

wirtschafts politik in der schweiz 2005

Impressum

**Diese Publikation erscheint in Deutsch und Französisch
Gestaltung und Produktion: Daniel Stähli, Visuelle Gestaltung, Zürich
Fotografie: Marc Latzel, Zürich
Druck: Lichtdruck AG, Dielsdorf
Herausgabe: April 2005
Schutzgebühr: 50 Franken
© economiesuisse 2005**

Vorwort	2
Leitartikel	
Europa	4
Finanzen	12
Bildung	20
Politikfelder	
Aussenwirtschaft	42
Bildung und Forschung	47
Konjunktur und Wahrung	50
Agrarwirtschaft	54
KMU-Fragen	56
Gesundheit	57
Finanzen und Steuern	59
Information und Kommunikation	69
Energie und Umwelt	72
Infrastruktur	74
Wettbewerb	76
Rechtsfragen	78
Staat und Sicherheit	82
Organisation	
Geschäftsstellen	86
Nationale und internationale Kontakte	88
Mitglieder	90
Vorstandsausschuss	94
Vorstand	95
Permanente Kommissionen	98
Geschäftsleitung	99
Aktivitäten 2004	100
Service-Leistungen	104

Nach einem ansprechenden Wachstum im letzten Jahr hat sich der Expansionspfad der Schweizer Wirtschaft wieder etwas abgesenkt. Die schwächere Weltkonjunktur wird auch auf unser Land durchschlagen, so dass wir 2005 nur mit einem moderaten Wachstum und leider nur mit einem allmählichen Rückgang der Arbeitslosigkeit rechnen können.

Die Debatte über die Wachstumsschwäche der Schweiz wird in letzter Zeit kontrovers geführt. Unbestritten ist jedoch, dass unsere Volkswirtschaft ihr Wachstumspotenzial nicht ausschöpft: Unsere Leistung könnte deutlich besser sein. Ebenso unbestritten ist – aus Sicht der Wirtschaft wie im Urteil kompetenter Ökonomen und wichtiger internationaler Organisationen –, dass «rasche und ehrgeizige Struktur-reformen» (OECD) notwendig sind, damit wieder mehr Wachstum und mehr neue Arbeitsplätze in diesem Land generiert werden.

Genau diese Orientierung hat sich der Bundesrat am Anfang der laufenden Legislatur zu eigen gemacht und vor Jahresfrist ein Gesamtpaket von 17 Massnahmen «zur Überwindung der Wachstumsschwäche» verabschiedet. So begrüssenswert diese Initiative an sich war, eine Aufbruchstimmung vermochte dieses «Massnahmenpaket Wachstumspolitik» nicht zu erzeugen. Es ging kein Ruck durchs Land, und in den strukturkonservativen Kreisen des politischen Spektrums wurden nötige Impulse abgeblockt oder zerredet. Die notwendige geballte Reformkraft ist (noch) nirgends auszumachen.

Das Wachstumsjahr 2004 warf also keine wirtschafts-politische Dividende ab, die Politik hat den Ball zu zögerlich aufgenommen. Zu sehr richten sich die von der Exekutive in die politische Arena gebrachten Vorschläge von Anbeginn weg auf Konsens und Mehrheitsfähigkeit statt an der Gravität der strukturellen Probleme aus. Solche Vorgaben, die im parlamentarischen Prozess unweigerlich noch weiter verwässert werden, vermögen weder der wachstumspolitischen Zielsetzung noch den Herausforderungen des globalen Standortwettbewerbs gerecht zu werden.

Die konkreten Beispiele sind zahlreich:

- eine IV-Sanierung, die erst nach zwölf Jahren einen minimalen Spareffekt zeitigt und zu 90 Prozent über Mehreinnahmen finanziert wird;
- eine Strommarktöffnung, deren Effizienzwirkung durch kostspielige Fördermassnahmen für neue erneuerbare Energien weitgehend zunichte gemacht wird;
- eine Unternehmenssteuerreform, die klar hinter den Erwartungen der Unternehmen zurückbleibt und mit den Reformen in anderen Ländern nicht Schritt halten kann;
- eine weitere Erhöhung von belastenden Abgaben (CO₂-Abgabe) und eine Menge neuer administrativer Belastungen (Lohnausweis, Formalismus rund um die Mutterschaftsversicherung, etc.) – alles Bereiche, die gemäss Massnahmenpaket des Bundesrats explizit als wachstumsrelevant aufgeführt worden sind.

Gewiss, die bundesrätlichen Vorschläge zur Revision des Binnenmarktgesetzes und das Entlastungsprogramm 04 stellen Lichtblicke dar. Gleichzeitig bricht aber im Parlament der Damm der finanzpolitischen Disziplin mit Beschlüssen zur Aufblähung der Eisenbahninfrastruktur und zum Ausbau der Kinderzulagen. So wird der Boden für neue Entlastungsprogramme in der Zukunft gelegt, aber nicht für eine positive Erwartungsbildung von Haushalten und Unternehmen.

Noch ist nicht Halbzeit in der laufenden Legislatur, die aus Sicht der Unternehmen eine Legislatur des Aufbruchs sein muss. Andere Länder, Regierungen und Volkswirtschaften haben uns vorgemacht, dass Stagnation und drohende Abkoppelung vom globalen Wachstum überwunden werden können. Die Schweiz soll sich ein Beispiel daran nehmen und diese Entwicklungen mitvollziehen – zum Wohl ihres Wirtschaftsstandorts und ihres zukünftigen Wohlstands.

In der direkten Demokratie sind erfahrungsgemäss nur kleine Schritte möglich, und jeder Schritt bedarf der Überzeugung des Souveräns in den unvermeidlichen Referendumskämpfen. Den Weg zu mehr Wettbewerbsfähigkeit in der globalen Konkurrenz und zu mehr Wachstum und neuen Arbeitsplätzen bestimmt man aber nicht in kleinen Schritten. Entscheidend ist, dass der Weg klar erkannt und glaubwürdig kommuniziert wird. Am Anfang des politischen Willens und des mutigen Engagements zu Reformen steht konsequente und sichtbare Leadership.



Ueli Forster
Präsident

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



Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

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

Die Europapolitik ist ein zentrales Thema in der Tätigkeit von *economiesuisse*. Nach dem erfolgreichen Abschluss der zweiten bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) geht es einerseits darum, den bewährten bilateralen Weg zu sichern. Zwei wichtige Referendumsabstimmungen stehen in diesem Jahr auf dem Programm: Das Abkommen zu Schengen/Dublin sowie die Ausdehnung des Personenverkehrsabkommens auf die neuen EU-Länder. Ihre Ablehnung hätte unabsehbare Folgen für den Wirtschaftsstandort Schweiz. Andererseits müssen die einem dynamischen Integrationsprozess unterworfenen Entwicklungen in der EU laufend mitverfolgt und die Beziehungen zu unserem wichtigsten Wirtschaftspartner den sich ändernden Gegebenheiten angepasst werden.

Die EU im Umbruch und die Beziehungen mit der Schweiz

Die EU befindet sich im Umbruch. Mit der Erweiterung und der Verabschiedung des Vertrags für eine europäische Verfassung hat die europäische Integration einen Höhepunkt erreicht, der nicht nur das Jahr 2004 prägte, sondern auch die Zukunft der EU entscheidend beeinflussen wird. Die Verfassung hat die nationalen Ratifikationshürden zu meistern. Für die im Jahr 2004 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten besteht nach wie vor wirtschaftlicher Aufholbedarf. Der neuen EU-Kommission unter José Manuel Barroso stehen weitere wirtschaftspolitische Herausforderungen bevor. Um Wohlstand und Arbeitsplätze in Europa nachhaltig zu sichern, muss die Wettbewerbsfähigkeit der EU gestärkt und ihrer Wirtschaft neuer Schwung verliehen werden. Reformen werden notwendig und können nur mit der Unterstützung der Mitgliedstaaten erfolgreich umgesetzt werden. Eine leistungsfähige Wirtschaft ist die treibende und integrative Kraft der Europäischen Union.

Wachstum und Beschäftigung: ernüchternde Bilanz

«Die Europäische Union soll bis ins Jahr 2010 der weltweit dynamischste und wettbewerbsfähigste wissensbasierte Wirtschaftsraum werden, mit der Fähigkeit, hohes Wirtschaftswachstum, mehr und bessere Arbeitsplätze, sozialen Zusammenhalt und eine nachhaltige Umweltentwicklung zu garantieren.» Diesem ambitionierten Ziel haben sich die EU-Staats- und Regierungschefs im März 2000 am Europäischen Rat in Lissabon verschrieben. Fünf Jahre später fällt die Halbzeitbilanz ernüchternd aus. Die Lissabon-Ziele konnten nicht erreicht werden. Im Gegenteil – die europäische Wirtschaft hat gegenüber ihren Konkurrenten aus Nordamerika und den asiatischen Schwellenländern an Terrain verloren. Die Anteile der EU am Welthandel sind rückläufig. Der starke Euro erschwert Exporte in den Dollar-Raum und dämpft das ohnehin schwache Wachstum der EU. Bezüglich Wirtschafts- und Produktivitätswachstum liegt die EU mit zwei respektive einem Prozent deutlich hinter den USA (drei respektive 1,9 Prozent) zurück. Die Beschäftigungsquote in der EU liegt unter dem in Lissabon formulierten Halbzeitziel von 67 Prozent, die durchschnittliche Arbeitslosigkeit hält sich auf einem konstanten Niveau von rund acht Prozent.

«Lisbon is about everything and thus about nothing. Everybody is responsible and thus no one», diagnostiziert eine Expertengruppe unter der Ägide des ehemaligen niederländischen Premiers Wim Kok. Als Reaktion hat die EU-Kommission Anfang 2005 ein Aktionsprogramm zur Wiederbelebung der Lissabon-Agenda präsentiert (siehe Textbox). Zukünftig wird eine Fokussierung auf wachstums- und beschäftigungssteigernde Massnahmen vorgenommen. Die sozialen und umweltpolitischen Ziele rücken in den Hintergrund. Die europäische Innovationsfähigkeit soll durch eine Aufstockung von Forschungs- und Entwicklungsausgaben (Ziel drei Prozent des BIP), die Förderung von Innovationsnetzwerken und einer verbesserten Forschungskoordination gesteigert werden. Aus ordnungspolitischer Sicht ist dabei zu bedenken, dass Innovation und Wachstum nicht industriepolitisch planbar sind. Europas Erfolg ist eher in der Schaffung eines marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens zu sehen, in dem sich Unternehmen und Bürger frei entfalten können. In diesem Zusammenhang ist die Hauptstossrichtung des Aktionsprogramms – Vollendung und Öffnung des Binnenmarktes, Abbau administrativer Hürden für Unternehmensgründungen und Förderung der Arbeitsmobilität – positiv zu würdigen. Das Umsetzungsdefizit soll mit der Berücksichtigung nationaler Eigenheiten bei der Zieldefinition und -evaluation behoben werden. Bis Ende 2005 sollen die einzelnen Regierungen nationale Lissabon-Aktionsprogramme vorlegen.

EU-Programm zur Revitalisierung der Lissabon-Agenda...

... um bis ins Jahr 2010 der weltweit dynamischste und wettbewerbsfähigste wissensbasierte Wirtschaftsraum zu werden.

Europa als attraktiver Standort zum Arbeiten und Investieren

- Vollendung des Binnenmarktes
- Offene und wettbewerbsfähige Märkte innerhalb und ausserhalb Europas

Wissen und Innovation für Wachstum

- Aufstockung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf drei Prozent des BIP
- Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien

Mehr und bessere Arbeitsplätze

- Einbezug von mehr Menschen in das Erwerbsleben und Modernisierung der Sozialsysteme
- Steigerung der Anpassungsfähigkeit von Erwerbspersonen und Unternehmen und der Flexibilität der Arbeitsmärkte durch Beseitigung von Mobilitätshindernissen

Binnenmarkt: Reform im Innern, Öffnung nach aussen

Die Vollendung des Binnenmarktes ist ein wichtiges Anliegen der europäischen Wirtschaft. Im Infrastruktur- und insbesondere im Dienstleistungsbereich – immerhin für 70 Prozent des gemeinschaftlichen BIP verantwortlich – ist der Binnenmarkt noch stark fragmentiert. Bürokratische Hindernisse diskriminieren ausländische Dienstleistungsanbieter, weshalb gerade kleine und mittlere Unternehmen ihr Angebot häufig auf das Herkunftsland begrenzen. Bezüglich der Umsetzung der Binnenmarkt Richtlinien besteht ebenfalls noch grosser Handlungsbedarf. 134 Richtlinien sind bislang in mindestens einem Mitgliedstaat noch nicht in nationales Recht gegossen worden. Das von der EU vorgegebene Ziel, das Umsetzungsdefizit auf unter 1,5 Prozent abzubauen, erreichen nur gerade fünf Staaten. Durch die Divergenz in der Umsetzung und der Auslegung von EU-Recht innerhalb des Binnenmarktes kann das Potenzial des Freihandels und der Faktormobilität nicht voll ausgeschöpft werden. Die Problematik könnte mit der Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie angegangen werden. Die Debatten im Rat und im Europäischen Parlament lassen aber leider nicht erwarten, dass in nützlicher Frist eine wirtschaftsfreundliche Lösung zustande kommt.

Ein wettbewerbsintensiver und offener Binnenmarkt ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Aussenwirtschaftspolitik. Entsprechend engagiert sich die Europäische Union im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) für weitere Liberalisierungsschritte. Das drohende Scheitern der Doha-Runde veranlasste die EU im Frühsommer 2004, unter der Voraussetzung eines gleichzeitigen Abbaus gleicher oder ähnlicher Förderinstrumente bei anderen Partnern, ihre Agrarexportsubventionen in den Verhandlungen zur Disposition zu stellen. Parallel zum multilateralen Engagement verfolgt die EU konsequent die Strategie des Bilateralismus mit wichtigen Handelspartnern. In diesem Zusammenhang sind die (zwar bislang gescheiterten) Verhandlungen mit dem Mercosur, die Handelsinitiative mit der ASEAN und die Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen mit China und Japan zu sehen. Der wichtigste Handelspartner der EU bleiben nach wie vor die USA. Die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen scheinen sich nach mehreren Handelskonflikten wieder zu verbessern.

Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: eine Kompromisslösung

Für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung der Union sind ein solides makroökonomisches Fundament und gesunde öffentliche Finanzen notwendig. Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde geschlossen, um die nationalen Finanzpolitiken mit Rücksicht auf die einheitliche Währungspolitik besser koordinieren und überwachen zu können. Der Pakt soll verhindern, dass einzelne Staaten von den Früchten der gemeinschaftlichen Stabilitätspolitik profitieren, ohne genügende Haushaltsdisziplin zu üben.

Aufgrund der konjunkturellen Schwäche und des fehlenden Sparwillens in einigen Mitgliedstaaten verschlechterte sich die Lage der Haushalte, und die öffentliche Verschuldung verharrte im Jahr 2004 im EU-Raum gesamthaft über der vom Stabilitäts- und Wachstumspakt geforderten Limite von 60 Prozent des BIP. Statt sich den Regeln für eine nachhaltige Haushaltspolitik zu unterwerfen und das Wachstum durch Strukturformen zu fördern, ist eine zunehmende Zahl von nationalen Regierungen auf die Scheinlösung expansiver Finanzpolitiken ausgewichen. Als Folge hat im letzten Jahr die Hälfte aller EU-Mitgliedstaaten das Defizitkriterium (drei Prozent des BIP) verletzt. Kaum hatten in der Folge die ersten von der Kommission eingeleiteten Verfahren eingesetzt, wurde die Forderung nach einer Flexibilisierung der Regeln laut. An vorderster Front engagierten sich die beiden grössten «Defizitsünder» Deutschland und Frankreich in der Reformdebatte um den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Inzwischen konnte eine Kompromisslösung erzielt werden: An den Limiten – maximal drei Prozent Defizit und 60 Prozent Verschuldung – soll festgehalten werden. Das «Herausrechnen» ganzer Ausga-

benbereiche, wie dies einzelne Mitgliedstaaten explizit forderten oder implizit anwandten (Griechenland), soll auch in Zukunft nicht akzeptiert werden. Eine Flexibilisierung wird trotzdem stattfinden, indem bei Defizitüberschreitungen aufgrund wachstums- und beschäftigungspolitischer Mehrausgaben oder bei aussergewöhnlichen Umständen (sehr geringes oder Negativwachstum) keine Verfahren eröffnet werden sollen. Zudem werden «sonstige einschlägige Faktoren» (Wirtschafts- und Haushaltslage, Ausgaben zur Förderung der internationalen und europäischen Solidarität) bei der Beurteilung berücksichtigt und die Fristen flexibler ausgestaltet. Es ist fraglich, ob die Flexibilisierung ökonomisch sinnvoll ist und die Akzeptanz für den Stabilitäts- und Wachstumspakt fördert oder ob damit der diskretionäre Spielraum der Mitgliedstaaten zusätzlich vergrössert, der Zwang, einschneidende Massnahmen zu treffen reduziert und der bisherige stabilitätsorientierte Pfad der europäischen Währungspolitik gefährdet werden.

Die EU-Erweiterung: neuer Schwung

Am 1. Mai 2004 sind Zypern und Malta sowie acht mittelosteuropäische Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) der Europäischen Union beigetreten. Diese Staaten haben seit dem Zusammenbruch des Ostblocks im Jahr 1989 einen enormen Transformationsprozess in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft vollzogen. Trotzdem besteht immer noch grosser Aufholbedarf. Die EU-Bevölkerung ist mit dem Beitritt um 20 Prozent auf 450 Millionen gewachsen, das BIP hat indes nur um rund fünf Prozent zugenommen. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der neuen Mitglieder liegt zwischen 35 und 80 Prozent des EU-Mittels. Der wirtschaftliche Rückstand auf die «alten» Unionsmitglieder wird den Kampf um EU-Strukturfondsanteile verschärfen und das Agrarbudget zusätzlich belasten. Mit der Erweiterung wird aber auch die Hoffnung verbunden, dass die stark wachsenden und reformgewohnten Beitrittsländer dem Lissabon-Prozess neuen Schwung verleihen werden.

Die EU-Erweiterung ist indes noch nicht abgeschlossen; weitere Kandidaten stehen vor der Tür. Bulgarien und Rumänien werden voraussichtlich 2007 beitreten. Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei sind beschlossen. Dabei rücken Fragen der Entscheidungsfindungs- und Handlungskapazität einer EU mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten sowie der Strategie gegenüber weiteren beitriftswilligen Ländern in den Vordergrund. Der ersten institutionellen Herausforderung ist die EU mit der neuen Verfassung, der zweiten aussenpolitischen Herausforderung mit der Lancierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik begegnet. Letztere hat zum Ziel, ein dichtes Kooperationsnetzwerk unterhalb der Beitrittsschwelle zu knüpfen und den Partnerstaaten, wenn diese politische, wirtschaftliche und institutionelle Reformen durchführen, den freien Zugang zum EU-Binnenmarkt zu gewähren.

Europa in der Welt: Immer noch der «politische Zwerg»

Für Europa trifft nach wie vor das bekannte Diktum eines «wirtschaftlichen Riesen und politischen Zwergs» zu. Einzig in Bereichen, in denen die EU über eine ausschliessliche Zuständigkeit verfügt – wie beispielsweise in der Handelspolitik –, konnte sie auch in internationalen Organisationen (in diesem Fall der WTO) mit gebündelter Kraft auftreten. Ansonsten ist es der EU bislang nicht gelungen, aussenpolitisch kohärent aufzutreten und grösseren Einfluss in der internationalen Politik auszuüben. Einerseits war die EU institutionell und rechtlich schlecht gerüstet, um sich in der Weltpolitik besser Gehör zu verschaffen. Die neue Verfassung sieht daher den Status einer Rechtspersönlichkeit gegen aussen vor und schafft den Posten eines Aussenministers, der die EU in internationalen Organisationen vertreten soll. Andererseits sind die Mitgliedstaaten nicht bereit, aussenpolitische Souveränität abzutreten. Als Illustration mögen unter anderem die

Zehn Neuheiten in der EU-Verfassung

- 1 Eigene Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union.
- 2 Aufhebung der Pfeilerstruktur der EU.
- 3 Charta der Grundrechte.
- 4 Das Mitentscheidungsverfahren zwischen Ministerrat und Europäischem Parlament wird zum allgemein gültigen Rechtsetzungsverfahren.
- 5 Einführung eines neuen Systems der qualifizierten Mehrheit. Ein Entscheid im Ministerrat erfordert die Unterstützung von 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die zusammen 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten müssen.
- 6 Ausdehnung der Politikbereiche mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung. Einstimmigkeit gilt weiterhin in den Bereichen Steuern, Aussen- und Sicherheitspolitik, Sozialpolitik.
- 7 Die Kommission wird sich bis zum Jahr 2014 aus einem Kommissionsmitglied je Mitgliedstaat zusammensetzen. Nachher wird sie auf zwei Drittel der EU-Mitglieder beschränkt werden.
- 8 Möglichkeit zur verstärkten Zusammenarbeit bei Beteiligung von mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten.
- 9 Einführung einer Volksinitiative. Einspruch- und Klagerecht der nationalen Parlamente gegen Kommissions-Initiativen.
- 10 Vereinfachung der Kompetenzaufteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten.

Debatte um einen Sitz im UNO-Sicherheitsrat und die divergierende Haltung bezüglich des Krieges im Irak dienen. Der Tiefpunkt in den transatlantischen Beziehungen scheint inzwischen überschritten zu sein. Die EU und die USA arbeiten im sicherheitspolitischen Bereich partiell zusammen. Aus Sicht der Wirtschaft ist jedoch unbedingt zu gewährleisten, dass dabei der Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehr nicht übermässig erschwert wird.

Die Verfassung: Kein grosser Wurf

In der erweiterten EU rücken die Fragen nach der Machtverteilung, der Entscheidungsfindungs- und Handlungskapazität sowie der demokratischen Legitimität in den Mittelpunkt. Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, haben die Staats- und Regierungschefs am 29. Oktober 2004 in Rom mit dem Vertrag für eine neue Verfassung für Europa erstmalig einen einheitlichen konstitutionellen Ordnungsrahmen verabschiedet. Jenseits der historischen Tragweite stellt sich die Frage, welche konkreten Fortschritte die neue Verfassung Europa bringt. Durch die Ausdehnung der Bereiche mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung und durch die Möglichkeit, dass einzelne Staaten in spezifischen Politikbereichen verstärkt zusammenarbeiten, wird die Handlungsfähigkeit der EU vergrössert. Die Transparenz des Entscheidungsmechanismus wird erhöht, indem das Mitentscheidungsverfahren im legislativen Prozess zur Regel wird. Mit der Stärkung der Kompetenzen des europäischen Parlaments und mit der Einführung einer europäischen Bürgerinitiative wird der Forderung nach mehr Demokratie teilweise entsprochen (siehe Textbox).

Die Verfassung ist kein grosser Wurf, aber eine gute Kompromisslösung. Aus Sicht der europäischen Wirtschaft wären die Aufhebung der Einstimmigkeit in bestimmten Teilen der Handelspolitik (Dienstleistungen, handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum), die Überprüfung der Existenzberechtigung bestehender Politikbereiche sowie die Vereinfachung der Agrar- und Regionalpolitik zu begrüssen.

Die grosse Hürde steht der neuen Verfassung aber noch bevor. Sie muss von jedem EU-Mitgliedstaat nach landesinternen Verfahren ratifiziert werden. In mehreren Staaten werden Referendumsabstimmungen stattfinden. In Anbetracht der weit verbreiteten Skepsis und des Desinteresses an der EU in der Bevölkerung besteht die Gefahr einer Ablehnung. In diesem Fall wäre mit einer Paralisierung der Entscheidungsabläufe in der EU zu rechnen.

Die Schweiz und die EU: Gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit

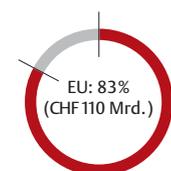
Die Europäische Union ist der wichtigste Handelspartner der Schweiz. Die Schweiz exportierte im Jahr 2004 Waren im Wert von über 89 Milliarden Franken (63 Prozent des gesamten Exportvolumens) und führte im selben Jahr Waren im Wert von rund 110 Milliarden Franken aus dem EU-Raum ein (83 Prozent der Importe). Rund 43 Prozent (182 Milliarden Franken) der aus der Schweiz getätigten Direktinvestitionen entfallen auf den EU-Raum (Kapitalbestand Ende 2003). Schweizer Unternehmen beschäftigten im Jahr 2003 über 750 000 Mitarbeiter im EU-Raum (siehe Grafiken Seite 9).

Die Schweizer Wirtschaft ist nicht einseitig von der EU abhängig, sondern stellt ihrerseits einen der wichtigsten Exportmärkte der EU dar, noch vor Japan und Russland. Die verfügbaren Daten zeigen ausserdem enge Verflechtungen von schweizerischen und EU-Unternehmen, die ein Ausmass angenommen haben, welches im Normalfall selbst die Beziehungen innerhalb der EU übertrifft. Genauso gut vernetzt sind auch die Wirtschaftsverbände. So ist *economiesuisse* Vollmitglied des europäischen Dachverbands der Wirtschaft (UNICE). Ähnliches gilt für verschiedene Mitglieder von *economiesuisse*, die sich in den europäischen Sektororganisationen engagieren.

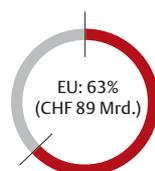
Wirtschaftliche Verflechtung Schweiz – EU

Warenhandel¹

CH-Importe



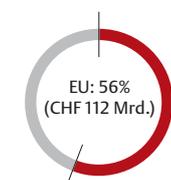
CH-Exporte



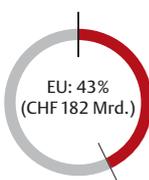
— EU
— Übrige Länder

Direktinvestitionen Kapitalbestand²

Ausländische Investitionen in der Schweiz



CH-Investitionen im Ausland



— EU
— Übrige Länder

Dienstleistungshandel³

Schweiz → EU: USD 36 Mrd.



EU → Schweiz: USD 31 Mrd.



EU- und Schweizer Bürger⁴

EU-Bürger in der Schweiz: 840 000



Schweizer Bürger in der EU: 345 000



Aufgrund der gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit sind enge und gute Beziehungen zur EU für die Schweizer Wirtschaft äusserst wichtig. Diese ist auf stabile und unternehmensfreundliche Rahmenbedingungen, an denen Marktteilnehmer ihre Erwartungen orientieren können, angewiesen. Das Fundament solcher Rahmenbedingungen wurde mit dem Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG von 1972 gelegt und mit den ersten bilateralen Abkommen von 1999 stark ausgebaut.

Die EU-Erweiterung: Chance für die Schweizer Wirtschaft

Diese Abkommen wurden automatisch auf die zehn neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt. In Osteuropa kommen seit 2004 die einheitlichen, supranational überwachten und gerichtlich durchsetzbaren EU-Regeln zur Anwendung. Die neuen Mitgliedstaaten wachsen schnell, zwischen 1993 und 2002 mit einer durchschnittlichen realen Wachstumsrate von 4,5 Prozent. Nachholbedarf und steigender Wohlstand werden zu wachsender Nachfrage nach Industrie- und Dienstleistungsgütern führen. Staaten und Unternehmen brauchen Investitionsgüter, um die Infrastruktur zu verbessern. Diese Faktoren erhöhen die Absatzchancen von Schweizer Unternehmen in Mitteleuropa. Die Schweizer Wirtschaft kann durch die EU-Erweiterung mit rund 0,2 bis 0,5 Prozent zusätzlichem BIP-Wachstum rechnen. Dies bedeutet einerseits einen Zuwachs der Wirtschaftsleistung um rund ein bis zwei Milliarden Franken pro Jahr und andererseits die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen im Inland. Nutzniesser sind dabei nicht nur Grossunternehmen, sondern vor allem auch kleine und mittlere Unternehmen in exportorientierten Branchen.

Bilaterale II und Personenverkehr: Gutes Ergebnis für die Schweiz

Diese Vertragsbasis wurde im Jahr 2004 durch eine zweite Serie von bilateralen Abkommen (Bilaterale II) ergänzt. Die Verhandlungen haben zu einem guten Ergebnis geführt und bringen konkrete Vorteile für die Schweizer Wirtschaft. Sie bewirken in verschiedenen Gebieten (Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, Schengen/Dublin, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Umwelt, Ruhegehälter, Media, Statistik, Bildung) eine engere Zusammenarbeit mit der EU bei gleichzeitiger Wahrung wichtiger Schweizer Interessen: Mit dem neuen Abkommen über die Zinsbesteuerung bleibt das schweizerische Bankkundengeheimnis auch im Verhältnis zur EU gewahrt. Die Aufhebung der Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen ist für international tätige Firmen von Bedeutung und stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz. Das Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte, seit dem 1. Februar 2005 in Kraft, führt zu einer Marktöffnung und zu wesentlichen Handelserleichterungen zwischen der Schweiz und der EU. Dies wird sich vor allem für die Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie positiv auswirken. Die Assoziation der Schweiz zu Schengen/Dublin fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Polizei-, Justiz- und Asylwesen. Das Abkommen wird sich positiv auf den Tourismus und den Geschäftsreiseverkehr mit Überseeländern auswirken. Durch die zeitlich nicht begrenzte Opting-out-Klausel wird das Bankkundengeheimnis auch im Falle der von der EU geplanten Ausdehnung der Rechtshilfe auf direkte Steuern nicht tangiert werden. Mit dem Abkommen ist die Schweizer Grenze nicht mehr länger Bestandteil der Schengen-Aussengrenze, was die Sicherheit in der Abwicklung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs wesentlich verbessert.

Parallel dazu hat die Schweiz mit der EU ein Zusatzprotokoll bezüglich der Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens (Bilaterale I) auf die neuen Mitgliedstaaten verhandelt. Das Abkommen ist von besonderer Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft. Die Ausdehnung vereinfacht die Verfahren der Rekrutierung von Arbeitskräften und

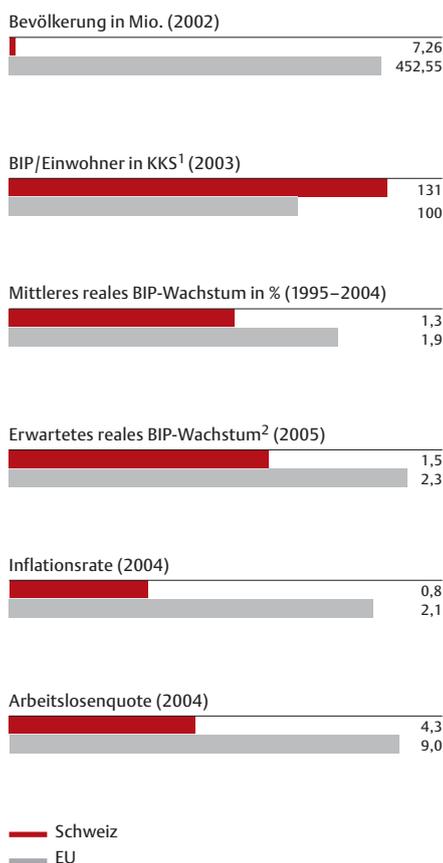
¹ Jahr 2004; Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung (2005)

² Jahr 2003; Quelle: SNB (2005): Statistisches Monatsheft 01/2005

³ Jahr 2002; Quelle: OECD (2004)

⁴ Jahr 2003; Quelle: BFS (2005)

Kennzahlen Schweiz und EU-25 im Vergleich



¹ Kaufkraftstandard (angepasst an nationale Preisunterschiede)

² Schätzungen seco/Eurostat

Quellen: Bundesamt für Statistik (BFS); OECD; Eurostat (2003): Langzeitindikatoren

führt zu einer Verbesserung der Funktionsfähigkeit und Flexibilität des schweizerischen Arbeitsmarktes. Die Arbeitsmarktmobilität zwischen der Schweiz und der EU wird ausgebaut, was auch Schweizer Staatsangehörigen zugute kommt. Von Kritikern geschürte Ängste vor einer Masseneinwanderung und einem hohen Anstieg der Arbeitslosigkeit entbehren jeglicher Grundlage. Ohne gültigen Arbeitsvertrag dürfen sich EU-Bürger nicht in der Schweiz niederlassen. Die Öffnung des Arbeitsmarktes erfolgt zudem schrittweise und kontrolliert. Die Regeln sind strenger als für die bisherigen EU-Länder. Das Parlament hat bereits 1999, bei Abschluss der Bilateralen I, entsprechende «flankierende Massnahmen» erlassen. Diese wurden, was den Vollzug betrifft, im Rahmen des Personenverkehrs-Abkommens auf die neuen EU-Staaten ergänzt. Empirische Daten zeigen, dass innerhalb der EU keine Massenmigrationen von ärmeren in reichere Länder stattgefunden haben.

Wichtige Volksabstimmungen im laufenden Jahr

In der Dezembersession 2004 haben die eidgenössischen Räte den Abkommen der Bilateralen II sowie der Ausdehnung der Personenfreizügigkeit mit deutlicher Mehrheit zugestimmt. Die Schweizer Demokraten, unterstützt von SVP, AUNS, EDU und Lega, sowie eine Allianz von Linkssozialisten haben das Referendum gegen das Freizügigkeitsabkommen ergriffen. Gegen Schengen/Dublin ist das Referendum von der SVP und der AUNS ergriffen worden. Abstimmungstermine sind der 5. Juni 2005 (Schengen/Dublin) und der 25. September 2005 (Personenverkehrs-Abkommen). Im Falle einer Ablehnung des Freizügigkeitsabkommens würden die gesamten für die Schweizer Wirtschaft unentbehrlichen Bilateralen I (Personenverkehr, Landverkehr, Luftverkehr, Forschung, Landwirtschaft, Öffentliches Beschaffungswesen, Technische Handelshemmnisse) infolge der «Guillotine-Klausel» in Frage gestellt. Die EU würde eine Diskriminierung ihrer neuen Mitglieder nie zulassen. Dies bedeutet eine Gefährdung des Bilateralismus insgesamt und würde unserem vertraglichen Fundament mit der EU die Grundlage entziehen. Die dadurch provozierte Krise hätte unabsehbare Konsequenzen für die schweizerische Volkswirtschaft. Die Beziehungen zwischen unserem Land und der Europäischen Union würden in höchstem Masse strapaziert. Die Schweizer Wirtschaft engagiert sich deshalb entschlossen für die beiden Abkommen.

Fazit: Wirtschaft will bewährten bilateralen Weg fortführen

Die Schweizer Wirtschaft setzt sich für einen pragmatischen europapolitischen Kurs ein. Dabei sollen die Grundsätze einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Ordnungspolitik als Richtschnur dienen. Die Wirtschaft unterstützt Marktöffnungen, auch wenn sie für einzelne Akteure schmerzhaft sein können. Sie bekämpft Einschränkungen des Wirtschaftsgeschehens durch staatliche Markteingriffe. Leider sind solche Tendenzen bei der EU immer wieder festzustellen (grenzüberschreitende Fusionen, Arbeitsmarktrichtlinien, Chemikalienrichtlinie). Im schweizerischen Umfeld, wo Subsidiarität nicht nur ein Schlagwort ist, kann solchen Tendenzen vielfach besser Einhalt geboten werden als im grösseren Rahmen der EU. Solche Vorzüge zu vergeben ist nicht im Sinne der Wirtschaft. Zwar wären die mit einer Integration verbundenen Effizienzgewinne wirtschaftlich relevant, eine Übernahme der europäischen Finanz- und Fiskalpolitik, Geld- und Währungspolitik sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik würde sich jedoch tendenziell negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Unternehmen auswirken. Ein EU-Beitritt stellt deshalb aus Sicht der Schweizer Wirtschaft in absehbarer Zukunft keine Option dar. Ebenso wenig sind die bilateralen Abkommen eine Vorstufe für einen solchen.

In den Beziehungen zur Europäischen Union hat sich der bilaterale Weg bewährt und eine gute, problemlösungsorientierte Form der Zusammenarbeit ermöglicht.

Störfaktoren wie die von der EU geplante Erhebung von Zöllen auf Reexporten oder die verschärften Kontrollen an der deutschen Grenze konnten pragmatisch gelöst werden. Der Bilateralismus muss daher gefestigt und überall dort weiterentwickelt werden, wo dies im gegenseitigen Interesse Sinn macht. Durch die enge wirtschaftliche Verflechtung werden sich auch in Zukunft neue Bereiche der Zusammenarbeit ergeben. Konkrete Anliegen zeichnen sich schon heute in den Bereichen Landwirtschaft, Elektrizität und Verkehr ab.

Im Vergleich zu anderen europäischen Volkswirtschaften ist die schweizerische besonders global ausgerichtet. *economiesuisse* setzt sich für den Grundsatz der Weltmarktkompetitivität und deshalb für eine umfassende aussenwirtschaftliche Strategie ein. Im Innern müssen die Reformen im Binnensektor (Infrastruktur, Landwirtschaft usw.) konsequent vorangetrieben werden. Ein wettbewerbsintensiver Binnenmarkt generiert Wachstumsimpulse, erhöht die Wettbewerbsfähigkeit und schafft Spielraum für internationale Abkommen. Gegen aussen sind die konsequente Fortführung der Liberalisierung des Welthandels und ein weltweit diskriminierungsfreier Marktzugang anzustreben. Dieses Ziel kann am besten im multilateralen Rahmen der WTO verfolgt werden. Daneben müssen bilaterale Beziehungen sowohl zur EU wie auch zu anderen wichtigen Märkten gepflegt und ausgebaut werden, wie dies in der neuen Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrats zum Ausdruck kommt, die im Frühjahr 2005 von den eidgenössischen Räten verabschiedet worden ist.

Noch zu Beginn der 90er-Jahre galt die Schweiz als Musterbeispiel einer gesunden Finanzpolitik. Heute macht die Schweiz im internationalen Vergleich keine so gute Figur mehr: hohe Schulden der öffentlichen Hand, ein ungezügelter Ausgabenwachstum und eine Gesamtsteuerbelastung, die weit höher ist als gemeinhin angenommen. Die Hauptursache für diese alarmierende Entwicklung ist die überproportionale Aufblähung der sozialen Wohlfahrt. Dabei steht der Schweiz heute mit der demografischen Entwicklung die grosse finanzpolitische Herausforderung erst bevor. Um nachhaltige Finanzen sicherzustellen, bedarf es struktureller Reformen in allen wichtigen Aufgabenbereichen. Dem Sozialbereich kommt dabei allerdings die Schlüsselrolle zu, da er volumenmässig der gewichtigste Posten ist und seit Jahren die grösste Ausgabendynamik ausweist. Ohne merkliche ausgabenseitige Korrekturen in der Sozialpolitik keine nachhaltigen Finanzen!

Mythos «Sozialabbau» – Finanzpolitische Auslegeordnung der Sozialpolitik

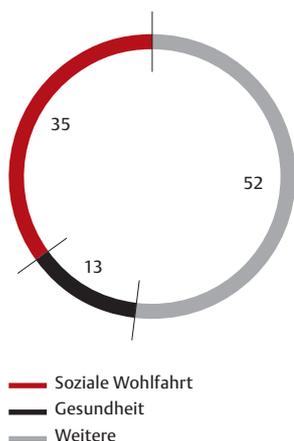
Finanzpolitisch hat die Schweiz in den 90er-Jahren gleich mehrere Negativrekorde gebrochen: In keinem anderen Land stieg die Staats- und Fiskalquote so stark, das Tempo der Verschuldung nahm dramatisch zu, so dass die Verschuldungsquote der Schweiz sich heute bedrohlich nahe dem Maastricht-Grenzwert befindet; und auch die Sozialausgabenquote explodierte derart stark, dass die Schweiz mittlerweile zur Gruppe der teuersten Wohlfahrtsstaaten Europas zählt. Diese Entwicklung hat gravierende Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die künftigen Wachstumsmöglichkeiten unseres Landes.

Die Rückführung der öffentlichen Ausgaben auf einen nachhaltigen Wachstumspfad darf nicht länger auf die lange Bank geschoben werden. Das vor zwei Jahren veröffentlichte «Ausgabenkonzept» stellt für economiesuisse die strategische Richtschnur für Reformen und Massnahmen dar. Wenngleich rein budgetäre Sanierungsprogramme unerlässlich sind, ist ihr Charakter oft eher Symptomtherapie, und sie beinhalten vielfach bloss Lastenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. Über solche Programme hinaus braucht es Strukturreformen, um neuen finanzpolitischen Spielraum zu schaffen und den heute allzu stark beschränkten Freiraum für Unternehmen und Haushalte wieder zu öffnen. Da der Sozialbereich sowohl den am umfangreichsten als auch kostendynamischsten wachsenden Ausgabenposten der öffentlichen Hand darstellt, muss auch bei den Sozialversicherungen ein Umdenken Richtung Nachhaltigkeit stattfinden. Es wäre unverantwortlich, der kommenden Generation immer grössere Soziallasten und Schulden aufzubürden. Dies umso mehr, als die Finanzierbarkeit der Sozialwerke allein aus demografischen Gründen eine grosse Herausforderung darstellt. Je rascher es gelingt, sich auf die tatsächliche Realität einzustellen, umso variantenreicher sind die Handlungsmöglichkeiten. Dies zeigt das Negativbeispiel der Invalidenversicherung, wo zögerliches Handeln und das Nicht-wahrhaben-Wollen zu einer äusserst prekären Finanzsituation geführt haben. Noch stehen die Chancen gut, die Finanzierungsprobleme im Sozialversicherungsbereich zufriedenstellend für alle Generationen zu lösen.

Ausgabendisziplin: Die Schweiz schneidet schlecht ab

Die Staatsquote der Schweiz ist im letzten Jahrzehnt rasant gestiegen. Zwischen 1990 und 2003 nahm sie um 7,7 Prozentpunkte zu, ein Rekordwert innerhalb der OECD-Länder hinter Japan und Deutschland. In den meisten übrigen Nationen nahm die Staatsquote sogar ab. Zwar scheint die Schweiz mit einer «offiziellen» Staatsquote von 39,2 Prozent im Jahr 2003 im internationalen Vergleich relativ gut dazustehen. Allerdings ist dieser Vergleich äusserst trügerisch, da die Schweiz – im Gegensatz zu den meisten übrigen OECD-Staaten – einen erheblichen Teil ihrer Staatstätigkeit mit Zwangsabgaben und Gebühren finanziert, die sich nicht in der offiziellen Staatsquote niederschlagen. Dazu zählen insbesondere die Zwangsausgaben von privatrechtlichen Versicherungseinrichtungen wie die Krankenversicherung, die berufliche Vorsorge und die Unfallversicherung. Werden alle diese Zwangsausgaben in die Vergleichsrechnung einbezogen, so beträgt die Staatsquote heute mehr als 50 Prozent. Damit liegt die Schweiz weit über dem Durchschnitt der OECD-Länder und sogar über dem durchschnittlichen Niveau der alten EU-Staaten.

Anteil Soziale Wohlfahrt und Gesundheit an Gesamtausgaben 2002, in Prozent



Quellen, aufgrund: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2002; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2004

Keine Trendwende ohne Einbezug der Sozialpolitik

Trotz einiger ermutigender Signale hin zu einer verstärkten Ausgabendisziplin vor allem auf Bundesstufe, wachsen die Gesamtausgaben weiterhin deutlich stärker als das Bruttoinlandprodukt und die Teuerung (siehe Seite 65). Ein besonderes Augenmerk verdient die Sozialpolitik, insbesondere die Bereiche Soziale Wohlfahrt und Gesundheit. Einerseits entwickeln sich die Ausgaben in diesen beiden Bereichen weit überdurchschnittlich, andererseits beanspruchen heute die beiden Bereiche bereits fast 50 Prozent der gesamten öffentlichen Ausgaben (siehe Grafik). 1990 waren es etwa 40 Prozent. Mit anderen Worten wird heute jeder zweite ausgegebene Franken der öffentlichen Hand durch die Sozialpolitik bestimmt. Angesichts der demografischen Entwicklung wird – ohne Korrektur – die Kostensteigerung in der Sozialpolitik nicht zu einem Stillstand kommen. Im Gegenteil: Das Eidgenössische Departement des Innern errechnete 2003 bei einem gesetzlichen Status quo Mehrausgaben für 2025 im Umfang von nahezu acht Mehrwertsteuerprozentpunkten, also mehr als 20 Milliarden Franken. Eine nachhaltige Finanzpolitik kommt daher nicht darum herum, das äusserst dynamische Ausgabenwachstum im Sozial- und im Gesundheitsbereich unter Kontrolle zu bringen. Damit die Kosten der Sozialpolitik nicht immer stärker die übrigen Ausgabenposten wie Bildung, öffentlicher Verkehr, Strassen, Umwelt, Polizei, Justiz oder Entwicklungshilfe verdrängen und diese unter erhebliche Sparzwänge setzen, muss primär der gesamte Sozialbereich in die Konsolidierungsüberlegungen der öffentlichen Finanzen einbezogen werden. Dazu müssen finanzpolitische Prioritäten gesetzt und die intergenerationelle Gerechtigkeit berücksichtigt werden.

Überproportional teurer Wohlfahrtsstaat Schweiz

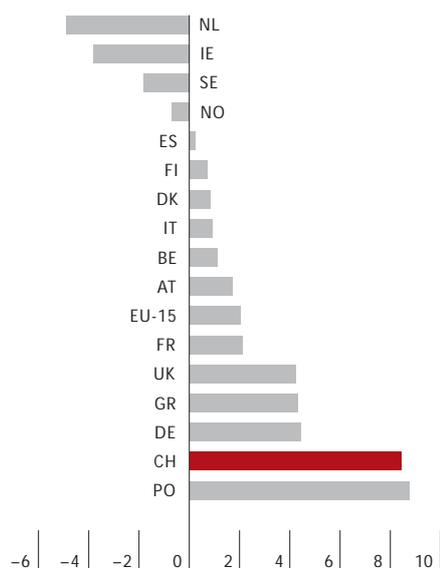
Die Schweiz hat das System der sozialen Sicherheit in den Nachkriegsjahren sukzessive ausgebaut. Das Ausmass kommt in der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit des BFS zum Ausdruck.¹ Die Daten sind international vergleichbar und erfassen die Einnahmen und Ausgaben aller Sozialversicherungen der Schweiz und zusätzliche Beiträge wie die Lohnfortzahlung bei Krankheit und Mutterschaft, die Subventionierung der Spitäler und die Sozial- und Flüchtlingshilfe.

2002 gab die Schweiz insgesamt 123,4 Milliarden Franken für die soziale Sicherheit aus, was 28,9 Prozent des BIP entspricht. Zum Vergleich: 1990 waren es noch 63 Milliarden (19,3 Prozent des BIP) und 1970 nur 10,8 Milliarden Franken (11,0 Prozent des BIP). Ein erster Sprung beim Ausbau des Wohlfahrtsstaates erfolgte in den 70er-Jahren, als AHV und IV deutlich aufgestockt und die Arbeitslosenversicherung obligatorisch wurde. Einen zweiten markanten Sprung brachten die 90er-Jahre. Die Schere zwischen den Ausgaben für die soziale Sicherheit und dem Wirtschaftswachstum hat sich seit 1990 immer weiter geöffnet. Hauptgründe dafür sind die Beschäftigungskrise und der Ausbau der Leistungen in der Arbeitslosenversicherung, deren Aufwendungen jährlich um über 20 Prozent zulegten. Andere überdurchschnittlich wachsende Sozialbereiche waren die Invalidenversicherung, wo sich vor allem die seit Jahren zu beobachtende starke Verrentungstendenz der Erwerbsbevölkerung bemerkbar macht, der Aufbau der beruflichen Vorsorge, Mehraufwendungen in der obligatorischen Krankenversicherung sowie bedarfsabhängige Leistungen wie Ergänzungsleistungen (IV), Asylpolitik und Sozialhilfe.

Zwischen 1990 und 2001 stieg die Sozialausgabenquote um 8,4 Prozentpunkte – ein Anstieg, der in keinem anderen europäischen Land ausser Portugal derart hoch ausfiel (siehe Grafik Seite 15). Die aktuellsten Zahlen von 2002 zeigen eine erneute Beschleunigung.

¹ BFS, info: social, Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit, Oktober 2004, und www.socialsecurity-stat.admin.ch

**Entwicklung der Sozialausgabenquote
1990–2001, in BIP-Prozentpunkten**



Quelle: BFS

gung des Zuwachses. Mit einer Sozialausgabenquote von 28,9 Prozent liegt die Schweiz nur noch unweit vom klassischen Wohlfahrtsstaat Schweden (32 Prozent) entfernt. Vergleicht man die Sozialausgaben pro Kopf nach Kaufkrafteinheiten, so wird die Schweiz sogar zum drittteuersten Land Europas, nach Norwegen und Dänemark, aber deutlich vor Finnland oder Schweden.

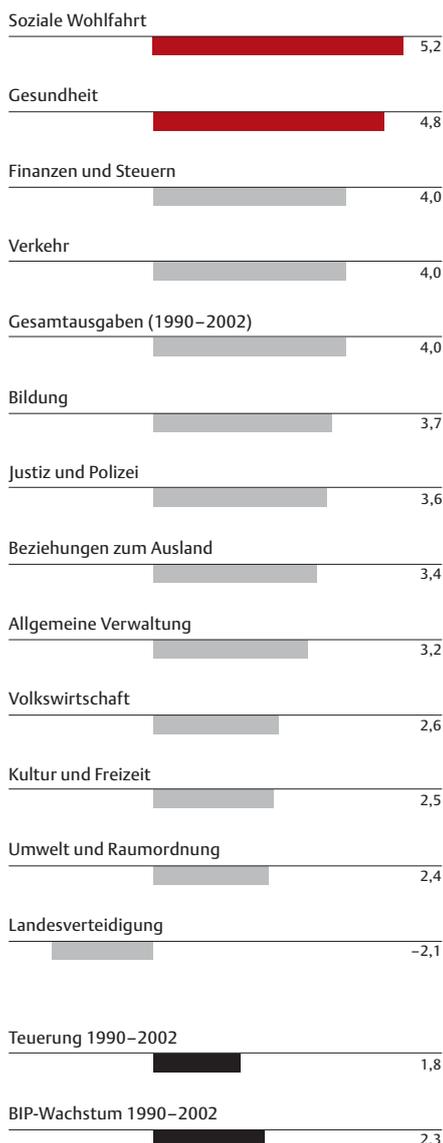
Soziale Wohlfahrt: Die Herausforderung jetzt anpacken

Trotz wenig ermutigender Langfristperspektiven für den Gesamtbereich der Sozialen Wohlfahrt setzen die Gewerkschaften und die SP immer noch auf Leistungsausbau, sei es in der AHV (Initiative für ein soziales und flexibles Rentenalter zwischen 62 und 65 Jahren, Einführung einer 13. AHV-Rente) oder in der Familienpolitik (Volksinitiative für fairere Kinderzulagen, Ergänzungsleistungen für Familien). Doch die Politik hat im Sozialversicherungsbereich bereits jetzt schon Leistungen versprochen, die kaum mehr zu finanzieren sind. Allein die Gewährleistung dieser gesetzlich festgeschriebenen Leistungen wird in Zukunft erhebliche zusätzliche Mittel erfordern. Geboten sind daher ein sofortiges Ausbaumoratorium sowie strukturelle Reformen mit dem Ziel, demografiebedingte Mehrkosten wie auch steigende Verrentungstendenzen vollumfänglich ausgaben- bzw. leistungsseitig zu kompensieren. Die Leistungen der einzelnen Sozialversicherungen müssen besser koordiniert und den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden.

Im «Ausgabenkonzept» wurde darauf hingewiesen, dass auch «optimale» staatliche Interventionen Gefahr laufen, mit der Zeit nutzlos zu werden und gar mehr zu schaden als zu nützen. Davon betroffen ist vor allem auch die Soziale Wohlfahrt. Wird der Kreis der Armutsgefährdeten immer weiter definiert und der Staat zunehmend zur Lösung zuvor privater Risiken verpflichtet, so nimmt die Zahl der Leistungsberechtigten immer rascher zu. Davon betroffen sind die Alters-, Behinderten-, Familien- und die Gesundheitspolitik. Ein vorzeitiger Altersrücktritt wird umso attraktiver, je günstiger der vorzeitige Altersrücktritt ausgestaltet wird und je grösser die Lohnabzüge für die Erwerbstätigen und die Steuerlast sind. Eine Invalidenrente wird für leistungsbeeinträchtigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer attraktiver als eine Rückstufung im Berufsleben. Der Bezug von bedarfsabhängigen Familienleistungen wird mehr in Erwägung gezogen als die Doppelbelastung von Erwerbs- und Familienarbeit. Der Ruf nach mehr Geldleistungen für Familien (Kinderzulagen, Krankenkassen) wird umso lauter, je mehr Steuern und Abgaben mittlere Familieneinkommen auffressen. Und schliesslich wird die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen umso grösser ausfallen, je höher die ohnehin zu bezahlenden Krankenkassenprämien sind. Je umfangreicher die Gruppe der Bezugsberechtigten von staatlichen Leistungen wird, umso stärker fallen die Belastungen für alle Übrigen aus. Die Folge: Erwerbsarbeit wird zugunsten von Freizeit und Sozialtransfers zurückgedrängt, das Wirtschaftswachstum nimmt ab und die Finanzierungsprobleme nehmen noch weiter zu. Ein Teufelskreis, der durch die Vielzahl einkommensabhängiger Vergünstigungen und Sozialtransfers weiter akzentuiert wird und den es zu brechen gilt!

Notwendig ist eine integrierte Sicht der Sozialwerke sowohl in struktureller Hinsicht als auch bezüglich der langfristigen Finanzierbarkeit. Mögen die demografiebedingten Finanzierungslücken in jedem einzelnen Versicherungszweig noch einigermaßen tragbar erscheinen, ist die Summe der aktuellen Lasten sowie der uns bevorstehenden Zusatzlasten aus der IV, der AHV, den Ergänzungsleistungen, dem Gesundheitsbereich und der Fürsorge äusserst besorgniserregend. Die Sozialausgabenquote von heute knapp 29 Prozent des BIP wird bis 2020 auf gut 35 Prozent des BIP ansteigen, wenn von den prognostizierten Ausgabentrends und von einem mittleren Lohnwachstum ausgegangen wird!

Ausgabendynamik der Sozialen Wohlfahrt und Gesundheit im Vergleich mit anderen Aufgabengebieten 1990–2002, in Prozent



Quellen, aufgrund: EFD, Öffentliche Finanzen der Schweiz 2002; BSV, Sozialversicherungsstatistik 2004

Kollektive Verantwortungslosigkeit wegen Verflechtungen und Intransparenz

Derzeit belasten die expansiven Entwicklungen in den Sozialversicherungen direkt den Bundeshaushalt sowie in reduziertem Masse die Kantone, weil sie einen fixen Anteil der AHV- und IV-Ausgaben finanzieren müssen (Bundesanteil für die AHV von 16,4 Prozent und für die IV von 37,5 Prozent). Zwischen 1990 und 2002 sind die Ausgaben von Bund und Kantonen für die AHV und die IV weit stärker gestiegen als die Gesamtausgaben. Für die Kantone kommt ein ähnlicher Mechanismus bei der Krankenversicherung hinzu. Dieses Auseinanderdriften der Ausgabenzunahmen in den einzelnen Aufgabenbereichen bedeutet, dass der Ausgabenanteil für die Sozialversicherungen immer grösser wird, die übrigen Aufgabengebiete unter starken Sparzwang geraten und allmählich verdrängt werden.

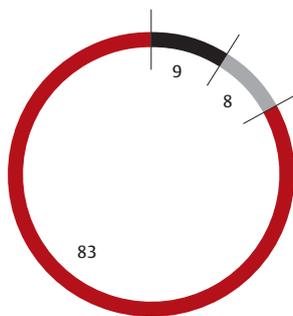
Ein weiteres Problem besteht in den zusätzlichen Querverbindungen innerhalb der Sozialwerke. Die völlig aus dem Ruder gelaufenen IV-Finzen belasten den AHV-Fonds erheblich. Ohne Sanierung der IV wird das AHV-Kapitalkonto in wenigen Jahren nur noch aus Darlehen an die IV zur Deckung ihrer Schulden bestehen und somit die Liquidität der AHV gefährden. Die intransparenten Finanzierungsmechanismen sind mitverantwortlich für die derzeitige sehr alarmierende Finanzlage in der IV und die fehlende Weitsichtigkeit in der AHV. Eine Entflechtung dieser Sozialversicherungen voneinander sowie vom Staatshaushalt wäre ökonomisch sinnvoll. Eine solche Entflechtung von AHV, IV und Bundeshaushalt würde nicht nur heute bestehende Automatismen aufbrechen, sondern auch zu einer verbesserten Transparenz der Finanzierungsströme führen. Der Bund müsste nicht mehr einen fixen Anteil der Ausgaben finanzieren, dafür würden die Sozialversicherungszweige ihren Anteil an den Steuereinnahmen (auch Mehrwertsteuer) erhalten. Durch die Entflechtung der Beziehungen der AHV-/IV-Haushalte zum Bundeshaushalt ist aber die Schaffung einer «fiskalischen Äquivalenz» unabdingbar, denn die politische Entscheidung, Finanzierung und die Durchführung sollen in einer einzigen Verantwortlichkeit liegen. Der Bundeshaushalt würde damit nicht mehr durch die Finanzierungsprobleme der AHV und der IV zusätzlich belastet. Für die AHV und die IV würden separate Fonds errichtet. Solche klaren Finanzierungsregeln können einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Finanzierung der Sozialwerke leisten. Der Bundesrat hat erklärt, dass er die Frage der Entflechtung im Rahmen einer Revision zur langfristigen finanziellen Konsolidierung der AHV aufgreifen und parallel zur Sanierung der IV behandeln will.²

Demografie als finanzielles Damoklesschwert

Während sich die Altersstruktur der Bevölkerung bei der IV bereits seit einiger Zeit bemerkbar macht, werden die AHV und die Krankenversicherung die Auswirkungen der Babyboom-Jahrgänge erst ab etwa 2010 zu spüren bekommen. Wenngleich die äusserst desolante Lage in der IV nur am Rande demografiebedingt und zu einem erheblichen Anteil auf die strukturelle Verrentung zurückzuführen ist, zeigt die Krise in der Invalidenversicherung doch auf, wie dramatisch sich die Lage entwickeln kann, wenn zögerlich zugewartet statt umsichtig gehandelt wird. Eine frühzeitige Weichenstellung ist in der AHV auch deshalb angezeigt, weil die AHV volumenmässig rund dreimal so gross ist wie die IV. Gemäss Bevölkerungsszenario «Trend» des Bundesamts für Statistik wird die erwerbstätige Bevölkerung ab 2010 langsam, ab 2020 deutlich sinken. Gleichzeitig nimmt die Zahl der AHV-Rentner bis 2040 stetig zu. Als Folge davon sollten theoretisch immer mehr Renten durch eine immer kleinere Anzahl Erwerbstätiger finanziert werden.

² Bundesamt für Sozialversicherungen (Medienmitteilung vom 30. Juni 2004): «Panorama der Sozialversicherungen»: Bundesrat fällt Richtungsentscheide.

Totalsanierung der IV (etwa 3 Mrd. Franken)
Horizont 2025*, in Prozent



- Ausgabenseite (5. IV-Revision)
- 0,1 Lohnprozente (Einnahmenseite 5. IV-Revision)
- 0,8 Prozent Mehrwertsteuer

* Ordentliche Mehreinnahmen von 3 Milliarden Franken aus geltender Ordnung nicht einbezogen.

Quelle: Botschaftsentwurf zur 5. IV-Revision (September 2004)

Die intergenerationale Gerechtigkeit und Solidarität sollte nicht überstrapaziert werden. Immerhin gibt es auch einige finanziell entlastende Effekte: Die Erwerbsquote der Frauen nimmt zu und die Zahl der Kinder und Jugendlichen bis 18 Jahre nimmt auch bei konstanter Geburtenhäufigkeit langsam ab (bis 2020), was den Ausgabenbereich der Volks- und Mittelschulen entlastet.

Unbefriedigende Sanierung der IV über Mehreinnahmen

Mit der 5. IV-Revision möchte der Bundesrat eine Trendwende bei der immer höheren Zahl der IV-Rentenbezüger einleiten. Doch die Vorlage ist kein grosser Wurf: Die IV soll zu über 90 Prozent über höhere Einnahmen finanziert werden, hauptsächlich über die Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,8 Prozentpunkte, aber auch über die Erhöhung der Lohnprozente von 1,4 auf 1,5 Prozent (siehe Grafik). *economiesuisse* lehnt eine solche einnahmenseitige Sanierung entschieden ab. Angesichts der noch bevorstehenden Finanzierungslücken in den übrigen Sozialwerken gilt es, das strukturelle Finanzierungsproblem der IV von Grund auf ausgabenseitig zu lösen. Wird nämlich die Mehrwertsteuer ohne entsprechende Kompensation bei den direkten Steuern in stetigen Schritten erhöht, wirkt sich das stark negativ auf die Attraktivität unseres Arbeits- und Unternehmensstandorts aus.

Im Zentrum der ausgabenseitigen Bemühungen der 5. IV-Revision steht die Begrenzung der beschleunigt zunehmenden Invalidisierung der Schweizer Erwerbsbevölkerung. Nachdem die Invaliditätsquote seit 1990 von 4,0 auf 5,4 Prozent gestiegen ist, soll die 5. IV-Revision gemäss Bundesrat nur den Zuwachs begrenzen. Allerdings wird auch mit den Massnahmen aus der 5. IV-Revision immer noch ein Anstieg der Invaliditätsquote der Bevölkerung auf 6,5 Prozent prognostiziert, was nur einer Reduktion des Trendwerts um einen Prozentpunkt entspricht. Obwohl die Zielrichtung zu unterstützen ist, bleibt der Entlastungseffekt für den IV-Finanzhaushalt ungenügend. Zudem lösen die vorgesehenen Integrationsmassnahmen der 5. IV-Revision kurz- und mittelfristig hohe Mehrkosten aus, die Entlastung der Ausgaben erfolgt aber spät und zahlt sich über die gesamte Periode bis 2025 nicht aus. Dabei sind die möglichen, erst in zehn Jahren eintreffenden Spareffekte mit sehr hoher Unsicherheit verbunden. Gemäss Sanierungsvorschlag steigen die Ausgaben bis 2017 sogar noch stärker als ohne Revision. Erst danach soll ein minimaler Spareffekt erfolgen. Es ist offenkundig, dass es Mehrkosten braucht, um die Wiedereingliederung zu fördern und Missbräuche zu bekämpfen. Allerdings sollte bereits innerhalb eines politisch absehbaren Zeitrahmens ein eindeutig positiver Nettogegenwartswert der getroffenen Integrationsinvestitionen resultieren. Anzustreben ist die mittelfristige Stabilisierung des IV-Rentenbestands auf das heutige bereits hohe Niveau und nicht bloss die Eingrenzung dessen Ausbaus.

Angesichts des Ausmasses und der Dringlichkeit der Finanzmisere in der IV sind klare und einschenkende Korrekturen auf der Leistungsseite notwendig, um die wachsende Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben zu schliessen. Prüfwert sind insbesondere folgende Zusatzmassnahmen: Klärung des Invaliditätsbegriffs, zeitliche Beschränkung für IV-Leistungen, Überprüfung des Renten Anpassungsprozesses (Höhe und Rhythmus) sowie Überprüfung der Anreizstruktur bei der öffentlichen Hand. Der indirekte Gegenvorschlag des Ständerats, der den Bundesanteil an den überschüssigen Goldreserven zur Tilgung der IV-Schulden einsetzen möchte, könnte den finanzpolitischen Spielraum verbessern. Diese Art der Goldverwendung macht allerdings nur dann Sinn, wenn sie an eine ausgeglichene IV-Rechnung gebunden wird, die explizit durch leistungsseitige Korrekturen erreicht werden muss, und ein eigener IV-Fonds geschaffen wird.

AHV und KVG: Langfristige Mehrkosten frühzeitig auffangen

Die Stabilisierung der Ausgaben im Sozialbereich wird vor allem von der weiteren Entwicklung der AHV-Ausgaben abhängen. Der Bundesrat hat den mittel- und langfristigen Finanzierungsbedarf der Sozialwerke konkretisiert:³ Demnach wird sich die finanzielle Situation der AHV ab 2010 rapide verschlechtern, falls keine Massnahmen getroffen werden. Bis 2025 drohen zusätzliche Mehrausgaben im Umfang von 3,8 Mehrwertsteuerprozentpunkten. Auch im Gesundheitsbereich ist die Lage nicht rosig. Das System der obligatorischen Krankenversicherung wird zwar als finanziell gesund beurteilt. Allerdings belasten die stark steigenden Krankenkassenprämien die privaten Haushalte und machen immer mehr Personen von Prämienverbilligungen abhängig.

– Bekannte Rezepte für die AHV

Der Bundesrat hat Vorbereitungsarbeiten für eine weitere AHV-Revision in Angriff genommen. Die bisher präsentierten Konzeptmodelle wie ein einkommensabhängiges Pensionsalter sind aber wenig überzeugend. Die Gewerkschaften wollen die anstehenden demografischen Zusatzlasten nicht wahrhaben und fordern unverfroren einen weiteren Leistungsausbau. Diese kurzfristige Sichtweise ist gegenüber den künftigen Rentnerinnen und Rentnern sowie den nachfolgenden Generationen verantwortungslos. Das Problem der demografischen Alterung lässt sich durchaus finanzieren, wenn die bekannten Rezepte dazu auch umgesetzt werden. Notwendig sind eine klare Offenlegung bzw. Sensibilisierung der anstehenden Zusatzlasten der gesamten Sozialwerke und Massnahmen zur Sicherung einer nachhaltigen Finanzierung. Im Vordergrund steht die Wiederaufnahme der unbestrittenen Teile der 11. AHV-Revision: gleiches Rentenalter für Männer und Frauen sowie erweiterte Flexibilisierungsmöglichkeiten beim Altersrücktritt, verbunden mit einem generell höheren Regelrentenalter. Angesichts der absehbar sinkenden Erwerbsbevölkerung und der wesentlich besseren Gesundheit einer Vielzahl von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern macht es wenig Sinn, noch produktive Arbeitskräfte vorzeitig in den Ruhestand zu schicken. Auch eine Überprüfung des Rentenanpassungsprozesses (Höhe und Rhythmus) bei bestehenden und neuen Renten ist angesichts des Aufbaus der zweiten Säule sowie dem in der 1. BVG-Revision beschlossenen Ausbau der zweiten Säule für tiefere Einkommen vertretbar.

– Höhere Gesundheitskosten erwartet

Mit einem höheren Anteil der älteren Bevölkerung sowie der Weiterentwicklung der Medizinaltechnologie werden die Gesundheitsausgaben und insbesondere die Pflegekosten auch in Zukunft weit überdurchschnittlich zunehmen. Die Gesundheitsausgaben sind eng mit den Sozialausgaben verbunden, weil der Anteil der Bezugsberechtigten von Prämienverbilligungen zunimmt und die Alterspflege zu Berechtigungen bei den Ergänzungsleistungen und der Hilflosenentschädigung führen kann. Die Finanzierung der Gesundheits- und Pflegekosten muss daher in die Nachhaltigkeitsberechnungen der Sozialwerke miteinbezogen werden (siehe Seite 57).

³ Bundesamt für Sozialversicherungen (Medienmitteilung vom 30. Juni 2004): «Panorama der Sozialversicherungen»: Bundesrat fällt Richtungsentscheide.

Fazit: Eigenverantwortung stärker fördern

Zu Beginn der 90er-Jahre war die Schweiz noch ein bewunderter Musterfall für eine gute Wirtschaftspolitik, die Chancengleichheit und Wohlstand zu garantieren vermochte: kaum Schulden der öffentlichen Hand, wenig Arbeitslose, mittleres Wirtschaftswachstum, sichere Sozialwerke und ein solides Bildungssystem. Heute macht die Schweiz im internationalen Vergleich keine so gute Figur mehr – die Attraktivität des Steuerstandorts Schweiz erodiert, die Schulden der öffentlichen Hand sind hoch, das Wirtschaftswachstum ist mager und die Investitionsbereitschaft gering. Dazu kommen Arbeitslosigkeit, unsichere Sozialwerke, geschwundenes Vertrauen in das Bildungssystem und unklare Visionen für die Zukunft, insbesondere was die jungen Generationen betrifft.

Dieser Schlechterstellung der Schweiz gilt es entgegenzutreten, indem die wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen angenommen statt verdrängt werden. Dabei geht es nicht darum, die Errungenschaften der sozialen Wohlfahrt in Frage zu stellen, sondern die negativen Effekte eines überbelegten und ineffizienten Wohlfahrtsstaates zu korrigieren. Soziale Leistungen müssen nicht abgebaut, sondern den neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. In den 90er-Jahren wurde immer mehr Verantwortung an den Staat delegiert. Doch mit der immer grösseren Abdeckung privater Risiken durch den Staat greift eine «Abholmentalität» um sich, welche die Finanzierbarkeit berechtigter Ansprüche an den Staat gefährdet. Eigenverantwortung statt Vollkasko-Mentalität, Integration statt Sozialtransfers und eine grössere Gewichtung der Erwerbstätigkeit sind die Gebote der Stunde. Gelingt diese Umorientierung, so wird das Vertrauen auch der künftigen Generationen in die Sozialwerke gestärkt. Das ist eine wichtige Voraussetzung für die Zukunft der Schweiz.

Wenn man vom Demografieszenario «Trend» des Bundesamts für Statistik ausgeht, wird sich die Erwerbsbevölkerung bis ins Jahr 2040 nicht wesentlich verändern. Damit wird das Wirtschaftswachstum bei gleich bleibender Arbeitszeit praktisch aus Produktivitätssteigerungen alimentiert werden müssen. Voraussetzung dafür ist qualifiziertes Humankapital, verstanden als die Summe von Arbeitskraft und Bildungsstand. Dazu gehört neben den praktischen Erfahrungen vor allem der zu wirtschaftlich verwertbarem Wissen geronnene Bestand an Bildung. Das Humankapital ist damit ein zentraler Faktor und eine der wichtigsten Ressourcen für das zukünftige Wachstum der Schweiz und den Wohlstand jedes Einzelnen. Damit er in ausreichendem und qualifiziertem Umfang zur Verfügung steht, braucht es ein leistungsfähiges Bildungssystem. Im Hinblick auf die Herausforderungen der Wissensgesellschaft spielen dabei die Hochschulen eine wichtige Rolle.

Bildung in der Wissensgesellschaft: Die Rolle der Hochschulen

Die Grundlage zur Lösung von Problemen ist Wissen. Der Wissenswertschöpfungsprozess entsteht aus der Interaktion mit anderen Wissensträgern und der Neukombination von Informationen. Über die Diffusion und Transmission des neu generierten Wissens auf unterschiedliche Ebenen der Volkswirtschaft (Unternehmen, Individuen, Regionen) entsteht ein strategischer Wert für das Ganze. Die Hochschule als solche ist nur ein, wenn auch sehr wichtiger Teil dieses Wissenswertschöpfungsprozesses.

Das Bildungssystem beeinflusst das Humankapital über das Qualitätsniveau der Erwerbstätigen in zentraler Weise. Zwar erfolgt die Akkumulation von Humankapital nicht ausschliesslich über das Bildungssystem, aber es ist wohl unstrittig, dass ein wesentlicher Teil dessen, was als Humankapital verstanden wird, über Schulen, Berufsausbildung und Hochschulen gebildet wird. Dabei gibt es allerdings keinen klaren Zusammenhang zwischen den staatlichen Bildungsausgaben und der Leistungsfähigkeit eines Bildungssystems. Unbestritten ist jedoch, dass die Hochschulen wegen ihrer immer wichtiger werdenden Rolle im Wissenswertschöpfungsprozess einen wesentlichen Faktor im globalen Innovations- und Standortwettbewerb darstellen.

Die Ausgangslage der Schweiz für die Herausforderungen der Wissensgesellschaft ist, gemessen am Knowledge Economy Index (KEI) der Weltbank, sehr gut. Dieser Index umfasst zwölf Variablen wie Bildungsausgaben, F+E-Aufwand, Patentanmeldungen, wissenschaftliche Publikationen, Investitionen in Informationstechnologien usw. Setzt man ihn in Relation zum Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Kopf eines Landes, so ergibt sich ein deutlicher Zusammenhang: Länder mit einem höheren KEI erwirtschaften auch ein höheres Pro-Kopf-BIP. Die Grafik (siehe Seite 22) zeigt, dass sich die Schweiz zusammen mit den skandinavischen Ländern in einer Spitzenposition befindet, obwohl einige davon mit einem tieferen BIP noch bessere Rahmenbedingungen für die Wissensgesellschaft aufweisen. So schön solche Bilder sein mögen, so handelt es sich immer nur um Momentaufnahmen. Weder widerspiegeln sie die Dynamik der wissenschaftlich-technischen Entwicklung und damit des wirtschaftlichen Strukturwandels, noch sollten sie zu einer trügerischen Selbstsicherheit verleiten.

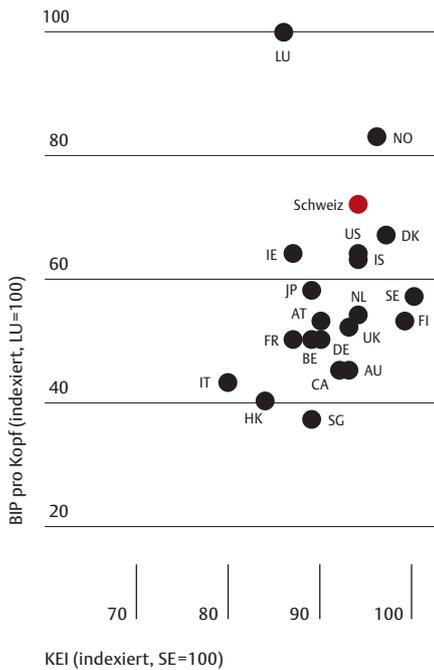
Universitäten in der Wissensgesellschaft: Die Beispiele von fünf Spitzenuniversitäten

Eine Universität kann sich in der Wissensgesellschaft auf verschiedene Weise positionieren, um sich Anerkennung, Reputation und Wohlwollen zu verschaffen: mit der Qualität seiner Absolventen, der Vielfalt der Lehrstühle, der Qualität und Reputation des Lehrkörpers und mit dessen Forschungsleistungen, der Generierung von Forschungsprojekten und Drittmitteln aus der Wirtschaft usw. Dabei sind die Universitäten allerdings nicht völlig frei, nimmt doch die Politik in vielfältiger Weise Einfluss auf die Wissensgesellschaft, nicht zuletzt durch die Bildungs- und Forschungspolitik. Vor dem Hintergrund einer globalisierten Wissenschaft und internationalisierter Ausbildungsmärkte stehen praktisch alle Universitäten vor den gleichen Herausforderungen.

Es mag deshalb interessant sein, wie ausgewählte internationale Spitzenuniversitäten auf die Herausforderungen der Wissensgesellschaft reagieren.¹ Zu diesem Zweck wird anhand ausgewählter Merkmale ihr Verhalten analysiert mit dem Ziel, bestimmende Entwicklungslinien in den einzelnen Hochschulen und ihren nationalen hochschulpolitischen Rahmenbedingungen auszumachen. Als Vergleichskriterien dienen Leitungs- und

¹ Vgl. «Universitäten in der Wissensgesellschaft. Fünf Spitzenuniversitäten im Vergleich und Lehren für die Schweiz», *economiesuisse*, Januar 2005.

**Knowledge Economy Index:
Zwölf einzelne Variablen in Relation zum BIP**



Quelle: The World Bank Group

Entscheidungsstrukturen, die Finanzierung der Hochschulen, die Zugangsbedingungen bzw. die Selektion der Studierenden, die Schwerpunkte in der Forschung sowie die Beziehungen zu Politik und Wirtschaft. Dabei sind fünf Universitäten aus dem kürzlich von der Jiao Tong University in Schanghai erstellten Ranking der Forschungsuniversitäten ausgewählt worden, nämlich die

- University of California,
- University of Oxford,
- Universität Utrecht,
- University of Tokyo und die
- Tsinghua University in China.

Die Auswahl erfolgte in der Hoffnung, dass sich aus dem Beobachtungsmaterial fruchtbare Erkenntnisse für die Gestaltung des schweizerischen Hochschulsystems gewinnen lassen.

Bei allen Unterschieden der nationalen Hochschulsysteme aufgrund von Tradition und Geschichte zeigen sich doch einige Gemeinsamkeiten. Auffallend ist die Tendenz zu einer zunehmenden Autonomie als ein zentrales Entwicklungsphänomen in der Hochschulpolitik der involvierten Länder. Mehr Autonomie ist eine Grundvoraussetzung für mehr Wettbewerb im Hochschulsystem. Sie bedeutet, dass die Universitäten über einen grösseren planerisch-strategischen Handlungsspielraum verfügen. Hierzu gehören in erster Linie eigene Entscheidungsbefugnisse in Lehre und Forschung sowie umfassende Kompetenzen im Personal- und Finanzbereich. Parallel mit der Entwicklung hin zu mehr Autonomie geht die Ablösung von der lange Zeit vorherrschenden Inputsteuerung des Hochschulsystems durch eine Outputsteuerung einher, verbunden mit vermehrten Ex-post-Leistungskontrollen. Eine Folge der grösseren Autonomie ist eine verstärkte Pflicht zur Rechenschaftslegung gegenüber Staat und Gesellschaft. Die Universitäten müssen ihren Geldgebern, in erster Linie dem nationalen Steuerzahler, die sinnvolle Mittelverwendung nachweisen, d.h. vor allem den möglichst effizienten und zielgerichteten Einsatz der erhaltenen Ressourcen.

In Bezug auf die Führungsorganisation kann gesagt werden, dass jede Institution über eine komplexe und einzigartige Führungsorganisation verfügt. Es gibt keine einheitliche Struktur der Leitungsgremien, die Rollen der Leitungspositionen differieren und die Übertragung von Entscheidungskompetenzen wird von Universität zu Universität unterschiedlich gehandhabt. Eine gemeinsame Tendenz konnte immerhin festgestellt werden: Die Organisation der Hochschulen zeichnet sich durch immer stärkere Leitungspositionen und eine Zurückdrängung von Kollegialorganen aus. Neben den unterschiedlichen Traditionen und Kulturen zeigt es sich, dass die Entwicklung einer Hochschule immer auch pfadabhängig ist.

Der prozentuale Anteil der staatlichen Beiträge an den Gesamteinnahmen fällt bei den untersuchten Universitäten sehr unterschiedlich aus. Während an der University of California der Staat lediglich für 33 Prozent der Finanzierung verantwortlich zeichnet, liegt der Anteil staatlicher Bereitstellungen an der Universität Utrecht bei 70 Prozent. Alle fünf Universitäten sehen sich übrigens zurzeit mit Budgetkürzungen des Staates konfrontiert. Die Studiengebühren stellen eine nicht unwichtige Einnahmequelle dar. Die Bandbreite reicht von 600 US-Dollar (Tsinghua University) bis zu 5000 US-Dollar pro Jahr an der University of California. Alle Universitäten verfügen über ein gut ausgebautes Stipendienwesen.

Die Selektion der Studierenden ist im Allgemeinen sehr streng. Grundsätzlich besteht das Ziel, die «besten» Köpfe einer Alterskohorte für die eigene Universität zu gewinnen. In den Niederlanden übernimmt dabei das Bildungssystem sogar eine Filterfunktion für den Arbeitsmarkt.

Alle Universitäten bieten in ihrer Lehre eine breite Palette verschiedener Disziplinen an. Die globale Vernetzung der Universitäten gewinnt in der heutigen Wissensgesellschaft immer mehr an Bedeutung. Auch wenn sich keine allgemeinen Aussagen zur Forschung machen lassen, so fällt doch klar auf, dass die internationale Vernetzung sowie Forschungsk Kooperationen zwischen Hochschulen und Unternehmen eine immer wichtigere Rolle spielen. In diesem Zusammenhang zeigt sich auch, dass sich neue «Silicon Valley» nicht einfach künstlich planen lassen. Eine letzte Beobachtung ist schliesslich die stark gewachsene Bedeutung der Qualitätssicherung für Lehre und Forschung, wobei sich allerdings differenzierte Systeme herausgebildet haben.

Lehren für die Schweiz

Grundsätzlich muss man sich bewusst sein, dass sich erfolgreiche ausländische Hochschulmodelle nicht einfach kopieren oder übernehmen lassen. Jede Hochschule hat nicht nur ihre eigene Struktur, sondern sie wird ebenso von der Kultur, Tradition und sozialen Umgebung mitgeprägt.

In diesem Zusammenhang ist es unbestritten, dass die University of California (UC) als ein staatlicher Verbund erstklassiger Universitäten ein äusserst erfolgreiches Hochschulsystem darstellt, das für die Schweiz von besonderem Interesse ist. Die Gründe dafür liegen aber keinesfalls nur in seiner Struktur, sondern sie hängen wohl ebenso sehr von der gesellschaftlichen und sozialen Umgebung ab, in der das UC-System eingebettet ist. Von besonderer Bedeutung sind dabei die starke «Business Integration» (Bay Area, Silicon Valley), die starke Abstützung auf grosszügige Stiftungen, das spezielle Wettbewerbsklima unter den Universitäten und eine «high-profile faculty». Hinzu kommen die geografische Nähe der Westküste der USA zu China und Japan sowie die grosse Anzahl asiatischer Immigranten, was die UC zu einem Anziehungspunkt für asiatische Studenten macht. Mit anderen Worten umfasst das kalifornische System viele spezifische, auch informelle Institutionen, die nicht oder kaum zu reproduzieren sind.

Da eine Hochschulordnung somit immer auch pfadabhängig ist, kann es deshalb nicht darum gehen, dass die Schweiz einfach erfolgreiche ausländische Modelle kopiert oder übernimmt. Durch internationales Benchmarking bzw. «Best Practices» können aber neue Einsichten und Erkenntnisse gewonnen werden, die sich für die eigene Konzeptionsarbeit nutzen lassen. Entscheidend ist dann letztlich die organisatorische Kompetenz, verstanden als die Fähigkeit, dieses so gewonnene Wissen im Rahmen der gegebenen nationalen Parameter erfolgreich umzusetzen.

Allgemein bewegen sich die einzelnen schweizerischen Universitäten in Bezug auf die Einführung neuer Führungs- und Leitungsstrukturen, die ihnen ein höheres Mass an Unabhängigkeit gewähren, mehr oder weniger im Einklang mit der internationalen Entwicklung auf diesem Gebiet. Allerdings fehlt es bis heute an einer zukunftsfähigen schweizerischen Hochschulordnung, welche die einzelnen Hochschulen in ein effizient gesteuertes wettbewerbs- und innovationsorientiertes System einbettet. In Bezug auf die Selektion der Studierenden bewegt sich die Schweiz heute abseits der Gepflogenheiten von internationalen Spitzenuniversitäten. Der automatische Zugang zu den Universitäten mittels Maturität ist im Hinblick auf die Qualität von Spitzenuniversitäten wohl zu nachsichtig und zu large. Ebenso liegen die Studiengebühren – mit Ausnahme der Niederlande – an allen untersuchten Spitzenuniversitäten kaufkraftmässig zum Teil wesentlich höher als in der Schweiz. Was schliesslich die Qualitätssicherung im Rahmen von Akkreditierung anbetrifft, so hinkt die Schweiz der internationalen Entwicklung noch hinterher.

Welches System für die Schweizer Hochschulen?

Seit 1999 wird versucht, die institutionellen Strukturen unseres Hochschulsystems an die veränderten nationalen und internationalen Verhältnisse sowie Herausforderungen anzupassen. Geschehen ist bis heute wenig, ausser dass sich immer mehr Baumeister auf dieser hochschulpolitischen Grossbaustelle tummeln.

Nach dem 2001 gescheiterten Hochschulartikel hat die Kommission für Bildung und Wissenschaft des Nationalrats (WBK-N) 2004 einen neuen Versuch unternommen, einen kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hoch stehenden Bildungsraum Schweiz zu schaffen. Mit diesem Bildungsrahmenartikel würde der Bund eine Regelungskompetenz für einheitliche Eckwerte des Bildungssystems wie die Dauer der Bildungsstufen, ihre Übergänge und die Anerkennung von Abschlüssen erhalten. Das wäre sinnvoll für die vorgelagerten Bildungsstufen, genügt aber nicht für den Hochschulbereich. Unabhängig von der WBK-N, aber praktisch gleichzeitig hat eine Projektgruppe Bund-Kantone auf der Basis der bisherigen Verfassung Grundlagen für die Ausgestaltung der schweizerischen Hochschullandschaft ab dem Jahr 2005 formuliert. Auf deren Kernpunkte, die relativ vage mit verstärkter Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, grösserer Transparenz bei den Finanzflüssen und effizienterer Mittelzuteilung umschrieben werden, hat sich der politische Steuerungsausschuss Bund-Kantone unter der Leitung von Bundesrat Pascal Couchepin am 27. September 2004 verständigt, was immer das heissen mag. Schliesslich hat der Ständerat am 7. Oktober 2004 einer parlamentarischen Initiative von Gian-Reto Plattner zugestimmt, welche die Ausarbeitung eines Hochschulartikels in der Bundesverfassung vorsieht, der alle Hochschulen auf eine gemeinsame Rechtsgrundlage stellen soll. Angesichts dieses Durcheinanders den richtigen Weg zu finden, wird nicht leicht sein, zumal die Koordination durch die ständig wachsende Zahl von Koordinierenden immer schwieriger wird.

Hochschulen als Basis der wissenschaftsgetriebenen Volkswirtschaft

Auszugehen ist von der Erkenntnis, dass Bildung, wissenschaftlicher Fortschritt, technische Entwicklung und Innovation das Herzstück der wissenschaftsgetriebenen Wirtschaft bilden. Diese übt eine Schlüsselfunktion für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft und damit für Wachstum und Beschäftigung aus. Gefordert ist damit die Leistungsfähigkeit des ganzen schweizerischen Wissenschaftssystems, verstanden als die Summe von Bildungs-, Forschungs- und Technologiepolitik. Dazu braucht es nicht nur ausreichende Finanzmittel, sondern ebenso sehr klare Strategien, flache Entscheidungsstrukturen und effiziente Steuerungsmechanismen. Das gilt insbesondere für unser föderales Staatswesen.

Die Wirtschaft hält den heutigen Zustand mit ungenügender gesamtschweizerischer Koordination von Hochschulinstitutionen, Studiengängen und Studienplänen für unhaltbar. Ebenso vermag die heutige Finanzierung, die für die Hochschulen sehr unterschiedliche Bedingungen schafft, nicht mehr zu genügen. Die Schweiz riskiert damit, ihre immer noch gute Ausgangslage im internationalen Wissenschaftssystem zu verlieren. Für den Wissenschafts- und Wirtschaftsplatz Schweiz wäre dies verhängnisvoll. Wie gesehen mangelt es zwar nicht an Reformvorschlägen und Modellen; hingegen fehlen die politische Führung und der Wille zur Umsetzung.

Eckpfeiler eines zukunftsfähigen Hochschulsystems

Die Wirtschaft ist – bis zum Beweis des Gegenteils – nach wie vor überzeugt davon, dass ein leistungsfähiges Hochschulsystem in der Schweiz nur durch ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen Bund und Kantonen sichergestellt werden kann. Andere Modelle wie die Übernahme der Verantwortung für das gesamte Hochschulsystem durch den Bund, wobei die Kantone ein Entgelt entsprechend ihrer Anzahl Studierenden bezahlen würden, dürften politisch kaum eine Chance haben. Nicht nur würden sich dabei schwierig zu lösende Eigentums- und Entschädigungsfragen zwischen Bund und Kantonen stellen, sondern eine Zentralisierung des Hochschulwesens hätte auch nachteilige Auswirkungen auf dessen Innovationskraft.

Das Hochschulwesen stellt deshalb eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen im Sinne gemeinsamer Verantwortung und Kompetenzen dar. Nur so lassen sich unsere beschränkten Mittel optimal ausschöpfen. Dabei ist zwischen der politisch-strategischen und der akademisch-operativen Verantwortung zu unterscheiden. Auf der politisch-strategischen Ebene wären die Eckwerte des Hochschulsystems einheitlich zu regeln wie

- die Zugangsregeln,
- das Verfahren zur Akkreditierung,
- die Anerkennung der Titel,
- die Qualitätssicherung und
- die Finanzierung.

Alles andere läge in der Autonomie der Hochschule bzw. auf der akademisch-operativen Ebene.

Die Finanzierung als eigentliche Knacknuss

Die wohl schwierigste Frage dürfte die Einigung auf ein einheitliches Finanzierungskonzept sein, das allen Hochschulen im Sinne einer Mindestfinanzierung gleiche Ausgangsbedingungen schafft. Zu diesem Zweck leisten – ausgehend von Standardkosten pro Studierenden/Diplomierte, abgestuft nach Fachrichtungen und bei angemessenen Betreuungsverhältnissen – Bund, Hochschulkantone und übrige Kantone nach Massgabe ihrer Verpflichtungen im Rahmen der Hochschulkonkordate Beiträge in eine gemeinsame Kasse. Dem politisch-strategischen Organ – in dem Bund, Hochschulkantone und Nicht-Hochschulkantone vertreten sein sollten – obliegt die Festlegung sowohl der Berechnungs- wie auch der Verteilungsmodalitäten. Zusatzfinanzierungen durch die einzelnen Träger des Hochschulsystems sollten weiterhin möglich sein. In diesem Zusammenhang sind die Studiengebühren im Sinne der Fairness gegenüber Gleichaltrigen ohne Studium soweit zu erhöhen, dass sie ungefähr zehn Prozent an die Hochschuleinahmen beitragen. Die Finanzierung der Forschung erfolgt nach strengen Leistungskriterien durch den Bund über die bestehenden Institutionen des Nationalfonds und der KTI, wobei auf die Beiträge ein «Overhead» entrichtet wird. Hinzu kommen die Gelder aus dem EU-Forschungsrahmenprogramm und aus Drittmitteln.

Es gibt im Übrigen auch von der ökonomischen Theorie durchaus überzeugende Gründe für eine Mischfinanzierung von Bund und Kantonen, nämlich dann, wenn öffentliche Leistungen eines Kantons auch überkantonal oder überregional genutzt werden. Sowohl bei der Hochschulausbildung als auch bei der Forschungsförderung dürfte die Existenz von «Spillover-Effekten» unstrittig sein. Ein Weg, solche «Nutzen-Spillovers» zu internalisieren, besteht darin, dass Bund und Kantone solche Güter mit «Spillover-Effekten» gemeinsam finanzieren. Insoweit ist eine Mischfinanzierung auch aus ökonomischer Sicht sinnvoll.

Dieser in groben Zügen skizzierte Finanzierungsmechanismus setzt voraus, dass keiner der Akteure bei der Errichtung einer gemeinsamen Kasse opportunistisch handelt und versucht, zu Lasten der anderen Träger zu sparen. Die Hochschulfinanzierung muss als gemeinsame Aufgabe und Verantwortung verstanden und wahrgenommen werden. Nur in einem solchen nachfrageorientierten System kann sich tatsächlich ein Wettbewerb herausbilden mit den nötigen Anreizen für die Profilbildung der Hochschulen und eine freiwillige interessengesteuerte Koordination und Kooperation zwischen autonomen Hochschulen. Eine Portfoliobereinigung müsste – vielleicht mit Ausnahme der Medizin – nicht mehr politisch-bürokratisch vorgenommen werden.

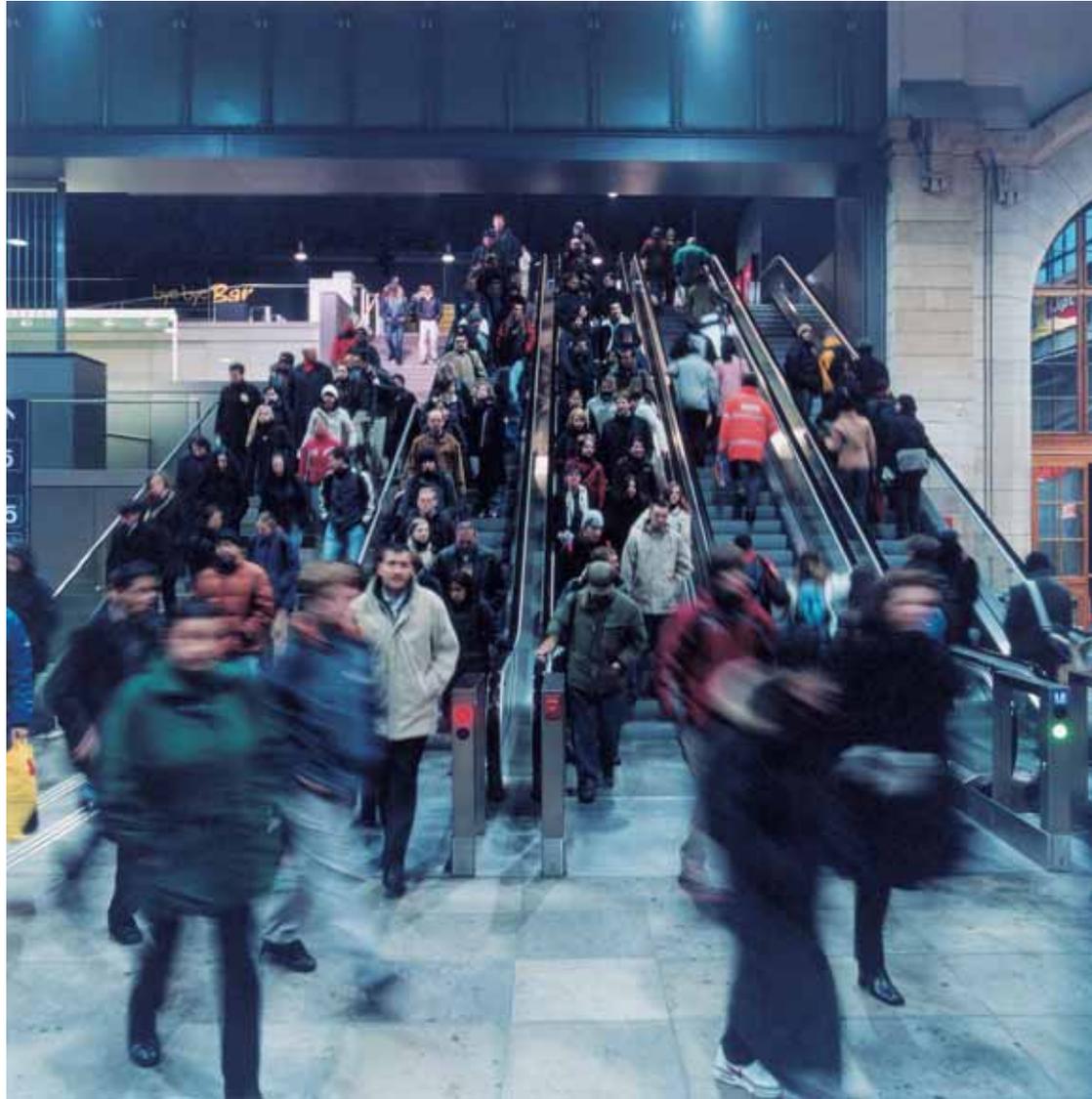
Da der Bildungsrahmenartikel den Anforderungen an eine zukünftige Hochschulstruktur nur ungenügend Rechnung trägt, vermag er nicht zu befriedigen. Deshalb ist der Hochschulsektor entweder aus diesem Bildungsrahmenartikel auszuklammern, oder dieser ist materiell im oben dargelegten Sinn bzw. gemäss den Leitlinien der parlamentarischen Initiative Plattner zu ergänzen. Eine Reform des Hochschulwesens auf der bestehenden Verfassungsgrundlage, wie es die Projektgruppe Hochschullandschaft 2008 vorsieht, dürfte am heutigen Zustand mit zu vielen Gremien und der zeitraubenden Suche nach Konsenslösungen wenig ändern. Wenig Sinn würde es machen, wenn auch der Ständerat nochmals zu Werke ginge und von Null an einen eigenen Hochschulartikel ausarbeitete. Das Hochschulwesen ist zu wichtig, als dass es noch allzu lang als Spielball der Politik dienen kann. Man kann nicht endlos studieren, prüfen und abklären. Die staatlichen Träger müssen über ihren Schatten springen und sich endlich verbindlich auf die Eckwerte eines zukunftsfähigen Hochschulsystems als unverzichtbare Quelle für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovationsfähigkeit unseres Landes einigen. Nochmals fünf Jahre Diskussion kann sich die Schweiz nicht leisten.

Fazit: Eigeninitiative, Eigenverantwortung und Wettbewerb sind gefragt

Die Schweiz braucht eine Bildungsphilosophie, die auf Freiräume für die Universitäten, Eigeninitiative, Eigenverantwortung und Wettbewerb setzt. Nur auf dieser Grundlage gedeihen Exzellenz und Kompetenz, ohne die eine erfolgreiche Einbindung in das globale Wissenschaftssystem unmöglich ist. Das heisst konkret:

1. Die Universitäten brauchen Selbstständigkeit, um die grössten Talente zu entdecken, wiederzugewinnen und zu halten. Das gilt insbesondere für die Nachwuchsförderung. Deshalb muss sich die Politik auf das Setzen der wichtigsten hochschulpolitischen Rahmenbedingungen konzentrieren wie Regelung der Zugangsbedingungen, Anerkennung der Titel, Qualitätssicherung und einheitliche Basisfinanzierung.
2. Gute Köpfe machen eine gute Universität aus, was die Freiheit bei der Auswahl von Professoren und Studierenden impliziert. Universitäten suchen sich ihre Studierenden selbst aus, und Studierende wählen ihre Universitäten frei. Die Universitäten erhalten das Recht, autonom Professoren zu berufen und eigene Anstellungs- und Besoldungsbedingungen festzulegen.
3. Wenn die Studiengebühren erhöht werden, entscheiden die Hochschulen in eigener Regie über deren Verwendung, ohne dass der Staat seine Finanzierungsmittel reduziert. Die zusätzlichen Einnahmen sind zur Qualitätssteigerung der Lehre einzusetzen. Mit einem Darlehenssystem ist sicherzustellen, dass Studiengebühren Studierfähige aus finanziellen Gründen nicht vom Studium abhalten.
4. Bildung und Forschung gehören zu den staatlichen prioritären Aufgaben. Zu diesem Zweck müssen sich die Haushaltsprioritäten von Bund und Kantonen zugunsten dieser Bereiche verändern, was einen Umbau der staatlichen Ausgabenstruktur zugunsten von Bildung und Forschung erfordert.

5. Gute Corporate Governance im Hochschulsystem heisst Nachdenken über die Rolle, Funktionsweise und Organisation der Hochschulen im gesellschaftlichen Ganzen. Die derzeitigen unklaren Schnittstellen und Doppelspurigkeiten in der Leitungs- und Kontrollstruktur in unserem Hochschulsystem sind rasch zu beseitigen. Es braucht eine ausgewogene Balance zwischen politischer Aufsicht und akademischer Selbstständigkeit. Effizienz ist wichtig, aber nicht alles. Erfolgreiche Wissenschaft als Kulturfaktor, Transparenz und Vertrauen sind ebenso wichtige Parameter.



6.15 Uhr: Bahnhof Basel

Täglich reisen rund 160 000 Grenzgänger zur Arbeit in die Schweiz. Etwa 8000 Schweizer pendeln ins grenznahe Ausland.



13.00 Uhr: Calatrava-Bibliothek des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich
Rund 20 400 Personen aus der EU studieren an Schweizer Universitäten. Etwa 6230 Schweizer Studierende sind an europäischen Universitäten immatrikuliert.



16.00 Uhr: Verzollung am Autobahnzoll Ponte Chiasso

Jährlich importiert die Schweiz Waren im Wert von rund 110 Milliarden Franken aus der EU. Güter im Wert von 89 Milliarden Franken werden von der Schweiz in die EU exportiert.



17.00 Uhr: In einem Gelddepot für Fremdwährungen

Täglich passieren mehrere Millionen Banknoten diverser Währungen den Finanzplatz Schweiz. Unser Land besitzt Auslandaktiven in Euros im Gegenwert von über 690 Milliarden Schweizer Franken. Das sind rund 32 Prozent der gesamten Auslandaktiven.



14.00 Uhr: Kunstbetrachtungsraum, Via Mat Artcare Kunst- und Zollfreilager Kloten
Die Schweiz ist im Kunsthandel ein weltweiter Knotenpunkt.



15.00 Uhr: Abteilung Fracht, Flughafen Kloten

Rund 55 700 Tonnen Güter werden jährlich per Flugzeug in die EU exportiert. Insgesamt werden über 300 000 Tonnen Frachtgüter über den Luftweg in die Schweiz ein- und ausgeführt.



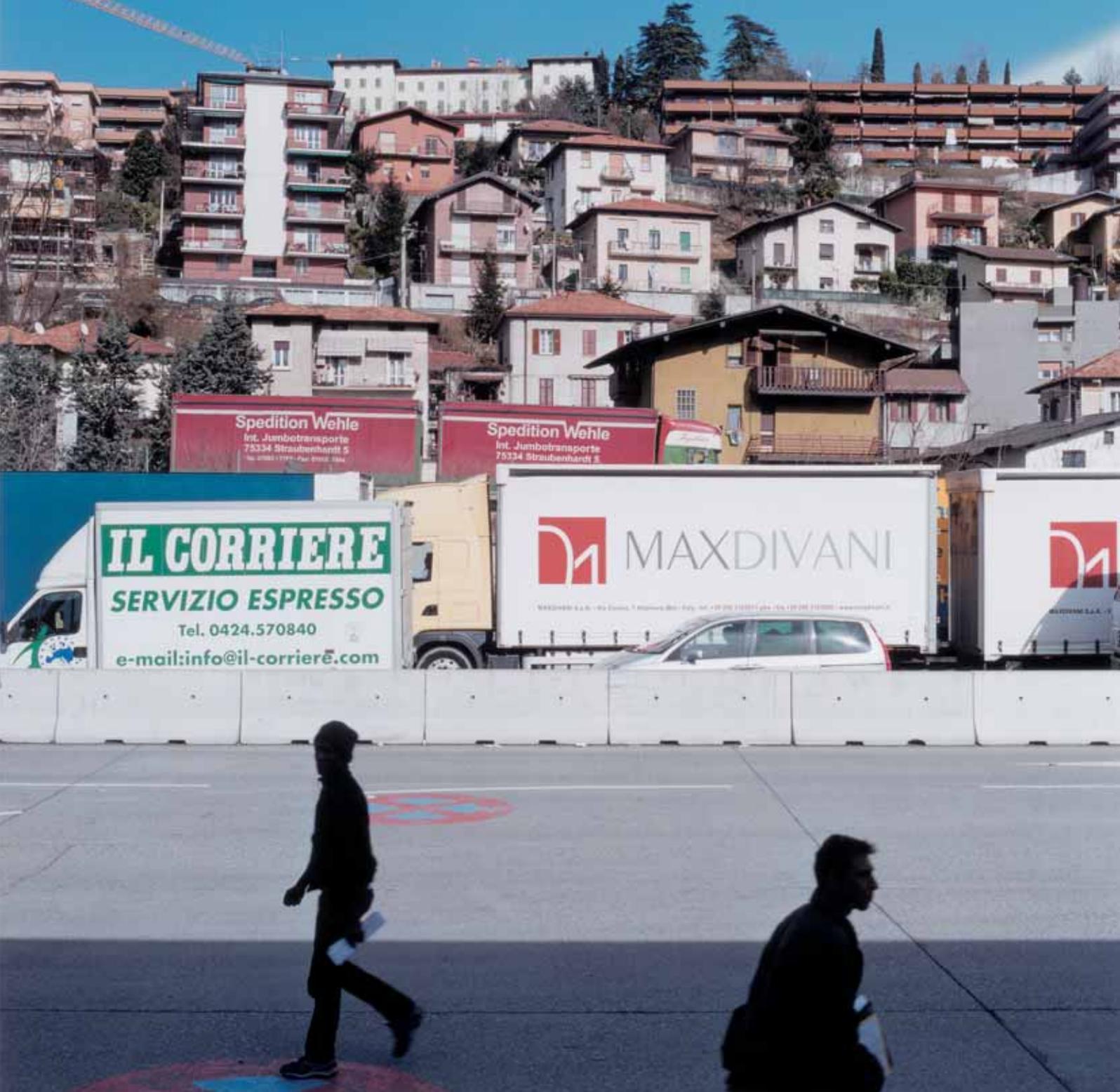
9.00 Uhr: Schaltanlage Laufenburg

Schweiz – Stromdrehzscheibe in Europa. Pro Jahr werden etwa 45 500 GWh Elektrizität in die EU exportiert. Importiert werden über 42 000 GWh.



14.00 Uhr: Pizoler Fleisch- und Teigwaren-Spezialitäten AG, Werk Sargans

Pro Jahr importiert die Schweiz rund 3 400 000 Tonnen Nahrungsmittel und lebende Tiere für die Nahrungsmittelproduktion. Gleichzeitig werden etwa 750 000 Tonnen exportiert.



18.00 Uhr: Güterzoll Ponte Chiasso
Täglich passieren 21 000 Lastwagen aus der EU die Schweizer Grenzen.



17.00 Uhr: Kantonale Polizeischule Bern

Das Schengener Informationssystem wird die europäische Polizeizusammenarbeit fördern.



7.45 Uhr: NEAT-Baustelle Zwischenangriff Sedrun

Die Schweiz investiert am Gotthard 7,6 Milliarden Franken in eine direktere Verbindung zwischen Süd- und Nordeuropa. Über drei Viertel der 1755 Beschäftigten auf den NEAT-Baustellen stammen aus Ländern der EU.

