economiesuisse

WIRTSCHAFTSPOLITIK IN DER SCHWEIZ 2001

Jahresbericht 2000

Impressum

Gestaltung
Layout 88, Seefeldstrasse 102, 8034 Zürich

Fotos
Sabine Dreher, Plattenstrasse 86, 8032 Zürich
(Die Bilder sind im Technorama Winterthur entstanden. Eine fotografische Umsetzung zum Thema Wirtschaft am Ort der Physik, der Chemie, der Industrialisierung, der Mechanisierung, des Fortschritts.)

Druck
NZZ Fretz AG

Stand
März 2001

©
economiesuisse 2001

ISBN
3-9522017-2-3

Vorwort

economiesuisse, der Verband der Schweizer Unternehmen, wurde am 15. September 2000 am Tag der Wirtschaft in Lausanne durch die Zusammenlegung von Vorort und wf gegründet. Dieser Jahrgang des wirtschaftspolitischen Jahrbuchs präsentiert sich deshalb in neuem Gewand.

Die Entstehung von economiesuisse setzt einen weiteren Meilenstein in der schweizerischen Verbandslandschaft. Unsere neue Organisation vertritt unter einheitlicher Führung die Anliegen von Industrie- und Dienstleistungssektoren, von Werk- und Finanzplatz, von KMU und Grossfirmen. Als Verband der Schweizer Unternehmen will economiesuisse wirtschaftspolitische Kompetenz mit professioneller Kommunikation und erprobter Kampagnenführung verbinden und die Interessen unserer Mitglieder, Unternehmen und des Wirtschaftsstandortes Schweiz insgesamt im Inland wie auf internationaler Ebene optimal vertreten. Dazu gehören die Erarbeitung strategischer Leitlinien für eine global kompetitive Wirtschaftspolitik genauso wie die praktische Arbeit im politischen Tagesgeschäft.

Dr. Andres F. Leuenberger

Dr. Rudolf Ramsauer

Das Jahr 2000 ist Grund für Zuversicht: Die Wirtschaft hat auf einen soliden Wachstumskurs zurückgefunden, welcher sich bei günstigen internen und externen Rahmenbedingungen auch in Zukunft fortsetzen dürfte. Der Souverän hat wichtige Zeichen in Richtung Offenheit der Schweiz (Annahme der bilateralen Verträge, Ablehnung der 18%-Initiative), Begrenzung der Steuerbelastung (Ablehnung neuer Energieabgaben), langfristige Sicherung der Sozialwerke (Ablehnung der AHV-Initiativen) sowie Engagement für eine glaubwürdige Sicherheitspolitik (Ablehnung der Umverteilungsinitiative) gesetzt.

Die nachfolgenden «Perspektiven und Schwerpunkte» zeigen einige der wichtigsten Herausforderungen für die Zukunft auf:

■ Zentrales Anliegen bleibt die Steuer- und Finanzpolitik: Nachdem die 90er-Jahre eine beispiellose Ausweitung der staatlichen Aktivitäten und eine massive Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast gebracht haben, müssen die notwendigen Korrekturen im Sinne einer freiheitlichen, liberalen Staats- und Wirtschaftsordnung jetzt erfolgen. Wir müssen uns darüber einig werden, welche Aufgaben der Staat zu erfüllen hat und wo seine Grenzen sind.

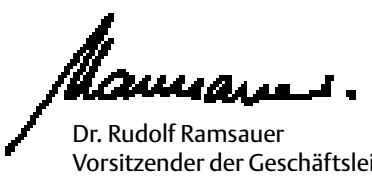
■ Die Bildungs- und Forschungspolitik gleicht einer Grossbaustelle. Die anstehenden Weichenstellungen werden massgebend darüber entscheiden, ob unser rohstoffarmes, kleinräumiges Land auch in Zukunft seinen Wohlstand, sein hohes Niveau an sozialer Wohlfahrt und Lebensqualität bewahren kann. Die beste Voraussetzung dafür sind qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf allen Stufen und in allen Bereichen, wozu es eines leistungsfähigen Bildungs- und Forschungssystems bedarf.

■ Nachdem Volk und Stände für eine willkommene Klärung unserer Beziehungen mit der EU gesorgt haben, wird sich economiesuisse unvermindert für die Integration unseres Landes in die Weltwirtschaft einsetzen. Dazu gehören der Einsatz in den zuständigen internationalen Gremien und die solidarische Mitwirkung in der Staatengemeinschaft, unter anderem durch einen Beitritt zur UNO.

■ Empfindlich ins Hintertreffen geraten sind wir auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Infrastrukturen. Die notwendige Liberalisierung der Energie-, Telekommunikations-, Verkehrs- und Postmärkte und die Privatisierung staatlicher Unternehmen ist durchaus vereinbar mit einer sicheren Grundversorgung. Effiziente Infrastrukturen sind ein entscheidender Wettbewerbsfaktor für unsere Wirtschaft.

Die Schweiz hat gute Karten, um sich im internationalen Konzert ihren hervorragenden Platz durch eigene Leistung, durch Mut zum Risiko und Offenheit gegenüber Veränderungen immer wieder von neuem zu erarbeiten. Dafür wird sich economiesuisse mit aller Kraft einsetzen.

Dr. Andres F. Leuenberger
Präsident



Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Teil 1 ▪ Perspektiven und Schwerpunkte

- Finanzen und Steuern ..... SEITE 8
- Bildung und Forschung ..... SEITE 11
- Aussenwirtschaftliche Herausforderungen ..... SEITE 15
- Marktöffnung am Beispiel Post ..... SEITE 21

Teil 2 ▪ Politikfelder

Aussenwirtschaft
- Für eine neue WTO-Runde ..... SEITE 28
- Europäische Integration: Optionen offen halten ..... SEITE 29
- Dienstleistungshandel liberalisieren ..... SEITE 30
- Exportrisikogarantie ..... SEITE 31
- Die Entwicklungsländer besser integrieren ..... SEITE 32

Konjunktur und Währung
- Konjunkturverlauf legt Reformbedarf offen ..... SEITE 33
- Stabilitätsorientierte Geldpolitik notwendig ..... SEITE 34

KMU-Fragen
- Dominanter Wirtschaftsfaktor ..... SEITE 35

Regionalpolitik
- Marktwirtschaftskonforme Instrumente ..... SEITE 37

Agrarwirtschaft
- Erhaltung einer leistungsfähigen und nachhaltigen Landwirtschaft ..... SEITE 38

Informationsgesellschaft
- Chancen erkennen – Nutzung vorantreiben ..... SEITE 40
- Rechtsfragen im E-Commerce klären ..... SEITE 41
- Telekommunikation ..... SEITE 42
- Für eine liberale und zukunftsgerichtete Medienpolitik ..... SEITE 43

Finanzen und Steuern
- Allgemeine Finanz- und Steuerpolitik ..... SEITE 44
- Steuerliche Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz ..... SEITE 45
- Revision der Umsatzabgabe ..... SEITE 46
- Reform der Familienbesteuerung ..... SEITE 47
- Besteuerung des Wohneigentums ..... SEITE 48
- Neuer Finanzausgleich ..... SEITE 49
- Kapitalgewinnsteuer ..... SEITE 50

Infrastrukturfragen
- Verkehr: hoher Stellenwert ..... SEITE 51

Energie und Umwelt
- Nachhaltige Entwicklung forcieren ..... SEITE 52
- Klimapolitik: Kooperationsprinzip stärken ..... SEITE 53
- VOC-Verordnung verbesserungsbedürftig ..... SEITE 54
- Von der Abfallwirtschaft zum Ressourcenmanagement ..... SEITE 55
- Öffnung des Gasmarktes ..... SEITE 56
- EMG vor der Bewährungsprobe ..... SEITE 56
- Kernenergie ..... SEITE 57
- Alpenkonvention: Unnötige Regulierungen verhindern ..... SEITE 58

Wettbewerbsfragen
- Kartellgesetz ..... SEITE 59

Rechtsfragen
- Leitlinien im Gesellschaftsrecht ..... SEITE 60
- Patent- und Designschutz ..... SEITE 61
- Urheberrecht ..... SEITE 62
- Konsumkreditgesetz ..... SEITE 63
- Prozessrecht ..... SEITE 64
- Haftpflichtrecht ..... SEITE 65

Staats- und Sicherheitsfragen
- Armee XXI ..... SEITE 66

Teil 3 ▪ Referenzen

Geschäftsstellen
- Zürich ..... SEITE 68
- Genf ..... SEITE 69
- Bern ..... SEITE 70
- Lugano ..... SEITE 70
- Brüssel ..... SEITE 71

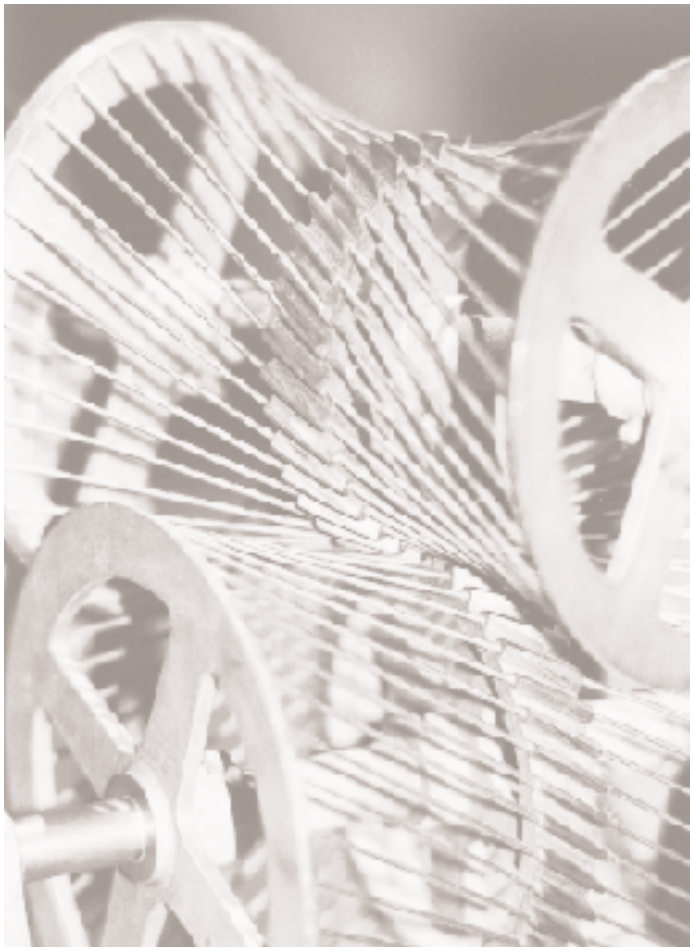
Internationale Kontakte
- UNICE ..... SEITE 72
- BIAC ..... SEITE 72
- ICC ..... SEITE 73

Mitgliederverzeichnis
- Handelskammern ..... SEITE 74
- Verbände ..... SEITE 74
- Übrige Mitglieder ..... SEITE 76

Vorstand und Kommissionen
- Vorstandsausschuss ..... SEITE 78
- Permanente Kommissionen ..... SEITE 79
- Vorstand ..... SEITE 79

Geschäftsleitung
- Organigramm ..... SEITE 81

Dienstleistungen
- Dienstleistungspalette ..... SEITE 82



Finanzen und Steuern SEITE 8
Bildung und Forschung SEITE 11
Aussenwirtschaftliche Herausforderung SEITE 15
Marktöffnung am Beispiel Post SEITE 21

Finanzen und Steuern

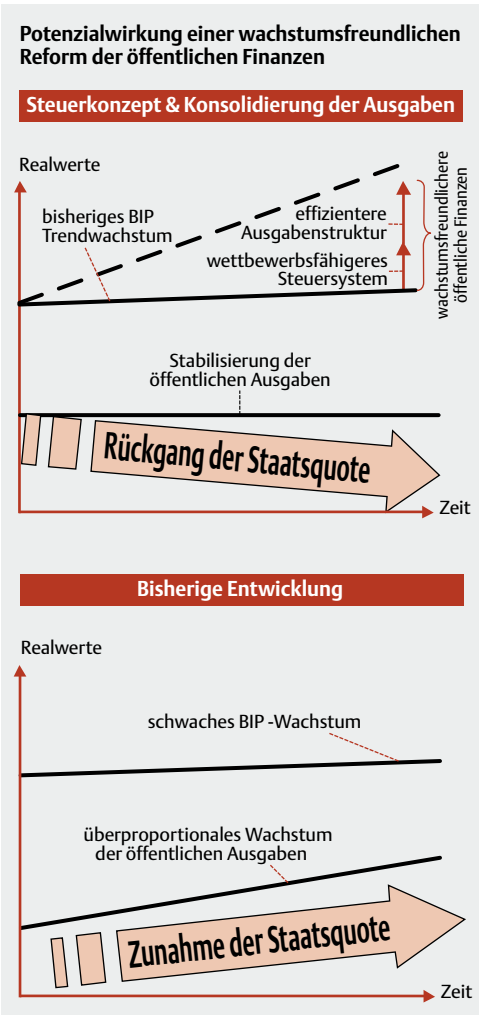
Ziele aus Sicht des Wirtschaftsstandortes Schweiz

Die Schweiz wies bekanntlich in den 90er-Jahren das geringste Wirtschaftswachstum aller OECD-Staaten auf. Gleichzeitig wuchsen in dieser Dekade die öffentlichen Ausgaben praktisch ungebremst, so dass unser Land auch die höchste Zuwachsrate der Staatsquote aller wichtigen Industrieländer verzeichnete. Und gemäss neuestem Finanzplan des Bundes steht bis 2004 keine Trendwende in Sicht. Die Staatsausgaben dürften damit wohl ein Niveau erreicht haben, bei dem die volkswirtschaftlichen Kosten ihren Nutzen übersteigen. Denn die Finanzierung ständig wachsender Staatsausgaben führt wegen steuersystembedingter Verzerrungen und anderer Ineffizienzen bei der Produktion staatlicher Güter und Dienstleistungen zu einem steigenden Wohlstandsverlust. Eine solche Situation wirkt sich mit der Zeit negativ auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung aus und beeinträchtigt dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz.

Finanzpolitik als Standortfaktor

Die Wirtschaft braucht verlässliche und voraussehbare finanzpolitische Rahmenbedingungen. Die schweizerischen Unternehmen stehen in einem tiefgreifenden globalen wirtschaftlichen und technologischen Wandlungsprozess. Dabei dringen vor allem Innovationen in den Informations- und Kommunikationstechnologien immer stärker in die Prozesse der wirtschaftlichen Wertschöpfung ein. Im Kielwasser der «new economy» entstehen völlig neue Marktstrukturen. Kaum ein Unternehmen kann sich diesen Veränderungen entziehen. Auch wenn damit die «alten» Marktgesetze nicht ausser Kraft gesetzt werden, so führen die elektronischen Marktplätze gleichsam näher an die Lehrbuchvorstellungen der alten Ökonomie heran: hohe Markttransparenz, geringere Transaktionskosten, niedrigere Markteintrittsbarrieren, stärkerer Wettbewerbsdruck und besser funktionierender Preismechanismus.

Potenzialwirkung einer wachstumsfreundlichen Reform der öffentlichen Finanzen



Wegen der relativ grossen Offenheit unseres Landes ist die schweizerische Wirtschaft von diesen Trends besonders betroffen. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die nationale Wirtschaftspolitik die Risiken für die Unternehmen nicht noch zusätzlich vermehrt, sondern auf einen einschätzbaren, verlässlichen und langfristig angelegten Kurs setzt.

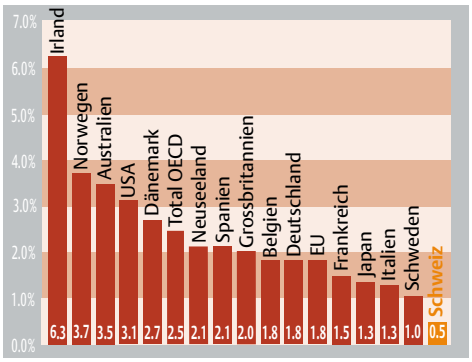
Im Zentrum stehen – neben der Geldpolitik – in erster Linie die Finanz- und Steuerpolitik. Sie muss im Interesse einer dauerhaften Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Klarheit über die haushaltspolitischen und steuerpolitischen Rahmenbedingungen schaffen. Zu diesem Zweck hat sie ein angemessenes Angebot an öffentlichen Gütern sicherzustellen, dabei die Bürger und Unternehmen mit Abgaben und Steuern zu schonen, um die Motivation für Leistungen und Innovation nicht zu beeinträchtigen und gleichzeitig die Staatsschulden auf einem dauerhaft tragbaren Niveau zu halten. Dies setzt voraus, dass immer wieder von neuem geklärt wird, welches die Rolle des Staates ist, wo Interventionen abgebaut werden müssen, inwieweit Privatisierungen nicht sinnvoller sind und in welchen Bereichen noch Produktivitätsreserven erschlossen werden können. Dieser Prozess ist nie abgeschlossen.

Mit dem vor rund einem Jahr vorgelegten Steuerkonzept hat die Wirtschaft einnahmeseitig ein geeignetes Massnahmenpaket vorgeschlagen, das auf eine Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität der Schweiz und damit auf eine nachhaltige Stärkung der Wachstumskräfte der Schweiz hinzielt. Bei ausgeglichenem Haushalt würde die Umsetzung dieses Steuerkonzepts eine Stabilisierung der Ausgaben in Realwerten implizieren. Mit dieser quantitativen Konsolidierung ginge in einer wachsenden Wirtschaft eine sinkende Staatsquote einher. Die Fixierung auf die Einnahmen alleine genügt jedoch nicht, weshalb auch die Ausgabenseite in den Dienst dieser übergeordneten Zielsetzung eingespannt werden muss.

Kein Ausruhen trotz Haushaltsüberschuss 2000

Auch wenn das Haushaltsziel 2001 dank des in dieser Höhe unerwarteten Rechnungsüberschus-

ses des Jahres 2000 gleichsam als erfüllt betrachtet werden kann, besteht kein Anlass dazu, die Hände in den Schoss zu legen. Denn die Verbesserungen im Bundeshaushalt sind weit weniger einer bewussten und gezielten Rückführung der Ausgaben zu verdanken als vielmehr den Segnungen des seit 1997 überaus starken Wirtschaftswachstums und damit der Reduktion der Arbeitslosigkeit sowie Sonderfaktoren (Verkauf von Swisscom-Aktien) zuzuschreiben. Wenn angesichts zahlreicher neuer Begehren bereits schon wieder eine finanzpolitische Dammbruchstimmung vorherrscht, gibt es zu einer strikten Ausgabendisziplin keine Alternative. Dies umso mehr, als es bei den bisherigen Konsolidierungsbemühungen nur beschränkt gelang, die Ausgabenstruktur im Interesse der Verbesserung der volkswirtschaftlichen Angebotsbedingungen qualitativ zu verändern.



BIP-Realwachstum 1990–1998 p.a.
Quelle: Perspectives Économiques de l'OCDE

Dass der Fiskus unmittelbar und direkt von einer florierenden Wirtschaft profitiert, zeigen die letzten Jahre. So stiegen die Bundeseinnahmen aus der Gewinnbesteuerung von 3,2 Mrd. 1997 auf 5,8 Mrd. Franken im Jahr 2000, was einer Zunahme von mehr als 80 Prozent entspricht. Gleichzeitig ist ihr Anteil an den gesamten Einnahmen der direkten Bundessteuer von 33 auf 54 Prozent gestiegen, während der Anteil der natürlichen Personen von 67 auf 46 Prozent zurückgegangen ist. Der Staat muss deshalb ein unmittelbares Interesse an einem investitions- und innovationsfördernden Finanz- und Steuersystem haben. Dabei kommt es im internationalen Standortwettbewerb nicht nur auf die Höhe der Steuersätze an, sondern auch auf den günstigsten Mix von öffentlichen Leistungen einerseits und Steuern anderseits. Der Standort mit den niedrigsten Steuern hat dann einen echten Vorteil, wenn eine niedrige Staats- bzw. Fiskalquote auch Ausdruck hoher staatlicher Effizienz ist.

Reduktion der Staatsquote notwendig

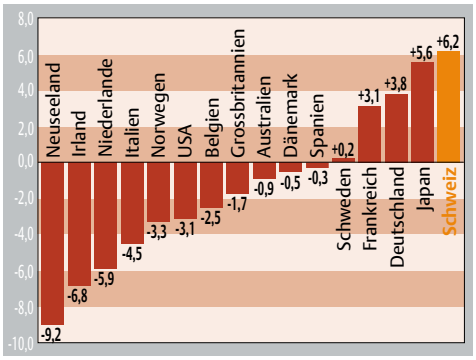
Staatsausgaben auf einem tiefen Niveau haben dann gesamtwirtschaftlich positive Effekte, wenn sich der Staat auf die Kernaufgaben einer freien Gesellschaft beschränkt und nur diejenigen öffentlichen Güter zur Verfügung stellt, bei denen er gegenüber Privaten tatsächlich Kostenvorteile aufweist. In dem Masse, wie er sein Aktivitätsfeld auf staatliche Dienstleistungen ausweitet, die keine öffentlichen Güter mehr sind, steigt die Gefahr von Ineffizienzen und damit von Wohlstandsverlusten. Die Beziehung zwischen Staatsquote und Wirtschaftswachstum bzw. Wohlstand ist nicht einfach linear. Sie hängt sowohl von der Struktur der öffentlichen Ausgaben als auch von der absoluten Höhe der Staatsquote ab. Verschiedene empirische Untersuchungen für fortgeschrittene Industrieländer belegen den negativen Einfluss einer hohen Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum.

Nach offizieller Statistik weist die Schweiz mit einem Anteil von rund 40 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) im internationalen Vergleich noch immer eine relativ niedrige Staatsquote auf. Allerdings sind in der Schweiz die Leistungen der obligatorischen Krankenversicherungen und Pensionskassen, die rund zehn Prozent des BIP ausmachen, nicht Bestandteil der Staatsquote. Der Mischcharakter von obligatorischen und freiwilligen Elementen der schweizerischen Sozialversicherungen erschwert dadurch die eindeutige Bestimmung eines für den internationalen Vergleich tauglichen Werts. Ungeachtet der Unklarheiten um die absolute Höhe der Staatsquote lassen sich aber die Zahlen des Staatsquotenwachstums international sehr wohl aussagekräftig vergleichen. Während die meisten anderen Staaten in den letzten Jahren eine Trendwende herbeiführen konnten, gelang dies der Schweiz bisher nicht. Vor allem die finanzielle Entwicklung der Sozialwerke lässt wichtige Fragen für die Zukunft offen.

Eine aktuelle empirische Studie über alle OECD-Staaten für die Periode 1960–1990 kommt zum Schluss, dass der Einfluss der Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum signifikant negativ ist. Mit anderen Worten fällt das Wirtschaftswachstum umso niedriger aus, je höher die Staatsquote ist. Rückschlüsse auf die Schweiz sind trotz unbefriedigender Vergleichsbasis zulässig. Unbestritten ist, dass die Schweiz in Bezug auf die Höhe der Staatsquote keinen Sonderfall mehr darstellt. Auch kann man von der Erwartung ausgehen, dass von einer Senkung der Staatsquote ein positiver Wachstumseffekt ausgeht. Ebenso nahe liegt die Erkenntnis, dass der ungebremste «staatliche Konsum» im umfassenden Sinn (Personalkosten, Transferzahlungen, Subventionen und Zinszahlungen) die gesamtwirtschaftliche Entwicklung längerfristig negativ beeinflusst. Dagegen gehen von staatlichen Investitionen in Sach- und Humankapital (z.B. Ausgaben für Bildung und Grundlagenforschung) und Infrastruktur positive Wachstumseffekte aus. Aber auch diese Ausgaben lassen sich im Grunde genommen gesamtwirtschaftlich nur rechtfertigen, wenn sie produktiver sind als die im Zuge der Finanzierung verdrängten privaten Investitionen.

Eine quantitative Rückführung der Staatsquote hat deshalb nicht nur eine quantitative, sondern vor allem auch eine qualitative Dimension. Es geht letztlich darum, das ganze Ausgabenspektrum im Hinblick auf seine Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand zu überprüfen. Diese Aufgabe steht im Zentrum des in Bearbeitung stehenden Ausgabenkonzepts der Wirtschaft. Anhand liberaler Grundwerte wie Freiheit, Selbstbestimmung und wirtschaftliche Eigenverantwortung, Wettbewerb sowie soziale Kohäsion sollen die einzelnen staatlichen Ausgabenblöcke im Hinblick auf eine Verbesserung des staatlichen Preis-Leistungs-Verhältnisses analysiert werden, um zu einem langfristig tragbaren Niveau von Staatsausgaben zu gelangen. Dabei sollen einerseits mög-

liche Reformen in den kostenträchtigsten Tätigkeitsbereichen aufgezeigt, anderseits Massnahmen zur Effizienzsteigerung von bestehenden Leistungen skizziert werden. Für die Schweiz gibt es keine Berechnungen zur Ermittlung der optimalen Staatsquote. Wenn diese nach ausländischen Studien in der Gegend von 25 bis 30 Prozent des Sozialproduktes liegen soll, besteht wohl noch Spielraum genug, um über deren Rückführung die Wachstumskräfte dauerhaft zu stärken. Es liegt auf der Hand, dass ein solches Unterfangen politisch anspruchsvoll ist, weil es mit zahlreichen Besitzständen und Partikularinteressen kollidiert. Das kann allerdings kein Grund sein, von dieser Übung abzulassen. Denn es geht nicht darum, mit dem Staat Tabula rasa zu machen, sondern den Wirtschaftsstandort Schweiz als Grundlage für nachhaltiges Wachstum, hohe Beschäftigung, intakte Umwelt und kulturelle Leistungen langfristig zu sichern.



Veränderung der Staatsquote zwischen 1990 und 1998 (in Prozent). *Quelle: EFD*

Bildung und Forschung

Schweizer Forschung und Bildung im Umbruch

Leitlinien für die Zukunft

Forschung und Bildung sind unerlässliche Bausteine für Innovationen in Wirtschaft und Gesellschaft. Technologie und Wissen verkörpern in der arbeitsteiligen Weltwirtschaft – neben Arbeit und Kapital – den dritten Produktionsfaktor, der als strategische Ressource im Strukturwandel immer wichtiger wird. Er spielt eine wesentliche Rolle für die Erhöhung der Faktorproduktivität und trägt damit zur Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft bei. Dies ist Voraussetzung für stabiles Wachstum und hohe Beschäftigung, was die Schweiz – nicht zuletzt mit Blick auf die Sicherung der Sozialwerke – dringend braucht. Die Forschungs- und Bildungspolitik als Teil einer umfassenden Politik der Zukunftsvorsorge hat deshalb für die Wirtschaft vorrangigen Charakter.

Eine nationale Optik kann heute bei der Gestaltung der Bildungs- und Forschungssysteme nicht mehr als Richtschnur gelten. Denn im Zug der zunehmenden Verflechtung moderner Volkswirtschaften durch internationale Handels-, Direktinvestitions- und Informationsströme spielt der spillover von Wissen im weitesten Sinne eine immer grössere Rolle. Es macht heute wenig Sinn, den Fluss von Wissen – sei es Grundlagenwissen oder angewandtes Wissen – im eigenen Land behalten zu wollen, wie staatliche Forschungsprogramme häufig noch zum Ziel haben. Kleine, offene Länder können durch die Integration in das weltweite Wissenschaftssystem in besonderem Mass vom ausländischen F+E-Kapitalstock bzw. von kodifizierbarem Wissen profitieren. So weisen verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen auf signifikante Produktivitätseffekte der Technologiediffusion von grossen zu kleinen, offenen Ländern hin, wenn diese über die entsprechende Absorptionsfähigkeit zur Übernahme und Aneignung von Wissen verfügen. Dies setzt eine qualifizierte Erwerbsbevölkerung voraus, wodurch die Qualität des Humankapitals zu einem strategischen Faktor wird. Die Idee der «learning economy» beruht deshalb darin, die Faktoren Wissen, Können, Offenheit, Lernfähigkeit und kommunikatives Handeln der standortgebundenen Arbeitskräfte zu fördern und zu stärken.

Es muss das gemeinsame Ziel von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sein, dass die Schweiz in Sachen Investitionen in Bildung und Forschung auch in Zukunft in der Spitzengruppe der Industrieländer mithalten kann. Der heutige Mitteleinsatz von Bund, Kantonen und Privatwirtschaft für Bildung und Forschung in der Grössenordnung von rund 32 Mrd. Franken bzw. neun Prozent des Bruttoinlandproduktes ist dabei eine gute Ausgangsbasis. Diese Mittel liessen sich noch mit einem höheren Wirkungsgrad einsetzen, würde das optimale Kosten-Nutzen-Verhältnis überall entschiedener als bisher gesucht. Dabei ist immer daran zu erinnern, dass der finanzielle Aufwand nicht allein die Qualität von Forschung und Bildung bestimmt und schon gar nichts über die flexible Anwendung des neuen Wissens und neuer Technologien aussagt.

Neben ausreichend finanziellen staatlichen Ressourcen sind motivierte und engagierte Wissenschaftler, klare Prioritäten und «schlanke» Hochschulstrukturen ebenso gefragt wie ein leistungsfähiges Bildungssystem auf den vorgelagerten Stufen. Da es mit Spitzenforschung allein für eine Volkswirtschaft nicht getan ist, müssen auch die Wege zur Anwendung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis verbessert und vor allem verkürzt werden. Vor diesem Hintergrund verstehen sich die folgenden Gedanken als Leitlinien für die Erneuerung des schweizerischen Bildungs- und Forschungssystems.

Die Konturen des zukünftigen schweizerischen Hochschulsystems

Das schweizerische Hochschulsystem (ETH, kantonale Universitäten und Fachhochschulen) besteht im Rahmen einer Partnerschaft von Bund, Hochschulkantonen und Nichtstandortkantonen aus autonomen Einheiten. Die einzelnen Hochschulen regeln und verwalten ihre Angelegenheiten weitgehend selbständig. Die Autonomie schliesst insbesondere die Freiheit zur Gestaltung des Lehr-, Lern- und Forschungsbetriebes ein. Die gesamtschweizerische Koordination erfolgt in einem Führungsorgan, das sich aus unabhängigen, kompetenten und kreativen Personen aus allen Gesellschaftsschichten zusammensetzt (Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur und Politik). Die Ernennung erfolgt durch den Bundesrat. Die Regelungskompetenzen dieses eidg. Führungsorgans beschränken sich vor allem auf formale Aspekte und umfassen:

- die Definition der Zugangsbedingungen
- die Definition der akademischen Grade und Anerkennung der Diplome
- die Festlegung der Verfahren in Bezug auf Akkreditierung und Qualitätssicherung
- die Festlegung der Finanzierungsbedingungen.

Die Finanzierung der Hochschulen erfolgt durch Beiträge von Bund, Kantonen und durch Studiengebühren. Dabei erhalten die Hochschulen von der öffentlichen Hand einheitliche Beiträge aufgrund von fachbereichspezifischen Normkosten pro Studierenden, wodurch von der heute noch dominierenden Angebots- zur Nachfragefinanzierung übergegangen würde. Forschungsgelder, die eine international kompetitive Forschung in den für unser Land wichtigen Bereichen ermöglichen sollen, müssen sich die Hochschulen im Wettbewerb über die bestehenden Kanäle (Nationalfonds, KTI, EU-Rahmenprogramme usw.) oder über Forschungsaufträge von Dritten beschaffen. Wenn das Hochschulbildungssystem wieder ins Gleichgewicht gebracht werden soll, muss auch den Studiengebühren eine grössere Rolle zugebilligt werden.

Zu diesem Zweck empfiehlt sich eine Doppelstrategie: Einerseits sollte die aufgeblähte Nachfrage durch strengere Zugangsbedingungen zum universitären Studium (strengere Selektion über Maturität oder Zutrittsprüfungen) auf ein natürliches Mass zurückgeführt werden. Anderseits ist das Angebot der Ausbildungskapazität in Lehre und Forschung quantitativ und vor allem qualitativ zu verbessern. Um die finanziellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, braucht es sowohl höhere staatliche Mittel als auch einen höheren finanziellen Beitrag der unmittelbaren Ausbildungsnutzniesser. Damit die angebots- und nachfrageseitigen positiven Lenkungseffekte von höheren Studiengebühren zum Tragen kommen, bedarf es des Ausbaus eines konditionengünstigen Darlehenssystems.

Die Qualität einer Hochschule in Lehre und Forschung ist in erster Linie eine Funktion des Lehrkörpers und der Studierenden. Die Politik kann diese Eigenschaften nicht direkt beeinflussen. Sie kann hingegen günstige Voraussetzungen zur Realisierung der oben skizzierten Zielsetzung schaffen. Die Schweiz braucht nicht ein zentral gesteuertes Hochschulsystem, sondern eine dezentrale Hochschulordnung, innerhalb derer sich ein innovations- und qualitätsfördernder Wettbewerb zwischen autonomen Hochschulen entfalten kann. Die Wirtschaft wird sich mit aller Kraft gegen ein zentrales Organ zur Wehr setzen, das die inhaltliche Gestaltung von Lehre und Forschung der einzelnen Hochschulen vorschreibt. Schliesslich hält sie die Struktur der heutigen Schweizerischen Universitätskonferenz, die nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Hochschulen ausschliesst, nicht für zukunftstauglich.

Hochschulen als Standortfaktor

Lehre und Forschung auf universitärer Stufe bilden ein unauflösbares Ganzes, weil ohne hervorragend qualifizierten Nachwuchs exzellente Forschung unmöglich ist. Dabei kommt einer starken und freien Grundlagenforschung besondere Bedeutung zu. Ohne sie hinkt nicht nur die universitäre Lehre der Wissensentwicklung nach, sondern es fehlt auch das für die Wirtschaft unentbehrliche vorlaufende Wissen. Denn die Praxisnähe von morgen ist die Praxisferne von heute. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben zudem gezeigt, dass die Qualität nationaler Hochschulsysteme als Wettbewerbsvorteil im Kampf um die besten Köpfe immer stärker ins Gewicht fällt.

Nachdem in den letzten Jahren die orientierte Forschung (d.h. mit forschungsinternen Vorgaben) und die nicht-programmgebundene Ressortforschung, die heute rund die Hälfte der gesamten staatlichen F+E-Aufwendungen von rund 2 Mrd. Franken beanspruchen, kräftig zulegen konnten, gilt es, in Zukunft den Anteil der freien Grundlagenforschung wieder stärker zu gewichten.[1] Wichtiger als die prozentgenaue und ohnehin immer schwieriger werdende Aufteilung der Forschungsmittel nach freier, orientierter und anwendungsbezogener Forschung ist letztlich die Qualität der Forschung, gemessen an den höchsten internationalen Standards.

Ausreichendes Förderungsinstrumentarium

Eine Erweiterung des heutigen forschungspolitischen Instrumentariums – Forschungsbeiträge des Nationalfonds, Nationale Forschungsprogramme (NFP), Nationale Forschungsschwerpunkte (NFS), Kommission zur Förderung der Technologie und Innovation (KTI), Ad-hoc-Impuls- und Aktionsprogramme auf nationaler Ebene und die Forschungsprogramme auf internationaler Ebene (EU, Eureka, Cost usw.) – drängt sich aus Sicht der Wirtschaft nicht auf. Massgebender Förderungsstandard für den Einsatz der staatlichen Mittel in der Schweiz in Forschung und Technologie sind und bleiben die Kriterien der KTI, unabhängig davon, dass im Rahmen der EU-Rahmenprogramme weichere Bedingungen gelten.

Statt eines weiteren Ausbaus sind vielmehr die bekannten Schwachstellen zu beseitigen. Dazu gehören: weniger politische Kompromisse bei der inhaltlichen Definition der Prioritäten, mehr Mut bei der Festlegung von Posterioritäten und deren Umsetzung, der rechtzeitige Einbezug der Wirtschaft in die Vorbereitung von staatlichen Forschungsprogrammen (Nationalfonds). Was die NFS anbetrifft, so müssen deren Spielregeln dringend überprüft werden. Es kann nicht angehen, dass die Forschergemeinschaft aufgrund wenig klarer Vorgaben während zweier Jahre plant und Projekte entwirft, anschliessend eine aufwändige und wenig transparente Evaluation erfolgt und schliesslich rein politisch zehn Projekte ausgewählt werden. Wer hat und wie wurde z.B. die erwartete Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft beurteilt, nachdem diese nur am Rand integriert war? Im Hinblick auf die allfällige Lancierung einer neuen Serie von NFS müssen diese Fragen geklärt werden. Andernfalls lässt sich dieses neue Instrument kaum überzeugend begründen. Bedenklich ist die zunehmende Vereinnahmung der NFP für politische Zwecke, was deren wissenschaftliche Qualität immer mehr in Frage stellt.

Neue institutionalisierte Partnerschaften Hochschule/Wirtschaft bzw. neue staatliche Einrichtungen des Technologietransfers drängen sich nicht auf. Im Gegenteil. Eine Hauptschwäche dieser Institutionen besteht häufig in einem «linearen Innovationsverständnis», ohne zu berücksichtigen, dass die Innovationsimpulse häufig nicht von der Forschungsseite, sondern vielmehr von Kunden, Konkurrenten oder Partnern ausgehen.[2] Zugleich macht es den Anschein, dass der Boom der «new economy» an vielen Technologiezentren vorbeigeht, womit auch der Ansatz der regionalen Zentrenbildung neu überdacht werden muss.[3] Der effizienteste Transfer erfolgt nach wie vor über Köpfe, d.h. durch den Übertritt von Absolventen aus dem Bildungssystem in die Wirtschaft, und über die Zusammenarbeit in gemeinsamen Projekten, wie das in guten Projekten der KTI der Fall ist und auch für gewisse der jetzt aufgegebenen Schwerpunktprogramme (SPP) der Fall war. Für solche mehr spontanen Vernetzungen bietet das bestehende forschungspolitische Instrumentarium genügend Möglichkeiten. Kreative Forscher und Unternehmer schaffen erfolgreiche Innovationen und nicht staatliche Transfereinrichtungen und Netzwerke. Kooperation soll interessengetrieben und nicht bürokratisch verordnet sein. Erfreulicherweise hat der Transfer in Form der Gründung von Spin-off-Firmen durch Angehörige von Hochschulen in den letzten zwei bis drei Jahren eine beachtliche Dynamik erreicht, weil sich das politische Interesse stärker auf die Entstehung eines «spirit of entrepreneurship» verlagert hat. Damit wächst auch die Bedeutung der Gründerpersönlichkeit wieder, was wohl der beste Anreiz für den wissenschaftlichen und beruflichen Nachwuchs ist, selbst unternehmerisch tätig zu werden.

Fachhochschulen im Fokus des nationalen Innovationssystems

Der Einbau der künftigen Fachhochschulen (FH) in das schweizerische Hochschulsystem gehört zu den grössten Herausforderungen und damit auch Chancen für die schweizerische Bildungs- und Forschungspolitik. Zu diesem Zweck gilt es, einerseits sicherzustellen, dass der Leistungsauftrag der FH – Diplomausbildung, Weiterbildung, Wissens- und Technologietransfer – in der Praxis voll zum Tragen kommt. Nur wenn es ihnen gelingt, bei der eher kurzfristigen und umsetzungsorientierten F+E spezifische Kompetenzen zu schaffen, können sie zu innovativen Partnern der Wirtschaft, insbesondere der KMU werden. Zum andern gilt es, die FH derart zu einer flächendeckenden Netzwerkstruktur zu verbinden, damit die ganze Volkswirtschaft daraus Nutzen ziehen kann. In einem nationalen Innovationssystem, das auf Netzwerken und Kooperationen baut, kommt den FH deshalb eine zentrale Funktion zu. Die Formel, wonach FH im Verhältnis zu universitären Hochschulen gleichwertig, aber andersartig sind, genügt nicht. Die FH kommen nicht umhin, den Kompetenzaufbau in anwendungsorientierter F+E überzeugend und gezielt zu betreiben, wenn es zu einer themenorientierten Zusammenarbeit zwischen allen Hochschulen im Rahmen von Clustern kommen soll. Ob sich die Vision von sieben Fachhochschulen im Sinne eines komplementären, leistungsfähigen Hochschulbereichs realisieren lässt, wird sich spätestens 2003 zeigen, wenn der Aufbauprozess «Fachhochschule Schweiz» zum Abschluss kommt. Kompromisse auf diesem Weg wird es ohne Zweifel geben. Diese dürfen aber nicht zu Lasten der Qualität gehen.

Berufsbildung als Pfeiler des Bildungssystems

Angesichts der Tatsache, dass fast drei Viertel der Schulabgänger den beruflichen Ausbildungsweg wählen, hat das System der dualen Berufsausbildung für unser Land zentrale Bedeutung. Im Interesse unserer Wettbewerbsfähigkeit müssen wir alles unternehmen, dass dies auch in Zukunft so bleibt. Die mit der Berufsmaturität und den auf ihr aufbauenden FH eingeleitete Aufwertung der Berufslehre ist fortzusetzen und noch zu verstärken. Zu diesem Zweck ist die duale Berufsausbildung ständig auf ihre Nähe zum Arbeitsmarkt und zum Qualifikationsbedarf der Wirtschaft zu überprüfen, um neue spezialisierte Qualifizierungen und Fachrichtungen wie z.B. den IT- und Multimediabereich frühzeitig in die Ausbildungsprogramme integrieren zu können. Eine längere betriebliche Abwesenheit lässt sich aus Sicht der Unternehmen nur mit einer Verbesserung der Qualität der Berufsschulbildung rechtfertigen. Die jüngsten Erfahrungen zeigen, dass die Berufsbildung auch in der «new economy» an Boden gewinnt. Dabei dürfen die Anforderungen an die formale Ausbildereignung allerdings nicht überstrapaziert werden. Völlig verfehlt wäre eine gesetzliche Umlagefinanzierung von Ausbildung im Sinne einer Abgabe für nichtausbildende Betriebe, um auf diese Weise Ausbildungsplätze in anderen Betrieben oder in öffentlichen Lehrwerkstätten zu finanzieren.

In der Berufsbildungspolitik ist letztlich die Wirtschaft als Ganzes gefordert. Es gilt, die bis heute bewiesene Verantwortung gegenüber der jungen Generation wahrzunehmen und Lehrstellenangebote in genügender Zahl und Qualität zur Verfügung zu stellen.

Fazit

Die wichtigste Aufgabe der Staates in Bildung und Forschung ist und bleibt: für gute Schulen und Universitäten zu sorgen, damit die Ausbildung der künftigen Arbeitnehmer und Unternehmer ständig Schritt hält mit den Veränderungen und Anforderungen des Erwerbslebens. Für ein kleines, weltverflochtenes Land kann es dabei keine nationale Ausprägung von Lehre und Forschung geben. Offenheit gegenüber ausländischen Forschern und Studenten sowie eine attraktive Forschungsinfrastruktur sind die besten Voraussetzungen für vielfältige Wissenschafts- und Wirtschaftsbeziehungen. Ebenso klar ist, dass es für die Schweiz in der Forschungs- und Technologiepolitik angesichts der be-

schränkten Reserven und des fehlenden Zukunftswissens keine «picking the winner»-Strategie geben kann. Der Markt bewertet F+E-Innovationsprojekte nicht nach den Kriterien staatlicher Expertenkommissionen, sondern nach der unbekannten künftigen Nachfrage. Gefragt sind institutionelle Rahmenbedingungen, die nicht nur Anreize für Kreativität, Spontaneität, Risikofreudigkeit, Innovations- und Veränderungsbereitschaft schaffen, sondern diese Tugenden auch steuerlich belohnen. Die Transformation von Wissen in ökonomische Wertschöpfung ist nicht ein einseitiger linearer Ablauf, sondern ein interdependenter Prozess mit vielen Akteuren. Mit anderen Worten basieren die Innovationsfähigkeit und -bereitschaft eines Landes auf einem Bündel von Faktoren. Es geht deshalb, wie so häufig in der Politik, darum, die Chancen zu nutzen und dabei die Risiken zu berücksichtigen. Die Maxime einer guten Bildungs- und Forschungspolitik lautet: den «Mikrorelationen» im Wissenschaftssystem die Freiheit zu geben, sich in einem sinnvoll vorgegebenen Rahmen möglichst ohne staatliche Interventionen entfalten zu können.

---

1 *Schweizerischer Wissenschaftsrat (SWR: Projektlandkarte Schweiz 1999, S.17)*

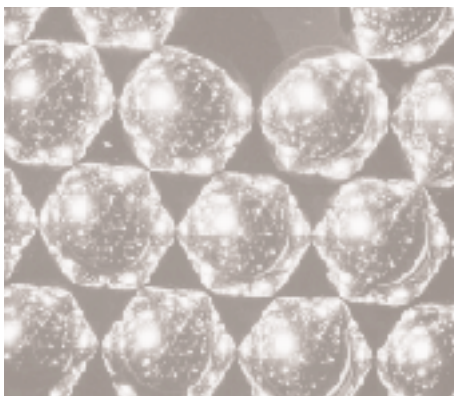
2 *Vgl. Wilhelm, Beate: Mythos «Wissenshalden Hochschulen». Zur Neuorganisation des Wissens- und Technologietransfers, in: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wissenschaftspolitik, 1/2001, S.48 ff.*

3 *Vgl. Beuzler, G. / Wink, R.: Technologie- und Gründerzentren – Relikt einer «old economy», in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Juli 2000, S. 423 ff.*

Aussenwirtschaftliche Herausforderungen

Verschiedene Entwicklungen verändern in jüngster Zeit das Bild der schweizerischen Aussenwirtschaft: So kann zwischen der Betriebsgrösse eines Unternehmens und der Inland- bzw. Auslandtätigkeit immer weniger eine Verknüpfung hergestellt werden. Mit der Tendenz der international orientierten Unternehmen, noch stärker auf Unter- bzw. Zulieferanten zu setzen, kommen bisher lokal tätige Betriebe zunehmend in den Einflussbereich der Auslandmärkte. Grenzen zwischen Binnen- und Aussenwirtschaft zu ziehen wird somit immer schwieriger.

Zwei weitere Entwicklungen verdienen es, hervorgehoben zu werden: Zum einen ist mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes auf unserem Kontinent ein neuer riesiger Markt mit über 300 Millionen Konsumenten entstanden.[1] Handelshemmnisse zwischen den nationalen Märkten der EU-Mitgliedländer sind bereits weitgehend ausgemerzt. Wo solche noch existieren, werden sie nicht zuletzt durch die sehr integrationsfreundliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entschlossen abgebaut (u.a. «Cassis de Dijon»-Grundsatz[2]). Der Wegfall der Grenzkontrollen für Personen und Güter wie auch die neue Einheitswährung sind wesentliche Beiträge zum Zusammenwachsen der Märkte. Mit der Inkraftsetzung der sieben bilateralen Abkommen wird auch die Schweizer Wirtschaft zu weiten Teilen in den Binnenmarkt eingebunden.[3] Im Falle des Luftverkehrs ist dies nach einer letzten Bereinigung sogar ganz der Fall. Das Abkommen über den Luftverkehr verpflichtet die Parteien, fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens Verhandlungen über die Ausdehnung des Abkommens auch auf die 8. Freiheit an die Hand zu nehmen.



Konsequenzen von E-Commerce

Die zweite grundlegende Neuerung ist die im Entstehen begriffene Informationsgesellschaft. Dieses zweite Element ist womöglich noch wichtiger als alle bisherigen staatlichen Öffnungs- und Integrationsbemühungen. Mit der unbegrenzten und wirtschaftlich sehr vorteilhaften weltweiten elektronischen Datenübermittlung entstehen ungeahnte Marktmöglichkeiten. Angebote im Internet sind nicht mehr ortsgebunden. Der findige Nachfrager kann nationale und internationale Vergleiche anstellen und dort bestellen, wo er das beste Preis-/Leistungs-Verhältnis findet. In einer ersten Phase entwickelt sich E-Commerce besonders im Verkehr zwischen Unternehmen. Die einzelnen Verbraucher werden aber diesen Kanal dank praktischer Hilfen im Internet zweifellos auch stärker nutzen. Wenn aber die Wirtschaftstätigkeit über die staatlichen Grenzen hinweg immer enger verknüpft wird, wird auch der Druck auf die Regierungen grösser, die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen der in ihrem Einflussbereich liegenden Wirtschaftsstandorte zu verbessern. Der dadurch geförderte Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte ist für die Wohlfahrt der Bürger vorteilhaft. Natürlich wird es auch Versuche strukturkonservativer Kreise geben, diesen Bestrebungen entgegenzuwirken. Solche protektionistischen Bestrebungen bewirken aber Wohlstandseinbussen und werden kaum von Dauer sein. Mit anderen Worten: Die Informationsgesellschaft eröffnet dem einzelnen Wirtschaftsakteur grosse und noch nicht abschätzbare neue Aktionsfelder über alle Grenzen hinweg, sofern er sie zu nutzen weiss, und schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Politik im grenzüberschreitenden Verkehr weiter ein. Neue, von unten her gewachsene Organisationsformen (wie zum Beispiel die chaotisch anmutende Verwaltung der Domain-Bezeichnungen) dürften zunehmend wichtiger werden.

Globalisierungsdebatte

Bis vor wenigen Jahren war Aussenwirtschaftspolitik eine Thematik, mit der sich im Wesentlichen Regierungen, Wirtschaftskreise und die Wirtschaftswissenschaft befassten. Dies hat sich in der Zwischenzeit gründlich geändert. Neben die vorerwähnten Akteure sind seit dem Aufflammen der Globalisierungsdebatte in den achtziger Jahren zahlreiche Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) und die von ihnen angeblich vertretene Zivilgesellschaft getreten. Die Medien haben sich ebenfalls dieser Thematik bemächtigt. Hinter den NGOs stehen Entwicklungsorganisationen, kirchliche Vereinigungen, Umweltverbände, bäuerliche Gruppierungen usw. All diese Organisationen vertreten ihre spezifischen Interessen; sie sind besorgt über die möglichen «schädlichen» Auswirkungen der Globalisierung und treten für staatliche Eingriffe gegen die «überbordende» Liberalisierung und gegen die «gefährlichen» Marktkräfte ein. Sie pflegen die Vorzüge eines «fairen» Handels in den Vordergrund zu rücken. Ihre Auftritte suchen sie an Grossanlässen wie an der WTO-Ministerkonferenz von 1999 in Seattle, an der Jahrestagung von Weltbank und Währungsfonds in Prag von 2000 oder an den Tagungen des Weltwirtschaftsforums in Davos. Ihre Steckenpferde sind unter anderen die Einführung von Sozial- und Umweltstandards und besondere Regeln für die Agrarwirtschaft. Einige Regierungen von Industriestaaten sind auf diese Forderungen zum Teil eingetreten. Dabei wird meist übersehen, dass solche neuen Regeln im Widerspruch zur Interessenlage der Entwicklungsländer stehen und von diesen bekämpft werden. Es gehört zur Ironie der Situation, dass diese Kreise, die zum Teil die Anliegen der Entwick-

Grundzüge des WTO-Systems (GATT, GATS und TRIPS) **Tabelle 1**

Abkommen	Ziele	Inkraftsetzung
GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)	Abbau von Zolltarifen und anderer Handelsschranken im Warenverkehr.	1. Januar 1948 (GATT '47)
GATS (General Agreement on Trade in Services)	Die Dienstleistungswirtschaft wird umfassend ins multilaterale Regelsystem eingebunden. Das Abkommen bietet Schutz vor Diskriminierung auf den Auslandmärkten für Dienstleistungen.	1. Januar 1995
TRIPS (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights)	Alle Aspekte des geistigen Eigentums finden Eingang in einen multilateralen Vertragstext. Das Abkommen stellt Regeln für an der Grenze zu treffende Massnahmen auf.	1. Januar 1995

lungszusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt in den Vordergrund rücken, Postulate vorbringen, die von den Exponenten dieser Länder abgelehnt werden. Diese Widersprüche werden weiter existieren; deshalb mit einem Abflauen der Rolle der NGOs zu rechnen, wäre aber verfehlt.

Noch vor wenigen Jahrzehnten wurde Aussenwirtschaft praktisch gleichgesetzt mit dem grenzüberschreitenden Handel von Gütern und mit den damit verknüpften Finanztransaktionen. Bezeichnenderweise gibt es heute noch in vielen Staaten Handelsministerien. Die Zollverwaltungen waren Ausführungsorgane dieser merkantilen Epoche. Ihre Tätigkeit beschränkt sich auch heute noch fast ausschliesslich auf den Warenhandel. Wenn der Warenhandel als Rückgrat der Aussenwirtschaft bezeichnet werden kann, so sind zwischenzeitlich die grenzüberschreitenden Dienstleistungen und Direktinvestitionen ebenfalls von grosser wirtschaftlicher Bedeutung geworden.[4] Allein die globalen Finanzdienstleistungen haben ein Ausmass angenommen, das von erstrangiger Bedeutung ist. Die Direktinvestitionen generieren weltweit einen Warenaustausch zwischen den durch Investitionen verbundenen Unternehmen, der grösser ist als der Warenaustausch, der sich ausserhalb von Unternehmensverbünden abspielt. Nach Schätzungen der OECD entfallen rund 60 Prozent des weltweiten Waren- und Dienstleistungshandels auf konzerninterne Transaktionen. Wer immer sich heutzutage mit aussenwirtschaftlichen Fragen befasst, muss vom Dreigestirn Warenhandel, Dienstleistungsaustausch und Direktinvestitionen ausgehen.

Multilaterale Abkommen zur Schaffung der WTO (GATT, GATS und TRIPS) **Tabelle 2**

Gemeinsame Inhalte	Erläuterung
Zielsetzung	Katalog von Zielen betreffend die Wirtschaft, die Handelspolitik, den Umweltschutz und die Bevorzugung wirtschaftlich schwächerer Staaten
Meistbegünstigung	Die WTO-Mitglieder sind verpflichtet, alle Vorteile, Vergünstigungen, Befreiungen und Rechte, die sie im Handel mit Gütern oder Dienstleistungen oder im Zusammenhang mit handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentums einem anderen Handelspartner oder einem Staatsbürger eines anderen Handelspartners zugestehen, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichen oder gleichartigen Güter, Dienstleistungen oder handelsbezogenen Rechte des geistigen Eigentums allen anderen WTO-Mitgliedern und ihren Staatsangehörigen auch zu gewähren.
Inländerprinzip	Es ist den WTO-Mitgliedern verboten, ausländische Waren und Dienstleistungen sowie deren Anbieter ungünstiger zu behandeln als einheimische Waren, Dienstleistungen und Anbieter.
Transparenz	Zwischen den WTO-Mitgliedern und zwischen den Mitgliedstaaten und der WTO muss Transparenz bezüglich der Gesetze und Vorschriften im Sinne der Rechtssicherheit bestehen.
Reziprozität	Die mit der WTO angestrebten Ziele sollen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen verwirklicht werden.
Abbau von Handelshemmnissen	Die tarifären (Zölle) und nichttarifären (Kontingente, Einfuhr- oder Ausfuhrbewilligungen usw.) Handelshemmnisse sollen abgebaut werden.
Begünstigung der Entwicklungs- und Reformländer	Die Entwicklungsländer sind mittels Allgemeinem Präferenzsystem, Ermächtigungsklausel und Sonderbestimmungen zu begünstigen. Im Rahmen der Uruguay-Runde konnte eine gewisse Sonderbehandlung der Reformländer definiert werden, welche die Besonderheiten dieser Länder berücksichtigt, z.B. in der Form von längeren Übergangsfristen im Bereich des geistigen Eigentums.
Umweltschutz	Rechte und Pflichten, welche von den WTO-Mitgliedern im grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und Dienstleistungen zum Erhalt und zur Verbesserung der Lebensgrundlage und Lebensqualität der Menschen, Tiere und Pflanzen geltend gemacht werden können bzw. eingehalten werden müssen.

Zentrale Rolle der WTO

Nach dieser einleitenden Lageanalyse empfiehlt sich ein geraffter Blick auf die heutige Architektur der Aussenwirtschaftspolitik. Darunter verstehen wir die wichtigsten multi- und bilateralen Regeln. Im Zentrum steht dabei die 1995 ins Leben gerufene Welthandelsorganisation (WTO) mit Sitz in Genf, die auf dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1947 aufbaut. Die Schlussakte der Uruguay-Runde, die zur Schaffung der WTO führte, enthält 29 einzelne Abkommenstexte, namentlich das GATT 1994 und die ihm beigeordneten Zusatzabkommen, das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), das Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS) und die plurilateralen Abkommen.

Je kleiner ein Land ist, desto grössere Bedeutung hat der Weltmarkt für dieses Land. Der Erfolg seiner Unternehmen hängt unter anderem von einem möglichst freien Zugang zu den Auslandmärkten ab. Die Schweiz hat daher ein grosses Interesse, dass der grenzüberschreitende Handel in einem liberalen und stabilen Rahmen stattfinden kann.[8] Die multilateralen Regeln der WTO bieten einer mittelgrossen Handelsnation wie der Schweiz, die keinem Wirtschaftsblock angehört, Schutz und stellen ein Auffangnetz dar. Je mehr handelsrelevante Fragen auf der multilateralen Ebene der WTO geregelt werden, desto weniger sind bilaterale Vereinbarungen mit unseren Handelspartnern erforderlich. Dies ist auch europapolitisch von Bedeutung.

Europapolitische Entwicklungen

Eine zweite wichtige Säule der für die Schweiz relevanten aussenwirtschaftspolitischen Architektur sind die vertraglichen Beziehungen mit unseren europäischen Nachbarn, d.h. mit der EU und der EFTA[5]. Die zentrale Bedeutung des Freihandelsabkommens aus dem Jahr 1972 mit der EWG und der EFTA-Freihandelszone wird dabei oftmals verkannt. Rund hundert weitere Abkommen erleichtern die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU. Dazu kommen die zahlreichen EFTA-Drittlandabkommen mit Staaten in Zentral- und Osteuropa.[6] Der bilaterale Ansatz ermöglicht es der Schweiz, ihren autonomen Handlungsspielraum im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik zu wahren. Grundsätzlich gilt, dass mit dem Inkrafttreten der sieben sektoriellen Abkommen wichtige Anliegen der Wirtschaft aus heutiger Sicht weitgehend erfüllt werden. Es wird erwartet, dass diese Abkommen gegen Ende 2001 in Kraft treten werden. Der Marktzutritt der Schweizer Unternehmen auf den EU-Binnenmarkt und die damit verbundene weitgehende Gleichstellung mit ihren EU-Konkurrenten ist für die Zukunft des Produktions-, Dienstleistungs- und Forschungsstandortes Schweiz von vitaler Bedeutung. Von der Öffentlichkeit weniger beachtet wurde die in den neunziger Jahren eingeführte paneuropäische Kumulierung der Ursprungsregeln, umfassend die EU, die EFTA-Staaten und die Staaten Zentral- und Osteuropas, welche im Warenverkehr eine praktisch ungehinderte Arbeitsteilung innerhalb der Grenzen dieses weit gefassten europäischen Freihandelsraumes ermöglicht.

Weitere aussenwirtschaftspolitische Abkommen bzw. Instrumente unterschiedlicher Natur und Tragweite **Tabelle 3**

Gegenstand	Abkommen bzw. Instrumente	Bemerkungen
Direktinvestitionen und multinationale Unternehmen	OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen.	Die OECD-Erklärung soll zu einem verbesserten internationalen Investitionsklima beitragen.
	Ausfluss dieser Erklärung sind die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.	Die rechtlich nicht verpflichtenden Richtlinien enthalten Empfehlungen zuhanden der multinationalen Unternehmen.[7]
	Multilaterale Investitionsregeln	Das geplante «OECD Multilateral Agreement on Investment (MAI)» wurde 1999 durch einen Beschluss des OECD-Ministerrates aufs Eis gelegt.
	Ausserdem: bilaterale Investitionsschutzabkommen	Die bilateralen Investitionsabkommen enthalten Schutzbestimmungen für Direktinvestitionen in den Vertragsstaaten.[8]
	Instrumente des Bundes	Die Schweizerische Investitionsrisikogarantie (IRG) bezweckt die Deckung der nicht-kommerziellen Risiken von Auslandinvestitionen. In Ihrer bisherigen Ausgestaltung wird die IRG ihrer Zielsetzung kaum gerecht.[9]
	Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur der Weltbank (MIGA)	Die Aufgabe der MIGA ist es, Direktinvestitionen in Entwicklungsländern zu fördern.
Geld- und Währungspolitik	Mitwirkung der Schweiz im Internationalen Währungsfonds	Schweizerische Mitwirkung bei der Aufrechterhaltung eines funktionierenden Weltwährungssystems
Finanz- und Steuerpolitik	OECD-Verhaltenskodex gegen unfairen Steuerwettbewerb	Mit diesem 1998 verabschiedeten Kodex will die OECD Druck aufsetzen gegen Staaten, die einen «schädlichen» Steuerwettbewerb praktizieren.[10]
	OECD-Verrechnungspreis-Richtlinien für multinationale Unternehmen und Steuerbehörden	Der Einbezug von Schwellen- und Entwicklungsländern in diese Richtlinien wird grundsätzlich begrüsst.
	Thematik der Besteuerung des E-Commerce	Die Besteuerung des E-Commerce soll international abgesprochen werden.[11]

Weitere aussenwirtschaftspolitische Abkommen bzw. Instrumente unterschiedlicher Natur und Tragweite **Tabelle 3**

Gegenstand	Abkommen bzw. Instrumente	Bemerkungen
Finanz- und Steuerpolitik	Bilaterale Doppelbesteuerungs-abkommen	Die bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen dienen dazu, Steuersubjekte in den Vertragsstaaten vor internationaler Doppelbesteuerung zu schützen.
Wettbewerbspolitik	OECD-Empfehlung gegen Wettbewerbsabsprachen	Diese Empfehlung ist 1998 verabschiedet worden. Sie fordert eine engere internationale Zusammen-arbeit auf diesem Gebiet.
Dienstleistungen	Zusammen mit der Landwirtschaft Teil der «built-in agenda» der WTO	Verhandlungen sind derzeit im Gange.
Exportfinanzierungen	OECD-Richtlinien für staatlich gestützte Exportkredite	Ziel dieser Richtlinien ist es, Wettbewerbsverzerrungen durch staatlich geförderte Exportkredite zu vermeiden.
Exportkontrollen	Verschiedene Vereinbarungen[12]	Die Exportkontrollen wurden in den Jahren des «Kalten Krieges» beschlossen und müssen nun der neuen geopolitischen Situation Rechnung tragen.[13]
Bildungs- und Forschungspolitik	EU-Forschungsrahmenprogramme, Beteiligung an internationalen Organisationen (ESA, Cern usw.); bilaterale Abkommen	Die Mitarbeit an den Forschungsrahmenprogrammen der EU ist gewährleistet.[14]
Informationsgesellschaft	eEurope	Massnahmen zur Förderung der Informations-gesellschaft auf europäischer Ebene.
Umweltpolitik	UNO-Klimakonvention	Die Implementierung der im Kyoto-Protokoll verankerten Ziele zum Abbau der Treibhausgase stösst auf Schwierigkeiten.[15]
Energiepolitik	Internationale Energieagentur (IEA)	Die IEA fördert die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Energiefragen.[16]
	EU: Öffnung der Elektrizitäts- und Gasmärkte	Parallel zur EU werden auch in der Schweiz die Märkte der leitungsgebundenen Energieträger geöffnet.
Fischerei	Verschiedene Foren	Ziel: Vermeiden einer zu intensiven Fischerei. Schutz der Spezies.
Verkehrspolitik	Luftverkehr	Bilaterale Abkommen mit der EU und mit zahlreichen einzelnen Staaten, Internationale Zivilluftfahrt-organisation usw.
	Seeschifffahrt	Zentrale Themen bezüglich der Seeschifffahrt sind der freie Dienstleistungsverkehr (inklusive Kabotage) und die Sicherheit.
	Strasse	Von besonderer Bedeutung: Landverkehrsabkommen mit der EU
	Bahnen	Die EU postuliert die Gewährleistung des freien Zugangs zu allen Verkehrsdiensten und die Integration der staatlichen Systeme mit dem Ziel, die Eisenbahn wieder attraktiver zu gestalten.
Schiffbau	OECD-Abkommen über den Schiffbau	Ziel: Abbau der Subventionen. Dieses Abkommen ist noch nicht in Kraft. Die Schweiz kann indirekt durch die Subventionen tangiert werden.
Landwirtschaft	Zusammen mit Dienstleistungen Teil der «built-in agenda» der WTO.	Verhandlungen sind derzeit im Gange.
Rechtsfragen	Betrugsbekämpfung und Korruption	Die OECD-Konvention ist 1999 in Kraft getreten. Die Anti-Korruptionsgesetzgebungen müssen nun wirksam umgesetzt werden. Die Bestechung ausländischer Beamter soll verfolgt werden.
	Corporate Governance [17]	Weltbank und OECD haben ein Programm zur Bekämpfung von Missbräuchen auf Unternehmens-ebene in Angriff genommen. Dieses Programm stützt sich auf die entsprechenden OECD-Grundsätze. Zahlreiche Unternehmen haben ihrerseits bereits eigene Verhaltenskodizes beschlossen.
	Organisierte Kriminalität	Bekämpfung auf verschiedenen Ebenen.
	Rechnungslegung und Berichterstattung von Unternehmen	Die starke Verbreitung der International Accounting Standards (IAS) bedingt eine Anpassung der entsprechenden EU-Richtlinien.

Weitere vertragliche Bindungen

Unter den dritten Pfeiler der für die Schweizer Wirtschaft relevanten aussenwirtschaftspolitischen Architektur möchten wir alle übrigen vertraglichen Bindungen von einiger Relevanz subsumieren. Dieser Pfeiler ist äusserst vielfältig, nicht einfach unter einen Hut zu bringen, in ständiger Entwicklung begriffen und umfasst auch Themen, die bis vor kurzem nicht im zwischenstaatlichen Bereich aufgegriffen worden sind. Er beinhaltet sowohl multilaterale als auch bilaterale, sektorübergreifende wie auch sektorielle Abkommenswerke. Es finden sich darin auch Instrumente des Bundes. Wesentliche Elemente dieses Pfeilers sind in Tabelle 3 aufgeführt. Diese Aufstellung ist lediglich eine Art Werkskizze und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Nach dem summarischen Überblick über die für die Schweizer Wirtschaft relevante aussenwirtschaftliche Architektur soll versucht werden, auf zwei Fragen eine Antwort zu geben: Wie sind diese Regeln aus Sicht der Wirtschaftsakteure, der Unternehmen, zu beurteilen? Welche nächsten Schritte drängen sich auf?

Bisher geleistete Grundlagenarbeit

Zum bisher Erreichten: Grundsätzlich ist in den vergangenen fünfzig Jahren sehr viel vereinbart worden. Das GATT und später die WTO stellen ein solides Vertragswerk dar, das dem Welthandel sehr nützliche Dienste leistet. Es wäre schwer vorstellbar, wie sich die Weltwirtschaft heute ohne dieses Regelwerk präsentieren würde. Die Handelsdiplomatie der wichtigsten Handelsnationen und die internationalen Wirtschaftsorganisationen haben sich dabei grosse Verdienste erworben. Das Umfeld für den Aufbau dieser Regeln war nicht immer einfach, wie die Geschichte des GATT zeigt. Besondere Probleme warf der unterschiedliche Entwicklungsgrad der beteiligten Länder (Nord-/Südproblematik) auf. Die neue WTO bietet den Akteuren ein breiteres Anwendungsfeld (auch Dienstleistungen und geistiges Eigentum) und vermehrte Rechtssicherheit (ausgebautes Streitschlichtungsverfahren). Neben der WTO ist auch die europäische Integration von zentraler Bedeutung für die schweizerische Wirtschaft. Trotz schweizerischer Randstellung ist es nun mit den sieben bilateralen Abkommen gelungen, den Zugang der Unternehmen zum Binnenmarkt der EU wesentlich zu verbessern. Auch diesbezüglich ist Beachtliches geleistet worden. Schliesslich sei auf die verschiedenen unter den von uns als dritten Pfeiler genannten Bereiche hingewiesen. Diese zum Teil jungen Instrumente sind sehr unterschiedlicher Natur und betreffen die Tätigkeit der Unternehmen in mannigfacher Hinsicht. Insgesamt fördern sie den grenzüberschreitenden Wettbewerb und stellen dazu genauere Spielregeln auf. Sie betreffen aber vermehrt auch die eigentliche Unternehmensführung (corporate governance).

Mangelnde Transparenz für die Unternehmen

Bewusst oder unbewusst unterziehen sich die Unternehmen diesen Spielregeln. Dabei besteht für die einzelnen Wirtschaftsakteure nicht immer die gewünschte Transparenz. Es ist äusserst schwierig, selbst nur mit dem für das entsprechende Unternehmen relevanten Datenkranz vertraut zu sein, geschweige denn mit der Gesamtheit der aussenwirtschaftlichen Architektur. Für den einzelnen Akteur ist es zudem vielfach kaum klar, welche Rechte er aus diesen Regeln ableiten und wo er sich zur Wehr setzen könnte. Nicht selten sind auch die Prozeduren umständlich, aufwändig und zeitraubend. Diese Kritik müssen sich die meisten der genannten Regeln gefallen lassen. Ein weiteres Problem sind die laufenden Änderungen der Regeln. Wie kann sich der Unternehmer, der ein komplexes Gebilde führt, über all die Neuerungen informieren, ohne dafür zu viel wertvolle Zeit einsetzen zu müssen? Sorgen bereiten Unternehmerkreisen auch die anhaltenden transatlantischen Handelsdispute, die nicht selten auf dornenvolle agrarpolitische Divergenzen zurückzuführen sind und eine zügige Verbesserung der Welthandelsordnung erschweren bzw. im Falle von Abwehrmassnahmen die Interessen der international ausgerichteten Wirtschaftssektoren tangieren. Diese Dilemmas sind bekannt; sie werden auch weiterhin bestehen. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, die berechtigten Anliegen der Wirtschaftsakteure in Zukunft noch besser zu berücksichtigen. Tut sie dies nicht, riskiert sie eine zunehmende Nichtbeachtung der Regeln.

Was benötigen die Unternehmen?

Zur zweiten Frage, nämlich zu den nächsten Schritten, die sich auf dem Gebiet des aussenwirtschaftspolitischen Instrumentariums aufdrängen: Welches sind die Anliegen der Unternehmen an die Wirtschaftspolitik in dieser Beziehung? Vorauszuschicken ist, dass die Petita der Unternehmen je nach Ausgangslage unterschiedlich sind. Aufgabe der Wirtschaftsverbände ist es, daraus gemeinsame Forderungen abzuleiten. Im Vordergrund steht zweifellos das Verlangen nach verlässlichen und möglichst liberalen Spielregeln, bei denen der Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsakteuren nicht verzerrt wird. Diese Grundforderung gilt sowohl für den Heimmarkt wie für die Aussenwirtschaft. Im Warenhandel gilt es, den Marktzutritt weiter zu verbessern. Dabei spielt der Abbau von Handelshemmnissen eine zentrale Rolle. Eine Thematik, die nicht zuletzt mit der neuen Kommunikationstechnologie stark an Bedeutung gewonnen hat, ist die so genannte «trade facilitation». Parallel zum Warenhandel ist auch der Austausch von Dienstleistungen nachhaltig zu erleichtern. Dienstleistungen, die noch vor wenigen Jahren eher einen lokalen Bezug hatten, werden mit Riesenschritten internationalisiert. Die regulatorische Seite hat dabei auf nationaler wie auf internationaler Ebene mit dieser rasanten Entwicklung keineswegs Schritt gehalten. Dies ist von der Wirtschaftspolitik mit Entschlossenheit nachzuholen. Wir denken dabei an das weite Gebiet der Finanzdienstleistungen, wo nationale Aufsicht und Bewilligungen weiterhin grosse Hürden darstellen.

Direktinvestitionen und Wettbewerb der Standorte

Für Industrie wie für Dienstleister spielen die Direktinvestitionen im Ausland eine zunehmend wichtigere Rolle. Ein gewisser Schutz und einzelne Erleichterungen bestehen schon. Hingegen fehlt ein entsprechendes multilaterales Regelwerk. Bekanntlich sind die Verhandlungen für ein Investitionsschutzabkommen im Rahmen der OECD gescheitert. Die Wirtschaft hat alles Interesse daran, dass ein neues zuverlässiges Instrument in einem geeigneten Forum so bald wie möglich ausgehandelt und frühzeitig anwendbar wird. Bedeutungsvoll für die Unternehmen sind die wettbewerbspolitischen Regeln der relevanten Länder

und namentlich auch jene der EU. Ein so genannter «one stop shop» dürfte noch in weiter Ferne sein und wäre nur dann von Interesse, wenn die Unternehmen in ihrem Aktionsfeld regulatorisch nicht zu stark eingeschränkt werden. Fiskalpolitisch besteht alles Interesse an einer integralen Vermeidung der Doppelbesteuerung und an prozeduralen Vereinfachungen im internationalen Verhältnis. Ein Steuerwettbewerb der öffentlichen Hände rund um den Globus wird von den Unternehmen befürwortet, ist doch nur so Gewähr für eine laufende Überprüfung der Effizienz der Staatswesen gegeben. Auf diesem Gebiete sind Fortschritte dringend erforderlich. Bedauerlicherweise schlägt derzeit das Pendel in den wichtigsten internationalen Foren (OECD, EU) in die andere Richtung aus. Dies betrifft auch den Finanzplatz Schweiz. Hinter den Attacken stecken oft auch Konkurrenzüberlegungen, und die grossen und einflussreichen Administrationen spielen diese Karte zugunsten ihrer eigenen Standorte gekonnt aus. Effiziente internationale Kapitalmärkte sind auch für die «reale» Wirtschaft von erheblicher Bedeutung. Besorgnis gibt es in der Wirtschaft bezüglich der zum Teil gefährdeten Sicherheit und des international tätigen organisierten Verbrechens. Die Unternehmen bieten denn auch Hand zur Mitarbeit in der Bekämpfung solcher Tendenzen. Sie zeigen sich unter anderem bereit, der in gewissen Regionen dieser Welt grassierenden Korruption einen Riegel zu schieben. Allerdings gilt es dabei, der nicht immer einfachen Stellung der Unternehmen auf den verschiedenen Märkten Rechnung zu tragen und sie nicht ungebührlich zu verpflichten oder zu überwachen. Schliesslich erwarten die Unternehmen von der Wirtschaftspolitik im Zusammenhang mit den sich nun rasch ausbreitenden modernen Informationstechnologien, dass deren Vorzüge nicht durch staatliche Regelungen teilweise wieder rückgängig gemacht werden. Ein kreativer Freiraum kann für das Wirtschaftswachstum nur positive Wirkungen zeitigen.

Aufgaben von economiesuisse

Für economiesuisse ist das Thema «Aussenwirtschaft» von hervorragender Bedeutung. Entsprechend aktiv werden die verschiedenen hier präsentierten Aspekte verfolgt und bearbeitet. Im Jahr 2001 nimmt die neue permanente Kommission «Aussenwirtschaftspolitik» unter der Leitung eines Vorstandsmitgliedes ihre Tätigkeit auf. Daneben führen die bereits bisher existierenden economiesuisse-Arbeitsgruppen «Beziehungen mit der Europäischen Union», «WTO» und «Zoll- und Ursprungsfragen» ihre Aktivitäten fort. economiesuisse pflegt zudem auf internationaler Ebene zahlreiche laufende Kontakte: Zu erwähnen ist namentlich die Mitarbeit in Gremien der Internationalen Handelskammer (ICC), des Business and Industry Advisory Committeee (BIAC) bei der OECD und – auf europäischer Ebene – der Union der Europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände (UNICE).

---

1 *Die vier Hauptelemente des EU-Binnenmarktes sind der freie Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr.*

2 *Der «Cassis de Dijon»-Grundsatz besagt, dass Waren, die nach den Bestimmungen eines einzelnen EG-Landes rechtmässig hergestellt und in Verkehr gebracht wurden, grundsätzlich auch in allen übrigen Mitgliedstaaten frei verkehren dürfen.*

3 *Ein Sektor, der weitgehend ausgenommen bleibt, ist die Landwirtschaft, da weder der EWR noch die bilateralen Abkommen eine Beteiligung an der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik der EU vorsehen. Allerdings wird auf der Basis des Landwirtschaftsabkommens Schweiz–EU, das Teil des Siebnerpaketes ist, trotzdem eine gewisse gegenseitige Öffnung stattfinden.*

4 *In den meisten OECD-Staaten beträgt der Anteil der Dienstleistungen am Bruttoinlandprodukt über 70 Prozent. Im Jahr 1999 betrug der Wert des weltweiten Dienstleistungshandels (ohne warengebundene Dienstleistungen) rund 1340 Milliarden US$. Dies entspricht etwa einem Viertel des Warenexportwerts von 5460 Milliarden US$.*

5 *Die EFTA (European Free Trade Association) zählt derzeit vier Mitglieder: Island, Fürstentum Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.*

6 *Die von economiesuisse im November 2000 veröffentlichte Schrift «Europa – Optionen und Hausaufgaben» gibt umfassend Auskunft über Fragen der Europapolitik und der damit verbundenen aussenwirtschaftspolitischen Fragestellungen. Die Schrift ist als pdf.file in deutscher und französischer Sprache abrufbar unter www.economiesuisse.ch*

7 *Die Empfehlungen beziehen sich auf Bereiche wie Unternehmenspublizität, Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, Umwelt, Konsumentenfragen, Forschung und Technologie, Wettbewerb und Steuern. Generell geht es um «good business practices».*

8 *Das Netz der schweizerischen Investitionsschutzabkommen umfasst derzeit rund 100 Vereinbarungen mit anderen Staaten. Es stellt ein tragendes Element der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik dar.*

9 *Weitere Instrumente sind die Rahmenkredite für wirtschafts- und handelspolitische Unterstützungsmassnahmen, die Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI) und die Swiss Development Finance Corporation (SFDC).*

10 *Die OECD unterscheidet zwischen Steuerparadiesen und schädlichen steuerlichen Vorzugsregimen. Die OECD-Bestrebungen haben vor allem das mobile Kapital im Visier.*

11 *Der elektronische Handel soll nicht durch steuerliche Regelungen behindert werden. Internationale Absprachen sollen den neuen Geschäftsmöglichkeiten Rechnung tragen. Besondere Probleme wirft die Konsumbesteuerung auf.*

12 *Zurzeit: Wassenaar Arrangement (teilweiser Ersatz von COCOM), MTCR (Missile Technology Control Regime), Nuclear Suppliers Group, Australia Group, Chemical Weapons Convention (CWC).*

13 *Die UNICE hat im November 2000 ein Weissbuch zu dieser Thematik veröffentlicht (vgl. www.unice.org).*

14 *Derzeit ist diese Zusammenarbeit im Forschungsabkommen CH–EU aus dem Jahre 1986 verankert. Der nächste Schritt wird das neue Forschungsabkommen, das Teil des Siebnerpaketes ist, sein. Ausserdem wirkt die Schweiz auf europäischer Ebene an Eureka, Cost, Cern, ESA usw. mit.*

15 *Aus Sicht der Wirtschaft ist es wichtig, eine international abgestimmte Klimapolitik zu haben, um Wettbewerbsverzerrungen möglichst zu vermeiden.*

16 *Im Rahmen der IEA besteht ein Notstandssystem für den Fall von Versorgungsengpässen.*

17 *«Corporate Governance» handelt von verantwortungsvoller Machtausübung in Unternehmen. Sie kann nach innen und nach aussen gerichtet sein. In ihrer äusseren Dimension kann sie im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik Rückwirkungen zeitigen (z.B. umwelt- und sozialpolitische Aspekte).*

Marktöffnung am Beispiel Post

Auftrag der Post

Das Postgesetz (PG) fordert von der Post, dass sie einen ausreichenden Universaldienst für Postdienstleistungen und Zahlungsverkehr sicherstellt. Dieser Universaldienst besteht aus zwei Leistungskategorien:

- reservierte Dienste im Monopolbereich der Post: Es handelt sich um die Beförderung der adressierten Inlandsendungen und der grenzüberschreitenden Sendungen für Briefe, Direktwerbung und Pakete bis zwei Kilogramm
- nicht reservierte Dienste, mit Konkurrenz: Diese Dienste betreffen die Beförderung der Pakete von zwei bis 20 Kilogramm, den Zeitungstransport, die abgehenden Sendungen ins Ausland sowie den Zahlungsverkehr.

Die Post hat den Auftrag, in allen Landesteilen nach gleichen Grundsätzen und zu angemessenen Preisen eine qualitativ gute Leistung zu erbringen. Die Beförderung umfasst die Annahme, die Abholung, den Transport und die Zustellung der Sendungen und wird in der Regel an allen Werktagen gewährleistet, mindestens aber während fünf Tagen pro Woche.

Die Post kann ausserdem in der Schweiz und im Ausland Dienste in Konkurrenz zu privaten Firmen anbieten (Wettbewerbsdienste). Es handelt sich dabei vor allem um Dienstleistungen, die in einem engen Zusammenhang mit den Postdiensten und dem Zahlungsverkehr des Universaldienstes stehen. In diesem Bereich sind die Beförderung von Schnellpostsendungen, von Paketen über 20 Kilogramm, die übrigen Postfinance-Produkte und der neue Bereich des E-Business zu erwähnen.

Um das Erbringen ihrer Dienstleistungen für Briefe und Pakete garantieren zu können, hat die Post nach und nach ein flächendeckendes Netz mit einzelnen regionalen Sortierzentren und einem sehr dichten Netz von Zustellfilialen entwickelt. Dieses Netz ist historisch gewachsen und hat den Charakter einer Infrastruktur, bei der man sich Skalenerträge verspricht. So wurde auch der Staatseingriff und die Einrichtung eines Staatsmonopols für die Postdienste gerechtfertigt. Aus ökonomischer Sicht ist ein solcher Eingriff aber nur zulässig, wenn der Beweis des Marktversagens erbracht wird. Tatsächlich bestand auf dem Postmarkt lange Zeit das Risiko eines natürlichen Monopols wegen der flächendeckenden Netzposition. Da dieses natürliche Monopol durch Substitutionsprodukte oder tiefere Markteintrittskosten in Frage gestellt wird, muss nun neu geprüft werden, ob ein Staatseingriff noch angebracht ist.

Eine ausreichende, effiziente und an die Bedürfnisse der Kundschaft angepasste Grundversorgung mit postalischen Dienstleistungen stellt ein Schlüsselelement der wirtschaftlichen Entwicklung in allen Regionen des Landes dar. Auch wenn der Staat bisher eine entscheidende Rolle gespielt hat, heisst das nicht, dass er es weiterhin tun muss. Es muss vor allem festgelegt werden, wie das gewünschte Grundversorgungsniveau aussieht und wie es am effizientesten garantiert werden kann. In diesem Sinn spricht nichts dagegen, dass private Leistungsanbieter den Staat ersetzen, wenn sie die Kriterien der Effektivität, der Effizienz und der Kosten erfüllen. Umgekehrt muss die Beibehaltung der staatlichen Intervention ökonomisch begründet werden können.

Umbruch auf dem Postmarkt

Während vieler Jahre erfüllte die schweizerische Post ihren Auftrag gemäss den ihr zugewiesenen politischen Vorgaben; seit einiger Zeit ist jedoch ein tief greifender Wandel feststellbar. Der Postbereich liegt im Schnittpunkt dreier für die Wirtschaft lebenswichtiger Märkte: Kommunikation, Werbung und Transporte/Logistik. Diese Märkte sind sehr offen und unter dem Druck der Nachfrage und des technologischen Fortschritts im vollen Wachstum begriffen. Wenn der traditionelle Postbereich überleben will, kann er es sich nicht leisten, sich an eine überholte Struktur zu klammern. Er muss flexibel auf die Nachfrage und die neuen Erwartungen der Konsumenten reagieren und sich dem Rhythmus der sich wandelnden Märkte anpassen. Diese Strukturbereinigungen haben die Schweizer Post im Übrigen bereits veranlasst, einen langen Anpassungsprozess in Angriff zu nehmen, der 1997 mit der Verselbständigung des Telekommunikationssektors begonnen hat. Zu den Faktoren, die diese Entwicklung verursacht haben und auch die zukünftigen Veränderungen beeinflussen werden, zählen:

- der technologische Fortschritt
- der Abbau der Zugangsschranken für gewisse Marktsegmente
- der Druck auf die öffentlichen Finanzen
- die verstärkte Konkurrenz
- die Entwicklung der Nachfrage.

In einem Umfeld immer grösserer Konkurrenz und raschen technologischen Wandels ist das starre Festhalten an alten Strukturen kein gangbarer Weg für den schweizerischen Postbereich. Wenn dieser seine Regeln und Mechanismen nicht tief greifend den sich stellenden Herausforderungen anpasst und sich nur auf symptombekämpfende Massnahmen beschränkt, riskiert er letzten Endes den Verlust zahlreicher Arbeitsplätze.

Liberalisierungsprozess in der EU

Die Liberalisierung der Postdienstleistungen stellt auch innerhalb der EU eine aktuelle Thematik dar: Die Richtlinie über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Qualität der Dienste ist 1998 in Kraft getreten. Sie ist die regulatorische Basis für eine «schrittweise und kontrollierte Liberalisierung des Marktes der Postdienste» (Art. 7 Abs. 3). Ein Vergleich zwischen der europäischen und der schweizerischen Gesetzgebung zeigt, dass die Schweiz in den meisten Bereichen mit Abstand noch über die höchste Monopolgrenze verfügt.

Im Mai 2000 hat die Kommission eine weitere Liberalisierungsrunde mit einem Vorschlag für eine neue Richtlinie initiiert: Dies würde eine Marktöffnung von zirka 20 Prozent des Postsektors bewirken. Als Endziel wird eine vollständige Liberalisierung bis 2007 angestrebt. Diese Entwicklung ist EU-intern auf Widerstand gestossen. Im Laufe der Debatte haben sich drei

Lager gebildet: Die Anhänger einer raschen Liberalisierung (nordische Länder, Deutschland, Niederlande, Österreich), die Befürworter eines vorsichtigen Vorgehens (Mittelmeerländer, Frankreich) und eine dritte Gruppe, die einen Mittelweg verfolgt (Grossbritannien, Irland). Nachdem der Vorschlag im Dezember 2000 im Parlament und im Ministerrat der EU beraten worden ist, ist nun das Geschäft blockiert. Es ist zweifelhaft, dass sich die Liberalisierung innert geplanter Frist durchsetzen kann. Die Tendenz in der EU zur weiteren und schliesslich vollständigen Öffnung der Postmärkte ist aber klar zu erkennen. Nur bezüglich des Zeitplans sind noch Verzögerungen denkbar.

Monopolgrenzen im internationalen Vergleich

Land	Reservierte Dienste Gewicht/Preis	Direktwerbung	Abgehende Auslandsendungen
Belgien	350 g / 5x	350 g / 5x	350 g / 5x
Dänemark	250 g	250 g	L
Deutschland	200 g	50 g	200 g
Frankreich	350 g / 5x	*	350 g / 5x
Grossbritannien	150 g / 50 p	*	L
Italien	350 g / 5x	L	350 g / 5x
Niederlande	100 g / 3x	L	L
Österreich	350 g / 5x	L	350 g / 5x
Schweden	L	L	L
Norwegen	350 g / 5x	L	350 g / x
Schweiz	2 kg / 5x [1]	*	L

L vollständig liberalisiert
* keine spezielle Regelung für Direktwerbesendungen (Regelung wie für reservierte Dienste)
1 Preislimite: Briefpost 5x Grundtarif (d.h. 5x ein A-Brief) / Paketpost 2x Tarif 1. Paketstufe (Fr. 4.10)

Quelle: Vernehmlassungsbericht Gesamtpaket Post / Swisscom AG

Das europäische Umfeld wird den schweizerischen Postmarkt weiterhin nachhaltig beeinflussen, was entsprechende gesetzgeberische Anpassungen nach sich ziehen sollte. Eine Angleichung an die geltende europäische Richtlinie würde bereits heute in der Schweiz eine signifikante Senkung der Monopolgrenze bedeuten. Will sich die schweizerische Post den veränderten europäischen Rahmenbedingungen und den neuen Herausforderungen mit Erfolg stellen, so hat sie die weitere Öffnung des Postmarktes resolut voranzutreiben – zumindest im Gleichschritt mit der EU.

Nutzen einer Öffnung des Postmarktes

Die Notwendigkeit der Infrastrukturleistungen der Post ist unbestreitbar, aber diese müssen nicht unbedingt durch einen Staatsbetrieb erbracht werden. Die staatliche Bereitstellung ist durch hohe gesamtwirtschaftliche, qualitative, innovative und betriebliche Ineffizienz gekennzeichnet. In einer Marktwirtschaft ist grundsätzlich der privaten Initiative und dem privaten Eigentum Vorrang vor staatlicher Zuständigkeit und staatlichem Eigentum zu geben. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwiefern eine Marktöffnung für Postdienstleistungen einen Nutzen bringen könnte. In der heutigen Debatte über die Zukunft der Schweizer Post wird der internationale Trend zur Liberalisierung anerkannt, doch wird die Diskussion – z.T. auch von offizieller Seite – etwas fatalistisch und einseitig geführt. Die Frage einer Liberalisierung erweckt Ängste, und ihre möglichen Vorteile werden kaum dargestellt. Die bedeutenden, mit einer Marktöffnung verbundenen Chancen für die Schweiz dürfen nicht ausser Acht gelassen werden:

■ Nutzen für die nachhaltige Gewährleistung der Grundversorgung

Von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studien zeigen, dass die schrittweise und kontrollierte Öffnung des Postmarktes für private Anbieter möglich ist, ohne die Existenz einer flächendeckenden Grundversorgung zu gefährden. Die im Ausland gemachten Erfahrungen zeigen, dass der Erhalt und die Verbesserung der Postdienste mit einem für die Konkurrenz geöffneten Markt kompatibel sind, vorausgesetzt, die Anbieter von Universaldiensten sind sowohl unternehmerisch wie auch preispolitisch genügend effizient und flexibel, um sich dem Wandel anzupassen.

■ Nutzen für die Konsumenten und Kunden

Mit dem heutigen, mehrheitlich als Monopol ausgestalteten Postmarkt entstehen Monopolrenten, die zu volkswirtschaftlichen Verlusten führen. Die Kosten tragen die Konsumenten und die Kunden der Post in Form hoher und ständig steigender Tarife. Der Hauptnutzen einer Öffnung des Postmarktes würde im Zustandekommen eines weitgehenden Wettbewerbs liegen. Dies führt einerseits zu qualitativ hochstehenden Leistungen, marktgerechteren Produktsortimenten und einem individualisierteren Service für strategisch wichtige Kunden, da aufgrund der Konkurrenzsituation unter verschiedenen Anbietern das bestmögliche Angebot ausgewählt werden kann. Damit verbunden bilden sich andererseits automatisch Marktpreise, die teilweise markant tiefer liegen dürften als in der heutigen Monopolsituation. Auch die Erkenntnisse im Telekommunikationsbereich haben dies bestätigt.

■ Nutzen für das Unternehmen «Schweizer Post»

Angesichts der geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, inwiefern der unternehmerische Spielraum der Post gegeben ist, um den Erfolg in einem freien Markt langfristig sicherzustellen. Um flexibel auf Marktentwicklungen und Konkurrenz reagieren zu können, braucht die Post mehr Handlungsspielraum. Dies würde die endgültige Ablösung der unternehmerischen Tätigkeit der Post vom politischen Einfluss auch mit sich bringen und damit gewährleisten, dass Organisation und Führung ganz nach privatwirtschaftlichen Regeln erfolgen können. Darüber hinaus würde eine Marktöffnung die Einhaltung des Reziprozitätsprinzips sicherstellen und die Auslandaktivitäten der Schweizer Post – vor allem im EU-Raum – begünstigen. Schliesslich würde eine Marktöffnung der Post vermehrt die Möglichkeit bieten, ihre Infrastruktur gegen Entgelt zur Benutzung an weitere Anbieter zur Verfügung zu stellen und damit Verbundeffekte zu erzielen.

■ Nutzen für die Anbieter postalischer Leistungen

Die Liberalisierung des Postmarktes würde eine Stärkung gegenüber den Herausforderungen der neuen Technologien ermöglichen; zudem könnte aus den Möglichkeiten, welche die Entwicklung des E-Commerce mit sich bringt, und aus den globalisierten Tätigkeiten Nutzen gezogen werden.

■ Nutzen für die Steuerzahler

Bei der Eliminierung von staatlichen Monopolen kann schliesslich auch die Allgemeinheit profitieren, da sie die volkswirtschaftlichen Folgekosten nicht mehr zu tragen hat. Durch das freie Spiel der Marktkräfte können damit die staatlichen Mittel konzentrierter eingesetzt oder aber eingespart werden.

Nutzen für Beschäftigung und Wachstum

Mit der Öffnung der Märkte sollte das Beschäftigungsniveau langfristig nicht gefährdet sein, obwohl die EU unter der Wirkung der zunehmenden Produktivitätsgewinne und der grösseren Konkurrenz der anderen Kommunikationsmittel eine Abnahme der direkt von den klassischen Postdiensten angestellten Arbeitskräfte erwartet. Diese Abnahme ist auf die technologischen Veränderungen und nicht auf den Liberalisierungsprozess des Sektors zurückzuführen. Umgekehrt kann man davon ausgehen, dass eine Liberalisierung dem Postbereich ermöglicht, aus dem Wachstum des Kommunikationsmarktes dank einer grösseren Innovation in den neuen Diensten Profit zu schlagen.

Anforderungen zur Öffnung des Postmarktes

Auf dem Weg zu einer umfassenden Öffnung des Postmarktes sind nachstehende Anforderungen zu berücksichtigen:

Erhaltung einer flächendeckenden Grundversorgung

Die landesweite Grundversorgung mit postalischen Dienstleistungen ist sicherzustellen. Angesichts der technologischen Entwicklung wird hingegen Zahlungsverkehr nicht mehr als Universaldienst verstanden. Dabei ist der Erhaltung einer angemessenen Versorgungssicherheit für Randregionen ein besonderes Augenmerk zu schenken. Dies bedingt aber nicht zwingend ein flächendeckendes Poststellennetz, weil die Leistungsqualität nicht an der Anzahl Poststellen gemessen werden kann. Veränderte Kundengewohnheiten, technologischer Fortschritt und neue Möglichkeiten innovativer Kooperationsmodelle erlauben es, neue, kostengünstigere und mehr massgeschneiderte Wege einzuschlagen. Ungedeckte Infrastrukturkosten des bestehenden Poststellennetzes dürfen somit nicht selbstverständlich als Kosten für die Grundversorgung definiert werden.

Einhaltung von Wettbewerbsregeln

Bei der Öffnung des Postmarktes nehmen die Tätigkeiten der Post in Konkurrenzbereichen zu. Diese werden dann zu den noch immer umfangreichen Monopolbereichen parallel geführt. Entsprechend könnten die Wettbewerbsregeln umgangen werden. Befürchtet wird unter anderem eine mögliche Querfinanzierung von reservierten (rentablen) zu nicht reservierten (unrentablen) Bereichen. Erst wenn der Postmarkt vollständig liberalisiert wird, besteht kein ökonomischer Grund mehr, das Quersubventionierungsverbot zu verlangen. Hingegen ist bis zu diesem Zeitpunkt auf der Grundlage des heute geltenden Postgesetzes die transparente Offenlegung einer übersichtlichen Spartenrechnung auf den jeweiligen Prozessketten zu fordern. Der Nachweis fehlender Quersubventionierung ist durch die Post explizit zu erbringen. Dies ist bis heute nach aussen nicht überzeugend gelungen. Dabei dürfen allfällige Kosten einer wirtschaftlichen Ineffizienz nicht exklusiv dem Monopolbereich zugewiesen werden. Ungedeckte Kosten des Poststellennetzes sind auf alle Dienste, die dieses beanspruchen, nach anerkannten Regeln einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung anteilsmässig und vollumfänglich zuzuteilen. Die Transferpreisregelung nach Massgabe der Rechnungslegung steht hier nicht im Vordergrund.

Vergleich der Rahmenbedingungen CH–EU

	Universaldienst	
	nicht reservierte Dienste	reservierte Dienste
Postgesetz	■ Paketsendungen zwischen 2 und 20 kg ■ Abgehende Auslandsendungen ■ Zeitungen/Zeitschriften ■ Zahlungsverkehr	■ Adressierte Inlandsendungen bis 2 kg/5x ■ Adressierte Paketsendungen bis 2 kg/2x ■ Direktwerbung bis 2 kg/5x ■ Eingehende grenzüberschreitende Sendungen bis 2 kg
Europäische Richtlinie 97/67/CE	■ Adressierte Postsendungen zwischen 350 g und 2 kg ■ Paketsendungen bis 10 kg ■ Eingeschriebene Sendungen ■ Wertsendungen	■ Adressierte Inlandsendungen bis 350 g/5x ■ Eilsendungen bis 350 g/5x ■ Direktwerbung bis 350 g/5x ■ Grenzüberschreitende Sendungen bis 350g/5x
Entwurf für eine neue EU-Richtlinie	■ Adressierte Postsendungen zwischen 50 g und 2 kg ■ Paketsendungen bis 10 kg ■ Abgehende Auslandsendungen ■ Eingeschriebene Sendungen ■ Wertsendungen	■ Adressierte Inlandsendungen bis 50g/2,5x ■ Eilsendungen bis 50g/2,5x ■ Direktwerbung bis 50 g ■ Eingehende grenzüberschreitende Sendungen bis 50 g / 2,5x

Quelle: Vernehmlassungsbericht Gesamtpaket Post / Swisscom AG

Transparente und nachvollziehbare Preispolitik

In ihren reservierten Diensten ist die Post an die Verwaltungsgrundsätze gebunden. Dies bedingt, dass dort die Preisgestaltung und die Rabattierungspolitik nach Kriterien zu erfolgen haben, die das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot beachten. Vor allem müssen Preise und Rabatte so festgesetzt werden, dass sowohl die Voraussehbarkeit und die Berechenbarkeit des staatlichen Handelns sichergestellt wie auch eine rechtsgleiche Behandlung gewährleistet wird. Will sich die Post dem Verdacht von einseitiger Machtausübung wegen ihrer verbleibenden Monopolstellung klar entziehen, so muss sie die Preise, die Rabattsätze und die Kriterien zur Bewertung von Vorleistungen und Rabatten in geeigneter Form bekannt geben. Diese Anforderung gilt, solange die Post noch von ihrer Monopolstellung profitieren kann. Ferner liegt es im Interesse der Post, eine offene Kommunikationspolitik zu führen. Nur damit kann sie das Vertrauen bei ihren Partnern der Privatwirtschaft stärken.

Kostendeckung des Universaldienstes der Post

Ziel muss sein, den Universaldienst und insbesondere die reservierten Dienste kostendeckend zu erbringen. Dazu braucht die Post den notwendigen unternehmerischen Spielraum, um das stark defizitäre Poststellennetz wirkungsvoll zu bereinigen. Flexibles Angebot, technologischer Fortschritt und innovative Kooperationsmodelle können dazu beitragen, die notwendigen Einsparungen zu realisieren, ohne dadurch den Auftrag der flächendeckenden Grundversorgung in Frage zu stellen.

Anforderungen an Wettbewerbsdienste der Post

Die Wettbewerbsregeln gelten in einer Marktwirtschaft für alle Branchen und Unternehmen. Es wäre ein Irrtum anzunehmen, dass Experimente der Post unter protektionistischem Staatsschutz erfolgen können. Dem Aufbau neuer Wettbewerbsdienste steht grundsätzlich nichts im Wege, sofern die Post aufgrund ihrer Monopolstellung oder staatlichem Eigentum nicht von einem Wettbewerbsvorteil profitieren kann.

Im Vordergrund stehen das strikte Einhalten der Regeln marktkonformer Investitionsrechnungen und der plausible Nachweis dauernder Rentabilität und fehlender Quersubventionierung. Bei dem Aufbau der Postbank gilt es die Besonderheiten des Finanzmarktes zu beachten (siehe Seite 25). Für bestehende Wettbewerbsdienste, die bereits defizitär sind, ist die Strategie neu zu überprüfen. Langfristig ist das Kriterium der marktüblichen Rendite für ihre Weiterführung entscheidend. Angesichts des Quersubventionierungsverbotes ist es somit folgerichtig, dass die Post gewisse Produkte und Dienstleistungen sistiert oder durch neu definierte Produkte ersetzt.

Konkrete Vorschläge zur Öffnung

Angesichts des Umbruchs und des Liberalisierungsprozesses in der EU setzt sich die Wirtschaft klar für eine umfassende Liberalisierung des Postmarktes ein. Weitere Ansätze, die eine staatliche Post mit einem möglichst umfassenden Monopolschutz aufrechterhalten wollen, werden klar abgelehnt. Dazu gehören sowohl der bundesrätliche Vorschlag «Aufbau Postbank» wie auch Bundessubventionen für allfällige Defizite oder gemeinwirtschaftliche Leistungen der Post. Beide Ansätze stehen im Widerspruch zu einem liberalen Staatsverständnis und zu einer sauberen Ordnungspolitik. Im Sinne einer umfassenden Öffnung des Postmarktes schlägt die Wirtschaft folgende Massnahmen vor:

■ Mindestens Übernahme des EU-Fahrplans

Unter Berücksichtigung der vorher erwähnten Anforderungen wird mindestens eine Öffnung des Postmarktes im gleichen Umgang und im Gleichschritt wie die EU gefordert. Dabei gilt es in erster Linie, den heutigen Rückstand gegenüber der EU rasch aufzuholen, indem der Markt für die Paketpost vollständig geöffnet und die Monopolgrenze bei der Briefpost auf 350 Gramm gesenkt wird. Darauf basierend sollen die weiteren Liberalisierungsschritte wie auch das strategische Ziel einer vollständigen Marktöffnung übernommen werden. Damit der Post genügend Zeit verbleibt, um die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, ist ein progressives Vorgehen bis hin zum vollständigen Wegfall des Postmonopols denkbar.

■ Netzoptimierung durch Förderung von Kooperationsmodellen

Um die flächendeckende Grundversorgung sicherzustellen, sind innovative Kooperationsmodelle der Post mit anderen Dienstleistungsanbietern vorzusehen. Die diesbezüglichen Möglichkeiten sind breit und zum heutigen Zeitpunkt bei weitem nicht ausgeschöpft. Als Lösungen bieten sich verschiedene Modelle an: Partnerschaftsmodelle z.B. zusammen mit Gemeindeverwaltungen oder der SBB, mit Unternehmungen aus den Detailhandelsbranchen, regionalen Transporteuren, privaten Verteilorganisationen; fahrende Poststellen, die mehrere Ortschaften miteinander bedienen können; allenfalls auch Haus-Service-Modelle. Die neuesten Vorschläge der Post zum Umbau des Poststellennetzes sind im Hinblick auf eine möglichst schlanke und effiziente Struktur ermutigend. In diesem Sinne sind vor allem mit privaten Leistungserbringern Kooperationen zu schliessen. Ebenso sind Modelle im Franchising-Verfahren oder ein eigentliches Outsourcing ins Auge zu fassen.

■ Zulassung weiterer Wettbewerber durch Vergabe von Konzessionen

Die geforderte Marktöffnung wird zu einer Ausweitung des Wettbewerbs führen, was ein effizientes Regelwerk für die Zulassung weiterer Anbieter im Universaldienst nach sich zieht. Massnahmen, die die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen herbeiführen, sind deshalb zu begrüssen. Nach dem Muster des Telekommunikationsmarktes soll es möglich werden, die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen durch Vergabe von Konzessionen für Drittanbieter von postalischen Dienstleistungen sicherzustellen.

■ Keine Konzessionsgebühren, aber klare Zutrittsregeln auf das Netz

Für potenzielle Wettbewerber der Post würde eine allfällige Konzessionsgebühr eine Markteintrittsbarriere darstellen, was im Widerspruch zu möglichst kostengünstigen Dienstleistungen steht. Dies würde zudem der Post ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile verschaffen und falsche Anreize für das Management setzen. Nirgends in der EU sind Konzessionsgebühren eingeführt worden. Hingegen braucht es klar definierte Regeln für allfällige Zutrittsrechte von Dritten auf Netzteile der Postinfrastruktur. Dabei können Benutzungsgebühren erhoben werden, die an die effektiven Kosten für den effektiven Verbrauch anknüpfen.

■ Unabhängige Aufsichtsbehörde

Im Hinblick auf eine Liberalisierung muss eine unabhängige Aufsichtsbehörde die Funktionsfähigkeit des Postmarktes gewährleisten und Machtmissbrauch wie auch Wettbewerbsverzerrungen verhindern. Im Vordergrund stehen folgende Aufgaben dieser Behörde: Konzessionsvergabe, Überprüfung der Einhaltung vom Quersubventionierungsverbot und von Zutrittsregeln auf der Kerninfrastruktur, Schiedsfunktion bei Streitigkeiten unter Wettbewerbern, Gewährleistung einer nachvollziehbaren Preispolitik in reservierten Diensten. Die Kundschaft aus der Wirtschaft muss in einem derartigen Gremium ebenfalls angemessen vertreten sein.

■ Basis für die strategische Entwicklungsfähigkeit der Post

Es gilt, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, die es der Post ermöglichen, international Allianzen und strategische Partnerschaften eingehen zu können.

■ (Teil-)Privatisierung der Post als denkbare Option

In einem liberalisierten Umfeld bringt das Heranziehen von Privatkapital Vorteile, weil daraus Effizienzgewinne zu erwarten sind. In einigen europäischen Ländern und in den USA sind bereits entsprechende Schritte eingeleitet worden.

Kritische Würdigung der Postbank

Die Post hat ihre Absicht verkündet, künftig auch als Kreditinstitut am Markt aufzutreten. Der Bundesrat hat mit seinem Gesamtpaket «Postbank/Swisscom AG» bekräftigt, auf die Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsmärkte mit Massnahmen zur Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit reagieren zu wollen. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Weiterentwicklung der Postfinance sowie die Schaffung einer

Postbank für die Sicherstellung des Überlebens der Post in einem liberalisierten Markt von entscheidender Bedeutung seien. Da nicht von einem Marktversagen ausgegangen werden kann, lässt sich eine Postbank nur mit möglichen Verbundeffekten begründen.

Im Sinne einer Weiterführung der allgemein formulierten Anforderungen für den Aufbau neuer Wettbewerbsdienste sind für die Errichtung einer Postbank folgende Voraussetzungen zwingend zu beachten:

Bedürfnisnachweis

Der Bedürfnisnachweis für eine Postbank muss rasch durch den Markt erbracht werden. Kann die Postbank im Wettbewerb eine Eigenkapitalrendite erzielen, welche jener der privaten Banken entspricht (etwa 15 Prozent), so liessen sich damit die Erwartungen der Investoren erfüllen. Ob dies einer Postbank gelingt, scheint aufgrund der heutigen Ergebnisse der Postfinance fraglich. Es stellt sich auch die Frage, inwiefern das Postpersonal ausbildungsmässig in die Lage versetzt werden kann, nebst den heutigen klassischen postalischen Dienstleistungen gleichzeitig und zusätzlich anspruchsvolle Finanzdienstleistungen beratend anzubieten. Im Weiteren benötigen die regional verwurzelten Unternehmen mit guten Ertragsperspektiven keine zusätzlichen Banken zur Finanzierung ihrer Kredite; sie haben gute Aussicht, diese bei den bereits existierenden Banken zu erhalten. Angesichts des bereits dicht besetzten Bankenmarktes wird es einer Postbank schwer fallen, im verschärften Wettbewerb ansprechende Renditen zu erzielen.

Unterstellung unter das Bankengesetz

Eine Postbank ist dem Bankengesetz zu unterstellen, so dass ihre Geschäftsaktivität unter den gleichen Bedingungen wie bei der Konkurrenz stattfindet.

Keine Quersubventionierung

Quersubventionierung bleibt gemäss Postgesetz untersagt. Dies gilt jedoch nur in eine Richtung: Der Post ist es untersagt, mit Erträgen aus der Brief- und Paketpost die Postfinance zu subventionieren. Allerdings sind in den Entschädigungen, welche die Postfinance der Post für bereichsübergreifende Dienstleistungen zahlt, u.a. die positiven Ausstrahlungseffekte des Postmarketings, nicht enthalten. Damit bleibt die Frage der Quersubventionierung in diesem Zusammenhang offen, solange Monopolbereiche bestehen.

Finanzpolitischer Spielraum für die Schaffung der notwendigen Eigenkapitalbasis

Als Voraussetzung für eine Postbank muss zunächst das für die Gründung erforderliche Eigenkapital vorhanden sein. Ist eine staatliche Finanzierung angestrebt, muss vorgängig der finanzpolitische Handlungsspielraum erkundet werden, inwiefern ein weiteres Bankinstitut mit Staatsvermögen – sei es über den Erlös aus dem Verkauf eines Teils der Swisscom-Aktien, sei es über das ordentliche Budget oder über eine Erhöhung der Bundesverschuldung – finanziert werden kann (siehe Punkt «Bedürfnisnachweis»). Eine solche Entwicklung steht erstens im Gegensatz zur Tendenz, die Kantonalbanken zu privatisieren. Im Interesse der gesunden Finanzen und der Stärkung des Wirtschaftsstandorts sollte zudem ein allfälliger finanzpolitischer Handlungsspielraum zugunsten der Steuersenkungen und des Schuldenabbaus verwendet werden.

Keine Staatsgarantie

Eine Postbank muss nicht zwangsläufig in den Genuss einer Staatsgarantie kommen. Wenn einige Kantonalbanken über eine solche Garantie ihres Kantons verfügen, so deshalb, weil dieser damit bestimmte wirtschaftspolitische Auflagen verbindet (kantonale Gesetzgebung). Auf eidgenössischer Ebene hingegen ist eine Staatsgarantie für Banken nicht gerechtfertigt.

Erfordernis einer Privatisierung

Will man vermeiden, dass der Steuerzahler wegen einer «de facto»-Haftung selbst ohne Staatsgarantie ein erhebliches Verlustrisiko eingeht, muss eine Postbank privatfinanziert und kontrolliert werden. Eine staatliche Finanzierung wäre aufgrund einer günstigeren Refinanzierung wettbewerbsverzerrend. Auf europäischer Ebene ist zudem der Trend zur Privatisierung der Postbanken unverkennbar. In Schweden hat sich die Post erst kürzlich aus dem Bankgeschäft zurückgezogen. In der Schweiz würde wohl nur eine vollständige Privatisierung bei weiterhin intaktem Wettbewerb zu rechtfertigen sein.

Land	Institut	Postbank	Eigentümer Entwicklung
Belgien	Financial Post, Postcheque	Ja	Privat
Dänemark	BG Bank A/S	Ja	Privat
Deutschland	Deutsche Postbank AG	Ja	Teilprivatisierung Deutsche Post (25%)
Finnland	Sampo-Leonia Bank plc	Ja	Staat, aber Privatisierung geplant
Frankreich	La Poste	Nein	-
Griechenland	ELTA	Nein	-
Grossbritannien	Girobank plc	Ja	Privat
Irland	AN-Post	Nein	-
Italien	Poste Italiane	Nein	-
Luxemburg	P&T (Postes et Telecommunications)	Nein	-
Niederlande	Postbank	Ja	Privat
Norwegen	Den norske Bank	Ja	Staat nur 43%
Österreich	PSK Österreichische Postsparkasse	Ja	Privat
Portugal	CTT-Correios de Portugal S.A.	Nein	-
Rumänien	Banc Post S.A.	Ja	Staat nur 25%
Schweden	Postgirot Bank	Ja	Staat, aber Privatisierung geplant
Slowakei	Postova Banka	Ja	Staat nur 43%
Spanien	BBVA Argentaria	Ja	Privat

Quelle: homepage UVEK/Deutsche Post

Vollständige Trennung vom Postkonzern

Es erscheint unabdingbar, die Postbank vollständig vom Rest der Postgruppe (inklusive Postdienste) abzutrennen. Andernfalls hätte die Postbank im Vergleich zu den anderen Banken mit der Monopolposition der Muttergesellschaft für die Postdienste einen zusätzlichen Trumpf in der Hand. Um am Markt bestehen zu können, müsste eine Postbank unabhängig in eigener Verantwortung geführt werden. Die Postbank darf deshalb nicht zu einer Filiale der Postgruppe werden.