, dass diese Handlungsfelder keine direkte Anpassung im Hinblick auf die Resilienzswirkung bedingen. Dies in erster Linie, weil sie keine Auswirkungen auf die Anreize zur Verschuldung in den verschiedenen Wirtschaftssektoren zum Inhalt hatten. Bemerkenswert ist vielmehr der bereits in der Vergangenheit hohe Stellenwert der gesunden öffentlichen Finanzen in der Schweiz. Dieser ist zu einem guten Teil auch auf Reformen im Rahmen früherer Wachstumspakete zurückzuführen.

Eine wesentliche Lehre aus der Krise ist jedoch, dass die Bedeutung der Verschuldung des Finanzsektors und der privaten Haushalte sowie die

⁶¹ Dies gilt jedoch nicht notwendigerweise für die Phase der Reduktion der Staatsverschuldung.

⁶² - Belebung des Wettbewerbs im Binnenmarkt,

- Wirtschaftliche Öffnung nach aussen,
- Wahrung einer hohen Erwerbsbeteiligung,
- Stärkung von Bildung, Forschung, Innovation,
- Gewährleistung gesunder öffentlicher Finanzen,
- Schaffung eines rechtlichen Umfeldes, das der unternehmerischen Initiative förderlich ist,
- Tragbarkeit der Umweltbeanspruchung gewährleisten.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

externe Verschuldung unterschätzt wurden. Als neue Handlungsfelder für die Resilienz der Volkswirtschaft tritt daher die Prüfung der sektoriellen Verschuldung hinzu. Schliesslich ist auch zu berücksichtigen, inwiefern die Ausgestaltung der Institutionen der Sozialversicherungen sich während der Krise bewährt hat.

In einer längerfristigen Perspektive zeigen sich vielfältige Interdependenzen zwischen wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Resilienz: So gehört die Gewährleistung von resilienten Ökosystemen langfristig auch zu den Voraussetzungen für resiliente Wirtschaftssysteme. Weiter hat die Reduktion der Abhängigkeit von fossilen Energieträgern aus geopolitisch instabilen Ländern auch Vorteile für die Widerstandsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft.

5.3 Handlungsfelder

Für die in Abschnitt 5.3 angeführten Handlungsfelder wird in diesem Abschnitt zunächst dargelegt, welche Lehren aus der Krise gezogen werden können. Der Fokus wird darauf gelegt, wie die Schweiz im internationalen Vergleich dasteht. Schliesslich wird der Zusammenhang des jeweiligen Handlungsfeldes mit der Wachstumspolitik aufgezeigt, bevor möglicher Handlungsbedarf diskutiert wird.

5.3.1 Automatische Stabilisatoren / Arbeitsmarkt

Lehren aus der Krise

Die grosse Rezession hat alle fortgeschrittenen Volkswirtschaften in erheblichem Ausmass beeinträchtigt. Allerdings fielen die sozialen Kosten deutlich unterschiedlich aus, was zu einem wesentlichen Teil auf die unterschiedlichen Auswirkungen an den jeweiligen Arbeitsmärkten zurückzuführen ist.

Insgesamt haben zahlreiche Länder in den Jahren vor der Krise strukturelle Reformen am Arbeitsmarkt durchgeführt, was dazu beitrug, dass die Resilienz der Arbeitsmärkte in vielen Ländern – gegeben der Grösse des Outputseinbruchs – besser ausfiel als erwartet (OECD, 2012).

Wie steht die Schweiz im internationalen Vergleich da?⁶³

Kurzarbeitsregelung und automatische Stabilisatoren trugen wesentlich zur Stärke der Schweizer Wirtschaft während der jüngsten Krise bei

Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz stieg in überraschend geringem Ausmass an und betrug in der Spitze um die Jahreswende 2009/2010 4,8%.⁶⁴ Im internationalen Vergleich ist dieser Anstieg sehr gering und trug auch dazu bei, dass die Binnenwirtschaft der Schweiz vergleichsweise robust blieb. Vorteilhaft erwiesen sich insbesondere die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung (ALV) und die Möglichkeit der

⁶³ Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010 (2012).

⁶⁴ Erwerbslosenquote des BFS gemäss ILO, saisonbereinigt.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Kurzarbeitsbeschäftigung. Mitte 2009 bezogen mehr als 90'000 Arbeitnehmende Kurzarbeitsentschädigung der ALV. Die Ausfallstunden entsprachen einem Anteil von gut 0,8% der Beschäftigten.

Die Aufgabe der Arbeitslosenversicherung ist die Verhinderung von Stellenverlust in der Krise (Kurzarbeitsentschädigung), die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Stellensuchenden sowie ein Einkommensersatz beim Verlust der Arbeitsstelle. Diese Aufgaben erfüllen sozialpolitische Zielsetzungen, sind aber auch makroökonomisch bedeutend, weil damit die Nachfrage der Haushalte gestützt wird und mögliche Abwärtsspiralen über Einkommensverluste und sinkende Konsumnachfrage unterbrochen werden.

Während der grossen Rezession haben sich Kurzarbeitsregelungen in als zweckmässig erwiesen, indem sie Anreize gaben, die Beschäftigung von qualifizierten Arbeitskräfte trotz Nachfrageeinbruch aufrechtzuerhalten. Durch eine Verlängerung der maximalen Bezugsdauer von 12 auf 18 und später auf 24 Monate sowie eine Senkung der Wartetage (diese entsprechen einem Selbstbehalt für die Unternehmen) konnte der Einsatz des Instruments im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen noch forciert werden. Entscheidend für eine positive Bilanz war allerdings auch, dass die Unternehmen im Aufschwung die Kurzarbeit auch rasch wieder abbauten. Bereits im August 2010 arbeiteten nur noch 10'000 Arbeitnehmende kurz und die Ausfallstunden entsprachen nur knapp mehr als 0,1% der Beschäftigung.

Ein wichtiges Element einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik ist, dass Leistungen der Sozialversicherungen - und besonders jene der Arbeitslosenversicherung - an eine konsequente Aktivierung der Leistungsbezüger gekoppelt sind. Damit können negative Auswirkungen der sozialen Absicherung auf die Suchanstrengungen kompensiert und Arbeitsanreize hoch gehalten werden. Die OECD stellt der Schweizer Aktivierungspolitik ein gutes Zeugnis aus, weil es ihr gelingt, ein vergleichsweise hohes Mass an sozialer Absicherung mit intakten Arbeitsanreizen zu kombinieren.⁶⁵ Wichtig war in der letzten Krise, an dieser Aktivierungspolitik festzuhalten, um der Entstehung von struktureller Arbeitslosigkeit und einer Verringerung des Arbeitsangebots entgegenzuwirken. Dies bedeutete auch, dass auf Massnahmen wie bspw. erleichterte Frühpensionierungen, die in der Stagnationsphase der 90er Jahre relativ häufig zur Anwendung kamen, konsequent zu vermeiden. Zusätzliche Stützungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt wurden durch gesetzliche Befristung strikte temporär auszugestalten.⁶⁶

Eine Studie der OECD hat einzelne Elemente der Arbeitsmarktpolitik auf ihre Wirkungen bezüglich der Resilienz des Arbeitsmarktes untersucht.⁶⁷ Sie kommt zum Schluss, dass die Ausgestaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik insgesamt einen bedeutenden Einfluss darauf hat, wie stark

⁶⁵ OECD (2013c), Activating Jobseekers: Lessons from seven OECD countries, in: OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, p. 127-190.

⁶⁶ Stabilisierungsmassnahmen der dritten Stufe welche zu Gunsten von Langzeitarbeitslosen vorgesehen waren, kamen nicht zum Einsatz. Sie wären ausgelöst worden, wenn die Arbeitslosenquote gemäss SECO den Wert von 5% überschritten hätte.

⁶⁷ OECD (2012c): "What Makes Labour Markets Resilient During Recessions?" in: OECD Employment Outlook 2012, OECD Publishing, p. 53-107.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

sich ein Einbruch der Wirtschaftsleistung in einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit niederschlägt. Sie hebt dabei zwei weitere Faktoren hervor, die sowohl die langfristige Arbeitslosenquote als auch die Resilienz in positivem Sinne beeinflussen: Koordinierte, an die makroökonomische Situation angepasste Lohnfestsetzungsmechanismus und moderate Kündigungsschutzbestimmungen für unbefristete Arbeitsverhältnisse. Ein strenger Kündigungsschutz für reguläre Arbeitsverhältnisse geht häufig mit einer starken «Dualität» des Arbeitsmarktes mit zahlreichen instabilen, befristeten Arbeitsverhältnissen einher, die in einer Krise rasch verloren gehen. In beiden genannten Dimensionen ist die Schweiz im internationalen Vergleich, wie auch in der Aktivierungspolitik, gut positioniert.

Wie gut funktionierten die automatischen Stabilisatoren?

Aus den Auszahlungen der Arbeitslosenkassen geht hervor, dass der Einkommensersatz der ALV rasch wirkte. Die Arbeitslosenentschädigung allein stieg zwischen 2008 und 2009 um mehr als 1.5 Mrd. Franken. Zusammen mit anderen Ausgabenpositionen (v.a. Kurzarbeitsentschädigung) stiegen die Ausgaben der ALV um 2.5 Mrd. Franken an, was rund 0,5% des BIP entsprach. Damit konnten Einkommen mit einer hohen Konsumneigung wirksam gestützt werden.

Analog zur Schuldenbremse wurde die Arbeitslosenversicherung (ALV) explizit als automatischer Stabilisator ausgestaltet. Bei einer Rezession mit steigender Arbeitslosigkeit werden durch die ausbezahlten Taggelder die Einkommen der Stellensuchenden rasch und wirksam gestützt. Dabei bleibt der Beitragssatz in der Regel unverändert, so dass den Haushalten und Unternehmen in der gleichen Periode keine Mittel entzogen werden. Mit einer zunehmenden Anzahl von Stellensuchenden werden automatisch mehr Mittel gesprochen. Das System kennt entsprechend ein automatisches „Phasing-out“, da bei sinkender Arbeitslosigkeit auch die Taggeldzahlungen zurückgehen.

Längerfristig wird die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der ALV wie folgt geregelt: Erreicht der Schuldenstand des Ausgleichsfonds der ALV Ende Jahr 2,5% der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, so muss der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen. Er erhöht vorgängig den Beitragssatz um höchstens 0,3 Lohnprozent und stellt den Lohnanteil ab dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes unter die Beitragspflicht. Der Beitrag für diesen Lohnanteil darf höchstens 1 Prozent sein.

Zusammenhang zwischen Resilienz und Wachstumspolitik

Automatische Stabilisatoren reduzieren die Volatilität der Einkommen, können jedoch falsche Anreize für die Aufschwungsphase bedeuten, bspw., wenn sie den Wiedereintritt in die Beschäftigung erschweren. Insofern die Stabilisatoren mit längerfristig negativen Begleitentscheidungen einhergehen, empfiehlt sich die Verwendung von automatischen Stabilisatoren, die erst in Abhängigkeit eines bestimmten Ereignisses oder Schwellenwertes (gemessen an Schwere und/oder Dauer der Krise) in Kraft treten ("state-contingent policies"). Ein solches Vorgehen erhöht nicht nur die Glaubwürdigkeit der Fiskalpolitik, sondern kann auch den Multiplikatoreffekt erhöhen (Corsetti et al., 2010).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

In der Arbeitsmarktpolitik wirken sich nach bisherigen Erkenntnissen die Faktoren, welche eine geringe strukturelle Arbeitslosigkeit und ein hohes Beschäftigungsniveau ermöglichen, in der Regel auch positiv auf die Resilienz des Arbeitsmarktes aus. Als besonders bedeutend haben sich für die Schweiz in der letzten Krise das Prinzip der Aktivierung in den Sozialversicherungen sowie der Erhalt von Anreizen für eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung erwiesen.

Handlungsbedarf

Auf Ebene des Bundes besteht für die Schweiz in diesem Handlungsfeld derzeit kein Handlungsbedarf. Da die einzelnen Teilelemente dieses Handlungsfeldes jedoch wesentliche Faktoren für die Stärke der Schweizer Wirtschaft darstellen, ist jedoch auch in Zukunft für das gute Funktionieren dieser Elemente Sorge zu tragen.

5.3.2 Staatsverschuldung

Lehren aus der Krise

Tiefe Staatsverschuldung der Schweiz dank Schuldenbremse

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

Wie steht die Schweiz im internationalen Vergleich da?

Bereits im Vorfeld der Krise zeigt hier in der Schweiz die Schuldenbremse positive Wirkung. Mit der Schuldenbremse steht ein starkes Instrument der Regelbindung zur Verfügung, das finanzpolitischen Ad-hoc-Massnahmen klare Schranken setzt. Die Schuldenbremse verlangt, dass die Ausgaben bei der Budgetierung an die Einnahmen geknüpft werden. Ausgaben dürfen nur dann erhöht werden, wenn ihre Finanzierung durch zusätzliche Einnahmen oder entsprechende Ausgabenverzichte gesichert ist; Steuersenkungen müssen mit entsprechenden Ausgabenkürzungen einhergehen. Das System ist verbindlich, lässt aber genug Spielraum, um auf äussere Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann das Parlament mit qualifiziertem Mehr den Höchstbetrag der Ausgaben gemäss Schuldenbremse erhöhen. In der Botschaft zur Schuldenbremse werden

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

neben Naturkatastrophen auch explizit eine „schwere Rezession“ als solche Fälle aufgeführt. Zudem ist die Schuldenbremse so konstruiert ist, dass sie die Wirtschaftslage berücksichtigt. Sie verlangt, dass die Ausgaben über einen Konjunkturzyklus hinweg nicht grösser sind als die Einnahmen: Sie lässt in Abschwungphasen begrenzte konjunkturelle Defizite zu und verlangt in Phasen der Hochkonjunktur Rechnungsüberschüsse. Damit gewährleistet die Schuldenbremse eine antizyklische Fiskalpolitik, welche zur Glättung von Konjunktur- und Wachstumsschwankungen beiträgt. Die eingebaute Flexibilität ist ein wichtiger Unterschied zur starren 3%-Obergrenze im Euroraum. Seit einigen Jahren gelten für verschiedene Kantonshaushalte ebenfalls Budgetregeln.

Der bereits vergleichsweise tiefen Staatsschuld der Schweiz steht auch ein Vermögen des Staates gegenüber. Alleine die finanziellen Vermögen des Bundes belaufen sich auf rund 40% des BIP, so dass in einer Netto-Betrachtung die gesamten Schulden gegen Null tendieren.

Wichtig ist allerdings auch die Betrachtung der "impliziten Staatsverschuldung", d.h. der Verschuldung, die resultiert, wenn der Gegenwartswert aller heutigen und zukünftigen Ausgaben den Gegenwartswert aller heutigen und zukünftigen Einnahmen übersteigt. Diese implizite Staatsschuld besteht im Wesentlichen aus den umlagefinanzierten Generationenverträgen die aus den Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen resultieren. Im Zuge des Alterungsprozesses stehen einer wachsenden Zahl von Empfängern von Transferleistungen, die zunehmend älter werden, immer weniger Beitragszahler gegenüber.⁶⁸ Diese Ansprüche heutiger Beitragszahler an zukünftige Sozialversicherungshaushalte sind auch als Staatsschulden zu betrachten.⁶⁹

Gemäss einer Studie im Auftrag der UBS beläuft sich die gesamte Staatsschuld der Schweizer Gemeinwesen, inklusive der impliziten Schulden, auf insgesamt gut 200% des BIP. Dabei resultiert alleine aus den nach heutigem Kenntnisstand in Zukunft ungedeckten Verpflichtungen der AHV eine Verschuldung von rund 170% des BIP (Moog, Weisser und Raffelhüschen, 2014).

In den kommenden Jahrzehnten werden die gebundenen Ausgaben im Bundeshaushalt anteilmässig stark zunehmen. Gründe dafür sind u.a. die demographische Alterung und die Entwicklung der Gesundheitskosten. Bei den Mehrausgaben handelt es sich um gebundene Kosten. Gegen einen starken Anstieg der gebundenen Ausgaben in der Zukunft eröffnen sich unter Berücksichtigung der Schuldenbremse zwei Möglichkeiten: Entweder werden die Ausgaben gekürzt oder es werden die Einnahmen erhöht.

⁶⁸ Raffelhüschen, Bernd & Stefan Moog & Christoph Müller (2010). "Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich: Wie gut ist Deutschland auf die demografische Herausforderung vorbereitet?". Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 110, Mai 2010
http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Argumente/Argument_110_Generationenbilanz_int_2010_05.pdf.

⁶⁹ In Beantwortung der Postulate Humbel (12.3244 „Finanzperspektiven der Sozialversicherungen“), Kuprecht (08.3934 „Gesamtbetrachtung unserer Sozialwerke“) sowie der SVP-Fraktion (05.3781 „Sozialversicherungen. Umfassendes Finanzierungskonzept bis ins Jahr 2025“) veröffentlichte der Bundesrat 2013 eine Gesamtsicht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen bis 2035. Hierin wurde die langfristige explizite und implizite Schuldensituation von neun Sozialversicherungszweigen aufgezeigt und die Auswirkungen auf die Soziallast- und Sozialleistungsquote dargelegt. Weiter wird zusammen mit der Botschaft zur Reform der Altersvorsorge 2020 (Ende 2014) u.a. ein Forschungsbericht veröffentlicht, welcher die Kosten der Umverteilung zwischen Aktiven und Pensionierten in der obligatorischen beruflichen Vorsorge untersucht.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Bei einer Erhöhung der Ausgaben über den von der Schuldenbremse vorgesehenen Plafond entscheidet das qualifizierte Mehr der Räte. Dies führt in gewissen Situationen (bspw. bei Konjunkturprogrammen) zu einer Limitierung der Ausgaben. Bei langfristigen Megatrends ist dies weniger der Fall. Die Entscheide des Bundesrates im Rahmen der Vorsorge 2020 und Gesundheit 2020 weisen in diese Richtung.

Im Rahmen der Altersvorsorge 2020 hat der Bundesrat die Sicherung der Finanzierung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um höchstens 1.5 Prozentpunkte für die zusätzlich benötigten Einnahmen der AHV geplant.

Die Gesundheitskosten werden weiterhin stärker als des BIP steigen. Die damit verbundenen Mehrausgaben betreffen nicht nur den Bund sondern vor allem auch tiefere Staatsebenen. Um den langfristigen Wachstum der Gesundheitskosten entgegen zu wirken, wurden verschiedene politische Vorstösse unternommen. Diese sind jedoch am Volk oder im Parlament gescheitert. Als Reaktion darauf hat der Bundesrat im Januar 2013 die Gesamtschau „Gesundheit 2020“ verabschiedet, welche die Prioritäten der Schweizer Gesundheitspolitik für die nächsten acht Jahre festlegt.

Zusammenhang zwischen Resilienz und Wachstumspolitik

Eine hohe staatliche Verschuldung schränkt nicht nur während einer Krise den staatlichen Handlungsspielraum drastisch ein,⁷⁰ sondern hat auch dämpfende Auswirkungen auf das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft. Dies z.B. dadurch, dass die Risikoprämien für Staatsanleihen mit der Verschuldung zunehmen.

Handlungsbedarf

Auf Ebene des Bundes besteht für die Schweiz in diesem Handlungsfeld kein akuter Handlungsbedarf. Es ist jedoch einerseits sicherzustellen, dass auch Kosten ausserhalb der Schuldenbremse für die Verschuldung des Bundes berücksichtigt werden und andererseits, dass staatliche Ausgaben auch deren Folgekosten (bspw. im Infrastrukturbereich) berücksichtigen. Zudem ist zu prüfen, inwiefern bindende Ausgaberegeln ähnlich der Schuldenbremse auch für andere Sozialversicherungswerke das Vertrauen in die Solidität der Bundesfinanzen nachhaltig absichern kann. Hierbei besteht zunächst Forschungsbedarf im Hinblick auf den Finanzierungsbedarf der Sozialwerke unter verschiedenen Finanzierungsszenarien.

⁷⁰ Zudem scheinen private Sektoren ihre Ausgaben bei Fiskalprogrammen stärker zurückzufahren, wenn die Staatschulden hoch sind. Vgl. Röhn, O. (2010), „New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence“, OECD Economics Department Working Papers, No. 762, OECD Publishing.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

5.3.3 Verschuldung des Finanzsektors

Lehren aus der Krise

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat erneut gezeigt, dass Krisen, die ihre Ursache im Finanzsektor haben, im Vergleich zu anderen Krisen besonders schwerwiegend ausfallen. Dies insbesondere, wenn die Krise von einer drastischen Einschränkung der Kreditfähigkeit begleitet wird (Haugh et al., 2009).

Dass die Finanzkrise von 2008, die in den USA ihren Lauf nahm, eine derart starke globale Verbreitung fand, beruhte auf hoher Verschuldung, extremer Fristentransformation und Vernetzung der Finanzinstitute, vor allem über die Kreditbesicherung durch den Einsatz von Derivaten (Admati und Hellwig, 2013). Auch wenn die gestiegenen Risiken im Finanzsektor auch vor der Krise von einigen Autoren durchaus gesehen wurden, wurde insgesamt die Vernetzung der Finanzinstitute wie auch die Möglichkeit der Risikotransformation der Hypothekenschulden in den USA deutlich unterschätzt (Rajan, 2005).

Wie steht die Schweiz im internationalen Vergleich da?

Die Verschuldung des Schweizer Finanzsektors liegt mit einem Wert von knapp 580% des Schweizer BIP im oberen Mittelfeld der OECD-Staaten, etwa im gleichen Bereich wie Japan und Dänemark (vgl. Abbildung 52). Zwischen 2007 und 2008 ist die Verschuldung des Schweizer Finanzsektors relativ stark zurückgegangen, seither jedoch wiederum leicht angestiegen⁷¹ und dies obwohl der Schweizer Banken-Sektor seine Verschuldung zwischen 2007 und 2013 vom 5.6-fachen auf das 4.3-fache des Schweizer BIP reduzierte. Der IWF hat in seinem im Mai 2014 erschienenen "Financial Sector Stability Assessment" die Resilienz des Schweizer Finanzsektors mit Stresstests geprüft und kommt mehrheitlich zu einer positiven Einschätzung. Kritischer ist die SNB bezüglich des Bankensektors im neusten Financial Stability Report. Das Verlustpotential der Grossbanken wird im Vergleich zu ihrer Kapitalisierung als erheblich eingeschätzt, während bei den inlandorientierten Banken vor allem auf die gestiegenen Risiken im Zusammenhang mit dem Hypothekengeschäft verwiesen wird.

Zusammenhang zwischen Resilienz und Wachstumspolitik

Eine Schlüsselkomponente für das Wachstum der Arbeitsproduktivität ist die Verfügbarkeit von Kapital. In der Bereitstellung passender Finanzierungsmöglichkeiten sorgen die Finanzmärkte für die Finanzierung langfristiger Investitionen und die Risikoteilung kann zu Investitionen in Projekten mit höheren Renditen führen. Somit kommt dem Finanzsektor eine wichtige Bedeutung der Transformation von Finanz- in produktives Kapital zu.

⁷¹ Die neusten Daten der OECD zur Verschuldung des Finanzsektors beziehen sich auf das Jahr 2011.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Empirische Evidenz deutet darauf hin, dass sich finanzielle Vertiefung⁷² prinzipiell vorteilhaft auf die makroökonomische Stabilität auswirkt, etwa indem Konsum und Investitionen geglättet werden oder eine bessere Risikodiversifikation ermöglicht wird.⁷³

Den positiven Wachstumswirkungen eines grösseren Finanzsektors in "normalen Zeiten" steht jedoch ein Trade-off entgegen, der die Wahrscheinlichkeit für grössere Krisen erhöht und der zu länger andauernden und schwerwiegenden Krisen in der Gesamtwirtschaft führen kann. Der makroprudentielle Regulierung des Finanzsektors kommt somit eine Schlüsselrolle in der Ausnutzung der Vorteile des "financial deepening" für das Wachstum zu, ohne die ökonomische Stabilität zu gefährden.

Strukturelle, wachstumspolitische Massnahmen interagieren mit Vulnerabilität der Finanzmärkte in verschiedener Weise.⁷⁴ Restriktionen gegenüber ausländischen Direktinvestitionen können zu einem höheren Anteil von Bankschulden an den ausländischen Verbindlichkeiten führen und dadurch die Wahrscheinlichkeit für Finanzkrisen erhöhen. In ähnlicher Weise können Steuerregimes, die Zinszahlungen gegenüber Dividenden oder Kapitalgewinnen bevorzugen, die Unternehmensfinanzierung über Fremdkapital fördern.

Handlungsbedarf

Die Schweiz hat im Nachgang der jüngsten Wirtschaftskrise verschiedene Massnahmen zur Verminderung der systemischen Risiken unternommen, die vom Finanzsektor ausgehen. Dazu gehören vor allem Massnahmen im Zusammenhang mit der Revision des Bankengesetzes ("Too big to fail Gesetz"), welche im März 2012 in Kraft getreten ist. Die Effektivität dieser Massnahmen bzw. die Notwendigkeit zusätzlicher Massnahmen wird bis spätestens im Frühjahr 2015 evaluiert. Nach Vorliegen der entsprechenden Evaluation kann definiert werden, ob weiterer Handlungsbedarf vorliegt.

5.3.4 Verschuldung der privaten Haushalte

Lehren aus der Krise

Schweizer Haushalte wegen Hypothekarkredit mit hoher Verschuldung

Die Jahre vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise gingen in zahlreichen Ländern mit dem Aufbau einer Immobilienblase einher. Deren späteres Platzen hat die Auswirkungen der Wirtschaftskrise verstärkt. Immobilienblasen haben auch deshalb schwerwiegende Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, weil sie die regionale Flexibilität des Arbeitsmarktes beeinträchtigt und damit die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft einschränken. Eine hohe Verschuldung der Haushalte führt zudem zu einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit für eine Rezession (s.o.).

⁷² Der englische Begriff "financial deepening" umfasst einen grösseren Finanzsektor, meint aber nicht die Wertschöpfung der Finanzintermediäre sondern die zur Verfügung gestellten Dienstleistungen, gemessen etwa am Kreditvolumen oder an der Aktienmarktkapitalisierung.

⁷³ Siehe Literaturverweise in OECD (2014a). "Growth policies and Macroeconomic Stability"; OECD economic Policy paper, February 2014 No. 8, S. 10.

⁷⁴ OECD (2014a). "Growth policies and Macroeconomic Stability"; OECD economic Policy paper, February 2014 No. 8.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

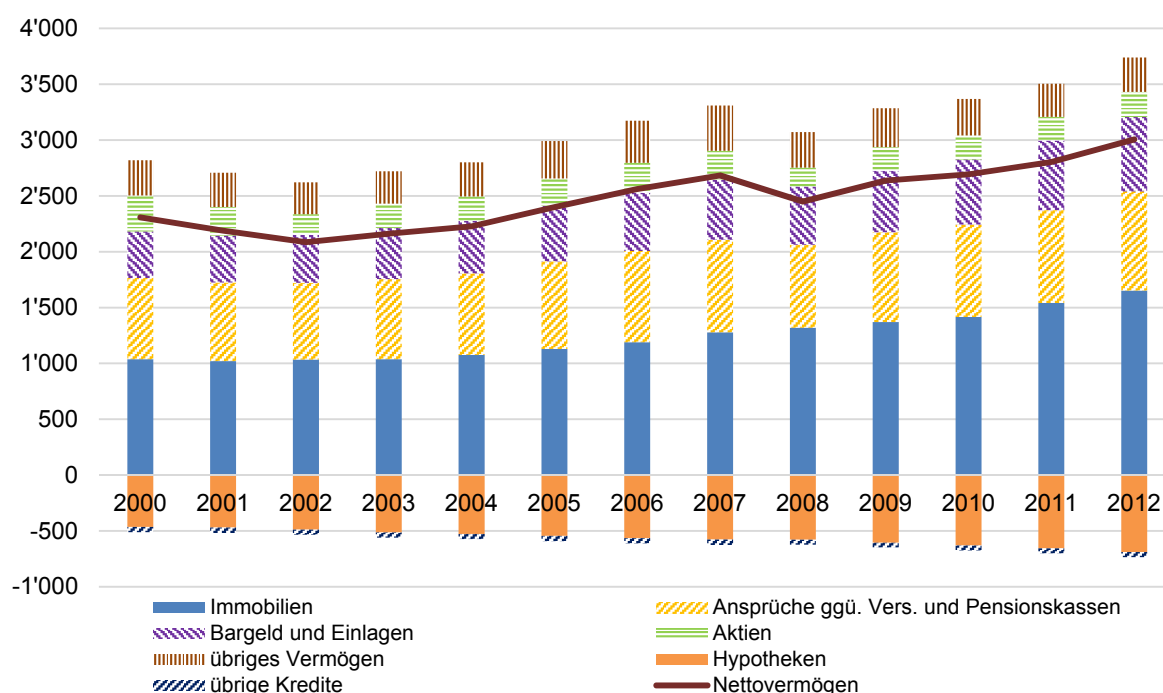
Die Verschuldung der privaten Haushalte, welche meist die Form von Hypotheken annimmt, hat deshalb einen wichtigen Einfluss auf die Resilienz einer Volkswirtschaft.

Wie steht die Schweiz im internationalen Vergleich da?

Die Verschuldung der privaten Haushalte in der Schweiz weist mit einem Wert von etwa 120% des BIP nach Dänemark und den Niederlanden den höchsten Wert innerhalb der betrachteten OECD-Länder auf (vgl. Abbildung 52). Die private Verschuldung besteht dabei in der Schweiz praktisch ausschliesslich aus Hypotheken (95% der gesamten Schulden im Dezember 2013).

Dieser Verschuldung der Haushalte steht ein erhebliches Vermögen gegenüber, welches jedoch im Wesentlichen aus den Immobilienbeständen und den Guthaben gegenüber den Pensionskassen besteht (Abbildung 54). Das resultierende Nettovermögen der Haushalte ist im internationalen Vergleich sehr hoch, sagt jedoch wenig über die unterschiedlichen Fristigkeiten von Vermögen und Schulden aus. Insbesondere der Zugriff auf die Pensionskassenguthaben ist kurzfristig nur unter eng definierten Gründen möglich. Zudem zeigen die Erfahrungen von Immobilienkrisen, dass stark wachsende Immobilienpreise die Vermögensseite über Gebühr aufblähen und die Haushalte zur verstärkten Kreditaufnahme verleiten können (Sutherland und Höller, 2012). Aus diesen Gründen ist es möglich, dass die Betrachtung des Nettovermögens zu einer falschen Einschätzung der Verschuldung unter Risikoaspekten führt und dass für die Resilienz eher die Brutto- als die Nettoposition die relevante Grösse darstellt.

Abbildung 54: Bruttovermögen und Verschuldung der privaten Haushalte, zu Preisen von 2012 und in Mrd. Franken



Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2014)

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Zusammenhang zwischen Resilienz und Wachstumspolitik

Ähnlich wie die finanzielle Vertiefung kann ein besser entwickelter Hypothekar- und Immobilienmarkt zu höherer Resilienz führen. In erster Linie ist der Hypothekarmarkt ein wichtiger Transmissionskanal, der die Wirkung der Geldpolitik erhöht. Aber ein gut funktionierender Immobilienmarkt trägt auch über die erhöhte Mobilität der Arbeitnehmer zu einer verbesserten Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte bei. Auf der anderen Seite kann ein grösserer Hypothekarmarkt die Haushaltsverschuldung fördern und über diesen Kanal zu höherer Vulnerabilität einer Volkswirtschaft führen. Daher sind insbesondere strukturelle Politikmassnahmen zu beachten, die die Verschuldung der Haushalte fördern und dadurch zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit für eine Krise beitragen (Sutherland & Hoeller, 2012). So können beispielsweise steuerliche Begünstigungen von Eigenheimbesitzern über Abzugsmöglichkeiten für Hypotheken ohne Besteuerung des Eigenmietwerts eine hohe Verschuldung der Haushalte fördern.

Handlungsbedarf

Es wurde von verschiedener Seite bereits festgestellt, dass das aktuelle Schweizer Steuersystem einen Anreiz zur übermässigen Verschuldung der Privathaushalte mit Hypotheken bietet (OECD 2012, ESTV 2014). Es ist deshalb vertieft zu prüfen, ob eine Korrektur der steuerlichen Verzerrungen die Verschuldung der Haushalte reduzieren kann und inwiefern solche Massnahmen die Resilienz der Volkswirtschaft stärken können.

5.3.5 Internationale Offenheit und externe Ungleichgewichte

Lehren aus der Krise

Offenheit von enormen Bedeutung für die Wirtschaft; automatische Stabilisatoren dienen der Kompensation der daraus entstehenden Verletzlichkeit

Zahlreiche Länder, die während der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise keine hausgemachten Immobilien- oder Finanzkrisen aufwiesen, wurden durch die Nachfrageeinbrüche in ihren Exportmärkten stark in Mitleidenschaft gezogen. Dabei war der Einbruch der Handelsströme in Ausmass und Geschwindigkeit aussergewöhnlich stark. Hierfür war vor allem der gestiegene globale Handel von Vorleistungsgütern verantwortlich. Diese führt dazu, dass ein Produkt während der Herstellung die Landesgrenzen mehrfach in Form von Vorleistungsgütern überschreitet und damit im globalen Handel quasi mehrfach gezählt wird.

Die Ausbreitung der globalen Wertschöpfungsketten kann jedoch auch dazu beitragen, dass sich der Handel eines Landes widerstandsfähiger zeigt. So konnten sich die Exporte der Schweiz trotz der grossen Bedeutung der EU als Absatzmarkt auch deshalb rascher erholen als in anderen Ländern, weil die Ausfuhren nach Asien ein relativ grosses Gewicht aufweisen. Die Ausbreitung der globalen Wertschöpfungsketten bedeutet folglich auch eine Reduktion der Abhängigkeit von einzelnen Exportmärkten.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Die Krise führte rasch zu einem synchronen Einbruch des Welthandels, der sehr viel stärker war als der Einbruch des BIP in den meisten Ländern. Hierfür war in erster Linie die in den letzten Jahren stark gestiegene Fragmentation der Produktion von Gütern (zunehmend auch von Dienstleistungen) über verschiedene Länder verantwortlich. Diese führt dazu, dass ein Produkt während der Herstellung die Landesgrenzen mehrfach in Form von Vorleistungsgütern überschreitet und damit im globalen Handel quasi mehrfach gezählt wird. Zweitens waren vor allem dauerhafte Konsumgüter und Investitionsgüter betroffen, die einen grösseren Anteil am Handel als an der Wertschöpfung aufweisen. Eine dritte Erklärung besagt, dass Firmen, die nahe bei den Endkunden sind, auf Abschwächungen der Nachfrage mit einem Abbau der Lager reagieren. Der Lagerabbau bedeutet für die Zulieferfirmen einen Nachfragestopp, so dass sich die Nachfrageeffekte für Firmen, die höher in der Wertschöpfungskette angesiedelt sind, zunehmend verstärken.^{75, 76}

Makroökonomisch bedeutsam ist neben der Handelsvolatilität auch die externe Verschuldung einer Volkswirtschaft, da diese das Risiko für eine Währungskrise erhöht (Korinek, 2010). Dies gilt insbesondere, wenn der Bankensektor stark im grenzüberschreitenden Geschäft tätig und die Verbindlichkeiten kurzfristiger Natur sind oder grosse Diskrepanzen in den Währungen von Anlagen und Verbindlichkeiten vorhanden sind (Tressel, 2010; Ahrend & Goujard, 2011; Cetorelli & Goldberg, 2012; Giannetti & Laeven, 2012). Fratzscher et al. (2011) finden Evidenz, dass auch hohe Staatsschulden und deren ungünstige Zusammensetzung mit Währungskrisen einhergehen.

Wie steht die Schweiz im internationalen Vergleich da?

Flexible Wechselkurse sind prinzipiell ein geeignetes Mittel, um ein Land gegenüber preislichen Schocks zu schützen und erhöhen daher grundsätzlich die Resilienz. Allerdings kommt der Schweiz aufgrund ihrer hohen Stabilität und des grossen Finanzsektors während Krisen oft die Rolle eines "sicheren Hafens" zu. Die damit verbundenen Kapitalzuflüsse führten zu einem Aufwertungsdruck auf den Schweizer Franken, welcher sich belastend auf die Exporttätigkeit der Exportbranchen auswirkt.

Zusammenhang zwischen Resilienz und Wachstumspolitik

Während die zunehmende Integration der Weltwirtschaft im Rahmen der globalen Wertschöpfungsketten zur raschen Ansteckung der Nachfrageeinbrüche geführt hat, ist die Einbindung in diese Wertschöpfungsketten heute von zentraler Bedeutung für die erfolgreiche Spezialisierung auf Tätigkeiten, die mit hoher Wertschöpfung einhergehen. Für die Export-

⁷⁵ Vgl. Feenstra (2011), „The International Trade and Investment Program“, NBER Reporter 2011, issue 2, für einen vollständigeren Überblick über die möglichen Erklärungen.

⁷⁶ „Uncertainty with respect to future changes in demand tends to be higher the more the individual participating firm finds itself in the upstream part of the chain (that is, the closer they are to the end consumer). As a result – and as shown by empirical evidence for the US (Alessandria *et al* 2011) – upstream participants to a supply chain tend to shelter themselves by holding higher inventories as buffers.“ OECD (2013e). "Interconnected Economies. Benefiting from Global Value Chains".

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

erfolge sind vor allem der internationale Zugriff und die hohe Verfügbarkeit von Vorleistungen entscheidend. Die Krise hat aber gezeigt, dass bei solider Binnenwirtschaft der kurze und heftige Rückgang der Handelsströme besser verdaut werden kann. Hier ist die Ausgestaltung der automatischen Stabilisatoren von grosser Bedeutung.

Auch finanzielle Offenheit weist prinzipiell positive Wachstumswirkungen auf, etwa indem ausländische Direktinvestitionen zu Innovations- und Produktivitätswachstum führt. Ahrend und Goujard (2012) zeigen jedoch, dass alle strukturellen wirtschaftspolitischen Massnahmen, welche die Struktur der Kapitalzuflüsse hin zu kurzfristiger Verschuldung und Fremdfinanzierung begünstigen, die finanzielle Vulnerabilität erhöhen können. Dazu zählen regulatorische Hürden, welche die ausländischen Direktinvestitionen gegenüber Bankenfinanzierung benachteiligen oder Steuersysteme, die Fremd- gegenüber Eigenfinanzierung begünstigen.

Länder mit einem Nettokapitalexport, wie in der Schweiz, sind den Problemen plötzlicher Kapitalabflüsse nicht ausgesetzt. Höhere Vulnerabilität entsteht in solchen Ländern allerdings wenn die Instabilität in Defizitländern durch höhere Kreditrisiken oder durch die Gefährdung der Nettoauslandpositionen übertragen wird. Hierbei ist vor allem die Stabilität des Finanzsektors für das Risiko der Ansteckung relevant.

Auch wenn in solchen Ländern die Risiken gering sind, kann die Reduktion der externen Überschüsse mit wachstumsfördernden Massnahmen einhergehen. So kann etwa eine Produktmarktderegulierung die inländischen Investitionen ankurbeln oder eine Erhöhung des Rentenalters die Haushaltersparnis reduzieren. Beide Massnahmen können wachstumsfördernd wirken und gleichzeitig die externen Überschüsse reduzieren.

Handlungsbedarf

Die internationale Integration der Exportsektoren ist von entscheidender Bedeutung für deren Wettbewerbsfähigkeit. Dies bedingt auch die Offenheit für Kapitalflüsse. Die durch die Offenheit entstehende Volatilität ist folglich die notwendige Kehrseite einer erfolgreichen Wirtschaft. Über die richtige Ausgestaltung der automatischen Stabilisatoren lassen sich allerdings die Auswirkungen abmildern. Wichtig ist die Diversifizierung der Exportländer, so dass eine Rezession in einem Land eine geringere Bedeutung für die Gesamtexporte erhält. Dazu sind die bestehenden Freihandelsabkommen laufend zu erweitern. Zudem führt die Diversifizierung der Exportsektoren dazu, dass die Nachfrageschocks auf einzelne Exportsektoren durch andere Sektoren abgemildert werden können. In diesem Rahmen besteht für die Schweiz noch Handlungsbedarf, gibt es doch immer für zahlreiche Branchen, namentlich bei den Dienstleistungen, schwerwiegende Handelshemmnisse. Darüber hinaus existiert Forschungsbedarf im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Bedeutung der Kapitalflüsse und internationalen Vermögensverflechtungen der Schweiz.

6 Mögliche Nebenwirkungen des Wachstums

Zunehmende Wachstumskritik

Nicht zuletzt auch aufgrund der Finanzkrise, welche praktisch auf dem gesamten Globus zu volkswirtschaftlichen Verwerfungen geführt hat, erhielten die verschiedensten Formen der Wachstumskritik verstärkt Aufwind. Während sich einige Kritiken eher pauschal gegen das vorherrschende Wirtschaftssystem richteten und vornehmlich Verteilungsfragen ansprachen, fokussierten sich andere Kritiker stärker auf bestimmte Aspekte, im vorliegenden Bericht als Nebenwirkungen bezeichnet, des Wirtschaftswachstums. Hierbei zu nennen sind beispielsweise das Bevölkerungswachstum, der steigende Ressourcenverbrauch oder die Umweltverschmutzung.

Das vorliegende Kapitel geht auf die in der öffentlichen Diskussion in der Schweiz am häufigsten vorgebrachten Aspekte ein und legt dar, inwiefern die Probleme tatsächlich auf das Wirtschaftswachstum zurückgeführt werden können. Zudem werden erste wirtschaftspolitische Ideen dargelegt, ob und wie sich solche Nebeneffekte mit sinnvollen Massnahmen abschwächen lassen.

Spezifisch betrachtet werden dabei der Arbeitsmarkt (Stichwort: Verdrängungseffekte), die Raum- und Siedlungsflächen (Zersiedelung), Infrastrukturen (Übernutzung), der Wohnungsmarkt (Mieten) und die Umwelt (Umweltverschmutzung und Ressourcenverbrauch).

6.1 Arbeitsmarkt

Arbeitsmarkt und Wirtschaftswachstum

Wertschöpfung und der Produktionsfaktor Arbeit

Die Produktion von Waren und Dienstleistungen hängt wesentlich von der Grösse und dem Bildungsstand der aktiven Arbeitsbevölkerung ab. Mengenmässig wird diese in erster Linie durch die Zunahme der ansässigen Wohnbevölkerung sowie durch die Nettozuwanderung alimentiert (siehe Abbildung 55).

Welcher Anteil der ansässigen oder zugewanderten Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter wirklich an der Produktion teilnimmt (Partizipationsrate), wird durch den Bildungsstand der Arbeitsbevölkerung sowie durch die Funktionsweise des Arbeitsmarktes bestimmt. Hier spielen die arbeitsmarktlichen Institutionen eine wichtige Rolle (flexibler Arbeitsmarkt).

Die Bedeutung der Bildung und Aus- bildung

Bildung und Ausbildung der ansässigen Wohnbevölkerung können nur sehr langsam entwickelt werden. In diesem Bereich spielt eine langfristig gute Forschungs- und Bildungspolitik eine entscheidende Rolle. Fehlen bestimmte Qualifikationen, kann die Nachfrage nach geeigneten Arbeitskräften durch Zuwanderungen oder die Aktivierung nicht erwerbstätiger Personen gedeckt werden. Im Falle der Schweiz mit bereits relativ hohen Erwerbsquoten steht - zumindest kurzfristig - die Zuwanderung an erster Stelle.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Internationaler Vergleich In Abschnitt 4.1 wurde dargelegt, dass der Anteil der Erwerbstätigen an der ständigen Wohnbevölkerung in Europa zu den höchsten gehört. Dies spricht für das hochstehende Berufsbildungssystem und das gute Funktionieren des Arbeitsmarktes.

Mögliche negative Auswirkungen der Zuwanderung

Breitenwachstum Im alten System mit Kontingenten der Achtzigerjahre wurden gezielt Personen mit niedriger Qualifikation im Ausland rekrutiert. Dadurch wurde der Bauboom in diesen Jahren ermöglicht und es entstanden zahlreiche Arbeitsplätze mit niedriger Wertschöpfung.

Verdrängungseffekte Aufgrund der guten Berufsbildung in der Schweiz wurden auch im alten System kaum Verdrängungseffekte nachgewiesen. Andere Länder (z. B. Grossbritannien) haben dagegen mit der Einführung der Personenfreizügigkeit regional deutliche Verdrängungseffekte hinnehmen müssen.

Druck auf Löhne Mit einer Personenfreizügigkeit ohne flankierende Massnahmen⁷⁷ ergäbe sich zwangsläufig ein starker Druck auf die Löhne. Zudem wäre ein Breitenwachstum mit niedriger Wertschöpfung zu erwarten.

Positive Auswirkungen der Zuwanderung

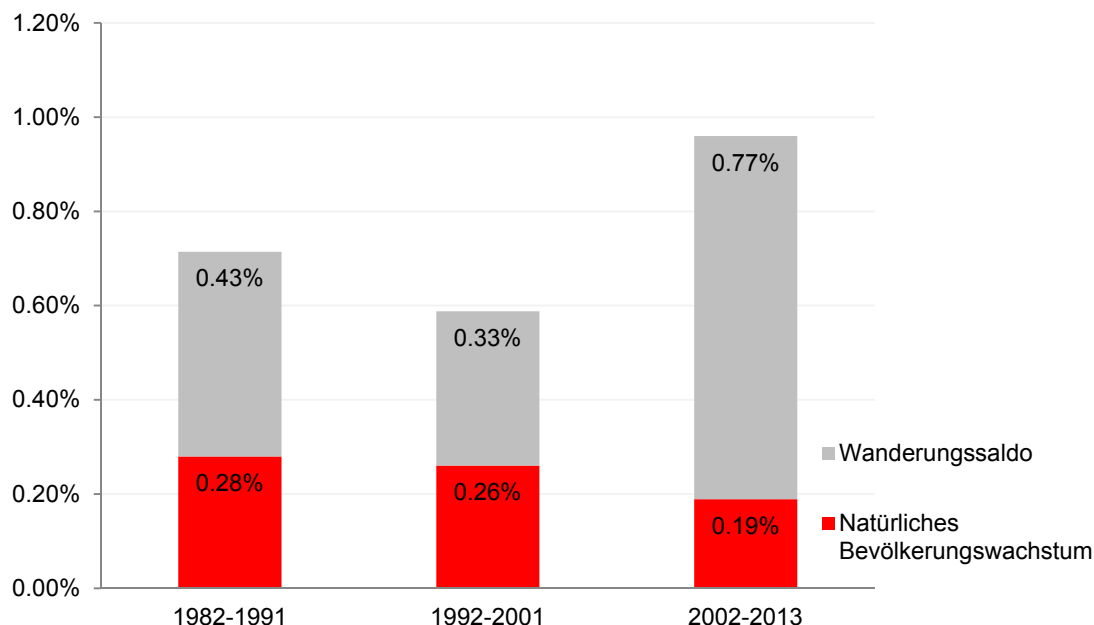
Hohe Bedeutung der Zuwanderung für das Wachstum der Beschäftigung ... Die Einführung der Personenfreizügigkeit und deren sukzessive Ausweitung hat die Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre in der Schweiz stark geprägt. Die Erweiterung des Arbeitskräftepotenzials bot den Unternehmen hierzulande zusätzliche Wachstumsmöglichkeiten. Die Zahl der Erwerbstätigen stieg zwischen 2002 und 2013 um insgesamt 624'000 (1,3% pro Jahr). Rund die Hälfte dieses Zuwachses entfiel auf ausländische Kurz- und Daueraufenthalter sowie Grenzgänger.

... und der Wohnbevölkerung Die starke Zuwanderung hat in den letzten Jahren auch die Bevölkerungsentwicklung insgesamt geprägt. Seit 2002 wuchs die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz jährlich um durchschnittlich 0,96%, was gegenüber jährlich durchschnittlich 0,59% in den 1990er Jahren eine beachtliche Beschleunigung darstellt. 80% des Bevölkerungswachstums der letzten elf Jahre ging auf den positiven Wanderungssaldo zurück.

⁷⁷ Siehe www.seco.admin.ch > Arbeit > Freier Personenverkehr CH-EU und flankierende Massnahmen > Flankierende Massnahmen <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00449/index.html?lang=de> .

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 55: Relative Bedeutung der Komponenten des Bevölkerungswachstums
durchschnittliche jährliche Veränderungsraten 1981-2013



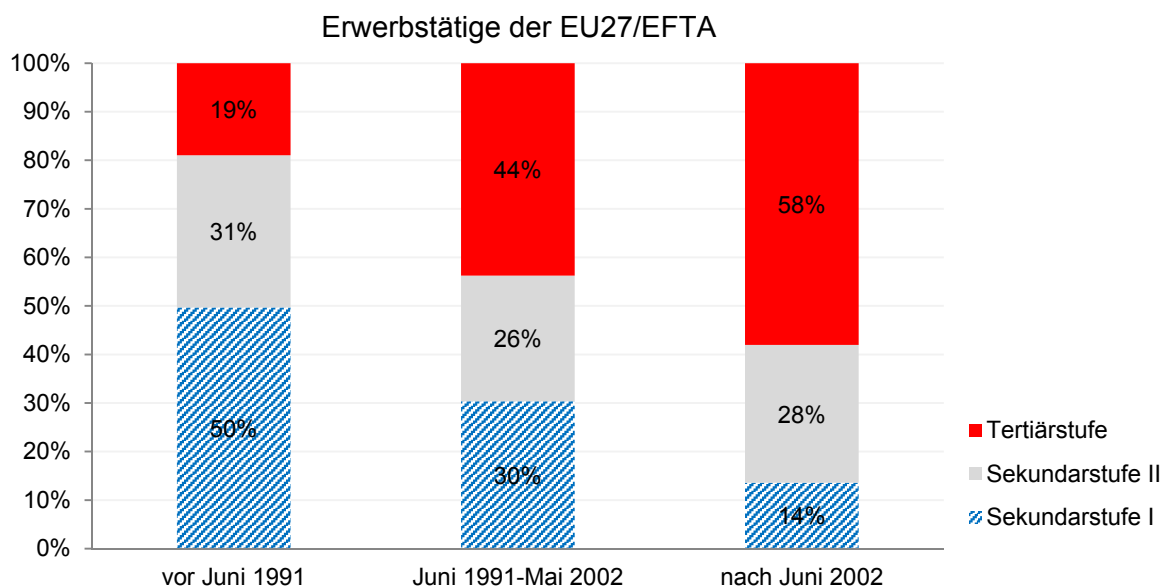
Quelle: BFS/ESPOP

Wachsende Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften spiegelt sich in der Zuwanderung

Die Arbeitskräftenachfrage hat sich in den letzten 20 Jahren stark in Richtung von höher qualifizierten Fachkräften verschoben. Diese Entwicklung hatte eine deutliche Veränderung der Qualifikationsstruktur der Zuwanderer zur Folge: So nahm bereits vor Inkrafttreten des FZA der Anteil an hochqualifizierten Zuwanderern deutlich zu und der Anteil an Niedrigqualifizierten in vergleichbarem Ausmass ab. Von allen Erwerbstätigen des zweiten Quartals 2013, die nach dem 1. Juni 2002 aus dem EU/EFTA-Raum in die Schweiz zugewandert waren, verfügten 58% über einen tertiären Bildungsabschluss und 14% über keine nach-obligatorische Schulbildung (siehe Abbildung 56). Im Vergleich dazu verfügten von allen 30-39-jährigen Erwerbspersonen in der Schweiz 48% über eine Tertiärausbildung und 9% über keinen nachobligatorischen Bildungsabschluss.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 56: Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen ausländischen Bevölkerung aus der EU27/EFTA im 2. Quartal 2013 nach Einwanderungszeitpunkt



Quelle: BFS/SAKE

Steigende Arbeitsmarkt-beteiligung bei anhaltend tiefer Arbeitslosigkeit

Sowohl Schweizerinnen und Schweizer als auch EU/EFTA Staatsangehörige vermochten ihre Erwerbstätigenquoten in im Zeitraum 2002-2013 leicht zu steigern, während jene von Drittstaatsangehörigen auf tieferem Niveau konstant blieb. Das Niveau der registrierten Arbeitslosigkeit hat sich mit Inkrafttreten des FZA gegenüber den neunziger Jahren kaum verändert. Ein gewisser Anstieg ist in den letzten zehn Jahren dagegen in der Erwerbslosigkeit gemäss internationaler Definition der ILO (inkl. nicht-registrierte Arbeitslose) festzustellen.

Kaum Anzeichen für Verdrängungs-effekte

Die heute verfügbaren empirischen Resultate zu den Auswirkungen des FZA auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Erwerbslosigkeit kommen mehrheitlich zum Schluss, dass die starke Zuwanderung insgesamt kaum zur Verdrängung von ansässigen Arbeitskräften geführt hat. In einigen Studien finden sich Hinweise darauf, dass sich die Konkurrenz für die ansässigen Arbeitnehmer in einzelnen Teilarbeitsmärkten verstärkt und die Arbeitslosigkeit der betroffenen Personengruppen - wie etwa hoch qualifizierte Arbeitskräfte - leicht erhöht hat. Makroökonomische Untersuchungen deuteten zudem teilweise darauf hin, dass Fachkräfte in Boomphasen dank dem FZA weniger rasch knapp wurden, was einerseits ein stärkeres Beschäftigungswachstum ermöglicht, umgekehrt aber auch - bspw. in den Jahren 2007/08 - ein noch stärkeres Absinken der Arbeitslosenquote verhindert haben könnte. Gemessen an den konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen der letzten zehn Jahre sind die Effekte der Zuwanderung jedoch als sehr gering einzustufen.

Positives Real-lohnwachstum. Kein Abgleiten tiefer Löhne auch dank flankierender Massnahmen

In den elf Jahren seit Inkrafttreten des FZA stiegen die Reallöhne gemäss Lohnindex des BFS um 0,7% pro Jahr, gegenüber 0,2% in den 90er Jahren. Erste grobe Auswertungen der Lohn-daten der LSE für den Privatsektor lassen für die Jahre seit Inkrafttreten des FZA auf eine über die Lohnverteilung hinweg relativ ausgewogene Lohnentwicklung schliessen. Allerdings fiel das Lohnwachstum bei Erwerbstätigen mit ter-

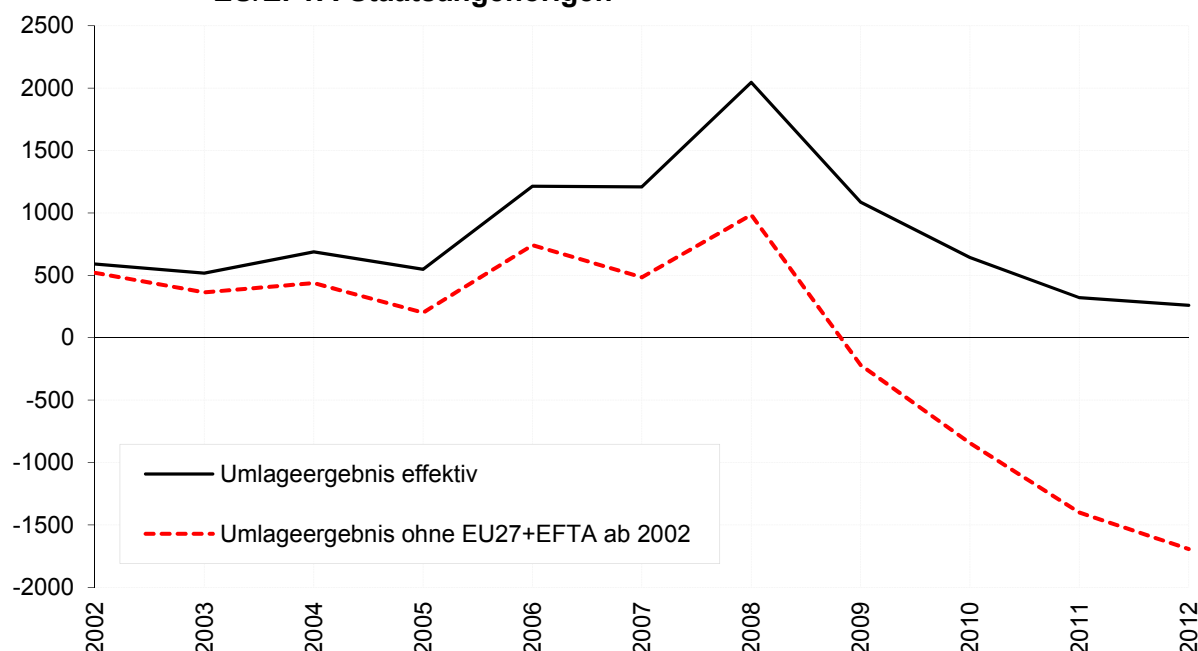
Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

tiärer Berufsbildung etwas schwächer aus als in den übrigen Qualifikationsgruppen. Ein Ableiten der tiefen Löhne konnte hingegen nicht beobachtet werden; ein Umstand, zu dem die flankierenden Massnahmen⁷⁸ wesentlich beigetragen haben dürften.

Leichte Dämpfung des Lohnwachstums v.a. bei höheren Qualifikationen

Aus den empirischen Befunden zu den kausalen Auswirkungen des FZA auf die Löhne ergibt sich kein eindeutiges Bild. Es finden sich in der bestehenden Literatur jedoch Hinweise darauf, dass die Zuwanderung die Lohnentwicklung in einzelnen Arbeitsmarktsegmenten gedämpft haben dürfte, wobei die bereits ansässigen Ausländer/innen im Vergleich zu den Schweizer/innen tendenziell stärker von negativen Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne betroffen zu sein scheinen.

Abbildung 57: Umlageergebnis der AHV mit und ohne Beiträge der zugewanderten EU/EFTA-Staatsangehörigen



Quellen: BSV, Wanderungssaldo BFS

Mehrkosten der ALV im Rahmen der Erwartungen

Gewisse Mehrkosten sind demgegenüber - wie erwartet - der Arbeitslosenversicherung erwachsen. Die zusätzlichen Kosten sind einerseits auf das Prinzip der Totalisierung zurückzuführen, wonach im Ausland geleistete Beitragszeiten in der Schweiz angerechnet werden können. Zudem haben Leistungsbezüge durch EU/EFTA-Staatsangehörige in saisonalen Branchen auf Grund der Anspruchsregelungen im FZA spürbar zugenommen. Das Ausmass der Kosten lag insgesamt etwas unter den Erwartungen vor Inkrafttreten des FZA.

Fazit: Positive Gesamtbilanz des FZA

Das FZA hat den inländischen Unternehmen den Zugang zum europäischen Arbeitskräftepotenzial erleichtert und damit der Schweiz in den letzten Jahren ein überdurchschnittliches Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum ermöglicht. Der Schweizer Arbeitsmarkt vermochte die

⁷⁸ Siehe www.seco.admin.ch > Arbeit > Freier Personenverkehr CH-EU und flankierende Massnahmen > Flankierende Massnahmen <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00448/00449/index.html?lang=de> .

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Zuwanderer auch in den letzten Jahren gut aufzunehmen: Negative Effekt in Bezug auf Arbeitslosigkeit und Lohnentwicklung blieben gemäss den verfügbaren deskriptiven und empirischen Resultaten auf einzelne Arbeitsmarktsegmente begrenzt.

In den letzten Jahren zeichnete sich eine Verschiebung der Herkunftsregionen hin zu den süd- und osteuropäischen EU-Staaten ab, was sich mittelfristig negativ auf das durchschnittliche Qualifikationsniveau und die Arbeitsmarktintegration der Zuwanderer auswirken könnte. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen, die sich auf dem Arbeitsmarkt bisher höchstens ansatzweise bemerkbar machen, sollten weiterhin beobachtet und noch genauer untersucht werden.

Handlungsbedarf

Anreize für Erwerbstätigkeit stärken

Die folgenden Ansatzpunkte stehen im Vordergrund:

1. Die Voraussetzungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind zu verbessern, um das Arbeitsvolumen von Eltern mit erziehungspflichtigen Kindern zu erhöhen und deren Fachkräftepotenzial besser zu nutzen.
2. Die Anreize und Möglichkeiten zur Erwerbstätigkeit bis ins Rentenalter und darüber hinaus sind noch weiter zu verbessern, um das Fachkräftepotenzial von älteren Personen optimal auszuschöpfen.
3. Die negativen materiellen Anreize der kantonalen Sozialhilfeeinrichtungen sind zu beseitigen. Die Integrationsbemühungen der Sozialhilfe sind zu vereinfachen und zu stärken.
4. Forderungen nach Massnahmen wie Mindestlöhne oder Eintrittsbeschränkungen in den Arbeitsmarkt sind weiterhin abzuwehren.

Aus- und Weiterbildung entsprechend dem Bedarf der Wirtschaft

Das Aus- und Weiterbildungssystem ist so weiter zu entwickeln, dass eine möglichst hohe Übereinstimmung zwischen den Fertigkeiten und Qualifikationen der Bildungsabgänger/innen mit der Nachfrage der Unternehmen nach entsprechend ausgebildeten Fachkräften erzielt wird.

Flexibilität des Arbeitsmarktes erhalten

Im Rahmen der Weiterentwicklung der flankierenden Massnahmen sowie der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative ist der Erhaltung eines flexiblen Arbeitsmarktes ein hoher Stellenwert beizumessen (Flexisecurity).

6.2 Raum und Siedlungsflächen

Wirtschaftswachstum und Raumnutzung

Bodennutzung und Räumliche Vernetzung sind wichtige wirtschaftlich Faktoren

Die wirtschaftliche Wertschöpfung wird direkt beeinflusst von der Verfügbarkeit von Raum und Boden für wirtschaftliche Aktivitäten, von der räumlichen Verteilung wirtschaftlicher Tätigkeiten sowie den Bedingungen zur Überwindung räumlicher Trennung (z.B. Verkehrswege und Kommunikationsinfrastruktur). Wie Raum und Boden genutzt werden ist

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

jedoch auch aus ökologischer Sicht relevant, etwa für den Wasserhaushalt, die Biodiversität oder die Bodenfruchtbarkeit. Die Art der Landnutzung und Landschaftsgestaltung ist zudem auch von kultureller und sozialer Bedeutung. Die ökologischen wie auch die sozialen Aspekte der Raumnutzung beeinflussen wiederum das wirtschaftliche Nutzungspotenzial, beispielsweise für die Landwirtschaft oder den Tourismus.

In der Raumnutzung treffen unterschiedliche Ansprüche aufeinander

Angesichts dieser vielfältigen Abhängigkeiten ist offensichtlich, dass die Raumnutzung im Spannungsfeld vieler Interessen steht. Im Kontext der Wachstumspolitik ist die Raumnutzung deshalb relevant, weil häufig ein enger Zusammenhang postuliert wird zwischen Wirtschaftswachstum, Bevölkerungswachstum und der Zunahme der bebauten Fläche und damit verbunden oft einer zunehmenden Zersiedelung. Die Art der Raumnutzung wiederum bestimmt die Kosten für Bau und Unterhalt von Infrastrukturen; davon sind sowohl Staat wie auch Private finanziell direkt betroffen.

Bevölkerungsdichte

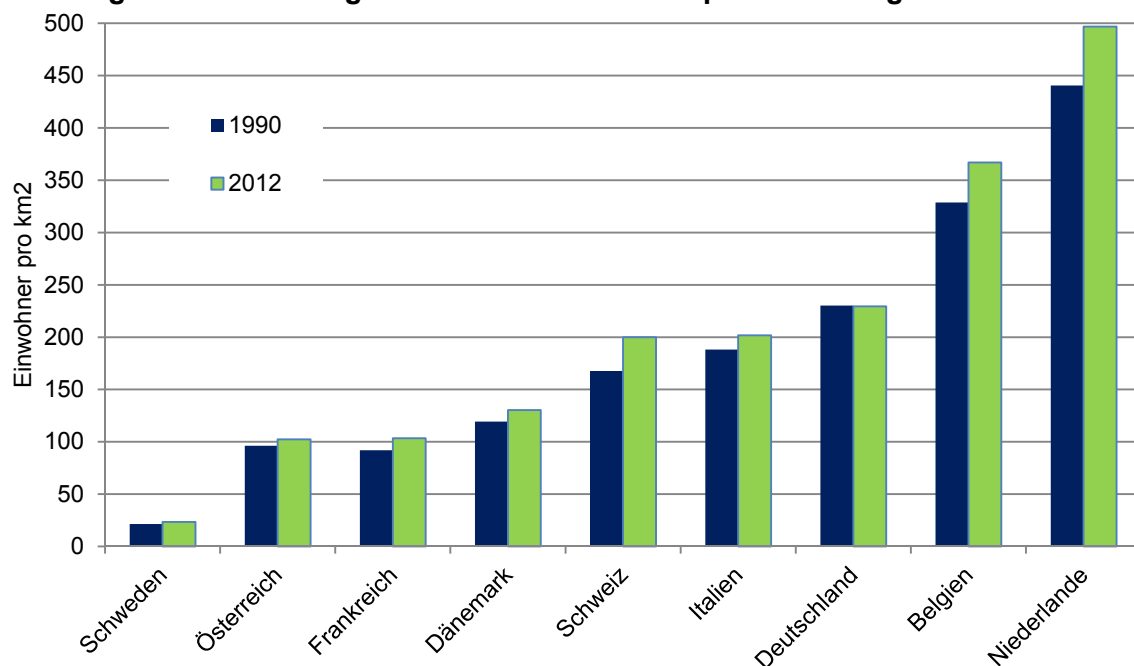
Die Bevölkerungsdichte konnte grösser sein

Was die *Bevölkerungsdichte* angeht, ist die Schweiz keineswegs Spitzenreiterin, wenn diese relativ zur gesamten Landesfläche berechnet wird. In den Niederlanden wohnen im Schnitt mehr als doppelt so viele Personen pro Quadratkilometer wie im gesamtschweizerischen Durchschnitt (s. Abbildung 58). Und auch in Belgien, im Vereinigten Königreich und in Deutschland sind die Bevölkerungsdichten höher als in der Schweiz. Allerdings weist die Schweiz einen hohen Anteil von nicht besiedelbarer Fläche auf.

Eine hohe Bevölkerungsdichte ist nicht an sich nachteilig. Städte und besonders deren Altstädte zeigen auf, dass hohe Dichten und gute Lebensqualität einander keineswegs ausschliessen. Auch führen die hohe Dichte im Mittelland, die ausgezeichnete Vernetzung und die Multipolarität dazu, dass Dienstleistungen praktisch überall gut erreichbar sind, was auch für die Wirtschaft vorteilhaft ist.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 58: Bevölkerungsdichte Schweiz im europäischen Vergleich⁷⁹

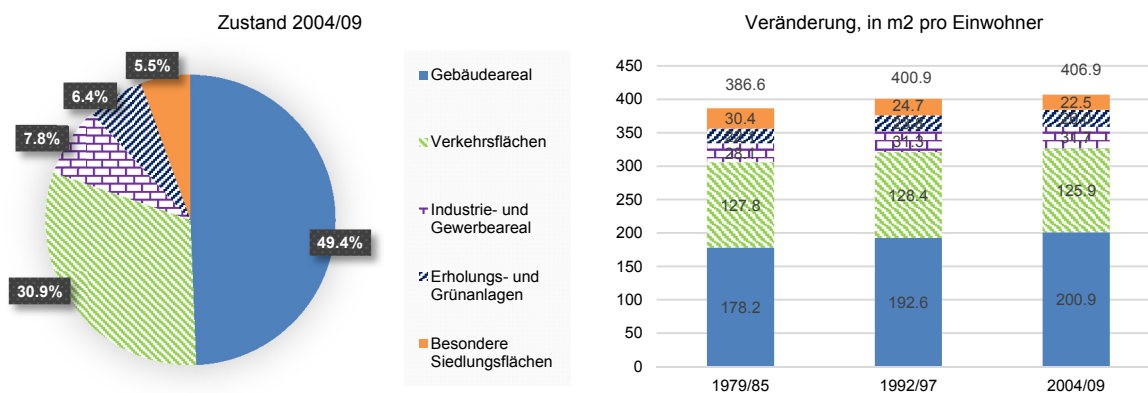


Quelle: Eurostat

Bodennutzung

In der Schweiz bedeckt die *Siedlungsfläche* gut 7% des Bodens, 36% sind Landwirtschaftsflächen und die restlichen Gebiete sind bestockte Flächen (31%, z.B. Wälder) bzw. unproduktive Flächen (25%). Die Siedlungsflächen werden wiederum unterteilt in Gebäudeareal, Industrie- und Gewerbeareal, Erholungs- und Grünanlagen, besondere Siedlungsflächen und Verkehrsflächen (s. Abbildung 59).

Abbildung 59: Siedlungsfläche in der Schweiz: Zustand und Veränderung



Quelle: BFS (2013c) – Arealstatistik, STATPOP

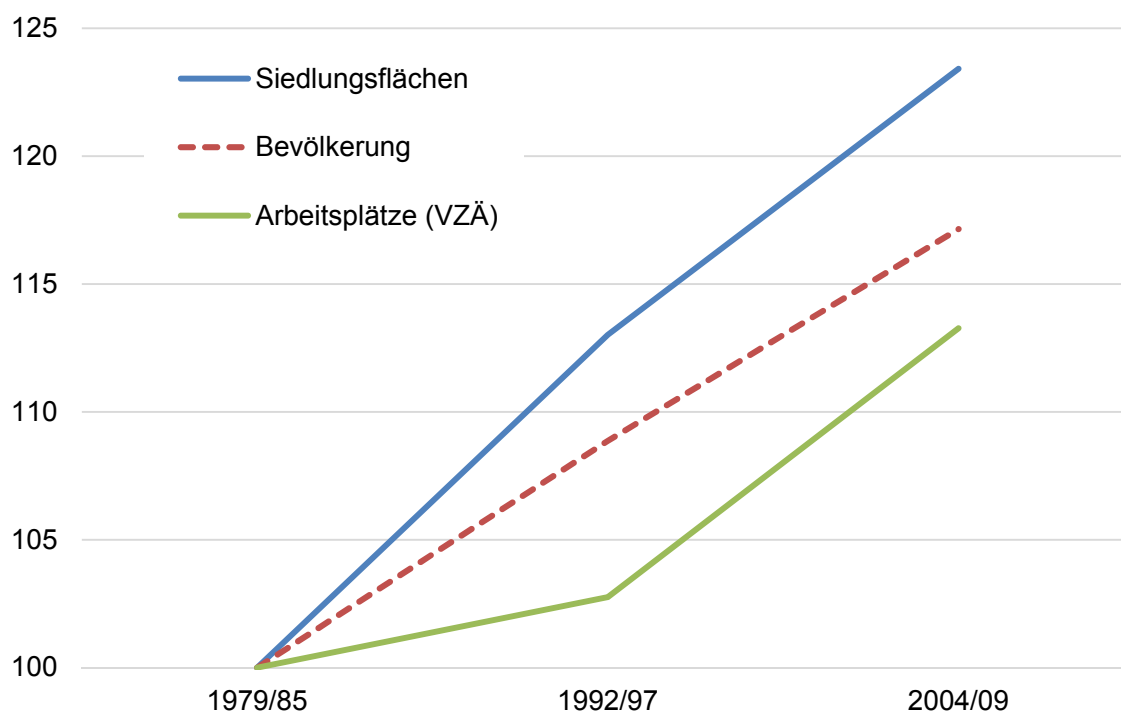
⁷⁹ Schweden 1995 und 2012, Österreich 1995 und 2012, Deutschland 2000 und 2012.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Die Siedlungsfläche dehnt sich aus

Die Siedlungsfläche hat in der Schweiz seit den 80er Jahren kontinuierlich zugenommen.⁸⁰ Die Zunahme schwächte sich jedoch von ca. 13% in den 80er Jahren (1985 bis 1997) auf gut 9% in der Folgeperiode (zwischen 1997 und 2009) etwas ab. Abbildung 60 zeigt auch die Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze (in Vollzeitäquivalenten, VZÄ); Das Bevölkerungswachstum schwächte sich zwischen den Vergleichsperioden leicht ab, während sich die Beschäftigungszunahme beschleunigte. Um dem wirtschaftlichen Aspekt der Flächennutzung besser Rechnung zu tragen, kann die Siedlungsfläche pro Person und Arbeitsplatz betrachtet werden. Diese nahm von Anfang der 80er Jahre bis Mitte 90er um rund 4% zu und blieb danach bis Ende der Nullerjahre stabil bei rund 266 m².

Abbildung 60: Entwicklung der Siedlungsflächen, der Bevölkerung und der Arbeitsplätze (VZÄ). Indexiert: 1979/85 = 100%.



Quelle: ARE (2014)

Die Kenngrösse Siedlungsfläche pro Person erreichte 2009 damit 407 m² (Abbildung 59) und lag über dem in der bundesrätlichen Strategie zur nachhaltigen Entwicklung postulierten Referenzwert von 400 m². Je nach Region unterscheidet sich dieser Indikator jedoch stark: Die Bandbreite reicht von 138 m² (Basel-Stadt) bis zu 827 m² (Jura).

⁸⁰ Quelle: ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2014), Trends der Siedlungsflächenentwicklung in der Schweiz. Auswertungen aus raumplanerischer Sicht auf Basis der Arealstatistik Schweiz 2004/09 des Bundesamts für Statistik. Angabe der Perioden: Die Arealstatistik wird jeweils über 6 Jahre aktualisiert, i.e. in den Zeiträumen 1979/85, 1992/97 und 2004/09. Im Text wird eine vereinfachte Zeitangabe verwendet: 1979/85 = 1985, 1992/97 = 1997 und 2004/09 = 2009.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

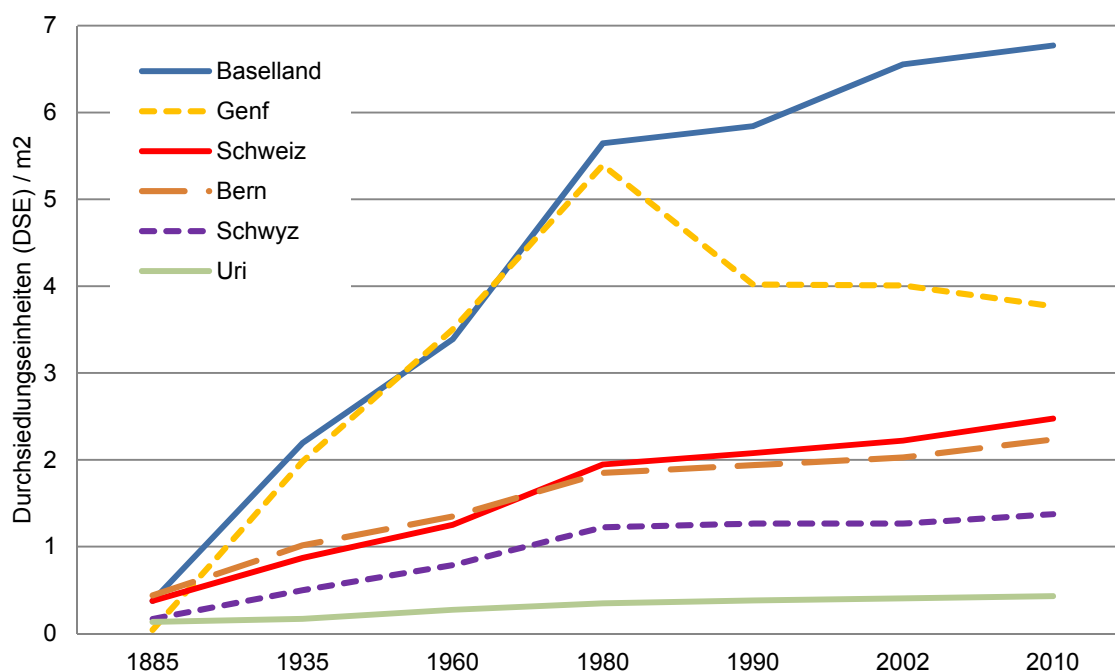
Zersiedelung

Die Zersiedelung ist problematisch	Neben dem Wachstum der Siedlungsfläche an sich ist ebenfalls die Entwicklung der <i>Zersiedelung</i> von Interesse. Dafür relevant ist neben dem Ausmass der Siedlungsfläche auch, wie diese Fläche über den Raum verteilt ist (Streuung) und wie intensiv die bebaute Fläche genutzt wird (Ausnutzung). Gemäss Schwick et al. (2010) hat die Zersiedelung in der Schweiz zwischen 1885 und 2010 ca. um den Faktor 5.5 zugenommen (s. Abbildung 61). ⁸¹ Innerhalb dieser Zeit fand die stärkste Zunahme zwischen 1960 und 1980 statt (durchschnittlich +2.7% pro Jahr). In dieser Zeit erfolgte eine Abwanderung städtischer Bevölkerung ins Umland (Suburbanisierung), die mit einer zunehmenden Flächeninanspruchnahme einherging. Am ausgeprägtesten sind sowohl Niveau wie auch Zunahme der Zersiedelung im Mittelland (s. Schwick et al. 2011). Beispielsweise weisen die Kantone Baselland, Aargau und Zürich einen Zersiedelungsindex von 6.7 auf. Der Index liegt hingegen für Glarus, Graubünden und Uri bei weniger als 1 (s Abbildung 61).
In den Nullerjahren hat sich die Zersiedelung beschleunigt	Nach 1980 schwächte sich die Zunahme der Zersiedelung ab. Dabei dürfte auch das Raumplanungsgesetz (RPG) von 1979 eine Rolle gespielt haben. Dieses enthält den Auftrag, Zersiedelung zu vermeiden durch eine haushälterische Nutzung des Bodens. Das RPG stärkte insbesondere die Rolle der Bauzonen und reduzierte das Bauen ausserhalb der Bauzonen markant (Schwick et al., 2011). Betrachtet man allerdings die Jahrzehnte ab 1980 gesondert, so zeigt sich eine erneute Beschleunigung der Zersiedelung in den Nullerjahren: In den 80er und 90er-Jahren nahm die Zersiedelung durchschnittlich um 0,6-0,7% pro Jahr zu, zwischen 2002 und 2010 lag dieser Wert bei 1,4%.

⁸¹ Die Zersiedelung bzw. der Zersiedelungsindex ist gemäss dieser Berechnungsmethode höher je mehr Flächen bebaut und je weiter gestreut die Gebäude verteilt sind sowie je geringer die Flächenausnutzung für Wohn- und Arbeitszwecke ist. Basierend darauf widerspiegelt das Messkonzept der Durchsiedlungseinheiten (DSE) das Ausmass der Siedlungsfläche, die Streuung der Siedlungen im Raum sowie die Ausnutzungsdichte. Quelle der in diesem Abschnitt verwendeten Daten: Die Geografen Schwick + Spichtig.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 61: Entwicklung der Zersiedelung in der Schweiz



Quelle: Die Geographen Schwick+Spichtig

Ursachen und Auswirkungen der Zunahme von Siedlungsfläche und Zersiedelung

Die Treiber der Siedlungsentwicklung und der Zersiedelung sind komplex

Die *Ursachen* der Siedlungsflächenzunahme sowie der steigenden Zersiedelung sind vielfältig. Folgende Faktoren sind relevant :

1. Hoher oder zunehmender Siedlungsflächenanspruch pro Person,
2. Rasches Bevölkerungswachstum,
3. Stark gestreute sowie dezentrale statt kompakte Siedlungsentwicklung sowie Suburbanisierung,
4. Zunahme der Bauten und Infrastrukturen ausserhalb der Bauzonen.

Diese Faktoren umfassen sowohl Aspekte der individuellen Lebensgestaltung (z.B. Siedlungs-/Wohnflächenanspruch, Wahl des Wohnorts) wie auch der staatlichen Regulierung (z.B. Regulierung der Siedlungsentwicklung). Das Bevölkerungswachstum ist ein relevanter Faktor, jedoch nicht der allein ausschlaggebende.

Die Auswirkungen der Zunahme von Siedlungsfläche und Zersiedelung werden häufig negativ beurteilt ...

Die Siedlungsflächenzunahme sowie die Zersiedelung werden aufgrund folgender möglicher *Auswirkungen* negativ bewertet (Schwick et al., 2011):

- Verlust von Landwirtschaftsland,
- Hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, (Ab-)Wasser, Strom und die Abfallentsorgung,
- Erhöhtes Verkehrsaufkommen aufgrund grosser räumlicher Trennung zwischen Wohnen, Arbeit und Freizeit,
- Verlust von Biodiversität,
- Verminderte Landschaftsqualität,
- Beeinträchtigung der ökologischen Systemdienstleistungen des Bodens,

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- Zerschneiden von Landschaft und Lebensräumen.

Relevanz für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und staatlicher Handlungsbedarf

... widerspiegeln sich im BIP aber nur teilweise oder verzögert

Einige Folgen der Zersiedelung stehen in direktem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem BIP. Dies sind insbesondere die landwirtschaftliche Produktionsfläche, die Kosten für Erstellung und Unterhalt der Infrastruktur, oder die Kosten für die Nutzung der Infrastruktur. Zudem ist die Landschaftsqualität beispielsweise auch relevant für den Tourismus.

Die anderen Faktoren beeinflussen das BIP nicht unmittelbar oder nur langfristig: Denn aufgrund der Eigenschaften der Ressource Boden treten in der Raumnutzung vielfältige externe Effekte (z.B. bezüglich Umwelt, Verkehr, Gesundheit) und auch öffentliche Güter auf (z.B. Biodiversität, Landschaft). Diese zeigen sich nicht unmittelbar im BIP, beeinflussen aber langfristig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und verschiedene Dimensionen des Wohlergehens, z.B. Wohnsituation, Gesundheit, Umwelt oder subjektive Lebenszufriedenheit.

Wirtschaftliche Vorteile der kompakten Siedlungsentwicklung

Aus ökonomischer Sicht bietet eine kompaktere Siedlungsentwicklung attraktive Unternehmensstandorte aufgrund der daraus entstehenden Urbanisationsvorteile, wie z.B. ein breit gefächertes Angebot an Zulieferprodukten und Dienstleistungen, hochwertige Infrastruktur und einem diversifizierten, lokalen Arbeitsmarkt (Bathelt und Glückler, 2003, S. 127ff).

Eine rein marktbestimmte Nutzung von Raum und Boden ist aufgrund der Gegenwart von Externalitäten und öffentlichen Gütern nicht möglich. Vielmehr ist es Aufgabe der Raumplanung und anderer Politikfelder, die unterschiedlichen Nutzungsansprüche zu koordinieren. Jedoch bringt auch der staatliche Eingriff in Form der Raumplanung Risiken von Verzerrungen und Ineffizienzen mit sich (Risiko des Staatsversagens). Diese werden verstärkt einerseits durch die Eigenschaften der Ressource Boden; Dieser ist immobil, nicht vermehrbar und heterogen. Andererseits auch durch die vielfältigen Nutzungsansprüche an den Raum, welche von unterschiedlich gut organisierten Interessensgruppen auf verschiedenen staatlichen Ebenen geltend gemacht werden (Gmünder 2010).

Bestehende Anreize begünstigen die Zunahme von Siedlungsflächen und Zersiedelung

Bewertet die Gesellschaft die Zunahme der Siedlungsfläche und der oft damit verbundenen Zersiedelung negativ, so stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, ob bestehende Anreize diese Entwicklung begünstigen. Gemäss Frey und Zimmermann (2005) bestehen in der Schweiz tatsächlich derartige Fehlanreize:

- Erstens wird die durch öffentliche Planungs-, Erschliessungs- und Infrastrukturmassnahmen bedingte Wertsteigerung von Land oder Objekten nicht oder nicht vollständig abgeschöpft. Das Raumplanungsgesetz sieht mit der Mehrwertabschöpfung im Bereich der Planungsmassnahmen ein hierfür relevantes Instrument vor. Bis vor kurzem hatten indessen nur wenige Kantone diesen Gesetzgebungs-auftrag, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile vorzusehen, umgesetzt.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- Zweitens wird das Verursacherprinzip bei der Anlastung der Erschliessungskosten von Neubauten nicht vollständig angewendet. Dies ist relevant, da gemäss Ecoplan (2000) die Grenzkosten der Infrastruktur pro Kopf und Jahr bei gestreuter Siedlungsentwicklung bis zu einem Faktor drei höher sind als bei verdichteter Siedlungserweiterung. Diese Kosten werden jedoch innerhalb einer Gebietskörperschaft (z.B. Gemeinde) häufig gleichmässig auf alle Nutzer verteilt.
- Drittens unterscheiden sich die Umwelt- und Unfallfolgekosten des Verkehrs je nach Siedlungsstruktur (s. Ecoplan, 2000). Da die Kosten des öffentlichen und privaten Verkehrs nur teilweise internalisiert sind, bestehen auch hier externe Effekte und dadurch Fehlanreize (s. dazu Abschnitt 6.3).

Aufgrund solcher Gegebenheiten sind Bauen auf der sogenannten grünen Wiese und Umnutzungen von landwirtschaftlichen Bauten ausserhalb der Bauzonen zu Erst- und Zweitwohnsitzen relativ attraktiv verglichen mit dem verdichteten Bauen (s. Frey und Zimmermann, 2005, sowie Waltert et al. 2010). Die Instrumente der Raumplanung können hier Gegensteuer geben.

Revidiertes Raumplanungsgesetz und weiterer Handlungsbedarf

Das Raumplanungsgesetz würde kürzlich angepasst

Vor dem Hintergrund der beschleunigten Zersiedelung in den Nullerjahren und deren negativen Auswirkungen erfolgte eine *Teilrevision des Raumplanungsgesetzes*, welche im Mai 2014 in Kraft getreten ist. Ziel ist die Förderung einer kompakteren Siedlungsentwicklung, um so einer weiteren Zersiedelung der Schweiz entgegenzuwirken. Dazu sollen zu grosse Bauzonen verkleinert und bestehendes, brachliegendes Bauland effizienter genutzt werden. Dörfer und Städte sollen nach innen weiter entwickelt werden, beispielsweise durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Gemäss ETH Zürich (2012) bestehen in der Schweiz dazu noch erhebliche Nutzungsreserven innerhalb von bereits weitgehend überbautem Gebiet. Die inneren Nutzungsreserven sind häufig bereits erschlossen, was hohe Zusatzkosten für die Neuerschliessung mit Strassen, Strom und Wasser vermeidet. Weiter sollen die Kantone gemäss dem teilrevidierten Raumplanungsgesetz zumindest bei Neueinzonungen mindestens zwanzig Prozent des dadurch entstehenden Mehrwerts abschöpfen. Die Wirkungen des revidierten Raumplanungsgesetzes werden sich allerdings erst in den nächsten 5-10 Jahren zeigen. Nun haben die Kantone bis maximal 30. April 2019 Zeit, ihre Richtpläne anzupassen. Sie müssen aufzeigen, wie sie die Zersiedelung effektiv stoppen. Bis zur Genehmigung der revidierten Richtpläne durch den Bundesrat kann nur noch ausnahmsweise eingezont werden, ohne gleichzeitig zurückzuzonen.

Allerdings bestehen auch Fehlanreize, die in anderen Politikfeldern angegangen werden müssen

Im Bereich der raumplanerischen Gesetzgebung müssen daher die Auswirkungen der neuen Regulierung beobachtet und evaluiert werden, bevor weiterer Handlungsbedarf im Siedlungsbereich identifiziert werden kann. Vielmehr ist festzustellen, dass in Kantonen und Gemeinden teilweise rechtliche Hindernisse für eine gezielte, qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen existieren. Es bestehen zudem aus ökonomischer Sicht auch Fehlanreize, die nicht durch die Raumplanung im

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

eigentlichen Sinn sondern durch Massnahmen in der Infrastruktur- oder Verkehrspolitik angegangen werden müssen. Diese Themenbereiche werden im Kapitel 6.4 analysiert.

6.3 Wohnungsmarkt

Führt Wirtschaftswachstum zu Wohnungsmangel?

Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Wohnungsmarkt ist vielschichtig. Wirtschaftswachstum kann mit zunehmendem Bevölkerungswachstum einhergehen, was die Nachfrage nach Wohnraum erhöht. Wirtschaftswachstum macht die Menschen aber auch reicher, was die Nachfrage ebenfalls erhöht, da sich die Menschen mit steigendem Einkommen grössere und bessere Wohnungen leisten können. Schlussendlich trägt der Immobiliensektor selbst als Teil der Volkswirtschaft zu deren Wachstum bei. Die Wachstumskritik im Zusammenhang mit dem Wohnungsmarkt setzt v.a. beim ersten Punkt an. Vereinfacht gesagt lautet das Argument, dass Wirtschaftswachstum mit Bevölkerungswachstum verbunden sei, welches wiederum in einer Wohnungsknappheit bzw. in hohen Immobilienpreise und Mieten resultiere.

Im Folgenden wird diese These genauer diskutiert. Zunächst wird gezeigt, dass in gewissen Regionen der Schweiz v.a. bei den neu vermieteten Wohnungen und beim Wohneigentum tatsächlich von einer zunehmenden Knappheit beim Wohnraum gesprochen werden kann, die sich hauptsächlich in steigenden Preisen ausdrückt. Darauf werden die Ursachen dieser Preissteigerungen und insbesondere der Beitrag des Bevölkerungswachstums dazu betrachtet. Schlussendlich werden Ansatzpunkte für mögliche Massnahmen diskutiert. Der Beitrag konzentriert sich dabei auf die grösseren Schweizer Städte und deren Umland, da die Immobilienpreise vor allem dort gestiegen sind.

Zahlen und Fakten zur Knappheit von Wohnraum in der Schweiz

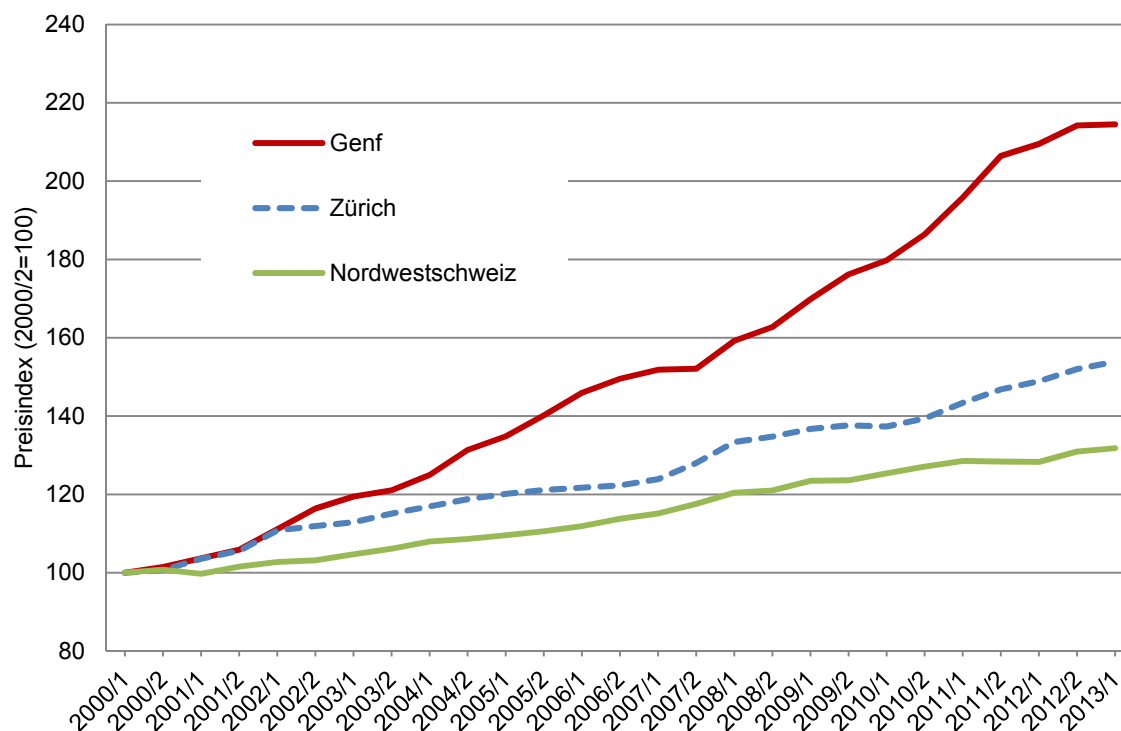
Die Preise für Mietwohnungen sind vor allem in der Region Genfersee stark gestiegen

Der wichtigste Knappheits-Indikator für Wohnraum ist dessen Preis. Hier müssen jedoch die einzelnen Segmente des Schweizer "Wohnungsmarkts" gesondert betrachtet werden. Besonders wichtig ist die Unterscheidung zwischen dem Markt für Wohneigentum und dem Markt für Mietwohnungen. Gesamtschweizerisch betrug der Anteil von Wohneigentümer-Haushalten an den gesamten Wohnungen 2012 nur 37,2% (BFS), was im internationalen Vergleich sehr gering ist. Allerdings gibt es beträchtliche räumliche Unterschiede. In den Städten ist die Wohneigentumsquote nämlich noch um einiges tiefer als im schweizerischen Mittel, in der Stadt Zürich beträgt der Wohneigentümer-Anteil beispielsweise nur ca. 12% (Schellenbauer 2011). Deshalb ist vor allem die Entwicklung der Mietpreise wichtig. Die Abbildung 62 zeigt, dass die Preise für neue bzw. neu vermietete Wohnungen vor allem in der Genfersee-Region stark gestiegen sind.⁸² Hier haben sich die Mietpreise im betrachteten Zeitraum mehr als verdoppelt. Im Raum Zürich stiegen sie im gleichen Zeitraum um gut die Hälfte und in der Region Nordwestschweiz um knapp einen Drittel.

⁸² Die Region Genfersee umfasst Genf sowie die an den Genfersee angrenzenden Gebiete der Waadt (MS-Regionen 105, sowie 84 bis 88), die Region Zürich den gesamten Kanton Zürich sowie den Kanton Schaffhausen. Die Region Nordwestschweiz i.W. die beiden Basler Kantone, Solothurn und den Aargau.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 62: Angebotspreise für Mietwohnungen



Quelle: Wüest & Partner

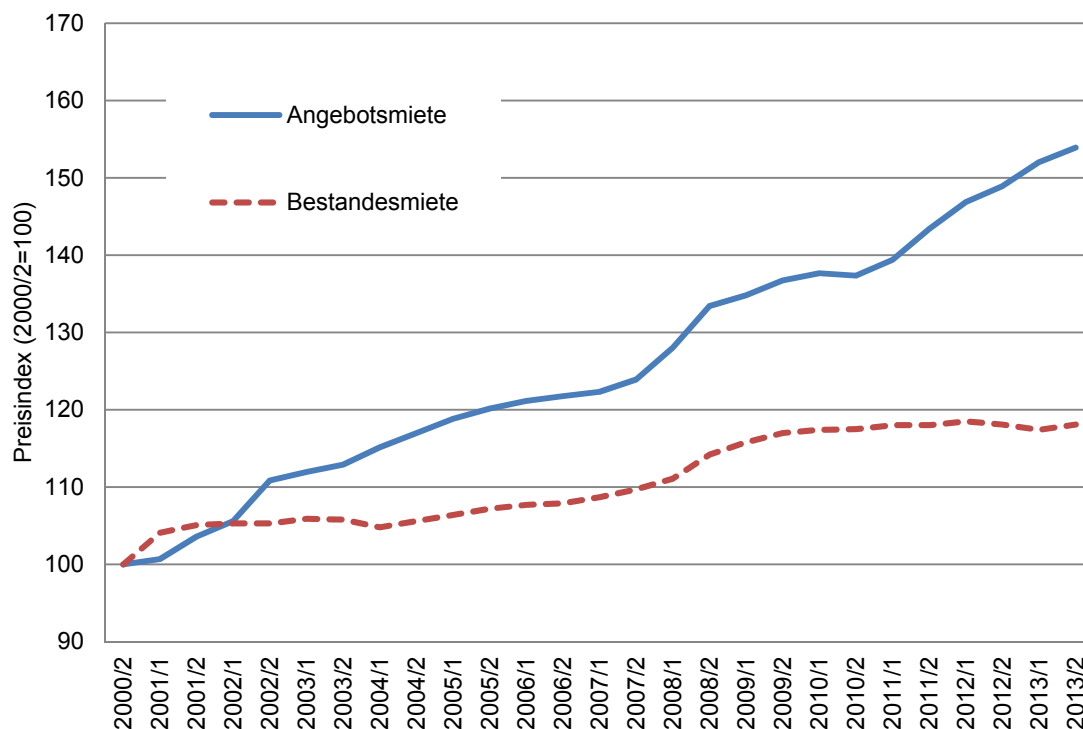
Für viele städtische Mieter sind jedoch die Bestandesmieten ausschlaggebend

Viele städtische Mieter leben jedoch schon längere Zeit in der gleichen Wohnung und sind deshalb von diesen Preisbewegungen u.U. gar nicht betroffen. Schellenbauer (2011) geht beispielsweise davon aus, dass in Zürich zwei Drittel der Mieter von privat vermieteten Wohnungen langjährige Mieter sind. Für diese ist deshalb die Entwicklung der Bestandesmieten relevant. Da das Schweizer Mietrecht auf dem Konzept der Kostenmiete beruht, liegen Bestandesmieten tendenziell unter den Mieten neu vermieteter Wohnungen.⁸³ Wie die Abbildung 63 für das Beispiel Zürich zeigt, sind die Preissteigerungen der Bestandesmieten um einiges schwächer ausgefallen und haben seit 2009 praktisch stagniert (sie sind per Gesetz an das Zinsniveau gekoppelt). In einigen Städten spielt auch der gemeinnützige Wohnbau eine Rolle. Auch die so wohnenden Personen sind von den jüngsten Preissteigerungen nicht betroffen, da sich die Mietzinsentwicklung beim gemeinnützigen Wohnungsbau am Grundsatz der Kostenmiete orientieren muss. In Zürich umfasst dieser z.B. ca. 25% des gesamten Wohnungsbestandes. Gemeinnützige Wohnungen sind in Zürich 30-50% günstiger als normale neu ausgeschriebene Wohnungen (Schellenbauer 2011).

⁸³ In Zürich beträgt die Differenz zwischen den Preisen schätzungsweise 5%-15%, je nach Grösse der Wohnung, vgl. Schellenbauer (2011:27).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 63: Entwicklung der Angebots- und Bestandesmieten in Zürich



Quellen: Wüest & Partner, Zürcher Städteindex der Mietpreise⁸⁴

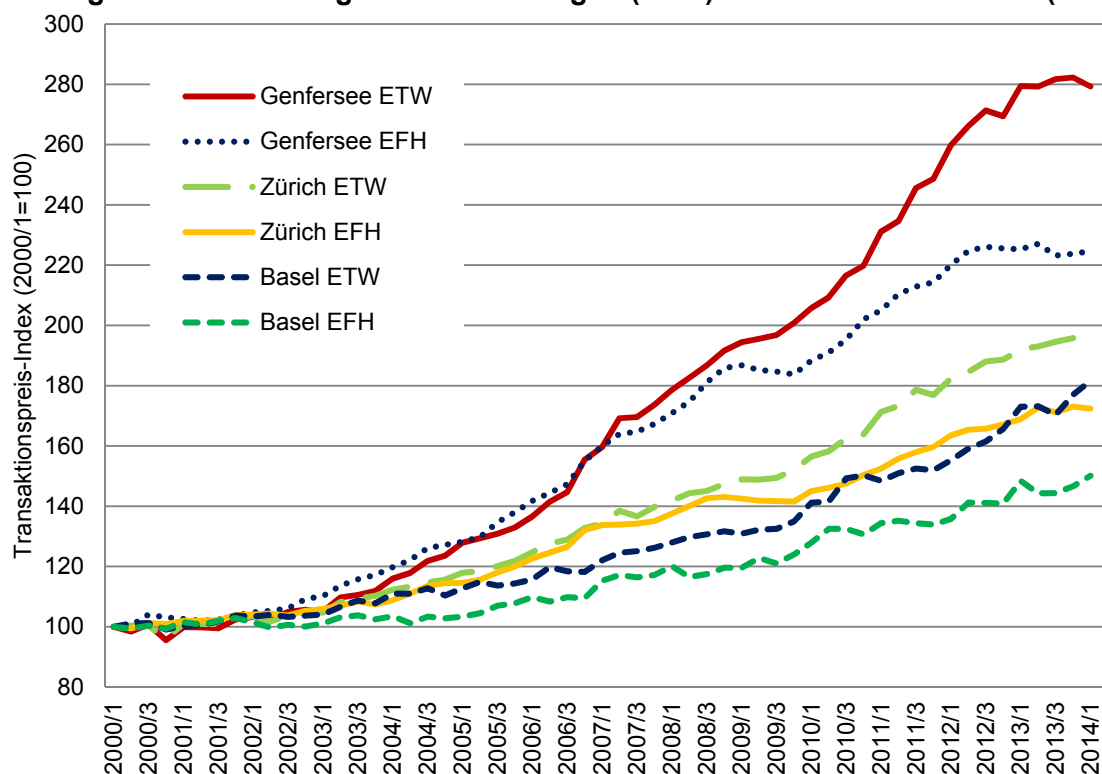
Die Preise für Wohneigentum sind am stärksten gestiegen

Die Preise für Wohneigentum (Wohnungen und Einfamilienhäuser) schlussendlich sind zwischen 2000 und 2014 in allen Regionen um mindestens die Hälfte angestiegen, wobei die regionalen Unterschiede sehr gross sind (Abbildung 64). In der Region Genfersee sind die Preise mit Abstand am stärksten gestiegen, gefolgt von Zürich und der Region Basel. Ebenfalls ist zu bemerken, dass die Preise für Eigentumswohnungen in allen Regionen stärker gestiegen sind, als die Preise für Einfamilienhäuser. Die Preise für Wohneigentum sind stärker gestiegen als die Angebotspreise für Mieten.

⁸⁴ Der Index für die Bestandesmieten bezieht sich nur auf die Stadt Zürich, derjenige für die Angebotsmieten jedoch auf die ganze Region (wie Fussnote 4). Der Vergleich ist deshalb nicht ganz korrekt. Bei einem korrekten Vergleich dürfte die Distanz allerdings eher noch grösser sein, da die Angebotsmieten in der Stadt Zürich höher liegen dürften.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Abbildung 64: Preise für Eigentumswohnungen (ETW) und Einfamilienhäuser (EFH)



Quellen: Wüest&Partner (Genfersee, Zürich), Fahrländer (Basel)⁸⁵

Fazit

Starke Preissteigerungen gab es also v.a. bei den neu vermieteten Wohnungen und beim Wohneigentum. Der Anstieg bei den Bestandesmieten war hingegen moderat. Von den Preisanstiegen betroffen sind deshalb v.a. Neumieter und neue Wohneigentümer. Viele Haushalte sind davon jedoch nicht betroffen (Mieter, die in den letzten Jahren Wohnung nicht gewechselt haben, Haushalte, die vom gemeinnützigen Wohnbau profitieren). Und langjährige Immobilienbesitzer profitieren von den Preissteigerungen.

Ursachen der Knappheit

Bevölkerungswachstum erhöht die Nachfrage nach Wohnraum

Angebot und Nachfrage nach Wohnraum sind von zahlreichen Faktoren abhängig. So wird die Nachfrage - neben der Demographie - vor allem vom Zinsniveau, der Einkommensentwicklung und den Preiserwartungen bestimmt. Angebotsseitig spielen hauptsächlich die Entwicklung der Produktionskosten (Löhne, Kosten der sonstigen Produktionsinputs) und die Bodenpreise eine Rolle. Zudem sind die unter dem Begriff "Wohnungsmarkt" subsumierten, miteinander verknüpften Märkte von verschiedensten Regulierungen geprägt, welche Angebot und Nachfrage (und somit die Preisentwicklung) ebenfalls beeinflussen.⁸⁶

⁸⁵ Die Region Basel umfasst die beiden Kantone Baselland und Baselstadt sowie Teile des Aargaus und Solothurns (MS-Regionen 25, 47 bis 49 und 75). Zürich und Genf wie Fussnote 4.

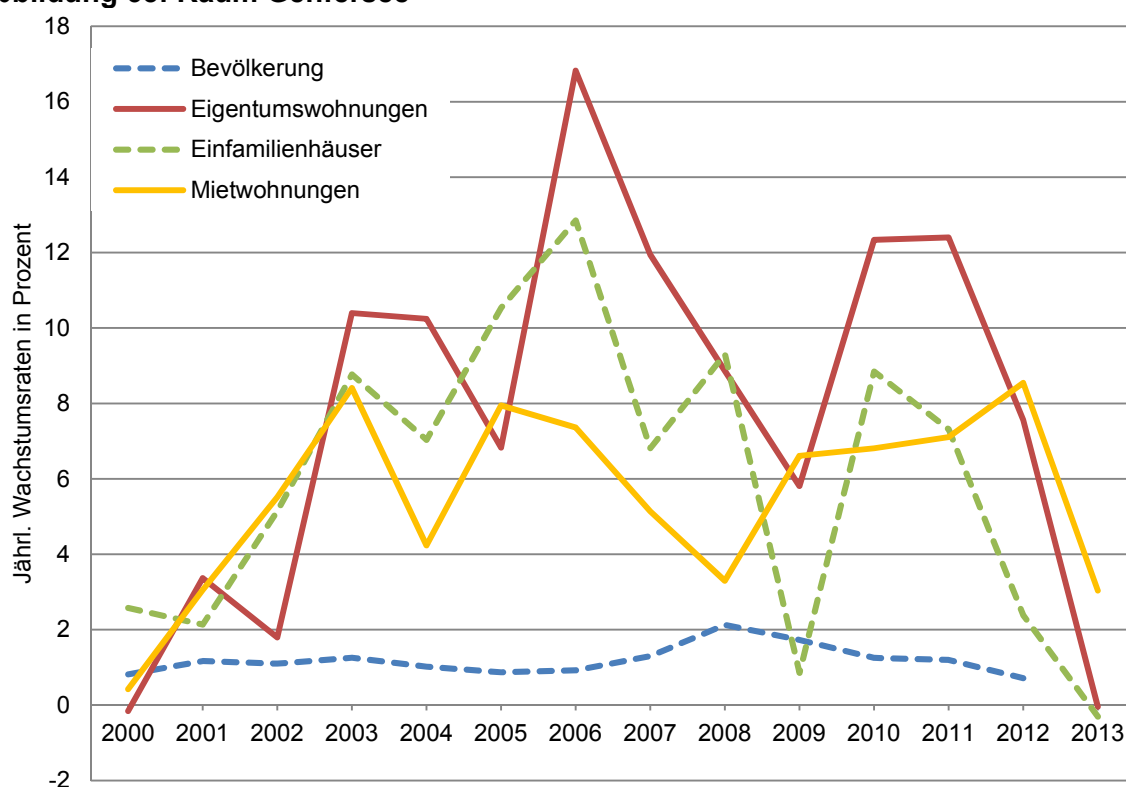
⁸⁶ Zu nennen sind die Bau- und Zonenordnungen sowie das Raumplanungsgesetz (Bodenmarkt), Bauvorschriften, Bewilligungsverfahren und Branchennormen (Baumarkt), die Selbstregulierung der Banken sowie der antizyklischer Kapitalpuffer (Hypothekarmarkt), die Subventionen für Sanierungen, das Lex Koller sowie die Denkmalpflege (Markt für Liegenschaften), das Mietrecht sowie die Wohnraumförderung (Mietwohnungen) sowie das Steuerrecht und die Möglichkeit des Vorbezugs der 2. Säule (Wohneigentum).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Es ist jedoch nur ein Faktor unter anderen...

Da das Angebot für Wohnraum u.a. wegen der relativ langen Erstellungszeit von Immobilien in der kurzen Frist relativ starr ist (vgl. Steiner 2010), ist es naheliegend, die Ursachen für die starken Preissteigerungen vornehmlich auf der Nachfrageseite zu suchen. Der konkrete Beitrag des Bevölkerungswachstums zu den Preissteigerungen ist jedoch schwierig abzuschätzen. Dies zeigt sich bei einem Vergleich der Wachstumsraten der Bevölkerung mit denen der Preise für die Genfersee-Region (die Abbildungen für die anderen zwei Regionen sehen ähnlich aus). Während das Bevölkerungswachstum relativ konstant bei 1-2% pro Jahr liegt, sind die Preisschwankungen demgegenüber viel stärker und es ist kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den beiden Variablen erkennbar. Die starken Preisbewegungen müssen also noch andere Ursachen haben. Bis 2008 dürften die Anstiege vor allem durch die gute Konjunktur sowie zunehmende Präferenzen für das urbane bzw. stadtnahe Wohnen getrieben sein. Nach dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise kamen die ausserordentlich tiefen Zinssätze, ein verändertes Anlegerverhalten sowie die weiterhin hohe Attraktivität der Schweiz im Vergleich zu den von der Wirtschaftskrise betroffenen Ländern als Faktoren hinzu.⁸⁷

Abbildung 65: Raum Genfersee



Quelle: BFS

und eine Zunahme der Bevölkerung muss nicht automatisch zu einer

Es ist weiter darauf hinzuweisen, dass - wie beim Wirtschaftswachstum generell - eine Zunahme der Bevölkerung nicht automatisch zu einer Knappheit an Wohnungen führen muss. Die bestehende Wohn- bzw. Siedlungsfläche kann auch effizienter genutzt werden, was bei steigen-

⁸⁷ Vgl. Hauri (2013), Müller (2011), OECD (2013b), S. 20-22.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Knappheit an Wohnungen führen den Preisen eigentlich der Fall sein sollte. Tatsächlich ist die durchschnittliche Wohnfläche pro Person in der Schweiz zwischen 2000 und 2012 von etwa 43 m² auf 45 m² zwar leicht angestiegen, in den städtischen Gebieten (Kantone Genf und Basel-Stadt) ist sie im gleichen Zeitraum hingegen gesunken bzw. stagniert (Stadt Zürich; Tabelle 7). Es gibt also durchaus Anzeichen, dass die starken Preisanstiege mit einer effizienteren Wohnraumnutzung verbunden sind.⁸⁸

Tabelle 7: Durchschnittliche Wohnfläche pro Bewohner

	Schweiz	Kt. Genf	Kt. Basel-Stadt	Stadt Zürich
2000	43	40	46	41
2012	45	38	42	41

Quellen: BFS, Statistisches Amt der Stadt Zürich

Beitrag des Regulierungsumfelds zu den Preissteigerungen

Im Hinblick auf möglichen politischen Handlungsbedarf stellt sich v.a. die Frage, inwiefern die verschiedenen Regulierungen der mit dem Wohnen zusammenhängenden Märkte zur festgestellten Knappheit in den städtischen Gebieten beitragen. Eine Analyse des Genfer Wohnungsmarktes legt nahe, dass der regulatorische "Beitrag" zu den Preissteigerungen erheblich sein kann.⁸⁹ Gemäss den Autoren führten in Genf die Kombination von beschränkten Bauzonen, Bodenpreis- und Renditevorschriften sowie strengen Vorschriften für Renovationen und Umbau dazu, dass zu wenig gebaut und renoviert wird und die bestehenden Wohnungen schlecht unterhalten werden. Auf der Nachfrageseite hätten Mietpreiskontrollen zu einer starken Segmentierung des Wohnungsmarktes zwischen Bestandesmietern und Neumieter geführt, was wiederum die Preisanstiege verstärkt sowie ausgeprägte "Lock-in"-Effekten nach sich gezogen habe (d.h. die Mieter bleiben sehr lange in ihren Wohnungen, da sie bei einem Umzug mit starken Mietzinsaufschlägen rechnen müssen).

Aus politischer Sicht muss zudem darauf hingewiesen werden, dass die Forderungen nach günstigem Wohnraum und niedrigen Mieten - wie Schellenbauer (2011) ausführt - in einem Spannungsverhältnis mit anderen politischen Zielen, beispielsweise mit der Bewahrung der Landschaft (gegen die "Zersiedelung") und dem Bevölkerungswachstum stehen. In den letzten 40 Jahren sei dieser Zielkonflikt vor allem dadurch gelöst worden, "dass die Belastung durch Wohnkosten mittels eines hohen Bodenverbrauchs (teilweise im Verbund mit Zersiedelung) tief gehalten wurde." Wird ein solches Wohnmodell jedoch politisch nicht mehr akzeptiert, so ist mit höheren Immobilienpreisen bzw. einer dichteren Siedlungs- und/oder Wohnstruktur zu rechnen.

⁸⁸ Ebenfalls interessant in diesem Zusammenhang wäre die Entwicklung von Dichtmassen wie der Anzahl Personen pro Hektar Wohnareal (für Wohnen benutzte Grundfläche). Die Daten der BFS-Arealstatistik (2013c) decken den erforderlichen Zeitraum allerdings nur sehr unzureichend ab. Für Genf stammen die letzten verfügbaren Daten von 2004, für Basel von 2005 und für Zürich von 2007. Deshalb wird auf eine Darstellung verzichtet.

⁸⁹ Vgl. Credit Suisse (2014). "Immobilienmarkt 2014. Strukturen und Perspektiven", S. 25-30.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Handlungsbedarf

Stossrichtungen für weitere Abklärungen

Im Zusammenhang mit der Wohnungsknappheit könnten drei konkrete Stossrichtungen für weitere Abklärungen weiterverfolgt werden:⁹⁰

1. Eine Analyse, wieso die Angebots-Elastizität für Wohnraum in der Schweiz so tief ist und welche Rolle der Regulierungsrahmen dabei spielt

Begründung: Je schneller das Angebot für Wohnraum auf Veränderungen der Nachfrage reagieren kann, desto geringer fallen die Preissteigerungen aus. Offenbar ist die Elastizität des Wohnraum-Angebots in der Schweiz im OECD-Vergleich besonders tief (vgl. Andrews 2010). In diesem Bereich hat sich die Aktivität des Bundes bis jetzt vor allem auf Massnahmen im Bereich der interkantonalen Harmonisierung bzw. Vereinfachung der Bau- und Planungsgesetzgebung konzentriert.⁹¹

2. Eine ökonomische Analyse des Schweizer Mietrechts

Begründung: Dass die Preisanstiege beim Wohneigentum bzw. den Angebotsmieten nach einer Zunahme der Nachfrage so stark ausfallen, hat auch damit zu tun, dass sich die neue Nachfrage auf ein relativ kleines Segment konzentriert. Ein Grossteil der Wohnungen ist, wie oben gezeigt, davon abgeschirmt. Dies hat vor allem mit dem Schweizer Mietrecht zu tun, das sich am Konzept der Kostenmiete orientiert und dadurch zu einer Segmentierung des Wohnungsmarktes zwischen Alt- und Neumieter führt, deren Mieten teilweise stark divergieren können.

Neben den Auswirkungen des Mietrechts auf die Mietpreise wären in diesem Bereich insbesondere zu untersuchen:

- Die Auswirkungen auf die Qualität und Menge der Wohnungen (Bauinvestitionen)
- Umverteilungswirkungen des Mietrechts (v.a. wer wird durch wen subventioniert)

Eine ähnliche Analyse könnte für den gemeinnützigen Wohnungsbau durchgeführt werden.

3. Eine Analyse des Zusammenhangs zwischen baulichen Regulierungen und Verdichtung in Städten und Agglomerationen

Die Frage ist hier, ob die in den urbanen Gebieten angetroffenen Bewohnungsdichten (insbesondere der neuen Gebäude) tatsächlich den Preis-Dichte-Präferenzen der Haushalte bzw. Bau-Investoren entsprechen (die berühmte "Dichte-Aversion") oder ob gewisse höhere-Dichte-tiefer-Preis-Kombinationen durch bestimmte Regulierungen (z.B. Ausnutzungsziffer, Denkmalschutz) verhindert werden.

⁹⁰ Auf bereits in anderen Kapiteln identifizierten Handlungsbedarf im Bereich des Wohnens wird hier nicht weiter eingegangen. Es ist v.a. zu denken an die fehlende Kostenwahrheit im Verkehr, welche das Wohnen entfernt vom Arbeitsplatz künstlich verbilligt und damit die dortigen Immobilienpreise in die Höhe treibt. Ebenso an die Verzerrungen bei der Immobilienfinanzierung im Steuerrecht (s. Kapitel Resilienz).

⁹¹ Vgl. SECO (2011): Die administrative Entlastung von Unternehmen: Bilanz 2007-2011 und Perspektiven 2012-2015, S. 45-47.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Eine systematische ökonomische Analyse der sonstigen Regulierungen, welche den Schweizer Wohnungsmarkt beeinflussen (vgl. Fussnote 66), wäre generell sehr lohnenswert. Diese sollte zunächst aufzeigen, welche Probleme (Marktversagen) mit den einzelnen Regulierungen gelöst bzw. welche Ziele damit erreicht werden sollen. Zweitens wären die ökonomischen Auswirkungen und die Wirksamkeit der Regulierungen darzulegen. Die Literatur zur politischen Ökonomie der Immobilien-Regulierung wäre ebenfalls auszuwerten.

6.4 Infrastrukturen

Kapazitäten auf dem Prüfstand

Bei der Diskussion des Wirtschaftswachstums, insbesondere im Zusammenhang mit der Zunahme der Bevölkerung, muss auch die Problematik der Infrastrukturen betrachtet werden. Eine steigende Bevölkerungszahl bedeutet nämlich einen zunehmenden Druck auf die Nutzung der Infrastrukturen, sowohl im Verkehr als auch bei der Energie und der Telekommunikation. Diese steigende Nachfrage bringt wesentliche Herausforderungen für die Zukunft mit sich.

Dass die Infrastrukturnetze eine notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Prosperität der Gesellschaft sind, ist allgemein anerkannt.⁹² Die Entwicklung leistungsfähiger Infrastrukturen zur Gewährleistung einer maximalen Versorgung stösst jedoch an ihre Grenzen und verursacht wesentliche externe Kosten, da die Ressourcen manchmal ineffizient und nicht nachhaltig verwendet werden.

Gemäss der Infrastrukturpolitik des Bundesrates müssen die Aspekte der wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit als Grundlage für die Überlegungen zur Zukunft der Netzwerke dienen (Bundesrat 2010a). Die optimale Nutzung der bestehenden Kapazitäten ist gegenüber der beliebigen Entwicklung neuer Infrastrukturen zu bevorzugen.

Laut Schätzungen kostet die Erhaltung der Infrastrukturen in der Schweiz jährlich zwischen 17.4 und 20.5 Milliarden Franken (Schalcher *et al.*, 2011). Die Sicherheit der Finanzierung der Erhaltung und der Erweiterung der Infrastrukturen variiert je nach betroffenem Bereich. So sind die Stromversorgung oder die Abwasserentsorgung Beispiele für eine nachhaltige Finanzierung, die durch Abgaben gemäss dem Verbraucherprinzip sichergestellt wird. Die Finanzierung des Verkehrssektors stellt jedoch einige Herausforderungen für die Zukunft. Der individuelle Strassenverkehr finanziert sich mittels zweckbestimmter Einnahmen und Steuereinnahmen der öffentlichen Hand. Der öffentliche Bahnverkehr hingegen wird durch die Einnahmen der Verkehrsbetriebe und durch Beiträge der öffentlichen Hand finanziert.

⁹² Siehe die 2011 veröffentlichte Studienreihe im Auftrag des SECO zum Thema "Produktivität und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen", Strukturberichterstattung Nr. 48.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Vom Bevölkerungswachstum besonders stark betroffene Infrastrukturen

In der öffentlichen Diskussion, insbesondere zu den Auswirkungen des Wachstums, werden vorwiegend die Infrastrukturen des Strassen- und Bahnverkehrs thematisiert. Überfüllte Züge und Staus zu den Stosszeiten betreffen zahlreiche Bürger und Unternehmen. Daher befasst sich dieses Kapitel spezifisch mit diesen Infrastrukturtypen.

Andere Netzwerke wie die Telekommunikation, die Elektrizität oder das Gasnetz sind natürlich auch von einer zunehmenden Verwendung durch eine grössere Zahl von Nutzern betroffen, ihre Kapazitäten können jedoch der wachsenden Nachfrage angepasst werden und werden nicht als kritisch beurteilt. Im Fernmeldebereich müssen bei der Versorgung von Randregionen mit Hochbreitband Angebot und Nachfrage beobachtet werden, um negativen Entwicklungen in der Zukunft gegebenenfalls entgegensteuern zu können. Zudem muss die Diskriminierungsfreiheit in der Datenübertragung grundsätzlich gegeben sein, um die Entwicklung von Innovationen im Fernmeldebereich nicht zu beeinträchtigen. Die Flughafeninfrastruktur wird in ihrer Kapazität beschränkt bleiben und ein kontinuierliches Wachstum nicht langfristig tragen können. Zusätzliche Beschränkungen bei den Betriebsbedingungen von Flughäfen würden ein Risiko für die Entwicklung des Luftverkehrs darstellen und dadurch indirekt die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz bremsen.

Verkehrsinfrastrukturen

Bestandsaufnahme

Das gute Funktionieren der Verkehrsinfrastrukturen ist eine wesentliche Voraussetzung für eine produktive Wirtschaft. Das Wachstum und die wirtschaftliche Prosperität sind weitgehend davon abhängig. Ein guter Anschluss an die Verkehrsnetze auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene trägt wesentlich zum Erfolg eines Wirtschaftsstandorts bei. Er beeinflusst die Attraktivität der Region für die Haushalte und Unternehmen durch das Transportangebot für Menschen und Güter. In einer Studienreihe im Auftrag des SECO zum Thema Produktivität und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen wurde aufgezeigt, dass die Investitionen in die Verkehrsnetze tatsächlich produktiv sind: Grosse Infrastrukturprojekte verbessern konkret die Erreichbarkeit, was ein statistisch signifikanter Wachstumsfaktor darstellt (Müller *et al.*, 2011).

Die öffentliche Hand ist im Bereich der Verkehrsinfrastrukturen besonders stark engagiert. Diese machen einen wesentlichen Teil der vom Staat finanzierten Investitionen aus. 2010 haben der Bund, die Kantone und die Gemeinden einen Betrag von 16,6 Milliarden Franken für den Verkehr ausgegeben, was rund 11 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben entspricht. Damit ist der Verkehr der drittgrösste Ausgabenposten, nach der Bildung und der sozialen Sicherheit (BFS 2013e). Das Schweizer Verkehrsnetz ist im internationalen Vergleich stark entwickelt; es nimmt gegen 3 Prozent des nationalen Gebietes und rund ein Drittel der Siedlungsflächen ein (BFS 2013e).

Ein zu optimierendes Verkehrsmanagement

Aufgrund der wachsenden Bevölkerung ist die Schweiz mit einer steigenden Mobilitätsnachfrage im Strassen- und Bahnverkehr konfrontiert, welche die Verkehrsinfrastrukturen immer stärker fordert. Im privaten motorisierten Strassenverkehr haben sich die Verkehrsleistungen zwischen 1970 und 2011 praktisch verdoppelt (BFS 2013e). Beim Waren-

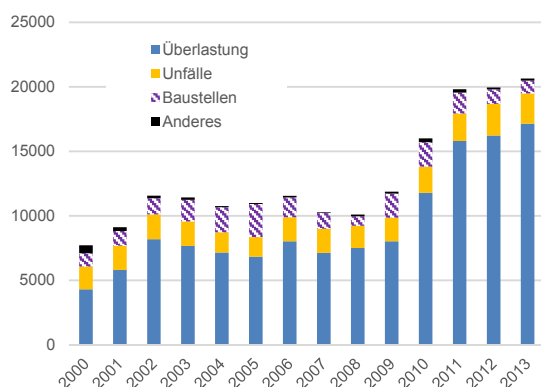
Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

transport beläuft sich die Zunahme der Verkehrsleistungen⁹³ in der Periode 1990 bis 2011 auf 39 Prozent, d.h. 4 Prozent mehr als der Anstieg des realen BIP über die gleiche Zeitperiode. Eine in der Schweiz wohnhafte Person legte 2010 täglich eine durchschnittliche Distanz auf Schweizer Gebiet von 36,7 Kilometern zurück, 5 Prozent mehr als im Jahr 2000 (BFS 2013e, S. 52).

Insbesondere zu Stosszeiten wird das Verkehrsnetz immer stärker gefordert, was zu Staus, überfüllten Zügen und Verspätungen führt. So verursachte die Verkehrsüberlastung 2013 gegen 17'000 in Staus auf den Nationalstrassen verbrachte Stunden (Abbildung 66). Ergänzt man die anderen Gründe wie Unfälle oder Baustellen, erreicht das Total der in Staus verlorenen Zeit 2013 über 20'000 Stunden, fast doppelt so viel wie 2008, obwohl es nicht möglich ist, zu bestimmen, in welchem Umfang der Netto-Anstieg der Zahl aufgezeichneter Stunden im Stau einer echten Zunahme des Verkehrs geschuldet ist. Ein wesentlicher Teil dieser Nettozunahme ist wohl auf eine bessere Verkehrszählung zurückzuführen. Das Problem der Überlastung im Strassenverkehr wurde auch von der OECD in ihrem Länderbericht zur Schweiz 2011 festgehalten (OECD 2011a). Der Verkehrszunahme muss Abhilfe geschaffen werden, umso mehr, als die Verkehrsüberlastung auch wesentliche externe Kosten verursacht, die zu Lasten der Gemeinschaft gehen.

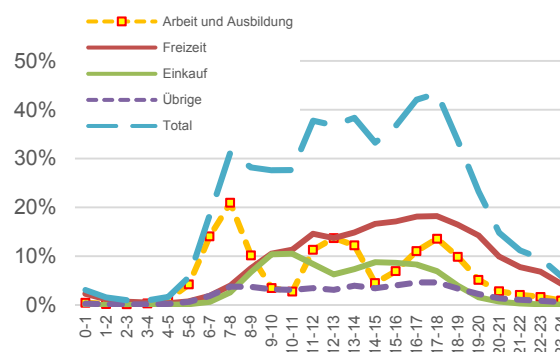
Die Verkehrsintensität während des Tages wird durch die Wegstrecken der Pendler geprägt, die an ihren Arbeits- oder Studienort fahren, unabhängig vom Verkehrsmittel (Abbildung 67). Jedoch nimmt auch der Freizeitverkehr laufend zu. 2010 machte der Freizeitverkehr rund 40 Prozent der zurückgelegten Distanzen aus. Der Pendlerverkehr erklärt die Stosszeiten am Morgen, Mittag und Abend, obwohl am Abend auch der Freizeitverkehr eine wichtige Rolle spielt. Es ist allerdings interessant, festzustellen, dass die Auslastung der Verkehrskapazitäten ausserhalb der Stosszeiten bei weitem nicht optimal ist. So erreicht im Bahnverkehr die durchschnittliche Auslastung auf den grossen Linien knapp 31 Prozent und im Regionalverkehr nur 22 Prozent (SBB 2014).

Abbildung 66: Ausmass der Staus auf dem Nationalstrassennetz in Stunden



Quelle: ASTRA

Abbildung 67: Verkehrsspitzen nach Fahrzweck in 2010, Tagesdurchschnitt, Anteil der Bevölkerung unterwegs



Quellen: BFS, ARE

⁹³ Die Verkehrsleistungen werden in Tonnenkilometern ausgedrückt, sie berücksichtigen somit das Gewicht der transportierten Waren und die zurückgelegten Distanzen.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Eine schwer zu kontrollierende Kostenspirale

Das Transportangebot und die Transportnachfrage sind eng miteinander verbunden und verstärken sich gegenseitig, was zu einer schon auf mittlere Sicht schwer zu kontrollierenden Kostenspirale führen kann. Die Tatsache, dass der Verkehr weitgehend durch fiskalische Mittel subventioniert wird, verbunden mit einem abnehmenden Grenznutzen der zusätzlichen Angebote, führt zu immer höheren Kosten für die öffentliche Hand. Die Nutzer kennen die effektiven Kosten der Leistungen nicht, und die verfälschten Preise können die Nachfrage nicht eindämmen. Laut den letzten verfügbaren Zahlen der Transportrechnung von 2005 beträgt der Gesamtkostendeckungsgrad für den Strassenverkehr 92 Prozent und erreicht noch 90 Prozent, wenn man die Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen beim öffentlichen Strassenverkehr nicht mitberücksichtigt (BFS 2009). Im Schienenverkehr liegt der Gesamtkostendeckungsgrad bei 93 Prozent, fällt jedoch bei Nicht-Berücksichtigung der öffentlichen Abgeltungen auf 66 Prozent. Die Zahlen für den Schienenverkehr wurden 2011 aktualisiert. Laut der volkswirtschaftlichen Rechnung der Schweizerischen Eisenbahnrechnung 2011 beträgt der Kostendeckungsgrad im Schienenverkehr 40,9 Prozent, während diese Zahl in der betriebswirtschaftlichen Rechnung 103,8 Prozent erreicht (BFS 2013f).⁹⁴ Bei Nicht-Berücksichtigung der externen Kosten weist die Strassenrechnung einen Kostendeckungsgrad von 118 Prozent durch die Strassennutzer auf (BFS 2013g).

Betrachtet man die vom Verkehr verursachten externen Kosten, zeigen die neusten Zahlen des ARE (2014b), dass der Verkehr insgesamt rund 9 Milliarden Franken an externen Kosten verursacht hat, der Strassenverkehr 7.7 Milliarden und der Schienenverkehr 0,7 Milliarden. Beim Strassenverkehr verursachen die Unfälle und die Auswirkungen auf die Gesundheit mit 25 bzw. 23 Prozent die grössten externen Kosten (BFS 2013e). Beim Schienenverkehr sind die Auswirkungen auf die Gesundheit und auf Natur und Landschaft mit 29 bzw. 24 Prozent der externen Kosten die wichtigsten Kategorien.

Wesentliche Auswirkungen auf die Umwelt und die Landschaft

Die Entwicklung der Verkehrswege hat das Wachstum der Agglomerationen vom Zentrum in die Peripherie begünstigt. Diese Entwicklung führt jedoch zu einer zunehmenden Zersiedelung und damit zur zunehmenden Zerschneidung der Landschaft sowie zu wesentlichen Pendlerströmen.⁹⁵ 2011 waren 9 erwerbstätige Personen von 10 Pendler und 69 Prozent üben ihre Erwerbstätigkeit ausserhalb ihrer Wohngemeinde aus (BFS 2013e S. 55). Vor allen Erweiterungen oder Neubauten ist daher die Optimierung der bestehenden Infrastrukturen zu favorisieren. Diese Optimierung ist jedoch kein Allheilmittel und Investitionen sind nötig, insbesondere um die Engpässe im Nationalstrassennetz zu beheben.⁹⁶ Das Raumkonzept Schweiz legt daher den Schwerpunkt auf die Koordination

⁹⁴ «Die Ergebnisse der Eisenbahnrechnung werden aus zwei verschiedenen Blickwinkeln präsentiert: Der betriebswirtschaftlichen und der volkswirtschaftlichen Rechnung. Die betriebswirtschaftliche Rechnung basiert auf den Buchhaltungsergebnissen der Bahnen und zeigt auf, wie gut sie mit ihren Einnahmen und den Beiträgen der öffentlichen Hand ihre Kosten decken. In der volkswirtschaftlichen Rechnung wird berechnet, wie viel der Verkehrsträger «Schiene» aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kostet, das heisst, wenn man davon ausginge, dass die Eisenbahnunternehmen ihre Kosten für Infrastruktur und Verkehr mit Darlehen zu Marktbedingungen selbst finanzieren müssten.» (BFS 2013f, S. 5).

⁹⁵ Unter Pendler ist eine Person zu verstehen, die ihren Wohnsitz verlässt, um sich an ihren Arbeitsplatz zu begehen.

⁹⁶ Siehe zweite Programmbotschaft zur Beseitigung der Engpässe im Nationalstrassennetz (<http://www.astra.admin.ch/dokumentation/00109/00113/00491/index.html?lang=de&msg-id=52141>).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

zwischen Verkehr, Energie und Raumentwicklung (Bundesrat et al., 2012).

Handlungsbedarf

Die steigende Mobilitätsnachfrage ist schwer zu befriedigen, ...

In Zukunft kommen zahlreichen Herausforderungen auf die Schweizer Verkehrsinfrastrukturen zu. Insbesondere bezüglich Unterhalt und Verbesserung. Dies bringt jedoch sehr hohe Investitions-, Betriebs- und Unterhaltskosten mit sich. Sollen sämtliche Forderungen im Zusammenhang mit dem Verkehr befriedigt werden, würde dies vermutlich Steuererhöhungen erforderlich machen. Dies hätte voraussichtlich negative Folgen für die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Die Frage stellt sich auch, ob die beträchtlichen Ressourcen, die für die Beseitigung von Verkehrsengpässen benötigt werden, nicht besser für andere Aufgaben verwendet würden, da die neuen Kapazitäten sehr bald wiederum überlastet sein werden. Die Mobilitätsnachfrage sollte beeinflusst werden, um die Fahrten effizienter über den ganzen Tag hinweg zu verteilen. Die ist mit dem heutigen Tarifsystem beschränkt möglich. Eine Zugfahrt von Punkt A nach Punkt B kostet in der Schweiz unabhängig vom Tag und der Tageszeit, mit kleineren Ausnahmen, gleich viel; ebenso kann man einmal jährlich die Autobahnvignette kaufen und damit praktisch unbeschränkt das Nationalstrassennetz nutzen. Angesichts der letzten Abstimmung, die den Preis der Vignette erhöhen wollte⁹⁷ und der negativen Reaktionen der Bevölkerung auf jede Ankündigung von Preiserhöhungen bei den Zugbilletten (2,3 Prozent ab Dezember 2014, VöV 2014), sind die Nutzer offensichtlich nicht bereit, ohne Gegenleistung mehr zu bezahlen. Die heutige Finanzierung des Unterhalts und des Ausbaus der Infrastrukturen stellt allerdings wesentliche Herausforderungen. Zwar tragen die Vorlage Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) und der Bahninfrastruktur-Fonds (BIF) sowie der geplante Fonds für den Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehr (NAF) zur Einführung neuer Anreize in diesem Sinn bei. Ein Gleichgewicht zwischen einer langfristig nachhaltigen Entwicklung und einem moderaten Steuerlast zu finden, ist eine wesentliche Herausforderung der Wachstumspolitik. Es braucht eine angemessene Finanzierung. Nach wirtschaftlicher Logik soll soweit wie möglich das Verbraucherprinzip beachtet werden. Die Nutzer der Verkehrsmittel sollen nach ihren Bedürfnissen und ihrer Nutzung zu den Kosten beitragen. Ausserdem sollten die externen Kosten des Verkehrs internalisiert und den Nutzern auferlegt werden.

... sie kann jedoch durch eine angepasste Tarifgestaltung beeinflusst werden

Der Kostendeckungsgrad des Schienenverkehrs ist ungenügend, jedoch droht eine zu starke Erhöhung der Tarife, um die Nutzer stärker in die Finanzierung miteinzubeziehen, die Reisenden von der Schiene auf die Strasse zu verlagern und damit die externen Kosten des Strassenverkehrs zu steigern. Um eine solche Verkehrsverlagerung zu verhindern, müsste eine Finanzierungslösung gefunden werden, die alle Verkehrsmittel umfasst, um eine langfristige Finanzierung und eine nachhaltige Entwicklung zu garantieren (Suter *et al.*, 2011). Daher sollte ein *Mobility Pricing*⁹⁸ gleichzeitig und im gleichen Ausmass die Schiene und die

⁹⁷ Eidgenössische Abstimmung vom 24. November 2013.

⁹⁸ Das Mobility Pricing sieht leistungsabhängige Nutzungsgebühren für alle Verkehrsarten vor. Diese Gebühren können von der Anzahl zurückgelegter Kilometer (Verursacherprinzip) und den betroffenen Tageszeiten abhängig

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Strasse betreffen. Die Erfahrungen im Ausland könnten als Diskussionsgrundlagen für die Schweiz dienen. Um aus der Kostenspirale herauszukommen und nicht unbedingt jeder neuen Nachfrage entsprechen zu müssen, ist es nötig, von einer «maximalen Mobilitätsgarantie» zu einer «optimalen Mobilität» zu gelangen (Balmer, 2013).

Eine Mobilitätsgebühr muss die Nutzer dahingehend beeinflussen, ihr Verhalten zu ändern, um die Fahrten über eine längere Zeitperiode hinweg zu verteilen und die externen Kosten im Zusammenhang mit der Verkehrsüberlastung zu den Stosszeiten zu reduzieren. Die OECD empfiehlt ebenfalls die Einführung einer variablen Staugebühr. Durch eine höhere Gebühr in den besonders betroffenen geografischen Zonen und in den Stosszeiten sollte diese zu einer Umverteilung der Transportnachfrage nach Ort und Zeit beitragen. Diese Massnahme muss jedoch mit anderen verknüpft werden, wie etwa der Möglichkeit flexibler Arbeitszeiten, um das Ziel der Optimierung der Verkehrsinfrastrukturen vollständig zu erreichen.

Mobility Pricing ist eine der Massnahmen der Wachstumspolitik 2012-2015

In seiner Wachstumspolitik 2012-2015 hat der Bundesrat eine Massnahme für eine Mobility-Pricing-Strategie festgehalten. Der Konzeptbericht «Mobility Pricing» soll – aufbauend auf den bisherigen Erkenntnissen – als Grundlage für eine politische Diskussion und der Entscheidungsfindung im Hinblick auf die Lösung anstehender Verkehrsprobleme dienen. Der Bericht beinhaltet keinen Auftrag für eine Umsetzung von Mobility Pricing, zeigt aber mögliche Vorgehensweisen (Modellvarianten) für eine denkbare spätere Umsetzung auf.

Zudem sind auch FABI und NAF Massnahmen, welche die Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen fördern sollen.

gemacht werden, um die Nachfrage nach Transportleistungen effizient zu beeinflussen und die Verkehrsströme besser kontrollieren zu können.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

6.5 Umwelt

Wirtschaftswachstum und naturverträgliche Ressourcennutzung

Die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltbelastung ist zentral

Angesichts der physikalischen Grenzen der Erde wird bereits seit langer Zeit die Versorgung mit natürlichen Ressourcen kritisch oder sogar mit grosser Sorge betrachtet. In früheren Zeiten wurde die Befürchtung geäussert, dass eine exponentiell wachsende Bevölkerung auf der Erde nicht unbegrenzt versorgt werden kann und dass soziale Misere die Folgen sind (vgl. Malthus im 19. Jh.). Der Club of Rome zeigte Anfang der 70er Jahre anhand von Szenarienanalysen auf, dass die Menschheit auf dem Weg ist, die natürlichen Kapazitäten der Erde zu übernutzen. Da Lösungen für eine Umkehr viel Zeit bräuchten, müsste die Menschheit frühzeitig auf solche erkennbaren Grenzen reagieren, um einen Kollaps zu verhindern (Limits to Growth, 1972). Obwohl sich seither das weltweite Bevölkerungswachstum abgeschwächt hat, hat die Diskussion rund um natürliche Ressourcen mit dem weltweiten Wirtschaftswachstum im Zuge der Globalisierung und dem zunehmenden Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen nichts an Brisanz verloren. (vgl. z.B. Rockström et al. (2009).

Für eine Diskussion der heutigen Ausgangslage ist eine Differenzierung zwischen auf Märkten gehandelten, natürlichen Rohstoffen (Energieträger, Agrar-, Metall- oder mineralische Rohstoffe) und anderen natürlichen Ressourcen, die sich häufig durch die Charakteristika von öffentlichen Gütern⁹⁹ auszeichnen und für die folglich keine Marktpreise entstehen (z.B. Klimastabilität), hilfreich. Bei letzteren ist eine zusätzliche Unterteilung in lokale (z.B. Schweizer Seen) und globale oder grenzüberschreitende natürliche Ressourcen (z.B. Ozeane, Klima) erforderlich. Globale und grenzüberschreitende Umweltprobleme können nur in internationaler Zusammenarbeit bewältigt werden.

Zustand der natürlichen Ressourcen in der Schweiz und weltweit

Steigende Effizienz beim Einsatz von natürlichen Rohstoffen

Bei den natürlichen Rohstoffen ist es dank technischem Fortschritt bisher gelungen, immer mehr Menschen zu immer geringeren Kosten zu versorgen. Die natürlichen Rohstoffe werden als Waren auf Märkten gehandelt. Antizipieren Marktakteure künftige Knappheit und entsprechend höhere Marktpreise, so investieren sie in neues Know-how oder Technologien entweder zur Erschliessung neuer Vorkommen, Substitution durch andere Rohstoffe oder zur effizienteren Verwendung resp. Produktivitätssteigerung. Für eine gute Wirtschaftspolitik bedeutet dies, die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen. Zu nennen wären beispielsweise durchsetzbare Eigentumsrechte wie Patent- und Investitionsschutz und Innovationsanreize, eine moderne Wettbewerbspolitik und internationale Abkommen zum Beispiel im Bereich Marktzugang (vgl. Einleitungskapitel zum AWB 2008)

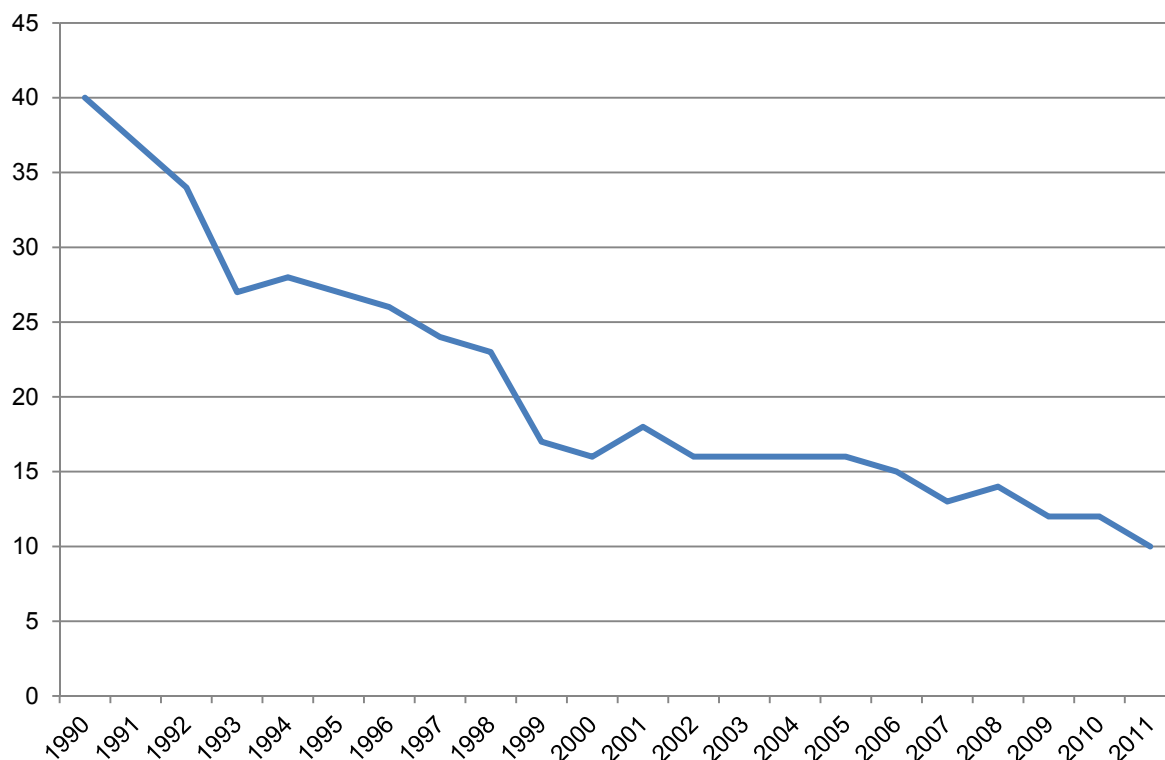
⁹⁹ Öffentliche Güter zeichnen sich durch die „Nichtrivalität im Konsum“ (Konsum eines Gutes beeinträchtigt in keiner Weise den Konsum des gleichen Gutes durch eine andere Person) und die „Nicht-Ausschliessbarkeit vom Konsum“ aus. Diese Merkmale verhindern eine effiziente Allokation der Güter über den Marktmechanismus (Marktversagen).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Herausforderungen bestehen bei den natürlichen Ressourcen, insbesondere dem Klima und der Biodiversität

Betreffend den lokalen natürlichen Ressourcen konnte die Schweiz in den vergangenen Jahre grosse Fortschritte erzielen. Zum Beispiel ist heute die Qualität der Fließgewässer weitgehend gut und die Belastung der Luft hat in vielen Bereichen abgenommen (vgl. Abbildung 68 unten).

Abbildung 68: Schwefeldioxid-Emissionen in 1000 t in der Schweiz



Quelle: Bundesamt für Umwelt BAFU

Dennoch bestehen im Umweltbereich innerhalb der Schweizer Grenzen weiterhin Herausforderungen. Der Umweltbericht Schweiz 2013 hebt diesbezüglich Feinstaub-, Ozon- und Stickoxidbelastungen der Luft, Mikroverunreinigungen der Gewässer und den steigende Druck auf die Biodiversität hervor.

Eine Analyse der Umwelt-Auswirkungen des schweizerischen Konsums in der Zeit von 1996 bis 2011 zeigte, dass die Belastung im Inland im untersuchten Zeitraum zwar abnahm, die Umwelt im Ausland im Gegenzug aber stärker belastet wurde (Frischknecht et al. 2014).

Betreffend den globalen natürlichen Ressourcen gewannen in den letzten Jahrzehnten der Klimawandel und der Verlust der globalen Biodiversität grosse wissenschaftliche und gesellschaftliche Aufmerksamkeit. Angesichts erwarteter gravierender Folgen des Klimawandels und des Rückgangs der Biodiversität können Klimastabilität und intakte Ökosysteme als wesentliche Grundlage für die menschliche Wohlfahrt und das Wirtschaftswachstum betrachtet werden. Bei Abwesenheit eines Preises

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

für die Treibhausgasemissionen und unregulierter Nutzung von Ökosystemleistungen¹⁰⁰ stellt sich jedoch die Frage, welche regulatorischen Rahmenbedingungen notwendig sind, dass rechtzeitig genügend Kapital (Technologien, Know-how) aufgebaut wird und die ökologische Tragbarkeit des künftigen Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums gewährleistet bleibt. Wie die folgenden Abschnitte am Beispiel der Klimapolitik zeigen, ist bei globalen natürlichen Ressourcen ein international koordiniertes Vorgehen eine zentrale und herausfordernde Aufgabe, da die Schweiz nicht alleine eine Lösung herbeiführen kann.

Herausforderungen und Handlungsoptionen der Schweiz am Beispiel Klima

Substanzielle Reduktion der Treibhausgasemissionen sind notwendig

Die jüngsten Berichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) bestätigen, dass die Klimaerwärmung eindeutig feststellbar ist und dass die menschlichen Einflüsse die dominierende Ursache dafür sind.¹⁰¹ Um die globale Erwärmung auf durchschnittlich 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen,¹⁰² müssten bis zur Mitte des 21. Jh. die menschlichen Treibhausgasemissionen weltweit substanziell reduziert werden. Das impliziert eine wesentliche Umstellung der Energiesysteme und der Landnutzung. Die geschätzten Kosten¹⁰³ einer Reduktion der Treibhausgasemissionen mit den verfügbaren Technologien liegen am Ende des 21. Jh. im Bereich von 3 - 11% des Konsums.

Dafür ist eine international koordinierte Klimapolitik unabdingbar

Da es aufgrund der frei zugänglichen Atmosphäre keine Ausschliessbarkeit und keine Rivalität in der Deponie von Treibhausgasen in der Atmosphäre gibt (Marktversagen) muss bei Fehlen von verbindlichen internationalen Abkommen mit Trittbrettfahren gerechnet werden. Wenn nur ein Teil der Länder Emissionsreduktionen beschliesst, haben die restlichen Länder einen gewissen wirtschaftlichen Anreiz, ihre Treibhausgasemissionen auszuweiten (sog. Carbon-Leakage). Aus dieser Überlegung kann zwar keine Legitimation für klimapolitische Passivität bei Fehlen ausreichender internationaler Abkommen abgeleitet werden. Sie zeigt aber, dass für eine wirksame internationale Klimapolitik eine starke Koordination der Politik gefordert ist. Die Herausforderung ist dabei das Finden eines Konsenses über eine faire Verteilung der mit der Emissionsreduktion einhergehenden Kosten.

Wirtschaftswachstum vereinfacht Klimaverhandlungen

Fortschritte bei solchen internationalen Verteilungsfragen sind in einem weltwirtschaftlich prosperierenden Umfeld einfacher zu erreichen als in Zeiten von Stagnation oder Rezession. Kosten der Emissionsreduktion lassen sich politisch einfacher mit zusätzlich generiertem Einkommen decken als mit dem Entzug von bestehendem Einkommen. Demgegenüber steigt der Ausstoss von Treibhausgasemissionen mit einer wachsenden Wirtschaft immer noch an, wenn keine absolute Entkoppelung erreicht wird. Andererseits ist jedoch auch zu beachten, dass sich Wachstum regelmässig positiv auf Innovation und Investitionen in umweltfreundliche Technologien auswirkt.

¹⁰⁰ Biodiversität - die Vielfalt der Arten, Gene und Lebensräume - liefert durch natürliche Prozesse sogenannte Ökosystemleistungen, die zum Beispiel Luft oder Wasser reinigen.

¹⁰¹ Intergovernmental panel on climate change (IPCC), 2013: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, www.ipcc.ch.

¹⁰² Bei einer Klimaerwärmung über 2°C werden grosse negative Auswirkungen erwartet.

¹⁰³ IPCC, 2014: Summary for Policymakers, In: Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, p. 15.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Ein internationales Engagement der Schweiz ist nötig Die Schweiz engagiert sich als verlässlicher Partner in den internationalen Organisationen und ist bereit, sich im Rahmen internationaler Vereinbarungen zu einem massgeblichen Beitrag zur Schonung natürlicher Ressourcen zu verpflichten.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht haben insbesondere internationale Verpflichtungen oder Vereinbarungen eine grosse Bedeutung, die nicht nur ein (quantifizierbares) Ziel sondern auch die dazu notwendigen Massnahmen und deren Umsetzung in harmonisierter Weise beinhalten. Eine gleichzeitig mit dem Ziel bekannte und international harmonisierte Umsetzung geniesst erstens eine hohe Akzeptanz, weil sie verträglich ist im internationalen Wettbewerb und weil eine breite Umsetzung - sogar bei geringerem Ziel - der Umwelt mehr dient als nur einzelne ehrgeizige Länderziele. Diese Erfahrung wird bei vielen und gut funktionierenden multilateralen Umweltabkommen angewendet. Als Beispiel wären die Chemikalienabkommen der ECE UNO oder das Montrealprotokoll zum Schutz der Ozonschicht der UNEP zu nennen. Dabei werden mit dem Ziel auch Massnahmen wie eine gemeinsame Messmethodik, verpflichtende Einschränkung gewisser Substanzen oder vereinbarter Informationsaustausch festgelegt. Wichtig sind in diesem Zusammenhang auch international anerkannte Normen und Standards, respektive deren Erarbeitung und gemeinsame Forschungsprojekte. Für die Schweiz als offene Volkswirtschaft hat dies eine besondere Relevanz.

Die Schweiz engagiert sich auch in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit für eine umweltschonende Entwicklung. Insbesondere dem Klimawandel wird seit der Aufstockung der im Februar 2011 bewilligten zusätzlichen Mittel für die öffentliche Entwicklungshilfe noch stärker Rechnung getragen. Wichtig sind auch die Aktivitäten des Bundes zur Stärkung der Corporate Social Responsibility (CSR) und der Technologietransfer.

Wirtschaftspolitische Relevanz der Umweltpolitik und Bedeutung günstiger wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen für die Umwelt¹⁰⁴

Auswirkungen der Umweltpolitik aufs Wachstum Umweltpolitische Massnahmen können - zumindest kurzfristig - zu einem Anstieg der Produktionskosten und zur Schmälerung der Betriebsergebnisse der Unternehmen führen. Unternehmen, die ressourcenschonende Umwelttechnologien anwenden, können aber mittelfristig von Kosteneinsparungen durch den effizienteren und sparsameren Einsatz von Energie und Rohstoffe, Wasser, Boden, usw. erzielen. Für die Haushalte entstehen finanzielle Belastungen aufgrund höherer staatliche Abgaben oder Ausgaben für Güter und Dienstleistungen, die negative Externalitäten verursachen. Die Konsummöglichkeit der Haushalte verkleinert sich. Eine konsequente Internalisierung von negativen Umweltauswirkungen belastet tendenziell in der kurzen Frist das Wachstum und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz. Modellrechnungen zeigen aber, dass diese Belastungen bei einer optimal ausgestalteten Politik eher gering ausfallen.¹⁰⁵

¹⁰⁴ vgl. dazu den Bericht Grüne Wirtschaft: Rolle des Staates hinsichtlich einer effizienten Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen; Bericht in der Erfüllung des Postulates 10.3373 Bourgeois vom 3 Juni 2010.

¹⁰⁵ siehe z.B. BAFU 2010, Synthesebericht zur Volkswirtschaftlichen Beurteilung der Schweizer Klimapolitik nach 2012 (VOBU).

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Eine zielgerichtete Umweltpolitik kann demnach kurzfristig über alle Branchen hinweg keinen Wachstumsschub herbeiführen. Werden aber die vermiedenen externen Kosten in die Betrachtung einbezogen, so verbesserte sich die Bilanz der Wachstumswirkung. Eine geringere Umweltbelastung führt für Menschen und Umwelt zu geringeren Folgekosten: Atemwegserkrankungen aufgrund schlechter Luft nehmen ab, Böden und Gewässer müssen weniger oft saniert werden und auch Schäden an Infrastruktur, Gebäuden, Fahrzeugen oder Produktionsausfälle aufgrund extremer Wetterereignisse wie Stürme, Hagel oder Überschwemmungen werden reduziert.

Kein systematisch innovationshemmenden regulatorischen Rahmenbedingungen vorhanden

Regulierungen aus verschiedensten politischen Bereichen beeinflussen das wirtschaftliche Handeln und können dabei einen effizienten Umgang mit Ressourcen begünstigen oder auch hemmen. Im Rahmen der Cleantech-Strategie des Bundes liessen BAFU und BFE im Jahr 2013 ein Inventar der wichtigsten innovationshemmenden Regulierungen und privaten Normen erstellen.¹⁰⁶ Insgesamt zeigt sich, dass für Schweizer Unternehmen im Cleantech-Bereich keine systematisch innovationshemmenden regulatorischen Rahmenbedingungen bestehen. Empfohlen wird, einen möglichst schlanken und kohärenten Regulierungsrahmen zu wahren, Handlungsanweisungen zu vermeiden sowie Regulierungen und Normen, die Grenzwerte und Standards festlegen, regelmässig zu überprüfen und mit Anpassungspfaden auszustatten.

Handlungsbedarf

Handlungsbedarf bei ausgewählten aktuellen Prozessen

Die Schweiz besitzt mit dem Umweltschutzgesetz und weiteren Gesetzen (Gewässerschutzgesetz, CO₂-Gesetz u.a.) sowie den dazugehörigen zahlreichen Verordnungen wichtige Instrumente, um die natürlichen Ressourcen zu schonen. Sie hat damit in den vergangenen Jahrzehnten innerhalb der Landesgrenzen (z.B. Wasser, Luft) sehr grosse Fortschritte erzielt (vgl. Bericht Umwelt Schweiz 2013). Die bestehenden Gesetze und Verordnungen können punktuell an neue naturwissenschaftliche Erkenntnisse und Technologiemöglichkeiten angepasst werden.

Mit der Verabschiedung der Strategie *Biodiversität* Schweiz im April 2012 hat der Bundesrat den Grundstein gelegt, die Biodiversität zukünftig nachhaltiger zu nutzen. Der Verlust der Biodiversität ist mit sehr unterschiedlichen Problemstellungen verbunden und genauso divers fallen die formulierten Stossrichtungen und Handlungsfelder aus. Bis 2015 sollen konkrete Massnahmen erarbeitet werden, um u.a. Fehlanreize zu beheben und die Sektoralpolitiken kohärenter mit den Anliegen der Biodiversität abzustimmen.

Im Rahmen der *Klimapolitik* hat die Schweiz beschlossen, ihre Emissionen bis zum Jahr 2020 um mindestens 20% gegenüber dem Jahr 1990 zu reduzieren. Es wurden dazu verschiedene Massnahmen implementiert, darunter die CO₂-Brennstoffabgabe, das Gebäudeprogramm,

¹⁰⁶ Ernst Basler + Partner AG (2014): Inventar der wichtigsten innovationshemmenden Regulierungen und Normen im Cleantech-Bereich. Bericht zum Prüfauftrag «Inventar innovationshemmender Regulierungen» des Masterplan Cleantech vom 14. Februar 2014, Zollikon.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Emissionsvorschriften für Neuwagen. In der Botschaft zur Energiestrategie 2050 schlägt der Bundesrat Zielsetzungen für erneuerbare Energien und Energieeffizienz vor, die bis zum Jahr 2050 die Reduktion der Emissionen pro Kopf auf 1 - 1,5 Tonnen der energetischen CO₂ ermöglichen sollen. Ein dazu erarbeitetes erstes Massnahmenpaket enthält eine Reihe von verschiedenen Massnahmen, die u.a. bis 2020 die bestehende CO₂-Politik verstärken. Mit der CO₂-Brennstoffabgabe hat die Schweiz ein Instrument zur Reduktion der CO₂-Emissionen eingeführt. Noch besteht im Bereich des Verkehrs, wo bisher noch keine CO₂-Emissionsreduktion erfolgte, keine solche Abgabe. Zwar wird der Treibstoffverbrauch bereits mit fiskalischen Abgaben belastet, jedoch wäre eine klimapolitische Gleichbehandlung von Brenn- und Treibstoffen aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll.¹⁰⁷ Auf internationaler Ebene engagiert sich die Schweiz im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen für ein weltweites Klimaabkommen, das auch die grössten Emittenten von Treibhausgasen einbindet und das im Dezember 2015 auf der UN-Klimakonferenz in Paris verabschiedet werden soll. Nur so kann das Klimaproblem effizient und effektiv angegangen werden.

In der Energiepolitik werden im Bereich des Stroms erneuerbare Energien gegenwärtig mit der kostendeckenden Einspeisevergütung finanziell stark gefördert. Damit soll Entwicklung und Ausbau neuer noch nicht marktfähiger Technologien unterstützt werden. Auch wenn dieses Subventionssystem zur Verbreitung der bestehenden Technologien zur erneuerbaren Stromproduktion beigetragen hat, ist die unbefristete Förderung der Produktion der erneuerbaren Energien nicht sinnvoll.¹⁰⁸ Der Bundesrat will deshalb im Rahmen des sich in Erarbeitung befindenden Klima- und Energielenkungssystems von einem Förder- zu einem Lenkungssystem übergehen. Dabei soll ein schrittweise einzuführendes Lenkungssystem mit Abgaben auf Strom, Brenn- und eventuell Treibstoffen die heutigen Fördermassnahmen - insbesondere die Förderung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien und das Gebäudesanierungsprogramm - ablösen. Der primäre Einsatz von Lenkungsabgaben erlaubt das Internalisieren externer Kosten zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten.

Im Bereich der *Ressourceneffizienz* bestehen bereits wichtige Rahmenbedingungen. Ein wichtiges Instrument zur Förderung der Energieeffizienz sind technische Effizienzvorschriften für Elektrogeräte. Mit der Cleantech-Strategie und dem Masterplan Cleantech (2011) fördert der Bund die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Forschung, Kantonen und Bund zu Ressourceneffizienz und erneuerbaren Energien. Im Hinblick auf eine *Grüne Wirtschaft* hat der Bundesrat seit 2010 mehrere Beschlüsse getroffen, zuletzt mit einem Aktionsplan (2013) und der Botschaft für eine Revision des USG (2014).¹⁰⁹ Um die natürlichen Ressourcen zu schonen und gleichzeitig die Schweizer Wirtschaft zu stärken strebt er an, den Konsum ökologischer zu gestalten, Stoffkreisläufe zu schliessen und Informationen zur Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz bereitzustellen. Weiter soll die Förderung freiwilliger Initiati-

¹⁰⁷ vgl. Empfehlungen IEA und OECD 2012 (In-Depth Review Switzerland).

¹⁰⁸ siehe: Ecoplan/Ernst Basler + Partner, 2013, Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050 sowie Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI), 2014, Gutachten zu Forschung, Innovation und Technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands.

¹⁰⁹ <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/11350/index.html?lang=de> .

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

ven im Austausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft auf nationaler und internationaler Ebene gefördert werden. Schliesslich sollen die Fortschritte kontinuierlich überprüft werden.

Bei der periodischen Weiterentwicklung dieser Vorschriften ist darauf zu achten, dass sich die neuen Vorschriften an internationalen Normen und Standards (insb. derjenigen der EU) orientieren, um möglichst zu vermeiden, dass Handelshemmnisse und ungewollte Marktverzerrungen zulasten des Standorts Schweiz entstehen.

7 Zusammenfassung und Empfehlungen

7.1 Zusammenfassung

Unsere Wettbewerbsfähigkeit ist ein Grund unseres Gedeihens	Obwohl die Schweiz über keinen Rohstoffe verfügt, ist sie eines der reichsten Länder der Erde. Die Gründe dafür sind zwar vielfältig, die Rahmenbedingungen, welcher der Staat für wirtschaftliches Handeln setzt, haben jedoch eine zentrale Bedeutung. Insbesondere der Wettbewerb zwischen den wirtschaftlichen Akteuren sorgt dafür, dass eine Volkswirtschaft prosperieren kann und der Wohlstand der Bevölkerung erhöht wird.
Der Bundesrat führt eine Wachstumspolitik	Der Bundesrat legt daher grossen Wert auf eine langfristig ausgerichtete und wettbewerbsfreundliche Wirtschaftspolitik. Nach der Wachstumsschwäche der 1990-er Jahre verabschiedete der Bundesrat unter dem Titel "Wachstumspolitik" verschiedene Massnahmen, welche ein erhöhtes Wachstum der Arbeitsproduktivität zum Ziel hatten. Mit der Annahme des neuen Art. 121a BV werden mit der Personenfreizügigkeit und den damit verbundenen Beziehungen zur EU zudem wichtige Pfeiler der bisherigen Wachstumspolitik in Frage gestellt. Gleichzeitig ist absehbar, dass sich die Schweiz, trotz derzeit noch guter Konjunkturlage, aufgrund des sich eintrübenden europäischen Wirtschaftsumfelds mittelfristig mit grossen wirtschaftspolitischen Herausforderungen konfrontiert sehen wird. Der Zeitpunkt erscheint daher geeignet, die bisherige Wachstumspolitik zu überprüfen und angesichts des bestehenden wirtschaftspolitischen Optimierungspotentials sowie der Lehren aus der jüngsten Wirtschaftskrise eine Einschätzung für den wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf vorzunehmen.
Das Produktivitätswachstum und die Entwicklung des Wohlstandes sind Ziele	Heute und damals war für den Bundesrat klar, dass sich eine nachhaltige und langfristig orientierte Wirtschaftspolitik auf den Wohlstand der Bevölkerung und nicht die blossе Quantität des Wirtschaftswachstums fokussieren soll. Die wirtschaftliche Leistung soll nicht nur durch mehr Beschäftigung und Kapital erhöht werden, sondern insbesondere durch eine effizientere und produktivere Verwendung der Produktionsfaktoren.
Die Wachstumspolitik hatte einen positiven Einfluss	Auch wenn bis zum heutigen Zeitpunkt nicht alle Massnahmen umgesetzt wurden, kann dennoch festgestellt werden, dass die Wachstumspolitik des Bundesrates bisher insgesamt eine Erfolgsgeschichte war. Während einige Projekte scheiterten, zu erwähnen ist beispielsweise der Einheitssatz bei der MWSt oder die 11. AHV-Revision, konnten einige wichtige strukturelle Reformen, darunter z.B. die Änderung des Binnenmarktgesetzes, die Personenfreizügigkeit oder die Unternehmenssteuerreform II, umgesetzt werden. Auch wenn keine expliziten Studien zur Wachstumspolitik vorliegen, darf aufgrund der erfreulichen Wirtschaftsentwicklung in den letzten Jahren, insbesondere im Vergleich mit dem Ausland, davon ausgegangen werden, dass sich die im Rahmen der Wachstumspolitik umgesetzten Reformen in der Schweiz positiv ausgewirkt haben.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Verbesserte Wachstumsperformance im internationalen Vergleich	<p>Über die letzten zehn Jahre (2003-2013) hat sich die schweizerische Wachstumsperformance, gemessen am realen Bruttoinlandprodukt (BIP), merklich verbessert. Die Schweizer Wirtschaft konnte die ausgeprägte Wachstumsschwäche der neunziger Jahre überwinden und verzeichnete im internationalen Vergleich überdurchschnittliche BIP-Zuwächse. Insbesondere seit der Finanzkrise erwies sich die Schweizer Wirtschaft als ausgesprochen robust.</p> <p>Die verbesserte Performance zeigt sich insbesondere beim BIP-Wachstum, in abgeschwächter Form aber auch beim (um den Effekt der zuwanderungsbedingten Bevölkerungszunahme bereinigten) BIP-Wachstum pro Kopf. Das reale BIP-Wachstum pro Kopf hat sich gegenüber den neunziger Jahren gesteigert (2003-2013 1,1% pro Jahr, nach 0,7% 1992-2002), und im internationalen Vergleich schneidet die Schweiz auch hier leicht überdurchschnittlich ab.</p>
Aber weiter verlangsamtes Produktivitätswachstum	<p>Die Aufteilung des Pro-Kopf-BIP-Wachstums in seine beiden Treiber Arbeitseinsatz und Arbeitsproduktivität zeigt, dass in der Schweiz über die letzten zehn Jahre ein erhöhtes Arbeitsvolumen, dank einer nochmaligen Steigerung der bereits vergleichsweise hohen Erwerbsbeteiligung, positive Impulse für das Pro-Kopf-Wachstum liefern konnte.</p> <p>Im Gegensatz zur erfreulichen Verbesserung bezüglich Ausschöpfung des Faktors Arbeit blieb bezüglich Arbeitsproduktivität die positive Trendwende aus. Im Gegenteil hat sich die Zunahme der Arbeitsproduktivität in der Schweiz in den letzten Jahren noch weiter verlangsamt, insbesondere seit der Finanzkrise. Nur ein schwacher Trost ist dabei, dass sich die relative Position der Schweiz nicht mehr verschlechtert hat, weil sich auch in vielen anderen Ländern das Produktivitätswachstum in den letzten Jahren merklich abgeflacht hat.</p>
Eine strukturelle Entwicklung spielt hier eine Rolle	<p>Die Produktivitätsentwicklung nach Branchen gibt Hinweise, dass in der Schweiz insbesondere das abgeschwächte Produktivitätswachstum in einigen Sektoren massgeblich zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsverlangsamung beigetragen hat. An erster Stelle der Finanzsektor, der seit der Jahrtausendwende eine bescheidene Produktivitätsentwicklung aufweist. Hinzu kam, dass seit der Finanzkrise auch die bis dahin kräftigen Produktivitätszuwächse in der Industrie und im Grosshandel in den letzten Jahren ins Stocken gerieten. Die binnenwirtschaftlich orientierten Branchen (z.B. Baugewerbe sowie private und staatsnahe Dienstleistungen) mit ihrer mässigen Produktivitätsentwicklung konnten dies nicht kompensieren.</p>
Einkommensverteilung im internationalen Vergleich ausgeglichen	<p>Der Bericht wirft auch einen Blick auf die Frage des Einflusses der Verteilung auf das Wirtschaftswachstum. In der wissenschaftlichen Literatur wird seit langem debattiert, wie die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftswachstum und der Verteilung von Einkommen oder Vermögen zu beurteilen sind. Von einer einheitlichen Meinung lässt sich derzeit nicht sprechen. Die Resultate der empirischen Literatur weisen jedoch dahin, dass sich eine erhebliche Ungleichheit der Einkommen in der kurzen Frist eher beflügelnd und in der langen Frist eher hemmend auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken dürfte. Bezüglich Vermögensverteilung ist die Debatte aktuell kontrovers und es ist kein Konsens zu erkennen.</p>

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Die Einkommensverteilung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich relativ gleichmässig, besonders wenn man die Markteinkommen (vor Umverteilung) anschaut. Hier verfügt die Schweiz nach Südkorea sogar über die ausgeglichene Einkommensverteilung unter den OECD-Ländern. Im internationalen Vergleich ist in der Schweiz das Ausmass der Umverteilung relativ moderat, so dass die Verteilung der verfügbaren Einkommen im europäischen Mittelfeld liegt. Ein internationaler Vergleich der Vermögensverteilung ist aufgrund methodischer Hürden nur bedingt aussagekräftig.

Die Stärken und die Schwächen der Schweiz sind erkennbar

Betrachtet man die Stärken und Schwächen der Schweizer Volkswirtschaft wird klar, dass die Rahmenbedingungen der Schweiz sehr gut sind, aus volkswirtschaftlicher Sicht, jedoch noch weiter verbessert werden können. Als Stärken sind insbesondere die hohe Wirtschaftsfreiheit, der flexible Arbeitsmarkt, die ausgezeichnete ausgebildete Bevölkerung, die hochwertige Infrastruktur, die gute Fiskalpolitik, die hohe Lebensqualität, vertrauenswürdige staatliche Institutionen und die Abwesenheit einer interventionistischen und strukturerhaltenden Wirtschaftspolitik zu nennen. Sie tragen alle dazu bei, dass die Schweiz derzeit eines der wettbewerbsfähigsten Länder der Welt ist. Dennoch sind aus einer rein volkswirtschaftlichen Sicht auch einige Schwächen zu nennen: Der Wettbewerb im Binnenmarkt kann auch nach drei Wachstumspaketen noch wesentlich erhöht werden. Zu erwähnen sind beispielsweise die mangelnden Reformen bei den Netzwerkindustrien, die Behinderung von Parallelimporten, Bereiche in denen der Staat als Konkurrent zu privaten Akteuren tritt oder der Wildwuchs im Beihilfewesen. Zudem besteht nach wie vor ein grosses Potential zum Öffnen von Märkten für die Schweizer Unternehmen. Schliesslich bremst die administrative Belastung die Produktivitätsentwicklung und damit das Wachstum. Derzeit ist ebenfalls ein Engpass bei der Verfügbarkeit von Fachkräften zu identifizieren. Insgesamt kann daher festgestellt werden, dass aus einer volkswirtschaftlichen Optik nach wie vor Reformbedarf in die Schweiz besteht.

Die letzten Finanzkrisen haben die Resilienz der Schweiz bestätigt

Eine Lehre aus der kürzlich vergangenen Finanzkrise für die Wirtschaftspolitik ist, dass sich Volkswirtschaften mit gewissen Eigenschaften als widerstandsfähiger als andere hervorgetan haben. Umso rascher eine Volkswirtschaft wieder auf ihren potentiellen Wachstumspfad zurückkehrt, umso weniger Wohlstandsverluste kann eine Krise verursachen. Ein internationaler Vergleich der verantwortlichen Faktoren (z.B. Arbeitsmarkt, Staatsverschuldung, u.a.) zeigt, dass die Schweizer Volkswirtschaft äusserst widerstandsfähig ist und wenig Handlungsbedarf für Verbesserungen besteht. Ausnahme bildet die im internationalen Vergleich hohe Verschuldung der privaten Haushalte.

Nebenwirkungen müssen differenziert betrachtet werden

Der Begriff des Wirtschaftswachstums, insbesondere die damit verbundenen Nebenwirkungen, wird in der öffentlichen Diskussion zunehmend kritischer beurteilt. Die vorliegende Analyse lässt die verschiedenen Kritiken in einem differenzierteren Licht erscheinen.

Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt konnten aufgrund der starken Zuwanderung in den letzten Jahren nicht festgestellt werden. Die Arbeitskräfte wirkten primär komplementär. Potential existiert hingegen bei der Nutzung des Fachkräftepotentials.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Die Ursachen der Siedlungsflächenzunahme und der steigenden Zersiedelung sind neben dem Bevölkerungswachstum auch auf den zunehmenden Flächenanspruch pro Person zurückzuführen. Eine wichtige Rolle spielen jedoch auch raumplanerische Entscheide (z.B. dezentrale statt kompakte Siedlungsentwicklung, oder Bauten ausserhalb der Bauzonen).

Die Faktoren, welche Angebot und Nachfrage nach Wohnraum beeinflussen sind zahlreich. Der kausale Zusammenhang zwischen Immobilienpreisen und Bevölkerungswachstum ist aufgrund der vorliegenden Studien nicht eindeutig nachweisbar und sollte nicht überbewertet werden.

Bezüglich den Verkehrsinfrastrukturen zeigt sich, dass neue Kapazitäten relativ rasch ausgenutzt werden. Insbesondere problematisch ist aus ökonomischer Sicht die nicht verursachergerechte Finanzierung des Verkehrs, welches Anreize für eine (zu) starke Nutzung auf Kosten der Allgemeinheit bietet.

Die Umwelt-Auswirkungen des schweizerischen Konsums haben zwischen 1996 und 2011 im Inland abgenommen, im Ausland dagegen zugenommen. Aufgrund der Begrenztheit der natürlichen Ressourcen und der Tragfähigkeit der Ökosysteme soll eine absolute Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltbelastung angestrebt werden.

Dass Umweltverschmutzung keine monokausale Folge von Wirtschaftswachstum sein muss, zeigt die Verbesserung der Umweltqualität in der Schweiz. Der technologische Fortschritt führt zudem dazu, dass die Intensität des Ressourcenverbrauchs vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden kann.

Ein Wachstum des Wohlstandes ist möglich nur, wenn Reformen unternommen werden, um die Produktivität zu verbessern

Wie die vorliegende Überprüfung der Wachstumspolitik deutlich gemacht hat, ist der vom Bundesrat eingeschlagene Weg grundsätzlich zielführend. Aufgrund des nach wie vor vorhandenen Reformbedarfs wird eine langfristig ausgerichtete Wachstumspolitik auch künftig von zentraler Bedeutung sein. Deren Fokus ist weiterhin auf Massnahmen zu legen, welche das Wachstum der Arbeitsproduktivität zum Ziel haben. Daneben sollten neu auch Massnahmen ins Auge gefasst werden, welche einerseits die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft gegenüber wirtschaftlichen Krisen erhöhen und andererseits die unerwünschten Nebeneffekte des Wirtschaftswachstums abmildern.

7.2 Empfehlungen

1. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität in der Schweiz entwickelt sich auch nach drei Wachstumspaketen eher schwach. Für eine nachhaltige Sicherung des materiellen Wohlstandes und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist deshalb auch weiterhin notwendig, dass das Thema „Wachstum der Arbeitsproduktivität“ weit oben auf der Agenda des Bundesrates bleibt. **Eine auf das Wachstum der Arbeitsproduktivität ausgerichtete Wirtschaftspolitik ist deshalb weiterzuführen.**

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

2. Die Analyse und die Erfahrungen mit der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise haben gezeigt, dass es für die langfristige Wirtschaftsentwicklung entscheidend ist, die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft für ausserordentliche Krisenfälle zu optimieren. Zudem ist zu empfehlen, dass sich der Bundesrat vermehrt auch den potentiell negativen Nebeneffekten des Wirtschaftswachstums widmet, indem die Produktivität aller eingesetzten Ressourcen erhöht wird. Eine langfristig orientierte und auf die Erhöhung des Wohlstands ausgerichtete Wachstumspolitik sollte sich deshalb auf **drei Säulen stützen**:
1. **Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität**
 2. **Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft**
 3. **Wachstum der Ressourcenproduktivität zur Milderung negativer Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums**

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

3. Die Analyse hat gezeigt, dass das BIP (resp. das BIP pro Kopf) ein sehr guter Indikator ist, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu messen. Zudem werden durch das BIP internationale Vergleiche erheblich erleichtert. Das **BIP und das BIP pro Kopf sind daher weiterhin als wichtige Indikatoren zu verwenden**. Gleichwohl werden durch das BIP nicht alle Komponenten des gesellschaftlichen Wohlergehens gemessen. Zudem gibt das BIP nur beschränkt Auskunft über das Potenzial zur Erhaltung respektive Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in der Zukunft. Deshalb hat der Bundesrat bereits die Entwicklung eines Konzepts für die umfassende Wohlfahrtsmessung in Auftrag gegeben. Die Indikatoren sollen die zusätzlichen Informationen liefern, um wirtschaftspolitische Entscheidungen nicht alleine am BIP auszurichten. Diese Entwicklung gilt es weiter zu verfolgen.
4. Zur Beurteilung der Wohlfahrt ist auch von entscheidender Bedeutung, wie der **Wohlstand in der Bevölkerung verteilt ist**. Bezogen auf die Arbeitseinkommen gehört die Schweiz mit einer tiefen Arbeitslosigkeit, einer hohen Erwerbsbeteiligung und einer relativ gleichmässigen Lohnverteilung zu den Ländern mit einer relativ ausgewogenen Verteilung. Die Arbeitsmarktinstitutionen, die Sozialversicherungen und das Steuersystem ermöglichen einen zusätzlichen, differenzierten Ausgleich nach politisch bestimmten Kriterien. Die Einkommensverteilung war in der Schweiz über die letzten Jahrzehnte relativ stabil. Die Entwicklung der Verteilung ist insgesamt nicht beunruhigend, aber dennoch weiter zu beobachten.
5. Erfreulicherweise zeichnet sich die Schweizer Volkswirtschaft durch eine **Vielzahl von Stärken** aus, die es zu erhalten gilt. Die Wirtschaftspolitik ist im Wesentlichen darauf ausgerichtet, gute Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Auf eine einzelne Branchen, Technologien und Firmen bevorzugende Wirtschaftspolitik wird verzichtet. Allgemein günstige Rahmenbedingungen führen zu einer im internationalen Vergleich äusserst hohen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Zu den zentralen Rahmenbedingungen, welche erhalten werden sollen, gehören u.a.:
- a. Gute Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten. Dazu gehören u.a. ein zuverlässiger Schutz von Eigentumsrechten, ein verlässlicher Rechtsrahmen, ein gut entwickeltes Finanzsystem, eine auf Preisstabilität gerichtete Geldpolitik, sowie ein guter Zugang zu ausländischen Güter- und Kapitalmärkten.
 - b. Eine im internationalen Vergleich hohe Erwerbsbeteiligung verbunden mit einer grossen Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Beide Faktoren stärken auch die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft.
 - c. Hohe Qualität der Ausbildung auf allen Stufen mit einer guten Ausrichtung auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- d. Qualitativ hochwertige Infrastrukturen, welche es anderen Wirtschaftssektoren ermöglichen, erfolgreich zu wirtschaften.
 - e. Eine nachhaltige Fiskalpolitik: Die Ausgaben entsprechen mittel- bis langfristig den Einnahmen und die Staatsverschuldung bewegt sich in verkraftbaren Dimensionen. Dies reduziert die Krisenanfälligkeit der gesamten Volkswirtschaft. Auf der Einnahmeseite steht eine im internationalen Vergleich moderate Steuerbelastung für Unternehmen und Haushalte.
 - f. In der Schweiz wird die Innovationstätigkeit grundsätzlich durch die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen unterstützt. Es ist im Rahmen der neuen Wachstumspolitik zu prüfen, inwiefern die Innovationsbedingungen sowohl für bestehende Unternehmen als auch für Startups verbessert werden können. Der Wirtschaftsstandort Schweiz soll durch den Einsatz von IKT innovativ und international wettbewerbsfähig bleiben.
 - g. Die hohe Qualität von Natur und Landschaft.
6. Die Themenfelder mit **Handlungsbedarf** sind im vorliegenden Bericht nur grob beschrieben. Konkretere Reformprojekte bedürfen im Vorfeld einer spezifischen und vertieften Analyse. Deshalb ist zu empfehlen, dass der Bundesrat das WBF beauftragt, die Arbeiten in Zusammenarbeit mit den zuständigen Departementen weiter zu konkretisieren. Dem Bundesrat soll Ende 2015 darüber Bericht erstattet und Vorschläge für konkrete Reformprojekte unterbreitet werden.
7. Im Rahmen der **Ressortforschung** der Bundesverwaltung ist die Analyse der Treiber des Wachstums und des Strukturwandels, sowie der wirtschaftspolitische Handlungsbedarf bezüglich der Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums wie auch der Widerstandsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft zu vertiefen. Aktuell sieht das Schwerpunktthema der Ressortforschung des SECO vor, diese Fragen im Sinne einer Grundlagenarbeit zu vertiefen. In diesem Rahmen soll insbesondere das Verständnis für die folgenden Themenkomplexe vertieft werden:
- a. Analyse der Wachstumsfaktoren und des Strukturwandels nach Branchen im internationalen Vergleich;
 - b. Bedeutung und Ursachen der abnehmenden Investitionsquote und gesamtwirtschaftliche Effizienz der F&E-Ausgaben;
 - c. Bedeutung der sektoriellen Verschuldung und Ersparnis, namentlich der Haushalte, für die Widerstandsfähigkeit der Schweizer Volkswirtschaft gegenüber finanz- und/oder immobilienmarktgetriebenen Schocks;
 - d. Bedeutung des Humankapitals für das Wachstum, mit besonderer Berücksichtigung der Migration und der demographischen Änderungen;
 - e. Beitrag der räumlichen Dimension für das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung der Branchenstruktur in der Schweiz; Analyse der Anreize, welche die spezifische räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität begünstigen;
 - f. Analyse der Wertschöpfung und Produktivität der Branchen bei Berücksichtigung der externen Effekte in den Bereichen Umwelt, Energie und Verkehr;
 - g. Untersuchung der Auswirkungen des Wachstums auf die Einkommens- und Vermögensverteilung;
 - h. Analyse der Rolle der Wohn- und Immobiliensituation für den Wohlstand und das wirtschaftliche Wachstum und der Zielsetzungen und ökonomischen Auswirkungen der verschiedenen Regulierungen im Immobilienmarkt in einer Gesamtsicht

8 Literaturverzeichnis

- Acemoglu Daron (2009): "Introduction to modern Economic Growth", Princeton University Press, Princeton.
- Admati A. R., Hellwig M. (2013): "The Bankers' New Clothes: What's Wrong With Banking and What to Do About It", Princeton University Press.
- Ahrend, R. & A. Goujard (2011): "Drivers of Systemic Banking Crises: the Role of Bank-Balance-Sheet Contagion and Financial Account Structure", OECD Economics Department Working Papers, No. 902, OECD Publishing.
- Aghion, Philippe & Peter Howitt (2009): "The Economics of Growth", MIT Press, London.
- Aiginger, Karl (2009): "Stenghtening the Resilience of an Economy", Intereconomics, Vol. 44, September/October 2009, No. 5.
- Alesina, A. und Rodrik, D. (1994): "Distributive politics and economic growth", Quarterly Journal of Economics, 109(2), 465–490.
- Alessandria G., J. P. Kaboski & V. Midrigan (2011): "US Trade and Inventory Dynamics", American Economic Review, 101(3), p. 303-307.
- Allianz (2012): "Global Wealth Report 2012", Allianz Economic Research and Corporate Development, https://www.allianz.com/media/economic_research/publications/specials/de/GWR2012d.pdf
- Andrews, Dan (2010): "Real House Prices in OECD Countries: The Role of Demand Shocks and Structural and Policy Factors", OECD Working paper.
- Andrews, Sanchez & Johansson (2011): "Housing Markets and Structural Policies in OECD countries", OECD Working Paper.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2012): « Coûts externes 2005-2009: Calculs des coûts externes des transports routier et ferroviaire en Suisse ».
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2013): "Abstimmung von Siedlung und Verkehr", Diskussionsbeitrag zur künftigen Entwicklung von Siedlung und Verkehr in der Schweiz, Schlussbericht, <http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00018/index.html?lang=de>
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2014): "Trends der Siedlungsflächenentwicklung in der Schweiz", Auswertungen aus raumplanerischer Sicht auf Basis der Arealstatistik Schweiz 2004/09 des Bundesamts für Statistik.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2014b): « Coûts et Bénéfices Externes des Transports en Suisse. Transports par la route et le rail, par avion et par bateau en 2010 et l'évolution depuis 2005 »,
- Avenir Suisse (2002): "Der Preis des Föderalismus", Uwe Wagschal & Hans Rentsch (Herausgeber), Orell Füssli, Zürich.
- Avenir Suisse (2013): „Verteilung“, avenir spezial, <http://www.avenir-suisse.ch/29105/verteilung/>.
- BAFU Bundesamt für Umwelt (2013a): "Grüne Wirtschaft: Berichterstattung und Aktionsplan", Bericht an den Bundesrat, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29912.pdf>
- BAFU Bundesamt für Umwelt (2013b): „Umwelt Schweiz 2013“, BAFU, Bern, <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01722/index.html?lang=de>
- BAKBASEL (2012): „Evaluationsauftrag Milchmarkt, Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU“, im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), Basel.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

BAKBASEL (2013): „Bedeutung der Personenfreizügigkeit aus Branchensicht: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung“.

Balmer U. (2013) : "Vers une politique coordonnée des transports", La Vie économique, Revue de politique économique No. 12-2013, Berne

Bärlocher, J., Schips, B. & Stalder, P. (1999): „Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts der Schweiz“ Konjunkturforschungsstelle, ETHZ, Zürich.

Barro, R. (2000): "Inequality and growth in a panel of countries", Journal of Economic Growth, 5(1), 5–32.

Bathelt, Harald & Johannes Glückler (2003): "Wirtschaftsgeographie: Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive", UTB, Stuttgart.

Bernanke, Ben S. (2010): "The Economics of Happiness", Commencement Address May 8, 2010, Columbia, University of South Carolina.

Bertola, G; Foellmi, R; & Zweimueller, J. (2005): "Income Distribution in Macroeconomic Models", Princeton University Press.

BFS Bundesamt für Statistik (1998): "Statistik Schweiz. Die Geschichte des Bundesstaates", Neuenburg.

BFS Bundesamt für Statistik (2008); "Arbeitsproduktivität: Methodologie und Analyse der wichtigsten Resultate von 1991 bis 2006", Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/22/publ.html?publicationID=3374>

BFS Office fédéral de la statistique (2009): « Le compte des transports Année 2005 », Neuchâtel.

BFS (2012): „Einkommensungleichheit und staatliche Umverteilung; Zusammensetzung, Verteilung und Umverteilung der Einkommen der privaten Haushalte“, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.

BFS Bundesamt für Statistik (2013a): "Multifaktorproduktivität Methodenbericht", Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/22/publ.html?publicationID=5111>

BFS Bundesamt für Statistik (2013b): "Überlegungen zur konjunkturellen und strukturellen Entwicklung der Schweizer Wirtschaft", Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/22/publ.html?publicationID=5333>

BFS Bundesamt für Statistik (2013c): „Die Bodenutzung in der Schweiz, Resultate der Arealstatistik“, Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/publ.html?publicationID=5397>

BFS Bundesamt für Statistik (2013d): "Kapitalstockmodell und umfassende Wohlfahrtsmessung; GDP and Beyond", Studie im Auftrag des Bundesamtes für Statistik, Infrac, Zürich.

BFS Office fédéral de la statistique (2013e): "Statistique de la Suisse : Mobilité et transports 2013", Neuchâtel.

BFS Office fédéral de la statistique (2013f): « Compte ferroviaire suisse 2011 », Mobilité et transports, Neuchâtel.

BFS Office fédéral de la statistique (2013g): « Le compte routier 2011, Mobilité et transport », Neuchâtel.

BFS Bundesamt für Statistik (2014a): "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 1995-2013: Anstieg des Bruttoinlandprodukts aufgrund der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung", Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=9716>

BFS Bundesamt für Statistik (2014b): "Vermögenslage der privaten Haushalte; Vermögensdefinitionen, Datenlage und Datenqualität", Neuchâtel, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=5505>

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

BFS Bundesamt für Statistik (2014c): "Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung. Schaffung, Verteilung und Erhalt der Wohlfahrt, Neuchâtel (digitale Publikation), http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/dienstleistungen/publikationen_statistik/publikationskatalog.html?publicationID=5831.

Birdsall, N. & J. L. Londoño, (1997): "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction." American Economic Review Papers and Proceeding, 87, 2, 32-37.

BIZ Bank für internationalen Zahlungsausgleich (2014): "Jahresbericht 2014", Basel.

Boarini, R., Johansson, A. & Mira d'Ercole, M. (2006): "Alternative Measures of Well-Being", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 33, DELSA/ELSA/WD/SEM(2006)2;

Boarini, Romina, Margherita Comola, Conal Smith, Robert Manchin & Femke de Keulenaer (2012): "What Makes for a Better Life? The Determinants of Subjective Well-Being in OECD Countries – Evidence from the Gallup World Poll", OECD Statistics Working Papers, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9b9ltjm937-en>

Bonanomi Feuz, Andrea, Werner Aeberhardt & Frank Schmidbauer (2012): "Umgang mit der Frankenstärke", Die Volkswirtschaft, Februar 2012, s. 4-7

Bonesmo Fredriksen K. (2012): "Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 6. The Distribution of Wealth", OECD Economics Department Working Papers, No. 929, OECD Publishing. DOI: 10.1787/5k9h28t0bznr-en.

Bouis, Romain & Romain Duval (2011): "Raising Potential Growth After the Crisis", OECD Economics Department Working Papers No. 835.

Breiding R.J. & Schwarz G. (2011): „Wirtschaftswunder Schweiz“, NZZ Verlag, Zürich.

Breitschmid, C. (2012): „Agrarfreihandel Schweiz-EU: Analyse vor dem Hintergrund der Käsemarkt Liberalisierung“, Basler Schriften zur europäischen Integration 99, Europainstitut der Universität Basel.

Broner, F., T. Didier, A. Erce & S. Schmukler (2013): "Gross Capital Flows: Dynamics and Crises", Journal of Monetary Economics, Vol. 60, pp. 113-133.

Bruguglio, Lino, Cordina Gordon, Nadia Farrugia & Stephanie Vella (2009): "Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements", Oxford Development Studies, Vol. 37, No. 3, September.

BJ Bundesamt für Justiz (2012): „Empfehlungen des Bundesamts für Justiz (BJ) zur Formulierung von Evaluationsklauseln“, gültig ab dem 01. Juli 2012, www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/materialien/empfbj-evalklauseln-d.pdf

Bühler, S., M. Helm, & M. Lechner (2011). "Trade Liberalization and Growth: Plant-Level Evidence from Switzerland," Economics Working Paper Series 1133, University of St. Gallen, School of Economics and Political Science.

Bundesrat (2008): „Wachstumspolitik 2008-2011, Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums“, Bericht des Bundesrates vom 2. April 2008, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 15D, SECO, Bern.

Bundesrat (2010a): « L'avenir des réseaux d'infrastructure nationaux en Suisse », Rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010.

Bundesrat (2010b) : « Evaluation du marché des télécommunications », Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de la CTT-E du 13 janvier 2009 (09.3002).

Bundesrat (2012a) : « Evaluation du marché des télécommunications », Rapport complémentaire du Conseil fédéral du 28 mars 2012.

Bundesrat (2012b): "Wachstumspolitik 2012-2015", Bericht des Bundesrates, <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=de>

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Bundesrat (Conseil fédéral), Conférence des gouvernements cantonaux, Conférence des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Union des villes suisses et Association des communes suisses (2012) : « Projet de territoire Suisse », Version remaniée, Berne.

Bundesrat (2013): „Bericht über die Regulierungskosten: Schätzung der Kosten von Regulierungen sowie Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion“, Bern, SECO, www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04914/index.html

Bundesrat (2014a) : « Le Conseil fédéral esquisse l'organisation future de l'infrastructure ferroviaire », Communiqué de presse du 28 mai 2014, Berne.

Bundesrat (2014b): „Verteilung des Wohlstandes in der Schweiz“, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 10.4046 von Jacqueline Fehr vom 7.12.2010, 27. August.

Bundesrat (2014c): “Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmelde- markt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen“, Bericht des Bundesrates vom 19.11.2014 in Erfüllung des Postulats 13.3009, BAKOM, Bern.

Bussière, Mathhieu, Claude Lopez & Cédric Tille (2014): "Do Real Exchange Rate Appreciations Matter for Growth?", Graduate Institute of International and Development Studies Working Paper No. 06/2014.

Capgemini & RBC Wealth Management (2014): „World Wealth report 2014“, <https://www.worldwealthreport.com/>

Cetorelli, N. & L. Goldberg (2012): “Banking Globalization and Monetary Transmission”, Journal of Finance, Vol. 67.

Chen, S. & M. Ravallion (1997): "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?", The World Bank Economic Review, 11(2), 357-382.

Corsetti, G., K. Kuester, A. Meier & G. Muller (2010): “Deep Consolidation and Fiscal Stabilization of Deep Recessions”, American Economic Review, Vol. 100.

Credit Suisse (2014): “Immobilienmarkt 2014, Strukturen und Perspektiven”, Flawil, <https://www.credit-suisse.com/media/production/pb/docs/privatkunden/hypotheken/cs-immobilienstudie-2014-de.pdf>

Credit Suisse (2014): „Erfolgsfaktoren für Schweizer KMU: Perspektiven und Herausforderungen im Export“, Zürich, Credit Suisse, www.credit-suisse.com/media/production/pb/docs/unternehmen/kmugrossunternehmen/cs-kmu-studie-de.pdf

David, Thomas & André Mach (September 2006): "Institutions and Economic Growth, the successful experience of Switzerland (1870-1950)", Research Paper no. 2006/101, United Nations University-World Institute for Development Economics Research. Davies, J.A.,

Davies, J.B., S. Sandström, A. Shorrocks & E.N. Wolff (2008): “The World Distribution of Household Wealth”, United Nations University - World Institute for Development Economics Research UNU-WIDER, Discussion Paper No. 2008/03.

Deiningner, K., & Squire, L. (1996): „A New Data Set Measuring Income Inequality”, World Bank Economic Review, 10(3), 565–591.

Deiningner, K., & Squire, L. (1998): “New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth”, Journal of Development Economics, 57(2), 259–287.

Deloitte AG (2014): „Die CFO- Umfrage von Deloitte: Unsicherheit steigt, Zuversicht sinkt, Ergebnisse für das 3. Quartal 2014“, Zürich, www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ch/Documents/finance/ch-de-finance-deloitte-cfo-survey-q3-2014.pdf

Deutsche Bank Research (2006): "Measures of Well-Being, There is more to it than GDP", dbresearch, http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000202587.pdf

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Dollar, D., & Kraay, A. (2002): "Growth is Good for the Poor", *Journal of Economic Growth*, 7, 195-225.

Duval, Romain, Jörgen Elmeskov & Lukas Vogel (2007): "Structural Policies and Economic Resilience to Shocks", OECD Working Paper No. 567 <http://ssrn.com/abstract=1002508> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1002508>

Duval, Romain & Lukas Vogel (2008): "Economic Resilience to Shocks: The Role of Structural Policies", OECD Economic Studies No. 44, 2008/1

Dynan, K. & D. Kohn (2007): "The Rise of U.S. Household Indebtedness: Causes and Consequences", FEDS Working Paper, No. 2007-37.

Easterlin, R. A., & Angelescu, L. (2009): "Happiness and Growth the World Over: Time Series Evidence on the Happiness-Income Paradox", *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper Series, IZA DP No. 4060*.

Easterlin, Agelescu Mc Vey, Switek, Sawangfa, & Smith Zweig (2010): "The Happiness-Income Paradox Revisited", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America PNAS*, vol. 107, no. 52, 22463-22468.

Easterly, W. & S. Rebelo (1993): "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", *Journal of Monetary Economics*, 32:3, 417-58.

Easterly, W. (1999): "Life during Growth", *Journal of Economic Growth*, 4, 239-276.

Ecoplan (2000): "Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten", Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung, des Staatssekretariats für Wirtschaft und des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern.

Ecoplan (2014): "Vermögenslage der privaten Haushalte; Vermögensdefinitionen, Datenlage und Datenqualität", Forschungsmandat, Schlussbericht im Auftrag des Bundesamtes für Statistik, Neuchâtel.

EFK Eidgenössische Finanzkontrolle (2011): „Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung: Prüfung“. Bern: Eidgenössische Finanzkontrolle. www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20%2838%29/10361ZF_d.pdf

ETH Zürich (2012): "Schweizweite Abschätzung der inneren Nutzungsreserven", Studie im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung, Dezember 2012, Zürich.

Expertenkommission zur Limitierung von volkswirtschaftlichen Risiken durch Grossunternehmen (2010): "Schlussbericht".

Expertengruppe „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ (2014): „Schlussbericht“.

Feenstra (2011), "The International Trade and Investment Program", NBER Reporter 2011, issue 2.

Forbes, K. (2000): "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth", *American Economic Review*, 90(4), 869–887.

Fratzcher, M., A. Mehl & I. Vansteenkiste (2011): "130 Years of Fiscal Vulnerabilities and Currency Crashes in Advanced Countries", *IMF Economic Review*, Vol. 59, No. 4, pp. 683-716.

Freund, C (2009): "The Trade Response to Global Crises: Historical Evidence", World Bank working paper.

Frey Bruno (1994): "Direct Democracy. Politico-Economics Lessons from Swiss Experience", *AEA Papers and Proceedings*, vol. 84, No. 2.

Frey Bruno & Alois Stutzer (2006): "Direct Democracy: Designing a Living Constitution", in "Democratic Constitutional Design and Public Policy, Analysis and Evidence", Congleton R. & Swedenborg B. (Editors), MIT press, Cambridge, p. 39-80.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- Frey, Bruno & Alois Stutzer (2009), "Glück - die ökonomische Analyse", Working Paper No. 2009-11, Center for Research in Economics, Management and the Arts
- Frey, Bruno & Claudia Frey Marti (2010): "Glück - Die Sicht der Ökonomie", Wirtschaftsdienst 7/2010.
- Frey, Bruno (2011): „Glücksforschung aus der Sicht der Ökonomie“, Soziale Sicherheit CHSS 6/2011, S. 294ff.
- Frey, R.L. & Zimmermann, H. (2005): „Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente“, DISP 161: 5–18.
- Frischknecht & al. (2014): „Entwicklung der Weltweiten Umweltauswirkungen der Schweiz: Umweltbelastung von Konsum und Produktion von 1996 bis 2011“, BAFU, www.bafu.admin.ch/uw-1413-d.
- Gavin Murphy, Julia Siedschlag & John McQuinn (2012): "Employment Protection and Innovation Intensity", WP no. D 64, 2012.
- Giannetti, M. and L. Laeven (2012), "Flight Home, Flight Abroad, and International Credit Cycles", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol. 102, No. 3, pp. 219-224.
- Gmünder, M. (2010): "Raumplanung zwischen Regulierung und Markt, eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung", Rüegger Verlag Zürich/Chur.
- Gmünder, M. (2014): "Fehlanreize der Raumplanung - Marktwirtschaftliche Instrumente als alternativer Lösungsansatz", Präsentation, Econlab, Basel, <http://www.econlab.ch/publikationen.html>.
- Groupe d'experts sur l'organisation de l'infrastructure ferroviaire EOBI (2013): « Schlussbericht », Berne.
- Halter, D., Oechslin, M., & J. Zweimüller (2014): "Inequality and Growth: The Neglected Time Dimension", *Journal of Economic Growth*, 19:81–104.
- Haugh, D., P. Ollivaud & D. Turner (2009): "The Macroeconomic Consequences of Banking Crises in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 683, OECD Publishing.
- Hauri, Ernst (2013): "Wohnungspolitik des Bundes: Optimierung ohne sofortige Markteinriffe", *Die Volkswirtschaft* 6, S. 12-15.
- Helpman, Elhanan (2004): "The Mystery of Economic Growth", The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Heritage Foundation (2014): "2014 Index of Economic Freedom, Promoting Economic Opportunity and Prosperity", Washington. <http://www.heritage.org/index/>.
- Hill, Edward, Howard Wial & Harold Wolman (2008): "Exploring Regional Economic Resilience", Econstor. Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.
- Homburg, S. (2014): "Critical Remarks on Piketty's 'Capital in the Twenty-first Century'", Arbeitspapier. <http://www3.wiwi.uni-hannover.de/Forschung/Diskussionspapiere/dp-530.pdf>
- IDA Wachstum (2004): „Das Wachstumspaket des Bundesrates, Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung Ende 2004“, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 9, SECO, Bern
- IEA International Energy Agency (2012): "Energy policies of IEA Countries, Switzerland 2012 Review", Paris, <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/energy-policies-of-iea-countries---switzerland-2012-review.html>
- IMD (2013): "IMD World Competitiveness Yearbook 2013", Lausanne, International Institute for Management Development.
- Infras (2009): "Ansätze zur Regulierung von modernen Telekomnetzen", Rapport final, 2009

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change (2013): "Climate Change 2013, the Physical Science Basis", Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report, Cambridge University Press, New York, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/>

Jeitziner, B. & Peters R. (2009): "Regionale Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz. Untersuchung der Steuerdaten 2003 und der Entwicklung seit 1995/96", Bern.

Kočenda, Evžen, Mathilde Maurel & Gunther Schnabl (2013): "Short- and Long-term Growth Effects of Exchange Rate Adjustment", Review of International Economics, vol. 21, No. 1, p. 137-150.

KOF (2008): „Auswirkungen der Bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft“, ETH Zürich.

KOF (2014): "KOF-Bulletin 76, Juli/August 2014"

Kohli, U. (2002): "Veränderungen der Terms of Trade und reales BIP", in Quartalsheft 2 der Schweizerischen Nationalbank, S. 54-63.

Kohli, U. (2004): "Real GDP, Real Domestic Income, and Terms-of-Trade changes," Journal of international Economics, 62, 83-106, 2004.

Kohli, U. (2005): "Switzerland's Growth Deficit: A real problem - but only half as bad as it looks", in "Diagnose Wachstumsschwäche. Die Debatte über die fehlende Dynamik der schweizerischen Volkswirtschaft", Verlag Neue Zürcher Zeitung 2005.

König, J. & Ohr, R. (2014): „Teilnahme am EU-Binnenmarkt - Die Schweiz ist stärker integriert als viele Mitgliedsländer“, Neue Zürcher Zeitung, 12. August 2014.

Korinek, A. (2011): "Foreign Currency Debt, Risk Premia and Macroeconomic Volatility", European Economic Review, Vol. 55.

Kuznets, S (1962): "How to Judge Quality", The New Republic, October 20 1962.

Li, H., & Zou, H-F. (1998): "Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence", Review of Development Economics, 2(3), 318–334.

Lindert, P.H. (2004): "Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century", Cambridge University Press, Cambridge UK.

Lopez, J.H. (2004): "Pro-poor-Pro-growth: Is there a Trade Off?", The World Bank, Policy Research Working Paper No. 3378.

Lopez, J.H. (2011): "Pro-poor Growth: a Review of What We Know (and of What We Don't)", The World Bank (PRMPR).

Loridan, M. (2008) : « Les Approches bilatérales de réduction des OTC entre la Suisse et la CE », Université de Genève, Département d'Economie politique.

Malthus, Thomas Robert alias Joseph Johnson (1798): "An Essay on the Principle of Population, as it affects the Future Improvement of Society with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writers", St. Paul's Church-Yard Editor, London.

Marattin, L. & Salotti, S. (2010): "Productivity and per capita GDP growth: the Role of the Forgotten Factors", MPRA Paper No. 29294.

Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers & William W. Behrens III (1972): "The Limits to Growth", a report for the Club of Rome, Universe Books Editor, New York.

Meister U. & P. Ischer (2009): "Glasfaser im Wettbewerb, Die Zukunft des Telekommarktes zwischen Innovation und Regulierung", AvenirSuisse, Zurich

Meister U. (2012): « Mehr Markt für den Service Public : Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht », AvenirSuisse, NZZ Libro, Zurich.

Mitchell, Andrew (2013): "Risk and Resilience - From Good Idea to Good Practice", OECD Development Co-operation Working Papers No. 13

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- Moog, Stefan, Veronica Weiss & Bernd Raffelhüschen (2014): "Lasten in die Zukunft verschoben. Altersvorsorge und Schweizer Generationenbilanz". Studie des Forschungszentrums Generationenverträge und des UBS Chief Investment Office WM.
- Müller, T. & J. Grether (1999): „Langfristige Auswirkungen der Integration der Schweiz in Europa“, Laboratoire d'économie appliquée, Université de Genève;
- Müller, A. & van Nieukoop, R., (1999): „EU-Integration der Schweiz - wirtschaftliche Auswirkungen“, ECOPLAN, Bern.
- Müller U., C. Segovia, C. Scherrer & N. Babuc (2011): "Produktivität und Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen: Erreichbarkeit und Wirtschaftsentwicklung", étude sur mandat du SECO, Strukturberichterstattung n 48/5, Berne.
- Müller, Aline (2011): "Fundamentale Faktoren im Schweizer Immobilienmarkt", Die Volkswirtschaft 6, S. 55-58.
- Müller-Jentsch D. (2013) : "Pourquoi la Suisse a-t-elle Besoin de Tarifier la Mobilité?", La Vie économique, Revue de politique économique No. 12-2013, Berne.
- Müller-Jentsch, D. & M. Gmünder (2013): "Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht", Die Volkswirtschaft, Ausgabe 1/2-2013, Bern.
- OECD (2008): "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries", OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2011a) : « Etudes économiques de l'OCDE: Suisse 2011 », Editions OCDE, Paris.
- OECD (2011b): "Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising", OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/els/soc/49170768.pdf>
- OECD (2011c): "How's Life? Measuring Well-Being", OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264121164-en>
- OECD (2012a): "Income Inequality and Growth: The Role of Taxes and Transfers", OECD Economics Department Policy Notes, No. 9.
- OECD (2012b): "Going for Growth, Economic Policy Reforms", OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012c): "What Makes Labour Markets Resilient During Recessions?" in OECD Employment Outlook 2012, p. 53-107, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013a): Product Market Regulation Database, www.oecd.org/economy/pmr
- OCDE (2013b): « OECD Economic Surveys Switzerland », Editions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2013-en
- OECD (2013c): "Activating Jobseekers: Lessons from Seven OECD Countries", in OECD Employment Outlook 2013, p. 127-190, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013d): "How's Life? 2013: Measuring Well-Being", OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201392-en>
- OECD (2013e): "Interconnected Economies. Benefiting from Global Value Chains, Synthesis Report", <http://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf>
- OECD (2013f): "New Approaches to Economic Challenges (NAEC)", Interim Report; C(2013)45/REV1.
- OECD (2013g): "New Approaches to Economic Challenges NAEC", Background Paper for discussion at the third meeting of the NAEC Group; SG/NAEC(2013)2.
- OECD (2013h): "OECD Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth", OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264194830-en>
- OECD (2013i): "Going for Growth 2013, Economic Policy Reforms", OECD Publishing, Paris.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- OECD (2014a): "Growth Policies and Macroeconomic Stability", OECD Economic Policy Paper, February 2014 No. 8.
- OECD (2014b): OECD Database on Household Income Distribution and Poverty, www.oecd.org/els/social/inequality, mise à jour de juin 2014
- OCDE (2014c) : "Perspectives des Communications de l'OCDE 2013", Editions OCDE, Paris.
- OECD (2014d) : "Indice de Restrictivité des Échanges de Services: Synthèse", <http://www.oecd.org/fr/rcm/RCM-2014-IRES-synthese.pdf>
- OECD (2014e): „Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz“, Bericht im Rahmen des zweiten mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP2-IV), Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 12/13, Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Bern.
- OECD (2014f): „Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth“, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs; Employment, Labour and Social Affairs Committee; DELSA/ELSA(2014)11, OECD Publishing, Paris.
- Oesch, Matthias (2012): «Staatliche Subventionen und auswärtige Wirtschaftsteilnehmer», Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 131 (2012), I Heft 3.
- Okun, A.M. (1975): "Equality and Efficiency: the Big Trade-Off", Brookings Institution Press, Washington.
- Ostry, J. D., A. Berg & C. G. Tsangarides (2014): "Redistribution, Inequality, and Growth", IMF Staff Discussion Note 14/02.
- Perotti, R. (1996): Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say", Journal of Economic Growth, 1(2), 149–187.
- Persson, T. & G. Tabellini (1994): "Is Inequality Harmful for Growth?", The American Economic Review, Vol. 84(3), pp. 600–21.
- Peters, R. (2011) : « La Répartition Régionale de la Richesse en Suisse; Une analyse de la statistique 2008 de la fortune des personnes physiques », Eidgenössische Steuerverwaltung, 2. November, Bern, <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00803/index.html?lang=de>
- Piketty, T. (2014): "Capital in the Twenty-first Century", Cambridge and London.
- Pritchett, L. (2000): "Understanding Patterns of Economic Growth," World Bank Economic Review, Vol. 14(2), pp. 221–50.
- Raffelhüschen, Bernd, Stefan Moog & Christoph Müller (2010): "Ehrbare Staaten? Die deutsche Generationenbilanz im internationalen Vergleich: Wie gut ist Deutschland auf die demografische Herausforderung vorbereitet?". Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 110, Mai 2010.
- Rajan, Raghuram G. (2005): "Has Financial Development Made the World Riskier?", Proceedings - Economic Policy Symposium - Jackson Hole, Federal Reserve Bank of Kansas City, issue Aug, pp. 313-369.
- Rappetti, Martin, Peter Skott & Arslan Razmi (2012): "The Real Exchange Rate and Economic Growth: Are Developing Countries Different?", International Review of Applied Economics, vol. 26, no. 6, November 2012, p. 735-753.
- Reinhart, Carmen M. & Rogoff, Kenneth S. (2009): "This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly". Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ridley, Matt (2010): "The Rational Optimist", Harper Collins.
- Rockström J. & al. (2009): "A Safe Operating Space for Humanity", Nature 461, p. 472-475.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Rodrik, Dani (1997): "Democracy and Economic Performance", Paper prepared for a conference on democratization and economic reform in South Africa, Cape Town, January 16-19, 1998.

Rodrik, Dani (1998): "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", Journal of Political Economy, No. 106, p. 997-1032.

Rodrik, Dani (2009): "The Real Exchange rate and Economic Growth", Brooking Papers on Economic Activity, Fall 2008, p. 365-412.

Röhn, O. (2010): "New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence", OECD Economics Department Working Papers, No. 762, OECD Publishing.

Röller L.H. & Waverman L. (2001): « Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach », American Economic Review Vol. 91, p. 909-923.

Sachverständigenrat / Conseil d'Analyse économique (2010): "Wirtschaftsleistung, Lebensqualität: Ein umfassendes Indikatorensystem", Expertise im Auftrag des Deutsch-Französischen Ministerrates

Sacks, D. W., B. Stevenson & J. Wolfers (2010): "Subjective Well-Being, Income, Economic Development and Growth", NBER Working Paper 16441; <http://www.nber.org/papers/w16441>

Salvi, Marco & Luc Zobrist (2013): "Zwischen Last und Leistung, ein Steuerkompass für die Schweiz", AvenirSuisse, Zürich.

Sandström, S., A. Shorrocks & E.N. Wolff (2008): "The World Distribution of Household Wealth", UNU-WIDER, Discussion Paper No. 2008/03.

SBB Chemins de fer fédéraux suisses CFF (2014): « Les CFF : faits et chiffres 2013 », http://rapport-de-gestion.cff.ch/fileadmin/user_upload/Downloads/CFF_faits-et-chiffres_2013.pdf

SBFI Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2008): „Die Schweizer Beteiligung am 6. Europäischen Forschungsrahmenprogramm – Zahlen und Fakten“, Bern.

SBFI Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2009): „Auswirkungen der Beteiligung der Schweiz an den Europäischen Forschungsrahmenprogrammen - Zwischenbericht 2009“, Bern.

SBFI Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2013): „Beteiligung der Schweiz am 7. Europäischen Forschungsrahmenprogramm – Zwischenbilanz 2007-2012 Zahlen und Fakten“, Bern.

Schalcher, Hans-Rudolf, Hans-Jakob Boesch, Kathrin Bertschy, Heini Sommer, Dominik Matter, Johanna Gerum & Martin Jakob (2011), "Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft – und wer bezahlt dafür?", Fokusstudie des NFP 54, ISBN 978-3-7281-3397-7 (open access ISBN 978-3-7281-3398-4), vdf Zürich

Schellenbauer, Patrik (2011): "Wanderung, Wohnen und Wohlstand. Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte", Diskussionspapier, AvenirSuisse, Zürich.

Schulte, M. & Butzmann, E. (2010): "Messung von Wohlstand, Ein Überblick über verschiedene Verfahren", Denkwerk Zukunft - Stiftung kulturelle Erneuerung, Bonn. <http://www.denkwerkzukunft.de/downloads/Wohlstand.pdf>

Schwick, Ch., J. Jaeger, R. Bertiller & F. Kienast (2010): "Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam?, Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung", Haupt., Zürich, Bristol-Stiftung; Bern, Stuttgart, Wien

Schwick, Ch., J. Jaeger & F. Kienast (2011): "Zersiedlung messen und vermeiden", Merkblatt für die Praxis, Eidgenössische Forschungsanstalt WSL, Birmensdorf. http://www.wsl.ch/dienstleistungen/publikationen/schriftenreihen/merkblatt/11308_DE

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2002) : "Le Rapport sur la Croissance, Déterminants de la Croissance Économique de la Suisse et Jalons pour une Politique Économique Axée sur la Croissance", Grundlagen der Wirtschaftspolitik nr. 3F, SECO, Berne.

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2008): „Wachstumsbericht 2008“, Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 14D, SECO.

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft im Auftrag des Bundesrates (2009): „Bericht zur Ausenwirtschaftspolitik 2008 und Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifarisches Massnahmen 2008“ vom 14. Januar 2009, SECO, Bern, <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00101/index.html?lang=de>

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2011): „Die Administrative Entlastung von Unternehmen: Bilanz 2007 – 2011 und Perspektiven 2012 – 2015“, Bern, SECO. www.seco.admin.ch/themen/05116/05118/05313/index.html?lang=de

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2012a): "Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010" <http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen/>

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2012b): „Bürokratiemonitor 2012: Eruiung von Belastungen aufgrund von Regulierungen in Schweizer Unternehmen“, Bern, SECO, www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29274.pdf

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2013a): "Auswirkungen der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (Einführung des «Cassis de Dijon»-Prinzips in der Schweiz)", <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00730/01220/index.html?lang=de>

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2013b) : "Economie verte: Rôle de l'Etat en vue d'une utilisation efficace des ressources naturelles", Rapport en réponse au postulat 10.3373 Bourgeois du 3 juin 2010, <http://www.seco.admin.ch/themen/00645/00646/index.html?lang=fr>

Sheldon, George, Ensar Can & Nathalie Ramel (2013): „Effekte der Personenfreizügigkeit auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz“, Study erstellt im Auftrag des Schweizerischen Arbeitgeberverbands, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik, Universität Basel.

Siegenthaler, Michael & Jan-Egbert Sturm (2012): „Das Personenfreizügigkeitsabkommen Schweiz-EU / EFTA und das Wachstum des BIP pro Kopf in der Schweiz“, Bericht zuhanden des Bundamtes für Migration (BFM), KOF Studien 36, KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich.

Siegenthaler, M. (2014): "Has Switzerland Really Been Marked by Low Productivity Growth? Hours Worked and Labour Productivity in Switzerland in a Long-Run Perspective", Review of income and wealth 2014.

SNB Schweizerische Nationalbank (2014), "Vermögen der privaten Haushalte 2013", Medienmitteilung vom 20. November, http://www.snb.ch/ext/stats/wph/pdf/de/Verm_priv_Haush.pdf.

Solt, F. (2009): "Standardizing the World Income Inequality Database," Social Science Quarterly, Vol. 90(2), pp. 231–42.

Stalder Peter (2008): „Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum“, Die Volkswirtschaft 11-2008, SECO, Bern.

Stalder Peter (2010): "Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy", Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 146 (4).

Steiner, Elizabeth (2010): "Estimating a Stock-Flow Model for the Swiss Housing Market", SNB Working Paper.

Stiglitz, J. E., A. Sen & J.P. Fitoussi (2009): "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress", www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index/htm

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- Stiglitz, J. (2012): "The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future", W. W. Norton & Company.
- Suter, Stefan, Christoph Lieb & Philipp Walker (2011): „Produktivität und Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen, Volkswirtschaftliche Bedeutung von Finanzierungslösungen für Verkehrsinfrastrukturen“, Strukturberichterstattung Nr. 48/3, Studie im Auftrag des SECO, SECO, Bern.
- Sutherland, Douglas & Peter Hoeller & Rossana Merola & Volker Ziemann (2012): "Debt and Macroeconomic Stability", OECD Economics Department Working Papers 1003, OECD Publishing.
- Sutherland, Douglas & Peter Hoeller (2012): "Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and Some Empirics", OECD Economics Department Working Papers 1006, OECD Publishing.
- Taleb, Nassim Nicholas (2010): "Antifragile. Things that Gain from Disorder", Random House New York.
- Tanzi, V., & H. Zee (1997): "Fiscal Policy and Long-Run Growth", IMF Staff Papers, Vol. 44(2), pp. 179–209.
- Tressel, T. (2010): "Financial Contagion through Bank Deleveraging: Stylized Facts and Simulations Applied to the Financial Crisis", IMF Working Paper, No. WP/10/236.
- UNECE/OECD/Eurostat (2008): "Report on measuring sustainable development: statistics for sustainable development, commonalities between current practice and theory", Working Paper ECE/CES/2008/29, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Measuring_sustainable_development.pdf.
- UNECE/OECD/Eurostat (2013): „Framework and Suggested Indicators to Measure Sustainable Development“, Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force on Measuring Sustainable Development, 27 May.
- UNECE (2013): "Framework and Suggested Indicators to Measure Sustainable Development", report prepared by the Joint UNECE/Eurostat/OECD Task Force for Measuring Sustainable Development, United Nations Economic Commission for Europe, 27 May 2013, www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/2013/SD_framework_and_indicators_final.pdf.
- UTP Union des Transports Publics (2014) : « Adaptations tarifaires modérées dans les transports publics – hausse linéaire de 2,9 % », Communiqué de presse du 2 mai 2014, Berne.
- UNSC (2012): "System of Environmental-Economic Accounting Central Framework", UN Statistical Commission, white cover publication, pre-edited text subject to official editing, http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/White_cover.pdf.
- UNU-IHDP & UNEP (2012): "Inclusive Wealth Report 2012: Measuring Progress towards Sustainability", Cambridge University Press, Cambridge UK.
- UVEK Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2013): „Bericht über die Verkehrsverlagerung vom November 2013, Verlagerungsbericht Juli 2011- Juni2013“, Bericht des Bundesrates, Bern.
- van de Kerk, G. & A. Manuel (2012): "Sustainable Society Index SSI-2012", The Sustainable Society Foundation, The Hague, www.ssfindex.com/cms/wp-content/uploads/ssi2012.pdf
- Vaterlaus, S., Himmel, M., Koellreuter, C. & Simmons-Süer, B. (1999): „Alternative EU-Integrationsszenarien der Schweiz, wirtschaftliche Auswirkungen gemäss dem BAK-Makromodell“, BAK Konjunkturforschung Basel AG.
- Vaterlaus S., H. Worm, J. Wild & H. Telser (2003): « Liberalisierung und Performance in Netzsektoren: Vergleich der Liberalisierungsart von einzelnen Netzsektoren und deren Preis-Leistungs-Entwicklung in ausgewählten Ländern », Etude sur mandat du SECO, Strukturberichterstattung n°22, Berne.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

Waltert, F., Pütz M., Böni R. & Seidl I. (2010): "Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme". WSL, im Auftrag von BAFU und ARE
<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01558/index.html?lang=de>

Waltert, F. & I. Seidl (2013): "Wie das Fiskalische System die Zersiedelung Fordert: Eine Untersuchung der flachenrelevanten Steuern und Subventionen in der Schweiz", Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht/Journal of Environmental Law and Policy, vol. 36, no. 2, pp. 178-196.

WBF Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2002): "Der Wachstumsbericht, Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik", Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 3D, SECO, Bern.

WBF Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2014): „Bericht des WBF über den Umsetzungsstand der Wachstumspolitik 2012-2015 des Bundesrates, Stand Ende 2013“, SECO, Bern, <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=de>

WEF World Economic Forum (2013): "The Competitiveness Report 2013-2014. Chapter 1.1: Sustaining Growth, Building Resilience", Geneva.

WEF World Economic Forum (2014): "The Global Competitiveness Report 2014-2015", Geneva, www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

World Bank (2006): "Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital in the 21st Century", The World Bank, Washington D.C., <http://siteresources.worldbank.org/INTEEI/214578-1110886258964/20748034/All.pdf>.

World Bank (2011): "The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium", World Bank, Washington DC.

World Bank (2012): "Ascent after Decline – Regrowing Global Economies after the Great Recession", World Bank, Washington DC.

World Bank (2014): "Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency", World Bank, Washington D.C., www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/switzerland/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/CHE.pdf?ver=2

Zobrist, Luc & Yves Zimmermann (2012): „Ein Optimales Steuer- und Transfersystem für die Schweiz – Erkenntnisse aus dem Mirrlees Review“, Masterarbeit, Universität Bern, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Volkswirtschaftliches Institut, Abteilung angewandte Wirtschaftsforschung und Wirtschaftspolitik, Bern.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

9 Anhang

9.1 Beschreibung der Wachstumspakete

9.1.1 Das Wachstumspaket des Bundesrates von 2004

- | | |
|---|--|
| 1. Revision des Binnenmarktgesetzes | Mit dieser Revision sollen die Hindernisse für den Marktzugang, insbesondere für die berufliche Niederlassung, beseitigt, umgekehrte Diskriminierungen gegenüber Schweizer Bürgern verhindert und die Rolle der WEKO gestärkt werden. Die erwartete Auswirkung des Gesetzes war nur erheblich (+), denn in der Schweiz wird die Schaffung eines Binnenmarktes oft von anderen Gesetzen geregelt (Elektrizitätsmarkt, KVG usw.) oder sie hängt von den Entwicklungen in der Europäischen Union ab. |
| 2. Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen | Mit dieser Reform sollen die Bestimmungen zu den Vergaben verschärft, die Lösungsfindung flexibilisiert und eine Harmonisierung zwischen Bund und Kantonen gefördert werden. Damit wird die Rechtssicherheit gewährleistet und die Modernisierung ergänzt, die dank E-Government heute möglich ist. Diese Reform ist die Massnahme Nr. 2 des Wachstumspakets 2008-2011 geworden. Grosse Gewinne (++) hätten daraus hervorgehen können. |
| 3. Wettbewerbsorientierte KVG-Revision | Dieses Reformpaket betrifft: 1. die Versicherten, durch eine höhere Kostenbeteiligung, 2. die Versicherungen, durch eine Änderung des Risikoausgleichs, 3. die ambulanten Leistungserbringer angesichts der geplanten Einführung der Vertragsfreiheit, 4. die Spitäler, indem ihre Finanzierung reformiert wird und 5. die Heime, indem ihre separate Regulierung geändert wird. Diese Reformen waren mit anderen verbunden, insbesondere zur Prämienverbilligung. Die Verbesserung der Effizienz des Gesundheitswesens hat eine sehr grosse Auswirkung (+++) auf die Wirtschaft. |
| 4. Stromversorgungsgesetz | Ausgelöst wurde die Schaffung des StromVG u.a. durch das Bundesgerichtsurteil zur Durchleitung von Strom sowie den Stromausfall in Italien im September 2003. Die Elemente dieser Reform entsprachen inhaltlich weitgehend denjenigen des 2. Energiebinnenmarktpakets der EU im Bereich Strom: Unabhängigkeit des Netzbetreibers, Schaffung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde, Regelung der Berechnung der Netzkosten, garantierter Netzzugang und Massnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit. Die IDA Wachstum hatte ausserdem den Wunsch geäussert, ein Benchmarking für die verschiedenen lokalen Netzbetreiber einzuführen. Eine erhebliche (+) Auswirkung wurde erhofft. |
| 5. Agrarpolitik 2011 | Mit dieser Reform sollte in erster Linie das bäuerliche Bodenrecht reformiert und die Schweizer Landwirtschaft auf eine grössere wirtschaftliche Öffnung vorbereitet werden. Eine solche Etappe wäre für die Schweizer Wirtschaft von grosser (++) Bedeutung gewesen. |
| 6. Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im | In diesem Zusammenhang sollte eine Liberalisierungsstrategie ausgearbeitet werden, insbesondere für den Fall, dass sich der Binnenmarkt für Dienstleistungen in der Europäischen Union konkretisiert hätte. Heute ist die Frage der Öffnung bei den Finanzdienstleistungen weiterhin aktuell. Hier ging es nur um einen Bericht, der weitere Reformen vorbereiten soll. |

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- Vergleich zur EU
7. Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die EU-Beitrittsländer
 Angesichts der Guillotine-Klausel für sämtliche bilateralen Abkommen mit der EU war es von sehr grosser (+++) Bedeutung für das Wachstum, dass das Volk die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die EU-Beitrittsländer akzeptiert. Der Erfolg dieser Massnahme bedeutete in erster Linie, dass das erwartete Referendum zu diesem Thema abgelehnt wird.
 8. Unternehmenssteuerreform II
 Neben Steuererleichterungen, insbesondere für Inhaber von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften, sollte eine bessere Neutralität hinsichtlich der Finanzierungsarten und Rechtsformen erreicht werden. Von Beginn weg war klar, dass diese Reform nur ein erster Schritt - allerdings von sehr grosser (+++) Bedeutung - zur Optimierung des Steuersystems bei der Unternehmensbesteuerung war.
 9. Prüfung einer Revision des MWST-Gesetzes
 In diesem Bericht zur MWST sollten die administrative Belastung, die wirtschaftliche Effizienz sowie die Verteilungsaspekte untersucht werden, insbesondere im Hinblick auf eine eventuelle Erweiterung der Bemessungsgrundlage und eine Reduktion der Anzahl angewandter Sätze.
 10. Beseitigung des strukturellen Defizits des Bundes und Eindämmung des Wachstums der Staatsquote
 Die Schuldenbremse steht im Zentrum des Mechanismus zur strukturellen Reduktion der Verschuldung des Bundes. Jedoch beinhaltete die Massnahme auch eine Überprüfung der Auswirkungen der Staatsausgaben auf das Wachstum, ein Aufgabenverzichtsprogramm, die Reduktion von Ausgaben für besondere regionale Interessen sowie die Überprüfung des Aufgabenkatalogs des Bundes. Eine solche Neugewichtung des Bundeshaushalts kann grosse (++) wirtschaftliche Auswirkungen haben.
 11. Abbau der administrativen Belastung der Unternehmen
 Die Unternehmensgründung, die Auszahlung der Löhne, der Jahresabschluss, der Erhalt von Bewilligungen, die Deklarationspflichten sowie die Schuldbetriebs- und Konkursverfahren waren die administrativen Verfahren, die zu Gunsten der Unternehmen optimiert werden sollten. Dies alles trägt erheblich (+) zur Dynamik der Unternehmen bei.
 12. Massnahmenpaket zu Gunsten der Arbeitsmarkt-beteiligung älterer Arbeitnehmer(innen)
 Die Anreize zur frühzeitigen Pensionierung sollten reduziert und die Beschäftigungsfähigkeit der älteren Arbeitnehmer verbessert werden. Das Potenzial dieser Verbesserungen für die älteren Arbeitnehmenden in der Schweiz ist erheblich (+). Die Anhebung des offiziellen Rentenalters für die Frauen von 64 auf 65 Jahren wurde später in diese Massnahme integriert.
 13. 5. IVG-Revision
 Neben den finanziellen Aspekten sollte auch der Grundsatz der Prävention vor der Gewährung einer IV-Rente in der ganzen Schweiz einheitlich angewandt werden. Die Frage der Wiedereingliederung der IV-Rentner wurde auf später verschoben. Diese Reform ist ein grosser Fortschritt (++).
 14. Prüfung der Notwendigkeit einer Stärkung der Tertiärbildung
 Diese Prüfung sollte zur Formulierung von Massnahmen für die BFI-Botschaft zur Übernahme der europäischen Errungenschaften, zur Studienfinanzierung, zur Restrukturierung der Hochschulen usw. führen.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

15. Prüfung der Rolle des Bundes in der berufsorientierten Weiterbildung
Hier geht es darum zu untersuchen, wie der neue Verfassungsartikel 64a zur Weiterbildung in Zukunft angewandt werden soll.
16. Corporate Governance
Eine Revision des Gesellschaftsrechts bildete den Hauptbestandteil dieser wichtigen Reform (++) . Dies war der Anfang eines langen Prozesses, der schliesslich zur Annahme der Initiative Minder gegen die Abzockerei führte.
17. Verbesserung der wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen
Mehrere kleine Massnahmen (+) im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsrecht wurden hier zusammengefasst. Dazu gehörten unter anderem die Umsetzung des Haager Trustübereinkommens, technische Punkte im Immobilienrecht sowie das Patentgesetz.
18. Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse
Die Anwendung des sogenannten "Cassis-de-Dijon"-Prinzips symbolisierte diese Massnahme, die eigentlich mehrere Ansätze zum Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse vereint (Harmonisierung mit der EU, unilaterale Massnahme, vereinfachtes Bewilligungsverfahren, flexiblere Produktinformationen). Damit soll ein spürbarer Beitrag zur Bekämpfung der Hochpreisinsel Schweiz geleistet werden, was ein sehr grosses Potenzial (+++) darstellt. Diese Reform wurde in das Wachstumspaket 2008-2011 übernommen (Massnahme 1).
19. Reform der Ehepaarbesteuerung
Die Gleichbehandlung der verheirateten Paare gegenüber den Konkubinatspaaren bleibt eine verfassungsmässige Verpflichtung für alle öffentlichen Behörden. Wirtschaftlich (+) stärkt dies die Anreize für die Erzielung eines zweiten Einkommens durch den Partner mit dem niedrigeren Lohn.

Die folgende Tabelle zusammenfasst, was am Ende der Legislatur erreicht würde.

Tabelle 8: Übersichtstabelle zur Umsetzung des Wachstumspakets des Bundesrates, im März 2008

Massnahme	Stand in den Institutionen	Abweichung gegenüber den ursprünglichen Zielen
1. Binnenmarktgesetz (+)	Realisiert	OK
2. Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (++)	Redaktion der Vernehmlassungsunterlagen	Bedeutende Verspätung
3. Krankenversicherungsgesetz (+++)	Spitalfinanzierung und Risikoausgleich: Referendumsfrist Dringende/soziale Massnahmen: Realisiert Andere wichtige Massnahmen: Parlament Vom Bundesrat abhängige Massnahmen: Realisiert	Bedeutende Verspätung
4. Stromversorgungsgesetz (+)	Realisiert	Leichte Verspätung, keine schnelle Liberalisierung für die KMU

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

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

9.1.2 Wachstumspolitik 2008-2011

1. Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse

Im Rahmen einer umfassenden Strategie zur Handelsförderung sollte die Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse dazu beitragen, die Importpreise zu senken und den Einkaufstourismus zu reduzieren, sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie und die Vielfalt der in der Schweiz verfügbaren Produkte zu erhöhen, was insgesamt ein sehr grosses wirtschaftliches Potenzial darstellt (+++).
2. Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen

Mit dieser Reform sollte das öffentliche Beschaffungswesen modernisiert werden. Das wirtschaftliche Potenzial war erheblich (+), nicht nur aufgrund der Preissenkungen, sondern auch durch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des öffentlichen Beschaffungswesens.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- fentliche Beschaffungsweisen
3. Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012
Diese Massnahme will auf den Ergebnissen der Reform der Agrarpolitik 2011 aufbauen, indem sie neue Verhandlungen mit der EU vorsieht und die Direktzahlungen anpasst, mit erheblichen Ambitionen (+).
 17. Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich
Um die Integration der Schweizer Landwirtschaft in den europäischen Markt zu fördern, sollten einerseits die Regelungen entlang der ganzen Lebensmittelproduktionskette bis zum Endkonsumenten überprüft und andererseits die tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse in Absprache mit der EU gesenkt werden.
 4. Öffnung des Postmarktes und Sicherstellung der Grundversorgung
Die Abschaffung des Postmonopols stand im Zentrum dieser Massnahme, die zudem die Einsetzung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde, die Definition des Service Public, die Gründung einer Aktiengesellschaft für die Post sowie faire Bedingungen für die Konkurrenz nach dem Vorbild der europäischen Errungenschaften umfasste. Dies ist ein erheblicher Schritt (+) für das Wirtschaftsnetzwerk.
 5. Erarbeitung einer langfristigen Infrastrukturstrategie des Bundes
Im Bereich der nationalen Infrastrukturen müssen Prioritäten gesetzt, effiziente Finanzierungsmechanismen geschaffen und die Regulierungen an die internationalen besten Praktiken angepasst werden. Ein weiteres Ziel besteht darin, Engpässe zu vermeiden und die Sicherheit zu garantieren und die Beteiligung von Privatinvestoren zu fördern. Der Erfolg dieser neuen Strategie ist von grosser (++) Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft.
 6. Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit «Road pricing»
Versuche mit Instrumenten wie dem "Road Pricing" erfordern eine Anpassung oder eine Neuinterpretation der Bundesverfassung durch das Parlament. Die Staureduktion ist das wichtigste Ziel dieser Massnahme, die jedoch nur funktionieren kann, wenn das Erhebungssystem technisch effizient ist.
 7. Weiterführung der Bahnreform und der weiteren Reformen im öffentlichen Regionalverkehr
Die systematische Verwendung wettbewerblicher Mechanismen sollte im Zentrum dieser Massnahme stehen, mit einer Gleichbehandlung der verschiedenen Bahndienstleistungserbringer in der Schweiz, aber auch mit der Prüfung einer internationalen Öffnung. Erhebliche Gewinne (+) wurden erwartet.
 8. MWST-Reform
Nach der im Rahmen des Wachstumspakets 2003-2007 erfolgten Analyse, sollte ein konkretes Reformprojekt zur Vereinfachung der MWST mit einem einheitlichen Satz und der Ausweitung der Bemessungsgrundlage dem Parlament unterbreitet werden. Das Potenzial dieser Reform war sehr gross (+++).
 9. Überprüfung der Aufgaben des Bundes
Dieses Instrument der finanziellen Verwaltung (das der Massnahme 10 des Wachstumspakets 2003-2007 Folge leistet) soll eingeführt werden. Damit sollen Prioritäten bei den Bundesausgaben gesetzt werden, unter anderem, um eine langfristig stabile Haushaltsquote zu gewährleisten. Dies kann Aufgabenverzicht, rechtliche Reformen oder Restrukturierungen mit sich bringen.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

10. Revision des Konkursrechts
Indem die Dauer der Verfahren gesenkt wird, legt diese Reform den Schwerpunkt auf Präventivmassnahmen und die Senkung der administrativen Kosten. Der Turnaround von Unternehmen in Schwierigkeiten sollte dadurch massgeblich vereinfacht werden. Zugleich sollten auch die Gläubigerrechte besser geschützt werden. Die Reform enthielt zahlreiche andere rechtliche Punkte (Minderheitsaktionäre, Armutsfalle, zweite Chance für Unternehmer, die sich nicht fehlbar verhalten haben usw.). Das Ziel für die Wirtschaftspolitik besteht darin, die Erneuerung des Wirtschaftsgefüges und somit die schnelle Reallokation des Kapitals erheblich (+) zu vereinfachen.
11. E-Government
Dank den neuen Technologien hat der Staat die Möglichkeit, die Unternehmen und die Haushalte in ihrem Kontakt mit der Verwaltung erheblich (+) zu entlasten. Ein Massnahmenpaket wurde erarbeitet, das zahlreiche öffentliche Dienstleistungen betrifft (Lohndeklaration, Zölle, Mutationen usw.).
12. Administrative Entlastung
Neben dem E-Government bezweckte auch die Einführung des Standard Cost Model, die Vorgabe von Fristen für die Erteilung von Bewilligungen sowie die Zusammenarbeit mit den Kantonen bei der Anwendung der Bundesgesetze eine erhebliche (+) Entlastung der Unternehmen.
13. Bestätigung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU
Diese Massnahme wurde schlussendlich aufgegeben und durch das Parlament mit der folgenden Massnahme fusioniert. Die Personenfreizügigkeit mit der EU-25 ist von sehr grosser Bedeutung für das Wachstum in der Schweiz (+++).
18. Ausdehnung des Abkommens über den freien Personenverkehr auf Bulgarien und Rumänien
Eine Botschaft zur Bestätigung der Personenfreizügigkeit und zu ihrer Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien wurde dem Parlament unterbreitet. Dieses hat einen Bundesbeschluss (über die Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien) gutgeheissen, der am 8. Februar 2009 dem Referendum unterstellt wurde.
14. Anpassung der Altersvorsorge an die demografische Entwicklung
Aufbauend auf der Überprüfung in der vorangegangenen Legislatur (Massnahme 12), war das Ziel dieser Massnahme, dem Parlament eine Botschaft zur AHV zu unterbreiten. Die Anhebung des offiziellen Rentenalters der Frauen auf 65 Jahre und die Bekämpfung der vorzeitigen Pensionierungen waren die beiden wichtigsten Elemente, die für einen sehr grossen wirtschaftlichen Beitrag (+++) sorgten.
15. Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich
Mit diesem Gesetz sollte die Finanzierung der Hochschulen auf der Grundlage der beobachteten Ergebnisse und Leistungen auf transparente und einheitliche Weise verbessert werden. Die Qualität des Bildungsangebots sollte dabei im Mittelpunkt stehen, da diese von sehr grosser wirtschaftlicher Bedeutung ist (+++). Eine Koordination mit den Kantonen und eine strategische Planung stärken diesen Mechanismus.
16. Neue Weiterbildungspolitik
Die Bundesverwaltung hätte ein neues Gesetz zur Schaffung und erhebliche Verbesserung (+) des Marktes für Weiterbildungsangebote von hoher Qualität ausarbeiten sollen.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

19. Ausbau des Netzes von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU
Aufgrund der mangelnden Fortschritte auf multilateraler Ebene wurde die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz beauftragt, umfassende Freihandelsabkommen (einschliesslich geistiges Eigentum, Dienstleistungen, Investitionen usw.) mit unseren wichtigsten Handelspartnern und langfristig mit allen Ländern abzuschliessen.
20. Engagement im Rahmen der WTO-Doha-Runde
Die DOHA-Runde ist ein Verhandlungsprozess bei der WTO, welcher die Landwirtschaft, die Dienstleistungen, die Handelserleichterung, die Umwelt, die Regeln in den Bereichen Anti-Dumping und Subventionen und die Herkunftsregeln betrifft. Der multilaterale Weg ist stets die bevorzugte Option bei der aussenwirtschaftspolitischen Strategie.
21. "Too big to fail"-Gesetzgebung
2009 wurde infolge der Subprime-Finanzkrise eine neue Massnahme ins Wachstumspaket aufgenommen: die "Too big to fail"-Gesetzgebung. Diese verpflichtet die als systemrelevant betrachteten Banken zur Erhöhung ihres Eigenkapitals, unter anderem mittels Wandelobligationen (Contingent Convertible Bonds, CoCos). Dabei handelt es sich um die Hauptmassnahme eines Pakets neuer Regulierungen, die in erster Linie für die bessere Gewährleistung der Finanzstabilität sorgen sollen.

Die folgende Tabelle zusammenfasst, was am Ende der Legislatur erreicht würde.

Tabelle 9: Übersichtstabelle zum Umsetzungsstand der Wachstumspolitik 2008-2011 per Ende 2011

	Umsetzungsstand	Verspätung	Inhalt
1. Technische Handelshemmnisse (+++, mittelfristig)	Realisiert	Ok	Ok
2. Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (+, mittelfristig)	Eine Lösung bei der WTO würde die Wiederaufnahme der Revision erlauben	Sehr bedeutend	Unterstützung durch die Kantone hängig
3. Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012 (+, kurzfristig)	Budget 2012-2013 verabschiedet + Botschaft AP 2014-2017 im Jahr 2012	Ok	Ok
4. Öffnung des Postmarktes und Sicherstellung der Grundversorgung (+, kurzfristig)	Realisiert	Von geringer Bedeutung	Aufrechterhaltung eines Monopols
5. Infrastrukturstrategie des Bundes (++, langfristig)	Vom Bundesrat verabschiedet	Bedeutend	Ok
6. Voraussetzungen für Versuche mit "Road pricing" (+, mittelfristig)	Aus dem Wachstumsprogramm 2008-2011 entfernt	Auf nach 2011 verschoben	Unbestimmt
7. Bahnreform und Reformen im öffentlichen Regionalverkehr (+, kurzfristig)	Realisiert	Ok	Ausschreibungen als Regel für die Bahn werden in Frage gestellt
8. MWST-Reform (+++, langfristig)	Rückweisung an Bundesrat	Ok	Scheitern des Einheitsatzes

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

9. Überprüfung der Aufgaben des Bundes (? , kurzfristig)	Grosses Projekt in der Verwaltung Ablehnung der EP	Ok	Ok
10. Revision des Konkursrechts (+, kurzfristig)	Parlament	Von geringer Bedeutung	Ok, manche Probleme werden später behandelt
11. E-Government (+, kurzfristig)	Weitgehend in der Verwaltung	Ok	Ok
12. Administrative Entlastung (+, kurzfristig)	Weitgehend in der Verwaltung	Ok	Ok
13. Freizügigkeitsabkommen (+++, mittelfristig)	Realisiert	Ok	Ok
14. Anpassung an die demografische Alterung (+++, mittelfristig)	12. AHV-Revision in der Verwaltung	Ok	11. AVH-Revision gescheitert
15. Bundesgesetz und Koordination der Hochschulen (+++, mittelfristig)	Realisiert	Von geringer Bedeutung	Ok, das Exzellenz-Kriterium muss respektiert werden
16. Neue Weiterbildungspolitik (+, mittelfristig)	Vorbereitung einer Botschaft	Sehr bedeutend	Ok
17-20. Aussenwirtschaftspolitische Agenda (+++)	Erhebliche Fortschritte bei den FZA		
21. "Too big to fail"	Realisiert	Ok	Ok

9.1.3 Wachstumspolitik 2012-2015

1. Formulierung einer nationalen Gesundheitsstrategie

Der Grundsatz der qualitätsorientierten Verwaltung des Schweizer Gesundheitssystems ist in der Realität zu verankern. Die Schaffung eines nationalen Gesundheitsinstituts ist ein Schlüsselement der Reform. Diese Massnahme betrifft die Spitzenmedizin, die Kosten- und Leistungstransparenz bei den Fallpauschalen (DRG), E-Health sowie die systematische Kontrolle der Leistungen.
2. Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Die Produktivität des Landwirtschaftssektors sollte im Rahmen nachhaltiger Perspektiven verbessert werden. Neben den auf den Primärsektor ausgerichteten Massnahmen wird diese Orientierung auch durch eine weitere schrittweise Marktöffnung sowie mehr Effizienz auf dem Versorgungsmarkt und in der Lebensmittelindustrie begleitet.
3. Ausbau und Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen

Damit soll die 2004 festgelegte aussenwirtschaftspolitische Strategie fortgesetzt und aktualisiert werden.
4. Sicherung der Personenfreizügigkeit mit der EU

Ein Referendum zur Ausdehnung dieses bilateralen Abkommens auf Kroatien war vorgesehen. Es geht darum, das wirtschaftliche Potenzial zu verteidigen, das durch die verschiedenen bilateralen Verträge erlangt wurde. Die Annahme der Masseneinwanderungsinitiative stellt diese Ausrichtung der Wirtschaftspolitik in Frage.
5. Abkommen mit der EU im Bereich Strom

Ein gleichberechtigter Zugang zum europäischen Markt sowie die Rechtssicherheit beim grenzüberschreitenden Elektrizitätshandel sollen gewährleistet werden. Das geplante Abkommen wurde weitgehend ausgehandelt, jedoch bleibt eine Regelung der institutionellen Fragen eine

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

- unerlässliche Voraussetzung, um mit diesem neuen Abkommen vorangehen zu können.
6. Festlegung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten
Mit dieser Massnahme soll in erster Linie der mittelfristige haushaltspolitische Handlungsspielraum verbessert werden. Neben den erforderlichen politischen Entscheiden wäre eine Verbesserung der Effizienz der Staatsausgaben ein zentraler Beitrag.
 7. Unternehmenssteuerreform III
Vor dem Hintergrund des internationalen Drucks zur Regelung der Unternehmensbesteuerung soll mit dieser Reform die allgemeine Attraktivität des Produktionsstandorts Schweiz für alle Unternehmen gesteigert werden. Die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus und der Emissionsabgabe auf Eigenkapital sind Bestandteil dieser Reform.
 8. Konzeptbericht «Mobility Pricing»
Der Zeitverlust aufgrund von Staus ist ein Problem, das laufend schlimmer wird. Ein "Mobility Pricing" könnte eine angemessene Lösung dafür sein, ergibt jedoch nur im Rahmen einer erfolgreichen Anwendung der Infrastrukturstrategie einen Sinn.
 9. AHV-Revision
Dank einer über den Erwartungen liegenden Einwanderung haben sich die finanziellen Aussichten der AHV verbessert. Doch das grundlegende Problem der demografischen Alterung wurde damit in der Altersvorsorge noch nicht gelöst. Eine Erhöhung des offiziellen Rentenalters, eine Klärung der finanziellen Stabilität der 2. Säule und eine spezifische "Schuldenbremse" für die AHV sind die wichtigsten Pfeiler dieser Reform.
 10. Konkretisierung und Umsetzung der Energiestrategie 2050
Mit der Botschaft zur Energiestrategie 2050 hat der Bundesrat eine Vorlage für den etappenweisen Umbau des Energiesystems präsentiert. Hiermit sollen u.a. der Energie- und Stromverbrauch gesenkt und der Anteil der erneuerbaren Energien erhöht werden. Mit der sich in der Vernehmlassung befindenden Strategie Stromnetze werden Hemmnisse beim Bau von Stromnetzen abgebaut. Die Strategie Stromnetze ist Teil der Energiestrategie 2050, sie ist aber auch unabhängig von deren Umsetzung notwendig. Der Stromaustausch mit dem Ausland bleibt für eine sichere Versorgung ausserordentlich wichtig.
 11. Verabschiedung des Konzepts einer ökologischen Steuerreform
Diese Reform ist für das Wachstum nur ein Erfolg, wenn sich eine "doppelte Dividende" daraus ergibt, die nur möglich ist, falls sich die gesamte Schweizer Steuerstruktur verbessern lässt. Fehlt eine solche doppelte Dividende, müssen die negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft zumindest möglichst gering gehalten werden, insbesondere durch eine Fiskalquotenneutralität.
 12. Umsetzung der Strategien «Informationsgesellschaft Schweiz» und «E-Government Schweiz»
56 Projekte sind in dieser Massnahme zusammengefasst, die zum Beispiel das Baurecht, das Grundstückinformationssystem, das Zivilstandswesen, die MWST, das öffentliche Beschaffungswesen usw. betreffen. Eine gute Koordination mit den Kantonen ist erforderlich.
 13. Fortsetzung der administrativen Entlastung
In der Folge des "Regulierungs-Checkups" wurde ein Massnahmenpaket in 15 Bereichen zusammengestellt. Die Unternehmensbesteuerung, die Buchhaltung und das Baurecht sind einige Beispiele dafür.

Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik

9.2 Glossar

Alle Definitionen können auf der folgenden Internetseite gefunden werden:

<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=de>

oder:

www.seco.admin.ch > Strukturanalysen und Wirtschaftswachstum > Wirtschaftswachstum

9.3 Postulat 13.3907 Leutenegger Oberholzer „Wachstumsschwäche der Schweiz?“ vom 27. September 2013

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zur wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz zu erstellen und dabei darzulegen, wie sich die reale wirtschaftliche Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf präsentiert, und dies insbesondere im Vergleich zu den Nachbarstaaten bzw. den angrenzenden Regionen. Der Bericht soll auch aufzeigen, welches die wachstumshemmenden Faktoren des Pro-Kopf-Wachstums sind und wie diese beseitigt werden können. Aufzuzeigen ist auch der Einfluss des nach wie vor zu starken Frankens wie auch die Verteilungssituation.

Begründung

Ein Vergleich des Pro-Kopf-Wachstums der Schweiz insbesondere mit Deutschland weist für die Schweiz eine magere Bilanz auf. Das BIP-Wachstum der Schweiz ist im Wesentlichen einwanderungs- und geldmengeninduziert. Für die Messung der wirtschaftlichen Effizienz ist nicht das globale BIP-Wachstum, sondern die Pro-Kopf-Entwicklung massgebend. Mit einem Bericht soll analysiert werden, wie sich die reale Situation präsentiert und wo allfällige Schwächen zu orten sind.

Antrag des Bundesrates vom 13.11.2013

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.