



Herausforderungen 2007–2011

Trendentwicklungen und mögliche
Zukunftsthemen für die Bundespolitik

Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung vom 3. April 2007

Vom Bundesrat am 18. April 2007 zur Kenntnis genommen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundeskanzlei BK
Chancellerie fédérale ChF
Cancelleria federale CaF
Chanzlia federala ChF

Ausschuss des Perspektivstabs

A. Nietlisbach	Bundeskanzlei (Leitung bis 30. November 2006)
Dr. L. Cascioni	Bundeskanzlei (Leitung ab 1. Dezember 2006)
E. Madl	Bundeskanzlei (Sekretariat)
Dr. D. Cavegn	Zentrum für Analyse und prospektive Studien, EDA
F. Filliez	Integrationsbüro EDA/EVD
M. Fässler	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
R. Meier	Bundesamt für Statistik BFS
Dr. T. Moser	Bundesamt für Kultur BAK
L. Gaertner	Bundesamt für Sozialversicherung BSV
Dr. B. Walther	Generalsekretariat VBS
Dr. P. Balastèr	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
A. Pfammatter	Eidgenössische Finanzverwaltung EFV
Dr. A. Mohr	Bundesamt für Umwelt BAFU
Prof. Dr. D. Wachter	Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Impressum

Herausgeberin:	Schweizerische Bundeskanzlei (BK)
Textredaktion:	Sektion Planung und Strategie (BK)
Bearbeitung:	Perspektivstab der Bundesverwaltung
Grafik/Layout:	Titelblatt: Stabsstelle Kommunikationsunterstützung (BK) – Bericht: Schaer Thun AG, Uetendorf
Originaltext:	deutsch
Übersetzungen:	Zentrale Sprachdienste BK
Fotos:	Eidg. Ausländerkommission, Bundesamt für Migration BFM (Das Bild der Seite 1 stammt aus dem Fotoprojekt «La Suisse plurielle»)
Auskunft:	Dr. Lorenzo Cascioni, Tel. +41 (031) 322 38 90; E-Mail: lorenzo.cascioni@bk.admin.ch
Vertrieb:	Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern, Tel. +41 (0)31 325 50 50; E-mail: verkauf.zivil@bbl.ch
Online-Shop:	www.bundespublikationen.ch
Bestellnummer:	Vollständiger Bericht: 104.691 D (auch: F, I, E) – Broschüre: 104.690 D (auch: F, I, E)
Copyright:	Bundeskanzlei, Bern 2007 Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Angabe der Quelle gestattet

Erklärung des Bundesrates

Der Perspektivstab der Bundesverwaltung erarbeitet im Auftrag des Bundesrats und als Grundlagendokument für die Legislaturplanung alle vier Jahre eine Gesamtschau zu den wichtigsten Zukunftsfragen für die Bundespolitik.

In seiner Antwort vom 3. Juni 2005 auf das Postulat «Nationale Wertediskussion» (05.3157) hat der Bundesrat zudem in Aussicht gestellt, dass der Perspektivstab der Bundesverwaltung im Rahmen der Vorbereitung der Legislaturplanung 2007–2011 auch politische Grundsatzfragen und Grundwerte ansprechen wird. Diese Arbeiten wurden deshalb als Schwerpunkt in das Arbeitsprogramm des Perspektivstabs der Bundesverwaltung aufgenommen. Kapitel 1 des vorliegenden Berichts enthält die Kernaussagen in Form einer Synthese über die grundlegenden Zukunftsfragen der Bundespolitik für die kommenden Jahre.

Der Bundesrat nimmt den vorliegenden Bericht zur Kenntnis, ohne sich im Einzelnen zu den Aussagen zu äussern oder sich diese notwendigerweise anzueignen. Er wird sich bei der Erarbeitung seines Programms für die nächste Legislaturperiode mit den künftigen Herausforderungen beschäftigen und dann in der Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011 zu Beginn des Jahres 2008 darlegen, welche politischen Prioritäten und Schwerpunkte er in den kommenden Jahren setzen wird.

Wie der Bundesrat bereits früher erklärt hat, ist er willens, bei der Diskussion über die künftigen Herausforderungen eine führende Rolle zu spielen. Die Frage, welche politischen Folgerungen zu ziehen sind, ist allerdings nicht nur Sache der Landesregierung, sondern in unserem föderalistisch-liberalen Staatswesen die Aufgabe aller an der Politik Beteiligten. Von Parlament, Kantonen und der politischen Öffentlichkeit wird es ebenso sehr abhängen, welche Richtung und Intensität die Diskussion über unsere Zukunft annehmen wird. In diesem Sinne unterbreitet der Bundesrat den Bericht der Öffentlichkeit.

Inhalt

Einleitung	7
1. Herausforderungen 2007–2011	9
Das internationale Umfeld	9
Herausforderungen für die Schweiz (I): wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhalten	10
Herausforderungen für die Schweiz (II): gesellschaftliche Kohäsion sicherstellen	12
Herausforderungen für die Schweiz (III): die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft erhalten	13
Herausforderungen für die Schweiz (IV): internationale Beziehungen stärken und Sicherheit gewährleisten	14
Herausforderungen (V): Handlungsfähigkeit von Staat und Institutionen sicherstellen	16
Fazit	16
2. Analyse der Politikbereiche des Bundes – Grundlage für die Herausforderungen 2007–2011	19
2.1 Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit	19
Wirtschaftspolitik und Standortattraktivität	19
Wirtschaftliche Reformen	19
Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts	20
Förderung der Standortqualität	21
Aussenwirtschaftspolitik	24
Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik	26
Agrarpolitik	31
Versorgungspolitik	32
2.2 Forschung und Bildung in Wirtschaft und Gesellschaft	33
Forschungs- und Innovationspolitik	33
Bildungspolitik	37
2.3 Soziale Sicherheit und Gesundheit	43
Soziale Sicherheit und Sozialpolitik	43
Gesundheitspolitik und Gesundheitsversorgung	53
Migrationspolitik	57
2.4 Raumordnung – Umwelt – Infrastruktur	61
Nachhaltige Entwicklung	61
Klimapolitik	62
Verkehrspolitik	64
Umweltpolitik	69
Energiepolitik	76
Raumordnungspolitik	80
2.5 Aussenpolitik	84
Bilaterale, multilaterale und sektorielle Aussenpolitik	84
Europapolitik	85
UNO-Politik	88
Entwicklungspolitik	89
Menschenrechtspolitik und humanitäre Politik	91
Friedenspolitik	92
2.6 Sicherheitspolitik	93
2.7 Finanzpolitik und Staatshaushalt	98
2.8 Verfassung, Institutionen und nationaler Zusammenhalt	103

Anhänge

A.1	Wandel des internationalen Umfelds	111
A1.1	Megaprozesse auf globaler und europäischer Ebene	111
	Globalisierung und internationale Interdependenz	111
	Regionalisierung: Die Bedeutung der EU für Europa	127
A1.2	Annahmen zur Entwicklung des internationalen Umfeldes bis 2010	131
	Globale Ebene	131
	Europäische Ebene	137
A.2	Literaturverzeichnis	141
A.3	Perspektivstab der Bundesverwaltung, Zusammensetzung der Begleitgruppe	165
A.4	Endnoten	167

Einleitung

Der Perspektivstab der Bundesverwaltung erarbeitet im Auftrag des Bundesrates alle vier Jahre eine Gesamtschau zu den wichtigsten Zukunftsfragen für die Bundespolitik (Anhang 3: Mitglieder des Perspektivstabs). Der Perspektivstab vereinigt unter Leitung der Bundeskanzlei Vertreterinnen und Vertreter aus rund 30 Bundesämtern. Er hat den Auftrag, die Bundespolitik im Hinblick auf künftige Herausforderungen kritisch-konstruktiv zu hinterfragen. Der vorliegende Bericht ist der dritte seiner Art (nach 1999 und 2003).

Auftrag des Bundesrates

Der Bericht «Herausforderungen 2007–2011» soll – wie schon seine Vorgängerberichte – verschiedenen Akteuren als Grundlagendokument und Nachschlagwerk dienen: Er stellt für die Bundesverwaltung eine wichtige Informationsquelle dar, um zuhanden des Bundesrats die Lageanalyse und die Grundsatzfragen für die Legislaturplanung zu formulieren. Er steht den Spezialkommissionen der Eidg. Räte für die Behandlung der Legislaturplanung zur Verfügung. Er wird den Kantonen für eigene Reflexionen abgegeben.

Bedeutung des Berichts

In seiner Antwort auf das Postulat Donzé (05.3157) hatte der Bundesrat versprochen, für den jetzt vorliegenden Bericht ein pragmatisches Vorgehen zu wählen, das die Kontinuität sicherstellt und Vereinfachungen anstrebt. Die Steuerung der Arbeiten erfolgte über den Ausschuss des Perspektivstabs. Dieser entschied sich, auf eine grundlegende Neukonzeption zu verzichten und statt dessen den Vorgängerbericht (Herausforderungen 2003–2007) gezielt zu aktualisieren. Der Zeithorizont des neuen Berichtes wurde auf das Jahr 2020 ausgerichtet. In einem ersten Schritt wurde wie schon für die beiden Vorgängerberichte 1999 und 2003 ein externer Experte¹ zur Aktualisierung der Analyse des internationalen Umfeldes beigezogen (Anhang 1). In einem zweiten Schritt überprüften und aktualisierten die zuständigen Bundesämter die sektoralpolitischen Kapitel (Kapitel 2). Die Bundeskanzlei überarbeitete danach den Berichtsentwurf aus einer Gesamtsicht heraus. Anschliessend konnte der gesamte Bericht in die ordentlichen Verfahren (Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren) gegeben werden.

Vorgehen

Das Ergebnis spiegelt somit das Wissen und die Erfahrung der Bundesverwaltung wider und ist nicht ein Expertenbericht. Es werden in erster Linie die Probleme und Herausforderungen, die im Rahmen der bisher beschlossenen und vom Bundesrat beabsichtigten Politik in Zukunft auftreten können sowie der daraus resultierende Handlungsbedarf dargelegt. In Bezug auf zukünftige, noch nicht vom Bundesrat beschlossene oder geplante Massnahmen werden hingegen mögliche Lösungsansätze und Handlungsvarianten erst skizziert. Erstmals werden in der vorliegenden Ausgabe die zentralen Herausforderungen für die Schweiz in einer Synthese hervorgehoben (Kapitel 1 «Herausforderungen 2007–2011»).

Ergebnis

¹ Prof. Dr. D. Ruloff, Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, Institutsleiter, Ordinarius, Delegierter des Schweizer Instituts für Auslandsforschung.

1. Herausforderungen 2007–2011

Das internationale Umfeld

Internationale und nationale Entwicklungen verflechten sich zusehends. Die Entwicklungstrends und Herausforderungen auf internationaler Ebene werden immer bedeutsamer für die schweizerische Politik. Der internationale Wettbewerb nimmt weiter an Intensität zu. Die wirtschaftliche Globalisierung wird zu einem grossen Teil durch die technologischen Umwälzungen bewirkt, die sich im Laufe des 21. Jahrhunderts voraussichtlich weiter entfalten werden, aber auch durch die zunehmende Öffnung der Volkswirtschaften für den weltweiten Wettbewerb. Die westlichen Länder entwickeln sich zu «Wissensgesellschaften», deren Wohlstand auf Wissen und dem Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien basiert. Die Industrieproduktion wird weiter in zunehmendem Mass in Entwicklungs- und Schwellenländer erfolgen. Die transnationalen Unternehmen sind Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung und wichtige Akteure im Globalisierungsprozess. Der internationale Austausch von Finanzdienstleistungen wird aller Voraussicht nach vermehrt an Bedeutung gewinnen. Die Globalisierungswirkungen des neuen technologischen Systems, der globalen Unternehmensnetzwerke und der globalisierten Finanzmärkte werden verstärkt durch den wirtschaftlichen Aufschwung in Asien und aufgrund der weiterhin liberalen Ordnungspolitik in den USA und der fortgesetzten Integration der Märkte in Europa im Zeichen der Wirtschafts- und Währungsunion der EU. Die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft mit bedeutendem Finanzplatz hat bisher als Ganze vom Globalisierungsprozess profitiert. Dieser setzt sie einem permanenten und sich verstärkenden Anpassungsdruck zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus, um die Chancen der Globalisierung weiterhin nutzen zu können. Gleichzeitig erzeugt der durch ihn beschleunigte Strukturwandel auch in westlichen Ländern bei vielen Menschen Gefühle der Angst vor der Zukunft. Globalisierung wird von diesen Menschen gleichbedeutend mit Unsicherheit und Arbeitsplatzverlust empfunden. Die Politik muss sich dieser Ängste annehmen.

Wirtschaftliche Globalisierung schreitet voran

Die Weltbevölkerung wird bis Mitte des 21. Jahrhunderts auf rund neun Milliarden Menschen anwachsen. Diese werden sich immer mehr in Riesenstädten des Südens ansiedeln. Seit 1990 konnte der Anteil Menschen, die mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen, von rund 28% auf rund 20% gesenkt werden. Die absolute Zahl der sehr Armen ist aber nicht kleiner geworden. Und zudem ist die Verteilung ungleicher geworden. Das ärmste Fünftel der Weltbevölkerung verfügte 1960 über 30 Mal weniger Einkommen als das reichste Fünftel, heute bereits über rund 80 Mal weniger. Wegen des weiterhin grossen wirtschaftlichen Gefälles zwischen armen und reichen Ländern steigt die Zahl der potenziellen Migrantinnen und Migranten. Die Globalisierung wird multikultureller. Zwar findet durch die Zunahme des weltweiten Austauschs von Informationen, Gütern, Dienstleistungen, Technologien usw. eine globale kulturelle Homogenisierung statt. Andererseits werden dadurch lokale, regionale, nationale Kulturen und ganze Kulturkreise zunehmend herausgefordert und Gegenbewegungen ausgelöst. Durch den anhaltenden wirtschaftlichen Aufstieg Chinas und Indiens wird die Verbindung der Globalisierung mit amerikanisch-europäischen Interessen und Werten abnehmen. Die demografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen tangieren die Schweiz auf verschiedenen Ebenen, sei es über die Immigration oder neuartige Sicherheitsherausforderungen, sei es über neue Anforderungen im Bereich der Aussenpolitik. Sie selbst hat sich dabei auf die Chancen und Risiken einer alternden Gesellschaft vorzubereiten.

Demografische, gesellschaftliche und kulturelle Dynamik

Die globalen Umweltveränderungen nehmen zu. Die aktuellste weltweite Analyse der globalen Umweltsituation wurde 2005 durch das Umweltprogramm der UNO im Rahmen des «Millennium Ecosystem Assessment» vorgenommen. Danach werden ungefähr 60% der Ökosysteme, wie z. B. Süsswasser, Luft, Klima, welche das Leben auf dem Planeten erst ermöglichen, degradiert oder in nicht nachhaltiger Weise genutzt. Die gegenwärtigen Entwicklungstendenzen deuten darauf hin, dass sich die Situation in den nächsten 50 Jahren noch erheblich verschlechtern könnte. Der Handlungsbedarf im 21. Jahrhundert kann anhand der Klimaveränderungen verdeutlicht werden. Das «Intergovernmental Panel on Climate Change» (IPCC) der UNO und darauf aufbauende Studien gehen davon aus, dass eine Beschränkung des durchschnittlichen globalen Temperaturanstieges auf 2 °C bis 2050

Globale Umweltprobleme verschärfen sich

– was bereits erhebliche Veränderungen des Klimas, der Natur oder der globalen Nahrungsmittelerzeugung nach sich zöge – erhebliche Emissionsreduktionen erfordert. Weltweit müssen die Treibhausgasemissionen vor 2025 ihren Höchststand erreichen und danach bis zum Jahr 2050 um bis zu 50% im Vergleich zum Niveau von 1990 zurückgehen. Von den Industriestaaten werden dabei wesentlich stärkere Abnahmen gefordert (60–80% bis 2050). Die Schweiz ist durch die globalen Umweltveränderungen teilweise direkt betroffen – über schmelzende Gletscher oder steigende Naturgefahren – aber auch indirekt (z. B. Umweltflüchtlinge). Sie wird dadurch sowohl in ihrem innenpolitischen Handeln als auch in der Aussenpolitik herausgefordert.

Herausforderungen für die Schweiz (I): wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhalten

Wettbewerbsfähigkeit
erhalten
Wachstumspolitik
fortsetzen

Die Globalisierung ist für die Schweiz mit Chancen und Risiken verbunden und sie erzeugt Anpassungsgewinner (z. B. multinationale Firmen oder KMU's mit innovativen Produkten; hochqualifizierte Fachleute mit weltweit gefragten Fähigkeiten; Tourismusdestinationen, welche neue Ober- und Mittelschichten in Schwellenländern ansprechen) und Anpassungsverlierer (z. B. Arbeitskräfte aus Branchen, deren Fertigungsprozesse ausgelagert werden; niedrig qualifizierte Personen). Insgesamt konnte die Schweiz bisher wirtschaftlich vom Globalisierungsprozess profitieren und sie wird es auch in Zukunft tun können, wenn sie sich dem permanenten Anpassungsdruck stellt und sich gleichzeitig der Ängste jener annimmt, die als Anpassungsverlierer dastehen, indem sie den Strukturwandel sozial verträglich abfedert. Mit den realisierten und beabsichtigten Liberalisierungsschritten im Telekommunikations- und Postmarkt, der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs (Bahnreformen), mit der Verschärfung des Kartellrechts und mit vielfältigen Massnahmen im Interesse eines verbesserten regulatorischen Umfelds sind wesentliche Schritte eingeleitet, die in den nächsten Jahren eine wichtige Voraussetzung für die Erhaltung der Standortattraktivität darstellen. Neue Reformen wie die Agrarpolitik 2011 und die Unternehmenssteuerreform II werden diese Entwicklung fortführen. Neben der Fortsetzung der Reformpolitik ist auch die Weiterentwicklung der Infrastrukturen, namentlich im Bereich der Erschliessung mit öffentlichem und privatem Verkehr von grosser Bedeutung. Bei all diesen Bemühungen wird es wichtig sein, wie die Zielkonflikte, die dabei teilweise mit anderen Politikbereichen bestehen (zum Beispiel Umweltbelastung, Lebensqualität in den Städten, Grundversorgung in den Randgebieten, soziale und politische Stabilität, Arbeitslosigkeit), zukunftsorientiert gelöst werden können. Der Finanzsektor ist eine wichtige Stütze der Schweizer Volkswirtschaft. Er ist eingebettet in ein dynamisches, internationales Umfeld. Dieser Tatsache ist mit einer aktiven und vorausschauenden Finanzplatzpolitik Rechnung zu tragen. Die Schweizer Finanzindustrie muss verlässliche Rahmenbedingungen vorfinden, damit sie im internationalen Wettbewerb längerfristig bestehen kann. Wichtig sind dabei eine sachgerechte Regulierung und eine wirksame Aufsicht, die für den Finanzstandort Schweiz wie ein Gütesiegel wirken.

Produktivität dank
Möglichkeiten der Wissens-
gesellschaft erhöhen

Für die Attraktivität des Standortes Schweiz wird die hohe Produktivität der Arbeitskräfte ein ausschlaggebender Faktor bleiben. Dieser Vorteil muss jedoch immer neu errungen werden. Gut ausgebildete, motivierte Fachkräfte, innovative Technikerinnen und Wissenschaftler sowie kompetente Dienstleistungsangestellte tragen zur Attraktivität des Standortes für potenzielle Investoren bei. Neben den fiskalischen Vorzügen eines Standortes liegen in dem an die Köpfe gebundenen Know-how sowie in der kulturellen Vielfalt Möglichkeiten, Profil und Einzigartigkeit zu gewinnen. Nur so kann eine vorteilhafte Positionierung des Standortes in den weltweiten Wertschöpfungsketten erreicht werden. Das Bildungssystem ist als zentraler Erfolgsfaktor hervorzuheben, auf allen Stufen – vom Kindergarten bis zur Hochschule – ist es laufend qualitativ zu verbessern. Notwendig sind dabei auch Strukturreformen bei den Universitäten und Fachhochschulen, wo noch beträchtliche Rationalisierungspotenziale bestehen, die es durch eine bessere Aufgabenteilung zwischen und innerhalb der Hochschulen auszuschöpfen gilt. Auch ein vielfältiges kulturelles Angebot gehört zu den Attraktionen eines Wirtschaftsstandortes. Neben dem Beitrag zur Wohlfahrt und Lebensqualität der Bevölkerung übt ein qualitativ hochstehendes Kulturangebot und eine vielfältige, gepflegte Kulturlandschaft auch einen günstigen Einfluss auf die Standortwahl von Wirtschaftsunternehmen aus.

Zusätzlich zur fortschreitenden technologischen Entwicklung sowie zur Fortsetzung der internationalen Arbeitsteilung wird mittelfristig der demografische Wandel den Schweizer Arbeitsmarkt herausfordern. Angesichts der demografischen Perspektiven muss der Staat die Rahmenbedingungen schaffen, damit die Arbeitsmarktbeteiligung der Bevölkerung möglichst hoch ist. Eine Zielgruppe stellen ältere Arbeitskräfte dar. In den letzten Jahren waren Tendenzen zu einem frühzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben auszumachen. Sollte sich dieser Trend auf breiter Front durchsetzen, würden die Probleme aufgrund der demografischen Alterung grösser. Eine zweite Zielgruppe sind Personen mit Erziehungsaufgaben, welche diese nicht oder nur schwer mit einer beruflichen Tätigkeit verbinden können. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist u. a. durch Sicherstellung familienexterner Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Schul- und Vorschulalter oder durch familienfreundlichere Arbeitsbedingungen zu erreichen. Eine dritte Zielgruppe sind Personen und Haushalte, deren Haushaltseinkommen nicht ausreicht, um das Existenzminimum zu erreichen. Im Jahr 2005 waren 4,2% der Beschäftigten so genannte «Working poor». Die Herausforderung bezüglich dieser Gruppe besteht darin, die Einkommenssituation der Betroffenen zu verbessern, ohne jedoch die Anreize, weiterhin einer Erwerbsarbeit nachzugehen, zu unterlaufen.

Einkommen und
Beschäftigung sichern

Die wirtschaftliche Entwicklung wird wohl von neuen Erkenntnissen getrieben, gleichzeitig aber auch vom steten Wandel der Märkte geprägt. Die rechtliche Umsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien und die internationale Öffnung sind zentral dafür, dass in der Schweiz die strukturellen Anpassungen zeitgerecht erfolgen, die es zur laufenden Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes braucht. Durch das dynamische Umfeld herausgefordert sind in erster Linie die Unternehmen, aber auch ihre Mitarbeitenden. Sie haben in weitgehender Eigenverantwortung die Signale, wohin der wirtschaftliche Wandel zielt, aufzunehmen und in geeignete Entscheide zur Unternehmensstrategie, aber auch zur Arbeitsplatzwahl und beruflichen Weiterqualifikation umzusetzen. Ein Motor dieser Entwicklungen ist, dass sich nach der Erzeugung von Waren nun auch die Erbringung von Dienstleistungen zunehmend auf zumindest europaweit integrierte Märkte einzustellen hat. So werden insbesondere auch in Sektoren, die traditionell dem staatlichen und parastaatlichen Bereich zugeordnet waren, weitere Marktöffnungen erfolgen. Zumindest wird eine vermehrte Steuerung des Ressourceneinsatzes durch Schaffung wirtschaftlicher Anreize Platz greifen.

Wandel der Märkte als
Motor der Entwicklung

Vor dem Hintergrund der (globalen) Umweltherausforderungen sollten über die Vermittlung von Anreizen und durch die Entwicklung geeigneter Rahmenbedingungen verstärkte Innovationsimpulse für eine Modernisierung der Wirtschaft auf ökologischer Basis ausgehen. Veränderungen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik gehören dafür zu den wirksamsten Massnahmen. Ein Hauptanfordernis ist die Einführung der tatsächlichen Kosten für Energie, Mobilität, Entsorgung, Raum- und Ressourcenverbrauch, indem direkte und indirekte Subventionen abgebaut und die externen Kosten internalisiert werden. Durch Kostenwahrheit entstehen Anreize zur Steigerung der Umwelteffizienz, womit sich auch Kosten einsparen lassen. Und der technische Fortschritt wird in die Richtung von nachhaltigen Produkten und Prozessoptimierungen gelenkt. Umwelttechnologie und Umweltmärkte bieten wirtschaftliche Potenziale, die im 21. Jahrhundert aller Voraussicht nach an Bedeutung gewinnen werden.

Marktprinzip und Kosten-
wahrheit verankern

Das strukturelle Gleichgewicht des Bundeshaushaltes ist langfristig nicht gesichert. Strukturelle Reformen im gesamten Spektrum der Bundesaufgaben sind weiterhin erforderlich. Zum Teil sind solche bereits beschlossen und in Umsetzung begriffen – so die Armeereform, die Neuausrichtung der Agrarpolitik und die Bahnreform. Um die Bundesfinanzen dauerhaft zu stabilisieren, muss die nach wie vor hohe Ausgabendynamik jedoch weiter abgebremst werden. Für die Stabilisierung des Bundeshaushalts entscheidend ist dabei die weitere Entwicklung bei der sozialen Wohlfahrt. Dieser Bereich weist seit Jahren die stärksten Zuwachsraten auf und dürfte ohne Gegenmassnahmen bereits in zehn Jahren 40% der Bundesausgaben in Anspruch nehmen (2005: 31%), was für andere Aufgaben mit erheblichen Verdrängungseffekten verbunden ist. Notwendig ist eine längerfristige Betrachtung in der Finanzpolitik. Eine über vier Jahre sich erstreckende Finanzplanung reicht nicht aus. Längerfristige Entwicklungsszenarien sollen Entwicklungstendenzen in einzelnen Aufgabengebieten, wie zum Beispiel die Auswirkungen der

Wirtschaften der öffent-
lichen Hand nicht
auf Kosten zukünftiger
Generationen

demografischen Alterung oder den Klimawandel mit ihren finanziellen Folgen sowie mögliche Steuerungs- und Korrekturmassnahmen aufzeigen und so die Voraussetzung für eine vorausschauende Steuerung schaffen. Die zentrale Herausforderung für die Finanzpolitik besteht darin, den Verschuldungstrend dauerhaft zu brechen, gleichzeitig aber zu verhindern, dass fehlende oder fehlgeleitete Investitionen und ungenügende Präventionsmassnahmen, etwa im Gesundheits- oder Umweltbereich, ihrerseits nachkommenden Generationen finanzielle Lasten aufbürden.

Herausforderungen für die Schweiz (II): gesellschaftliche Kohäsion sicherstellen

Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen erhalten

Der Altersquotient, (65-Jährige und Ältere im Verhältnis zu den 20- bis 64-Jährigen) wird im Laufe der kommenden Jahrzehnte gemäss dem mittleren Szenario zur Bevölkerungsentwicklung des BFS von 25,7% (2005) auf 50,9% im Jahr 2050 ansteigen. Das heisst, wenn bisher ein älterer Mensch auf vier Personen im erwerbsfähigen Alter kam, wird in Zukunft ein älterer Mensch auf zwei Personen im erwerbsfähigen Alter kommen. Die demografische Entwicklung verlangt, dass wir uns auf eine «Gesellschaft der vier Generationen» einstellen. Die Politik muss künftig vermehrt solche Reformen verfolgen, die die Generationenbeziehung insgesamt in all ihren Aspekten stärken. Das System der sozialen Sicherheit und die Sozialpolitik werden voraussichtlich mittel- und langfristig in mehrfacher Hinsicht herausgefordert. Es gilt die Alterssicherungssysteme an die demografische Entwicklung sowie an eine wachsende Vielfalt des Übertritts von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand (Flexibilisierung) anzupassen, ohne dabei zukünftigen Generationen spürbar zusätzliche finanzielle Lasten zu auferlegen. Im Weiteren ist eine zunehmende Invalidisierung zu vermeiden, ganz besonders unter den Jungen sowie aufgrund psychischer Indikationen. Bei sich individualisierenden Familienformen müssen sowohl die Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit verbessert als auch jene neuartigen Risiken besser abgedeckt werden, die aus instabileren Familienbeziehungen erwachsen. Alternative Reformkonzepte müssen die individuelle Verantwortung und Prävention bzw. Vorsorge einschliessen. Gleichzeitig drängt sich eine verstärkte Koordination auf zwischen Leistungen aus der Sozialhilfe und den Sozialversicherungen einerseits und den übrigen staatlichen Dienstleistungen andererseits. Die Sozialpolitik i. e. S. muss dabei systematischer mit der Arbeitsmarkt-, Ausländer-, Gesundheits-, Wohnungs-, Familien-, Bildungs- und Steuerpolitik abgestimmt werden, wenn man gezielter als bisher verhindern will, dass gewisse Personenkreise in eigentliche Armuts- und Desintegrationsfallen geraten.

Integration vorantreiben

Zusätzlich zu den soeben genannten Aspekten der sozialen Kohäsion ergeben sich weitere Integrationsherausforderungen. Das soziale Auseinanderdriften und die Pluralisierung der Lebensentwürfe stellen den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf die Probe. Diese Herausforderungen bieten aber auch Potenzial für Innovation. Das Ziel kann nicht in der (Wieder)-Herstellung einer homogenen Gesellschaft liegen, muss aber über die Sicherung des gesellschaftlichen Friedens hinausreichen, was neben dem wechselseitigen Respekt auch ein wechselseitiges Interesse zwischen den gesellschaftlichen Gruppen voraussetzt. Von vorrangiger Bedeutung ist dabei die Integration der Migrationsbevölkerung, aber auch die Gleichbehandlung der Minderheiten und eine Verbesserung der Gleichstellung von Mann und Frau. Die gegenseitige Kenntnis und Achtung der in der Schweiz gelebten Kulturen und Lebensformen ist von entscheidender Bedeutung für den Zusammenhalt des Landes. Es gilt in erster Linie, die Ursachen mangelnder Integration rechtzeitig zu identifizieren und wirksam zu bekämpfen. In zweiter Linie müssen die Folgen mangelnder oder sogar gescheiterter Integration gemildert und ihre Folgekosten minimiert werden: Bei geringer sozialer und beruflicher Integration besteht ein erhöhtes Risiko von Arbeitslosigkeit, Armut, Krankheit, Sucht und Kriminalität, wie auch umgekehrt diese Risikofaktoren eine Verfestigung der Desintegration bewirken können. Um in Zukunft solche negativen Spiralen der Desintegration möglichst zu vermeiden, muss der Staat günstige Rahmenbedingungen für Chancengleichheit und diskriminierungsfreie Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben schaffen. Wichtige Faktoren für eine erfolgreiche soziale Integration sind präventive Ansätze wie frühkindliche Förderung, Sprachförderung, besondere Programme für den Übergang von Schule zu Beruf, Programme für wenig

Qualifizierte, sowie zielorientierte Massnahmen, die v. a. sozial schwachen Familien mit Migrationshintergrund konkrete Hilfe zur Selbsthilfe im Alltag bieten. Der Gewaltprävention kommt eine besondere Bedeutung in der Integrationsförderung zu. Es braucht jedoch noch weitergehende Anstrengungen, welche dem Verstehen gesellschaftlicher Grundwerte, die unabhängig von Sprache, Kultur, Raum und Zeit zu gelten haben, dienen (z. B. verstärkte politische Partizipation der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger bis hin zum Ausländerstimmrecht auf kommunaler Ebene, was in besonderem Masse bewusstes Einüben von Föderalismus und direkter Demokratie als institutionellem Rahmen ermöglichen würde). Kultur und Bildung fallen hierbei eine Schlüsselrolle zu.

Während der Gesundheitszustand der Schweizer Bevölkerung, gemessen an Lebenserwartung und Sterblichkeitsrate, noch nie so gut war wie heute, ist im Gegensatz dazu eine Zunahme von chronischen Krankheiten auszumachen, namentlich als Folge von Übergewicht (Diabetes, Herz-Kreislaufkrankungen), Tabakrauchen (Krebs, Lungenprobleme) und anderen Suchtproblemen sowie psychischen Problemen, z. B. aufgrund von grösseren Arbeitsbelastungen oder verwandten gesundheitsschädlichen Arbeitsbedingungen. Die Gesundheitsversorgung war bisher zu exklusiv auf die kurative (heilende) Medizin ausgerichtet. Demgegenüber muss künftig der allgemeine Gesundheitszustand der Bevölkerung im Zentrum des Interesses stehen. Das Gewicht sollte daher in Zukunft auf die Krankheitsprävention und die Gesundheitsförderung verlagert werden. Die Kosten der Krankenversicherung konnten noch nicht stabilisiert werden. Entscheidend sind daher Reformen, welche zielgenauer die Bedürfnisse in einer sich wandelnden Gesellschaft befriedigen, und welche einerseits die Effizienz und den Wettbewerb und andererseits die Qualität im Gesundheitswesen sicherstellen. Insbesondere sind sämtliche Anreize zu eliminieren, die zu einer Mengenausweitung medizinischer Leistungen beitragen, ohne dass dies durch zusätzliche Bedürfnisse in einer alternden Gesellschaft gerechtfertigt erscheint.

Gesundheit präventiv und effizienter fördern

Für ein mehrsprachiges, gesellschaftlich und konfessionell heterogenes Land wie die Schweiz sind kulturelle und gesellschaftliche Werte, teilweise vermittelt über das Bildungswesen, eine wichtige Grundvoraussetzung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, weil sie Identifikationsmöglichkeiten liefern können. Das Gleichgewicht zwischen den Sprachgemeinschaften, verbunden mit der gegenseitigen Anerkennung unterschiedlicher Kulturen, ist eine wichtige Voraussetzung für die Erhaltung des sozialen Friedens. Verschiedene Entwicklungen beinhalten das Risiko eines Auseinanderdriftens der Sprachgemeinschaften. Die über die Schweizer Grenzen hinweg existierenden Regionen, die zugleich sprachlich-mentalitätsmässig als auch sozioökonomisch definiert sind, üben eine starke Kraft aus, welche die Gefahr in sich trägt, dass spezifisch schweizerische Identitäten immer schwächer und die von aussen bestimmten kulturellen (Vor-)Bilder immer dominanter werden. Das Verhältnis der vier Sprachgemeinschaften würde künftig vor allem dann belastet, wenn die Wirtschaftsentwicklung in den entsprechenden Gebieten sehr unterschiedlich verlaufen sollte, oder wenn der Bund Entscheidungen treffen würde, die Landesgegenden oder Sprachgruppen einseitig benachteiligen würden. Gesamtschweizerische Solidarität, ein lebendiger Föderalismus und landesweite Kulturprojekte sind geeignet, den kulturellen und ökonomischen Fliehkräften entgegenzuwirken und den nationalen Zusammenhalt zu stärken.

Bildung, Kultur und gesellschaftliche Werte fördern

Herausforderungen für die Schweiz (III): die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft erhalten

Um die anthropogene Störung des Klimasystems entscheidend abzuschwächen, bedarf es einer Stabilisierung der Treibhausgas-Konzentrationen in der Atmosphäre. Bis 2050 müssen nach Einschätzung der Klimawissenschaft die weltweiten Treibhausgasemissionen bis zu 50% und diejenigen der Industriestaaten um 60–80% unter das heutige Niveau gesenkt werden. Die mit dem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum verbundenen Emissionszunahmen in Entwicklungs- und namentlich in Schwellenländern stellen dabei eine besondere Herausforderung dar, die nur mit der Unterstützung von industrialisierten Ländern u. a. im Bereich der Technologiekooperation bewältigt werden kann. Denn der wach-

Belastungen der natürlichen Umwelt senken

sende Rückgriff auf Kohle als Brennstoff z. B. in China könnte den Beitrag der entwickelten Länder zur CO₂-Reduktion mehr als aufheben. Zusätzlich zu den Anstrengungen zur Emissionsreduktion sind auch Massnahmen zur Anpassung an die Klimaänderung nötig. Neben diesem globalen Schlüsselthema ist auch anderen Umweltbelastungen wie Gewässerbelastungen durch chemische Verbindungen und Hormone, Luftbelastung durch Feinstaub, Bodenverunreinigungen durch Schwermetalle sowie Belastungen durch Lärm weiterhin die notwendige Beachtung zu schenken.

Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen senken

Die schweizerische Endenergienachfrage wird zu rund 70% aus fossilen Energieträgern gedeckt. Neben der Klimaproblematik könnte damit in den kommenden Jahrzehnten auch ein Versorgungsproblem verbunden sein. Die Wahrscheinlichkeit einer Verknappung, bzw. einer zunehmenden Verteuerung in der Zukunft steigt, insbesondere als Folge der rasch steigenden Nachfrage von Schwellenländern wie China und Indien. Auch liegen die verbleibenden Vorkommen von Öl und Gas grossenteils in politisch instabilen Weltregionen. Neben dem Energieverbrauch ist auf den Boden als weitere gefährdete Ressource zu verweisen. Die besiedelte Fläche nimmt immer noch stärker zu als die Bevölkerung. Das anhaltende Wachstum der Siedlungsfläche pro Kopf der Wohnbevölkerung äussert sich in einem Wachstum der Siedlungsgebiete und einer fortschreitenden Zersiedelung der Landschaft und erschwert eine ressourcenschonende Organisation des Verkehrs sowie die Erhaltung und Weiterentwicklung der Siedlungsqualität. Dadurch ergeben sich auch Nachteile im internationalen Standortwettbewerb.

Erneuerbare Ressourcen und Naturräume nachhaltig nutzen

Es zeichnet sich ab, dass die Ansprüche der Gesellschaft an die Leistungen des Waldes als einer der wichtigsten erneuerbaren Ressourcen des Landes steigen werden, beispielsweise zur Anrechnung als CO₂-Senke. Als Trend ist auch erkennbar, dass die steigenden Energiepreise sowie der Bau von Grosssägereien die Nachfrage nach Holz ansteigen lassen werden. Die Trendumkehr bei der Nutzung der Wälder wird den Druck auf die Biodiversität wieder ansteigen lassen. Die Entwicklung der biologischen und landschaftlichen Vielfalt wird von der Zersiedelung der Landschaft, dem steigenden Flächenverbrauch und der Intensivierung des Nutzungsdrucks insbesondere in Landwirtschaft und Tourismus geprägt sein. Die Landschaft der Schweiz war vor allem in den letzten Jahrzehnten zahlreichen Veränderungen unterworfen, die sich in unzähligen kleinen, kaum beachteten Schritten vollzogen haben und naturnahe Räume nahezu vollständig auf die Gebiete der Hochalpen, auf Grenzertragsflächen der Land- und Forstwirtschaft und in geschützte Gebiete verdrängt haben.

Risiken aus Naturgefahren vermindern

Die durch Naturgefahren bedingten Schäden haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten vervierfacht. Die Intensivierung der Nutzung in potenziellen Gefahrengebieten und die erhöhte Verletzbarkeit von Bauten und Anlagen (wertvollere eingelagerte Güter, Produktionsanlagen etc.) sind Ursachen für diese Zunahme. Ein weiterer Grund ist in der Klimaentwicklung zu suchen. Auch in Zukunft ist mit weiteren Extremereignissen zu rechnen. Bis in wenigen Jahren sollen flächendeckend Gefahrenkarten verfügbar sein, die zeigen, wo in der Schweiz Siedlungen von Hochwasser, Lawinen, Rutschungen oder Felsstürzen bedroht sind. Diese Gefahrenkarten dienen u. a. als Basis für die Entscheidung, auf welche Nutzungen gefährdeter Gebiete verzichtet werden sollte. Die raumplanerische Umsetzung wird von den Kantonen und Gemeinden grosse Anstrengungen verlangen.

Herausforderungen für die Schweiz (IV): internationale Beziehungen stärken und Sicherheit gewährleisten

Beziehungen zu Europa vertiefen

Die bilateralen Verträge mit der EU und die flankierenden Massnahmen sind für die wirtschaftspolitische Entwicklung der Schweiz von grosser Bedeutung. Mit deren kontinuierlicher Anpassung an neue Bedürfnisse sowie der eigenständigen Politik der Schweiz kann gegenwärtig die bestmögliche Wahrung der Interessen der Schweiz in ihrem Verhältnis zur EU weitgehend erreicht werden. Damit die Schweiz ihre Ziele auch inskünftig erreichen kann, muss sie im Rahmen der bilateralen Verträge weiterhin über einen genügenden Handlungsspielraum verfügen, und das Interesse der EU an bilateralen Lösungen mit der Schweiz muss vorhanden bleiben. Die permanente Überprüfung und Verbesserung der schweizerischen Europapolitik und ihres Instrumentariums stellt eine zentrale Heraus-

forderung dar. Der europäische Integrationsprozess wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren derart weiterentwickeln, dass sich die Frage einer verstärkten Annäherung noch vermehrt stellen wird. Vorteile der zusätzlichen Mitsprachemöglichkeiten auf europäischer Ebene müssen dabei mit Veränderungen bei der autonomen Entscheidungskompetenz abgewogen werden, was insbesondere die direktdemokratischen Elemente, den föderalistischen Aufbau, die Finanzordnung sowie die Wirtschafts- und die Landwirtschaftspolitik betreffen wird. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, dass im Falle eines Nicht-Beitritts die autonome Entscheidungskompetenz der Schweiz in verschiedenen Bereichen faktisch weiter sinken dürfte.

Die Rolle des Nationalstaates wandelt sich, und es entsteht eine multilaterale Gouvernanz. Die internationalen institutionellen Regelwerke auf globaler Ebene in den Bereichen Wirtschaft / Finanzen (Welthandelsorganisation WTO, Weltbank, Internationaler Währungsfonds IWF), Umwelt (multilaterale Umweltabkommen) und Soziales (z. B. internationale Arbeitsorganisation ILO) entwickeln sich unterschiedlich. Während ersteres z. B. dank den Streitschlichtungs- und Sanktionsmechanismen im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO über die grösste Verbindlichkeit und Durchschlagskraft verfügt, sind die internationalen Umwelt- und Sozialordnungen vergleichsweise schwach, heterogen und zersplittert. Eine vermehrte Kohärenz und Gleichstellung der institutionellen multilateralen Pfeiler ist anzustreben. Seit ihrem Beitritt im Jahr 2002 nutzt die Schweiz die neuen Handlungsspielräume in der UNO zur Wahrung ihrer Interessen und zur Förderung ihrer aussenpolitischen Ziele. Die Schweiz hat ein grosses Interesse an einer universellen, durch das internationale Recht bestimmten, friedlichen und freiheitlichen Weltordnung. Die UNO ist einzigartig legitimiert und das wichtigste globale Forum, in dem die Staaten ohne thematische Begrenzung gemeinsame Probleme behandeln können. Die Schweiz hat deshalb ein Interesse daran, sich weiterhin für Reformen einzusetzen, die die Organisation stärken und einen effizienten Einsatz der Mittel sichern.

UNO und universellen Rechtsrahmen stärken

Ein konventioneller militärischer Angriff gegen die Schweiz ist auf absehbare Zeit unwahrscheinlich. Die Analyse der Sicherheit der Schweiz ist geprägt durch den internationalen Terrorismus, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (im schlimmsten Fall an terroristische Organisationen) und die grenzüberschreitenden Auswirkungen regionaler Konflikte und «gescheiterter Staaten» (Basen für terroristische Organisationen, Flüchtlingsströme etc.). Der Sicherheitsbegriff ist umfassender und integral zu verstehen, die Wahrung von Sicherheit als nationale und internationale, zivile und militärische Verbundaufgabe zu betrachten. Da die Gefahren insgesamt diffuser und komplexer geworden sind, erfordert die Sicherheitspolitik eine breitere Befassung als früher.

Sicherheit in diffuser werdendem Umfeld erhalten

Armut und Ungleichheit bleiben die Schlüsselprobleme der Nord-Süd-Beziehungen. Sie sind die Ursachen vieler weltweiter Risiken und gefährden Frieden und Sicherheit innerhalb und zwischen den Staaten. Unter den Bedingungen der Globalisierung hat sich in den letzten Jahren die Agenda der Entwicklungspolitik beträchtlich erweitert. Die Abstimmung mit der Aussen-, Sicherheits-, Handels-, Finanz-, Agrar-, Umwelt-, Menschenrechtspolitik wird vordringlich. Die Millennium-Entwicklungsziele aus dem Jahr 2000 werden als Eckpunkte einer menschenrechtlich und ökologisch geprägten Weltordnung betrachtet. Die Millennium-Entwicklungsziele verpflichten die reichen wie die armen Länder, alles daran zu setzen, um die Armut zu beseitigen, die menschliche Würde und die Gleichberechtigung zu fördern, sowie Frieden, Demokratie und ökologische Nachhaltigkeit zu verwirklichen. Mit messbaren Zielen sind alle Länder und internationalen Organisationen zum Handeln aufgefordert. Alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben sich verpflichtet, diese Ziele bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Am «Millennium +5»-Gipfel im Jahr 2005 wurden die Schwerpunkte der internationalen Politik in drei Handlungsfeldern erneut bestätigt: Entwicklung (Millennium-Entwicklungsziele), Sicherheit (entwicklungsförderliche Sicherheitspolitik) und Menschenrechte (Einhaltung von Minimalstandards).

Armut wirkungsvoll bekämpfen

Herausforderungen (V): Handlungsfähigkeit von Staat und Institutionen sicherstellen

Der zunehmenden Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik Rechnung tragen

Die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft führt zu einer engeren Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik. Der Vernetzungsgrad und die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Staaten und Gesellschaften sind mittlerweile so hoch, dass es praktisch keinen Politik- und Lebensbereich ohne Auslandsberührung mehr gibt. Die Abgrenzung von «Innen» und «Aussen» verwischt sich, und es wird immer wichtiger, die nationalen Interessen im internationalen Umfeld einzubringen. Entsprechend steigen auch die Anforderungen an die Kohärenz und die Koordination in der Interessenwahrung. Dabei stellen sich grundlegende Fragen zur Aufgabenteilung sowie zu den Mechanismen des Informationsaustausches und zur Koordination zwischen den sektoralen Aussenpolitiken und der Politik des Aussendepartements. Aber auch zur Abstimmung des verstärkten aussenpolitischen Engagements zwischen dem Bund und weiteren engagierten Akteuren wie den Kantonen, der Privatwirtschaft oder Nichtregierungsorganisationen. Die sich vervielfältigenden aussenpolitischen Aktivitäten erfordern bessere Koordination und Transparenz bei der Budgetierung und Finanzierung. Mit der wachsenden Bedeutung von multilateralen Entscheidungsgremien und internationalen politischen Prozessen wächst zudem auch der Ruf nach einer demokratischen Legitimierung internationaler Entscheide.

Föderalismus weiterentwickeln

Parallel zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) finden weitere Aufgabenverschiebungen statt: Zentralisierungen (z. B. Hooliganismus, Straf- und Zivilprozessordnung), vermehrte Zusammenarbeit der Staatsebenen bzw. gemeinsame Aufgaben (z. B. in Bildung, Gesundheit und Polizei) sowie vermehrte interkantonale Zusammenarbeit (z. B. Lotterien und Wetten). Die mit NFA verstärkte interkantonale Zusammenarbeit bietet zudem die Möglichkeit, Erfahrungen über vertiefte regionale Zusammenarbeitsformen zu sammeln. Die Entwicklung des schweizerischen Föderalismus steht in einem Spannungsverhältnis verschiedener Werte: Betonung des föderalen Wettbewerbs, der Steuer- und Standortkonkurrenz sowie der Werte des «föderalistischen Labors» einerseits und Ruf oder Bedarf nach Vereinheitlichung oder vermehrter horizontaler Zusammenarbeit bzw. Harmonisierung andererseits (z. B. weniger Steuerkonkurrenz, Ruf nach Harmonisierung der Schulsysteme, einheitliche Massstäbe in der Raumordnungs- und Umweltpolitik, Förderung der schwachen Regionen sowie der Randregionen, Teilvereinheitlichung des öffentlichen Beschaffungswesens). Viele Kräfte drängen auf eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sowie auf interkantonaler Ebene, nicht zuletzt die Mitwirkung bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts und dessen Umsetzung, z. B. im Rahmen des Assoziierungsabkommens zu Schengen und Dublin. Viele Herausforderungen können nur bewältigt werden, wenn Bund, Kantone und Gemeinden ihre Aktivitäten auf einander abstimmen. Ein koordinierter Einsatz mehrerer Staatsebenen ist allerdings sehr anspruchsvoll und führt immer wieder zu schwierigen Fragen, wie z. B.: Welche Staatsebene ist zuständig? Wie kann die demokratische Mitwirkung der Parlamente und des Volkes optimal sichergestellt werden? Wie kann die Zusammenarbeit möglichst den Anliegen der Wirtschaftlichkeit genügen? Zur Beantwortung dieser Fragen werden weitere Reformen des Föderalismus zu prüfen sein. Zu denken ist dabei insbesondere an weitere Aufgabentflechtungen, neue Organe und Strukturen der Zusammenarbeit, eine stärkere interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Zentralisierungen und Gebietsreformen sowie die Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben.

Fazit

Kohärenz, Koordination und Langfristorientierung

Es zeigt sich je länger desto mehr, dass mit dem Prozess der Globalisierung und den damit verbundenen Herausforderungen weitergehende Bemühungen für eine zukunftsorientierte Politikabstimmung an Bedeutung gewinnen werden. Eine zentrale Herausforderung für die Schweiz besteht darin, dass die globale Entwicklungsdynamik sie einem zunehmenden internationalen Standortwettbewerb aussetzt und erhöhte Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit in Wirtschaft, Gesellschaft und Institutionen stellt. Eine Kernfrage betrifft dabei den Umgang mit jenen Menschen, die als Verliererinnen und Verlierer der Anpassungs- und Integrationsprozesse gelten, und die damit verbundene Fähigkeit, die

innere Kohäsion sicherzustellen. Die gesellschaftliche Kohäsion wird auch durch die demografische Alterung und die komplexer werdenden Integrationsfragen (wertebezogene Pluralisierung, Immigration) herausgefordert. Die Bestrebungen, die Umweltqualität zu verbessern und gleichzeitig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu steigern, sind noch ungenügend aufeinander abgestimmt. Trotz umweltpolitischer Fortschritte ist das wirtschaftliche Wachstum insgesamt immer noch mit einer Zunahme des Umwelt- und Ressourcenverbrauchs verbunden. Angesichts der zunehmenden Verflechtung von nationalen und internationalen Entwicklungen steigen in Zukunft auch die Anforderungen bezüglich einer Abstimmung von Innen- und Aussenpolitik. Voraussetzungen für eine kohärente und langfristig orientierte Politik sind die systematische Ermittlung und Beachtung von Fern- und Langfristwirkungen staatlichen Handelns, ein noch vermehrter Wechsel von einem sektoriell orientierten Denken und Handeln zu einer stärker querschnittsorientierten Betrachtung, und die weitere Verbesserung der ämter- und departementsübergreifenden Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung sowie mit Kantonen, Gemeinden und weiteren relevanten Akteurgruppen.

2. Analyse der Politikbereiche des Bundes Grundlage für die Herausforderungen 2007–2011

2.1 Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit

Wirtschaftspolitik und Standortattraktivität

Die zunehmende Globalisierung der Weltwirtschaft birgt viele Chancen. Sie stellt jedoch auch eine besondere Herausforderung für die Politik dar, da sie sich politisch der Gestaltung durch einzelne Staaten oftmals in erheblichem Mass entzieht (→ **Anhang 1**). Es stellt sich die Frage, ob die schweizerische Politik und Gesellschaft für die Herausforderungen des globalen Wandels ausreichend gerüstet ist. Diese Frage nach der Anpassungsfähigkeit wurde nicht zuletzt vor dem Hintergrund der langjährigen Wachstumsschwäche der Schweiz vor einiger Zeit aufgeworfen¹ und unter anderem am Beispiel der Agrarpolitik illustriert. Um den Wohlstand in Zukunft wieder vermehrt steigern zu können, sind jedenfalls gleich wie in allen andern Staaten der strukturelle Wandel voranzutreiben, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sicherzustellen, die Standortqualität zu fördern, die aussenwirtschaftliche Öffnung zu erweitern und die Arbeitsmarktflexibilität zu wahren.

Wirtschaftliche Reformen

Bei den Determinanten des Wachstums büsst die Schweiz langsam ihren Vorsprung gegenüber anderen Industrieländern ein. Bei einzelnen dieser Wachstumsdeterminanten wird die Schweiz heute bereits von anderen, kleinen europäischen Staaten im Niveau übertroffen. Um ihre günstige Wohlstandsposition langfristig zu halten, braucht es folglich Reformen in Staat und Wirtschaft. Teilweise kann dabei auf Erfahrungen von Staaten abgestellt werden, die heute eine höhere Wachstumsdynamik aufweisen.²

Für das Wohlstandsniveau und dessen Entwicklung im Zeitablauf ist die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung ausschlaggebend. Neben der Sachkapitalbildung und der Qualifikation der Arbeitskräfte spiegelt sich darin vor allem auch die wirtschaftliche Umsetzung technologischer und organisatorischer Neuerungen wider. Soll die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in einer Weise gesteigert werden, dass das hohe Reallohniveau zumindest aufrechterhalten und wenn möglich gesteigert werden kann, so ist dies nur über eine Verbesserung der Produktivität der gesamten Wirtschaft möglich. Nach Massgabe ihrer spezifischen Stärken muss die schweizerische Volkswirtschaft bestrebt sein, optimal von den Spezialisierungs- und Austauschmöglichkeiten zu profitieren, die die Weltwirtschaft bietet. Sie muss zudem bemüht sein, den im Rahmen der Globalisierungsprozesse und des Voranschreitens der europäischen Integration zunehmend international mobilen Produktionsfaktoren (Kapital, hochqualifizierte Arbeitskräfte, technisches Know-how), die einen Beitrag zur Produktivität der standortgebundenen Faktoren (Boden, qualifizierte und weniger qualifizierte Arbeit, Infrastrukturanlagen, rechtliche, gesellschaftliche und ethische Normen) leisten, attraktive Standortbedingungen zu bieten. Standortattraktivität ist somit nicht identisch mit Wettbewerbsfähigkeit, bildet jedoch einen wichtigen Bestimmungsfaktor der letzteren.

Mit den realisierten und beabsichtigten Liberalisierungsschritten im Telekommunikations- und Postmarkt, der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs (Bahnreformen) (→ **Verkehrspolitik**), mit der Verschärfung des Kartellrechts und mit vielfältigen Massnahmen im Interesse eines verbesserten regulatorischen Umfelds sind wesentliche Schritte eingeleitet, deren Umsetzung in den nächsten Jahren eine wichtige Voraussetzung für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit darstellt. Hervorzuheben ist auch das Inkrafttreten der bilateralen Abkommen mit der EU. Die Wachstumseffekte dieser Abkommen sollten in den nächsten Jahren zunehmend spürbar werden.³ Neue Reformen wie die Agrarpolitik 2011, die Unternehmenssteuerreform II und die anderen Massnahmen des Wachstumspakets des Bundesrates werden diese Entwicklung fortführen.

Weite Teile des grenzüberschreitenden Warenverkehrs sind heute liberalisiert, nicht jedoch der Agrarhandel. Nicht nur mit Blick auf ein Gelingen von Verhandlungsrunden

Wirtschaftliche Stagnation in den 1990er-Jahren:

Zeichen abnehmender internationaler Wettbewerbsfähigkeit?

Wettbewerbsfähigkeit:

Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit durch Produktivitätssteigerungen

Standortattraktivität für international mobile Produktionsfaktoren wird wichtiger

Eingeleitete Reformen:

Zahlreiche Liberalisierungsschritte sind erfolgt
Zusätzliche Reformen notwendig

im Rahmen der WTO, sondern auch zwecks Vertiefung der bilateralen Abkommen mit der EU und verschiedenen weiteren Staaten (→ **Aussenwirtschaftspolitik, Aussenpolitik**) kommt der Fortsetzung der Agrarreform deshalb eine zentrale Bedeutung zu⁴ (→ **Agrarpolitik**).

Europa- und weltweite Dienstleistungsliberalisierung greift über Finanzmärkte hinaus

Im Zuge der Globalisierung der Kapitalmärkte und der Wirtschafts- und Währungsunion wird der Wettbewerb für Finanzdienstleistungen weiter zunehmen. Aber auch in weiteren Dienstleistungsbranchen wird sich der Trend zur grenzüberschreitenden Öffnung verstärken. Neue Technologien intensivieren die zunehmende internationale wirtschaftliche Vernetzung und erleichtern insbesondere den Austausch von unternehmensbezogenen Diensten und Finanzdienstleistungen. Aber auch vormals geschützte Branchen wie die Infrastrukturdienste werden zunehmend dem grenzüberschreitenden Wettbewerb und privaten Investoren geöffnet. Dabei zeigt der Vergleich des Liberalisierungsstandes in den Dienstleistungsbranchen in der Schweiz mit jenem in der EU,⁵ dass in der zunehmenden Öffnung des Dienstleistungssektors für die Schweiz bedeutende Wachstumspotenziale liegen.

Bei vielen Reformen wird es wichtig sein, wie die Zielkonflikte, die im Rahmen dieser Reformen teilweise mit anderen Politikbereichen bestehen (zum Beispiel Umweltbelastung, Lebensqualität in den Städten, Grundversorgung in der Peripherie, soziale und politische Stabilität, Arbeitslosigkeit) gelöst werden können. (→ **Energie-, Umwelt-, Raumordnungs-, Sozial-, Arbeitsmarktpolitik**). Dabei macht die Integration der Märkte nationale Sonderwege und politische Blockierungen zunehmend problematisch und wirtschaftlich kostspielig.

Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Geld- und Währungspolitik:

Autonome Geldpolitik der Nationalbank weiterhin möglich

Die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion hat sich für die Schweiz bislang nicht zur stabilitätspolitischen Herausforderung entwickelt. Gegen den Franken gezielte Spekulationen blieben aus. Die Unmöglichkeit von Paritätsverschiebungen unter den Staaten der Euro-Zone hat eher zu einer Erhöhung der Währungsstabilität in der Schweiz geführt. Die einheitliche Währung stellt aber für die Wirtschaftsentwicklung in einigen Mitgliedsländern dieser Zone eine grosse Herausforderung dar. Verschiebungen der realen Austauschverhältnisse müssen über eine nach Ländern adäquat differenzierte Dynamik der Preise und Löhne herbeigeführt werden, was nur beschränkt gelingt und die Entwicklung gerade der grossen EU-Länder zusätzlich hemmt. Neben den neuen Anforderungen an das Funktionieren der Produkt- und Arbeitsmärkte stellt auch die Wahrung des Gleichgewichts der öffentlichen Haushalte in vielen europäischen Ländern eine fortbestehende Schwierigkeit dar. Ein gutes und stabiles makroökonomisches Umfeld (tiefe Teuerung, stabile Währung, gesunde öffentliche Finanzen) ist jedoch auch für die Schweiz von besonderer Bedeutung.

Konjunkturpolitik:

Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sinnvoll

In der Schweiz kannte insbesondere der Bund am Anfang der abgelaufenen Legislatur bedeutendere Probleme mit dem Haushaltgleichgewicht. Die Koordination zwischen den Kantonen und dem Bund könnte im Bereich der Stabilitätspolitik verstärkt werden, zum Beispiel durch den Übergang zu konjunkturgerecht ausgestalteten Budgetregeln auf kantonaler und kommunaler Ebene (→ **Verfassung und Institutionen**). Fehlende Statistiken über die regional unterschiedliche Ausprägung der konjunkturellen Entwicklung erschweren jedoch die lokale Umsetzung von Fiskalregeln (wie der auf Bundesebene geltenden Schuldenbremse). Zudem ist die Budgethoheit der Kantone zu wahren. Eine Zusammenarbeit bedarf deshalb einer auf Freiwilligkeit beruhenden Kooperation. Die seit 2003 angewandte Schuldenbremse wird Aufschluss geben, ob und wie weit der Bund unter dieser Rahmenbedingung stabilitäts- und wachstumspolitisch beurteilt die richtigen Entscheide zu treffen vermag (→ **Finanzpolitik**). Eine abschliessende Beurteilung dieses Instruments kann erst nach Ablauf eines oder mehrerer Konjunkturzyklen vorgenommen werden, um einen Vergleich mit der vorgängig angewandten Finanzpolitik zu ermöglichen. Bereits heute sind aber gewisse Auswirkungen der Schuldenbremse sichtbar. So wurden breite Stabilisierungsmassnahmen in sehr kurzer Zeit beschlossen (Entlastungsprogramme 03 und 04). Gleichzeitig wurde eine umfassende Strategie zur nachhaltigen Sanierung des Bundeshaushalts definiert. Die Massnahmen wurden zudem umgesetzt,

obwohl sich die Schweizer Wirtschaft erst in einer konjunkturellen Erholungsphase befand. Dies deutet in Richtung einer antizyklischeren Budgetpolitik.

Die Dynamik an den weltweiten Finanzmärkten ist ungebrochen. Die Ertragsbilanzsaldi der einzelnen Weltregionen beinhalten jedoch weiterhin ein bedeutendes Destabilisierungspotential für die Weltwirtschaft. Die Risiken manifestieren sich insbesondere im US-Ertragsbilanzdefizit, welches 2005 mit 6,5 Prozent des BIP einen neuerlichen Höchststand erreichte. Obschon dieses derzeit relativ problemlos durch Finanzströme aus den Überschussländern (vor allem in Asien) finanziert wird, bleiben abrupte Umschwünge an den internationalen Finanzmärkten, verbunden mit einer ausgeprägten Dollarbaisse, möglich. Ein weiteres Stabilitätsrisiko bilden die hohen Rohstoffpreise. Zwar wurde die rasanten Ölpreishausse der letzten Jahre von der Weltwirtschaft dank gezähmter Inflation und ausgesprochen günstiger finanzieller Rahmenbedingungen (rekordtiefe Zinsen!) bemerkenswert gut verkräftet. Wie dies allerdings im Umfeld steigender Zinsen aussehen wird, bleibt abzuwarten.

Förderung der Standortqualität

Der Standort Schweiz verfügt im internationalen Vergleich weiterhin über gute Voraussetzungen. Namentlich ist auf die hohe Rechtssicherheit, das hohe wissenschaftliche und technologische Wissen, die hohe Qualifikation und Produktivität der Arbeitskräfte, die Effizienz des Managements, die Leistungsfähigkeit des Finanzplatzes, die hohe Lebensqualität, die soziale und politische Stabilität, die niedrigen Kapitalkosten, die geringe Steuer- und Abgabebelastung, die zentrale Lage in Europa mit guter internationaler Verkehrsanbindung und auf das Vorhandensein eines Binnenmarktes mit hoher Kaufkraft hinzuweisen. Allerdings ist mit der Wachstumsschwäche der 1990er-Jahre deutlicher geworden, dass die Dynamik der schweizerischen Volkswirtschaft abgenommen hat.⁶ Der bewussten Pflege der verschiedenen Standortfaktoren (wie fiskalisches Umfeld, Zugang zu Märkten und Wissen, Qualifikation der Beschäftigten, Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten, Nutzung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien, qualitativ hoch stehendes Kulturangebot) kommt deshalb wachsende Bedeutung zu.

Bei zielgemässer Umsetzung der beabsichtigten Massnahmen (Schuldenbremse) dürfte die Schweiz auch mittelfristig attraktive finanzpolitische Rahmenbedingungen anbieten können, ohne durch die angestrebten Sanierungsziele auf der Ausgabenseite andere wichtige Standortfaktoren massgeblich zu beeinträchtigen (→ **Finanzpolitik**). Der verstärkte Standortwettbewerb in der EU – ermöglicht unter anderem durch die gestiegene Kapitalmobilität und den Abbau von Marktzutrittsbarrieren innerhalb der EU – hat dazu geführt, dass die Steuerbelastung eines Standortes als Kostenfaktor beim Investitionsentscheid stärker gewichtet wird. Die gestiegene Kapitalmobilität hat in allen europäischen Ländern zu einer tendenziellen Verlagerung der Steuerlast von den mobilen zu den immobilien Produktionsfaktoren geführt.⁷ Vorteilhaft wirkt sich der Umstand aus, dass die Schweiz unter den OECD-Ländern nach wie vor einen der tiefsten Körperschaftssteuersätze aufweist.⁸ Die EU hat zur Abwehr eines möglichen schädlichen Steuerwettbewerbs einen Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung erarbeitet. Ähnliche Bemühungen sind auch in der OECD im Gang. Zudem wird in der EU die Schaffung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage für die Körperschaftsteuer erwogen.⁹

Die Schweizer Finanzindustrie hat sich in einem innovativen, dynamischen und internationalen Wettbewerbsumfeld zu behaupten. Herausforderungen an den Finanzplatz ergeben sich jedoch nicht nur aus den Marktentwicklungen, sondern auch aus der steigenden Bedeutung des institutionellen Sparens, namentlich die Bewirtschaftung von Vorsorgegeldern durch die staatlichen Sozialwerke, Lebensversicherer, Pensionskassen und Banken. Die staatlichen Rahmenbedingungen im weiten Sinn (makroökonomische sowie geld- und finanzpolitische Stabilität, Regulierung und Aufsicht, steuerlichen Voraussetzungen, angemessener Vertraulichkeitsschutz, etc.) prägen das Geschäft und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit dieser Industrie wesentlich. Diesen Standort- und Erfolgsfaktoren des Finanzplatzes muss Sorge getragen werden. Der Finanzsektor erwirtschaftet rund 14,5% der Wertschöpfung der Schweizer Volkswirtschaft.¹⁰ Dabei ist ein angemessenes Ver-

Aussenwirtschaftliches Gleichgewicht:

Erhebliche Stabilitätsrisiken für die Weltwirtschaft aufgrund hoher Ertragsbilanzsaldi und Rohstoffpreise

Standortattraktivität der Schweiz:

Auch mittelfristig intakt, falls eingeleitete Reformen wunschgemäss greifen und weitere Verbesserungen in Angriff genommen werden

Steuer- und Abgabebelastung:

Wahrung attraktiver finanzpolitischer Rahmenbedingungen bei zielgemässer Umsetzung der Schuldenbremse mittelfristig gewährleistet

Steigende Kapitalmobilität bestimmt künftigen Handlungsbedarf bei den Unternehmenssteuern

Stabile Rahmenbedingungen und Offenheit gegen aussen sind für die Finanzindustrie besonders wichtig

hältnis zwischen wirtschaftlichem Freiraum und Regulierung wichtig. Entsprechende Politikmassnahmen müssen möglichst vorausschauend und auf Berechenbarkeit bedacht sein. Gerade im stark regulierten Finanzgeschäft sind Rechtssicherheit und Planbarkeit wichtig. Die Berechenbarkeit der makroökonomischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen ist eine traditionelle Stärke der Schweiz und eine wesentliche Grundlage für den längerfristigen Erfolg des Finanzplatzes. Es ist aber auch Aufgabe des Staates, den Rechtsrahmen für die Finanzindustrie laufend zu überprüfen und zu modernisieren. Es liegt im starken Interesse der Schweiz, mittels hoher regulatorischer Qualitätsstandards und einer kompetenten Überwachung die Funktionsfähigkeit und Effizienz des Finanzsystems langfristig zu sichern. Damit wird zugleich ein Grundstein für die Finanzmarktstabilität gelegt.¹¹

Europapolitik bleibt zentral für Standortattraktivität:

Integration in EU-Binnenmarkt dank bilateralen Abkommen verbessert

Personenfreizügigkeit mit EU verbessert Standortattraktivität

Der Zugang zu Märkten ist ein zentraler Standortfaktor. Die Umsetzung der bilateralen Verträge mit der EU und der flankierenden Massnahmen ist für die wirtschaftspolitische Entwicklung der Schweiz von entsprechend grosser Bedeutung. Mit der Inkraftsetzung der bilateralen Verträge wurde der Marktzugang für Unternehmen in der Schweiz zum europäischen Binnenmarkt verbessert. Gleichzeitig hat sich dieser Binnenmarkt durch die Erweiterung der EU vergrössert. Die Integration der Schweiz in den Binnenmarkt via bilaterale Abkommen ist jedoch nicht vollkommen und zudem politischen Unwägbarkeiten ausgesetzt. Je weiter der kontinentale Integrationsprozess voran schreitet, desto deutlicher wird spürbar, dass die Schweiz gegenüber diesem Binnenmarkt das einzig übrig gebliebene Drittland in Westeuropa ist. Für die Standortattraktivität stellt dies ein gewisses Risiko dar (→ **Aussenpolitik**).

Die stufenweise Einführung der Freizügigkeit im Personenverkehr schafft für Schweizerinnen und Schweizer zusätzliche Entfaltungsmöglichkeiten im EU-Raum. Dadurch vergrössert sich das Risiko der Abwanderung von hochqualifizierten Personen in andere Arbeitsmärkte, gleichzeitig vermindern sich aber Engpässe bei der Rekrutierung von qualifizierten Personen auf dem heimischen Arbeitsmarkt (→ **Arbeitsmarkt-, Migrationspolitik**).¹²

Auch von der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten werden positive wirtschaftliche Auswirkungen erwartet. Negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt dürften durch Übergangsfristen bis ins Jahr 2011 sowie die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit aufgefangen werden können, so dass die positiven Aspekte für den Schweizer Arbeitsmarkt auch hier überwiegen werden.¹³

Zugang zum weltweiten technologischen Wissen:

Durch Wahrung Standortattraktivität und weitere integrationspolitische Schritte

Gerade für eine kleine Volkswirtschaft wie die Schweiz ist es entscheidend, dass sie Zugang zum weltweiten technologischen Wissen hat. Der Technologietransfer (→ **Forschungs-, Bildungspolitik**) ist in der Realität fast immer an wirtschaftliche Transaktionen gebunden, sei es in Form des Handels mit Investitionsgütern und Zwischenprodukten, in welche die neuen Technologien eingebaut sind, oder in Form von Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen.¹⁴ Zugang zum europäischen Binnenmarkt, Personenfreizügigkeit sowie das lokal verfügbare Arbeitsangebot und Wissen haben entscheidenden Einfluss auf die Chancen, wertschöpfungsstarke Aktivitäten in der Schweiz anzusiedeln (→ **Aussenpolitik**).

Forschungs-, Bildungs- und Technologiepolitik:

Permanente Verbesserungen bleiben ein Schlüsselfaktor für die Standortattraktivität der Schweiz

Neuaustrichtung der Forschungs- und Bildungspolitik zur Ausschöpfung des Qualifikationspotenzials notwendig

In Bezug auf die Standortattraktivität wird die hohe Produktivität der Arbeitskräfte ein ausschlaggebender Faktor für den Standort Schweiz bleiben. Dieser Vorteil muss jedoch immer neu errungen werden, und dies gegenüber einer Konkurrenz, die auch gelernt hat, wie wichtig eine qualitativ hoch stehende Schulbildung, die Eingliederung der jungen Leute in den Beruf, die permanente Weiterbildung und tragfähige Beziehungen zwischen den Sozialpartnern sind. Ein breit gefächertes Pool an gut ausgebildeten, motivierten Fachkräften, innovativen Technikerinnen und Technikern sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern trägt entscheidend zur Attraktivität eines Standortes für potenzielle Investorinnen und Investoren bei. Ausbildungsstand, Motivation und Innovativität der Arbeitskräfte sind darüber hinaus Schlüsselfaktoren zur Herausbildung der Besonderheit des Standortes im internationalen Wettbewerb. Während fiskalische Vorzüge eines Standortes zumindest prinzipiell kopierbar sind, liegen in dem an die Köpfe gebundenen Know-how sowie in der kulturellen Vielfalt Möglichkeiten, Profil und Einzigartigkeit zu gewinnen.

nen. Nur so kann die vorteilhafte Positionierung des Standortes in den weltweiten Wertschöpfungsketten erreicht werden. Die Ausrichtung der Forschungs-, Bildungs- und Kulturpolitik (→ **Bildungs-, Forschungs- und Kulturpolitik**) in den Jahren 2008 bis 2011 wird für die Standortattraktivität folglich von gleicher Bedeutung sein wie das Qualifikationspotenzial der Erwerbstätigen in der Schweiz möglichst maximal ausgeschöpft werden kann (→ **Arbeitsmarktpolitik**) und allfällige Qualifikationsengpässe durch Zuwanderungen aufgefangen werden können (→ **Migrationspolitik**). Schliesslich ist angesichts des engen Konnexes zwischen Immaterialgüterrecht und Innovation einer Erosion der Immaterialgüterrechte (insbesondere Patentschutz) in der Schweiz entgegenzutreten, ohne aber die Innovationsfähigkeit durch wettbewerbshindernde Massnahmen einzuschränken¹⁵ (→ **Forschungs-, Bildungspolitik**).

Der Schaffung innovationsfreundlicher Rahmenbedingungen insbesondere für KMU kommt weiterhin eine hohe Bedeutung zu, sowohl für die Beschäftigung, wie für die Ausrichtung der Wirtschaft auf neue Geschäftsfelder. Die erfolgreiche Förderung einer Neunternehmerkultur¹⁶ wird auch durch die bessere Verfügbarkeit von Risikokapital getragen. Massnahmen zur administrativen Entlastung, insbesondere der KMU, wurden durch eine bessere Koordination der Verwaltungsstellen, vereinfachte Verfahren in allen Bereichen behördlicher Entscheidungen und Bewilligungen und Schaffung verbesserter Informationsmöglichkeiten ergriffen. Es sind aber auch hier laufende Anstrengungen gefordert, die eine Fortsetzung und Vertiefung der seit 1999 beschlossenen Massnahmen bringen.¹⁷ Im Bereich der Bewilligungsverfahren mit Vollzug in den Kantonen wäre zu prüfen, inwieweit Hemmnisse im Bereich des kantonalen Baurechts bestehen und wie sie gegebenenfalls vermindert werden könnten (→ **Raumordnungspolitik**).

Durch die weltweite Vernetzung und den Einsatz der Informationstechniken eröffnen sich für Bevölkerung, Staat und Wirtschaft völlig neue Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten. In Ergänzung zur fortschreitenden Liberalisierung wird weiterhin eine subsidiäre Regulierung der Informations- und Kommunikationsmärkte notwendig sein, die einen offenen und chancengleichen Zugang für Anwenderinnen und Anwender und Informationsanbieterinnen und -anbieter zu den Informationstechniken und -diensten garantiert, die Rechtsicherheit gewährleistet und die Machtkonzentration in diesen Märkten soweit möglich verhindert und abbaut (→ **Verfassung und Institutionen**). Mit der Revision des Fernmeldegesetzes sowie des Radio- und Fernsehgesetzes im Jahre 2006 hat sich die Schweiz die notwendigen rechtlichen Strukturen gegeben, um der absehbaren Entwicklung im Markt der elektronischen Medien Rechnung zu tragen. So hat der Gesetzgeber dem Phänomen des zunehmenden Zusammenwachsens des Transports von Information mit der Gestaltung von publizistischen Inhalten Rechnung getragen und die beiden Gesetze neu aufeinander abgestimmt. Gleichzeitig ist mit dem Konzept einer flächendeckenden Grundversorgung gewährleistet, dass alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen eine garantierte, qualitativ hochstehende und erschwingliche Grundversorgung an Fernmeldediensten in Anspruch nehmen können. Die Grundversorgung dient dabei als subsidiäres Instrument, das dort zum Tragen kommen soll, wo der Markt die Grundbedürfnisse der Kundinnen und Kunden allenfalls nicht befriedigen kann (→ **Raumordnungspolitik**). Es geht in nächster Zeit darum, die vom Gesetzgeber beschlossenen Anpassungen im Fernmeldegesetz und im Radio- und Fernsehgesetz konsequent umzusetzen und den Bezug zu der rasch fortschreitenden internationalen Entwicklung sicherzustellen. Durch das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur am 1. Januar 2005 wurde eine wichtige Voraussetzung geschaffen, den elektronischen Handel («E-Commerce», Telebanking usw.) in der Schweiz zu fördern. In anderen wirtschaftsrelevanten Rechtsbereichen wie zum Beispiel dem Urheberrecht oder dem Konsumentenschutz stellt sich primär das Problem der Durchsetzung bestehenden Rechts, vor allem in einem internationalen Kontext (→ **Aussenpolitik**). Ein Standortfaktor, der in den kommenden Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnen wird, ist die Möglichkeit für Unternehmen, ihre Kontakte mit öffentlichen Institutionen vollständig elektronisch abwickeln zu können. Die öffentliche Hand muss hierfür die nötigen Voraussetzungen schaffen und entsprechende Angebote entwickeln («E-Government») (→ **Verfassung und Institutionen**).

Neben der Nutzung der Möglichkeiten der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien gehört auch ein qualitativ hochstehendes und vielfältiges kulturelles Ange-

Einer Erosion der Immaterialgüterrechte ist entgegenzutreten, ohne die Innovationsfähigkeit einzuschränken

Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU:

Förderung Neunternehmerkultur – bessere Verfügbarkeit von Risikokapital
Administrative Entlastung

Informations- und Kommunikationsmärkte:

Gewährleistung der Rechtsicherheit und des Netzzugangs durch geeignete subsidiäre Regulierung
Konsequente Umsetzung der beschlossenen Reformen zur Stärkung des Wettbewerbes im Telekommunikationsbereich
International abgestimmtes Vorgehen notwendig

bot zu den Attraktionen eines Wirtschaftsstandortes. Mit dessen Breite und den Besonderheiten, welche der Bund mit seiner Kulturpolitik fördert, gewinnt er an Profil. Die Kultur leistet somit nicht nur ihren Beitrag zu Wohlfahrt und Lebensqualität für die ganze Bevölkerung. Indem ihr Angebot die Standortwahl von Wirtschaftsunternehmen günstig beeinflusst, trägt sie auch zur Standortsicherung bei.¹⁸ Die staatliche Förderung der Kultur, wie dies im Entwurf zum KFG vorgesehen ist, verfolgt deshalb auch das Ziel, den Wirtschaftsfaktor Kultur vermehrt zu nutzen.

Aussenwirtschaftspolitik

Aussenwirtschaftspolitik 1:

Die nationale und die internationale Wirtschaftspolitik hängen immer stärker zusammen

Die Schweiz setzt auf einen pragmatischen Weg bei ihrer Integration in die europäischen Märkte (Europäischer Binnenmarkt und Märkte der anderen europäischen Länder)

Die Abhängigkeiten zwischen der Schweiz und dem Ausland ist so stark, dass die Binnenwirtschaftspolitik und die Aussenwirtschaftspolitik nicht mehr getrennt betrachtet werden können (→ **Herausforderungen 2007–2011**). So hat jede Massnahme, die auf die Binnenwirtschaft ausgerichtet ist, Auswirkungen auf den Zugang ausländischer Anbieter zum Binnenmarkt, auf die Qualität des Wirtschaftsstandorts Schweiz und auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz im internationalen Vergleich. Auf der anderen Seite wirkt sich die Aussenwirtschaftspolitik auf den Binnenmarkt aus. So regeln die internationalen Vorschriften nicht mehr nur den Weg der Waren bis zur Grenze; sie betreffen auch deren Vermarktung im Binnenmarkt, den internationalen Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, die Mobilität der Arbeitskräfte und den Schutz des geistigen Eigentums. Die Herausforderung besteht darin, dieses Ineinandergreifen der nationalen und der internationalen Politik zu berücksichtigen. Die Strategie des Bundesrats hat deshalb in der Aussenwirtschaftspolitik drei Dimensionen: Zum einen sollen der Zugang zu den ausländischen Märkten verbessert und das Wirtschaftsvölkerrecht ausgebaut werden; zum andern richtet sich die Strategie auf den schweizerischen Binnenmarkt und zum Dritten soll ein Beitrag geleistet werden zur wirtschaftlichen Entwicklung der Partnerländer in einer auf diese Länder abgestimmten Form. Für ein Exportland wie die Schweiz ist es von zentraler Bedeutung, dass ihm die ausländischen Märkte so weit wie möglich offenstehen. Den Zugang zu diesen Märkten zu verbessern bedeutet einerseits, die Hemmnisse im grenzüberschreitenden Handel abzubauen, und andererseits, auf internationaler Ebene stabile und berechenbare Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Schweiz beteiligt sich deshalb in multilateralen Gremien, die die Wirtschaftsordnung bestimmen (WTO, OECD, IWF, Weltbank, UNCTAD) und den Handelspartnern gleichzeitig als Verhandlungsrahmen dienen (insbesondere die WTO). Die Aktivitäten, die die Schweiz auf dieser Ebene entfaltet, sind eigentlich das wirksamste Mittel, ihr den Zugang zu den Märkten in möglichst vielen Ländern zu verschaffen. Allerdings ist die Arbeit in der WTO oft hoch komplex und langwierig. Davon zeugt die Vertagung auf unbestimmte Zeit der Verhandlungen von Doha vom Sommer 2006. Die Suche nach einem Kompromiss wird durch die Unterschiedlichkeit der Hauptakteure – nicht mehr nur die USA und die Europäische Union – sowie durch die Strukturen und die Verfahren einer Institution mit inzwischen 150 Mitgliedsländern erschwert.

Für die Unterzeichnung neuer Freihandelsabkommen braucht es voraussichtlich mehr Flexibilität in der Landwirtschaft

Die Schweiz verfolgt neben dem multilateralen Weg auch weiter den Weg der Integration in die Märkte der EU und der EFTA. Deren Mitgliedsländer sind und bleiben bei weitem die wichtigsten Wirtschaftspartner der Schweiz. Die Schweiz hat dabei sowohl ein materielles als auch ein ideelles Interesse: Die Integration in den Binnenmarkt der EU gehört ebenso zu den Hauptanliegen der schweizerischen Europapolitik wie die Solidarität mit den andern Ländern des europäischen Kontinents. Auch wenn die Schweiz ihre Beziehungen mit der EU verstärkt, so bewahrt sie doch ihre Unabhängigkeit, ihre Entscheidungsfreiheit und ihre Institutionen. Wie der Europabericht 2006 sagt, hält sich die Schweiz an einen pragmatischen Weg und bemüht sich um eine rasche Umsetzung und um den Ausbau der bestehenden sektoriellen Abkommen.¹⁹ Die Schweiz will zudem ihr Netz von bilateralen und multilateralen Abkommen mit Drittländern ausdehnen und so ausschliessen, dass sie auf den ausländischen Märkten gegenüber wichtigen Konkurrenten benachteiligt wird. Wenn sich der «neue Bilateralismus» weiter beschleunigt, wird die Schweiz ihre Handelsbeziehungen zu wichtigen, namentlich aussereuropäischen Partnern entwickeln müssen und sich um Freihandelsabkommen mit ihnen bemühen. Die Schweiz wird künftig wesentlich mehr Flexibilität im Bereich der Agrarverhandlungen benötigen, um mit wirtschaftlich bedeutenden Drittstaaten Freihandelsabkommen abschliessen zu können, die allen Sektoren der Wirtschaft dienen (→ **Agrarpolitik**).

Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit ist ein fester Bestandteil der schweizerischen Aussenpolitik. Das übergeordnete Ziel ist, einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung dieser Welt zu leisten. Die Schweiz will in erster Linie zur Armutsbekämpfung beitragen, die menschliche Sicherheit fördern und zur Stärkung der globalen Gouvernanzinstitutionen (internationale Finanzierungsinstitutionen, UNO, WTO, Umweltregelwerke) beitragen. Durch dieses Engagement trägt die Schweiz der voranschreitenden Globalisierung Rechnung und leistet einen Beitrag für eine verstärkte Koordination und Harmonisierung unter den Geberländern. Damit kann zudem ein wichtiger Beitrag zur Erzielung der Millenniumsentwicklungsziele der UNO geleistet und der Migrationsdruck gesenkt werden (→ **Migrations-, Aussenpolitik**). Mittelfristig sind die Entwicklungsländer gewichtige Partner als Absatzmärkte der Schweizer Wirtschaft und als Bezugsquelle zur Deckung unserer Nachfrage. Deshalb hat die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit zum Ziel, in den Partnerländern zum nachhaltigen Wachstum beizutragen sowie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die notwendigen Institutionen zu fördern, sodass diese Länder von der Integration in die Weltwirtschaft profitieren können. Die Schweiz beteiligt sich deshalb aktiv am wirtschaftspolitischen Dialog in den internationalen Wirtschaftsorganisationen (OECD, Bretton-Woods-Institutionen, WTO, ILO usw.), denn diese Organisationen tragen mit ihrer Aufsichtsarbeit (Monitoring) in entscheidendem Mass zur Kohärenz der Politiken ihrer Mitgliedländer bei. Die Schweiz setzt sich gegen innen wie auch in den multilateralen Gremien besonders stark für die Ziele des Umweltschutzes (→ **Umweltpolitik**) und der Entwicklung ein und ist bestrebt, die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in der grösstmöglichen Anzahl Sektoralpolitiken zu verankern (→ **Nachhaltige Entwicklung**).

Die Beschleunigung des internationalen Austauschs wirkt sich in der Schweiz zur Hauptsache auf fünf Wirtschaftskategorien aus: die Landwirtschafts- und Industriegüter, die Dienstleistungen, die Investitionen, die Arbeitskräfte und das geistige Eigentum. Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen die noch immer stark geschützten Landwirtschaftsgüter. Zurzeit sind die WTO-Verhandlungen blockiert. Deshalb steht es im Interesse der Schweiz, ihre Bemühungen um einen Ausbau des Austauschs von Landwirtschaftsgütern mit der EU zu intensivieren. (→ **Agrarpolitik**). Im Bereich der Industriegüter sind die multilateralen Gespräche auf dem Nullpunkt. Neben den Tarifschranken behindern zahlreiche andere Schranken den Warenhandel. Die Schweiz muss deshalb weiterhin vertraglich und autonom auf die Öffnung hinwirken, wenn sie wirksam gegen die hohen Produktpreise in der Schweiz kämpfen will. Zu diesem Ziel führen der Abschluss von Freihandelsabkommen mit Nicht-EU-Ländern und die Umsetzung des «Cassis de Dijon-Prinzips» gegenüber der EU. Beim Handel mit Dienstleistungen erstaunt, dass die Einnahmen aus dem Export von Dienstleistungen im Vergleich zu den Einnahmen aus der Warenausfuhr nur 35 Prozent ausmachen, obwohl der tertiäre Sektor 70 Prozent der Bruttowertschöpfung in der Schweiz generiert. Über den Abschluss von umfangreichen Freihandelsabkommen und die Fortsetzung ihrer Bestrebungen auf multilateraler Ebene wird die Schweiz die Nutzung dieses Potenzials vorantreiben. Zu gegebener Zeit wird auch die Frage einer Wiederaufnahme der Verhandlungen mit der EU über den Dienstleistungssektor diskutiert werden. Umfangreiche Arbeiten stehen bevor, um die Lücken im Bereich der Sicherstellung des Zugangs zum Kapitalmarkt zu schliessen und die Abkommen zum Schutz der Investitionen auf den neusten Stand zu bringen. Auch wenn der Zugang zu den ausländischen Märkten vertraglich sichergestellt ist, ist es für Schweizer Unternehmen, namentlich für KMU, nicht immer einfach, grenzüberschreitend tätig zu werden. Die Schweiz hat in diesem Bereich verschiedene Exportförderinstrumente, dank denen die KMU Exportstrategien festlegen und die Absatzmärkte für ihre Produkte diversifizieren können. Diese Bestrebungen sind zu koordinieren. Im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt stehen die Beziehungen der Schweiz mit der EU im Vordergrund. Die Schweiz muss sicherstellen, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen auf die neuen EU-Mitglieder Rumänien und Bulgarien ausgedehnt wird. Im Bereich des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen bemüht sich die Schweiz um Lösungen mit Drittländern insbesondere für Kader- und Fachleute. Die Schweiz muss sich allerdings gefasst machen auf offensive Interessen wichtiger Handelspartner, mit denen sie bilaterale Abkommen abschliessen möchte, wie Indien. Was das geistige Eigentum anbelangt, so hat die Verbesserung der Umsetzung und der Anwendung des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum Vorrang. Der Zugang zu Medikamenten

Die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit bezweckt ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum in den Partnerländern

Die Schweiz berücksichtigt in ihren sektoriellen Politiken die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung

Aussenwirtschaftspolitik 2:

Die Schweiz setzt sich vertraglich und autonom weiter für die Öffnung des Binnenmarkts ein

Zu gegebener Zeit sollten die Verhandlungen über das Dienstleistungsabkommen mit der EU wieder aufgenommen werden

Die Koordination der Exportfördermassnahmen wird sichergestellt

Die Umsetzung des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum hat Vorrang

Für die Entwicklung eines für inländische wie ausländische Investoren günstigen Finanzplatzes sind Reformen im Innern notwendig

gegen Aids und andere Pandemien soll nach den Vorgaben der WTO erleichtert werden. Diese Vorgaben sollen ins Landesrecht übernommen werden. (→ **Gesundheitspolitik**). Eine weitere Aufgabe der Aussenwirtschaftspolitik ist es, die Schweiz für ausländische – einschliesslich multinationale – Unternehmen attraktiv zu machen. Die Schaffung einer gewerblichen Niederlassung und die damit verbundene lokale Produktion gehören zur Arbeitsteilung innerhalb eines Unternehmens. Dadurch lassen sich die Vorteile beider Länder für das Unternehmen, seine Angestellten und die Konsumentinnen und Konsumenten nutzen. Die direkten Investitionen, die die Schweiz im Ausland tätigt, liegen bei weitem über den ausländischen Investitionen in der Schweiz. Gemäss OECD ist der Schweizer Markt noch immer zu stark fragmentiert und erlaubt es deshalb ausländischen Unternehmen nicht, Skalengewinne zu erzielen. Reformen im Innern sind unerlässlich, damit sich der Finanzplatz sowohl für in- wie auch ausländische Investitionen positiv entwickelt. Eine importkonkurrenzbedingte Erhöhung der Wettbewerbsintensität auf dem Schweizer Binnenmarkt stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen, wovon diese im lokalen Markt ebenso wie auf Auslandsmärkten profitieren.

Finanzaussenpolitik:

Aktive Zusammenarbeit
in internationalen Gremien

Die internationale Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Gremien wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF), der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) oder dem Financial Stability Forum (FSF) dient dazu, Koordinationslücken im staatlichen Handeln zu schliessen. Damit können grenzüberschreitende Instabilitäten und Missbräuche der Finanzsysteme besser verhindert und bekämpft werden. Ein Systemrisiko ist etwa die erhöhte Ansteckungsgefahr einzelner Länder bei lokalen oder regionalen Banken- oder Währungskrisen. Aus Systemsicht problematisch ist auch, wenn Staaten versuchen, durch mangelhafte Regulierung und Aufsicht globale Wettbewerbsanteile zu gewinnen («regulatorische Arbitrage»). Ein Ansatz zur Verbesserung der internationalen Spielregeln ist die Schaffung und Weiterentwicklung anerkannter Mindeststandards im Finanzbereich. Dadurch wird der Funktions- und Systemschutz auf nationaler und internationaler Ebene gestärkt. Die Schweiz hat ein ausserordentliches Interesse an einem stabilen globalen Finanzsystem und an geordneten internationalen Finanzbeziehungen. Es ist daher wichtig, dass sie sich auf breiter Front engagiert. Eines der zentralen Anliegen der Schweiz ist die Wahrung der internationalen Finanzstabilität. Sie unterstreicht dies durch eine aktive Ausgestaltung ihrer Mitgliedschaften in der BIZ, dem FSF sowie dem IWF. Im Internationalen Währungsfonds (IWF) leitet sie eine Stimmrechtsgruppe (wie auch in der Weltbank). Dadurch hält die Schweiz einen von 24 Sitzen im Führungsorgan des IWF, dem Exekutivrat. Dies erlaubt ihr, aktiv im IWF mitzuwirken und dessen Politik mitzubestimmen. Primäres Interesse der Schweizerischen Mitgliedschaft beim IWF ist dessen Unterstützung eines stabilen und funktionsfähigen internationalen Finanz- und Währungssystems. Dazu gehört die Verfolgung solider Finanzpolitik, stabilitätsorientierter Geldpolitik und marktwirtschaftlicher Strukturpolitik in den einzelnen Ländern. Von grosser Wichtigkeit ist ferner die Verstärkung der Surveillance-Aktivität, die Schaffung bzw. Verbreitung von Standards und Codes sowie die Wahrung von Transparenz.

Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarkt von hoher gesellschaftlicher Relevanz:

Schweizerischer Arbeits-
markt im internationalen
Vergleich überdurchschnitt-
lich leistungsfähig

Der Arbeitsmarkt ist von hoher gesellschaftspolitischer Relevanz: Für die Unternehmen ist die Arbeit ein zentraler Produktionsfaktor. Für die Erwerbstätigen ist sie in der Regel die wichtigste Einkommensquelle, sie stiftet gleichzeitig aber auch Identität und gesellschaftliche Anerkennung. Auf Grund dieser Funktionsvielfalt kommt dem Arbeitsmarkt gesellschaftlich eine besondere Bedeutung zu. Der schweizerische Arbeitsmarkt zeichnet sich im internationalen Vergleich nach wie vor durch eine hohe Leistungsfähigkeit aus.²⁰ Trotz der langen Rezessionsphase der 1990er-Jahre konnte die Schweiz die Erwerbstätigenquote auf hohem Niveau halten. Positiv hervorzuheben ist dabei die im internationalen Vergleich hohe Erwerbstätigenquote für ältere Erwerbstätige (55–64-jährige). In der EU25 und der EFTA erreichen in dieser Altersklasse nur die nordischen Länder Dänemark, Schweden, Island und Norwegen ähnlich hohe oder höhere Erwerbstätigenquoten. Ebenfalls sehr hoch im internationalen Vergleich ist die Erwerbstätigenquote der Frauen. Die Erwerbslosenquote stieg in der Schweiz gegenüber Anfang der 90er-Jahre an, liegt heute aber im internationalen Vergleich noch immer auf tiefem Niveau.²¹ Positiv zu vermerken ist hier, dass dies auch für die Jugenderwerbslosenquote gilt.

Verschiedene Entwicklungen werden den Schweizer Arbeitsmarkt mittelfristig noch verstärkt herausfordern. Zu nennen sind dabei der demografische Wandel, welcher ein geringeres Wachstum und eine beschleunigte Alterung der Erwerbsbevölkerung mit sich bringen wird, die fortschreitende technologische Entwicklung, welche eine ständige Anpassung der Arbeitskräfte an neue Arbeitssituationen erfordert sowie die Fortsetzung der internationalen Arbeitsteilung welche die Wirtschaft zwingt, ihre Strukturen laufend entsprechend der internationalen Wettbewerbssituation anzupassen. Die genannten Entwicklungen bieten den Unternehmen und Arbeitnehmenden sowohl Chancen als auch Risiken, auf die in den folgenden Abschnitten eingegangen wird.

Der Schweizer Arbeitsmarkt gilt im internationalen Vergleich als sehr flexibel und dies wird auch als ein wichtiger Grund für seine hohe Leistungsfähigkeit angesehen, welche sich u. a. in einer hohen Erwerbsbeteiligung und einer tiefen Arbeitslosigkeit widerspiegelt. Die hohe Arbeitsmarktflexibilität ist dabei das Ergebnis verschiedener Faktoren, die vom Arbeitsrecht, dem verfügbaren sozialen Netz (und der Anreize, die es schafft), über die Sozialpartnerschaft bis zur Bildungs- und Migrationspolitik reichen.

Ein wichtiges Element ist das Arbeitsrecht, das im internationalen Vergleich als moderat bezeichnet werden kann. So ist bspw. der gesetzliche Kündigungsschutz in der Schweiz zurückhaltender als in vielen Ländern der EU und auch die gesetzliche Arbeitszeitregelung ist vergleichsweise liberal. Die Verantwortung für den Lohnbildungsprozess und die Aushandlung der Arbeitsbedingungen liegt in der Schweiz bei den Sozialpartnern und der Staat greift in diesen Prozess in der Regel nicht ein. Einen generellen gesetzlichen Mindestlohn gibt es in der Schweiz nicht. Die Herausforderung im Bereich Arbeitsrecht wird auch in den kommenden Jahren darin bestehen, berechnete Schutzanliegen der Arbeitnehmenden gezielt wahrzunehmen, ohne dabei den Vorteil der hohen Arbeitsmarktflexibilität aufs Spiel zu setzen. Ein wichtiges neues arbeitsrechtliches Instrument zum Schutz von einheimischen Arbeitnehmenden stellen die flankierenden Massnahmen zur EU-Personenfreizügigkeit dar (→ **Migrationspolitik**). Die konsequente und gleichzeitig umsichtige Anwendung dieser Massnahmen wird für die Erhaltung des Vorteils eines flexiblen Arbeitsmarktes entscheidend sein.

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) ist ebenfalls ein wichtiger Pfeiler der Schweizer Arbeitsmarktpolitik. Sie unterstützt Personen die sich bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum melden bei der Stellensuche, überprüft die Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug von ALV-Leistungen sowie die individuellen Bemühungen der Stellensuche und bietet arbeitsmarktliche Massnahmen an, wenn solche für eine rasche und nachhaltige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt angezeigt sind. Auch die ALV trägt durch ihre verschiedenen Tätigkeiten massgeblich zur Erhaltung und Förderung der Arbeitsmarktflexibilität in der Schweiz bei. Die Schweizerische Arbeitslosenversicherung hat sich in der heutigen Form gut bewährt, womit sich hier in den kommenden Jahren keine grundlegenden Reformen aufdrängen. Eine Herausforderung für die ALV wird jedoch darin bestehen, die langfristige Finanzierbarkeit des Systems zu gewährleisten. Eine permanente Aufgabe besteht u. a. darin die Effizienz der eingesetzten Instrumente – wie bspw. der arbeitsmarktlichen Massnahmen – laufend einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

Die Sozialpartnerschaft spielt für den Schweizer Arbeitsmarkt eine bedeutende Rolle und deren gutes Funktionieren ist für die Schweizerische Arbeitsmarktpolitik ein weiterer Erfolgsfaktor. Folge der guten Sozialpartnerschaft sind einerseits ein seit vielen Jahren gelebter Arbeitsfriede, der sich in einer geringen Anzahl von Streiktagen äussert, sowie eine Lohnpolitik, welche in der Regel die wirtschaftliche Situation einzelner Branchen und Betriebe Rechnung trägt und damit der Beschäftigungsentwicklung in der Schweiz förderlich ist. Auch eine gut funktionierende Sozialpartnerschaft ist keine Selbstverständlichkeit. Sie muss permanent gepflegt bzw. gelebt werden. Für den Bund bedeutet dies, dass er seine Arbeitsmarktpolitik auch in Zukunft eng mit den Sozialpartnern abstimmen und diesen auch Mitverantwortung für die Schaffung guter Arbeitsbedingungen übertragen wird. Auch hier ist die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen eines der wichtigen Betätigungsfelder der nächsten Jahre.

Neue Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt:

Demografischer und technologischer Wandel
Fortschreitende Internationalisierung

Arbeitsmarktflexibilität:

Hohe Erwerbsbeteiligung und tiefe Arbeitslosigkeit

Arbeitsrecht:

Das Arbeitsrecht trägt in der Schweiz zur hohen Arbeitsmarktflexibilität bei. Die Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit werden auch in Zukunft eine konkrete Herausforderung darstellen

Arbeitslosenversicherung (ALV):

Das System der ALV hat sich bewährt und erhöht die Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes

Sozialpartnerschaft:

Die gut funktionierende Sozialpartnerschaft ist ein Erfolgsfaktor der Schweizer Arbeitsmarktpolitik, dem es Sorge zu tragen gilt.

Anpassung an neue Qualifikationsanforderungen:

Grosse Bedeutung des Bildungssystems für den Arbeitsmarkt.

Jugendarbeitslosigkeit – Probleme an der Schnittstelle zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt

Tiefe Qualifikation früherer Einwanderergenerationen

Auf Seiten des Arbeitskräfteangebots ist das Bildungssystem als ein zentraler Erfolgsfaktor hervorzuheben. Über das duale Berufsbildungssystem bilden die Unternehmen selbst zusammen mit den Berufsschulen den Nachwuchs an Berufsfachkräften aus. Über die Maturität sowie die verschiedenen Ausbildungen auf dem tertiären Bildungsniveau wird der Schweizer Arbeitsmarkt mit hochqualifizierten Arbeitskräften und wissenschaftlichen Nachwuchskräften versorgt. Über berufsorientierte Weiterbildung passen sich Arbeitskräfte zudem laufend neuen Qualifikationserfordernissen an. Natürlich steht auch das Bildungssystem auf allen Stufen vor ständig neuen Herausforderungen (→ **Bildungspolitik**). Probleme bestehen an den verschiedenen Schnittstellen zwischen dem Bildungssystem und dem Arbeitsmarkt. Gemäss PISA-Studie 2003 erreichen 16 Prozent der Schülerinnen und Schüler im Alter von 15 Jahren lediglich rudimentäre Lesekompetenzen.²² Der Übertritt in eine Berufsbildung ist für diese Jugendlichen stark erschwert. Auch nach der Berufsbildung gestaltet sich der Eintritt in das Erwerbsleben nicht immer reibungslos. Obwohl das absolute Niveau der Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich nach wie vor tief ist, hat die Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz relativ zum Niveau der Gesamtarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren zugenommen.²³ Unverändert reagiert die Jugendarbeitslosigkeit zudem stärker auf konjunkturelle Schwankungen als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Auch die demografische Entwicklung wird in den kommenden Jahren keine deutliche Entlastung bringen: Gemäss Referenzszenario zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz wird die jugendliche Bevölkerung im Alter von 15–24 Jahren bis ins Jahr 2011, wenn auch mit abnehmender Dynamik, jährlich weiter zunehmen.²⁴ Auf Grund der früheren Ausrichtung der Migrationspolitik auf wenig qualifizierte Arbeitskräfte weisen Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz häufiger tiefe Qualifikationen aus. Dieser Bildungsnachteil wirkt sich auch noch bei den Kindern dieser Zuwanderer aus. Migrationshintergrund, die soziale Stellung sowie die zu Hause gesprochene Sprache zählen zu den wichtigsten Erklärungsfaktoren für Unterschiede in der Leseleistung. Aus diesem Grund stellen Ausländerinnen und Ausländer bezogen auf die Arbeitsmarktintegration eine besonders zu beobachtende Zielgruppe dar. Im Speziellen gilt dies für Personen aus dem Asylbereich, für die eine Integration in den Arbeitsmarkt u. a. wegen ihrer teilweise geringen Qualifikationen, physischen und psychischen Problemen, unzureichenden Kenntnissen der Landessprachen oder falschen Anreizen in der Sozialhilfe besondere Probleme bereitet (→ **Migrationspolitik**).

Migrationspolitik:

Grosse Bedeutung für Arbeitsangebot

Die Migrationspolitik spielt für die Entwicklung des Arbeitsangebots in der Schweiz aber generell eine sehr wichtige und positive Rolle. Am grössten ist die arbeitsmarktliche Bedeutung der Migrationspolitik heute für die Rekrutierung von Arbeitskräften mit mittleren bis höchsten Qualifikationen. Für eine kleine, offene Volkswirtschaft wie die Schweiz ist die Möglichkeit, ausländische Arbeitskräfte einstellen zu können von sehr grosser Bedeutung. Die Erhaltung und gezielte Nutzung dieses Vorteils – bspw. auch im Zuge zukünftiger EU-Erweiterungsrunden – stellt eine der Herausforderungen der nächsten Jahre dar (→ **Aussen-, Migrationspolitik**).

Am 1. April 2006 traten das Protokoll über die Ausdehnung der Freizügigkeit auf die zehn 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten sowie die Verstärkung der flankierenden Massnahmen in Kraft. Die Erweiterung der EU²⁵ bringt der Schweiz durch den Zugang zu einem erweiterten Binnenmarkt wirtschaftlichen Nutzen. Mit diesem Schritt werden gezielte Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz mit der EU sichergestellt. Neue Rekrutierungsmöglichkeiten für geeignete Arbeitskräfte fördern das Wirtschaftswachstum und stärken den Arbeitsplatz Schweiz.²⁶ (→ **Wirtschaftspolitik**). Mit der Revision der flankierenden Massnahmen wurde gleichzeitig der Arbeitnehmerschutz gestärkt (→ **Arbeitsmarktpolitik**).

Seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens waren nur geringfügige Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt für einheimische Arbeitskräfte festzustellen. Die heute verfügbaren Daten sprechen dafür, dass zuwandernde Arbeitskräfte aus der EU-15/EFTA vorwiegend ergänzend zu den einheimischen Arbeitskräften eingesetzt werden (keine Substitution). Zudem konnte bisher kein Lohndruck festgestellt werden, was wohl unter anderem auf die flankierenden Massnahmen zurückzuführen ist. Eine Ausnahme ist allenfalls in der Branche Gartenbau feststellbar (Branche ausserhalb AVE GAV).²⁷ Das FZA wirkte sich auf die Wanderungsbewegungen regional unterschied-

lich aus. Überdurchschnittliche Zuwachsraten der Zuwanderung aus dem EU-15/EFTA-Raum verzeichneten seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens die Genferseeregion, das Tessin sowie die Ostschweiz (→ **Arbeitsmarktpolitik**).

Die laufende Beobachtung der Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt ist zentral, weil das Parlament im Jahr 2008 mit einem referendumsfähigen Beschluss über die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens bestimmen wird.

Ein Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist es, die Arbeitsmarktbeteiligung der Bevölkerung möglichst hoch zu halten und wo möglich gegenüber heute sogar noch zu steigern. Das Ziel leitet sich einerseits aus der Herausforderung der demografischen Alterung ab, die – ohne Gegenmassnahmen – zu erheblichen Problemen bei der Finanzierung der Alterssicherungssysteme führen kann. Zum zweiten stärkt eine hohe Partizipation auf dem Arbeitsmarkt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit unseres Landes ganz generell und ist daher auch aus wachstumspolitischer Sicht anzustreben. Bezüglich des Ziels einer hohen bzw. einer Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung gibt es verschiedene Zielgruppen, welche die Politik in den kommenden Jahren im Besonderen herausfordern werden.

Eine Zielgruppe stellen ältere Arbeitskräfte dar.²⁸ Deren Arbeitsmarktpartizipation ist in der Schweiz im internationalen Vergleich bereits sehr hoch, womit verglichen mit andern Ländern hier wenig Potential für eine Steigerung der Arbeitsmarktpartizipation besteht. Allerdings sind in den letzten Jahren – auch wegen des mittlerweile recht hohen Ausbaustandards der beruflichen Vorsorge – Tendenzen zu einem frühzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben auszumachen. Sollte sich dieser Trend auf breiter Front durchsetzen, würden sich die Probleme der demografischen Alterung zusätzlich verschärfen. Die Herausforderung der nächsten Jahre wird darin bestehen, die Partizipation durch ein ganzes Bündel von Massnahmen auf einem hohen Niveau zu erhalten. Nötig ist dazu einerseits eine Anpassung der Sozialgesetzgebung, damit diese Anreize schafft, die Erwerbstätigkeit zu verlängern, und den aufgeschobenen Altersrücktritt nicht behindert. Im weiteren gilt es die Arbeitsbedingungen altersgerecht auszugestalten und die gesundheitlichen Voraussetzungen älterer Arbeitskräfte zu verbessern sowie die Arbeitsmarktfähigkeit älterer Arbeitnehmender – bspw. durch Weiterbildungsmassnahmen – generell zu verbessern.

Eine zweite Zielgruppe sind Personen mit Erziehungsaufgaben, welche diese nicht oder nur schwer mit einer beruflichen Tätigkeit verbinden können.²⁹ Heute arbeiten viele Eltern – zur Hauptsache Mütter – weniger als sie eigentlich möchten, oder sie ziehen sich, vorübergehend oder definitiv und entgegen ihrer persönlichen Präferenzen aus dem Erwerbsleben zurück, obwohl sie eigentlich noch arbeiten möchten. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist gemessen an der Erwerbsquote im internationalen Vergleich hoch. Allerdings arbeiten auch überdurchschnittlich viele Frauen Teilzeit, womit bei den Frauen dennoch ein erhebliches Potential zu einer Erhöhung des Arbeitsvolumens besteht. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist u. a. durch familienexterne Betreuung von Kindern im Schul- und Vorschulalter, durch familienfreundlichere Arbeitsbedingungen oder adäquateren institutionellen Rahmenbedingungen zu erreichen. Wie die Politik diese Instrumente einsetzen sollte, um dem Ziel einer höheren Arbeitsmarktpartizipation von Eltern gerecht zu werden, wird in den kommenden Jahren zu definieren sein.

Die Gleichstellung von Mann und Frau ist in der Bundesverfassung garantiert. In der Realität des Schweizer Arbeitsmarktes bestehen bzgl. der Entlohnung dennoch Unterschiede zwischen den Geschlechtern, die sich nicht durch objektive Faktoren wie bspw. Ausbildung, Berufserfahrung, oder die Branchenzugehörigkeit erklären lassen. Ebenfalls in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die Teilzeit- gegenüber der Vollzeit-erwerbstätigkeit diskriminiert wird, da Frauen deutlich häufiger Teilzeitpensen verdienen. Die Herausforderung einer tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau auf dem Arbeitsmarkt bleibt auch in den nächsten Jahren bestehen, wobei zu deren Realisierung eine effiziente Gleichstellungspolitik in den Unternehmungen und Verwaltungen erforderlich ist (→ **Verfassung und Institutionen**). Ungleich zwischen den Geschlechtern verteilt ist auch die Arbeit im Haushalt, wie verschiedene Studien zeigen. Männer verrichten nur rund halb so viel Haus- und Familienarbeit wie die Frauen.³⁰ Diese Aufteilung

Hohe Arbeitsmarktpartizipation:

Demografische Alterung abfedern

Wachstumsfaktor

Ältere Arbeitskräfte:

Erhaltung der Fähigkeit und Bereitschaft zur Erwerbstätigkeit

Vereinbarkeit von Familie und Beruf:

Die Arbeitsmarktpartizipation von Eltern (insbesondere Müttern) erhöhen.

Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt:

Die tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau auf dem Arbeitsmarkt ist noch nicht erreicht

der unbezahlten Arbeit hat natürlich auch direkte Auswirkungen auf die Verteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern.

Erhöhung der Arbeitsproduktivität:

Zentraler Wachstumsfaktor

Neben einer hohen Arbeitsmarktpartizipation ist aus wachstumspolitischer Sicht die Steigerung der Produktivität der Arbeitskräfte ein vorrangiges Ziel (→ **Wirtschaftspolitik und Standortattraktivität**). Auch zur Erreichung dieses Ziels ist die hohe Arbeitsmarktflexibilität in all ihren Dimensionen von grosser Bedeutung.

Einkommen aus Erwerbsarbeit:

Erwerbsarbeit ist wichtigste Einkommensquelle

«Working-poor» Problematik fordert Politik heraus

Für die Erwerbstätigen besteht ein Hauptzweck der Erwerbsarbeit darin, für sich und allenfalls ihre Angehörigen ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften. In den meisten Fällen kann die Erwerbsarbeit diese Funktion gut wahrnehmen. Allerdings gibt es Erwerbstätige, deren verfügbares Haushaltseinkommen nicht ausreicht, um das Existenzminimum zu sichern. Gemäss einer jüngeren Untersuchung betrug im Jahr 2005 der Anteil dieser sog. «Working poor» (gemessen an der Anzahl Personen im Alter zwischen 20 und 59 Jahren) 4,2 Prozent. Die Herausforderung bezüglich dieser Gruppe besteht darin, das verfügbare Haushaltseinkommen zu erhöhen, z. B. durch Transfers oder Steuererleichterungen, aber auch durch Anreize, stärker am Arbeitsmarkt zu partizipieren.³¹ Menschen, die vorübergehend oder dauerhaft keiner oder nur in unzureichendem Masse einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder nachgehen können, tragen ein besonderes Armutsrisiko und sind oft von der Sozialhilfe abhängig oder beziehen eine Rente der Invalidenversicherung. Die Lösung dieser Herausforderung erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden. Sie sollten vermehrt zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit befähigt und im Rahmen ihrer individuellen Möglichkeiten auch motiviert werden. Dass Angehörige solcher Gruppen sich letztlich dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen finden, muss auch deshalb vermieden werden, weil ein sozialer Ausschluss oft mit dem Ausschluss aus der Arbeitswelt einhergeht (→ **Sozialpolitik**). Die Arbeitslosenversicherung kann mit ihren Integrationsanstrengungen einerseits als Modell dienen und andererseits vermehrt zu einem Partner in einer engeren interinstitutionellen Zusammenarbeit werden. Generell gilt, dass die Bereiche der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik zur Bewältigung zukünftiger Herausforderungen noch enger koordiniert werden müssen (→ **Sozialpolitik**).

Prekäre Arbeitsverhältnisse:

Personen mit geringen Qualifikationen sind besonders betroffen

Nicht alle Erwerbspersonen vermögen in gleicher Weise aktiv und positiv auf die eingangs erwähnten Herausforderungen zu reagieren. Durch den fortschreitenden technologischen Wandel und die weitere Internationalisierung der Wirtschaft werden insbesondere Personen mit geringen Qualifikationen und Ausländerinnen und Ausländer, namentlich aus dem Asylbereich, auf dem Arbeitsmarkt unter Druck bleiben. Sie müssen u. a. auch häufiger unfreiwillig eine Arbeit auf Abruf, schwankende Arbeitszeiten, befristete Arbeitsverhältnisse oder Teilzeitarbeit akzeptieren, ohne dafür eine angemessene monetäre Abgeltung zu erhalten. Auch in den kommenden Jahren wird es prekäre Arbeitsverhältnisse geben, und man wird weiter nach Lösungsansätzen suchen müssen, um die Situation dieser Menschen zu verbessern (→ **Sozial-, Migrationspolitik**).³²

Schwarzarbeit:

Neue gesetzliche Grundlagen wurden geschaffen.

Auch bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit werden in den kommenden Jahren neue Herausforderungen entstehen. Gesetzliche Grundlagen, um verschiedene Formen der Schwarzarbeit besser bekämpfen zu können wurden eigens dafür geschaffen.

Lohnungleichheit:

Eine allzu starke Öffnung der Lohnschere kann den sozialen Zusammenhalt gefährden.

Das Thema Lohnungleichheit ist von erheblichem öffentlichen Interesse. Dies zeigt einerseits die Diskussion über die hohen Löhne von Top-Kaderleuten multinationaler Konzerne. Am anderen Ende der Lohnverteilung steht die «Working-poor» Problematik im Fokus. Eine allzu starke Öffnung der Lohnschere kann gesellschaftspolitisch problematisch sein und im Extremfall den sozialen Zusammenhalt gefährden. Die Lohnungleichheit hat in der Schweiz wie in vielen Ländern der OECD seit Anfang der 90er-Jahre etwas zugenommen. Die wichtigsten Ursachen dieser Entwicklung sind die zunehmende Internationalisierung und der technologische Wandel. Sie eröffnen gut qualifizierten Arbeitskräften viele neue Chancen, während wenig qualifizierte Arbeitskräfte tendenziell stärker unter Druck kommen. Zur Lösung der Problematik der hohen «Managerlöhne» hat der Gesetzgeber bereits Änderungen im OR und im Revisionsaufsichtsgesetz 2006/7 umgesetzt. Zudem soll das Unternehmensrecht umfassend modernisiert und den wirtschaftlichen Bedürfnissen angepasst werden. Insbesondere sollen die Corporate Governance

verbessert, die Kapitalstrukturen und das Rechnungslegungsrecht neu geregelt sowie die Regeln über die Generalversammlung aktualisiert werden. Sozialpolitisch und volkswirtschaftlich von grosser Bedeutung sind die Herausforderungen im Tieflohnbereich. Ausführungen dazu wurden weiter oben unter dem Titel Einkommen aus Erwerbsarbeit gemacht.

Agrarpolitik

Die agrarpolitischen Rahmenbedingungen haben einen grossen Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Nutzung natürlicher Ressourcen, die Gestalt der Kulturlandschaft sowie die Entwicklung des ländlichen Raums der Schweiz (→ **Nachhaltige Entwicklung, Umwelt, Raumordnungspolitik**). Die dominierenden Herausforderungen in der Agrarpolitik sind die sich weiter öffnenden Agrarmärkte, die Sicherstellung und weitere Verbesserung der ökologischen Leistungen, ein sozialverträglicher Strukturwandel sowie die sichere Nahrungsmittelversorgung.

Die im Rahmen der Liberalisierung der Welthandelsregeln des GATT/WTO 1994 abgeschlossene Uruguay-Runde brachte erstmals auch eine Öffnung der Agrarmärkte. In Artikel 20 des Agrarabkommens vom 15. April 1994 drücken die WTO-Mitglieder ihren Willen aus, den stufenweisen und substanziellen Abbau der Stützungsmaßnahmen und des Grenzschutzes im Primärsektor weiterzuführen. Auf dieser Grundlage verabschiedete die Ministerkonferenz im November 2001 in Doha (Katar) ein Mandat für die nächste Verhandlungsrunde. Die Verhandlungen konnten bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Die Öffnung der Agrarmärkte wird aber auch ohne Abschluss der Doha-Runde weitergehen. So beschloss der Bundesrat im Jahre 2001, für Landwirtschaftserzeugnisse aus den «Least Developed Countries» (LDC)³³ stufenweise die Zölle zu senken. Diese Massnahme erfolgte im Rahmen der Entwicklungspolitik der Schweiz (→ **Aussenpolitik**). In einem ersten Schritt wurden ab 1. Januar 2002 den LDC auf allen Landwirtschaftsprodukten, für die noch keine präferenzielle Regelung galt, eine durchschnittliche Reduktion von 30 Prozent des Normalzolls gewährt. Seit dem 1. April 2004 beträgt die Reduktion 55 bis 75 Prozent. Der Bundesrat beabsichtigt, den LDC die völlige Zollfreiheit grundsätzlich im Gleichschritt mit der EU zu gewähren. Das Importvolumen von Agrarprodukten aus LDC ist proportional gesehen aber verschwindend klein. Zusätzliche Marktöffnungen bewirken auch Freihandelsabkommen, welche die Schweiz zusammen mit ihren EFTA-Partnern Island, Norwegen und Liechtenstein mit Drittstaaten (ausserhalb EU) verhandelt. Die Schweiz hat zurzeit mit 15 Ländern Freihandelsabkommen abgeschlossen.³⁴ Mit mehreren Ländern wird gegenwärtig verhandelt bzw. sind weitere Verhandlungen geplant. Mit Abstand die grössten Auswirkungen auf die Schweizer Landwirtschaft hätte das in der Explorationsphase steckende Agrarfreihandelsabkommen mit der EU. Neue Impulse erhalten die Agrarmärkte auch zunehmend von der rasch steigenden Nachfrage nach Biotreibstoffen (→ **Umweltpolitik**). Gezielte staatliche Förderung und die hohen Erdölpreise machen diese Treibstoffe zunehmend wettbewerbsfähig. Zusätzlichen Auftrieb geben politische Weichenstellungen wie z. B. die Zielsetzung der EU, dass bis 2010 der Anteil an Biotreibstoffen 5,75 Prozent betragen soll. Agrarexportstaaten mit entsprechendem Potential erhalten damit zusätzliche Produktionsmöglichkeiten. Diese Entwicklung wirkt wiederum dem Preisdruck an den Nahrungsmittelmärkten entgegen. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass die Periode der Nahrungsmittelüberschüsse der vergangenen Jahrzehnte zu Ende geht und zusätzliche Anstrengungen notwendig sein werden, damit das Angebot die Nachfrage decken kann. So übertraf die weltweite Getreideproduktion seit 2000 die Nachfrage nur im Jahr 2004 und die Getreidevorräte sind auf den tiefsten Stand seit 25 Jahren gefallen.

Mit einem Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich mit der EU könnte ein massgeblicher Schritt zur Marktöffnung vollzogen werden (→ **Aussenpolitik**).³⁵ Ein derartiges Abkommen würde den gesamten Agrarsektor einbeziehen mit dem Ziel, die verbleibenden Zölle auf Rohstoffen und verarbeiteten Agrarprodukten auf Null zu senken und möglichst alle nichttarifären Handelshemmnisse sowohl bei Produkten als auch bei Produktionsmitteln aufzuheben (→ **Aussenpolitik**). Für die Landwirtschaft, aber auch für die ihr vor- und nachgelagerten Branchen wäre ein derartiges Abkommen kurzfristig eine

Herausforderungen in der Agrarpolitik:

Öffnung der Agrarmärkte
Verbesserung der ökologischen Leistungen
Sozialverträgliche Strukturentwicklung

Internationale Entwicklungen im Agrarbereich:

Weitere Öffnung der Agrarmärkte auch ohne WTO-Abschluss der Doha-Runde
Freihandelsabkommen gewinnen an Bedeutung
Hohe Erdölpreise beeinflussen zunehmend den Nahrungsmittelmarkt

Agrarfreihandel mit der EU:

Explorative Gespräche mit der EU über ein mögliches Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich

grosse Herausforderung. Eine allfällige Abfederung der Auswirkungen durch entsprechende Begleitmassnahmen wäre zu gegebenem Zeitpunkt zu prüfen (→ **Finanzpolitik**). Mittel- und langfristig würde es aber Chancen bieten und klare Perspektiven aufzeigen. Durch die Öffnung des mit Abstand wichtigsten Absatzmarktes der Schweizerischen Land- und Ernährungswirtschaft würden die Exportmöglichkeiten verbessert und durch die Öffnung der Beschaffungsmärkte gleichzeitig die Produktionskosten gesenkt. Dies hätte günstige Auswirkungen auf die Entwicklung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit des Primärsektors in der Schweiz, inklusive der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsstufen. Die Erfahrungen Österreichs zeigen,³⁶ dass mit geeigneten Begleitmassnahmen eine multifunktionale Landwirtschaft im topografisch schwierigen und ökologisch sensiblen Berggebiet auch unter den Bedingungen des Freihandels im europäischen Raum nachhaltig betrieben werden kann (→ **Raumordnungspolitik**).

Agrarpolitik 2011:

Entwicklung in der Landwirtschaft insgesamt nachhaltig

Weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit erforderlich

Sozialverträgliche Struktur- anpassung notwendig

Erleichtert weitere Anpassungsschritte im internationalen Kontext

Aus Sicht der Nachhaltigkeit sind die Entwicklungen, welche zu Beginn der neunziger Jahre mit einer umfassenden Agrarreform eingeleitet wurden, insgesamt als positiv zu beurteilen (→ **Nachhaltige Entwicklung**).³⁷ Mit der «Agrarpolitik 2011» soll der eingeschlagene Weg konsequent weiterverfolgt werden.³⁸ Damit die Landwirtschaft auch in Zukunft die in der Verfassung definierten gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen kann, muss sie ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter verbessern. Die agrarpolitischen Rahmenbedingungen sollen so weiterentwickelt werden, dass in der Landwirtschaft und den vor- und nachgelagerten Stufen die vorhandenen Potenziale zur Kostensenkung sowie zur Verbesserung der Marktleistung und der Ökologie genutzt werden. Nach wie vor sollen staatliche Mittel subsidiär angewandt werden, damit der Anpassungsprozess sozialverträglich bleibt und sich nachhaltig vollzieht (→ **Finanzpolitik**).³⁹ Beträchtliche Anstrengungen müssen aber auch die Landwirte unternehmen, damit sie ihre Einkommen halten können. Das Kernelement der Agrarpolitik 2011 ist die starke Reduktion der heute zur Preisstützung eingesetzten Mittel und deren Umlagerung in produktunabhängige Direktzahlungen. Die Exportsubventionen sollen vollständig abgeschafft und die Mittel zur internen Marktstützung mehr als halbiert werden. Zudem sollen die Zölle für Futtermittel gesenkt werden. Der dadurch verursachte Rückgang der Preise mobilisiert das Potenzial zur Steigerung der Produktivität und zur Kostensenkung, was zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit führt (→ **Wirtschaftspolitik**). Produktion und Verwertung werden sich noch besser auf den Markt ausrichten, weil die Unterstützung von Verwertungsarten mit geringer Wertschöpfung wegfallen soll. Mit einem Anreizprogramm zur Verbesserung der Ressourceneffizienz soll die Ausnützung der ökologischen Verbesserungspotenziale gefördert werden.

Versorgungspolitik

Internationaler Wettbewerbsdruck führt zum Abbau von Vorräten an Rohstoffen, Energieträgern, Halbfabrikaten und Ersatzteilen
Lieferung nach dem «just-in-time-Prinzip»

Das durch weltweite Arbeitsteilung nach dem just-in-time-Prinzip geprägte globalisierte Umfeld zeichnet sich durch weitgehend fehlende oder geringe Reserven in Handel, industrieller Produktion sowie im Transport- und in anderen Dienstleistungssektoren aus. Auf Störungen durch politische und militärische Ereignisse, durch natürliche und technische Katastrophen, durch Terrorismus und andere Einflüsse reagiert die Weltwirtschaft in der Regel erst mit massiven Preissteigerungen, denen meist kürzere oder länger anhaltende Versorgungsengpässe in den betroffenen Sektoren folgen, sofern es nicht gelingt, die Störungen rasch zu beheben.

Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung:

Versorgung des Markts zu 100% in den ersten 6 Monaten durch Angebots- und Produktionslenkung sowie Importförderung

Erst danach kommen Nachfragenlenkungen wie Kontingentierungen und Rationierung

Die heutige Strategie der wirtschaftlichen Landesversorgung⁴⁰ orientiert sich an diesem gewandelten Risikobild. Die Massnahmen zur Sicherung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen konzentrieren sich deshalb auf kurz- und mittelfristige sektorielle Versorgungsengpässe von sechs, respektive von 18 Monaten. Der Markt soll mit lebenswichtigen Gütern – davon ausgenommen sind leitungsgebundene Energieträger wie Strom und Gas, für die es keine Bevorratung gibt – durch Angebotslenkungsmassnahmen solange wie möglich zu 100% versorgt werden können. Setzt sich eine Versorgungskrise, welche mit Angebotslenkungen nicht mehr bewältigt werden kann, fort, kommen Massnahmen der Nachfragenlenkung mittels Kontingentierung, Rationierung oder ähnlichen Massnahmen zum Zuge. Der Bundesrat hat Betriebe, die bestimmte lebenswichtige Güter importieren oder im Inland erstmals in Verkehr bringen, verpflichtet, einen

angemessenen Vorrat von mehreren Monaten eines Normalverbrauchs dauernd an Lager zu legen.⁴¹ Bei Störungen und Unterbrüchen wird die Versorgungsfunktion lebenswichtiger Transporte und Informations- sowie Kommunikationsinfrastrukturen durch bestimmte Lenkungs- und Sicherungsmassnahmen wie die Sicherstellung von Transportmitteln, insbesondere von Hochseeschiffen, von Transportwegen, von Logistikinfrastrukturen und Kommunikationseinrichtungen aufrechterhalten. Wenn nötig werden im Landesinteresse durch den Bund Transporte angeordnet. Um die industrielle Produktion aufrecht zu erhalten, werden zusätzlich bestimmte sensible Produktionen, etwa zur Verpackung lebenswichtiger Güter, sichergestellt. Zum Schutze des Konsumenten vor ungerechtfertigten Preissteigerungen und zur Eindämmung der Inflationsgefahr kann der Bundesrat mittels Vorschriften die Gewinnmargen auf ein vertretbares Mass beschränken.

Sicherstellung von Transportmitteln, Transportwegen und Logistikinfrastrukturen Margenvorschriften zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten

Die Sicherung der Versorgung sowie des Zugangs zu ausländischen Versorgungsinfrastrukturen wie Seehäfen und das Recht auf Benützung von Verkehrswegen erfordern die Kooperation mit dem Ausland. Bewirtschaftungsmassnahmen im Inland bedürfen zudem einer Abstimmung mit Massnahmen der umliegenden Länder, um ein einseitiges Abfliessen unserer Ressourcen ins Ausland zu verhindern. Auf internationaler Ebene engagiert sich die Schweiz zudem schon heute für Fragen der Erdölversorgung in der Internationalen Energieagentur und für verschiedene Krisenversorgungsfragen insbesondere in den Bereichen Verkehr, Ernährung und Industrie im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (Partnerschaft für den Frieden).

Versorgungssicherung im internationalen Rahmen Mitgliedschaft der Schweiz in der IEA und im Euroatlantischen Partnerschaftsrat

2.2 Forschung und Bildung in Wirtschaft und Gesellschaft

Die komparativen Vorteile der schweizerischen Wirtschaft liegen neben anderen Faktoren wie sozialer Friede oder hohe Produktivität hauptsächlich bei Produkten und Dienstleistungen, deren Erstellung ein hohes Forschungs- und Bildungsniveau voraussetzt. Die Wettbewerbsfähigkeit und das mittel- bis längerfristige Wohlstandsniveau der Schweiz werden in entscheidendem Masse davon abhängen, inwieweit Investitionen in Forschung und Bildung und deren Umsetzung die komparativen Vorteile zu entwickeln und zu unterstützen vermögen. Angesichts der demografischen Herausforderungen und des globalen Wettbewerbs um Investitionskapital und die besten Talente aus Forschung und Beruf geht es in diesem Zusammenhang auch um die Attraktivität der Schweiz für ausländische Investitionen und Unternehmen. Die Innovationsleistungsfähigkeit ist im Kontext der Standortattraktivität von entscheidender Bedeutung für die Zukunft der Schweizer Volkswirtschaft (→ **Wirtschaftspolitik**).⁴² Angesichts der sozialen und ökologischen Herausforderungen im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen können Forschung und Bildung sich jedoch nicht auf die Generierung und Vermittlung von rein ökonomisch verwertbaren Wissensinhalten und Fertigkeiten beschränken. Die Forschung muss ebenso auf gesellschafts- und nachhaltigkeitsrelevante Aspekte zielen und diese mit berücksichtigen; die Bildung muss die Entwicklung der Persönlichkeit fördern und dabei die Fähigkeiten vermitteln, die es dem Individuum erlauben, sich in seiner sozialen Umwelt zurechtzufinden und zu behaupten. Zudem muss sie die Fähigkeit vermitteln, Gesellschaft und Politik, Wirtschaft und natürliche Umwelt in ihren Zusammenhängen nicht nur zu begreifen, sondern auch mitzugestalten und weiterzuentwickeln.⁴³

Bedeutung allgemein:

Forschung und Bildung sind eine zentrale Grundlage für die Stärke des Standortes Schweiz, für die Sicherung der komparativen Vorteile der schweizerischen Wirtschaft und für die gesellschaftliche Entwicklung In der Forschungs- und Bildungspolitik gilt es gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche und ökologische Dimensionen zu beachten

Forschungs- und Innovationspolitik

Im natur- und technikwissenschaftlichen sowie biomedizinischen Bereich konnte die Schweiz in den letzten Jahren ihre im internationalen Vergleich starke Position halten. Seit Mitte der 1990er-Jahre erhöhen jedoch zahlreiche Staaten den Anteil des Bruttoinlandsprodukts, welcher für Forschung und Entwicklung (F+E) aufgewendet wird. Der Europäische Rat hat das Ziel formuliert, bis zum Jahr 2010 die F+E-Ausgaben der Europäischen Union auf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu erhöhen.⁴⁴ Dem Forschungsplatz Schweiz erwächst die künftige Konkurrenz aber nicht nur in Gestalt der «alten» EU-Länder oder der bekannten grossen Industrienationen USA und Japan. Es ist diesbezüglich auch an die zwölf 2004 bzw. 2007 (Bulgarien und Rumänien) der EU

Herausforderungen der Forschungs- und Innovationspolitik:

Relative Schwächung der Schweizer Position aufgrund starker Steigerung der Aufwendungen im Ausland

Trendumkehr durch Priorisierung der Forschung und Entwicklung in der Schweiz
Nachhol- und Reinvestitionsbedarf in der Grundlagenforschung, Stärkung zukunftsreicher Bereiche, nationale Vernetzung und Schwerpunktbildung, Investition in europäische Zusammenarbeit, stärkere Zusammenarbeit ausserhalb Europas, Stärkung der angewandten Forschung und Entwicklung und des Wissenstransfers

Stärkung der Innovationskraft durch bessere Grundlagenforschung:

Unterdurchschnittliche Dynamik der schweizerischen Grundlagenforschung
Bereiche mit Reinvestitions- oder Nachholbedarf:
Klinische Forschung, Bioinformatik, Ingenieurwissenschaften, Geistes- und Sozialwissenschaften, interdisziplinäre Forschung
Ausbau in besonders zukunftsreichen Bereichen

Konsolidierung der Vernetzung und Schwerpunktbildung:

beigetretenen Staaten und namentlich an Länder wie China,⁴⁵ Indien und Korea zu erinnern. In den letzten Jahren ist es der Schweiz gelungen, den Trend eines stagnierenden oder sogar rückläufigen Anteils der F+E-Aufwendungen am BIP umzukehren, dies namentlich dank höheren Aufwendungen der Privatwirtschaft.⁴⁶ Die rund 0,7 Prozent des BIP, welche die öffentliche Hand derzeit in Forschung und Entwicklung investiert, liegen leicht unter dem Durchschnitt der OECD-Länder.⁴⁷ Dies schwächt die Zukunftsfähigkeit der schweizerischen Innovationskette. Eine weitere Priorisierung zugunsten der Aufwendungen des Bundes für F+E wurde deshalb mit der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2008–2011 und im Rahmen der Beteiligung an den Forschungsrahmenprogrammen der Europäischen Union eingeleitet (→ **Finanzpolitik**).⁴⁸ Damit sinkt der öffentliche Anteil der F+E Mittel nicht weiter ab und die notwendige F+E-Basis in der Schweiz im Zusammenspiel mit den F+E-Aufwendungen der Privatwirtschaft bleibt gesichert. Ein quantitatives Ziel in BIP-Prozenten wurde dabei nicht gesetzt. Darüber hinaus stellen sich in der Forschungs- und Innovationspolitik folgende Herausforderungen: Nachhol- und Reinvestitionsbedarf in der klinischen Grundlagenforschung, der Bioinformatik, den Ingenieurwissenschaften, den Geistes- und Sozialwissenschaften; Förderung besonders zukunftsreicher Forschungs- und Entwicklungsvorhaben; Vernetzung und Schwerpunktbildung in der nationalen Forschung über Kooperationsprojekte, Nationale Forschungsschwerpunkte und Exzellenzzentren; Investition in die europäische Zusammenarbeit; Intensivierung der Zusammenarbeit mit aussereuropäischen Ländern (namentlich USA und asiatische Staaten); Stärkung von angewandter Forschung und Entwicklung sowie des Wissenstransfers.⁴⁹

Die Grundlagenforschung wird auch künftig eine zentrale und unabdingbare Stütze des Forschungs- und Wissenschaftsplatzes Schweiz bilden.⁵⁰ Ziel ist es deshalb, die heute im internationalen Vergleich klar nachweisbare Stärke der Schweiz in der universitären Grundlagenforschung⁵¹ auch künftig sicherzustellen. Bei der Anzahl wissenschaftlicher Publikationen pro Million Einwohner, einem der wichtigsten Indikatoren für die wissenschaftliche Leistungsfähigkeit, liegt die Schweiz heute noch mit an der Weltspitze, verzeichnet jedoch ein deutlich geringeres Publikationswachstum als andere Industrie- und aufstrebende Schwellenländer. Seit den 80er-Jahren lag die Quote des in F+E beschäftigten Personals in der Schweiz ziemlich stabil bei rund 1,3% aller Erwerbstätigen. Höhere Quoten weisen derzeit Finnland, Schweden, Dänemark, Luxemburg, Neuseeland, Japan, Frankreich, Belgien und Norwegen auf. Gemäss OECD hat die Zahl der F+E-Beschäftigten seit 1980 in fast allen Ländern stärker zugenommen als in der Schweiz. Zudem konzentrieren sich die Stärken des schweizerischen Forschungsplatzes vor allem auf die Disziplinen der Naturwissenschaften, der Informations- und Kommunikations- sowie der Lebenswissenschaften. In anderen Wissenschaftsbereichen figuriert die Schweiz nicht in den vorderen Rängen relevanter Zitationsindizes. Die schweizerische Forschung muss aber auch ihre Spitzenstellung in besonders zukunftsreichen Themenbereichen halten und ausbauen. Besonderen Nachhol- oder Reinvestitionsbedarf haben heute die klinische Forschung, die Bioinformatik und die Ingenieurwissenschaften. Weitere Bereiche mit besonderem Bedarf sind die Geistes- und Sozialwissenschaften und, da heute bedeutende wissenschaftliche Durchbrüche und Innovationen sich vor allem an den Schnittstellen disziplinär abgegrenzter Forschungsbereiche vollziehen, interdisziplinär strukturierte Forschungsarbeiten.⁵² Am Anfang der durch den Bund unterstützten Innovationskette angesiedelt, dient der Schweizerische Nationalfonds (SNF) der Förderung der jeweils besten Forschenden, Ideen, Projekte und Institutionen. Der Bundesrat beabsichtigt deshalb bei der geplanten Erhöhung der Fördermittel im Rahmen der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2008–2011, das Budget des SNF mit am stärksten zu steigern, um jährlich 7,5 Prozent. Im Rahmen eines 4-jährigen Leistungsauftrags des Bundes (Staatssekretariat für Bildung und Forschung) an den SNF werden die Mittel in die Grosssparten aufgeteilt und die Prioritäten festgelegt werden. Als zusätzliches Instrument der Forschungsförderung soll zudem 2009 die Begleichung der indirekten Kosten von Forschungsprojekten («Overhead-Kosten») eingeführt werden.

Die Forschungs- und Innovationspolitik steht stets vor der Herausforderung, dem Aspekt der «Kleinstaatlichkeit» der Schweiz Rechnung zu tragen. Eine Strategie, die der Notwendigkeit, aber auch den Risiken einer Konzentration von Fördermitteln und Förderbereichen durch vermehrte und konsequente Netzwerkbildung begegnet, ist weiterhin

erforderlich. Der begonnene Prozess der Vernetzung, Abstimmung und Arbeitsteilung zwischen freier und orientierter Forschung, zwischen Binneninvestitionen und internationalem Engagement, zwischen den verschiedenen Forschungsinstitutionen (Universitäten, Forschungsanstalten, Fachhochschulen) und schliesslich zwischen öffentlichen und privaten Forschungsinvestitionen ist deshalb zu konsolidieren. Dazu sind seitens der Universitäten und Fachhochschulen weitere Anstrengungen in der nationalen Vernetzung (Arbeitsteilung, Koordination, Konzentration) und damit in der Ausformung einer eigentlichen «Hochschule Schweiz» erforderlich. Neben den Kooperationsprojekten sind hierfür vor allem die Nationalen Forschungsschwerpunkte ein wichtiges Instrument (→ **Wirtschaftspolitik**).⁵³ Der Bundesrat sieht im Rahmen der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2008–2011 eine durchschnittliche jährliche Steigerung der Mittel für gemeinsame Projekte der Universitäten von 13,6 Prozent vor, währenddem die Grund- und Betriebsbeiträge der kantonalen Universitäten unter Berücksichtigung der notwendigen Verbesserung der Betreuungsverhältnisse stabilisiert werden. Damit wird das Gewicht der interuniversitären Zusammenarbeit erhöht. Die Nationalen Forschungsschwerpunkte werden von der beabsichtigten überdurchschnittlichen Steigerung des Nationalfonds-Budgets profitieren können. Der Bund setzt zudem auf die Hochschulen und Forschungsanstalten des ETH-Bereichs, deren Qualität und Leistungsfähigkeit den Masstab für das gesamte Schweizer BFI-System abgeben und aus internationaler Sicht das «Flaggschiff» der schweizerischen Hochschul- und Forschungslandschaft darstellen. Auf nationaler Ebene trägt der ETH-Bereich entscheidend zur Wettbewerbsfähigkeit und zum innovationsbasierten Wachstum des Landes bei, auf internationaler Ebene ist er Anziehungspunkt für die besten Dozierenden, Forschenden und Studierenden. Leistungsfähige nationale Exzellenzzentren sollen die internationale Konkurrenzfähigkeit des ganzen schweizerischen BFI-Bereichs zusätzlich erhöhen. Die Mitfinanzierung dieser Exzellenzzentren durch den Bund erfolgt über den Finanzierungsbeitrag an den ETH-Bereich und über die Beiträge an die kantonalen Hochschulen, insbesondere die projektgebundenen Beiträge nach Universitätsförderungsgesetz. Ausserdem wirken die Institutionen des ETH-Bereichs als «leading houses» für wichtige nationale Grosskooperationsprojekte. Das Grossprojekt «SystemsX.ch» soll die Schweizer Hochschulen in das postgenomische Zeitalter der Systembiologie bringen, damit die Schweiz in der biomedizinischen Forschung ihren Spitzenplatz behaupten kann.⁵⁴ Aufgrund ihres aussergewöhnlich hohen Standards sind die Institutionen des ETH-Bereichs in der Lage, ihre weitere Entwicklung insbesondere durch Schwerpunktsetzungen und über extern eingeworbene Mittel zu finanzieren. Der Bundesrat sieht deshalb im Rahmen der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2008–2011 über die Berücksichtigung steigender Studierendenzahlen und neuer Aufgaben hinaus kein Wachstum der Förderungsmittel für den ETH-Bereich vor.

Auf internationaler Ebene schafft der Bund die notwendigen politischen Rahmenbedingungen für eine fruchtbare weltweite Zusammenarbeit der Schweizer Forschungsinstitutionen und ihrer besten Akteure. Ein wachsender Teil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung sollte deshalb im Rahmen internationaler Zusammenarbeit erfolgen. Die Zusammenarbeit innerhalb Europas wurde in den letzten Jahren intensiviert (EU-Programme, Eureka, Cost, internationale Forschungsorganisationen). Mit Inkrafttreten des bilateralen Forschungsabkommens mit der Europäischen Union erreichte die Schweiz in der Zusammenarbeit mit den EU-Staaten eine weitgehende Gleichbehandlung mit den EWR-Ländern – wenn auch der Beteiligungsschlüssel die Schweiz benachteiligt. Die internationale Zusammenarbeit, insbesondere mit den europäischen Partnerländern, wird in Zukunft noch mehr Mittel binden: Im Rahmen der 7. Forschungsrahmenprogramme der EU wird der Beitrag für eine integrale Teilnahme der Schweiz bis 2013 maximal 2,4 Milliarden Franken betragen⁵⁵ (→ **Finanzpolitik**), was bis 2011 eine jährliche Steigerungsrate der Fördermittel um durchschnittlich 8,2 Prozent notwendig macht. Über die Zusammenarbeit mit den europäischen Ländern hinaus gewinnt aufgrund des intensiven Wettbewerbs um die forschungsintensiven Industrien und den höchstqualifizierten wissenschaftlichen Nachwuchs die Zusammenarbeit mit weiteren Staaten, namentlich den USA und asiatischen Staaten, an Bedeutung.⁵⁶ Die Ziele der neuen Wissenschaftsaussenpolitik der Schweiz, welche sich auf die Staaten über die Europäische Union hinaus bezieht, lassen sich letztendlich nur erreichen, wenn sowohl die Attraktivität und Zugänglichkeit des schweizerischen Wissenschaftsstandorts gesteigert⁵⁷ als auch eine aktive

Die Vernetzung der Hochschulen auf nationaler Ebene weiterführen und verstärken («Hochschule Schweiz»)

ETH-Institutionen und nationale Exzellenzzentren als Flaggschiffe der schweizerischen Hochschul- und Forschungslandschaft

Steigende Bedeutung des internationalen Engagements:

Intensivere Zusammenarbeit mit der Europäischen Union

Intensivierung der Zusammenarbeit über Europa hinaus

Wissenschaftsdiplomatie aufgebaut werden kann (→ **Aussenpolitik**).⁵⁸ Mit zusätzlichen Mitteln für die bilaterale Zusammenarbeit mit Ländern ausserhalb Europas sollen Institutionen des schweizerischen Wissenschaftsbereichs neue Initiativen mit Partnern wie China, Indien, Japan oder Korea umsetzen. Im Bereich multilaterale und bilaterale Forschungszusammenarbeit sieht der Bundesrat im Rahmen der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2008–2011 eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von 14,9 Prozent und damit die stärkste Steigerung in der schweizerischen Forschungs- und Entwicklungsförderung vor.⁵⁹ Gleichzeitig soll die im Rahmen der Entwicklungspolitik betriebene langjährige Forschungszusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transitionsländern ihre Fortsetzung finden. Diese ist der Beitrag der Schweiz zum politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel in Osteuropa und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) sowie zur Stärkung der Grundlagen für nachhaltige Entwicklungsprozesse in Ländern des Südens. Der Aufbau von Forschungskapazitäten in Entwicklungsländern ist zentral. Denn nur mit kompetenten Partnern im Süden können die globalen Probleme längerfristig angegangen und gelöst werden.⁶⁰

Stärkung der Innovationskraft durch besser angewandte Forschung und raschere Umsetzung und Verbreitung:

Innovation ist Schlüsselgrösse für den Standort Schweiz

Wichtige Rolle des Wissenstransfers

Zusammenarbeit unter Hochschulen und Startups mit KTI stärken

Die rasche Umsetzung und Verbreitung der Resultate von Forschung und Entwicklung ist entscheidend für den Erfolg der Unternehmen im Innovationswettbewerb. Die Innovationsleistungsfähigkeit der Unternehmen ist damit eine Schlüsselgrösse für die künftige Einkommens-, Beschäftigungs- und Wachstumsentwicklung am Standort Schweiz (→ **Wirtschafts-, Raumordnungspolitik**).⁶¹ Die Schweiz positioniert sich im Innovationsbereich seit mehreren Jahren auf einem hohen Leistungsniveau, dies dank der Leistungsfähigkeit des Wissenschaftssystems sowie des Industrie- und Dienstleistungssektors.⁶² Um Erkenntnisse der Grundlagenforschung künftig noch stärker als Basis für Entwicklungs- und Innovationsaktivitäten der Unternehmen zu nutzen, fördert der Bund Massnahmen, die den Wissenstransfer aus den Hochschulen beschleunigen und die gegenseitige Rückkoppelung von Wissenschaft und Wirtschaft verstärken. Herausforderungen bestehen weiterhin in der stärkeren Verankerung des Zusammenspiels zwischen Hochschulen und Privatwirtschaft in der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung und im Wissenstransfer. Diese Zusammenarbeit der Hochschulen soll national und international wie auch zwischen verschiedenen Hochschultypen (universitäre Hochschulen, Fachhochschulen) gestärkt und entsprechende Kooperationsprojekte müssen durch die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) weiter gefördert werden.⁶³ Mit der Förderung der FuE-Konsortien, die neu aus Fachhochschulen und universitären Hochschulen in partnerschaftlichen Verbundprojekten mit der Wirtschaft bestehen können, sowie der neuen Förderung der auch thematisch orientierten WTT-Konsortien (WTT = Wissens- und Technologietransfer) durch die KTI hat der Bund entsprechende Massnahmen ergriffen.⁶⁴ Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang aber, dass auch der WTT ein wichtiges Element der eigenen Positionierung einer Hochschule im Wettbewerb mit anderen darstellt und damit die Frage, welche Art von WTT eine Hochschule betreiben will, in der Autonomie der jeweiligen Hochschulen verbleiben muss. Von grosser Bedeutung für den Technologietransfer sind überdies die Startups ab Campus bzw. durch Hochschulabsolventen.⁶⁵ Der im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Neigung von Hochschulabsolventen, sich durch unternehmerische Selbständigkeit eine berufliche Existenz aufzubauen, soll durch eine stärkere Förderung des «Entrepreneur-Wissens» und der Motivation zum Unternehmertum bei Studierenden über die KTI-Initiative «venturelab» entgegengewirkt werden. Gleichzeitig sorgt die Initiative «KTI Startup» durch Labelling und Coachen wachstumsträchtiger Neugründungen für eine Entschärfung der Finanzierungsproblematik von Neugründungen und für einen erleichterten Markteintritt. Diese Massnahmen des Bundes tragen der Tatsache Rechnung, dass Neugründungen von Unternehmen ein zentraler Erfolgsschlüssel für einen positiven Strukturwandel und die Verbesserung der Innovationsleistungen in der Schweiz sind.⁶⁶ Im Rahmen der Botschaft über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation 2008–2011 beabsichtigt deshalb der Bundesrat, das Budget des KTI mit am stärksten von der Erhöhung der BFI-Mittel profitieren zu lassen.

Rückkehrerleichterung für Schweizer Forscher im Ausland und Erleichterung des Aufenthalts ausländischer Forscher in der Schweiz

Die Schweiz hat in der internationalen «brain circulation» bereits heute eine hervorragende Position, da sie weit mehr Wissenschaftler und Techniker anzieht als exportiert (→ **Migrations-, Arbeitsmarktpolitik**). Dennoch kann der Technologietransfer aus dem Ausland noch zusätzlich gesteigert werden, indem schweizerischen Forschern die Rück-

kehr in die Schweiz erleichtert und ausländische Forscher zu einem Forschungsaufenthalt in der Schweiz animiert werden. Namentlich die Förderungsprofessuren des SNF und die Tätigkeit der Schweizer Häuser für wissenschaftlichen Austausch tragen massgebend dazu bei.⁶⁷ Schliesslich gilt es, die Wertschöpfung aus geförderten Innovationsleistungen über den Schutz durch Immaterialgüterrechte und deren Verwertung zu verbessern (→ **Wirtschaftspolitik**).⁶⁸

Verwertung geförderter Forschungsleistungen verbessern

Bildungspolitik

Die Schweiz besitzt nach wie vor eines der besten Bildungs-, Forschungs- und Innovationssysteme der Welt. So zeigt sie seit vielen Jahren eine bemerkenswerte wissenschaftliche Kreativität.⁶⁹ Die Schweiz ist aber gefordert, ihre Stellung unter erschwerten Bedingungen und in einer härter werdenden wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Wettbewerbssituation zu halten und auszubauen. Diese veränderte Situation hat Konsequenzen für das schweizerische Bildungssystem im Allgemeinen und für die Berufs- und Hochschulbildung (Tertiär A und B) im Speziellen. Es stellen sich prioritär folgende Herausforderungen: Konsolidierung des begonnenen Reformprozesses im Hochschulbereich, Bewältigung der steigenden Studierendenzahlen, Bildungsabkommen mit der Europäischen Union, Umsetzung des Bologna- und Kopenhagenprozesses, Anerkennung der Fachhochschuldiplome im Ausland, nachobligatorische Abschlüsse für möglichst alle Jugendlichen, stärkere Rolle des Bundes in der beruflichen Weiterbildung, Verbesserung der Chancengleichheit im Bildungssystem für Jugendliche mit Migrationshintergrund.⁷⁰

Eine wichtige künftige Herausforderung der schweizerischen Hochschulpolitik ist die Schaffung von Kohärenz in der Verschiedenartigkeit des tertiären Bildungsbereichs A, um Synergien zwischen Hochschulen auszuschöpfen und ein koordiniertes Lehrangebot bereitzustellen.⁷¹ Am 21. Mai 2006 nahmen Volk und Stände die neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung an. Diese verlangen vom Bund und den Kantonen, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen in partnerschaftlicher Verantwortung für einen durchlässigen Bildungsraum Schweiz von hoher Qualität zu sorgen.⁷² Ist diese verfassungsmässige Forderung explizit neu, so steht sie doch in engem Kontext mit dem bereits Mitte der 1990er-Jahre in Gang gesetzten, noch nicht abgeschlossenen Reformprozess im gesamten BFI-Bereich, der in Zusammenarbeit mit den Kantonen und allen übrigen interessierten Partnern im Verlauf der Periode 2008–2011 weiter voranzutreiben und zu konsolidieren ist. Mit der Schaffung der Fachhochschulen im Jahr 1996 und dem Erlass des Universitätsförderungsgesetzes im Jahr 2000 wurde der Reformprozess eingeleitet. Mit den Arbeiten für ein neues Hochschulrahmengesetz, basierend auf Artikel 61a der Bundesverfassung, wird derzeit ein weiterer Reformschritt im schweizerischen BFI-Bereich angestrebt. Eine von Bund und Kantonen eingesetzte Projektgruppe legte dem Bundesrat Ende 2004 erste Vorschläge zur Neuordnung der schweizerischen Hochschullandschaft vor.⁷³ Sie fordert namentlich die verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen bei der Steuerung des Hochschulsystems; eine bessere Mittelallokation durch die generelle Einführung von Standardkosten pro Studierenden; die Bereinigung des Leistungsangebots unter den Hochschulen; die politische Verständigung über eine nachhaltigere Aufgabenteilung in besonders kostenintensiven Bereichen im Rahmen einer mehrjährigen strategischen Planung, die von Bund und Kantonen partnerschaftlich zu erarbeiten ist. Der Bundesrat hat am 17. November 2004 in zustimmendem Sinn von den Vorschlägen Kenntnis genommen und den Auftrag zur Ausarbeitung eines Hochschulrahmengesetzes erteilt. Weil zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Gesetzes auch ein Konkordat unter den 26 Kantonen ratifiziert und eine Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen abgeschlossen sein müssen, ist damit zu rechnen, dass das Hochschulrahmengesetz erst auf 2012 in Kraft treten kann.

Konsolidierung des begonnenen Reformprozesses auf Stufe Bund:

Schaffung von Kohärenz und Einheit im gesamten schweizerischen Hochschulbereich (kantonale Universitäten, ETH-Bereich und Fachhochschulen), Umsetzung neuer Kompetenzen und einfachere Strukturen im Hochschulbereich

Wissen gehört heute zu den kostbarsten Ressourcen, um Entwicklungsprozesse nachhaltig zu gestalten.⁷⁴ Der mit den Veränderungen der Wirtschaftsstruktur und dem technischen Fortschritt verbundene Wandel der beruflichen Tätigkeiten erfordert immer mehr hoch qualifizierte Erwerbstätige (→ **Wirtschaftspolitik**).⁷⁵ Ungeachtet eines starken Aufholprozesses im internationalen Vergleich bekundet die Schweiz immer noch gewisse Mühe, genügend hoch qualifiziertes Personal hervorzubringen. In Folge einer kontinuier-

Steigerung der Tertiärquote und Kapazitätsproblem:

Weitere Zunahme der Studierendenzahlen ermöglichen

Kapazitätsproblem erfordert Anpassung der Mittel für Betrieb und Infrastruktur
Portfoliobereinigung und Schwerpunktsetzung
Steuerungswissen verbessern
Vorrang für typenübergreifende Kooperationsprojekte

lich steigenden Hochschulabsolventenquote und dank der zahlreichen Absolventen einer höheren Berufsbildung verfügen in der Schweiz heute knapp 29 Prozent der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung über eine abgeschlossene Tertiärausbildung: 20 Prozent der Wohnbevölkerung im Alter zwischen 25 und 64 Jahren (gegenüber 13 Prozent im Jahre 1996) verfügten 2004 über einen Hochschulabschluss (Tertiär A), gut 9 Prozent über einen Abschluss in der höheren Berufsbildung (Tertiär B). Einen bedeutenden Beitrag zur kontinuierlich steigenden Schweizer Hochschulabsolventenquote leisten die erfolgreich eingeführte Berufsmaturität als alternative Zugangsmöglichkeit zu einem Hochschulstudium sowie die 1996 eröffneten Fachhochschulen. Kanada (45%) wies 2004 im OECD-Vergleich den höchsten Anteil an 25- bis 64-Jährigen mit einem Abschluss im Tertiärbereich (Tertiär A und B) aus, gefolgt von den USA (39%) und Japan (37%). In Europa steht Schweden (35%) an der Spitze, gefolgt von Finnland (34%), Dänemark und Norwegen (je 32%). Die Schweiz (28%) wies höhere Werte aus als ihre Nachbarländer (Deutschland 25%, Frankreich 24%, Österreich 18%, Italien 11%). Deutlich über dem OECD-Durchschnitt befindet sich die Schweiz bezüglich des Anteils der Bevölkerung mit postsekundärem, aber nicht tertiärem Abschluss. Die Verteilung der Bevölkerungsanteile mit diesen drei Arten hoch qualifizierender Abschlüsse variiert relativ stark zwischen den untersuchten Staaten. Während in einigen Ländern eine grosse Mehrheit über einen Hochschulabschluss verfügt, sind in anderen Ländern – wie zum Beispiel der Schweiz – Personen mit weiterführenden Berufsbildungen in der Mehrheit.⁷⁶ Bei den exakten Wissenschaften und Naturwissenschaften oder in Ingenieur- bzw. technischen Wissenschaften, in denen 0,77 Prozent der 20- bis 29-Jährigen über einen Abschluss verfügen, liegt die Schweiz unter dem europäischen Mittel (1,22%) und in deutlicher Distanz zu den führenden Ländern – Frankreich (2,22%) und Irland (2,42%).⁷⁷ Es wird prognostiziert, dass die Zahl der an den Schweizer Hochschulen Studierenden bis ins Jahr 2015 weiter zunimmt,⁷⁸ an den Universitäten um rund 14 000 und an den Fachhochschulen um rund 7 000 Personen, was aus den genannten Gründen zu begrüssen ist. Dieser Anstieg der Studierendenzahlen im gesamten Hochschulbereich stellt eine grosse bildungspolitische Herausforderung dar. Angesichts der bereits heute in einigen universitären Fachbereichen unbefriedigenden Betreuungsverhältnisse gilt es für Kantone und Bund die notwendigen Kapazitäten bereitzustellen, um diesem Potenzial an studienwilligen Jugendlichen gerecht zu werden und gleichzeitig die Qualität des Angebots auf allen Stufen konsequent zu verbessern. Gleichzeitig will der Bund im Hochschulbereich den notwendigen Druck erzeugen, damit weitere Initiativen zur Portfoliobereinigung und Schwerpunktsetzung unternommen werden. Der Bundesrat beabsichtigt deshalb im Rahmen der Botschaft über die Förderung der Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011, den Finanzierungsbeitrag des Bundes an den ETH-Bereich und die Grundbeiträge an die kantonalen Universitäten unter Anrechnung der Studierendenzahlen, der Teuerung und neuer Aufgaben zu stabilisieren. Bei den Fachhochschulen wird sich der Bund wie bis anhin im Rahmen der bewilligten Kredite mit dem gesetzlich festgelegten Subventionssatz von einem Drittel an den anrechenbaren Aufwendungen beteiligen. Die Schulen der Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst (GSK), welche bisher in reduziertem Umfang mit Finanzhilfen unterstützt wurden, sind den übrigen Schulen ab 2008 subventionsrechtlich gleichgestellt. Spätestens mit dem neuen Hochschulrahmengesetz soll der Übergang zu einer leistungsorientierten Subventionierung erfolgen.⁷⁹ Mit diesen Massnahmen will der Bund zusammen mit den Kantonen den entsprechenden Bildungsinstitutionen diejenige finanzielle Sicherheit gewährleisten, die sie für eine zukunftsgerichtete Planung benötigen. Mit projektgebundenen Mitteln will der Bundesrat Anreize schaffen für zusätzliche Angebotsbereinigungen im Hochschulbereich. Zudem beantragt er Mittel, dank derer erkannte Lücken im Bereich der BFI-Statistik und im Bereich des BFI-Monitorings in Zusammenarbeit mit den Kantonen geschlossen werden können. Mit diesen Massnahmen sollen folgende Wirkungen erreicht werden: Eine dank Portfoliobereinigung und Schwerpunktsetzung erhöhte Ausbildungseffizienz; eine dank eines profunden Steuerungswissens künftig noch weitsichtigere und erfolgreichere schweizerische BFI-Politik als partnerschaftliche Aufgabe von Bund und Kantonen. Um bereits in der kommenden Kreditperiode Schwerpunkte in der Zusammenarbeit der Hochschulen zu setzen, Strukturbereinigungen vorzunehmen und Synergien unter den verschiedenen Hochschultypen auszunutzen, sollen diejenigen Kooperationsprojekte Vorrang geniessen, welche mehrere Typen von Hochschulen umfassen. Die entsprechenden Projekte sollen im Rahmen der regelmässig stattfindenden gemeinsamen Sitzungen der Schweizerischen Universitäts-

konferenz und des Schweizerischen Fachhochschulrats vorberaten und koordiniert werden.

Fördermassnahmen im Bereich des Forschernachwuchses müssen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass der Denk- und Werkplatz Schweiz im Interesse seiner Bewohnerinnen und Bewohner den beschriebenen Herausforderungen im Rahmen einer weltweiten Konkurrenz begegnen kann. Wichtige Fragen dieser Fördermassnahmen sind deshalb die Höhe der Doktorandinnen- und Doktorandenentschädigungen sowie die Implementierung neuer Förderinstrumente («training grants», «doctoral schools», Beiträge an internationale Graduiertenkollegs, Förderungsprofessuren-Programm des Schweizerischen Nationalfonds). Die Förderinstrumente des Nationalfonds und die Sondermassnahmen des Bundes sind zudem verstärkt in ein Gesamtkonzept einzubetten.⁸⁰ Von besonderer Wichtigkeit ist generell auch die Förderung des akademischen Nachwuchses sowie der nationalen und internationalen Mobilität der Lernenden und Lehrenden. Diese müssen ihren Erfahrungshorizont über die Sprach- bzw. Landesgrenzen hinweg erweitern. Die Schweiz kann sich über die so genannte stille Partnerschaft schon bisher an den Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogrammen der EU (Sokrates, Leonardo, Jugend) beteiligen. Der Bundesrat strebt darüber hinaus zur Fortführung und Verstärkung der Mobilität raschestmöglich ein entsprechendes Abkommen mit der EU an (→ **Aussenpolitik**). Die Verhandlungen sollen bereits 2007 abgeschlossen werden; das Ziel ist die Vollbeteiligung der Schweiz.

Im Bereich der Hochschulen geht es zudem wie in der gesamten nachobligatorischen Ausbildung um die effiziente Orientierung des Nachwuchses auf die Berufsfelder und die Wachstumsbranchen der Zukunft. Die laufende Anpassung der Qualifikationsinhalte, das Angebot entsprechender Curricula und eine Flexibilisierung der Bildungsangebote und -vermittlung (zum Beispiel modularer Aufbau der Curricula), um den sich laufend ändernden Ansprüchen auf dem Arbeitsmarkt gerecht zu werden (lebenslanges Lernen), werden damit in Zukunft noch wichtiger. Die Angebotspalette soll dem zunehmenden Bedürfnis nach individualisierten Bildungswegen, nach Zusatzausbildungen und Neuorientierungen im Sinne des lebenslangen Lernens entsprechen, durchlässig zwischen den einzelnen Bildungsstufen und Bildungsrichtungen sowie transparent und einer hohen Qualität verpflichtet sein. In einer zunehmend globalisierten Wissensgesellschaft soll jede abgeschlossene Ausbildung die notwendigen individuellen Zukunfts- und Arbeitschancen eröffnen. Diese Bestrebung erhielt auf Hochschulstufe mit der Bologna-Erklärung, mit welcher mittlerweile 33 europäische Länder ihren Willen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums bekunden, einen Impuls.⁸¹ Die Universitäten müssen diese Gelegenheit vor allem auch für eine Diskussion um die inhaltliche Reform der Curricula und um die Modularisierung des Lehrangebots nutzen.⁸² Zudem ist auch im universitären Bereich die Qualität der Ausbildung und deren Weiterentwicklung durch permanentes Qualitätsmanagement und Bildungsmonitoring sicherzustellen.⁸³ Im Hochschulbereich leitet die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) den Bolognaprozess seit 2003; die Standards wurden durch die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK) festgelegt. Ähnliche Entwicklungen vollziehen sich im Rahmen des «Kopenhagen-Prozesses» für die Berufsbildung, der aus der Lissabon-Agenda der EU entstanden ist. Als Instrument dient für die universitäre Ausbildung das sogenannte European Credit Transfer System (ECTS). In Anlehnung daran wird für die berufliche Bildung ein eigenes Modell anvisiert: das System der European Credits for Vocational Education and Training (ECVET). Die Umsetzung der Bologna-Deklaration, die an allen kantonalen Universitäten, den Fachhochschulen und den ETH bereits heute sehr weit fortgeschritten ist, soll bis 2010 abgeschlossen sein. Auf Bundesebene kann das geplante Hochschulrahmengesetz ab 2012 für harmonisierte Studienstrukturen sorgen. Für die Fachhochschulen ist die Anerkennung der Diplome mit Blick auf weiterführende Studien im Ausland (akademische Anerkennung) eine weitere Herausforderung. Um die Anerkennung zu erleichtern, nehmen – wie bereits erwähnt – auch die schweizerischen Fachhochschulen am Bologna-Prozess teil, wobei die Umgestaltung der Curricula (zweistufige Studiengänge, Modularisierung, ECTS-Punkte) bereits weitgehend realisiert wurde. Bei all diesen Verbesserungen des schweizerischen Bildungssystems sind auch die Anliegen der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Angesicht einer alternden Bevölkerung mit erhöhten Belastungen für die aktive Generation gilt es zu vermeiden, dass die erhöhte Ausbildung die Lebensarbeitszeit verkürzt. Ein be-

Sicherung des wissenschaftlichen Nachwuchses und der Mobilität:

Optimierung von Förderungsinstrumenten und Ressourcenausstattung für den Forschernachwuchs

Gesamtkonzept notwendig

Abkommen mit der EU über Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendprogramme

Kohärenz und Einheit in der nachobligatorischen Ausbildung:

Flexible Bildungsangebote und Qualifikationen für Höherqualifikation der Bevölkerung, schnellere Anpassung der Qualifikationsinhalte und Orientierung auf zukünftige Berufsfelder

Ein durchlässiges Bildungssystem von hoher Qualität

Anpassung der Studiengänge an die Normen der europäischen Übereinkommen (Bologna- und Kopenhagen-Prozess)

Permanente Qualitätssicherung und Bildungsmonitoring

Wirtschaftlichkeit berücksichtigen

Potenzial der ausländischen Bevölkerung nutzen

sonderes Augenmerk gilt ferner der Nutzung des Qualifikationspotenzials der ausländischen Bevölkerung (→ **Migrationspolitik**). In der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer haben eine Quote von Universitätsabsolventen, welche höher ist als diejenige der Schweizerinnen und Schweizer. Wegen der fehlenden Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, namentlich bei Personen ausserhalb der EU, liegt dieses Potenzial aber leider häufig brach. Ziel muss sein, dass solche Ausländerinnen und Ausländer ihre beruflichen Qualifikationen rasch und ohne Verdoppelung ihrer Ausbildungszeit auf ein Niveau anheben können, das den hohen schweizerischen Anforderungen entspricht. Eine weitere Herausforderung liegt ferner in den mit der Bologna-Reform geschaffenen vier Ausbildungssträngen (Bachelor- und Master je auf Stufe Universitäten und Fachhochschulen); hier gilt es längerfristig auf Stufe Universitäten und Fachhochschulen jeweils Schwergewichte zu setzen.

Berufsbildung:

Wesentliche Stärke der schweizerischen Bildungslandschaft

Weiterführung des Reformprozesses: Pauschalfinanzierung, nachobligatorische Abschlüsse für möglichst alle Jugendlichen, einen ausreichenden Zugang zum tertiären Bildungssystem sichern

Auch künftig müssen Bildungsmarkt und Bildungssystem sich auf die beiden Eckpfeiler tertiäre Bildung an den Hochschulen und Berufsbildung abstützen, um Leistungsfähigkeit und Hochwertigkeit aufrechtzuerhalten. Das ab der Sekundarstufe II duale Bildungssystem mit seinen vielfältigen Möglichkeiten der Berufsbildung ist eine der wesentlichen Stärken der schweizerischen Bildungslandschaft. Rund 70% aller Schweizer Jugendlichen absolvieren eine duale Berufsbildung; sie erhalten so die Möglichkeit, sich fundierte berufliche Grundkenntnisse zu erwerben und sich mit der Arbeitswelt vertraut zu machen. Dies ist mit ein wichtiger Grund für die im internationalen Vergleich tiefe Jugendarbeitslosigkeit. An internationalen Berufsweltmeisterschaften belegen Jugendliche, die in der Schweiz eine Berufsbildung absolvieren, schon seit Jahren Spitzenplätze. Diese unbestrittene Stärke des dualen Systems ist auszubauen. Auf der sekundären Stufe der Berufsbildung⁸⁴ geht es um eine solide berufliche Grundausbildung über einen flexiblen modularen Aufbau. Hier ist die konsequente Umsetzung des neuen Berufsbildungsgesetzes (BBG) vordringlich. Nach seinem Inkrafttreten im Jahr 2004 kommt dieses nach einer Übergangsfrist ab 2008 vollständig zum Tragen. Im Rahmen der Botschaft über die Förderung der Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2008–2011 beabsichtigt der Bundesrat, die Bundesbeiträge für die Berufsbildung unter Berücksichtigung der Lernendenzahlen sowie der verfügbaren Mittel zu erhöhen. Nach 2011 dürfte sich der Bundesanteil um den Richtwert von 25 Prozent bewegen. Durch die konsequente Umsetzung des BBG, die Einführung von Qualitätssicherung und die Schaffung von Transparenz sollen im Berufsbildungsbereich Effizienzgewinne erzielt werden. Darüber hinaus ergreifen Kantone und Bund Massnahmen, möglichst vielen Jugendlichen den Zugang zur nachobligatorischen Berufsbildung sowie Erwachsenen ohne Berufsabschluss eine Nachholbildung zu ermöglichen. Über niederschwellige Angebote wird die Chance der Integration von schulisch und sozial Schwächeren verbessert. Der Bundesrat hat Ende 2006 eine Verstärkung entsprechender Massnahmen im Rahmen des BBG angekündigt.⁸⁵ Über eine Stärkung des Tertiär-B-Bereichs soll zudem ein ausreichender Zugang zum tertiären Bildungssystem gesichert werden (→ **Arbeitsmarktpolitik**).⁸⁶

Berufliche Weiterbildung:

Qualifikationssicherung nicht mehr «on the job» möglich

Umfassende Weiterbildung und Neuqualifikation in der Schweiz noch ungenügend
Stärkere Rolle des Bundes angestrebt

Immer mehr Menschen üben im Verlauf ihres Erwerbslebens unterschiedliche Tätigkeiten aus und müssen entsprechende Qualifikationen wiederholt auf- und ausbauen. Damit ist das lebenslange Lernen, die Weiterbildung angesprochen: Insgesamt zeigen Vergleiche mit anderen OECD-Staaten, dass die Schweiz bezüglich der Teilnahme an berufsorientierter Weiterbildung (Quartärbereich) je nach Erhebungsmethode im Mittelfeld oder zusammen mit Schweden und Island in der Spitzengruppe liegt.⁸⁷ Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) nahmen im Jahr 2003 rund 1,8 Millionen Personen an Kursen teil,⁸⁸ was 36 Prozent der erwachsenen Wohnbevölkerung entspricht; 3,5 Millionen Personen oder 69 Prozent der Wohnbevölkerung benützten individuelle Lernformen zur selbständigen Weiterbildung. Jedoch bilden sich Hochqualifizierte und Führungspersonen oft und intensiv weiter, während die weniger Qualifizierten, teilweise mangels finanzieller Mittel bzw. mangels Unterstützung durch den Arbeitgeber, darauf verzichten. Die Struktur der schweizerischen Weiterbildung ist durch Zersplitterung der Zuständigkeiten und fehlende Transparenz bei der Qualität der Angebote gekennzeichnet. Angesichts der positiven Effekte der Weiterbildung ist der Staat gefordert, in diesem Bereich eine stärkere Rolle zu spielen. Kantone und Bund müssen sich für ein Bildungssystem einsetzen, das auch künftig konsequent der inhaltlichen Aktualität und der Zukunftsfähigkeit verpflichtet ist. Das Angebot der Bildungslandschaft Schweiz soll den sich ändernden

den Bedürfnissen der Bildungswilligen jeden Alters und den kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen der Gesellschaft entsprechen. Ob in der Erstausbildung oder im Rahmen des lebenslangen Lernens, innerhalb eines durchlässigen Systems sollen die Bewohnerinnen und Bewohner unseres Landes in die Lage versetzt werden, die Chancen der Wissensgesellschaft persönlich zu nutzen und ihren Beitrag zur Wohlfahrt der Schweiz zu leisten. Dies betrifft auch die Bekämpfung des Illetrismus (→ **Verfassung und Institutionen, Sozial-, Migrationspolitik**).⁸⁹ Mit den neuen Verfassungsbestimmungen über die Bildung, angenommen in der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006, hat der Bund den Auftrag erhalten, Grundsätze für die Weiterbildung festzulegen (Art. 64a Abs. 1 BV). Ausserdem kann er nun die Weiterbildung über die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen hinaus fördern und die Kriterien festlegen. Die Vorarbeiten zu einem Weiterbildungsgesetz auf Bundesebene wurden bereits an die Hand genommen. Leitgedanken sind die Verbesserung von Transparenz und Koordination. Darüber hinaus ist sowohl die Qualität der Angebote zu sichern als auch der Zugang für alle zu erleichtern, die sich weiterbilden wollen. Mögliche Auswirkungen nachfrageorientierter Anreize befinden sich aufgrund zweier Postulate (WBK-S, 00.3197; WBK-N, 00.3605) in praktischer Abklärung.⁹⁰

Insgesamt positive Ergebnisse des schweizerischen Bildungsbereichs im internationalen Vergleich dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass es für diesen grosse Herausforderungen gibt. Die jüngste PISA-Studie (2003) stellt der Schweiz im Schwerpunkt Mathematik sowie in den Naturwissenschaften und im Bereich Problemlösen durchaus gute Noten aus. Bei den Naturwissenschaften liegt die Schweiz gegenüber dem unbefriedigenden Abschneiden noch im Jahr 2000 neu über dem Durchschnitt der OECD-Länder. Bei der Lesefähigkeit allerdings befinden sich die Schweizer Jugendlichen nach wie vor nur im Mittelfeld. Gerade auch die Bildungspolitik im obligatorischen Bereich muss sich flexibel und effizient auf die immer schnelleren gesellschaftlichen und sozialen Veränderungen und die zunehmende Mobilität der Bevölkerung einstellen. Sie soll so offen gestaltet sein, dass sie auch kurzfristig neuen nationalen oder internationalen Herausforderungen begegnen kann. Die Lehrpläne der einzelnen Schulstufen sowie die Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte müssen diesen Herausforderungen gerecht werden. Im Zentrum der Ausbildung müssen vermehrt Grundkenntnisse, Grundfertigkeiten und Grundhaltungen, aber auch bereichsübergreifende Aspekte stehen. Zudem hat es sich bei allen Stärken des schweizerischen Schulföderalismus immer wieder als nachteilig erwiesen, dass im Bereich der obligatorischen Schule keine gesamtschweizerischen Minimalstandards festgelegt sind und es keine regelmässigen gesamtschweizerischen Schulleistungsuntersuchungen gibt. Die zunehmende Mobilität der Menschen ruft nach gesamtschweizerisch stärker aufeinander abgestimmten Schulstrukturen. Ein weiteres Problem ist im Bereich der vorschulischen und obligatorischen Bildung, dass Betreuungsformen und Stundenpläne im Widerspruch zur Erwerbstätigkeit beider Elternteile stehen (→ **Sozial-, Arbeitsmarktpolitik**). Zudem kann sich das Defizit, das die PISA-Studie für das obligatorische Bildungssystem aufgezeigt hat, langfristig auch auf die Hochschul- und Berufsbildung negativ auswirken. Auch wenn im Bereich der obligatorischen Grundbildung primär die einzelnen Kantone angesprochen sind, gewinnt die Einführung einer gesamtschweizerischen Bildungsstrategie sowie die Einführung eines umfassenden Bildungsmonitorings an Gewicht. Diese Anliegen wurden mit den neuen Bildungsartikeln in der Bundesverfassung gestärkt. Ein Konkordat, welches landesweit verbindliche Bildungsstandards, strukturelle Eckwerte der obligatorischen Schule und Instrumente der Systementwicklung und Qualitätssicherung festsetzen könnte, wird gegenwärtig von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren erarbeitet und soll Ende 2007 zu Händen der Ratifizierung in den Kantonen verabschiedet werden (HarmoS-Konkordat). Ein Pilotbericht zum Schweizerischen Bildungsmonitoring wurde bereits veröffentlicht.⁹¹

Angesichts der Erfordernisse fortschreitender Höherqualifizierung sowie vermehrter situationsspezifischer Neuqualifizierung im Erwerbsleben erhält der Zugang zur Bildung für die einzelnen Personen wachsende Bedeutung. Die Regelung des Bildungszugangs und der Chancengleichheit im Bildungsbereich ist deshalb ein staatspolitisch wichtiges Thema (→ **Verfassung und Institutionen**). Zudem ist die Untervertretung bestimmter Bevölkerungsteile auch aus bildungspolitischen, ökonomischen und gesellschaftlichen

Vorschulischer und obligatorischer Bereich:

Ausrichtung auf Grundkenntnisse, -fertigkeiten und -haltungen sowie bereichsübergreifende Inhalte
Gesamtschweizerische Minimalstandards, Schulleistungsuntersuchungen und besser abgestimmte Schulstrukturen
Vereinbarkeit mit Erwerbstätigkeit der Eltern
Gesamtschweizerische Bildungsstrategie und umfassendes Bildungsmonitoring

Stufenübergreifend 1:

Regelung des Bildungszugangs und der Chancengleichheit im Bildungsbereich ist zentrales staatspolitisches Thema

Nachholbedarf der Frauen im höheren universitären Bereich sowie in den Technik-, Natur- und Wirtschaftswissenschaften

Konsolidiertes System zur Studienfinanzierung

Kompensation der Benachteiligung bildungsferner und immigrierter Familien im obligatorischen Bereich

Flankierende sozial- und integrationspolitische Massnahmen notwendig

Gründen ein Verlust und eine Verschwendung von Ressourcen (→ **Finanz-, Sozial-, Wirtschaftspolitik**). Die Bildungsunterschiede zwischen den Geschlechtern sind in den vergangenen Jahrzehnten zwar deutlich geringer geworden, doch besteht vor allem auf den höheren universitären Stufen nach wie vor Nachholbedarf. Im Hochschulbereich ist sicherzustellen, dass ein genügend grosses und hochqualifiziertes Potenzial an weiblichen Fachkräften für die in den nächsten Jahren frei werdenden Lehrstühle zur Verfügung steht.⁹² Die Fachhochschulen, in denen die Frauen in den Bereichen Technik, Wirtschaft und Informatik stark untervertreten sind, sind bereits heute aufgefordert, Massnahmen zu ergreifen, um die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und den Anteil der Frauen zu erhöhen. Obwohl die bisherigen Massnahmen bereits als erfolgreich bezeichnet werden können, besteht nach wie vor Handlungsbedarf.⁹³ Im Bereich der Stipendien sind die Koordinationsaufgaben des Bundes im Rahmen der Gesetzgebung des NFA auszubauen. Das Bundesgesetz wurde bereits verabschiedet.⁹⁴ Dieser finanzpolitische Ansatz bedarf jedoch noch einer bildungspolitischen Konkretisierung. Der Ansatz eines konsolidierten Systems, welches Stipendien, Darlehen und Studiengebühren verbindet, wurde während der parlamentarischen Verhandlungen zur NFA-Gesetzgebung gefordert und in den Wachstumsbericht des Bundesrates aufgenommen.⁹⁵ Die Arbeiten sollen im Rahmen der Hochschulrahmengesetzgebung aufgenommen werden. Ungleiche Bildungschancen sind insbesondere auch im vorschulischen und obligatorischen Bereich des Bildungswesens eine grosse Herausforderung. Als Gründe für das mittelmässige Abschneiden der Schweiz bei den Grundkompetenzen der Jugendlichen im OECD-Vergleich, vor allem beim Lesen, werden neben der späten Einschulung und dem im internationalen Vergleich hohen pädagogischen Anspruch an die Vermittlung der Mehrsprachigkeit die schwache Kompensation der Benachteiligung von Jugendlichen aus bildungsfernen Familien, geschlechtsspezifische Unterschiede und die Benachteiligung Jugendlicher aus immigrierten Familien genannt. Die ungleichen Chancen führen zu mangelhafter Ausschöpfung des vorhandenen Leistungspotenzials, was negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit (→ **Arbeitsmarkt-, Wirtschaftspolitik**), aber beispielsweise auch auf die politische Urteilskraft von Teilen der Wohnbevölkerung hat (→ **Verfassung und Institutionen**).⁹⁶ Um die Chancengleichheit zu verbessern, braucht es flankierende sozial- und integrationspolitische Massnahmen. Der Bundesrat hat deshalb gestützt auf einen Bericht des Bundesamts für Migration einer interdepartementalen Arbeitsgruppe den Auftrag erteilt, bis Mitte 2007 zusätzlich zu den bestehenden Integrationsmassnahmen weitere Massnahmen zu prüfen, welche die Integration der ausländischen Bevölkerung erleichtern (→ **Sozial-, Migrationspolitik**).⁹⁷

Stufenübergreifend 2:

Fragen der Finanzierung und der Finanzierbarkeit des Bildungssystems erhalten Vorrang

Begrenzter finanzpolitischer Spielraum macht Effizienzsteigerungen notwendig

Externer gesellschaftlicher Nutzen öffentlicher Bildungsinvestitionen muss hinreichend berücksichtigt werden

Im Rahmen der bildungspolitischen Diskussion werden weiterhin bildungsökonomische Überlegungen eine wichtige Rolle spielen. Wie auch in anderen europäischen Ländern werden vor allem Fragen der Finanzierung und der Finanzierbarkeit des Bildungssystems im Vordergrund stehen. Die Hochschulfinanzierung in der Schweiz wird vorwiegend mit öffentlichen Mitteln geleistet. Die Finanzpolitik der öffentlichen Haushalte schafft dabei eine widersprüchliche Situation (→ **Finanzpolitik**). Auf der einen Seite ist es notwendig, die Ressourcen in gewissen Bereichen zu erhöhen, um den bisher skizzierten Herausforderungen gerecht zu werden. Auf der anderen Seite kann das starke Anwachsen der Mittel nötige Reformen verhindern. Aufgrund dieser Ausgangslage ist eine Steigerung der Effizienz des Hochschulsystems, das heisst die Weiterentwicklung seiner Produktivität und Wirksamkeit, die bessere Verteilung der Ressourcen, die Definition von Prioritäten und der Verzicht auf bestimmte Aktivitäten, unumgänglich. Generell ist dabei zu beachten, dass der zentrale Gesichtspunkt des externen, gesellschaftlichen Nutzens öffentlicher Bildungsinvestitionen hinreichend berücksichtigt wird.⁹⁸ Dieser Nutzen entsteht nicht nur durch das im Erwerbsleben direkt verwertbare Wissen, sondern beispielsweise auch durch die Erhöhung der politischen Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit der direkten Demokratie der Schweiz oder durch eine erhöhte Bereitschaft zu gesellschaftlichem und kulturellem Engagement im weitesten Sinne (→ **Verfassung und Institutionen**).

2.3 Soziale Sicherheit und Gesundheit

Soziale Sicherheit und Sozialpolitik

Das heutige schweizerische System der sozialen Sicherheit ist Resultat eines jahrzehntelangen Aufbaus, der in seinen ersten Schritten bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Es wurde nach der schweren Wirtschaftskrise in den 1930er-Jahren und dem Zweiten Weltkrieg in den Grundzügen errichtet und ab den 1960er-Jahren schrittweise ausgebaut.⁹⁹ Dem System der sozialen Sicherheit liegt jedoch keine Gesamtkonzeption zugrunde. Die für die moderne Gesellschaft wichtigen Einrichtungen der Sozialversicherungen decken einzelne Risiken wie Alter, Invalidität, Tod (des Ernährers bzw. der Ernährerin der Familie), Unfall, Krankheit, Mutterschaft und Arbeitslosigkeit ab. Die Lücken in diesem historisch gewachsenen Sozialversicherungssystem werden von der Sozialhilfe abgedeckt, welche auf eine bereits eingetretene finanzielle Bedürftigkeit ausgerichtet ist. Zusammen unterstützen diese Einrichtungen der sozialen Sicherheit die gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration gefährdeter Bevölkerungsgruppen und leisten einen wesentlichen Beitrag an den sozialen Frieden und an die politische Stabilität der Schweiz (→ **Verfassung und Institutionen**). Darüber hinaus garantieren sie eine gewisse Konsumkraft der Haushalte und wirken dadurch grundsätzlich antizyklisch auf die Wirtschaftsentwicklung (automatische Stabilisatoren) (→ **Wirtschafts-, Finanzpolitik**).

Die Kosten für die soziale Sicherheit sind von 1990 bis 2004 massiv gestiegen. Am stärksten zum Wachstum beigetragen hat der Bereich der Altersvorsorge. Auf ihn sind 47 Prozent der Mehrausgaben für Soziale Sicherheit im Sinn der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit¹⁰⁰ zurückzuführen, davon 29 Prozent auf die berufliche Vorsorge und 18 Prozent auf die AHV. Die soziale Krankenversicherung ist für rund 15 Prozent, die Invalidenversicherung für rund 10 Prozent und die Arbeitslosenversicherung für rund 8 Prozent der Kostensteigerung verantwortlich. Im Vergleich dazu gehen lediglich 4 Prozent des Anstiegs auf die Sozialhilfe und den Asylbereich (→ **Migrationspolitik**) zurück, welche in den 1990er-Jahren stark beansprucht wurden. Nimmt man die Entwicklung innerhalb der einzelnen Regimes genauer unter die Lupe, so zeigt sich, dass die Jahresausgaben der Arbeitslosenversicherung und für die Massnahmen zugunsten Arbeitsloser zwar von Jahr zu Jahr stark schwankten, im Durchschnitt aber am stärksten zulegten (→ **Arbeitsmarktpolitik**). Dass auch die Sozialhilfeausgaben deutlich überdurchschnittlich zunahm, ist ebenfalls auf die Arbeitsmarktlage zurückzuführen. Ein überdurchschnittliches Wachstum ist ferner bei der IV und den IV-Ergänzungsleistungen zu verzeichnen. Wie die IV bekam auch die berufliche Vorsorge die Zunahme bei den IV-Renten zu spüren. Dies erklärt neben der Tatsache, dass die Eintrittsgeneration das Rentenalter erreicht, das massive Wachstum in diesem Bereich. Schliesslich konnte das 1996 in Kraft getretene neue Krankenversicherungsgesetz (KVG) den Kostenanstieg in diesem Bereich nicht eindämmen. Hingegen blieb der Zuwachs der Leistungen der AHV und der Unfallversicherung (UV) unter dem Mittel. Je nach Finanzierungsquellen wurden die Kostenträger durch den Kostenanstieg unterschiedlich belastet. So stiegen die Einnahmen aus den Kopfprämien zwischen 1990 und 2004 am stärksten, und auch die öffentliche Hand steuerte mehr Mittel bei. Dagegen war der Anteil der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge rückläufig. Wegen des Einbruchs an den Finanzmärkten im Jahr 2000 sanken auch die Kapitalgewinne. Diese Entwicklungen führten zusammen mit der absehbaren weiteren Veränderung der Altersstruktur, den veränderten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen (Globalisierungstendenzen und Standortkonkurrenz) (→ **Wirtschaftspolitik**) und steigenden Defiziten der öffentlichen Haushalte (→ **Finanzpolitik**) zu einer intensiven politischen Diskussion über die Finanzierung der sozialen Sicherheit.¹⁰¹ Ende der 1990er-Jahre setzten in der Folge starke Bemühungen zur finanziellen und regulatorischen Konsolidierung der Systeme der sozialen Sicherheit ein. Dies äusserte sich in umfassenden Analysestudien zu konzeptueller Ausrichtung, Leistungen und Finanzierung¹⁰² sowie in gezielten Reformmassnahmen in den Sozialversicherungen.¹⁰³ Im Bereich der Sozialhilfe wurden auch in den Kantonen umfangreiche Reformen durchgeführt.¹⁰⁴

Das schweizerische System der sozialen Sicherheit zeichnet sich insgesamt im internationalen Vergleich nach wie vor durch eine hohe Leistungsfähigkeit aus. Die international vergleichbaren Sozialschutzausgaben, wie sie in der Schweiz auf der Basis der

System der sozialen Sicherheit – Resultat eines Aufbaus über mehrere Generationen:

Grundaufbau bis in die 1960er-Jahre, anschliessend schrittweiser Ausbau

Abdeckung zentraler Risiken für die Bevölkerung, gesellschaftliche Integration gefährdeter Personen

Wichtiger Beitrag zu sozialem Frieden und politischer Stabilität

Stabilisierung der Binnennachfrage

Massive Kostensteigerung seit den 1990er-Jahren:

Grösste absolute Mehrkosten bei Beruflicher Vorsorge, AHV, Obligatorischer Krankenpflegeversicherung, Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung

Grösste prozentuale Kostensteigerung bei Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Invalidenversicherung und Obligatorischer Krankenpflegeversicherung

Grösste Mehrbelastung für Kopfprämienzahler und öffentliche Hand

Hohe Leistungsfähigkeit im internationalen Vergleich:

Hauptsächliche Herausforderungen:

Demografische Alterung und Flexibilisierung des Rentenalters ohne Überwälzung auf künftige Generationen, Potenzial aller Generationen nutzen

Kostendämpfung im Gesundheitswesen

Ausschluss- und Berentungstendenzen entgegen treten, berufliche und soziale Integration in enger Zusammenarbeit zwischen den Akteuren fördern, IV finanziell konsolidieren

Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit, Risiken aus Instabilität der Familienbeziehungen abdecken

Interaktion zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik beachten

Finanzierungsfrage

Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden

EU-Definitionen erhoben werden, stiegen bis zur zweiten Hälfte der 1990er-Jahre im Verhältnis zum BIP relativ stark an, nach vorübergehender Stagnation steigen sie seit 2000 weiter. Im aktuellsten Jahr mit verfügbaren Daten, 2004, steht die Schweiz, verglichen mit den 25 Ländern der EU, an vierter Stelle und damit bei den Ländern mit den höchsten Sozialschutzausgaben. Beschränkt man sich bei der Betrachtung auf die Sozialversicherungen, so ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Sozialleistungsquote steigt seit den 1990er-Jahren an, mit einem Unterbruch 1997 bis 2000. Der Anstieg der Quoten ist auch durch ein schwaches Wirtschaftswachstum bedingt. Bei stagnierendem Bruttoinlandprodukt führte bereits ein leicht wachsender Sozialversicherungshaushalt zu höheren Quoten.¹⁰⁵

Das System der sozialen Sicherheit und die Sozialpolitik werden von den erwarteten Entwicklungen mittel- und langfristig mehrfach herausgefordert. Nachdem der Anpassungsbedarf grundsätzlich bekannt ist und verschiedene Massnahmen bereits getroffen wurden, stellen sich heute folgende zentralen Themen: Erstens gilt es die Alterssicherungssysteme an die demografische Entwicklung (steigende Lebenserwartung, steigender Altersquotient, Alterung und Rückgang der Erwerbsbevölkerung) sowie an eine wachsende Vielfalt des Übertritts von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand (Flexibilisierung) anzupassen, ohne dabei künftigen Generationen übermässige finanzielle Lasten aufzuerlegen. Dabei erfordert eine Vier-Generationen-Gesellschaft neben den Finanztransfers die Entwicklung einer Politik, welche das Potenzial aller Generationen nutzt. Zweitens sind im Gesundheitswesen die Kosten zu dämpfen und das Gesundheitssystem ist an die demografischen Bedingungen anzupassen (→ **Gesundheitspolitik**). Drittens muss die Invalidisierungsrate vor allem bei jungen Menschen und Menschen mit psychischen Leiden gebremst werden, die IV ist zudem finanziell zu konsolidieren. Weil bei Personen mit Mehrfachproblemen, darunter ungenügende Qualifikation, die Armut- und Ausschlussgefährdung steigt, sind diese gleichzeitig in ihrer beruflichen und gesellschaftlichen Integration zu fördern.¹⁰⁶ In diesem Zusammenhang sind spezifische Eingliederungsmassnahmen und Rahmenbedingungen für die Integration, wie beispielsweise Grund- und Weiterbildung, nötig; diese sind als Sozialinvestitionen zu betrachten (→ **Bildungspolitik**). Zudem gilt es die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen mit Integrationsauftrag, welche bereits in den vergangenen Jahren angestrebt wurde, weiterzuverfolgen. Viertens müssen bei sich individualisierenden Familienformen die Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit gesichert sowie die aus instabileren Familienbeziehungen erwachsenden Risiken besser abgedeckt werden. In der sozialpolitischen Diskussion wird die Interaktion zwischen sozialem Sicherungs- und Wirtschaftssystem zunehmend eine wichtige Rolle spielen. Unter anderem ist die Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation – durch die Ausgestaltung des Übergangs in den Ruhestand, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder die Ausgestaltung und Anreizwirkungen von Sozialleistungen – ein Faktor des Wirtschaftswachstums. Dieses ist nicht zuletzt Voraussetzung dafür, dass die Transferzahlungen gewährleistet und das investierte Kapital (z. B. 2. Säule) in Zukunft zu rentablen Bedingungen angelegt werden können (→ **Wirtschafts-, Arbeitsmarktpolitik**). Die Frage der Finanzierung der Sozialversicherungen ist zu einer staatspolitischen Kernfrage geworden (→ **Finanzpolitik, Verfassung und Institutionen**). Mit einer ständigen Erweiterung des Sozialversicherungssystems lassen sich die neuen Herausforderungen nicht bewältigen. Weit gehende Reformvorschläge, die namentlich auf eine Stärkung der Selbstverantwortung bei Prävention und Vorsorge setzen, und eigentliche sozialpolitische Systemwechsel werden in der politischen Diskussion weiterhin eine gewisse Rolle spielen. Die sozialen Probleme manifestieren sich in den Kerngemeinden der Agglomerationen und dort zunehmend in einzelnen Quartieren, z. T. auch in den Agglomerationsgürteln. Für deren Lösung ist eine enge Zusammenarbeit von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden erforderlich.

Herausforderung Rentenalter:

Individualisierung der Lebensläufe auch älterer Menschen durch höhere Lebenserwartung, bessere Gesundheit und Bildung

Der Trend zur Individualisierung der Lebensläufe auch der älteren Menschen dürfte anhalten. Einerseits lassen sich trotz höherer Lebenserwartung sowie besserer Gesundheit und Bildung weiterhin zahlreiche Erwerbstätige frühzeitig pensionieren. Faktisch könnte dies eine weiter sinkende Erwerbsquote der über 60-Jährigen zur Folge haben. Andererseits steigen mit besserer Gesundheit und Bildung die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft der älteren Menschen (→ **Gesundheits-, Bildungspolitik**).¹⁰⁷ Immer mehr Jungrentnerinnen und Jungrentner fühlen sich in ihrer neuen Rolle nicht genügend

gefordert: Sie möchten entweder neue gesellschaftliche Aufgaben übernehmen oder weiterhin erwerbstätig sein. Es zeigt sich hier ein neues gesellschaftliches Potenzial, das im Interesse einerseits der älteren Menschen selbst, andererseits aber auch der Gesellschaft zu nutzen ist. In diesem Sinne kommt einer umfassenden Generationenpolitik steigende Bedeutung zu: Es gilt Arbeits- und Partizipationsformen zu finden, die den Erfahrungen, Fähigkeiten und Interessen älterer Menschen angepasst sind und ihnen gleichzeitig gesellschaftlich sinnvolle Tätigkeiten ermöglichen. So sind Zweitkarrieren und verschiedene Formen unentgeltlicher gesellschaftlicher Arbeit zu fördern. Dies kann zudem zu einer Zunahme der Solidarität zwischen den älteren Menschen und zwischen den Generationen führen. Dabei sind insbesondere auch die Kantone gefordert.¹⁰⁸

Es gilt zu beachten, dass die Erwerbsmöglichkeiten der älteren Menschen sowohl von den von der Wirtschaft bereitgestellten flexibleren und angepassten Arbeitsmöglichkeiten als auch von der Konjunkturlage abhängen. Je günstiger diese Voraussetzungen, desto einfacher und länger können ältere Menschen erwerbstätig sein. In Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit wird dagegen die Möglichkeit eines vorzeitigen Ruhestandes von den älteren Menschen intensiv genutzt und von den Betrieben gefördert. Die Flexibilisierung des Rentenalters kann so als Konjunkturpuffer (automatischer Stabilisator) für den Arbeitsmarkt wirken (→ **Wirtschafts-, Arbeitsmarktpolitik**).¹⁰⁹ Eine Erhöhung des Rentenalters würde in der AHV, den Ergänzungsleistungen zur AHV und der Beruflichen Vorsorge zu tieferen Ausgaben führen. Die jüngeren Generationen würden entlastet, die älteren belastet. Ab dem Moment, da eine ältere Person Anspruch auf eine AHV-Rente hat, übernimmt diese die Rolle der IV, für Arbeitslose die Rolle der Arbeitslosenversicherung, manchmal diejenige der Sozialhilfe. Eine Erhöhung des Rentenalters führt deshalb zu höheren Kosten in der Arbeitslosenversicherung, in der Invalidenversicherung und den Ergänzungsleistungen zur IV sowie der Sozialhilfe, was das Sparpotenzial dieser Massnahme verringert. Zukünftig kommt damit einer ausgewogenen Alterspolitik steigende Bedeutung zu. Dabei stellt sich die Ausgestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben zum Ruhestand auch als ethische Frage: Wie kann die Alterssicherung so ausgestaltet werden, dass volkswirtschaftliche und finanzpolitische Überlegungen, die Belastung jüngerer Altersgruppen und das Selbstbestimmungsrecht und die Würde der älteren Menschen ausgewogen gewichtet werden? Im Rahmen der 11. AHV-Revision (Neufassung) beabsichtigt der Bundesrat, das Rentenalter zu vereinheitlichen: Das Rentenalter der Frauen soll demjenigen der Männer angeglichen werden. Gleichzeitig sieht der Entwurf vor, die mit der 10. AHV-Revision eingeführte Flexibilisierung des Rentenalters auszubauen und für Personen in bescheidenen Verhältnissen, welche die finanziellen Folgen einer Frühpensionierung nicht tragen können, eine Vorruhestandsleistung einzuführen. Diese Vorruhestandsleistung ist eine zielgruppenorientierte Lösung und soll im System der Ergänzungsleistungen verankert werden.¹¹⁰ Um dem Trend zum vorzeitigen Ruhestand entgegenzuwirken und die Beteiligung älterer Personen am Arbeitsmarkt zu fördern, stehen im Bereich der Sozialversicherungen, der Gesundheit am Arbeitsplatz und der Arbeitsvermittlungsfähigkeit zahlreiche Massnahmen zur Diskussion (→ **Arbeitsmarktpolitik**).¹¹¹ Ein Teil der Massnahmen soll im Rahmen der Strukturreform in der Beruflichen Vorsorge realisiert werden. Der Bundesrat wird dazu voraussichtlich noch im 1. Halbjahr 2007 eine Botschaft vorlegen.

Mit der 11. AHV-Revision wird die Frage einer Anpassung des Rentenalters in der ersten Säule nicht gegenstandslos. Mit der demografischen Alterung ist die Erhöhung des durchschnittlichen Alters der Erwerbstätigen verbunden und es ist mit einem Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu rechnen. Das Potenzial erhöhter Arbeitsmarktpartizipation von Frauen und älteren Personen, für den Zeitpunkt des Rentenantritts relevante Faktoren und institutionelle Regelungen sowie die betriebliche Alterspolitik sind deshalb zentrale Themen in der aktuellen Diskussion. Es geht darum, ein neues Rentensystem zu entwickeln, das nicht mehr wie heute auf einem festen Rentenalter beruht. Zudem werden Einflüsse sozioökonomischer Unterschiede auf die Altersvorsorge, die Verbindung der AHV zu anderen sozialpolitischen Systemen sowie der Einfluss internationaler Mobilität von Personen auf ihre Alterssicherung (→ **Migrationspolitik**) wichtige Themen sein. Die zukünftige Gestaltung der Alterssicherung wird aber auch von den materiellen Rahmenbedingungen abhängen. Die zu erwartenden strukturbedingten Finanzierungslücken in der AHV werden Massnahmen sowohl in Bezug auf die Finanzierung wie auch in Bezug

Potenzial für Übernahme gesellschaftlicher Aufgaben und längere Teilnahme im Arbeitsmarkt

Abhängigkeit der Erwerbsmöglichkeiten der älteren Menschen von der Konjunkturlage

Unflexible Erhöhung des Rentenalters würde teilweise Kostenverschiebungen zu ALV, IV und Sozialhilfe verursachen

Steigende Bedeutung ausgewogener Alterspolitik

Angleichung des Rentenalters von Frau und Mann

Vorruhestandsrente in der 11. AHV-Revision beabsichtigt

Massnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation älterer Arbeitnehmer

Kernthemen nach der 11. AHV-Revision:

Einfluss der Rentenregelungen auf die Teilnahme im Arbeitsmarkt, sozioökonomischer Ausgleich, Verbindung mit anderen Sozialversicherungen, internationale Mobilität der Versicherten, Finanzierungsbedarf und Finanzierungsquellen

auf die Leistungen notwendig machen. Der Finanzierungsbedarf der AHV und die Finanzierungsquellen bleiben damit weiterhin ein Kernthema (→ **Finanzpolitik**).¹¹² Zusammen mit der Neugestaltung des Rentensystems werden sie Gegenstand einer auf die 11. AHV-Revision (zweite Version) folgenden Revision sein, mit der ein finanzielles Gleichgewicht bis ins Jahr 2020 erreicht werden soll.

Finanzierung auch Kernthema in der 2. Säule
Senkung des Umwandlungssatzes
Weniger Invalidenrenten in der 2. Säule dank der 5. IV-Revision

Auch nach der 1. BVG-Revision und trotz der Sanierungsmassnahmen im Anschluss an den Börseneinbruch ab 2002 bleibt die Finanzierung der künftigen Renten in der 2. Säule ein vordringliches Thema. Die Hauptparameter für Anpassungen bei den Renten und beim Deckungskapital sind der Umwandlungssatz, der technische Zinssatz sowie der Mindestzinssatz. Diese Sätze müssen regelmässig an die demografische Entwicklung und an die Perspektiven bei den Kapitalerträgen angepasst werden. Der Bundesrat hat am 22. November 2006 die Botschaft über die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Angesichts der Tatsache, dass langfristig mit einem erheblichen Rückgang der an den Finanzmärkten erzielten Gewinne zu rechnen ist, muss der Mindestumwandlungssatz von gegenwärtig 7,1 Prozent für die Männer und 7,2 Prozent für die Frauen ab dem 1. Januar 2011 auf 6,4 Prozent für beide Geschlechter gesenkt werden. Im Weiteren werden dank den mit der 5. IV-Revision eingeführten Massnahmen (engere Umschreibung der Invalidität, Früherkennung, Wiedereingliederung und interinstitutionelle Zusammenarbeit) die Zahl der Invalidenrenten in der beruflichen Vorsorge nicht mehr weiter ansteigen und Einsparungen von rund 435 Millionen Franken erzielt werden können. Eine Revision des BVG ist dazu nicht erforderlich, weil sich das BVG auf den gleichen Invaliditätsbegriff stützt wie die IV.¹¹³

Herausforderungen der Grundsicherung:

Soziale Risiken aufgrund von Flexibilisierungs- und Segmentierungstendenzen auf den Arbeitsmärkten
Wenig Qualifizierte, Langzeitarbeitslose, Ausgesteuerte mit Familien und Frauen, v. a. allein erziehende, besonders gefährdet
«Working Poor»-Problematik bei Alleinerziehenden, kinderreichen Familien, unqualifizierten Erwerbstätigen, Selbständigen
Neue soziale Risiken durch Sozialversicherungen ungenügend abgedeckt
Problematik verstärkter Beanspruchung der Sozialhilfe
Integration der Personen ausländischer Herkunft

Aufgrund der anhaltenden Entwicklungstendenzen auf den Arbeitsmärkten (Flexibilisierung der Arbeitszeit, Zunahme der Teilzeitarbeit, Zunahme von Leistungslohnelementen, verstärkte Segmentierung des Lohnniveaus entlang der beruflichen Qualifikation) (→ **Arbeitsmarktpolitik**) werden für verschiedene Bevölkerungsgruppen Risiken bestehen bleiben, die auch mit der laufenden Konsolidierung des Sozialversicherungssystems nicht oder ungenügend gesichert werden.¹¹⁴ Davon sind namentlich wenig qualifizierte Erwerbstätige mit geringen Einkommen und Langzeitarbeitslose, ausgesteuerte Arbeitslose mit ihren Familien sowie überproportional Frauen, namentlich allein erziehende, betroffen. Aber auch aktive, vollzeitlich erwerbstätige Personen und ihre Angehörigen sind nicht vollständig vor Armut geschützt: Im Jahr 2005 wurde der Anteil in Haushalten vollzeitlich Erwerbstätiger (mindestens 36 Stunden pro Woche) lebender Personen unter der Armutsgrenze auf 4,2 Prozent geschätzt («Working Poor»-Problematik); es waren namentlich Alleinerziehende, kinderreiche Familien, unqualifizierte Erwerbstätige und Selbständige betroffen.¹¹⁵ Auch nach den bisher durchgeführten und beabsichtigten Anpassungen werden die Sozialversicherungen Lücken aufweisen.¹¹⁶ Sie decken in erster Linie einen Einkommensverlust oder gleichen Belastungen aus, welche Folge genau festgelegter Ereignisse (Tod des Ernährers oder der Ernährerin, Invalidität, Alter, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit usw.) sind. Sie sind jedoch nicht dafür ausgelegt, das Risiko eines dauerhaften Ausschlusses aus dem Arbeitsmarkt, prekärer Arbeitsverhältnisse (→ **Arbeitsmarktpolitik**) oder instabiler Familienbeziehungen abzudecken. Da aufgrund der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung immer mehr Menschen betroffen sind, kommt der Sozialhilfe als letztem «Auffangnetz» eine steigende Bedeutung zu,¹¹⁷ diese übernimmt immer häufiger die Funktion einer Grundsicherung für Personen, die durch Leistungen im Rahmen des Sozialversicherungssystems nicht oder ungenügend abgesichert sind.¹¹⁸ Dies belastet zunehmend die Kantone und Gemeinden. Die Integration von Menschen ausländischer Herkunft, die eine andere Sprache sprechen und einer anderen Kultur angehören, ist für die Institutionen eine weitere Herausforderung. Besonders betroffen sind die Bereiche Gesundheitswesen, Sozialdienste, Bildungswesen und Arbeitsmarkt. Es geht darum, die Nichtdiskriminierung und die Chancengleichheit sicherzustellen und eine interkulturelle Öffnung anzustreben (→ **Gesundheitspolitik, Migrationspolitik**).¹¹⁹

Neuausrichtung von Sozialpolitik:

Aktive Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik

Seit gut zehn Jahren wird die aktive Seite der Sozialpolitik verstärkt. Die Arbeitslosenversicherung führte arbeitsmarktliche Massnahmen ein, gleichzeitig setzten verschiedene Kantone Wiedereingliederungshilfen in Kraft. Die Sozialhilfe wird vermehrt von Integra-

tionsmassnahmen begleitet; zudem wurden die Erwerbsanreize in der letzten Revision der für die ganze Schweiz geltenden Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der Sozialhilfe (SKOS) verstärkt.¹²⁰ Die Erfahrungen im Integrationsbereich zeigen, dass das System der Sozialen Sicherheit den Erwerbstätigen verschiedene Leistungen anbieten muss. So müssen die betroffenen Personen wirksam vor Armut geschützt und gleichzeitig die Erwerbsanreize beibehalten werden. Auf der anderen Seite sind Personen, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, zu beraten und zu unterstützen; die bestehenden Integrationsprogramme erlauben es ihnen häufig nicht, die notwendigen Qualifikationen zu erwerben (→ **Bildungspolitik**) und sind nicht auf ihre individuellen Bedürfnisse abgestimmt. Seit einigen Jahren wurden zahlreiche Projekte zur interinstitutionellen Zusammenarbeit durchgeführt, deren Ziel es war, Personen mit einer komplexen Problematik rascher wieder in den Arbeitsmarkt zurückzuführen. Bund und Kantone erarbeiten über die Organe der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und Sozialhilfe Formen verbindlicher Zusammenarbeit, dank welchen die Lage einer betroffenen Person sowohl aus medizinischer als auch beruflicher Sicht analysiert und individuelle Wiedereingliederungspläne erstellt werden können (Projekt IIZ-MAMAC). Der Erfolg dieser Zusammenarbeit bei der Reintegration langfristig aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossener Personen ist von grosser Bedeutung (→ **Synthese**). Im Zentrum des Interesses dieser auf Integration setzenden Zusammenarbeit steht die soziale Sicherheit der Personen im erwerbsfähigen Alter. Dabei stehen alle Alternativmöglichkeiten und Ergänzungen zum geltenden System in einem Zielkonflikt: Es geht darum, bei möglichst geringen Kosten einen möglichst zielgruppengerechten und wirksamen Schutz der Betroffenen sicherzustellen und gleichzeitig den Anreiz, einer Arbeit nachzugehen, hoch zu halten. Zur Diskussion stehen unter anderem ein Integrationseinkommen für alle Personen, die zu einem bestimmten Prozentsatz erwerbstätig sind, und ein Steuerkredit für erwerbstätige Personen (→ **Finanzpolitik**). Diese Vorschläge setzen eine Erwerbstätigkeit voraus, was sich je nach Arbeitsmarktlage als problematisch erweisen könnte. Dennoch ist die Diskussion weiterzuführen.¹²¹ Es wäre zudem sinnvoll, die Akteure der unterschiedlichen Ebenen im Kampf gegen die Armut zusammenzubringen, um zu prüfen, ob ein gemeinsamer Aktionsplan zu erarbeiten ist.¹²²

Zielkonflikt zwischen
Sozialschutz, Arbeits-
anreizen und Belastung von
Sozialversicherungen und
öffentlicher Hand beachten
Gemeinsamer Aktionsplan

Gleichzeitig drängt sich eine verstärkte Koordination und Integration von finanziellen Sozialleistungen und staatlichen Dienstleistungen in den verschiedenen sozialsicherungs- und armutsrelevanten Politikfeldern – neben der Sozialpolitik insbesondere die Arbeitsmarkt-, Ausländer-, Gesundheits-, Wohnungs-, Familien-, Bildungs- (einschliesslich Vorschulalter und Berufsbildung)¹²³ und Steuerpolitik – auf, will man künftig verhindern, dass Personen in eigentliche Armutsfallen geraten (→ **Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Finanz-, Gesundheits-, Gleichstellungs-, Migrations-, Wohnungspolitik**).¹²⁴ Diese Koordinationsbemühungen sind auch für die Personen von grosser Bedeutung, die nicht in Armut leben, die aber wegen eines Mangels an geeigneten Strukturen oder aus steuerlichen Gründen ihre Erwerbsbeteiligung verringern könnten (beispielsweise Frauen, die zwischen Beruf und familiären Aufgaben wie Betreuung von Kindern oder betagten Eltern entscheiden müssen). Eine Studie über das verfügbare Einkommen der Haushalte hat gezeigt, dass die wirtschaftliche Situation nach Zahlungen und Steuern in erheblichem Mass vom Wohnort abhängt. Dies führt zu ungerechtfertigten Unterschieden und zu Inkohärenz.¹²⁵ Ausserdem müssen die Auswirkungen von Veränderungen bzw. von Eingriffen im Bereich der Sozialversicherungen auf die Sozialhilfe besser abgeschätzt werden. Die neue gesamtschweizerische Sozialhilfestatistik schafft eine Grundlage, um die Folgen und Lücken in der Bewältigung sozialer Risiken fundiert ermitteln und die Wirksamkeit sozialer Sicherungssysteme überprüfen zu können. Die gegenwärtig im BFS ausgearbeiteten statistischen Informationen über die finanzielle Situation der Haushalte und über den Mittelstand werden in Zukunft ebenfalls Informationen zur Wirksamkeit der sozialen Sicherungssysteme liefern.¹²⁶

Koordination und verstärkte
Integration finanzieller
Sozial- und Dienstleistungen
Aufbau eines Informations-
systems zur Überwachung
der Wirksamkeit sozialer
Sicherungssysteme
(einschliesslich Sozialhilfe)

Seit den 1990er-Jahren hat die Zahl der Personen, die eine IV-Rente beziehen, erheblich zugenommen. Diese Zunahme ist nicht allein auf die Alterung der Bevölkerung oder die schlechte Wirtschaftslage zurückzuführen; die Wahrscheinlichkeit, IV-Bezügerin oder -Bezüger zu werden, steigt allgemein in allen Alterskategorien. Seit 1992 stieg die Anzahl IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger im Jahresmittel um 4,5 Prozent. Im Januar 2005 erhielten 5,4 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter eine IV-Rente. Allerdings ist in

**Invalidität
und Behinderung:**
Zunehmende
Invalidisierung
Zusatzfinanzierung
notwendig

Ausschlussgefahr, frühzeitiges Eingreifen und Zusammenarbeit aller Beteiligten wichtig
IV-Forschungsprogramm soll weiteren Handlungsbedarf aufzeigen

den vergangenen drei Jahren eine Trendwende festzustellen. Die IV-Monitoring-Daten zeigen, dass in der ersten Hälfte 2006 gegenüber der ersten Hälfte 2003 30 Prozent weniger Neurenten gewährt wurden. Trotz dieser Besserung ist die Finanzlage der IV weiterhin besorgniserregend: der Schuldenberg wächst massiv und gefährdet ihren Gläubiger, die AHV-Ausgleichskasse. Die Invalidenversicherung braucht dringend mehr Mittel, damit sie ihr Defizit abbauen kann. Der Bundesrat hat mit Blick auf eine langfristig ausgeglichene Finanzierung in seiner Botschaft zur 5. IV-Revision eine Erhöhung der Lohnbeiträge um 0,1 Prozentpunkte und in seiner Botschaft zur IV-Zusatzfinanzierung eine Erhöhung der Mehrwertsteuer (MWST) um 0,8 Prozentpunkte für die Sanierung der IV vorgeschlagen. Dabei entspricht ein Lohnprozentpunkt ertragsmässig einem MWST-Äquivalenzpunkt (aktuell rund 3 Milliarden Franken), der zusätzliche Bedarf beläuft sich auf insgesamt 0,9 MWST-Äquivalenzpunkte. Davon sind 0,7 MWST-Äquivalenzpunkte zur Finanzierung der jährlichen Ausgaben vorgesehen und 0,2 für die Rückzahlung der aufgelaufenen Schulden beim AHV-Fonds. Aufgrund der tieferen Zahl von Neurenten kann dieser Bedarf um 0,1 Prozentpunkte auf total 0,8 MWST-Äquivalenzpunkte reduziert werden. Dabei dienen 0,2 Prozentpunkte dem Schuldenabbau und 0,6 Prozentpunkte der Finanzierung der laufenden Ausgaben. Der Anstieg der Anzahl IV-Bezügerinnen und -Bezüger hat auch erhebliche soziale Folgen. Immer mehr auch jüngere Menschen werden, oft wegen psychischer Leiden, vom Arbeitsleben ausgeschlossen. Deshalb bleibt für die IV die Herausforderung bestehen, den Anstieg bei den Neurenten zu bremsen, die negativen Anreize bezüglich einer Wiedereingliederung zu beseitigen und die Versicherung finanziell zu sanieren. Die 5. IV-Revision führt namentlich neue Präventions- und Integrationsinstrumente ein. Ziel ist es, das Invaliditätsrisiko genügend früh zu erkennen und frühzeitig einzugreifen, damit eine Chronifizierung der Gesundheitsprobleme verhindert werden kann. Die Bestrebungen laufen in Richtung Arbeitsplatzertüchtung, oder aber in Richtung Wiedereingliederungsmassnahmen.¹²⁷ Dabei ist es unerlässlich, dass alle vom Invaliditätsrisiko betroffenen Parteien zusammenarbeiten (Arbeitgeber, Taggeldversicherung, Unfallversicherung, Arbeitslosenversicherung, behandelnder Arzt oder behandelnde Ärztin, Sozialhilfe usw.). Im Rahmen des IV-Forschungsprogramms des Bundesamts für Sozialversicherungen sollen heute bestehende Wissenslücken zur IV und zur Umsetzung der eingeleiteten Reformen geschlossen werden, um die weitere Entwicklung dieses Sozialwerks nachhaltig steuern zu können.

Unfallversicherung:

Mehr Freizeit- als Arbeitsunfälle, höhere Kosten aufgrund demografischer Entwicklung

Die Entwicklung in der obligatorischen Unfallversicherung (UVG) weist in zwei Richtungen: Einerseits sind die Berufsunfälle und -krankheiten seit Jahren rückläufig und die Zahl der Freizeitunfälle ist seit Längerem auf hohem Niveau stabil. Dagegen entwickeln sich die Kosten der Unfallversicherung deutlich weniger positiv als die Unfallzahl. Zur Kostensteigerung trägt die demografische Entwicklung bei: Das Durchschnittsalter der Verunfallten ist höher. Entsprechend länger dauert die Rekonvaleszenz und steigt die Invalidisierungsgefahr. Der Anstieg der Lebenserwartung erfordert eine umfangreichere Rentenkaptalisierung. Die Wirtschaftslage wirkt sich auf die Kosten der Unfallversicherung ebenso aus wie auf diejenigen der Invalidenversicherung (→ **Wirtschaftspolitik**).¹²⁸ Eine Revision des Unfallversicherungsgesetzes (UVG) ist in Vorbereitung. Das Gesetz soll an die Erfordernisse einer modernen Sozialversicherung angepasst werden. In der Vernehmlassungsvorlage stehen dabei die bessere Abstimmung der Leistungen der Unfallversicherung auf diejenigen der 2. Säule und der Invalidenversicherung sowie die Liberalisierung der Prämientarife der privaten UVG-Versicherer im Vordergrund. Im Weiteren sollen die Organisation der SUVA an die Grundsätze der Corporate Governance angepasst und die Nebentätigkeiten der SUVA geregelt werden.

Sozialer Wandel und familienpolitische Herausforderung:

Sozialpolitische Herausforderung durch Schrumpfung der familiären Netze und geringere Stabilität von Partnerschaften

Die gesellschaftliche Entwicklung führt zu individuelleren und neuen Lebensformen (kleinere Familien, mehr kinderlose Paare, hohe Scheidungsrate, Folgefamilien, gleichgeschlechtliche Partnerschaften, mehr Einelternfamilien und Einpersonenhaushalte). Einige dieser Lebensformen haben tendenziell eine geringere Tragfähigkeit der familiären Netze zur Folge.¹²⁹ Die geringere Stabilität von Partnerschaften und Familien kann mit einer Zunahme materieller Notlagen einhergehen. Von dieser Entwicklung sind namentlich Personen betroffen, welche schwergewichtig Haus- und Erziehungsarbeit leisten, wie beispielsweise Alleinerziehende. Zudem werden schlecht qualifizierte Arbeitskräfte (oft Frauen) häufig als Teilzeitangestellte oder in unsicheren Stellen beschäftigt, die nur einen geringen Schutz bieten (→ **Arbeitsmarktpolitik**).¹³⁰ Der im internationalen Vergleich

geringe Anteil familienpolitischer Ausgaben in der Schweiz könnte zudem in den nächsten Jahren dazu führen, dass die Gewichtung im Sozialsystem nur noch bedingt mit den künftigen Bedürfnissen übereinstimmt. Im Rahmen der bisher beabsichtigten Politik dominieren – trotz erster Korrekturen – Leistungen an Betagte, während die Erziehungsleistungen der Familien nur in geringem Masse unterstützt werden. Die ökonomische Belastung, welche Kinder darstellen, könnte bei Beibehaltung der gegenwärtigen familienpolitischen Ausrichtung und mit fortschreitender demografischer Alterung zunehmend zu gesellschaftspolitischen Spannungen zwischen den Generationen und zu volkswirtschaftlichen Verlusten führen (→ **Verfassung und Institutionen, Wirtschaftspolitik**).¹³¹

Während die Kantone und Gemeinden, die grundsätzlich im Bereich der Familienpolitik zuständig sind, bereits Verbesserungen eingeleitet haben,¹³² sind einzelne auf Bundesebene vorgesehene Neuerungen noch nicht vollständig umgesetzt. Das eidgenössische Parlament hat am 14. März 2006 ein Bundesgesetz über die Familienzulagen verabschiedet, welches erstmals gesamtschweizerische Mindeststandards festlegt und die Voraussetzungen zum Bezug von Familienzulagen harmonisiert. Dagegen wurde das Referendum ergriffen. Das Gesetz wurde am 26. November 2006 vom Stimmvolk angenommen. Im Bereich der Familienbesteuerung ist eine Revision in zwei Schritten vorgesehen. Mit Sofortmassnahmen wird die sogenannte Ehegattenstrafe (d. h. die Schlechterstellung von Zweiverdienerhepaaren gegenüber zweiverdienenden Konsensualpaaren) gemildert; die Reform tritt per 1. Januar 2008 in Kraft. In einem zweiten Schritt soll eine grundlegende Reform der Familienbesteuerung vorgenommen werden. Dabei geht es um die Systemfrage (Ehegattensplitting und/oder Individualbesteuerung). Eine bessere Unterstützung der Familien wird aber auch durch eine Anpassung des Sozialversicherungsrechts angestrebt. Der Familienlastenausgleich und die Anerkennung der Leistungen von Familien werden zurzeit überarbeitet. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates befasst sich mit einem Projekt zu Ergänzungsleistungen für Familien mit tiefem Einkommen; verschiedene Modelle zur Verringerung der Armut von Familien, für Erwerbsanreize und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind denkbar.¹³³ Die Verbesserung des Schutzes vor den Risiken des Alters für Personen, die Familienarbeit leisten, wurde bereits im Rahmen der bisherigen Konsolidierungsarbeiten an AHV und BVG vorgenommen (Erziehungs- und Betreuungsgutschriften bei der AHV; Verbesserung der Lage von geschiedenen Frauen in der AHV und beim BVG). Im Rahmen der 1. BVG-Revision wurde in gewissem Umfang der Vorsorgeschutz auf Personen mit kleineren Einkommen ausgedehnt (Herabsetzung der Eintrittsschwelle) und die Vorsorge für bereits vorher versicherte kleine Einkommen verbessert (Herabsetzung des Koordinationsabzugs). In der beruflichen Vorsorge können die Pensionskassen den Koordinationsabzug für Personen, die Teilzeit arbeiten, verringern oder ganz aufheben. Wie die berufliche Vorsorge für bestimmte Arbeitnehmerkategorien (Personen, die temporär, Teilzeit oder für mehrere Arbeitgeber arbeiten, Künstlerinnen und Künstler) verbessert werden kann, wird zurzeit geprüft. Ebenfalls geprüft wird die Frage der Öffnung der Säule 3a für Nichterwerbstätige.

Ein nicht ausreichender Nachwuchs vermindert das Wirtschaftswachstum (→ **Wirtschaftspolitik**); der unausgewogener werdende Altersaufbau der Bevölkerung belastet über die Sozialversicherungen die Einkommen und stellt damit langfristig Standortqualität und gesellschaftliches Wohlergehen in der Schweiz in Frage.¹³⁴ Gegenwärtig nimmt die durchschnittliche Kinderzahl jedoch auf tiefem Niveau weiter ab.¹³⁵ Namentlich bei den hoch qualifizierten Bevölkerungsteilen liegt sie tief. Gleichzeitig wird von der Wirtschaft und den Eltern selbst eine intensivere Teilnahme am Erwerbsleben gewünscht. Viele Frauen wollen intensiver erwerbstätig sein und bei der Erwerbstätigkeit ihre Qualifikationen besser einbringen und nutzen (→ **Arbeitsmarktpolitik, Verfassung und Institutionen**). Da Haus- und Erziehungsarbeit immer noch überwiegend von Frauen übernommen wird, stellt sich das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor allem für sie. Männer, insbesondere Väter, sind nach wie vor mehrheitlich vollzeitlich erwerbstätig. Diese Doppelbelastung der Frauen dürfte mit ein Grund für die tiefe Geburtenquote und die damit zusammenhängenden demografischen Probleme der Schweiz sein.¹³⁶ Erleichterungen der familieninternen und -externen Kinderbetreuung haben hier positive Wirkungen. Obwohl die Altersstruktur der Bevölkerung nicht mit familienpolitischen Massnahmen stabilisiert werden kann, erhält eine Reform der Familienpolitik, die zusätz-

Hausarbeits- und erziehungsorientierte Personen (v. a. Frauen und Alleinerziehende) werden im Sozialsystem ungenügend geschützt

Bessere Rahmenbedingungen für Familien und Partnerschaften:

Harmonisierung der Familienzulagen, Entlastung bei der Besteuerung

Ergänzungsleistungen für Familien mit niedrigem Einkommen

Verbesserung der beruflichen Vorsorge für temporär und teilzeitlich Erwerbstätige, mehrfach Angestellte, Kulturschaffende
Öffnung der 3. Säule für Nichterwerbstätige

Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit:

Unausgewogene demografische Entwicklung könnte zu volkswirtschaftlichen Verlusten führen

Tiefe und abnehmende Kinderquoten

Es gilt die Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit zu sichern

liche Infrastruktur für familienexterne Kinderbetreuung und eine arbeitsmarktgerechtere Gestaltung der Schulzeiten beinhaltet (→ **Bildungspolitik**), zunehmende Bedeutung. Die Neuausrichtung wurde von Bundesrat und Parlament teilweise bereits eingeleitet: Seit 2003 richtet der Bund Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung aus. Diese Anstossfinanzierung ist auf acht Jahre befristet.¹³⁷ Seit dem 1. Juli 2005 erhalten Mütter während 14 Wochen nach der Geburt ihres Kindes ein Mutterschaftstaggeld von 80 Prozent ihres Erwerbseinkommens.

Generationenpolitik:

Freiwilligenarbeit und intergenerationelle Beziehungen gewinnen an Bedeutung

Die demografische Entwicklung führt zu einer Vier-Generationen-Gesellschaft, die Anpassungen erfordert (→ **Verfassung und Institutionen**). Die Politik wird dies in Zukunft stärker berücksichtigen und für die Unterstützung der Beziehungen zwischen den Generationen einen horizontalen Ansatz entwickeln müssen (→ **Herausforderungen 2007–2011**). Diese Beziehungen beschränken sich nicht auf die Zahlung von Sozialleistungen. Den privaten Transfers und den Leistungen in anderer Form als in Geld, wie Pflege und anderen Dienstleistungen, kommt eine grosse Bedeutung zu. Es gilt deren Potenzial, aber auch deren Grenzen zu erkennen. Die Beziehungen zwischen den Generationen tragen auch zur sozialen Integration der jungen wie der älteren Menschen bei.¹³⁸

Befriedigung der Wohnbedürfnisse:

Hoher Anteil der Mieterhaushalte und hohe Wohnkosten

Revision des Mietrechts in kleinen Schritten

Förderung von preisgünstigem Wohnbau für wirtschaftlich und sozial Benachteiligte durch gezielte Bundeshilfe an gemeinnützige Bauträger

Sozialverträgliche Altbauerneuerungen

Berücksichtigung der gesellschaftlichen Veränderungen im Wohnungs- und Siedlungsbau

Trotz der jüngsten Zunahme des Wohneigentums bleibt die Schweiz ein Volk von Mietern. Das Mietrecht ist deshalb politisch brisant und Gegenstand ständiger Auseinandersetzungen. Obwohl seine heutigen Nachteile weitgehend unbestritten sind, haben es Reformbestrebungen schwer. Entsprechende Vorschläge hat der Souverän in den Jahren 2003 und 2004 zweimal abgelehnt,¹³⁹ und auch die neuesten Bemühungen stossen auf breiten Widerstand. Wahrscheinlich wird man sich mit kleinen Schritten begnügen und prüfen müssen, ob und wie weit eine Verordnungsänderung zur Milderung von Teilproblemen beitragen kann, welche die Vermieter- und Mieterseite zum Beispiel im Zusammenhang mit der Koppelung der Miet- und Hypothekarzinsen, den Nebenkosten und der Verteilung der Mehrkosten von energiesparenden baulichen Massnahmen bewegen. Neben dem mietrechtlichen Rahmenwerk bleibt in den nächsten Jahren die Wohnungsversorgung der wirtschaftlich und sozial benachteiligten Personen und Haushalte aktuell. Ein grosser Anteil der Bevölkerung ist im Verhältnis zu den Einkommen mit sehr hohen Wohnkosten konfrontiert, weshalb es einerseits weiterhin Bauträger braucht, die gezielt preisgünstigen Wohnraum erstellen; andererseits ist darauf zu achten, dass ein substanzieller Grundstock tragbarer Wohnungen erhalten bleibt, was eine sozialverträgliche Erneuerungstätigkeit bedingt. Ferner zeichnet sich ab, dass die zunehmende Alterung der Bevölkerung, die Veränderung der Familien- und Haushaltsformen, die Einwanderung aus fremden Kulturkreisen sowie neue Lebens- und Arbeitsformen auch beim Bau und der Erneuerung von Wohnraum Anpassungen erfordern, die den geänderten Bedürfnissen Rechnung tragen. Mit dem Wohnraumförderungsgesetz (WFG) verfügt der Bund über ein Instrument, mit dem er gemeinnützige Bauträger bei der Erfüllung dieser Aufgaben durch Finanz- und Bürgschaftshilfen, Modellprojekte und Forschungsarbeiten wirksam unterstützen kann.¹⁴⁰

Auswirkungen der Europapolitik auf die Sozialversicherungen:

Innerhalb der Europäischen Union geltende Regelungen sind weitgehend übernommen

Koordination mit den EU-Staaten: Erreichtes bewahren

Mehrkosten bei der Arbeitslosenversicherung schwer quantifizierbar, da von künftiger Zahl der Kurzaufenthalter in der Schweiz abhängig

Über die schrittweise Liberalisierung des Personenverkehrs tangieren die bilateralen sektoriellen Abkommen mit der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten (→ **Aussenpolitik**) auch die schweizerischen Sozialversicherungen. Mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA), das am 1. Juni 2002 in Kraft getreten ist, wurden die Koordinationsbestimmungen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Sozialen Sicherheit anwendbar. Diese wirken wie ein multilaterales Sozialversicherungsabkommen, indem sie die Gesetzgebungen der beteiligten Staaten in den Bereichen Krankheit und Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod (Hinterlassenenleistungen), Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit und Familienleistungen auf der Grundlage bestimmter Grundsätze koordinieren, die für das Funktionieren des gemeinsamen Binnenmarktes notwendig sind (Koordination des Versicherungsschutzes von Wanderarbeitern).¹⁴¹ Mit der Ausdehnung des FZA auf die zehn im Jahr 2004 neu beigetretenen Mitgliedländer haben sich das Gebiet, in dem die Sozialversicherungen koordiniert werden müssen, erweitert und der Koordinationsbedarf verdichtet. Die enge Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den EU-Ländern kann nur optimal funktionieren, wenn alle Parteien die gleichen Vorschriften anwenden. Die Koordinationsbestimmungen der EU entwickeln sich ständig weiter, um der Entwicklung der nationalen Gesetzgebungen, der

Rechtsprechung sowie der Praxis gerecht zu werden. Die Schweiz verfolgt diese Entwicklung und übernimmt soweit möglich die neuen Bestimmungen (Anpassung von Anhang II zum FZA über die Soziale Sicherheit) nach Massgabe des Europaberichts 2006.¹⁴² Die EU ist nun daran, die ganze Koordinationsordnung anzupassen und zu modernisieren.¹⁴³ Auch wenn dadurch die Grundregeln der Koordination nicht verändert werden, wird es dennoch gewisse Neuerungen geben. Die wichtigsten Neuerungen sind: Der persönliche Geltungsbereich wird auf Nichterwerbstätige ausgedehnt; Vorruhestandsregelungen werden in den sachlichen Geltungsbereich aufgenommen; die Liste der nichtexportierbaren Leistungen wird gekürzt, die interinstitutionelle Zusammenarbeit unter den Staaten wird ausgebaut, der Zugang zu medizinischen Behandlungen über die Landesgrenzen hinweg wird erleichtert (die Behandlung im Ausland ist zuzulassen, wenn sie im zuständigen Staat nicht innerhalb nützlicher Frist durchgeführt werden kann; Verbesserung der Lage von Familienangehörigen von Grenzgängerinnen und Grenzgängern) (→ **Gesundheitspolitik**); die Bestimmungen zur Arbeitslosenversicherung werden vereinfacht (der Zeitraum, in dem eine arbeitslose Person Arbeit in einem anderen Staat suchen kann, wird auf 6 Monate verlängert). Die Schweiz kann das gute Funktionieren der Personenfreizügigkeit nur sicherstellen, wenn sie diese neuen Vorschriften im Verkehr mit den EU-Ländern auch übernimmt. Dies wird keine grösseren Schwierigkeiten bereiten, weil die Koordinationsgrundsätze gleich bleiben. Verschiedene Fragen sind aber vertieft zu prüfen, so beispielsweise die neue Liste mit den nicht exportierbaren Leistungen. Bei den Verhandlungen über das FZA hat die Schweiz erreicht, dass ihre Hilflosenentschädigungen in diese Liste aufgenommen wurden. Damit werden diese Entschädigungen nur Personen mit Wohnsitz in der Schweiz bezahlt. Die EU wendet nun aber für die Aufnahme in diese Liste strengere Kriterien an. Darum besteht die Gefahr, dass die Hilflosenentschädigung künftig nicht mehr auf der Liste der nichtexportierbaren Leistungen geführt werden kann. Auch die Ausweitung des persönlichen Geltungsbereichs und die Anwendung aller Koordinationsbestimmungen auf nichterwerbstätige Personen kann zu Änderungen führen, die noch evaluiert werden müssen (z. B. Zugang für Kinder zu Leistungen der Invalidenversicherungen). Auch die Möglichkeit, dass arbeitslose Grenzgängerinnen und Grenzgänger in ihrem ehemaligen Beschäftigungsland Arbeit suchen können, könnte finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen haben (→ **Wirtschafts-, Finanzpolitik**): Nach den neuen europäischen Vorschriften muss das Beschäftigungsland verschiedene Arbeitslosenleistungen, die den Grenzgängerinnen und Grenzgängern ausgerichtet werden, zurückerstatten. Dagegen werden die Arbeitslosenversicherungsbeiträge von Grenzgängerinnen und Grenzgängern sowie Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthaltern nach Ende der Übergangsperiode (also ab 31. Mai 2009) nicht mehr überwiesen. Allerdings werden voraussichtlich diese neuen Regeln in der EU erst angewendet, wenn die Revision der Ausführungsvorschriften abgeschlossen ist. Dies dürfte nicht vor 2009 der Fall sein.

Eine aktualisierte Gesamtschau zeigt, dass die jährlichen Ausgaben der obligatorischen Sozialversicherungen sich bei Zugrundelegen einer plausiblen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung¹⁴⁴ zwischen 2005 und 2015 um real 18,7 Mia. Fr. erhöhen (absoluter Mehrbedarf, alle Angaben zu Preisen von 2005). Gemessen am BIP steigt der relative Finanzierungsbedarf im selben Zeitraum von 22,2 Prozent auf 23,1 Prozent (→ **Finanzpolitik**). Der relative Mehrbedarf ist deutlich geringer (0,9 BIP-Prozentpunkte) als der absolute, weil in der beobachteten Zeitspanne ein Wirtschaftswachstum stattfindet und das BIP von 453 Mrd. Fr. auf 515 Mrd. Franken ansteigt. Der finanzielle Mehrbedarf ist vor allem auf die AHV (0,9 BIP-Prozent) – aufgrund der demografischen Entwicklung – und auf die Krankenversicherung (0,5 BIP-Prozent) zurückzuführen. Für die Arbeitslosenversicherung wird hingegen davon ausgegangen, dass das Ausgabenniveau des Jahres 2005 von 1,6 BIP-Prozent auf die konjunkturelle Lage zurückzuführen ist und sich bis 2015 auf 1,2 BIP-Prozent einpegeln wird. Der rückläufige Finanzierungsbedarf in der Arbeitslosenversicherung zwischen 2005 und 2009 ergibt sich durch die für diese Periode angenommene sinkende Arbeitslosenquote, mittel- bis langfristig wird von einer Arbeitslosenzahl von durchschnittlich 125 000 ausgegangen (→ **Arbeitsmarktpolitik**). Einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der relativen Mehrbelastung hat die wirtschaftliche Entwicklung: Ein höheres Wirtschaftswachstum, beruhend auf einer höheren Produktivitätszunahme, würde insbesondere bei der AHV und der Invalidenversicherung zu einer relativen Entlastung (Mischindex) und damit zu einem geringeren Mehrbedarf führen (→ **Wirtschaftspolitik**). Ein höheres Wirtschaftswachstum, das mit einer höheren

Finanzieller Mehrbedarf bis 2015:

Bedeutender finanzieller Mehrbedarf zur Aufrechterhaltung des Status quo notwendig

Finanzieller Mehrbedarf vor allem wegen AHV und KV

Hohes Wirtschaftswachstum wirkt entlastend, tiefes vor allem über die Arbeitslosen- und die Invalidenversicherung belastend

Erwerbstätigkeit einherginge, würde die Arbeitslosenversicherung, die AHV und die Invalidenversicherung in besonderem Mass entlasten. Auf der anderen Seite würde eine schlechtere Wirtschaftsentwicklung die Finanzierung der Sozialversicherungen generell belasten; namentlich die Arbeitslosigkeit und deren direkte und indirekte Kosten würden ansteigen (→ **Wirtschafts-, Arbeitsmarktpolitik**).

Finanzieller Mehrbedarf zwischen 2015 und 2030:

Grosse Unsicherheiten der Prognose

Demografische Entwicklung verursacht nach 2015 bedeutende Mehrbelastung

Die langfristigen finanziellen Perspektiven der Sozialversicherungen über das Jahr 2015 hinaus sind mit grossen Unsicherheiten behaftet. Namentlich wird die Bandbreite der wirtschaftlichen Entwicklung sehr gross, was für die damit eng zusammenhängende Finanzierungsfrage (relativer Mehrbedarf) besonders problematisch ist. Die Ergebnisse der Gesamtschau über das Jahr 2015 hinaus beruhen darum auf groben Schätzungen. Aufgrund der erwarteten demografischen Entwicklung kann davon ausgegangen werden, dass nach 2015 vor allem in der AHV und bei den Ergänzungsleistungen die Mehrbelastung sich insgesamt noch akzentuieren wird, während sich der Finanzbedarf in verschiedenen Sozialversicherungszweigen wie der IV, der EO, dem BVG, der Unfallversicherung und den Familienzulagen wie das BIP entwickeln wird. Für die Krankenversicherung ist aufgrund der medizinisch-technologischen Entwicklung und der vermehrten Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen mit einem erhöhten Finanzierungsbedarf zu rechnen (→ **Finanzpolitik**).¹⁴⁵

Auswirkungen auf öffentliche Haushalte:

Im Rahmen geltender Finanzierungsmechanismen überproportionale Belastung der privaten und öffentlichen Haushalte

Im Rahmen der bisher beschlossenen und beabsichtigten Politik enger Zusammenhang zwischen Sozialversicherungen und öffentlichen Haushalten

Der relative Mehrbedarf soll gemäss den Revisionsvorschlägen des Bundesrates aus verschiedenen Quellen finanziert werden. Einen überproportionalen Teil müssen die Privathaushalte und die öffentliche Hand tragen. In der Krankenversicherung muss der Mehrbedarf über steigende Prämien (Kopfbeiträge) vor allem von den privaten Haushalten bezahlt werden, wobei gleichzeitig mit entsprechender Belastung der Bundesausgaben durch steigende Prämienverbilligungen zu rechnen ist (→ **Finanzpolitik**). Die Beiträge der öffentlichen Hand werden stärker wachsen als die Volkswirtschaft, insbesondere aufgrund des festen proportionalen Anteils an den wachsenden Ausgaben der AHV. Für die öffentliche Hand wird die Belastung durch die Sozialversicherungen von 4,2 BIP-Prozenten im Jahr 2005 auf 4,8 im Jahr 2015 steigen. Für den Bund wird die Belastung von 2005 bis 2015 von 2,9 BIP-Prozentpunkten auf 3,3 steigen, für die Kantone von 1,3 auf 1,5 BIP-Prozentpunkte.¹⁴⁶ Insgesamt weisen die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen im Rahmen der beschlossenen und beabsichtigten Politik einen engen Bezug zur Finanzpolitik der öffentlichen Haushalte auf (→ **Finanzpolitik**).

Finanzierungsperspektiven und Wettbewerbsfähigkeit:

Steigende Sozialausgabenquote als Folge der demografischen Alterung

Geringe Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum

Aus wirtschaftspolitischer Sicht Spielraum für neuen Generationenvertrag vorhanden – finanzpolitische Ziele engen Spielraum ein

Im Rahmen der vom Bundesrat beabsichtigten Politik ist mittelfristig eine weitere Zunahme der Sozialausgabenquote zu erwarten, vor allem bedingt durch die demografische Alterung. Inwiefern die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz dadurch negativ beeinflusst wird, hängt unter anderem davon ab, welche Entwicklungen sich in anderen OECD-Ländern ergeben (→ **Anhang 1, Wirtschaftspolitik**). Einerseits stehen heute alle Industrieländer vor einem ähnlichen Problem der demografischen Alterung und müssen bei gleich bleibendem Leistungsniveau ihre Sozialabgabenquoten erhöhen. Andererseits ist nicht sicher, dass das Leistungsniveau in anderen Ländern gleich bleiben wird. Im Rahmen der hier zugrunde gelegten Annahme, dass in den wichtigsten OECD-Ländern nicht ein grundsätzlicher und anhaltender Abbau des Sozialleistungsniveaus stattfinden wird, kamen Modellrechnungen bisher zum Schluss, dass sowohl ein künftiger finanzieller Mehrbedarf zur Aufrechterhaltung des heutigen Leistungsniveaus bis 2015 als auch graduelle Aus- und Abbauszenarien, wie sie von der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen 2 (IDA FiSo 2) erarbeitet wurden, mittelfristig nur geringe wirtschaftliche Auswirkungen auf die Schweiz haben dürften.¹⁴⁷ Aus wirtschaftspolitischer Sicht bleibt darum bei zielgemässer Umsetzung der beabsichtigten Politik mittel- und langfristig auch ein gewisser Handlungsspielraum bestehen (→ **Wirtschaftspolitik**). Im Rahmen der beschlossenen Finanzpolitik (Umsetzung der Schuldenbremse) dürfte hingegen der Spielraum der Sozialpolitik, auf neue Herausforderungen zu reagieren, in den nächsten Jahren weiterhin von Ausgaben senkungen in anderen Bereichen des Bundeshaushaltes abhängig bleiben (→ **Finanzpolitik**).

Reformbedarf und Handlungsspielraum im Rahmen beabsichtigter Politik:

Die bisher beabsichtigte Politik geht grundsätzlich davon aus, dass sich das System der Sozialversicherungen bewährt hat und eine Gesamtreform sich mittelfristig nicht aufdrängt. Erforderliche Reformen sollen weiterhin auf der Ebene der einzelnen Sozialver-

sicherungszweige vorgenommen werden. Voraussetzung dafür, dass der demografische Wandel langfristig ohne grössere Abstriche auf der Leistungsseite des Systems der Sozialversicherungen bewältigt werden kann, wird allerdings eine günstige wirtschaftliche Entwicklung mit einer im internationalen Vergleich tiefen Arbeitslosigkeit sein (→ **Wirtschafts-, Arbeitsmarktpolitik**). Bei einem jährlichen Wachstum von 1,5 Prozent könnten die Sozialausgaben bis ins Jahr 2030 ohne Leistungskürzungen auf dem Niveau von 2005 stabilisiert werden. Geht man von einem Wachstum von 1,0 Prozent aus, so würden für eine Stabilisierung im Jahr 2030 Leistungskürzungen von 12,2 Prozent notwendig.¹⁴⁸ Eine bessere Unterstützung der Familien und Alleinerziehenden oder neue Koordinations- und Integrationsaufgaben des Bundes in armutsrelevanten Politikbereichen (→ **Sozial-, Arbeitsmarkt-, Ausländer-, Gesundheits-, Wohnungs-, Familien- und Bildungspolitik**) würden zusätzliche Mittel erfordern. Allerdings sind diese Investitionen auch Sozialinvestitionen, welche längerfristig Einkommen generieren und soziale Folgekosten verhindern.¹⁴⁹ Voraussetzungen dazu wären eine entsprechende Priorisierung in der Finanzpolitik und ausreichende gesellschaftliche Akzeptanz (→ **Finanzpolitik, Verfassung und Institutionen**).

Im Hinblick auf die langfristig (ab 2015) zu erwartende Akzentuierung demografisch bedingter Mehrkosten und in Abhängigkeit von der künftigen Entwicklung der Wirtschaft sowie der Finanzlage der öffentlichen Haushalte (→ **Finanzpolitik**) dürften in der sozialpolitischen Diskussion grundsätzliche Reformschritte in einzelnen Bereichen weiterhin eine gewisse Rolle spielen. Was die Privatisierung betrifft, wird in anderen Ländern unter Bezugnahme auf höhere Rendite und Finanzierungsvorteile eine Reform in Richtung Kapitaldeckungsverfahren gefordert. Die Schweiz, die bereits ein 3-Säulen-System (und insbesondere eine gut ausgebaute zweite Säule) kennt, in welchem sich die beiden Finanzierungsmethoden (Kapitaldeckung, Umlageverfahren) ergänzen, wird dabei oft als Modellfall betrachtet. Allgemein führt ein Wechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren dazu, dass im Übergang die erwerbstätigen Generationen sowohl die Renten finanzieren als auch ihr eigenes Alterskapital aufbauen müssen. Um eine untragbare Belastung dieser Generationen zu vermeiden, wären umfangreiche staatliche Mittel notwendig (→ **Finanzpolitik**). In der Schweiz wäre eine weitere Verschiebung in Richtung Kapitaldeckungsverfahren oder gar ein Wechsel vom heutigen Mischsystem zu einem ausschliesslich durch das Kapitaldeckungsverfahren finanzierten Rentensystem aus verschiedenen Gründen zusätzlich problematisch.¹⁵⁰

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Finanzierbarkeit der Sozialversicherungen wird auch ein Wechsel zu einem subsidiären Auffangnetz nach dem Bedarfsprinzip oder nach dem System der negativen Einkommenssteuer (Ersatz der AHV, ALV und Sozialhilfe) gefordert. Ein allfälliger Systemwechsel hin zu einer negativen Einkommenssteuer würde sehr grosse Veränderungen im Sozialversicherungssystem bedingen. Er ist daher kurz- und auch mittelfristig nicht umzusetzen. Längerfristig kann es sich jedoch als sinnvoll erweisen, einen solchen Systemwechsel auf mögliche Vor- und Nachteile zu prüfen (→ **Verfassung und Institutionen, Synthese**).

Gesundheitspolitik und Gesundheitsversorgung

Die menschliche Gesundheit wird durch mehrere Faktoren bestimmt, wie beispielsweise soziale und ökonomische Rahmenbedingungen (Bildung, Arbeitsbedingungen, soziale Schicht, Familien- und Sozialstruktur, Umweltbelastung), Lebensstil (Ernährung, Bewegung, Arbeitsbedingungen, Suchtverhalten), biologische Faktoren (Erbanlagen, Alter, Geschlecht) und Zugang zu sachgerechter Gesundheitsversorgung. Währenddem der Gesundheitszustand der Schweizer Bevölkerung, gemessen an Lebenserwartung und Sterblichkeitsrate, noch nie so gut war wie heute, ist im Gegensatz dazu eine Zunahme von verhaltens- und verhältnisbedingten chronischen Krankheiten auszumachen, namentlich als Folge von Übergewicht (Diabetes, Herz-Kreislauferkrankungen), Tabakrauchen (Krebs, Lungenprobleme) und anderen Suchtproblemen sowie psychischen Problemen wie grösserem Stress oder gesundheitsschädlichen Arbeitsbedingungen.¹⁵¹ Gleichzeitig stellen neue, global auftretende Infektionskrankheiten (SARS, Grippepandemie) eine zusätzliche Bedrohung für die Gesundheit der Schweizer Bevölkerung, aber auch für das

Keine Gesamtreform, sondern Reform einzelner Sozialversicherungen
 Konsolidierung mit geringen Leistungsveränderungen bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung möglich
 Berücksichtigung neuer Bedürfnisse als Sozialinvestition

Forderungen nach grundlegendem Systemwechsel:

Schweiz wird international als Modellfall betrachtet
 Reformen Richtung Kapitaldeckungsverfahren problematisch

Reform Richtung subsidiäres Auffangnetz und negative Einkommenssteuer – Gefahr selektiver Akzeptanz und gesellschaftlicher Spaltung

Gesundheitszustand der Bevölkerung:

Steigende Lebenserwartung und sinkende Sterblichkeitsrate
 Zunehmende Zahl verhaltens- und verhältnisbedingter chronischer Krankheiten
 Untere soziale Schichten und wenig Integrierte stärker betroffen

Gesundheitssystem selbst dar und rufen nach vermehrter internationaler Zusammenarbeit¹⁵² (→ **Anhang 1, Aussenpolitik**). Dazu kommt, dass die Kumulierung von akuten und chronischen Krankheiten und Behinderungen, die bis zu frühzeitigem Tod führen können, immer mehr die unteren sozioökonomischen Schichten und die am wenigsten integrierten Bevölkerungskreise betrifft (→ **Sozial-, Migrationspolitik**).

Zugang der gesamten Bevölkerung zu hoch stehenden Leistungen der Gesundheitsversorgung
Bei den Gesundheits-Sozialleistungen liegt die Schweiz unter dem Durchschnitt der EU-Länder
Hohes Niveau der Gesundheitsausgaben im internationalen Vergleich und weiterhin starker Kostenanstieg

Zentrales Charakteristikum der schweizerischen Gesundheitsversorgung ist, dass der Zugang zu den medizinischen Einrichtungen für die gesamte Bevölkerung gewährleistet ist. Auch die Grundversicherten können sich relativ frei für einen Leistungserbringer entscheiden (freie Wahl innerhalb des Wohnkantons, im stationären Bereich im Rahmen der kantonalen Spitalliste) und sind im internationalen Vergleich mit einer breiten und hoch stehenden Palette medizinischer Leistungen versorgt. Im internationalen statistischen Vergleich liegt die Schweiz bei den Sozialleistungen in der Funktion «Krankheit/Gesundheitsversorgung» mit einem Anteil am Bruttoinlandprodukt von 7,1 Prozent im Jahr 2003 weiterhin unter dem Durchschnitt der EU-Länder von 7,7 Prozent.¹⁵³ Im Gegensatz dazu weist die Schweiz unter den OECD-Staaten ein vergleichsweise hohes Niveau der gesamten Gesundheitsausgaben auf. Wie in den 1990er-Jahren wies sie auch in den letzten Jahren unter den hoch entwickelten Volkswirtschaften das grösste Wachstum des Anteils der gesamten Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandprodukt auf und nahm im Jahr 2004 mit einem Anteil von 11,6 Prozent hinter den USA (15,3 Prozent) wiederum den zweiten Rang ein. Dieser Vergleich ist aufgrund der international unterschiedlichen Systeme und Definitionen allerdings nur mit Vorbehalt anzuwenden.¹⁵⁴

Kostenentwicklung und Finanzierung:

Kosten noch nicht nachhaltig eingedämmt – Trendwende ohne tief greifende Massnahmen nicht in Sicht
Bei weiterer Steigerung Grenzen der Finanzierbarkeit erreicht
Kosteneindämmung, Finanzierung und Kostenverteilung im Vordergrund
Positive wirtschaftliche Effekte der Gesundheitsversorgung

Im Rahmen des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) von 1996 wurden bisher die Hauptziele Stärkung der Solidarität unter den Versicherten (Einheits- bzw. Kopfprämien-system) und Zugang aller Versicherten zum schweizerischen Gesundheitswesen (Obligatorium) erreicht. Demgegenüber konnten die Kosten bis heute noch nicht nachhaltig eingedämmt werden. Obwohl das KVG im Bereich der Kosteneindämmung positive Impulse gegeben hat, konnte insbesondere die Kostenentwicklung bei den Prämien nicht gedämpft werden.¹⁵⁵ Im Gegenteil: Die Prämien für die obligatorische Grundversicherung sind in den Jahren 2002 und 2003 im Vergleich zum Vorjahr um 9,6 bzw. 9,7 Prozent angestiegen. Eine Trendwende bei den das Kostenwachstum verursachenden Faktoren (steigende Zahl der Leistungsanbieter, Anreize zu Mehrleistungen und Ausweitung des Leistungskatalogs durch medizinisch-technischen Fortschritt) ist ohne tief greifende Massnahmen nicht zu erwarten. Im Rahmen der angenommenen Trendentwicklungen (demografische Entwicklung und Alterung der Bevölkerung, Akzentuierung der Leistungsgesellschaft, Segmentierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (→ **Arbeitsmarktpolitik**), Veränderung der Ernährungsgewohnheiten und des Bewegungsverhaltens) sind zudem strukturell bedingte Mehrkosten zu erwarten. Bei einer trendmässigen Weiterentwicklung würde das Gesundheitssystem mittel- und langfristig an die Grenzen seiner Finanzierbarkeit stossen, und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Belastbarkeit der Bevölkerung als auch der öffentlichen Hand (→ **Finanzpolitik**). Vom relativen finanziellen Mehrbedarf der Sozialversicherungen im Jahr 2010 wird rund ein Drittel durch die erwartete Kostenentwicklung der obligatorischen Krankenversicherung verursacht (→ **Sozialpolitik**). Im Rahmen der Reformvorschläge stehen deshalb Fragen der Kosteneindämmung, Finanzierung und Kostenverteilung im Vordergrund.¹⁵⁶ Dabei ist jedoch immer auch zu beachten, dass das Gesundheitswesen nicht nur Kosten verursacht, sondern auch einen wichtigen Wirtschaftszweig darstellt.¹⁵⁷ Zudem sind auch die Innovationskraft und das ökonomische Wachstum der Schweiz in hohem Masse vom Gesundheitszustand der Bevölkerung abhängig, ist doch die individuelle Gesundheit eine wichtige Voraussetzung für eine optimale Einkommenserzielung und einen befriedigenden Konsum. Investitionen in die Gesundheit sind damit auch Investitionen in die Entwicklungsmöglichkeiten der Schweiz (→ **Wirtschaftspolitik**).¹⁵⁸

Ziel Kosteneindämmung:

Aufhebung des Vertragszwangs im ambulanten Bereich, neue Formen der Kostenbeteiligung, monetarische Spitalfinanzierung,

Die Wirkungsanalyse KVG¹⁵⁹ stellte eine breite Palette von Lösungsvorschlägen zur Verfügung, anhand derer der Änderungsbedarf im Bereich der Kosteneindämmung beurteilt werden kann. Ein Teil der Vorschläge wurde in der ersten Teilrevision des KVG bereits berücksichtigt.¹⁶⁰ Im Hinblick auf eine Konsolidierung (Leistungs- und Systemebene) bzw. Optimierung (Kosteneindämmung) des bestehenden Systems wurden im Rahmen der 2. KVG-Revision gesetzliche Reformen in folgenden Themenbereichen vorgeschlagen:

Risikoausgleich, Pflegefinanzierung, Vertragsfreiheit, Prämienverbilligung, Kostenbeteiligung, Spitalfinanzierung und Managed Care. Als Hauptursache für das nach wie vor ungelöste Kostenproblem in der Krankenversicherung wurde dabei die ungenügende Steuerung der Leistungsmenge angesehen, weshalb das Schwergewicht auf mengenwirksamen Korrekturen lag. Nach dem Scheitern der 2. KVG-Revision im Parlament im November 2003 hat der Bundesrat entschieden, die einzelnen für sich genommen weitgehend unbestrittenen Revisionspunkte zwar in eine umfassende Strategie einzubetten, dem Parlament aber in zwei getrennten Gesetzgebungspaketen mit folgenden Inhalten vorzulegen: Der Vertragszwang zwischen Krankenversicherern und Leistungserbringern im ambulanten Bereich soll aufgehoben werden. Innerhalb einer gewissen Bandbreite sollen die Kantone frei sein, den Krankenversicherern die Minimalzahl von Leistungserbringern vorzuschreiben, die für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung unter Vertrag zu nehmen sind. Um die Eigenverantwortung der Versicherten zu stärken, will der Bundesrat den Selbstbehalt für Erwachsene von 10 auf 20 Prozent erhöhen, wobei die Obergrenze bei 700 Franken pro Jahr bleiben soll. In der Spitalfinanzierung sieht er einen Wechsel von der Objekt- zur Leistungsfinanzierung vor, bei hälftiger Übernahme der Kosten durch Krankenversicherer und Kantone. Zudem will er die integrierten Versorgungsnetze (Managed Care) durch eine gesetzliche Verankerung als zusätzliche Versicherungsform fördern. Hinzu kommt eine separate Vorlage zur Neuregelung der Pflegefinanzierung. Neu soll die Behandlungspflege von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung voll abgegolten werden, letztere würde jedoch nur noch einen fixen Frankenbeitrag an die Grundpflege leisten.¹⁶¹ Diese grundlegenden Systemfragen befanden sich Ende 2006 noch beim Parlament in Beratung.

Neuregelung «Managed Care», Neuregelung der Pflegefinanzierung

Die Gesundheitsversorgung war bisher zu exklusiv auf die kurative Medizin fokussiert. Demgegenüber muss künftig noch stärker ein Paradigmenwechsel hin zu einer Orientierung am Gesundheitszustand der Bevölkerung mit stärkerer Gewichtung von Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung angestrebt werden. Eine politikbereichsübergreifende, auf die Prävention von Krankheiten und Unfällen wie auch auf die Förderung der Gesundheit ausgerichtete Gesundheitspolitik könnte künftig das Ausmass der verhaltens- und verhältnisbedingten Krankheiten, den Schweregrad vieler Gesundheitsprobleme und die Zunahme der Pflegebedürftigkeit reduzieren sowie die Lebensqualität anheben helfen. Dies bedingt einerseits eine politische, strukturelle und rechtliche Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung sowie eine Weiterführung bzw. Neuausrichtung der bestehenden Präventionsprogramme. Namentlich sind die Gesundheitskompetenzen der Bevölkerung, auch in Bezug auf die Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen, zu stärken.¹⁶² Andererseits ist zentral, dass auch bei politischen Entscheiden in den übrigen Politikbereichen deren Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung stärker berücksichtigt werden.¹⁶³ Dies gilt beispielsweise für die Umweltpolitik, welche gesundheitliche Folgeschäden durch Umweltbelastungen (Feinstaub, Ozon) vermindern kann (→ **Umweltpolitik**), die Verkehrspolitik, welche die täglich notwendige Bewegung aus eigener Kraft fördern (Langsamverkehr) und Unfälle verhindern kann (→ **Verkehrspolitik**), und für arbeitsrechtliche Bestimmungen, welche gesundheitsbeeinträchtigende Bedingungen am Arbeitsplatz verhindern bzw. der Gesundheit zuträgliche Arbeitsbedingungen fördern müssen (→ **Arbeitsmarktpolitik, Gleichstellungspolitik, Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik**). Zahlreiche weitere politische Handlungsfelder weisen Schnittstellen zur Gesundheitspolitik auf.¹⁶⁴ Von der stärker auf Prävention und Gesundheitsförderung ausgerichteten Gesundheitspolitik sind eine höhere Lebensqualität, eine Reduktion der Pflegebedürftigkeit, die Dämpfung der Kostenentwicklung im kurativen Teil des Gesundheitswesens und der Krankenversicherung (→ **Sozial-, Finanzpolitik**) sowie eine Verminderung der krankheitsbedingten volkswirtschaftlichen Kosten (→ **Wirtschaftspolitik**) zu erwarten. Namentlich bei den sozial benachteiligten Gruppen, die von Armut, schlechter Gesundheit und wenig Entscheidungsautonomie betroffen sind, könnte man mit den heute eingesetzten Ressourcen eindeutige Verbesserungen erzielen und damit auch der Gefahr der Verstärkung sozialer Ungleichheiten besser begegnen. 2007 wird der Bundesrat sich mit der zukünftigen Regelung der Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz¹⁶⁵ befassen und im Rahmen der Strategie nachhaltige Entwicklung 2007 zu Präventionsthemen äussern sowie über die Fortführung der Strategie Migration und Gesundheit entscheiden.¹⁶⁶

Paradigmenwechsel in Richtung grössere Gewichtung von Prävention und Gesundheitsförderung:

Stärkere Gewichtung von Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung
Zunehmende Bedeutung der Gesundheitskompetenzen
Berücksichtigung in allen relevanten Politikfeldern
Verminderung volkswirtschaftlicher Kosten namentlich bei sozial benachteiligten Gruppen

Informations- und Kommunikationstechnologien:

Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Sicherstellung von Effizienz, Sicherheit und Qualität im Gesundheitswesen

In einem modernen Gesundheitssystem ist der angemessene Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien unerlässlich. Die Gestaltung, Unterstützung und Verbesserung von Prozessen sowie die Vernetzung der Akteure sind notwendig, um den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung tragen zu können (Mobilität der Bevölkerung, Spezialisierung der medizinischen Versorgung, Kostendruck). Deshalb hat der Bundesrat im Januar 2006 in der Überarbeitung seiner Strategie zur Informationsgesellschaft das Thema «Gesundheit und Gesundheitswesen» als einen von zwei Schwerpunkten definiert und eine E-Health-Strategie in Auftrag gegeben.¹⁶⁷ Wahrscheinlich spielen die elektronischen Medien in Zukunft, insbesondere bei der Bewältigung von Krisen, eine immer wichtigere Rolle. So könnten die elektronischen Medien im Fall einer Epidemie sehr rasch grundlegende Informationen in der Bevölkerung verbreiten.

Konzertierte Aktion sämtlicher Akteure:

Koordination zwischen gesundheitspolitischen Akteuren und Politikbereichen

Neuregelung der Zusammenarbeit prüfen

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre in wichtigen gesundheitspolitischen Bereichen wie der Krankenversicherung, der Spitzenmedizin, der Epidemienbekämpfung (SARS, Grippepandemie), der Heilmittelgesetzgebung, der Gentechnologie und der Fortpflanzungs- oder Transplantationsmedizin haben deutlich gemacht, dass die Frage der Zuständigkeit im föderalistisch organisierten Gesundheitswesen immer komplexer wird und dass eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, auf der Basis gemeinsamer Grundsätze, unabdingbar ist. Gesundheitspolitik als Querschnittsaufgabe setzt künftig konzertiertere Anstrengungen sämtlicher Akteure (Bund, Kantone, Gemeinden, Spitäler, Leistungserbringer, Interessenverbände), aber auch zwischen den verschiedenen gesundheitsrelevanten Politikbereichen voraus (→ **Verfassung und Institutionen**). Die im Rahmen des Dialogs für eine Nationale Gesundheitspolitik unternommenen Anstrengungen müssen weitergeführt und der Austausch zwischen Bund und Kantonen muss gestärkt werden. Gleichzeitig ist zu prüfen, ob analog zum Bildungsbereich die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und privaten Trägerschaften auf Verfassungsebene neu geregelt werden sollte.¹⁶⁸

Herausforderung Medizinethik:

Zahlreiche neue Regelungsbereiche mit offenen medizinethischen Fragen

Das rasch zunehmende Wissen und der technologische Fortschritt in der Medizin und in den Naturwissenschaften stellen die Gesellschaft und die Wissenschaft auch in den kommenden Jahren vor grosse ethische Herausforderungen. Verschiedene bereits realisierte oder hängige Gesetzgebungsverfahren werden dadurch geprägt.¹⁶⁹ Der erfolgreich angelaufene Diskurs über ethische Themen in der Gesellschaft muss weitergeführt werden.¹⁷⁰ Zudem ist die problemorientierte und koordinierte sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung zu ethischen, sozialen, ökonomischen und rechtlichen Aspekten der Gesundheitsversorgung und des medizinischen Systems weiterzuführen (→ **Forschungspolitik**).

Gesundheitspolitische Diskussion:

Finanzierung über Steuern und Stärkung der Rolle des Bundes oder verstärkte Marktorientierung?

Die zu prüfenden Massnahmen zu Kosteneindämmung und Finanzierung könnten das bestehende System erheblich verändern

Die gesundheitspolitische Diskussion dreht sich seit längerer Zeit primär um die Fragen der Kostenbegrenzung und die Finanzierung der Krankenversicherung. Gefordert werden beispielsweise die grundlegende Neuordnung der Finanzierung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung¹⁷¹ oder grössere Schritte in Richtung Wettbewerbsorientierung und eine noch weiter gehende Eigenverantwortlichkeit der Versicherten, auch in finanzieller Hinsicht.¹⁷² Der Bundesrat beabsichtigt, weiterhin grundsätzlich am bestehenden System festzuhalten, wobei die längerfristig vorgesehenen Massnahmen, wie die zusätzliche Lockerung des Vertragszwangs, Regelungen im Bereich «Managed-Care-Modelle» oder die Überprüfung des Pflichtleistungskatalogs der Grundversicherung, aber auch die Einführung einer Versichertenkarte das bestehende System erheblich verändern könnten.¹⁷³ Parallel dazu sollen die Diskussionen um eine Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung im Schweizerischen Gesundheitssystem und in der Gesundheitspolitik fortgeführt werden (vgl. oberen Abschnitt «Paradigmenwechsel»). Nichtsdestotrotz werden die gesundheitspolitischen Diskussionen sich längerfristig auch mit den grundsätzlichen Modalitäten der Systemsteuerung (z. B. Neugestaltung der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Gesundheitsversorgung, Ausgabensteuerung versus Steuerung über Gesundheits-/Versorgungsziele) wie auch der Systemfinanzierung (Kopfprämien versus risiko- oder altersabhängige Prämien) auseinandersetzen müssen, damit allenfalls neue, innovative Lösungsansätze entwickelt werden können (→ **Finanzpolitik, Verfassung und Institutionen**).

Seit der Jahrtausendwende sind in Europa verschiedene Hauptentwicklungen im Bereich Migration erkennbar. Die EU-Binnenmigration hat durch die EU-Osterweiterung zugenommen. Dies betrifft vor allem jene Länder, welche ihren Arbeitsmarkt für die neuen EU-Länder geöffnet haben.¹⁷⁴ Oftmals handelt es sich dabei jedoch um zirkuläre Bewegungen, was letztlich zu einem ausgeglichenen Wanderungssaldo führt.¹⁷⁵

Der Anteil von Drittstaatenangehörigen an der Bevölkerung steigt in der EU nicht mehr so stark an. Gleichzeitig wird sich die sozio-ökonomische Situation in den Entwicklungs- und Schwellenländern mittelfristig kaum verbessern (→ **Anhang 1**). Der Migrationsdruck auf Europa wird deshalb anhalten oder noch ansteigen. Um dieses Phänomen längerfristig beeinflussen zu können, braucht es ein angemessenes Engagement im Bereich der Migrationspartnerschaften, sowie Initiativen zur Friedens- und Menschenrechtsförderung in den Herkunftsregionen (→ **Aussenpolitik**). Diese Erkenntnis steht nicht im Widerspruch zur Tatsache, dass in Westeuropa die Zahl der Asylsuchenden gegenwärtig generell rückläufig ist. Es deutet viel darauf hin, dass trotz europaweiter Abnahme der Asylgesuche das Gesamtvolumen der unkontrolliert in den EU-Raum eingereisten Ausländerinnen und Ausländer nicht abnimmt, sondern vielmehr zunehmen wird. Insbesondere nimmt die irreguläre Migration im Mittelmeerraum und über die Atlantikroute zu. Primär betroffen sind Spanien und Italien, wobei die Migranten teilweise auch in andere europäische Staaten weiterziehen.¹⁷⁶

Der steigende Anteil von Ausländerinnen und Ausländern an der Bevölkerung hat in den meisten europäischen Ländern der Diskussion um eine angemessene Einbürgerungs- und Integrationspolitik Aufschwung verliehen. Fragen der Integration werden in der Öffentlichkeit auch im Zusammenhang mit der «Islam-Debatte» als Folge terroristischer Attentate gestellt. Nach einer anfänglichen Liberalisierung in den 1990er-Jahren haben viele Staaten ihre Einbürgerungsgesetze sowie die Bedingungen für die kontrollierte Zuwanderung verschärft. Gleichzeitig wurden die Bemühungen im Bereich der Eindämmung der unkontrollierten Migration verstärkt.¹⁷⁷ Fragen der Migration werden auf der Agenda der internationalen Gemeinschaft weiterhin stark an Bedeutung gewinnen. In der EU ist Migrationspolitik zu einem Kernthema geworden. Verschiedene Rahmenrichtlinien wurden erlassen sowie neue Programme und Instrumente entwickelt (z. B. Flüchtlingsfonds, FRONTEX u. a.). Im Hinblick auf die Beziehungen zu Herkunftsstaaten sind die Zielländer in Europa bestrebt, Migrationspartnerschaften einzugehen. Dies wird auf nationaler und europäischer Ebene dem Trend weiter Vorschub leisten, eine umfassende und kohärente Migrationspolitik zu entwickeln, die mit allen migrationsrelevanten Bereichen abgestimmt ist.¹⁷⁸ Es zeigt sich je länger desto mehr, dass Migrationpolitik einerseits eine Querschnittsaufgabe darstellt, die ein koordiniertes Handeln in praktisch allen gesellschaftlichen Bereichen erfordert. Andererseits muss sie auch tripartit zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden koordiniert werden, weshalb sich die tripartite Agglomerationskonferenz dieser Thematik angenommen hat.

Mit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens¹⁷⁹ hat sich die Zuwanderung von Bürgerinnen und Bürgern aus dem EU-15/EFTA-Raum in die Schweiz verstärkt, während sich jene aus Drittstaaten abgeflacht hat. Diese gegenläufige Tendenz ist seit dem Inkrafttreten des Abkommens feststellbar. Sie entspricht dem Ziel der bundesrätlichen Ausländerpolitik, welche die Priorität bei der Rekrutierung von Arbeitskräften stärker auf die Zulassung von EU/EFTA-Bürgern legt. Begrenzt wird die Zuwanderung der ständigen Wohnbevölkerung¹⁸⁰ aus dem EU-15/EFTA-Raum durch die jährlichen Kontingente für Ersteinreisen von erwerbstätigen EU-15/EFTA-Angehörigen, die seit Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens jeweils voll ausgeschöpft wurden. Da die Auswanderungen von EU-15/EFTA-Bürgern im dritten Jahr seit Einführung der Personenfreizügigkeit leicht zunahm, fiel die Netto-Zuwanderung – also die Differenz von Ein- und Auswanderungen – geringer aus als im Jahr zuvor (→ **Arbeitsmarktpolitik**).

Unter dem heutigen dualen Zulassungssystem geniessen Erwerbstätige aus der EU/EFTA Priorität, während gegenüber Nicht-EU-Ländern eine kontrollierte und auf spezialisierte sowie qualifizierte Arbeitskräfte beschränkte Politik betrieben wird. Die Zuwanderung aus Drittstaaten soll entsprechend reguliert und kontingentiert bleiben.

Allgemeine Tendenzen:

Zunahme der EU-Binnenmigration

Anhaltender Migrationsdruck

Rückläufige Asylgesuche bei gleichzeitiger Zunahme der irregulären Migration

Angemessene Einbürgerungs- und Integrationspolitik

Zunehmende Bedeutung der Migrationsthematik auf multilateraler Ebene

Migrationspolitik als Querschnittsaufgabe

Arbeitsmarkt:

Freier Personenverkehr führt bisher weder zu Substitution von Arbeitskräften noch zu Lohndruck

Flankierende Massnahmen zum Schutz vor Lohn- und Sozialdumping sind wirksam

Duales Zulassungssystem:

Angestrebte höhere Qualifikation erfordert innovative Lösungen und Zusammenarbeit mit Herkunftsländern

Während bei den in der Schweiz arbeitenden Personen aus westlichen und nördlichen EU-Staaten Bildungsstand, Einkommen und Anteil an Kaderberufen bereits seit längerem höher sind als bei den Schweizerinnen und Schweizern selbst, ist bei den Angehörigen aus südlichen EU-Staaten und besonders bei Drittstaatenangehörigen mehrheitlich das Gegenteil der Fall. Angesichts der steigenden Bedeutung der Qualifikation der Migrantinnen und Migranten auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt und damit für den Wohlstand der Schweiz stellt die angestrebte höhere Qualifikation der Migrantinnen und Migranten aus den südlichen EU-Staaten und aus Drittstaaten eine grosse Herausforderung dar, welche innovative Lösungen erfordert und gemeinsam mit den Herkunftsländern entwickelt werden sollte (→ **Aussenpolitik**).

Asyl- und Ausländerpolitik:
Verschärfung Asylgesetz;
Assoziierung an die
Abkommen von Schengen
und Dublin

In den letzten Jahren ist die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz und in vielen anderen europäischen Staaten deutlich zurückgegangen. 2006 sind die Asylzahlen jedoch wieder angestiegen. Die Schweiz nimmt weiterhin absolut und im Vergleich zu ihrer Grösse sehr viele Asylsuchende auf. Als Gründe für den generellen Rückgang der Asylgesuchszahlen können das Ausbleiben von Konflikten in Europa, der verbesserte Grenzschutz an den südlichen und östlichen EU-Grenzen sowie gezielte Massnahmen gegen Missbräuche aufgeführt werden. Mit der Teilrevision des Schweizerischen Asylgesetzes wird den heutigen Herausforderungen insbesondere durch den Missbrauch des Asylrechts gezielt begegnet und es werden Verbesserungen im Bereich der Rechtstellung von vorläufig Aufgenommenen sowie bei Härtefällen statuiert. Angesichts der europaweit verschärften Asylgesetzgebung ist damit zu rechnen, dass viele Migrantinnen und Migranten auf die Einreichung eines Asylgesuchs verzichten und stattdessen einen irregulären Aufenthalt bevorzugen (→ **Sicherheitspolitik**). Dies kann namentlich zu einer Akzentuierung der Sans-Papier-Problematik¹⁸¹ und der Heranbildung einer Schattenwirtschaft führen (→ **Wirtschaftspolitik**). Dem wird mit dem neuen Schwarzarbeits- und Ausländergesetz wie auch mit Massnahmen des revidierten Asylgesetzes Rechnung getragen. Die unkontrollierte Migration als globales Phänomen (→ **Anhang 1**) kann die Schweiz andererseits nur zusammen mit anderen Staaten angehen. Die Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin ermöglicht eine engere und verstärkte europäische Zusammenarbeit in diesem Bereich (→ **Aussenpolitik**).¹⁸²

Rückkehrförderung:

Die Rückkehrförderung ist ein pragmatisches Instrument zur Förderung der freiwilligen Rückkehr und Reintegration von asylsuchenden Personen bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland. Es umfasst verschiedene Leistungsbereiche wie Rückkehrberatungen in den Kantonen, individuelle Rückkehrförderungen, Strukturhilfe in den Herkunftsländern sowie in einzelnen Fällen rückkehrorientierte Ausbildungen und Programme im Ausland. Das Bundesamt für Migration entwickelt und implementiert dieses Konzept mit seinen Partnern, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und den zuständigen kantonalen Stellen und Hilfswerken. Die Rückkehrhilfe ist ein bewährtes System und soll auch in Zukunft beibehalten und zielgerichtet ausgebaut und weiterentwickelt werden.

Rückübernahmeabkommen:

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit betreffend Rückübernahme und Transit wird in sog. Rückübernahmeabkommen festgelegt. Rückübernahmeabkommen verfolgen als Instrument der Rückkehrpolitik das Ziel, durch klar geregelte Modalitäten, Verfahren und Fristen zwischen der Schweiz und dem Herkunftsstaat eine möglichst rasche und sichere Rückübernahme zu gewährleisten. Die schweizerische Politik, mit Herkunfts- und Transitstaaten Rückübernahmeabkommen abzuschliessen, entspricht auch jener der EU sowie ihrer Mitgliedstaaten, welche zur wirksameren Steuerung der irregulären Migration Rückübernahmeabkommen bzw. Rückübernahmeklauseln in Assoziations- und Kooperationsabkommen mit zahlreichen Herkunfts- und Transitstaaten vereinbaren. Die bilateralen Bemühungen zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen werden vorangetrieben. Gleichzeitig sollen die Verhandlungstätigkeiten der EU in diesem Bereich weiterhin verfolgt werden und die gemeinsame Erklärung im Rahmen der Assoziierungsabkommen zu Schengen und Dublin, wonach die EU in zukünftigen Rückübernahmeabkommen mit Drittländern auch auf das Verhandlungsinteresse der Schweiz hinweisen soll, operationalisiert werden.

In der schweizerischen Migrationspolitik wird den frauenspezifischen Bedürfnissen Rechnung getragen: Das Asylgesetz sieht vor, frauenspezifische Fluchtgründe besonders zu berücksichtigen, und auch bei Ablehnung eines Asylgesuches wird die besondere Situation von Frauen einbezogen (zum Beispiel vorläufige Aufnahme allein stehender Mütter als «vulnerable group»). Gemäss einem Grundsatzurteil der Asylrekurskommission kann neu auch eine nichtstaatliche Verfolgung (wie sie z. B. im Falle der Beschneidung von Mädchen gegeben sein könnte) zur Anerkennung als Flüchtling führen. Zudem sieht das neue Ausländergesetz das Weiterbestehen des Aufenthaltsrechtes nach Auflösung einer Familiengemeinschaft vor, wenn der Aufenthalt bereits drei Jahre gedauert hat oder wenn ein Härtefall vorliegt, namentlich bei häuslicher Gewalt. Eine besondere Herausforderung ist die frauenspezifische Situation im Bereich der irregulären oder erzwungenen Migration, wo die Opfer des Menschenhandels, oft Frauen, besonders unterstützt werden müssen. Das neue Ausländerrecht sieht für Opfer von Menschenhandel Ausnahmen von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen sowie neu die Möglichkeit einer Rückkehrhilfe vor.

Die Frage der Integration der ausländischen Wohnbevölkerung stellt heute eine grosse staats- und gesellschaftspolitische Herausforderung dar (→ **Verfassung und Institutionen**). Die gegenseitige Kenntnis der in der Schweiz gelebten Kulturen ist von entscheidender Bedeutung für den Zusammenhalt des Landes. Dem Gebot des Austausches zwischen den Kulturen steht das Bedürfnis nach Erhaltung der kulturellen Identität gegenüber. Zunehmend müssen demokratische und rechtsstaatliche Regeln als Grundwerte unseres Gesellschaftssystems erst vermittelt und eingeübt werden (z. B. das Gleichstellungsgebot zwischen Mann und Frau oder das Gewaltmonopol des Staates). Es gilt die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potentiale der Zuwanderung optimal zu nutzen (→ **Wirtschaftspolitik**). Eine verstärkte Integration der ausländischen Bevölkerung bedingt jedoch auch die Offenheit der schweizerischen Bevölkerung gegenüber den Zuziehenden. Dabei ist die Abstimmung der Zulassungspolitik auf die tatsächlichen Anforderungen des schweizerischen Arbeitsmarktes an die berufliche Qualifikation ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Vermeiden von grösseren Integrationschwierigkeiten. Auch die Zahl der bereits anwesenden, arbeitslosen Ausländerinnen und Ausländer ist zu berücksichtigen, sollen die Gefahren, die mit der mangelnden Integration und den daraus entstehenden sozialen Spannungen zusammenhängen, vermindert und die Folgekosten minimiert werden. Denn geringe soziale oder berufliche Integration erhöht das Risiko von Arbeitslosigkeit, Armut, Krankheit, Sucht und Kriminalität (→ **Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Sicherheitspolitik**). Räumlich gesehen konzentrieren sich die Integrationsprobleme in den Kerngemeinden der Agglomerationen und dort zunehmend in einzelnen Quartieren, z.T. aber auch im Agglomerationsgürtel. Während die Integration in der Vergangenheit lange Zeit vor allem als Aufgabe der Sozialpartner angesehen wurde,¹⁸³ ist sie im Verlaufe der 1990er-Jahre vermehrt zur Staatsaufgabe geworden.¹⁸⁴ So wurde sie mit der 1996 in Kraft getretenen Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer explizit zur Staatsaufgabe erklärt. Das neue Ausländergesetz, das am 24. September 2006 vom Stimmvolk angenommen wurde, misst der Integration – verstanden im Sinne eines chancengleichen Zugangs der Ausländerinnen und Ausländer zu den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ressourcen der Schweiz – einen bedeutenden Stellenwert für eine erfolgreiche Migrationspolitik bei. Das Ausländergesetz legt die Förderung der Integration als staatliche Querschnittsaufgabe fest. Aufgabe des Staates ist es, in allen Zuständigkeitsbereichen (Bildung, Arbeit, Gesundheit, Soziale Sicherheit, etc.) günstige Rahmenbedingungen für Chancengleichheit und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu schaffen.¹⁸⁵ Die Integrationsförderung ist dabei nach dem Grundsatz «Fordern und Fördern» ausgestaltet. Gestützt auf ein beschränktes Anreiz- und Sanktionssystem können erfolgreiche Bemühungen für die Integration – beispielsweise mit der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung – belohnt werden, während sich eine misslungene Integration bei ausländerrechtlichen Ermessensentscheiden nachteilig auswirken kann. Gestützt auf die Erfahrung, dass vorläufig aufgenommene Personen oft für mehrere Jahre oder dauerhaft in der Schweiz bleiben, gehören neu auch sie zur Zielgruppe der Integrationsförderung. Zudem wurde ihre Rechtsstellung hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt und der Möglichkeit des Familiennachzuges verbessert.¹⁸⁶ Gemäss Auffassung des Bundesrates soll die Integration der Ausländerinnen und Ausländer primär über die bestehenden, ordentlichen Strukturen gefördert werden. Der Bund soll nur

Frauen und Migration:

Frauenspezifische Problematik in Ausländer- und Asylrecht einbeziehen

Ausländergesetz/

Ausländerintegration:

Strukturelle und soziale Integration

Potentiale nutzen

Gefahren der Marginalisierung – Folgekosten verringern

Ausländerintegration als Staatsaufgabe – Chancengleichheit schaffen

Ordentliche Strukturen nutzen

Zahlreiche Schnittstellen zu anderen Politikbereichen

Enge Zusammenarbeit der Akteure unabdingbar

subsidiär aktiv werden (→ **Verfassung und Institutionen**). Neben den Grundsätzen der Integrationspolitik sollen die Förderungsmassnahmen auf Bundesebene weitergeführt werden. Zu diesen gehören eine verbesserte Koordination der Integrationsmassnahmen und die Zusammenarbeit mit den Kantonen. Von zentraler Bedeutung sind die Integrationsleistungen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Berufsbildung¹⁸⁷ und Gesundheitsförderung,¹⁸⁸ die sich an die gesamte Bevölkerung richten und somit auch von vielen Ausländerinnen und Ausländern in Anspruch genommen werden (→ **Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Gesundheitspolitik**).¹⁸⁹

Der Bund betrachtet den Spracherwerb und die Erwerbstätigkeit als Grundlagen für eine erfolgreiche Integration. Da insbesondere Jugendliche aus nicht-europäischen Staaten oft über keine ordentliche berufliche Ausbildung verfügen und überdurchschnittlich häufig Delikte begehen, kommt der Sprachförderung und Gewaltprävention eine besondere Bedeutung in der Integrationsförderung zu.¹⁹⁰ Dazu soll auch der rasche Nachzug von Kindern beitragen (neues Ausländergesetz), damit die Sprach- und Schulprobleme gemindert werden können. Die zentralen künftigen Aufgaben in der Integrationspolitik liegen in der konkreten Umsetzung der Massnahmen und in der Einbindung der jungen Generation der Ausländerinnen und Ausländer. Integration ist zu einer Querschnittsaufgabe geworden, deren Lösung eine enge Zusammenarbeit und Koordination der verschiedenen Akteure aller staatlichen Ebenen sowie privater Organisationen erfordert.

Erleichterung der Einbürgerung:

Politische Integration
Senkung der Einbürgerungs-
gebühren – Erhöhung der
Einbürgerungsquote
Herabsetzung der Wohnsitz-
fristen

Ein wichtiger integrationspolitischer Schritt ist auch die Einbürgerung. Die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Revision des Bürgerrechtsgesetzes hat zur Folge, dass die Kantone und Gemeinden für Entscheide über ordentliche Einbürgerungen nur noch kosten- deckende Gebühren erheben dürfen. Dies hat im ersten Halbjahr 2006 zu einem markanten Anstieg der Einbürgerungsgesuche geführt und dürfte sich somit positiv auf die Einbürgerungsquote auswirken. Die Schweiz kennt mit 12 Jahren eine im internationalen Vergleich lange Wohnsitzfrist. Eine Herabsetzung dieser Frist aufgrund der im September 2004 abgelehnten Abstimmung über die erleichterte Einbürgerung für Jugendliche der zweiten Generation wäre zurzeit politisch kaum realisierbar.¹⁹¹ Hingegen wurde den Kantonen empfohlen, in ihrer Gesetzgebung dafür zu sorgen, dass die kantonalen und kommunalen Wohnsitzfristen reduziert werden und somit der heutigen Mobilität der Bevölkerung angemessen Rechnung getragen wird (→ **Verfassung und Institutionen**).

Migration und Entwicklung

In einer globalisierten Welt finden sich die Antworten zu den komplexen Herausforderungen der Migration nicht länger in einer ausschliesslich nationalen Betrachtung dieses Phänomens. Unter dem Stichwort «Stärkung der internationalen Kohärenz der Migrationspolitik» wird seit relativ kurzer Zeit der internationale Dialog über Migration intensiviert und die Entwicklung internationaler Lösungsansätze vorangetrieben, wobei insbesondere die UNO eine zentrale Rolle einnehmen soll.¹⁹² Die Schweiz hat mit ihrem Engagement in der Berner Initiative und der *Global Commission on International Migration* diese Entwicklung wesentlich mitgeprägt und wird dieses Engagement fortsetzen.

Die Bedeutung einer international koordinierten Migrationspolitik auf höchster Ebene nimmt zu.¹⁹³ Bestrebungen werden unternommen, um das positive Potential der internationalen Migration¹⁹⁴ als Entwicklungs-, Modernisierungs- und Innovationsfaktor in den Herkunfts- und Zielländern zu nutzen. Eine verstärkte und international abgestimmte Migrations- und Entwicklungspolitik und vermehrte Anstrengungen zur Koordination von Friedensförderung sowie Aussen- und Migrationspolitik können die zentralen Migrationsursachen langfristig dämpfen und damit auch die Zielländer wie die Schweiz von der Bewältigung unerwünschter Migrationsfolgen entlasten (→ **Aussenpolitik**).

Migrationspartnerschaften

Das im neuen Ausländergesetz verankerte innovative Instrument der Migrationspartnerschaften erlaubt die Zusammenarbeit mit Partnerländern zu stärken. Problemstellungen, welche den beteiligten Staaten durch Ein-, Aus- und Rückwanderung entstehen, sollen im Sinne eines ausgewogenen und fairen Interessenausgleichs angegangen werden.

Menschenhandel

Internationale Koordination und Zusammenarbeit braucht es auch, um die negativen Aspekte der Migration zu bekämpfen. Konzentriertes Vorgehen ist insbesondere im Kampf gegen Menschenhandel und -schmuggel unabdingbar.

2.4 Raumordnung – Umwelt – Infrastruktur

Nachhaltige Entwicklung

Als nachhaltig wird eine Entwicklung definiert, wenn sie die heutigen Bedürfnisse zu decken vermag, ohne die Möglichkeiten der Bedürfnisdeckung künftiger Generationen zu schmälern.¹⁹⁵ Zentrales Ziel ist dabei die Sicherstellung und Verbesserung der ökologischen Verträglichkeit, ökonomischen Leistungsfähigkeit und sozialen Gerechtigkeit. Diese bedingen einander und können nicht isoliert angestrebt werden, ohne den Entwicklungsprozess als Ganzes in Frage zu stellen. Aus diesem Grund ist die Sicherstellung Nachhaltiger Entwicklung von hoher und zunehmender staatspolitischer Bedeutung und gleichzeitig sehr anspruchsvoll in der Verwirklichung, insbesondere in Bezug auf die Lösung von Zielkonflikten, die sich zwischen den Nachhaltigkeitsdimensionen sowohl inhaltlich als auch zeitlich ergeben können. Es ist das bundesrätliche Ziel, dass der Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung in allen Politikbereichen Eingang findet.¹⁹⁶

Analysen zum Stand der Nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz¹⁹⁷ zeigen die Erfolge der bisherigen Bemühungen, aber auch den zusätzlichen Handlungsbedarf auf. Insgesamt zeichnen sie ein widersprüchliches Bild der Schweiz. Zu den wichtigsten Erkenntnissen des Nachhaltigkeitsmonitorings¹⁹⁸ gehört, dass in den meisten Lebensbereichen Ansätze zu Nachhaltiger Entwicklung vorhanden sind, gleichzeitig aber auch gegenläufige Trends festzustellen sind. Beispielsweise konnten in einigen Bereichen Verbesserungen hinsichtlich Ökoeffizienz erzielt werden, doch wurden diese oft durch Konsumsteigerungen kompensiert, so dass eine Verminderung der entsprechenden Ressourcenverbräuche oder Umweltbelastungen ausblieb. Ein anderes Beispiel ist die gemessen am Haushaltseinkommen im Durchschnitt bessere Bedürfnisbefriedigung, die aber ohne wesentliche Auswirkungen auf die Situation benachteiligter Bevölkerungsgruppen blieb (z. B. 2004 gleiche Anzahl von Working Poors an der Gesamtzahl der Beschäftigten wie zu Beginn der 1990er-Jahre, wachsende Belastung der öffentlichen Haushalte mit Sozialtransfers, schleppender Abbau der Ungleichheiten zwischen Frau und Mann bezüglich beruflicher Stellung und Einkommen). Die verbesserte Energieeffizienz, die in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen und in der Volkswirtschaft insgesamt erreicht wurde, wird durch die Zunahme des Gesamtenergieverbrauchs mehr als wettgemacht.

Eine weitere Ambivalenz zeigt sich darin, dass Verbesserungen innerhalb der Schweiz Verschlechterungen bei global relevanten Problemstellungen gegenüber stehen (→ **Anhang A1**). Schweizweit verbesserte sich die Luft- und Wasserqualität (→ **Umweltpolitik**), während der für das globale Klimasystem bedeutsame CO₂-Ausstoss der Schweiz erst stabilisiert ist.

Eine weitere Erkenntnis betrifft die Fairness zwischen den Generationen. Während sich heute viele Schweizerinnen und Schweizer einer hohen Arbeits- und Lebenszufriedenheit erfreuen, gibt es gewisse Hinweise, dass vermehrt Jugendliche, die an der Schwelle zwischen Ausbildung und Erwerbsleben stehen, Mühe bekunden, eine dauerhafte und entwicklungsfähige Anstellung zu finden. So kann darauf verwiesen werden, dass 16 Prozent der Jugendlichen über nicht einmal grundlegende, für die Gestaltung ihres künftigen Lebens notwendige Lesekompetenzen (→ **Bildungspolitik**) verfügen und die Jugendarbeitslosigkeit auch konjunkturell bereinigt für Schweizer Verhältnisse relativ hoch liegt (→ **Arbeitsmarktpolitik**). Die hohe Zufriedenheit mit der Wohnumgebung und die zunehmende Wohnfläche pro Person werden mit einem Siedlungsflächenzuwachs von 0,86 m² pro Sekunde erkaufte, der grösstenteils auf Kosten von wertvollem Kulturland geht (→ **Raumordnungspolitik**). Es ist schliesslich zu erwarten, dass die Verschuldung der öffentlichen Haushalte den Handlungsspielraum kommender Generationen beeinflusst (→ **Finanzpolitik**).

Verschiedene nachhaltigkeitsbezogene Länderranglisten zeigen entsprechend, dass sich die Schweiz im internationalen Vergleich meist auf Spitzenrängen befindet, auch wenn sie im Zeitverlauf etwas zurückfällt.¹⁹⁹ Wie die andern industrialisierten Länder nimmt sie in hohem Mass fossile Energien in Anspruch. Dies konfliktiert – richtet man den Blick auf die nötige Plafonierung des CO₂-Ausstosses – mit den rasch wachsenden Ansprüche in

Zukunftsfähigkeit in allen Politiksektoren gewährleisten:

Zentrales Ziel ist die gleichzeitige Sicherstellung und Verbesserung ökologischer, ökonomischer und sozialer Leistungsfähigkeit

Hohe und zunehmende Bedeutung, anspruchsvoll in Verwirklichung

Standortbestimmung:

Trotz Erfolgen besteht noch grosser Handlungsbedarf

den Ländern des Südens und vor allem in den Schwellenländern²⁰⁰ (→ **Anhang A1**). Auf dieses Dilemma weist auch der sogen. «ökologische Fussabdruck» hin.²⁰¹ Dieser synthetische Indikator deutet darauf hin, dass die Schweiz pro Kopf rund dreimal so viele Umweltleistungen und Ressourcen verbraucht wie in globaler Hinsicht dauerhaft verträglich wäre (→ **Anhang A1**). Auf Grund der rasch wachsenden Ansprüche in den Ländern des Südens und vor allem in den Schwellenländern ist abzusehen, dass sich die Anspruchskonflikte um Umweltgüter und Ressourcen verschärfen werden und der Druck auf die industrialisierten Länder, ihren Verbrauch zu senken, weiter ansteigen wird.²⁰²

Weiterentwicklung Strategie Nachhaltige Entwicklung:

Mittelfristiger Aktionsplan
verabschiedet

Langfristig zusätzliche
Anstrengungen erforderlich

Die Bestrebungen, die Umweltqualität zu verbessern und gleichzeitig die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die gesellschaftliche Solidarität zu steigern, sind bislang ungenügend aufeinander abgestimmt. Trotz umweltpolitischen Fortschritten ist das wirtschaftliche Wachstum insgesamt immer noch mit einer Zunahme des Umwelt- und Ressourcenverbrauchs verbunden²⁰³ (→ **Energie-, Klima-, Umwelt-, Verkehrs-, Wirtschaftspolitik**). Um die Schweiz verstärkt auf die Prinzipien der Nachhaltigen Entwicklung auszurichten, beschloss der Bundesrat mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002 einen umsetzungsorientierten Aktionsplan mit insgesamt 22 Massnahmen.²⁰⁴ Die Strategie definiert die bundesrätliche Politik der Nachhaltigen Entwicklung bis 2007 in einem breiten thematischen Spektrum. Der Bundesrat erteilte den Auftrag, die Nachhaltigkeitsstrategie bis 2007 zu evaluieren und im Hinblick auf die neue Legislaturperiode zu erneuern. Die 2006 durchgeführte Evaluation²⁰⁵ belegt einerseits die bereits recht gute Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips in der schweizerischen Politik, aber auch die insgesamt noch unzureichende Wirkung im Sinne der tatsächlichen Umorientierung des Handelns auf die Ziele der Nachhaltigen Entwicklung. Weitergehende Bemühungen auf dem Gebiet der Nachhaltigen Entwicklung werden langfristig an Bedeutung gewinnen. Insgesamt werden zusätzliche Anstrengungen zur Implementierung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung in sämtlichen Politikbereichen sowohl auf internationaler Ebene (→ **Aussenpolitik**) als auch national erforderlich sein (→ **Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Umweltpolitik, Energiepolitik, Verkehrspolitik**). Die Anstrengungen zur Förderung von Nachhaltigkeitsprozessen auf Stufe der Kantone und Gemeinden sind zu verstärken. Da in der Schweiz erst rund 14 Kantone sowie 150 Gemeinden – die jedoch wegen der Beteiligung der grossen Städte ca. 30 Prozent der Schweizer Bevölkerung repräsentieren – in einem Nachhaltigkeitsprozess engagiert sind,²⁰⁶ zählt die Schweiz bezüglich der Beteiligung der subnationalen staatlichen Ebenen im internationalen Vergleich nicht zu den führenden Nationen. Flankierend ist das wissenschaftlich gestützte, methodische Instrumentarium für die Bewertung, Modifikation und Weiterentwicklung konkreter Massnahmen (indikatorengestütztes Monitoring, Nachhaltigkeitsbeurteilung) weiterzuentwickeln und stärker zu verankern.²⁰⁷

Klimapolitik

Klimapolitik als grosse Herausforderung:

Zusammenhang von
Treibhausgas-Emissionen
und Klimaveränderung
ist unbestritten

Rasche Reduktion der
Treibhausgas-Emissionen
ist angezeit

Sowohl die bisherigen Beobachtungen als auch die Modellberechnungen lassen erwarten, dass die Schweiz und speziell der Alpenraum von der Klimaänderung im weltweiten Vergleich überdurchschnittlich stark betroffen sind.²⁰⁸ Gemäss Szenariorechnungen der ETH Zürich ist in der Schweiz bis 2050 gegenüber 1990 mit einer weiteren Temperaturzunahme um 2°C bis 2,5°C zu rechnen (Bandbreite im Winter ca. +1°C bis +3,5°C, im Sommer ca. +1,5°C bis +5°C).²⁰⁹ Die in der Schweiz bereits sichtbaren Folgen der Klimaveränderung, wie die Verkürzung der Dauer der Schneebedeckung, die Rückbildung der Gletscher und des alpinen Permafrostes sowie die zunehmende Häufigkeit starker Niederschläge, dürften sich in Zukunft noch beschleunigen.²¹⁰ Klimaszenarien für Europa lassen erwarten, dass gegen Ende des 21. Jahrhunderts jeder zweite Sommer so warm und trocken sein wird wie der Hitzesommer 2003.²¹¹ Über die zukünftige Entwicklung von Stürmen liegen noch keine gesicherten Befunde vor. Klimamodelle lassen eine Zunahme als plausibel erscheinen.²¹² Die weltweiten Folgen der Klimaveränderungen könnten sich auf die Schweiz durch eine Schwächung der Weltwirtschaft (→ **Wirtschaftspolitik**) und einen Andrang von Umweltflüchtlingen aus anderen Ländern auswirken²¹³ (→ **Migrationspolitik**). Der Zusammenhang zwischen Treibhausgas-Emissionen und Klimaveränderung ist heute auf wissenschaftlicher Ebene unbestritten (→ **Anhang A1**). Es ist deshalb erforderlich, die Treibhausgas-Emissionen möglichst zu verringern.

Die Treibhausgas-Emissionen sind in der Schweiz auf eine Vielzahl von Quellen zurückzuführen:²¹⁴ Die energetische Nutzung fossiler Energieträger ist für 78 Prozent der Treibhausgas-Emissionen verantwortlich (→ **Energie-, Verkehrspolitik**). Die Landwirtschaft trägt vor allem mit Methan- und Lachgasemissionen etwa 10 Prozent zu den Treibhausgas-Emissionen bei (→ **Agrarpolitik**). Nichtenergetische Prozesse in der Industrie sind ebenfalls Quellen für CO₂-Emissionen, aber auch für Emissionen von fluorhaltigen synthetischen Treibhausgasen²¹⁵ (→ **Wirtschafts-, Umweltpolitik**). Insgesamt verursacht dieser Bereich 6 Prozent der Treibhausgas-Emissionen in der Schweiz. Schliesslich entstehen 6 Prozent der Treibhausgas-Emissionen in Form von CO₂-Emissionen bei der Kehrlichtverbrennung und Methan-Emissionen bei Abfalldeponien. Demgegenüber können Ökosysteme für eine begrenzte Zeit CO₂ aufnehmen und als so genannte Senke wirken. Wichtigster Kohlenstoffspeicher in der Schweiz ist der Wald.²¹⁶

Wegen der Vielzahl der betroffenen Politikbereiche bedarf es verschiedener Sektorpolitiken, um an den einzelnen Quellen die Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren.²¹⁷ Ein wichtiges Instrument sind dabei ökologisch ausgerichtete Anreize in den Bereichen Energie, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft (→ **Energie-, Verkehrs-, Wirtschafts- und Agrarpolitik**). Da die energetische Nutzung fossiler Energieträger (inklusive Verkehr) für rund 80 Prozent der Treibhausgas-Emissionen verantwortlich ist, spielen Energie- und Verkehrspolitik eine Schlüsselrolle bei der Problemlösung. In diesem Zusammenhang ist heute das CO₂-Gesetz die wichtigste Grundlage für die klimapolitischen Anstrengungen der Schweiz. Der CO₂-Ausstoss der fossilen Brennstoffe, die in Heizungen, Industrieheizungen usw. eingesetzt werden, soll bis 2010 gegenüber 1990 um 15 Prozent, jener der Treibstoffe Diesel und Benzin um 8 Prozent vermindert werden. In Übereinstimmung mit Klimakonvention und Kyoto-Protokoll werden die Flugtreibstoffe für internationale Flüge nicht berücksichtigt. Zeichnet sich ab, dass freiwillige Massnahmen nicht ausreichen, um die gesetzten Reduktionsziele zu erreichen, hat der Bundesrat die CO₂-Abgabe einzuführen.²¹⁸ Um die gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems (→ **Anhang A1**) entscheidend abzuschwächen, bedarf es dringend einer Stabilisierung der Treibhausgas-Konzentrationen in der Atmosphäre. Um eine gefährliche Störung des Klimasystems zu vermeiden, müssen nach Einschätzung der Wissenschaft die weltweiten Treibhausgas-Emissionen der Industriestaaten bis 2050 um 60 bis 80 Prozent unter das heutige Niveau gesenkt werden. Neben weiteren Anstrengungen zur Emissionsreduktion sind auch Massnahmen zur Anpassung an die Klimaänderung nötig. Selbst bei Stabilisierung der CO₂-Konzentration auf heutigem Niveau würde der Klimawandel noch während Jahrzehnten voranschreiten, bis sich das Klimasystem auf die gegenüber der vorindustriellen Zeit um 35 Prozent erhöhte CO₂-Konzentration eingestellt hat. Je länger es jedoch dauert, bis überhaupt erst eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre eintritt, und je höher das Niveau liegt, auf dem eine Stabilisierung zustande kommt, desto schlimmer werden die Folgen des Klimawandels.²¹⁹ Wie Berechnungen im Rahmen der Energieperspektiven²²⁰ zeigen, ist für die langfristige, deutlich über die Ziele des CO₂-Gesetzes hinausgehende Annäherung an den erforderlichen Absenkungspfad der Treibhausgas-Emissionen eine deutliche Verstärkung der (Anreiz-)Mechanismen zur Reduktion der Emissionen notwendig. Zur Verringerung der Methan- und Lachgasemissionen in der Landwirtschaft trägt eine umweltschonende Bewirtschaftung gemäss den Grundsätzen der integrierten Produktion oder des biologischen Landbaus bei (→ **Agrarpolitik**). Der Einsatz synthetischer Treibhausgase und der Ausstoss anderer nichtenergetischer Treibhausgas-Emissionen durch die Industrie können durch geeignete Rahmenbedingungen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung) verringert werden (→ **Umweltpolitik**). Im Bereich des Abfalls sind Verbesserungen durch die Umsetzung des Ablagerungsverbots für brennbare Abfälle zu erwarten. Die Vermeidung von Abfällen, insbesondere von solchen, die aus Erdöl hergestellte Produkte enthalten, würde zusätzliche Verbesserungen ermöglichen. Dabei ist allerdings in der Gesamtbeurteilung zu beachten, dass die Verwendung von Kunststoffen (aus Erdöl hergestellt) z. B. bei Verpackungen und Fahrzeugen zu Gewichtsreduktionen und Energieeinsparungen bei der Produktion führt und damit auch Energieeinsparungen beim Transport erlaubt (→ **Umweltpolitik**). Es ist auch aus klimapolitischer Sicht wichtig, den Schutz der Waldfläche weiterhin zu gewährleisten. Gemäss Kyoto-Protokoll müssen Aufforstungen als Senke und Rodungen als Quelle bilanziert werden. Anrechenbar ist auch der Kohlenstoffzuwachs aus der Waldbewirtschaftung. Die Berücksichtigung des Waldes als Senke kann jedoch im Konflikt stehen mit

Treibhausgas-Emissionen:

Verschiedene Quellen verursachen Treibhausgas-Emissionen

Der Verbrauch fossiler Energieträger ist für 78 Prozent verantwortlich

Sektorübergreifender Ansatz:

Energie- und Verkehrspolitik in einer Schlüsselrolle

Abschwächung gefährlicherer anthropogener Störung des Klimasystems erfordert international abgestimmte, deutlich verstärkte Massnahmen zur Treibhausgasreduktion

Umweltschonende Bewirtschaftungsmethoden in der Landwirtschaft vermindern Methan- und Lachgasemissionen

Rahmenbedingungen zur Verminderung von Treibhausgas-Emissionen in der Industrie

Umsetzung Ablagerungsverbot und Politik zur Ressourcenschonung

Schutz der Waldfläche und nachhaltige Waldnutzung

der Nutzung von Holz als Baustoff (zum Beispiel als Ersatz für Zement und Stahl) oder als klimaneutraler Energieträger.

Internationale Klimapolitik:

Globale Herausforderung verlangt globale Verantwortung

Die Schweiz kann einen wichtigen Beitrag leisten

Da die Klimaveränderungen eine grosse Herausforderung mit globalen Ursachen und globalen Auswirkungen sind, ist ein international abgestimmtes Vorgehen unabdingbar. Die Industrieländer sind für einen weit grösseren Teil der Zunahme der Treibhausgas-konzentrationen in der Atmosphäre verantwortlich als die Entwicklungsländer. Als ein im internationalen Vergleich sehr wohlhabendes Land mit einem entsprechend hohen Lebensstandard trägt die Schweiz – wie die anderen Industrieländer auch – besondere Mitverantwortung für die Bewältigung der gewaltigen Herausforderung, welche die Klimaveränderungen für die Menschheit darstellen. Dies heisst einerseits, dass Entwicklungsländer in ihren Anstrengungen zu einer Reduktion der Treibhausgas-Emissionen mit Hilfe gezielter Projekte und Technologie-Transfer unterstützt werden müssen (→ **Aussenpolitik**). Diese Anstrengungen werden gefördert durch die Anreizmechanismen des Kyoto-Protokolls (Clean Development Mechanism, CDM), im Rahmen derer dank der Ausstellung von Emissionsreduktions-Zertifikaten auch private Akteure in saubere Technologien in Entwicklungsländern investieren. Diese Mechanismen, die erfolgreich ange-laufen sind, sind weiterhin aufrechtzuerhalten und allenfalls weiter auszubauen. Anderer-seits kann die Schweiz dank hohem Bildungs- und Technologiestand notwendige Innovationen und Entwicklungen beispielhaft vorantreiben und damit wirksam zu einer Verminderung der Folgen der Klimaveränderungen beitragen.

Verkehrspolitik

Wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung der Mobilität

Und negative Begleit-erscheinungen

Mobilität und Verkehr sind für die Schweiz als kleines, export- und dienstleistungsorientiertes Land von zentraler Bedeutung. Die gute Verkehrserschliessung ist ein wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, der einzelnen Regionen und des ganzen Landes. Mit Mobilität sind aber auch negative Begleiterscheinungen verbunden: Dazu zählen insbesondere die Belastung von Mensch und Umwelt durch Lärm, Luft- und Klimaemissionen sowie der Ressourcen- und Landverbrauch. Die nachgefragten Verkehrsleistungen werden auch in den nächsten Jahren weiter zunehmen.

Personenverkehr:

Weiteres Wachstum des Strassen-Binnenverkehrs

Im Personenverkehr wird gegenüber 2000 bis ins Jahr 2015 mit einem Zuwachs der Binnenverkehrsleistungen im privaten Strassenverkehr²²¹ von rund 16 Prozent gerechnet.²²² Dabei wird davon ausgegangen, dass die Fertigstellung des 1960 beschlossenen Nationalstrassennetzes im gleichen Rhythmus wie heute vorangetrieben und bis 2020 abgeschlossen sein wird, die Abgaben auf Personenwagen auf heutigem Niveau bestehen bleiben und auch die Mineralölsteuer nicht erhöht wird. Mit der kürzlichen Einführung eines Klimarappens ist für Treibstoffe eine leichte Erhöhung der Kosten eingetreten. Allerdings fällt diese im Vergleich zur bereits eingetretenen und noch zu erwartenden Ölpreisverteuerung kaum ins Gewicht.

Stärkeres Wachstum im Schienenverkehr
Bahn 2000 bewirkt Umsteigeeffekte

Zwischen 2000 und 2015 wird im Schienenbinnenverkehr mit einem Zuwachs von ca. 22 Prozent gerechnet.²²³ Dank den Investitionen in Bahn 2000, aber auch aufgrund der sozio-demografischen Entwicklung in der Schweiz ist damit zu rechnen, dass ein Teil des zukünftigen Mehrverkehrs durch die öffentlichen Verkehrsmittel aufgefangen werden kann.²²⁴ Die mit den Hochgeschwindigkeitsanschlüssen angestrebte Integration der Schweiz in das europäische Hochleistungsbahnnetz dürfte für die Bahn auch im Binnenverkehr²²⁵ höhere Marktanteile bringen. Insgesamt bleibt die Entwicklung des Binnenverkehrs die dominierende Grösse für die Entwicklung des gesamten Volumens des Personenverkehrs in der Schweiz.²²⁶

Auto bleibt als Verkehrsmittel dominant

Im Durchschnitt wurden im Jahr 2000 18 Prozent der Tagesdistanzen mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegt. Dieser Wert hat sich bis heute kaum verändert. Auch in Zukunft wird nur eine bescheidene Zunahme erwartet. Für rund zwei Drittel der täglich zurückgelegten Distanzen in der Schweiz wird das Auto benützt.²²⁷ Das Auto wird auch in Zukunft den Personenverkehr dominieren.

Im Bereich des Güterverkehrs ist zwischen 2000 und 2015 mit einem Wachstum von rund 31 Prozent (Verkehrsleistung in tkm) zu rechnen.²²⁸ Mit welchen Verkehrsmitteln der zukünftige Verkehr bewältigt werden wird, hängt stark von den zukünftigen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen ab. Von politisch besonderem Interesse ist der alpenquerende Güterverkehr. Mit der Annahme der Alpeninitiative wurde ein Verbot für den weiteren Ausbau der Strassentransitachsen im Alpenraum beschlossen. Die Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist in vollem Gange. Der Bau der NEAT läuft planmässig. Die bisher ergriffenen Massnahmen wie die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), die Erhöhung der Gewichtslimite beim Strassengüterverkehr, die Bahnreform 1, Umsetzung des Landverkehrsabkommens und die flankierenden Massnahmen zur Förderung des Schienenverkehrs wirken: Per Ende 2005 querten rund 14 Prozent weniger schwere Güterverkehrsfahrzeuge die Schweizer Alpen als im Jahre 2000. Gleichzeitig weist der alpenquerende Schienengüterverkehr grosse Wachstumsraten auf. Das Verlagerungsziel von 650 000 alpenquerenden Fahrten ist aber trotz positiver Entwicklung bis 2009 nicht realisierbar.

Der schweizerischen Luftfahrt kommt eine herausragende volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Sie ist sowohl ein Element der Aussenwirtschaftspolitik als auch ein zentraler Standortfaktor. Nachdem nach den Ereignissen des 11. September 2001 und dem Zusammenbruch der Swissair das gesamte Passagieraufkommen zwischenzeitlich zurückgegangen war, steigen seit 2004 die Passagierzahlen wieder an. Von 2004 bis 2020 wird mit einer Zunahme des gesamten Passagieraufkommens um rund 80 Prozent auf ca. 52,7 Mio. Passagiere pro Jahr sowie einer Verdoppelung des Luftfrachtaufkommens auf 514 000 Tonnen pro Jahr gerechnet. Damit verbunden ist eine Zunahme der gesamten Flugbewegungen um rund 25 Prozent.²²⁹

Obschon die Binnenschifffahrt im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern kostengünstige, sichere und umweltfreundliche Transportleistungen erbringt, nehmen die Transportmengen, mit Ausnahme des Containerverkehrs, kaum zu. Die bestehenden freien Transportkapazitäten auf dem Rhein werden trotz ihrer grossen Bedeutung für den kombinierten Verkehr ohne staatliche Massnahmen auch künftig nicht ausgeschöpft werden können.

Die Bedeutung und das Potenzial des Langsamverkehrs (Fortbewegung zu Fuss, auf Rädern oder Rollen, angetrieben durch menschliche Muskelkraft) wurde in der Vergangenheit oft unterschätzt, sei es als eigenständige Mobilitätsform oder in Kombination mit den andern Verkehrsträgern und -mitteln. Da der Personenverkehr in den kommenden Jahren weiterhin wachsen wird (Verkehrsstaus und Behinderungen prägen immer mehr den Alltag), kann eine gezielte Stärkung des Langsamverkehrs dazu beitragen, dieser unerwünschten Entwicklung entgegenzutreten. Mit einer Substitution kurzer motorisierter Individualfahrten durch Langsamverkehrsmittel lässt sich zudem ein Beitrag zur Gesundheitsförderung und zur Verminderung von CO₂-Emissionen leisten.²³⁰ Voraussetzung dafür sind Investitionen zugunsten attraktiver, sicherer und zusammenhängender Wegnetze, Aufenthaltsräume und Nebenanlagen für den Langsamverkehr, welche die Bewegungsaktivität der Bevölkerung im Alltag und in der Freizeit (sanfter Tourismus) fördern.²³¹ Der Langsamverkehr soll neben dem öffentlichen Verkehr und dem motorisierten Individualverkehr als dritte Säule des Personenverkehrs gestärkt werden – mit entsprechend positiven Effekten für Umwelt, Raumordnung und Gesundheit (→ **Energie-, Gesundheits-, Umwelt-, Raumordnungspolitik**).

Von der zunehmenden Entwicklung Richtung Informationsgesellschaft ist mittelfristig keine wesentliche Trendänderung zu erwarten. Der Anteil der Verkehrsleistungen (Pendlerverkehr, Einkaufsverkehr), der durch die zunehmende Verbreitung von Telearbeit und Teleshopping substituiert werden könnte, dürfte mittelfristig sehr klein sein.²³² Es ist zudem davon auszugehen, dass es im Falle einer beschleunigten Verbreitung dieser Verhaltensweisen (und damit verbunden einer höheren Substitutionsrate) auch zu vermehrter Kompensations-Mobilität, zum Beispiel im Freizeitbereich, kommt.²³³ Auch wenn insgesamt umstritten ist, ob und in welchem Umfang die neuen Telekommunikationsmittel nicht gleichzeitig eine neue Nachfrage nach Transportleistungen schaffen, ist bislang der Nachweis noch nicht erbracht worden, dass diese den Verkehr per saldo substituieren können.²³⁴

Güterverkehr:

Starkes Wachstum der zukünftigen Verkehrsleistungen

Grosse Bedeutung verkehrspolitischer Rahmenbedingungen für zukünftigen Modalsplit
NEAT, LSVA und flankierende Massnahmen sorgen im Nord/Süd-Transitverkehr für eine Umlagerung auf die Schiene

Luftverkehr:

Weitere Zunahme der Verkehrsleistungen

Rheinschifffahrt:

Stagnierende Transportmengen

Langsamverkehr:

Verkehrs- und gesundheitspolitisch erwünscht
Oft unterschätztes Potenzial in Agglomerationen, im Alltags- und Freizeitverkehr
Nicht ausgeschöpfte Förderungsmöglichkeit im Alltagsverkehr und zugunsten des sanften Tourismus

Informationsgesellschaft:

Substitutionsrate fraglich
Kompensationsmobilität möglich
Räumliche Zergliederung der Produktionsprozesse erzeugt zusätzlichen Verkehr

Ziele Bundesrat:

Umwelt-, gesundheits-schonender, sicherer, energie- und raumsparender Verkehr mit hoher Eigenwirtschaftlichkeit
Einbindung in europäische Entwicklung
Zugang verschiedener Bevölkerungsgruppen und Regionen zum Verkehrssystem gewährleisten
Leistungsfähige Schienen- und Strasseninfrastruktur
Stärkung des Langsamverkehrs
Verkehrsverlagerung
Verbesserung der Sicherheit im Strassenverkehr
Sicherstellung eines hoch stehenden Sicherheitsstandards im Luftverkehr
Optimale luftverkehrsmässige Anbindung der Schweiz

Die schweizerische Verkehrspolitik orientiert sich am Grundsatz der Nachhaltigkeit. Oberstes Ziel ist es, die weiterhin wachsende Nachfrage nach Mobilität effizient, sicher und möglichst umweltschonend zu bewältigen. Ausserdem hat die Verkehrspolitik allen Bevölkerungsgruppen und Landesteilen einen ausreichenden Zugang zur Mobilität zu gewährleisten (Service public). Die schweizerische Verkehrspolitik basiert auf einem gesamtheitlichen Ansatz, der alle Verkehrsträger entsprechend ihren wirtschaftlichen und ökologischen Vor- und Nachteilen berücksichtigt und eine optimale Abstimmung mit anderen Politikbereichen (Finanzen, Wirtschaft, Umweltschutz und Raumplanung) anstrebt. Wichtige Ziele der Verkehrspolitik sind: die Bereitstellung von ausreichenden, leistungsfähigen und sicheren Infrastrukturen, saubere Fahrzeuge,²³⁵ eine Stärkung des Verursacherprinzips sowie eine möglichst hohe Eigenfinanzierung des Verkehrs, und eine möglichst gute Abstimmung mit Europa. Ein zentrales Postulat bleibt in diesem Zusammenhang die vermehrte Verlagerung des Verkehrs von individuellen auf kollektive²³⁶ Verkehrsmittel und ein koordinierter Ausbau der verschiedenen Verkehrsträger, namentlich auch des Langsamverkehrs. Zentral bleibt auch die Thematik der Verkehrssicherheit, wo insbesondere beim Individualverkehr Handlungsbedarf besteht. Eine neue Strassenverkehrs-Sicherheitspolitik soll die Zahl der im Strassenverkehr Getöteten innert 10 Jahren signifikant reduzieren.²³⁷ Den Luftverkehr betreffend hat der Bundesrat in seinem am 10. Dezember 2004 vom Bundesrat verabschiedeten und 2005 vom Parlament zustimmend zur Kenntnis genommenen Bericht über die Luftfahrtspolitik der Schweiz²³⁸ festgehalten, dass die obersten Ziele der schweizerischen Luftfahrt die Sicherstellung einer optimalen Anbindung der Schweiz an die europäischen und weltweiten Zentren sowie ein im europäischen Vergleich hoch stehender Sicherheitsstandard sind. Der Bund schafft dafür die Rahmenbedingungen durch Aushandlung liberaler Luftverkehrsabkommen und die Schaffung der Voraussetzungen für möglichst optimale luft- und bodenseitige Infrastrukturen.

Mittelfristiger Handlungsbedarf:

Bewältigung Agglomerationsverkehr
Minimierung negativer Begleiterscheinungen
Erhöhung der Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs
Erhöhung Strassenverkehrssicherheit
Förderung emissionsarmer und -freier Fahrzeuge
Infrastrukturfonds
Umsetzung Sachplan Verkehr
Weiterentwicklung Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt
Strategie nachhaltiger Freizeitverkehr

Die aktuelle Verkehrspolitik der letzten Jahre ist geprägt von wichtigen Weichenstellungen und bedeutenden laufenden Reformvorhaben, welche zur langfristigen Erreichung der gesteckten Ziele führen können. Hierzu zählen insbesondere die bilateralen Verkehrsabkommen für Land- und Flugverkehr mit der EU,²³⁹ die Modernisierung der Bahninfrastruktur (NEAT, Bahn 2000, Hochgeschwindigkeitsanschlüsse, Gesamtschau FinöV) und die Einführung und schrittweise Erhöhung der LSVA. Handlungsbedarf verbleibt bei den aktuellen Verkehrsproblemen in den Agglomerationen, bei einzelnen chronisch überlasteten Abschnitten des Nationalstrassennetzes (wiederum hauptsächlich in den Agglomerationen) sowie bei der Finanzierung der Substanzerhaltung der bestehenden Infrastrukturen in den Randregionen und Berggebieten. Der Bundesrat will diese Probleme mit dem Sachplan Verkehr und dem Infrastrukturfonds angehen.²⁴⁰ Zusätzliche Massnahmen werden auch erforderlich für die Einhaltung der vom Parlament beschlossenen Verlagerungsziele für den alpenquerenden Güterverkehr (geplantes Güterverkehrsverlagerungsgesetz). Handlungsbedarf besteht weiter bei der Reduktion der negativen Begleiterscheinungen des Verkehrs (Umwelt, Lärm und Landverbrauch),²⁴¹ bei der Erhöhung der Strassenverkehrssicherheit und bei der Suche nach einer tragfähigen Lösung für den Betrieb des Flughafens Zürich basierend auf dem Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL). Die Lage der öffentlichen Finanzen (→ **Finanzpolitik**) zwingt die Verkehrspolitik – wie auch alle anderen Politikbereiche – konsequent zu einer sehr strengen Prioritätensetzung und zu weiteren Effizienzsteigerungen, soweit noch Potenziale verbleiben. In diesem Zusammenhang stehen auch die Frage einer Verbesserung der Eigenfinanzierung sowie der Übergang zu einer stärkeren Ausrichtung nach dem Verursacherprinzip.

Nationalstrassen:

Neue Zuständigkeit
Dezentrale Organisation
Effizienz- und Effektivitätsgewinne

Nach der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird der Bund allein verantwortlich für die Nationalstrassen (Aufgabenerfüllung und Finanzierung). Davon ausgenommen ist die Fertigstellung des beschlossenen Netzes, die eine Verbundaufgabe bleibt. Der Bund wird Eigentümer dieser Strassen und übernimmt neu alle Bauherrenfunktionen. Dieser Aufgabentransfer bedingt unter Zeitdruck grosse personelle und organisatorische Änderungen im Bundesamt für Strassen: Der Amtssitz wird für die strategischen Aufgaben zuständig, während fünf Filialen die eigentlichen Bauherrentätigkeiten besorgen werden. Zudem gewinnt die Netzpflege (Erhaltung der Substanz des gebauten Werkes, Sicherstellung der Funktionalität als verkehrssicheres und leistungsfähiges übergeordnetes Netz) an Bedeutung und

erfordert hohe finanzielle Mittel. Die neue Kompetenzordnung ist effizienter und effektiver: Die Organisation ist straffer und schlanker; grössere Perimeter ermöglichen eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung; klare Verantwortlichkeiten vermeiden falsche Anreize und erleichtern, einheitliche Standards durchzusetzen und den Beschaffungsprozess zu optimieren.

Im Bereich Luftverkehr ist das Finden einer tragfähigen Lösung für den Betrieb des Flughafens Zürich und der Abschluss des SIL-Koordinationsprozesses (SIL: Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt) eine wesentliche Herausforderung. Eng verknüpft mit diesem Dossier ist der Abschluss der Verhandlungen mit Deutschland.²⁴² Ebenso ist die Weiterführung der Arbeiten im Zusammenhang mit der Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und am Single European Sky (SES) zentral. Mit der aktiven Teilnahme bleibt die Anbindung und Anerkennung der schweizerischen Luftfahrtindustrie innerhalb des europäischen Binnenmarktes gewährleistet, wie sie mit dem bilateralen Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG erreicht werden konnte. Oberstes Ziel ist und bleibt jedoch die Sicherstellung eines im europäischen Vergleich hochstehenden Sicherheitsstandards.

Eine zentrale Herausforderung der nächsten Jahre bildet die Trendentwicklung beim Freizeitverkehr. Fast die Hälfte des gesamten Personenverkehrsaufkommens ist heute freizeitbedingt²⁴³ – mit steigender Tendenz. Neuen Ansätzen, welche aufzeigen, wie der Freizeitverkehr künftig in nachhaltige Bahnen gelenkt werden soll, kommt daher steigende Bedeutung zu.

Die überproportionale Zunahme des Strassenverkehrs,²⁴⁴ welcher CO₂-Emissionen, Luftverunreinigungen (Stickoxide, Sommersmog/Ozon, Feinstaub/PM10), schadstoffbedingte Gebäudeschäden und Lärmbelastungen (negative Einflüsse auf die Gesundheit) verursacht, hat in den letzten 20 Jahren zu einem Wachstum der verkehrsbedingten externen Kosten geführt, d.h. jener Kosten, die nicht vom Nachfrager der Verkehrsleistungen, sondern von der Allgemeinheit getragen werden müssen.²⁴⁵ Werden die vom Bundesrat beabsichtigten energie- und umweltpolitischen Massnahmen umgesetzt, dürfte mittel- und langfristig eine leichte Senkung des Benzinverbrauchs gegenüber 2005 erwartet werden. Beim Diesel und auch beim Kerosin muss hingegen, trotz der geplanten Massnahmen, mit weiter steigendem Energieverbrauch und damit verbundenen CO₂-Emissionen gerechnet werden.²⁴⁶ Aufgrund der starken internationalen Prägung des Luftverkehrs können Massnahmen zur Reduktion der Umweltbelastung durch den Luftverkehr wie ein internationales System für den Handel mit CO₂-Zertifikaten, Abgaben auf Flugtreibstoffe oder lärm- und emissionsabhängige Gebühren nur international koordiniert wirksam eingeführt werden. Die Schweiz hat in diesem Bereich oft eine Führungsrolle übernommen²⁴⁷ und setzt sich in den internationalen Organisationen für die Einführung entsprechender Instrumente ein.²⁴⁸ Die durch den Verkehr verursachten CO₂-Emissionen werden den Klimawandel weiter beschleunigen. Es ist davon auszugehen, dass die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zunehmen werden. Langfristig müssen die fossilen Treibstoffe durch erneuerbare und CO₂-neutrale Treibstoffe ersetzt werden und es muss eine stärkere Verlagerung des motorisierten privaten Verkehrs auf den öffentlichen Verkehr stattfinden²⁴⁹ (→ **Energie-, Klima-, Umweltpolitik**).

Die Bedeutung der Internalisierung der externen Kosten (im engeren Sinne) des Verkehrs über preispolitische Massnahmen hat auch beträchtliche finanzpolitische Bedeutung. Bisherige Schätzungen legen den Schluss nahe, dass eine solche Strategie grundsätzlich eine Überwälzung der ungedeckten Wegekosten (Betriebs- und Infrastrukturkosten) des Schienenverkehrs (externe Kosten im weiteren Sinne) auf die Verursacher von Verkehrsleistungen ermöglichen würde, ohne die Konkurrenzsituation der Bahnen zu verschlechtern.²⁵⁰ Mit der LSWA können dem Schwerverkehr die heute bekannten ungedeckten Kosten weitgehend verrechnet werden, d.h., die Internalisierung ist für den Schwerverkehr bereits teilweise realisiert. Eine international koordinierte Internalisierung der externen Umweltkosten im Luftverkehr würde die Konkurrenzfähigkeit der Hochgeschwindigkeitsbahnen in Europa verbessern und die Bahnen dadurch zusätzlich stärken. Die vom Bundesrat eingeleiteten und teilweise in Umsetzung befindlichen Massnahmen zur Effizienzsteigerung und zur Kostensenkung des öffentlichen Verkehrs würden damit

Luftverkehr:

Abschluss des SIL-Koordinationsprozesses für den Flughafen Zürich

Integration im europäischen Umfeld

Negative Begleiterscheinungen:

Hohe strassenverkehrsbedingte Umweltbelastungen und externe Kosten

Zunahme im Falle einer Status-quo-Politik

Stabilisierung und Reduktion bei Realisierung der vom Bundesrat beabsichtigten Politik

Weiter zunehmende Umweltbelastung durch wachsenden Luftverkehr

Verwirklichung des Verursacherprinzips:

Nur mit deutlichen preislichen Anreizen möglich

Einführung wäre international harmonisiert einfacher
Vorausgang könnte auch eine Chance sein

EU beabsichtigt künftig deutliche Schritte in Richtung Verwirklichung des Verursacherprinzips

unterstützt (→ **Finanzpolitik**). Gleichzeitig würde eine solche Internalisierungsstrategie den Langsamverkehr im Bereich des Personennahverkehrs fördern und Umsteigeeffekte bewirken.

Eigenwirtschaftlichkeit:

Deregulierung und Privatisierung des öffentlichen Verkehrs in Europa

Mehr Wettbewerb im schweizerischen Verkehrsmarkt; grundlegende Veränderung und Internationalisierung der Anbieter- und Unternehmensstruktur wahrscheinlich

Bei zielgemässer Umsetzung der beabsichtigten Massnahmen können die Grundversorgung im ländlichen Raum und der Verlagerungseffekt Strasse–Schiene gewährleistet werden

In diesem Zusammenhang ist auch die Liberalisierung des öffentlichen Verkehrs (durch Einführung von Wettbewerbselementen im Rahmen der Revision Eisenbahngesetz, Bahnreform, Harmonisierung des Schweizer Rechts mit massgebendem EG-Recht, Luftverkehrsabkommen mit der EU) von Bedeutung. Angestrebt wird eine klare Rollenverteilung zwischen Transportunternehmen und Staat. Letzterer hat dabei hauptsächlich die Aufgabe, den Wettbewerb zu überwachen, als Regulator zu agieren, die Aufsicht über die Transportunternehmen auszuführen, bestimmte Verkehrsleistungen (zum Beispiel Regionalverkehr, Rollende Landstrasse) zu bestellen, die Infrastruktur zu finanzieren (Ausnahme: Luftverkehr) und zu entwickeln und seine Gestaltungsrolle in Form von verkehrspolitischen Entscheidungen wahrzunehmen. Somit betrifft die Liberalisierung im Landverkehr hauptsächlich den Güterverkehr sowie den Ausschreibungswettbewerb im öffentlichen Personenverkehr. In anderen europäischen Ländern sind ähnliche Prozesse im Gange, wobei insbesondere der diskriminierungsfreie Zugang zur Infrastrukturnutzung sowie die Vergabe von Verkehrsleistungen im Vordergrund stehen. Gesamteuropäisch ist deshalb ein Konzentrations- und Internationalisierungsprozess der Transportleistungsanbieter zu erwarten. Bereits heute versuchen verschiedene europäische Transportunternehmen, im schweizerischen Personen- und Güterverkehrsmarkt Fuss zu fassen.²⁵¹ Im Schienengüterverkehr könnte sich in den nächsten Jahren in Europa eine Konzentration auf einige wenige grosse Anbieter ergeben, wenn auch die Effizienzgewinne noch nicht abschätzbar sind. Dennoch werden diese Entwicklungen voraussichtlich auch den Wettbewerb im Verkehrsmarkt der Schweiz deutlich erhöhen und zu einer grundlegenden Veränderung in der Anbieter- und Unternehmensstruktur (inkl. SBB) im schweizerischen Verkehrsmarkt führen. Der umgesetzte erste Teil sowie die weiteren Teilschritte der Reformen im Bahnbereich und die in der Abgeltungsverordnung zum Eisenbahngesetz vorgegebenen Grundsätze sollten bei zielgemässer Umsetzung die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs erhöhen und eine angemessene Grundversorgung im öffentlichen Verkehr sicherstellen. Mit flankierenden Massnahmen muss der angestrebte Verlagerungseffekt von der Strasse auf die Schiene verstärkt werden²⁵² (→ **Raumordnungspolitik**).

Bilaterale Verträge mit der EU:

Eckwerte der schweizerischen Verkehrspolitik sind festgelegt in den Bilateralen Verträgen I

EU strebt langfristig Übergang zu Verursacherprinzip an

Weltweite Liberalisierung der Luftverkehrsmärkte

Lehren aus dem Fall Swissair ziehen

Überprüfung Luftverkehrspolitik

Mit den bilateralen Verträgen²⁵³ (→ **Aussenpolitik**) in direktem Zusammenhang stehen die Gewichtslimite und die Höhe der fiskalischen Belastung des Strassengüterverkehrs durch die Schweiz (LSVA). Vorausgesetzt, dass die bundesrätliche Verkehrspolitik auf der Basis geltender Verfassungsgrundlagen greift, lässt sich die Umweltbelastung des wachsenden Transitverkehrs im Wesentlichen auffangen. Die langfristigen Absichten der EU gemäss Weissbuch zur künftigen Verkehrspolitik gehen in Richtung eines umfassend verstandenen Verursacherprinzips. Unter anderem strebt die EU langfristig an, die Verkehrsbenutzungsgebühren künftig klarer von Verkehrssteuern zu trennen und den Verkehrsteilnehmern die direkt verursachten Infrastruktur- und externen Kosten anzulasten, was konzeptionell der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe in der Schweiz (LSVA) entsprechen würde. Mit der revidierten Eurovignetten-Richtlinie werden diese Möglichkeiten geschaffen.²⁵⁴ Auch sollen die Einnahmen aus den angelasteten externen Kosten für die Verringerung der negativen Auswirkungen des Verkehrs eingesetzt werden, was ein analoges Vorgehen zu den bundesrätlichen Absichten über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs beinhalten würde.²⁵⁵ Auf europäischer Ebene steht die Liberalisierung des Marktzutritts im Vordergrund.

Im Luftverkehr ist die Liberalisierung auf EU-Ebene weitestgehend umgesetzt und auch die Rollenteilung Regulator / Aufsichtsbehörde – Provider ist bereits Realität. Der Bund schafft lediglich möglichst optimale Rahmenbedingungen durch Aushandlung liberaler Luftverkehrsabkommen und die Schaffung der Voraussetzungen für möglichst optimale luft- und bodenseitige Infrastrukturen. Er ist weder Eigentümer von Infrastrukturen²⁵⁶ noch Luftverkehrsgesellschaften; das konkrete Angebot an Luftverkehrsverbindungen wird durch das Spiel von Angebot und Nachfrage definiert. Die Attraktivität der schweizerischen Airlines und Flughäfen – und damit auch des Wirtschaftsstandortes Schweiz – hängt direkt vom gleichberechtigten Zugang zum europäischen Flugverkehrsmarkt,

welcher in den bilateralen Verträgen mit der EU geregelt ist, und von vorteilhaften Rahmenbedingungen für die schweizerische Luftfahrtindustrie ab (→ **Aussen-, Wirtschaftspolitik**).

Umweltpolitik

Die Umweltpolitik hat in den letzten Jahrzehnten beachtliche Fortschritte erzielt. Nach den internationalen Abkommen der 1980er- und 1990er-Jahre für weltweite langfristige Anstrengungen um den Schutz der Ozonschicht (Montrealer Protokoll) rückte mit den Klimaverhandlungen (→ **Klimapolitik**) die Umwelt erneut in den Mittelpunkt des internationalen Geschehens. Es entstanden zudem konkrete Vertragswerke in den Bereichen chemische Stoffe (Basler, Rotterdam-PIC- und Stockholm-POP-Übereinkommen), Artenvielfalt (Übereinkommen über die biologische Vielfalt, Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit), Luftreinhaltung und Gewässerschutz (regionale Übereinkommen). Auf nationaler Ebene führte die Änderung des Umweltschutzgesetzes zu strengeren Schutzmassnahmen in den Bereichen Abfall, Altlasten, Gentechnik und nicht-ionisierende Strahlen.²⁵⁷

Mit den marktwirtschaftlichen Instrumenten sind in der Umweltpolitik neue, Erfolg versprechende Wege eingeschlagen worden. In der Schweiz zeigen beispielsweise die Lenkungsabgaben auf Heizöl «Extraleicht», auf schwefelhaltigem Benzin und Dieselöl und auf flüchtigen organischen Verbindungen ihre Wirkung.²⁵⁸ Umweltmanagement-Systeme haben in der Wirtschaft breite Verwendung gefunden.²⁵⁹ Zahlreiche Beispiele belegen, dass das Prinzip der Kooperation mit der Wirtschaft greift. Dazu gehören die Rücknahme- und Entsorgungsregelungen bei den elektronischen Geräten, die Erdbaunormen für das Bauwesen oder die Stickoxid-Branchenvereinbarung zwischen den Zementwerken und den Standortkantonen für die bessere Reinhaltung der Luft.²⁶⁰

Nicht zuletzt infolge der hohen Bevölkerungsdichte und der intensiven wirtschaftlichen Tätigkeiten ist die Schweiz – trotz Fortschritten im Umweltschutz – grossen Belastungen ausgesetzt. Das Gleichgewicht von Schutz und Nutzung der natürlichen Ressourcen Boden, Wasser, Luft, Wald usw. ist mit geeigneten Instrumenten so zu erhalten beziehungsweise herzustellen, dass diese auch von zukünftigen Generationen nachhaltig genutzt werden können. Umweltpolitik wird damit zur Ressourcenpolitik, die den Zugang zu den natürlichen Ressourcen (Luft, Wasser, Boden, Wald, Landschaft, Ruhe usw.) regelt; zudem leistet Umweltpolitik wichtige Beiträge zur Sicherheit (z. B. Hochwasserschutz), zur Gesundheit (z. B. via saubere Luft) und zur natürlichen Vielfalt (Biodiversität). Mit diesem Wandel ist verstärkt auch die sektorielle Politik (→ **Finanz-, Energie-, Verkehrs-, Raumordnungs-, Landwirtschaftspolitik**) angesprochen.²⁶¹ Die Anstrengungen auf technischer und politischer Ebene müssen deshalb intensiviert und die Umweltbeobachtung als wichtige Grundlage umweltpolitischer Entscheide verstärkt werden. Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von Anlagen ist sicherzustellen, dass die Umwelthanforderungen erfüllt werden. Künftig ist vor allem auch eine bessere Berücksichtigung der Umwelthanliegen bei Planungen (z. B. bei kantonalen Richtplänen) durch eine strategische Umweltprüfung (kombiniert mit einer Nachhaltigkeitsbeurteilung) notwendig. Die internationale Koordination und Zusammenarbeit gewinnt an Bedeutung, u. a. bei den Anstrengungen zur internationalen Regelung der persistenten inorganischen Schadstoffe (Vorarbeiten zu einem PIPs-Übereinkommen) (→ **Aussenpolitik**).

Die vom Menschen verursachten Belastungen der Böden werden bis heute nur teilweise erfasst. Der 2006 erfolgte Beitritt der Schweiz zur Europäischen Umweltagentur (EUA) beschleunigt die Arbeiten der Bodenbeobachtung. Kantonale und Bundesbodendaten sollen nach einem einheitlichen System erfasst und allen Interessierten in der Schweiz und der EUA zur Verfügung gestellt werden (Projekt NABODAT). Vorsorgliche Massnahmen zur Vermeidung von Bodenbelastungen müssen Priorität haben, da solche Belastungen meist irreversible Auswirkungen haben. Die notwendigen institutionellen, personellen und finanziellen Voraussetzungen im Bereich des qualitativen Bodenschutzes sind bei den Behörden ungenügend und müssen weiter aufgebaut werden. Es besteht ein beträchtlicher

Allgemeine Tendenzen der Umweltpolitik:

Fortschritte in letzten Jahrzehnten
Zunehmende Bedeutung des internationalen Engagements
Schutzmassnahmen auf nationaler Ebene

Marktwirtschaftliche Instrumente und verstärkte Kooperation mit der Wirtschaft haben sich bewährt

Schweiz ist grossen Belastungen ausgesetzt
Umweltpolitik wird zur Ressourcenpolitik

Bodenbelastung und Bodenschutz:

Lücken im Bodenbeobachtungsnetz
Institutionelle, personelle und finanzielle Engpässe beschränken Umsetzungsfähigkeit
Hoher Forschungs- und Informationsbedarf

Massnahmen zur Emissionsbegrenzung in anderen Politikbereichen bestimmen Zielerreichung des vorsorglichen Bodenschutzes
Raumplanung muss Bodeneigenschaften besser berücksichtigen

Forschungsbedarf, insbesondere im Bereich der physikalischen (Bodenverdichtung, Erosion) und biologischen Bodenbelastungen. Durch den Einsatz von bodenkundlichen Baubegleitern sollen auf Baustellen mit bedeutenden Erdarbeiten weiterhin Fortschritte beim physikalischen Bodenschutz erzielt und die unkontrollierte Verbreitung von belastetem Bodenmaterial vermieden werden. Der vorsorgliche Bodenschutz bleibt stark abhängig von Massnahmen zur Emissionsbegrenzung in anderen Politikbereichen (Querschnittsaufgabe). Bei einer zielgemässen und konsequenten Umsetzung der neuen Agrarpolitik dürften die Bodenbelastungen durch die Landwirtschaft mittel- und langfristig abnehmen (→ **Agrarpolitik**). Auch weitere Massnahmen in der Luftreinhaltepolitik, im Stoffbereich, in der Abfallverwertung, in der Waldwirtschaft oder beim Gewässerschutz dürften weitere Entlastungen des Bodens zur Folge haben. Im Bereich des quantitativen Bodenschutzes wird demgegenüber ohne verstärkte raumordnungs- und verkehrspolitische Massnahmen die Nettoversiegelung des Bodens weiter voranschreiten (→ **Verkehrs-, Raumordnungspolitik**). Zudem muss die Nutzung des Bodens künftig besser auf dessen Beschaffenheit und Leistungsfähigkeit abgestimmt werden.

Gewässerschutz und Wasserversorgung:

Bedeutende Fortschritte in den letzten Jahren
Forschungsbedarf bei chemischen Verbindungen, die hormonelle Veränderungen bewirken
Handlungsbedarf vor allem bei Renaturierung des Fliessgewässernetzes und der Emissionsminderung im Zuströmbereich von Gewässern
Strengere Anforderungen für nicht oder schwer abbaubare Stoffe
Langfristige Sicherstellung der Wasserversorgung

Im Bereich des Gewässerschutzes konnten in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte verzeichnet werden.²⁶² Allerdings bereiten die in zunehmender Menge in Gewässer abgeschwemmten chemischen Verbindungen Sorge, die in kleinsten Konzentrationen bereits hormonelle Veränderungen an Lebewesen verursachen können. Es besteht Forschungsbedarf zur Ermittlung von Ursache und Wirkung, von Erhebungs- und Nachweismethoden sowie von möglichen Gewässerschutzmassnahmen. Erhöhter Handlungsbedarf besteht auch im Bereich der Renaturierungsmassnahmen des Fliessgewässernetzes, um die Funktionen der Fliessgewässer zu verbessern (Ableitung und Rückhaltung von Hochwasser und Geschiebe, artenreiche Lebensräume und Vernetzungskorridore, Erholungsraum für die Bevölkerung, Regeneration der natürlichen Ressource Wasser). Die zentrale Herausforderung liegt dabei in der Sicherung des notwendigen Raumbedarfs für die Gewässer.²⁶³ Beim Grund- und Trinkwasserschutz steht die Versorgungssicherheit mit einwandfreiem Trinkwasser – auch in Extremsituationen – zu einem möglichst günstigen Preis an erster Stelle. Dieses Ziel kann nur dann erreicht werden, wenn auch die diffusen Quellen im gesamten Einzugsgebiet von Gewässern, und insbesondere von Trinkwasserfassungen, Auflagen zur Emissionsminderung unterworfen sind.²⁶⁴ Ohne strengere Anforderungen an die Zulassung und Anwendung von nicht oder nur schwer abbaubaren, gewässergefährdenden Stoffen kann dies mittelfristig nicht gewährleistet werden. Schliesslich erfordern verschärfte Interessenkonflikte beim Vollzug der Massnahmen im Gewässerschutz entsprechende Instrumente. Es ist absehbar, dass die Bewirtschaftung der Wasserressourcen auf der Basis von Einzugsgebieten an Bedeutung gewinnt. Welches die dafür geeigneten institutionellen und organisatorischen Strukturen sind, ist vertieft zu prüfen.²⁶⁵

Luftbelastung und Luftreinhaltepolitik:

Ziele zum Schutz der Gesundheit und Umwelt beim Schwefeldioxid erreicht
Zusätzlicher Handlungsbedarf bei Stickoxiden, flüchtigen organischen Verbindungen, lungengängigen Feinstäuben und Ammoniak
Strenge, dem aktuellen Stand der Technik entsprechende Emissionsvorschriften bei allen Verursachern sowie marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente erforderlich
Massnahmen sind in der Verkehrs-, Energie-, Raumordnungs- und Landwirtschaftspolitik notwendig, um lufthygienische Ziele zu erreichen

Auch im Bereich der Luftbelastung konnten seit Mitte der 1980er-Jahre dank dem Vollzug der Luftreinhaltegesetzgebung (USG, Luftreinhalte-Verordnung) beträchtliche Verbesserungen erzielt werden. Bei den Schwefeldioxidemissionen ist das Ziel des Luftreinhaltekonzepts bereits heute erreicht.²⁶⁶ Auch bei den übrigen Schadstoffen wirkten und wirken sich die getroffenen Massnahmen (zum Beispiel strenge Emissionsvorschriften für Heizungen, Industrie und Gewerbe, strenge Abgasvorschriften für den Strassenverkehr, Lenkungsabgabe auf flüchtige organische Verbindungen, LSVA) positiv aus. Trotz der Fortschritte in den letzten Jahren treten aber immer noch übermässige Belastungen durch bodennahes Ozon, Stickstoffdioxid, lungengängigen Feinstaub (PM10), Säure- und Stickstoffeinträge auf. Sie führen zu Schäden an der Gesundheit (→ **Gesundheitspolitik**) und der Umwelt und zu beträchtlichen volkswirtschaftlichen Kosten²⁶⁷ (→ **Wirtschaftspolitik**). Deshalb sind zusätzliche Massnahmen zur Erreichung der Luftreinhalte-Ziele und zur Einhaltung der Grenzwerte der Luftreinhalte-Verordnung bei allen Schadstoffen zu ergreifen. Der Ausstoss der Problemschadstoffe Stickoxide, flüchtige organische Verbindungen, Feinstaub und Ammoniak muss etwa halbiert werden.²⁶⁸ Alle Verursacher – Verkehr, Industrie und Gewerbe, Haushalte, Land- und Forstwirtschaft – müssen zu dieser Schadstoffreduktion beitragen. Die Luftreinhalteanliegen sollen in die entsprechenden Sektoralpolitiken einbezogen werden (→ **Verkehrs-, Energie-, Raumordnungs-, Landwirtschafts- und Finanzpolitik**). Die technischen Möglichkeiten zur Emissions- und Abgasminderung sind auszuschöpfen. Neben technischem Umweltschutz wären zur Zielerreichung insbesondere marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente zur

Beeinflussung des Verkehrsaufkommens und des Energieverbrauchs notwendig (→ **Verkehrs-, Energie-, Raumordnungspolitik**).

Nichtionisierende Strahlung (NIS) stammt teils aus natürlichen Quellen (zum Beispiel Sonnenlicht), mehrheitlich wird sie aber künstlich durch ortsfeste Anlagen (zum Beispiel Stromleitungen, Eisenbahnen, Sendeantennen) und mobile Geräte (zum Beispiel Mobiltelefone oder elektrische Haushaltgeräte) erzeugt. 1999 hat der Bundesrat die Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NISV) erlassen, mit der die Strahlung von stationären Anlagen angesichts der unvollständigen Kenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen der Strahlung vorsorglich begrenzt werden soll. Der Bereich der drahtlosen Kommunikation ist in einer rasanten Entwicklung begriffen, wobei die Vielfalt, die Anzahl und die Verbreitung von ortsfesten Sendeantennen und von mobilen Teilnehmergeräten stark zunehmen. Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen. Mit Anwendungen in der mobilen Datenübertragung, der Verkehrstelematik und der intelligenten Gebäudetechnik wird unser Lebensraum zunehmend von nichtionisierender Strahlung durchdrungen werden.²⁶⁹ Mit dieser Entwicklung vermochte die Erforschung allfälliger Gesundheitsfolgen bisher nicht Schritt zu halten. Die akuten gesundheitlichen Folgen bei sehr hoher Exposition sind zwar gut bekannt, nicht aber Langzeiteffekte bei den wesentlich niedrigeren Dauerbelastungen in der Umwelt. Angesichts der offenen Fragen und der stetigen Zunahme der NIS-Quellen reagiert die Bevölkerung zunehmend besorgt bis ablehnend und verlangt den Unschädlichkeitsbeweis oder zumindest das Primat von Schutzmassnahmen vor wirtschaftlichen Aspekten²⁷⁰ (→ **Gesundheitspolitik**). Handlungsbedarf besteht auf drei Ebenen. Vorrangig muss die Erforschung der gesundheitlichen Auswirkungen bei den bestehenden und zukünftigen NIS-Belastungen vorangetrieben werden. Dazu hat der Bundesrat das Nationale Forschungsprogramm 57 «Nichtionisierende Strahlung, Umwelt und Gesundheit» freigegeben. Zum zweiten muss die eingeschlagene Vorsorgestrategie konsequent weitergeführt werden nach dem Grundsatz, NIS-Belastungen zu vermeiden, wo immer dies möglich ist. Dies bedingt einerseits einen konsequenten Vollzug der NISV,²⁷¹ andererseits muss die Industrie dafür sensibilisiert werden, innovative, «strahlungsarme» Technologien und Produkte zu entwickeln. Ferner muss die besorgte Öffentlichkeit transparent über NIS informiert werden. Dazu gehören beispielsweise öffentlich zugängliche Anlage- und Expositions-kataster sowie ein kontinuierliches Monitoring der NIS-Belastung in der Umwelt. Vermehrte Aufmerksamkeit ist schliesslich auch den übermässigen Immissionen von künstlich erzeugtem Licht (Lichtimmissionen) zu widmen.²⁷²

In der Lärmbekämpfung sind einzelne positive Entwicklungen erkennbar. Der Schutz der Bevölkerung im Nahbereich von privaten Anlagen (zum Beispiel Industrie und Gewerbe) hat gesamtschweizerisch einen hohen Qualitätsstandard erreicht. Im Bereich des Strassenlärms sind bei der Sanierung der Nationalstrassen Fortschritte erreicht worden, weil insbesondere die Finanzierung baulicher Massnahmen durch die zweckgebundene Verwendung der Mineralölsteuereinnahmen sichergestellt ist. Demgegenüber wird durch das wachsende Verkehrsaufkommen und aufgrund von Entwicklungstendenzen im Fahrzeugbau die Lärmbelastung entlang der restlichen Strassen weiter zunehmen oder auf hohem Niveau bestehen bleiben, da kantonale Sanierungsprogramme aus finanzpolitischen Gründen nur zögerlich vorangetrieben werden (→ **Finanzpolitik**). Der grösste Handlungsbedarf beim Lärmschutz liegt darum mittelfristig bei der Reduktion des Strassenlärms. Bisher wurde im Bereich des Strassenverkehrs das Schwergewicht bei der Realisierung von Lärmschutzmassnahmen vor allem auf bauliche Massnahmen gelegt. Zukünftig sind aber vermehrt technologische Anstrengungen notwendig, um die Emissionen von Fahrzeugen (Motorgeräusche, Reifen, Fahrbahn) weiter zu senken. Auch eine verstärkte verkehrspolitische Internalisierungsstrategie könnte die Lärmbelastungen des Strassenverkehrs vermindern (→ **Verkehrs-, Finanzpolitik**). Damit wären weniger bauliche Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung notwendig und die finanzpolitische Belastung insbesondere der Kantone würde vermindert. Die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs wurde mit Annahme der FinöV-Vorlage durch das Volk sichergestellt. Die Lärmschutzziele im Bereich des Schienenverkehrs können voraussichtlich erreicht werden.²⁷³ Angesichts des zu erwartenden Wachstums des Flugverkehrs dürften ohne zusätzliche Massnahmen die lokalen Lärmbelastungen um Flughäfen weiter zunehmen (→ **Verkehrspolitik**). Weiterer Handlungsbedarf besteht neben der Intensi-

Schutz vor nichtionisierender Strahlung (NIS):

NIS nimmt zu, gesundheitliche Auswirkungen sind unvollständig untersucht, deshalb medizinische und biologische Forschung verstärken

Gleichzeitig die NIS-Belastung im Sinne der Vorsorge möglichst niedrig halten

Umweltbelastung durch NIS erheben und öffentlich zugänglich machen

Lärmbelastung und Lärmschutz:

Zusätzlicher Handlungsbedarf beim Strassenverkehrslärm

Ziele beim Schienenverkehr voraussichtlich erreichbar

Zusätzlicher Handlungsbedarf beim Fluglärm und Ausweitung des Lärmschutzes auf Lebensräume von Mensch und Tier

Lärmfreie und lärmarme Siedlungsgebiete und Naherholungsräume

vierung des Vollzugs des Lärmmonitorings und der Lärmbekämpfung an der Quelle darin, den Schutz vor Lärm nicht nur auf den Siedlungsraum, sondern grundsätzlich auf alle Lebensräume von Mensch und Tier auszurichten.²⁷⁴ Besondere Beachtung ist dabei dem Schutz bisher von Lärm verschont gebliebener Gebiete und dem Bedürfnis der Bevölkerung nach lärmfreien oder lärmarmen Siedlungsgebieten und Naherholungsräumen zu schenken. Die von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) festgelegten Kriterien für das Wohlbefinden der Bevölkerung sind in diesem Zusammenhang auch für die Schweiz eine künftige Herausforderung.

Schutz vor umweltgefährdenden Stoffen:

Noch immer sind tausende von Stoffen nicht geprüft und beurteilt

Strengere Vorschriften (EU-REACH-Verordnung) sind sinnvoll

Internationale Zusammenarbeit und Verbot besonders umweltschädigender Stoffe notwendig

Kenntnislücke bei Langzeitwirkungen von Stoffen und Stoffgemischen und bei den Risiken der Nanotechnologie, Forschungsbedarf

Eine besondere Bedeutung dürfte in Zukunft dem Schutz vor umweltgefährdenden Stoffen zukommen. Schätzungsweise 100 000 Stoffe werden kommerziell genutzt. Da sich die Stoffe nahezu beliebig kombinieren lassen, ist die Zahl der Handelsprodukte um ein Mehrfaches grösser. Neue Stoffe müssen in der Schweiz wie in anderen Ländern auch geprüft und angemeldet werden, bevor sie auf den Markt kommen. Defizite gibt es bei Stoffen, die vor 1981 auf den Markt kamen (alte Stoffe). Zwar werden Anstrengungen unternommen, ihre Prüfung und Beurteilung nachzuholen. Die Arbeiten kommen aber nur schleppend voran. Zur ihrer Beschleunigung hat die EU die Anforderungen für alte Stoffe verschärft. Die diesbezügliche REACH-Verordnung tritt im Sommer 2007 in Kraft. Es ist zu prüfen, ob die Schweiz ihre Vorschriften für alte Stoffe an REACH anpassen und im Vollzug mit der EU zusammenarbeiten soll. Besonders gefährliche Stoffe, wie zum Beispiel persistente organische Stoffe oder Schwermetalle, sollten international koordiniert weltweit verboten werden (→ **Aussenpolitik**). Die Vorschriften über die Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien werden in den nächsten Jahren voraussichtlich weltweit harmonisiert (GHS: Globally Harmonised System). Defizite bestehen in der Kenntnislücke bei Langzeitwirkungen von Stoffen und Stoffgemischen in umweltrelevanten Konzentrationen. Schliesslich gilt es, der sich rasch entwickelnden Nanotechnologie besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Die Nanopartikel zeichnen sich durch spezielle Eigenschaften aus, die auch spezielle Gefahren für Mensch und Umwelt zur Folge haben könnten. Für die Risikobeurteilung der Nanomaterialien auf Umwelt und Gesundheit (→ **Gesundheitspolitik**) fehlen heute noch weitgehend die Grundlagen. Ein Aktionsplan soll beschlossen und umgesetzt werden.

Abfälle und Abfallpolitik:

Weiterhin Handlungsbedarf bei Verminderung von Schadstoffen in der Produktion und bei Produkten sowie im Bereich der Ressourcenschonung

Sicherung der Finanzierung der Verwertungssysteme, gezielte Bewirtschaftung der Ressourcen im Abfall und Schliessen von Stoffkreisläufen

Höhere Besteuerung von Energie und Rohstoffverbrauch wäre notwendig, um weitergehende Vermeidungsziele zu erreichen

Die schweizerische Abfallwirtschaft hat in den beiden letzten Jahrzehnten einen grossen Umbruch erlebt. Die Verwertung von Abfällen wurde in verschiedenen Bereichen stark verbessert, die Umweltbelastung durch Abfallanlagen dank hoch stehender Technologien um ein Vielfaches reduziert. Heute steht die wirtschaftliche und ökologische Optimierung eines bereits gut funktionierenden Systems im Vordergrund.²⁷⁵ Zunehmende Bedeutung gewinnt die gesicherte Finanzierung von Verwertungssystemen. Obwohl grundsätzlich von der Wirtschaft getragene freiwillige Systeme bevorzugt werden, müssen nötigenfalls Vorschriften erlassen werden, um die Finanzierung der Verwertung separater gesammelter Stoffe sicherzustellen. Die Koordination der kantonalen Planung von Kehrrichtverbrennungsanlagen (KVA) bleibt eine Daueraufgabe. Es gilt insbesondere, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen Überkapazitäten zu vermeiden. Um Kosten und Umweltbelastung durch Transporte zu reduzieren, ist dabei längerfristig auch auf eine gleichmässige Verteilung der KVA-Kapazitäten hinzuwirken. Im Interesse einer Senkung der Emissionen klimawirksamer Gase und im Interesse einer haushälterischen Nutzung der vorhandenen Energien gilt es, den Wirkungsgrad der KVA und den Absatz der in KVA produzierten Energie zu optimieren.²⁷⁶ Nachdem das Etappenziel einer markanten Reduktion der Umweltbelastung grösstenteils erreicht ist, gewinnen die gezielte Bewirtschaftung der Ressourcen im Abfall (Metalle, Phosphat, Baustoffe) und das Schliessen von Stoffkreisläufen zunehmend an Bedeutung.²⁷⁷ Die dazu notwendigen Verfahren stehen zur Zeit in Entwicklung. Generell muss die Abfallwirtschaft vermehrt darauf hinwirken, dass bereits beim Design von Produkten eine geringe Umweltbelastung von der Produktion über den Gebrauch bis zur Entsorgung angestrebt wird. In diesem Zusammenhang hat die Sensibilisierung der Bevölkerung für einen umweltbewussten Konsum und einen ressourcenschonenden Umgang mit Abfällen eine grosse Bedeutung. Zur Förderung der effizienten Nutzung von Energie und Rohstoffen sind finanzielle Anreize wie z. B. Lenkungsabgaben zu prüfen. Ein Beispiel dafür stellt das CO₂-Gesetz dar.

Die Schweiz wird zum Schutz der Umwelt in den nächsten 25 Jahren 3000-4000 Altlasten sanieren müssen, was mit Kosten von ca. 5 Mia. Fr. verbunden sein wird. Bei vielen Altlasten sind die eigentlichen Verursacher nicht mehr vorhanden oder zahlungsunfähig, so dass der Staat die Sanierungskosten tragen muss²⁷⁸ (→ **Finanzpolitik**). Mit der Revision des Umweltschutzgesetzes vom 16. Dezember 2005 wurde die Spezialfinanzierung auch auf Erfassungs-(Kataster), Untersuchungs- und Überwachungskosten sowie auf die Finanzierung der Sanierung von vielen hundert noch betriebenen Schiessanlagen ausgedehnt. Damit sollen die Ziele einer sachgerechten Lösung des Altlastenproblems innerhalb einer Generation realisiert werden können.

Die moderne Biotechnologie ist zu einem vorrangigen wissenschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Thema geworden. Die besondere Herausforderung besteht darin, möglichst auf internationaler Ebene Regelungen zu treffen und eine sorgfältige Abwägung zwischen ethischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Aspekten vorzunehmen. In der Schweiz werden derzeit insbesondere im Humanbereich zahlreiche neue rechtliche Grundlagen geschaffen²⁷⁹ (→ **Forschungs-, Gesundheitspolitik**). Die Anwendung der Biotechnologie wird allerdings auch im ausserhumanen Bereich kontrovers diskutiert, namentlich in der Landwirtschaft (→ **Agrarpolitik**). Probleme stellen sich insbesondere beim Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO), aber auch mit pathogenen Organismen (PO) und gebietsfremden invasiven Organismen. Der Anbau von GVO nimmt weltweit weiterhin stark zu, doch beschränkt sich diese Zunahme auf wenige grosse aussereuropäische Staaten. In Europa bleiben die Anzahl Freisetzungsversuche und die Anbaufläche weitgehend stabil. Das Gentechnikgesetz (GTG, in Kraft seit 2004, Verordnungen in Revision) sowie das Umweltschutzgesetz erlauben strenge und sichere Bedingungen für den Umgang mit Organismen, ohne die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens zu gefährden.²⁸⁰ Die internationale Koordination stellt eine beträchtliche Herausforderung dar. Mit dem Cartagena Protokoll wurde im Bereich der GVO viel erreicht. Hingegen fehlt ein internationales Instrument für die gerechte Verteilung der Vorteile bei der Ausbeutung genetischer Ressourcen (ABS Access and Benefit Sharing).²⁸¹

Bei der Vermeidung von Störfällen wurden seit Anfang der 1990er-Jahre mit dem Vollzug der Störfallverordnung bedeutende Fortschritte erzielt. Insbesondere bei den stationären Anlagen der Industrie sind vielerorts grössere Gefahrenpotenziale abgebaut worden, und das Risikomanagement der Betriebe wurde verstärkt. In Zukunft wird angesichts der biotechnologischen Weiterentwicklung den biologischen Gefahrenpotenzialen eine steigende Bedeutung zukommen. Auch im Bereich der Transporte gefährlicher Güter²⁸² auf der Schiene wurde, insbesondere auch infolge der Umsetzung der gemeinsamen Erklärung der SBB AG, der SGCI und des UVEK,²⁸³ eine Senkung des Risikos erreicht. Es zeigt sich jedoch, dass mit den organisatorischen und technischen Massnahmen in der Schweiz alleine die Störfallrisiken des Verkehrs nicht überall genügend vermindert werden können. Durch die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung mit dem Ausland müssen beispielsweise Massnahmen zur sicherheitstechnischen Verbesserung der Transportmittel für bestimmte gefährliche Güter im Staatenverbund umgesetzt werden. Die Schweiz wird sich deshalb in den nächsten Jahren in den entsprechenden internationalen Gremien weiter für solche Massnahmen einsetzen müssen²⁸⁴ (→ **Aussenpolitik**). Die Transporte gefährlicher Güter auf der Strasse und dem Rhein dürften künftig weiter wachsen und damit das entsprechende Gefahrenpotenzial erhöhen. Im Zusammenhang mit der Störfallvorsorge ist zunehmend auch die Raumplanung gefordert. Eine raumorientierte, koordinierte Vorsorge gegenüber Naturgefahren und anlagenbedingten Risiken stellt eine grosse Herausforderung dar, müssen doch fachliche und organisatorische Voraussetzungen für ein raumorientiertes Risikomanagement entwickelt werden. Mit der Zusammenführung von BUWAL und grossen Teilen des BWG zum BAFU und der Schaffung der Abteilung Gefahrenprävention, die sowohl für die Naturgefahren als auch für die chemischen Risiken (Störfälle) zuständig ist, wird die Koordination in diesem Bereich wesentlich verbessert. Der Raumplanung müssen adäquate Grundlagen über die Gefährdungen zur Verfügung gestellt werden, damit diese mit planerischen Mitteln einen Beitrag zum Schutz vor Katastrophen leisten kann (→ **Raumordnungspolitik**).

Altlastensanierung:

Verursacher nicht mehr vorhanden oder zahlungsunfähig

Zielerreichung von Finanzierung und Vollzugskapazität abhängig

Organismen und Biotechnologie:

Schaffung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen für den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen basierend auf dem GTG

Regulierungsbedarf auf internationaler Ebene (ABS)

Schutz vor Störfällen:

Steigende biologische Gefahrenpotenziale und wachsende Risiken durch Transporte gefährlicher Güter

Schutz vor Naturgefahren:

Unwetter 2005 flächendeckend

Gefahrenkarten bis 2011

Verzicht auf Nutzung gefährdeter Gebiete

Investitionsprogramm zur nachhaltigen Erneuerung von Schutzbauten und Behebung von Schutzdefiziten

Die durch Naturgefahren bedingten Schäden haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten vervierfacht. Die Intensivierung der Nutzung in potenziellen Gefahrengebieten und die erhöhte Verletzbarkeit von Bauten und Anlagen (wertvollere eingelagerte Güter, Produktionsanlagen etc.) sind Ursachen für diese Zunahme. Ein weiterer Grund ist in der Klimaentwicklung zu suchen (→ **Klimapolitik**). Das bedeutende Unwetter von 1987 hat im Bereich der Naturgefahren ein Umdenken eingeleitet. Das Unwetter von 2005 hat nochmals vor Augen geführt, dass es die absolute Sicherheit nicht gibt. Auch in Zukunft ist mit weiteren Extremereignissen zu rechnen. Für einen nachhaltigen Umgang mit naturgegebenen Unsicherheiten muss deshalb schweizweit ein vergleichbarer Sicherheitsstandard für vergleichbare Nutzungen erreicht werden. Eine wichtige Grundlage dafür ist die Erstellung von Gefahrenkarten. Diese zeigen, wo in der Schweiz Siedlungen von Hochwasser, Lawinen, Rutschungen oder Felsstürzen bedroht sind. Bis 2011 sollen flächendeckend Gefahrenkarten verfügbar sein, was insbesondere von den Kantonen grosse Anstrengungen verlangt. Diese Gefahrenkarten dienen u. a. als Basis für die Entscheidung, auf welche Nutzungen gefährdeter Gebiete verzichtet werden sollte. So müssen z. B. Abflusskorridore und stark gefährdete Flächen frei gehalten werden. Zentrale Voraussetzung hierfür ist die raumplanerische Umsetzung der Gefahrenkarten, welche mit hoher Priorität zu erfolgen hat. Das Verständnis für die Notwendigkeit dieser Massnahmen muss gefördert werden, damit die mit Nutzungseinschränkungen verbundenen Interessenskonflikte gelöst werden können. Hohe Schäden lassen sich auch verhindern, wenn Bauten und Anlagen weniger verletzlich gegenüber Naturereignissen sind. Architekten und Planer sind deshalb durch gezielte Aus- und Weiterbildung im Bereich Objektschutz zu schulen. Die Bevölkerung ist bezüglich Naturgefahren zu sensibilisieren. Nur so ist gewährleistet, dass Eigentümer von Bauten und Anlagen mehr Eigenverantwortung übernehmen und sich Betroffene im Ereignisfall richtig verhalten. Diese Massnahmen alleine reichen jedoch nicht aus. Um den Umgang mit naturgegebenen Unsicherheiten zu verbessern, muss in Zukunft das integrale Risikomanagement konsequent umgesetzt werden. Dieses beschränkt sich nicht auf einzelne Massnahmen, sondern nutzt alle Handlungsoptionen koordiniert (Raumplanung, Unterhalt, technische und biologische Massnahmen, Bevölkerungsschutz, Warnung, Alarmierung, und Evakuation), um die volkswirtschaftlichen Schäden möglichst gering zu halten. Die Behebung von Mängeln an den bestehenden Schutzbauten und die nachhaltige Sanierung resp. Erneuerung derselben erfordern ein langfristiges Investitionsprogramm, um innert nützlicher Frist die Sicherheit des Lebens- und Wirtschaftsraumes vor Naturgefahren zu gewährleisten. Die Schutzbauten müssen insbesondere einer Adaptionsstrategie genügen (robust, überlastbar, anpassbar) (→ **Raumordnungs-, Sicherheitspolitik**).

Biologische und landschaftliche Vielfalt:

Trend zur Zersiedelung, hoher Nutzungsdruck und geringe finanzielle Ressourcen zur Gegensteuerung

Massnahmen im Natur- und Landschaftsschutz und in der Agrar- und Waldpolitik bringen teilweise Verbesserung

Freiwillige Massnahmen und Zusammenarbeit mit der Wirtschaft werden wichtiger

Pärke von nationaler Bedeutung zur Förderung von Regionalpolitik, Tourismus und einer ökologischen Landschaftsentwicklung
Verbesserung der Lebensqualität im urbanen Raum

Die Entwicklung der biologischen und landschaftlichen Vielfalt wird bei Weiterführung der raumwirksamen Politiken in der bisherigen Form auch mittelfristig unter dem Druck der Zersiedelung der Landschaft, dem steigenden Nettoflächenverbrauch (Verkehrs- und Siedlungsfläche) und der Intensivierung des Nutzungsdrucks insbesondere in Landwirtschaft und Tourismus geprägt sein. Der Anstieg der Energiepreise (→ **Energiepolitik**) wird zu einer Trendumkehr bei der Nutzung der Wälder führen und könnte dort aus der Sicht der Biodiversität den Druck auch wieder ansteigen lassen. Gleichzeitig geraten die finanziellen und personellen Ressourcen von Bund und Kantonen in der Natur- und Landschaftspolitik unter Druck. Die Landschaft der Schweiz war vor allem in den letzten Jahrzehnten zahlreichen Veränderungen unterworfen, die sich in unzähligen kleinen, kaum beachteten Schritten vollzogen haben und naturnahe Räume nahezu vollständig auf die Gebiete der Hochalpen, auf Grenzertragsflächen der Land- und Forstwirtschaft und in geschützte Gebiete verdrängt haben. Die Defizite in der Raumordnungspolitik²⁸⁵ wirken sich spürbar auf Qualität und Vielfalt der Landschaften aus; der diesbezügliche Druck (Erleichterungen des Raumplanungsrechts zu Gunsten der Landwirtschaft, die anvisierte Revision des Bauens ausserhalb der Bauzone) nimmt weiterhin zu (→ **Agrar-, Raumordnungspolitik**). Um diesen Entwicklungen begegnen zu können, müssen im Bereich Natur und Landschaft vermehrt operable quantitative und qualitative Schutz- und Entwicklungsziele formuliert werden, was allerdings gerade für die Landschaft auf grosse methodische Schwierigkeiten stösst und mit der komplexen Aufgabenteilung Bund-Kantone in diesem Bereich und in der Raumordnungspolitik in Konflikt gerät (→ **Verfassung und Institutionen**). Die im Landschaftskonzept Schweiz dargestellten Massnahmen im Natur- und Landschaftsschutz, die eingeleitete Neuausrichtung der Agrarpolitik sowie die

naturnahe Bewirtschaftung der Wälder sollen mittel- und langfristig die Situation verbessern können und müssen weiterverfolgt werden²⁸⁶ (→ **Agrar-, Waldpolitik**). Die Mittel für die weitere Ausdehnung ökologischer Ausgleichsflächen und deren Qualitätsniveau in der landwirtschaftlichen Nutzfläche sind mittelfristig im Rahmen der «Agrarpolitik 2011» gesichert. Langfristig könnten sie jedoch an finanzpolitische Grenzen stossen und damit die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die biologische und landschaftliche Vielfalt in Frage stellen (→ **Finanzpolitik**). Mittelfristig wird es besonders wichtig sein, die Auswirkungen der ökologischen Ausgleichsmassnahmen in der Landwirtschaft auf die Landschaftsqualität und die biologische Vielfalt genau zu beobachten und einer Erfolgskontrolle zu unterwerfen. Denn die Akzeptanz in der Bevölkerung für ökologische Ausgleichszahlungen kann nur aufrechterhalten werden, wenn der damit verbundene Nutzen sichtbar wird (→ **Agrarpolitik**). Eine grosse Herausforderung wird bei der Artenförderung liegen und besonders bei der Festlegung von Zielen und Massnahmen betreffend Arten, für welche die Schweiz eine Verantwortung hat. Aufgrund des engen finanzpolitischen Spielraums werden freiwillige Massnahmen zugunsten von Natur und Landschaft sowie die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit der Wirtschaft an Bedeutung gewinnen. Die neuen Pärke von nationaler Bedeutung haben unterschiedliche Zielsetzungen. Im Nationalpark hat die freie Entwicklung der Natur Vorrang. Regionale Naturpärke sind ländliche Gebiete mit hohen Natur- und Kulturlandschaftswerten, in welchen nachhaltige Entwicklung, sanfter Tourismus und der Absatz lokaler Produkte gefördert werden. Naturerlebnispärke sind kleinere, der natürlichen Dynamik überlassene Gebiete, in welchen das Naturerlebnis Vorrang hat.²⁸⁷ Der anhaltende Zersiedelungsdruck könnte künftig vor allem durch verstärkte verkehrs- und raumordnungspolitische Massnahmen vermindert werden (→ **Agglomerations-, Raumordnungs-, Verkehrspolitik**). Darüber hinaus gilt es aber auch, die Lebensqualität für den Menschen in den Siedlungen selbst auf einem hohen Niveau zu halten und diese so attraktiv zu gestalten, dass damit umweltgerechtes Verhalten, z. B. in der Freizeit, gefördert wird. Dies kann nur erfolgen, wenn bei der Bevölkerung das notwendige Verständnis und Gefühl für die Umwelt entwickelt wird; die Wirtschaft und die Gemeinden müssen für den Wert einer hohen Standortqualität als Wohn- und Arbeitsort sowie mit Blick auf das touristische Kapital «Landschaft» sensibilisiert werden. Mit dem fortschreitenden Prozess der Urbanisierung in weiten Teilen der Schweiz ist mit Blick auf die Erhaltung der biologischen und landschaftlichen Vielfalt eine weitere Herausforderung verbunden: Naturnahe Erlebnis- und Rückzugsräume müssen in die Agglomerationsräume eingebracht werden. Hier ist eine vorausschauende, gemeinde- und regionsübergreifende Planung unumgänglich (→ **Wirtschafts-, Raumordnungs-, Regionalpolitik**).

Der Wald hat vielfältige Aufgaben zu erfüllen. Er soll einen Beitrag zum Umweltschutz (zum Beispiel zur Verbesserung der Luftqualität als CO₂-Speicher) und zur Artenvielfalt leisten, für eine steigende Anzahl von Besuchern einen attraktiven Erholungsraum bieten, die Vielfalt der naturnahen Kulturlandschaft bereichern und kostengünstiges Holz liefern. Gleichzeitig bietet Wald Schutz vor Lawinen und Bodenerosion, speichert und reinigt Trinkwasser. Es zeichnet sich ab, dass die Ansprüche der Gesellschaft an die Leistungen des Waldes steigen werden, z. B. Anrechnung des Waldes als CO₂-Senke (→ **Klimapolitik**). Möglich ist deshalb, dass die Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Leistungen schärfer wird und der Bund als Regulator stärker gefordert sein wird. Gleichzeitig müssen in den Bereichen, welche der Allgemeinheit zu Gute kommen, auf Grund der immer knapperen öffentlichen Finanzen (→ **Finanzpolitik**) neue Lösungsansätze auf partnerschaftlicher Ebene zwischen Waldeigentümern und Waldnutzern gefunden werden. Dieser Herausforderung begegnet der Bund mit einem partizipativ erarbeiteten Handlungsprogramm für die Jahre 2004–2015 (Waldprogramm).²⁸⁸ Im Vordergrund stehen darin die Sicherstellung der Schutzwaldleistungen, die Erhaltung der Biodiversität im Wald, der Schutz von Waldboden, Bäumen und Trinkwasser, die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Waldwirtschaft und die Stärkung der Wertschöpfungskette Holz. Als Trend steht fest, dass die steigenden Energiepreise sowie Neu- und Erweiterungsinvestitionen in der Holzindustrie die Nachfrage nach Holz ansteigen lassen werden. Dies würde die gewünschte Stärkung der Wertschöpfungskette Holz unterstützen. Für die Zukunft wichtig ist auch der Umgang mit dem zunehmenden Druck auf den Wald auf Grund des steigenden Flächenbedarfes in Siedlungs- und Agglomerationsgebieten.

Schutz und Nutzung des Waldes:

Vielfältige Aufgaben des Waldes

Erarbeitung einer Ressourcenpolitik Holz

Bewältigung neuer Herausforderungen

Umweltaussenpolitik:

Einzelne Fortschritte, aber insgesamt steigender Handlungsbedarf zur Bewältigung globaler Umweltrisiken

Verstärktes Engagement im Rahmen der Gremien der internationalen Umweltpolitik zur Problemlösung notwendig

Zunahme der entsprechenden finanziellen Verpflichtungen

Weiterentwicklung der Umweltpolitik in Europa wird durch EU geprägt

Aktive Mitgestaltung im Falle eines EU-Beitritts besser möglich

Auf internationaler Ebene konnten dank entsprechender internationaler Konventionen Verbesserungen erreicht werden.²⁸⁹ Viele Probleme sind allerdings ungelöst und werden bei trendmässiger Weiterentwicklung langfristig direkt oder indirekt beträchtliche Rückwirkungen auf die Schweiz haben. Dies gilt insbesondere für die globale Klimaänderung (→ **Klima-, Energie-, Aussenpolitik, Anhang A1**) und den globalen Verlust an biologischer Vielfalt. Vor dem Hintergrund der Globalisierungsprozesse in Wirtschaft, Wissenschaft und Technologie wird die Stärkung des internationalen Umweltregimes in Zukunft eine noch grössere Bedeutung erlangen. Die kontinuierliche Weiterentwicklung der Umweltkonventionen in den Bereichen Klima, biologische Vielfalt, Ozon, Feuchtgebiete und Chemikalien, die Schliessung bestehender Lücken im internationalen Umweltrecht (insbesondere in den Bereichen Wasser und Wald) sowie die Verankerung des Prinzips der Gleichwertigkeit der Regeln der WTO und der Umweltkonventionen stehen dabei im Vordergrund (→ **Anhang A1**). Die Schweiz kann einen sinnvollen Beitrag leisten, wenn sie ihr entsprechendes Engagement verstärkt (insbesondere im Rahmen des GEF). Langfristig wird in diesem Bereich das finanzielle Engagement deutlich erhöht werden müssen, falls im Rahmen der globalen Umweltkonventionen weitergehende Zielsetzungen und wirksame Massnahmen mit den Entwicklungsländern zusammen erreicht werden sollen (→ **Finanzpolitik**). Auf europäischer Ebene ist die Schweiz wegen des zunehmenden Standortwettbewerbs insbesondere innerhalb Europas je länger desto mehr darauf angewiesen, dass internationale Konventionen weiterentwickelt und Umweltschutzstandards international harmonisiert werden. Die EU prägt die Umweltpolitik in Europa wesentlich. Der im Jahr 2006 erfolgte Beitritt der Schweiz zur Europäischen Umweltagentur wird dazu führen, dass die Schweiz sowohl direkt bei der Entwicklung des Europäischen Umweltrechts als auch bei der Suche nach innovativen umweltpolitischen Massnahmen eine aktive Rolle in Europa spielen kann. Im Anwendungsbereich und bei der Weiterentwicklung der übrigen Abkommen Schweiz-EU, aber auch im Prozess «Umwelt für Europa» oder im Bereich der Zusammenarbeit in der ECE-UNO und des Europarats gilt es, die Handlungsspielräume zur Verwirklichung der Umweltinteressen zu nutzen. Eine umfassende Mitgestaltung der europäischen Umweltpolitik wird nur im Falle eines Beitritts zur EU möglich sein (→ **Aussenpolitik**).

Energiepolitik

Seit 1950 Verfünffachung des Energieverbrauchs:

Stabilisierter Pro-Kopf-Verbrauch, aber keine Trendwende zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Die Endenergienachfrage hat sich aufgrund des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums und aufgrund sinkender realer Energiepreise seit 1950 mehr als verfünffacht.²⁹⁰ Insbesondere der Verbrauch von Treibstoffen (→ **Verkehrspolitik**) ist stark gewachsen, nach 1950 auch jener von Elektrizität und Erdgas. Im Laufe der 1990er-Jahre hat die Endenergienachfrage um 8,5 Prozent zugenommen, von 2000 bis 2005 um 3,7 Prozent. Pro Kopf der Bevölkerung ist sie jedoch seit 1985 ungefähr stabil – dies als Folge von Effizienzsteigerungen vor allem im Gebäudesektor und durch die sinkende Energieintensität der Wirtschaft. Der Anteil der neuen erneuerbaren Energien (d. h. erneuerbare ohne Wasserkraft) am Endenergieverbrauch nahm zwischen 1990 und 2005 von 3,5 Prozent auf 4,5 Prozent zu, liegt aber immer noch sehr tief. Die Wasserkraftnutzung deckte 2005 ungefähr 10 Prozent des Bruttoenergieverbrauchs ab.

Negative Begleiterscheinungen des Energieverbrauchs:

Heutige Form des Energieverbrauchs verursacht Umweltbelastungen, Unfall- und Versorgungsrisiken

Der Ausschöpfungsgrad der Potenziale von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien ist abhängig von den Energiepreisen, den Nachfrageelastizitäten und den Substitutionsmöglichkeiten. Mit dem Anstieg der Treibstoffpreise zwischen 2004 und 2005 ist beispielsweise der Absatz von bleifreiem Benzin um 3 Prozent zurück gegangen, gleichzeitig stieg aber der Dieselsabsatz um mehr als 9 Prozent. Solange die schweizerische Endenergienachfrage zu rund 70 Prozent aus fossilen Energieträgern gedeckt wird, sind folgende Probleme damit verbunden: CO₂-Emissionen, durch den Energieverbrauch verursachte Umweltbelastungen, mit der Energieproduktion verbundene Unfallrisiken und Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen, die langfristig nicht mehr zu tragbaren Kosten zur Verfügung stehen werden und deren Vorkommen mehrheitlich in politisch instabilen Regionen liegen (→ **Anhang A1**). Die durch den Energieverbrauch bewirkten externen Kosten sind beträchtlich und führen langfristig zu volkswirtschaftlich und ökologisch suboptimalen Investitionen²⁹¹ (→ **Wirtschafts-, Klima-, Umweltpolitik**).

Die wichtigsten Einflussfaktoren auf die künftige Entwicklung des Energieverbrauchs sind das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, die Energiepreise und die künftige Ausgestaltung der Energiepolitik. Das Szenario I «Weiter wie bisher» zur Zukunft der Energienachfrage und des Energieangebots²⁹² zeigt auf, dass im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen Energie- und Klimapolitik (Energiegesetz, EnergieSchweiz, CO₂-Gesetz) der Trend steigender Endenergienachfrage ab etwa 2015 gebrochen und bis 2035 stabilisiert werden kann. Die CO₂-Emissionen nehmen bei einer gemischten Stromangebotsvariante (fossil-thermische Kraftwerke als Übergangsstrategie – anschliessend Kernenergie) in den nächsten 30 Jahren um 2,8 Prozent zu. Eine weitergehende und über 2010 hinausführende Reduktion erfordert erhebliche zusätzliche Anstrengungen. Die bisherigen energie- und klimapolitischen Instrumente wirken zusammen mit EnergieSchweiz, dem zentralen Programm zur Bündelung der energiepolitischen Massnahmen, dem bisherigen Trend entgegen. Das im CO₂-Gesetz fixierte Reduktionsziel von minus 10 Prozent bis 2010 gegenüber 1990 kann erreicht werden, sofern die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen (Einführung einer CO₂-Abgabe auf Brennstoffen, Förderung von Erdgas- und Biotreibstoffen sowie privatwirtschaftlicher Klimarappen auf Treibstoffen) zeitgerecht eingeführt und zielführend umgesetzt werden.²⁹³

Bei der Elektrizitätsversorgung zeichnet sich ab etwa 2020 eine Lücke ab, welche angebotsseitig durch die Ausserbetriebnahme der Kernkraftwerke Mühleberg und Beznau I und II sowie durch das Auslaufen von langfristigen Lieferverträgen mit Frankreich und durch eine steigende Stromnachfrage verursacht wird. Zur Deckung der drohenden Versorgungslücke ab 2020 steht die effizientere Stromverwendung an erster Stelle, gefolgt von der Förderung erneuerbarer Energieträger. Trotz den Anstrengungen des Programms EnergieSchweiz wird eine Lücke verbleiben. Diese muss durch fossile oder nukleare Energieträger, durch die Wasserkraft oder durch Stromimporte oder verstärkte Sparanstrengungen geschlossen werden. Ein wesentlicher Beitrag der Stromerzeugung aus neuen erneuerbaren Energien ist nur mit sehr weitgehenden Fördermassnahmen möglich. Die Importmöglichkeiten von «grünem Strom» sind begrenzt.

Als Zwischenschritt können Gas-Kombikraftwerke zur Schliessung der Stromversorgungslücke einen Beitrag leisten. Gas-Kombikraftwerke stossen jedoch bedeutende Mengen an CO₂ aus. Sie gefährden damit die Schweizer Kyoto-Ziele und laufen der langfristigen Klimapolitik zuwider (→ **Klima-, Umweltpolitik**). Künftige Betreiber von Gas-Kombikraftwerken werden deshalb Kompensationsmassnahmen im In- oder Ausland leisten müssen. Mit dem neuen Kernenergiegesetz (seit dem 1. Februar 2005 in Kraft) besteht eine umfassende gesetzliche Regelung für die weitere Nutzung der Kernenergie. Die Bundesbehörden haben nun unter anderem den Auftrag, die Realisierbarkeit der Option Kernenergie unter Berücksichtigung aller Risiken (politische, finanzielle, technische usw.) vertieft zu prüfen. Die neue Gesetzgebung regelt zudem die nukleare Entsorgung und gibt den Bundesbehörden die nötigen Kompetenzen und Instrumente. In diesem Bereich hat der Bundesrat am 28. Juni 2006 festgestellt, dass der noch ausstehende Entsorgungsnachweis für die hochaktiven Abfälle erbracht ist. Die nächste vordringliche Aufgabe besteht darin, im Rahmen des Sachplans «Geologische Tiefenlager» Standorte für derartige Lager zu evaluieren und festzulegen (→ **Raumordnungspolitik**).

Durch die beabsichtigte Öffnung bzw. Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes in Europa ist ein Konzentrations- und Internationalisierungsprozess der Elektrizitätsversorgungsunternehmen zu erwarten, der auf der Ebene der Überlandwerke bereits im Gang ist. Es ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung weiter voranschreiten wird. Investitionsentscheide werden in Zukunft vermehrt europäisch optimiert und vorwiegend nach Wirtschaftlichkeitskriterien beurteilt werden. Nach der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes im Jahr 2002 hat der Bundesrat beschlossen, aufgrund weiterhin bestehender Probleme einen neuen Anlauf mit einem Stromversorgungsgesetz zu machen. Die weitgehend unregulierten grenzüberschreitenden Stromlieferungen bei Netzkapazitätsengpässen, Rechtsunsicherheit für Investitionen in die Stromnetze und die Stromerzeugung in der Schweiz, intransparente Versorgungseffizienz und Versorgungssicherheit, fehlende Transparenz bei den Netzkosten, Netznutzungsentgelten und Stromtarifen, fehlender diskriminierungsfreier Netzzugang, unregelmässige anrechenbare Kosten für die Netze erfordern gesetzliche Rahmenbedingungen. Die jederzeitige Gewährleistung einer hohen

Energieverbrauch bis 2035:

Stabilisierung des Endenergieverbrauchs bis 2035 bei einer Fortführung der heutigen Politik

Zukünftige Stromversorgung:

Zunehmende Lücke ab etwa 2020

Option Kernenergie weiterhin offen, Lösung für die Entsorgung der radioaktiven Abfälle ist vordringlich

Elektrizitätsmarkt:

Liberalisiertes europäisches Umfeld

Internationalisierungs- und Konzentrationsprozess im europäischen Elektrizitätsmarkt

Stromversorgungsgesetz soll wichtige Probleme lösen

Versorgungssicherheit nur im europäischen Verbundsystem sinnvoll definierbar

Leitungsnetz auf Basis des Sachplans Übertragungsleitungen (SÜL) weiterentwickeln

Stärkung der Wasserkraft und erneuerbarer Elektrizität erforderlich

Versorgungssicherheit und der Grundversorgung stehen dabei im Vordergrund. Von besonderer Bedeutung werden künftige Rahmenbedingungen zur Förderung aus erneuerbarer Energie produzierter Elektrizität sein. Wichtig ist auch, dass die Versorgungsunternehmen in einem liberalisierten Umfeld ihre Veränderungsprozesse (beispielsweise Einführung von nach Netz- und Marktaktivitäten getrennten Kostenrechnungen, verstärkte Kundenorientierung, Pflege der Kernkompetenzen, Zukunftsinvestitionen usw.) weiterführen. Im Zusammenhang mit der europäischen Marktöffnung haben sich auch die Rahmenbedingungen für die Zielsetzung der Versorgungssicherheit im Elektrizitätsbereich geändert. Die Internationalisierung der Stromversorgung, die vermehrt auch grenzüberschreitend im europäischen Netz möglich ist, wird mittelfristig weiter zunehmen. Ein strategisches Übertragungsleitungsnetz wird zu definieren sein, welches prioritär auszubauen ist. Die planerische Grundlage dafür wird der Sachplan Übertragungsleitungen (SÜL) bilden. Zu prüfen wird auch sein, wie in einem europäischen Umfeld mit erhöhtem Wettbewerb die Stellung der einheimischen Wasserkraftwerke und der übrigen erneuerbaren Energien gestärkt werden kann.²⁹⁴

Erdgasmarkt:

Frage der Öffnung stellt sich aufgrund Entwicklung in der EU

Problemdruck geringer als bei Elektrizität

Zugang Dritter zum Hochdruckgasnetz schon gewährleistet

Versorgungssicherheit als dringende Aufgabe

Die Bedeutung des Erdgases für die Energieversorgung wird weiter zunehmen. In der EU wird neben dem Strommarkt auch der Erdgasmarkt liberalisiert,²⁹⁵ und es stellt sich angesichts des Zusammenwachsens der europäischen Strom- und Gasindustrie und der engen Einbindung der schweizerischen Erdgasindustrie in die europäische Versorgung die Frage einer Neuordnung des Gasmarktes. Der Problemdruck ist weniger ausgeprägt als beim Strommarkt, weil zwischen Erdöl und Erdgas schon ein gewisser Wettbewerb zur Wärmeversorgung besteht und weil die Schweiz für Erdgas und Erdöl ein Importland ist. Darüber hinaus hat die Gasindustrie gemäss Vorschrift des Rohrleitungsgesetzes²⁹⁶ eine Vereinbarung unterzeichnet, welche den Zugang zum Hochdruckgasnetz vereinheitlicht und vereinfacht. Basierend darauf werden seit 2001 Transportkapazitäten durch die Schweiz vermarktet. Die Entwicklung des in- und ausländischen Erdgasmarktes muss genau beobachtet werden. Falls die Vereinbarungen der Gaswirtschaft zu wenig Wirksamkeit zeigen, wird man wieder eine neue gesetzliche Regelung in Betracht ziehen müssen. Höhere Priorität als die Liberalisierung hat für die Kunden jedoch auch hier die Versorgungssicherheit. Es sind Regelungen zu suchen, welche wichtige Elemente der EU-Versorgungssicherheitskonzepte auch für die Schweiz nutzbar machen und eine Diskriminierung schweizerischer Konsumenten durch Dekrete einzelner EU-Länder verhindern.

Energiopolitischer Handlungsbedarf 1:

Mischstrategien stehen im Vordergrund, um die ab etwa 2020 drohende Stromversorgungslücke zu füllen

Rahmenbedingungen müssen entsprechend angepasst werden

Ziele im Bereich CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen bei Umsetzung beabsichtigter Politik erreichbar

Zusätzliche Anstrengungen zur Zielerreichung notwendig: Stabilisierung des Elektrizitätsverbrauchs, Senkung des Treibstoffverbrauchs sowie des Wärmebedarfs und Förderung erneuerbarer Energien

Beträchtliches energiepölitisches Konfliktpotenzial enthält die immer drängendere Frage, wie die ab ca. 2020 entstehende Lücke in der schweizerischen Stromversorgung geschlossen werden soll. Ob, und ab welchem Zeitpunkt, dafür neue Kernkraftwerke in Betracht gezogen werden können, ist offen. Noch ausstehend ist ebenfalls ein Grundsatzentscheid zu den Rahmenbedingungen für fossil-thermische Kraftwerke in der Schweiz. Die Nutzung der Wasserkraft und der anderen erneuerbaren Energien kann nur ausgebaut werden, wenn günstige Bedingungen geschaffen werden. Aus heutiger Sicht steht eine Mischstrategie mit mehreren Optionen im Vordergrund. Sie garantiert, dass die Stromproduktionsanlagen politisch realisierbar sind, zum richtigen Zeitpunkt bereit stehen und wirtschaftlich sind. Bei einer allfälligen Verlängerung der Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Mühleberg (Bewilligung bis 31. Dezember 2012 befristet) müssen die entsprechenden Verfahren bald eingeleitet werden. Es steht ebenfalls die Totalrevision des Kernenergiehaftpflichtgesetzes an, bei der die heutige Deckungssumme von einer Mrd. Schweizer Franken massgeblich erhöht werden soll. Das im Sachplan «Geologische Tiefenlager» vorgezeichnete und ab Mitte 2007 beginnende Auswahlverfahren für geeignete Standorte wird zu breiten und kontroversen Diskussionen in den betroffenen Regionen führen (→ **Raumordnungspolitik**). Die Durchführung dieses Auswahlverfahrens ist eine anspruchsvolle, aufwändige und heikle Aufgabe, die an alle Beteiligten und insbesondere an das federführende Bundesamt für Energie hohe Anforderungen stellt. Die mittelfristigen Ziele im Bereich der CO₂-Emissionen aus fossilen Brennstoffen sind bei einer zielgemässen Umsetzung der vom Bundesrat beabsichtigten Politik bis 2010 knapp erreichbar. Zur Erreichung von ambitionierteren Zielen, wie sie für die Post-Kyoto-Zeit ab 2012 zu erwarten sind, werden die energie- und klimapolitischen Massnahmen zu verstärken sein. Das Problem der langfristigen Zielerreichung würde durch den Zubau von fossil-thermischen Kraftwerken noch verschärft (→ **Klimapolitik**). Vor

allem beim Elektrizitäts- und Treibstoffverbrauch und den erneuerbaren Energien besteht Handlungsbedarf. Das Energiegesetz ermöglicht keine breit wirkenden Lenkungsabgaben. Denkbar ist eine kostendeckende Einspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energieträgern. Marktwirtschaftliche Instrumente sind nur in einzelnen Bereichen subsidiär vorgesehen.²⁹⁷ Für die Finanzierung von Fördermassnahmen im Gebäudebereich und für erneuerbare Energien ermöglicht das Energiegesetz die Entrichtung von Globalbeiträgen an die Kantone mit eigenem Förderprogramm. Ohne langfristig gesicherte Finanzmittel bleiben die Möglichkeiten von Fördermassnahmen beschränkt, was insbesondere die Zielerreichung im Bereich der Gebäudesanierungen in Frage stellt (→ **Finanzpolitik**). Der Fächer, welcher unter dem Handlungsbedarf 1 aufgespannt wird, macht deutlich, dass eine Gesamtenergiediskussion dringend notwendig ist.

Die heutigen energiepolitischen Entscheide werden grosse Auswirkungen insbesondere auf die langfristigen Energieverbrauchsentwicklungen haben. Insgesamt würde bei einer langfristigen Fortführung der heutigen Energiepolitik der Verbrauch fossiler Energieträger bis 2035 nur leicht unter dem heutigen Niveau liegen bzw. weiter ansteigen (im Falle eines Einsatzes fossil-thermischer Kraftwerke), der Elektrizitätsverbrauch würde kontinuierlich zunehmen und nur im Falle einer langfristigen Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums oder bei starken Strukturänderungen allmählich stabilisiert werden können. Der Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Energieverbrauch würde auch langfristig unter 20 Prozent liegen. Negative Begleiterscheinungen des heutigen Energieverbrauchs wie CO₂-Emissionen, Versorgungs- und Unfallrisiken würden auf hohem Niveau bestehen bleiben, und die CO₂-Emissionen würden die Klimaveränderungen beschleunigen²⁹⁸ (→ **Klimapolitik, Anhang A1**). Wie Berechnungen im Rahmen der Energieperspektiven des Bundes zeigen, wäre auch unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Ölpreiskrise für eine langfristige Annäherung an den notwendigen Absenkungspfad der Treibhausgas-Emissionen eine deutlich stärkere Energiepolitik als bisher notwendig. Insbesondere wären die Lancierung von Förderprogrammen für rationelle Energienutzung und erneuerbare Energien, die Einführung von hohen Lenkungsabgaben auf den gesamten Energieverbrauch sowie verbindliche oder verschärfte Verbrauchsstandards für Gebäude, Geräte, Anlagen und Fahrzeuge nötig. Dazu gehört die langfristige Herausforderung, vor allem bei der Raumheizung und Warmwasserproduktion in Gebäuden vom Verbrauch fossiler Brennstoffe wegzukommen. Im Treibstoffsektor können biogene Treib- und Brennstoffe im internationalen Rahmen eine wachsende Rolle spielen.²⁹⁹ Eine solche Politik müsste international abgestimmt eingeführt und mit flankierenden Massnahmen wie Förderung von Forschung und Entwicklung und verstärkten Vorschriften ergänzt werden, um die erwünschte Abschwächung der Klimaveränderungen erreichen zu können.³⁰⁰ Eine solche energiepolitische Neuausrichtung könnte die Ausgangslage der Schweiz für ein verstärktes internationales Engagement verbessern (→ **Umwelt-, Klima-, Aussenpolitik**). Das Programm EnergieSchweiz und die Instrumente des Energie- und CO₂-Gesetzes bilden die Grundlage für die heutige Energie- und Klimapolitik zu Gunsten einer nachhaltigen und klimaverträglichen Energieversorgung. Die Weiterentwicklung der politischen Instrumente und griffiger Massnahmen ist im Hinblick auf weitere Reduktionsziele für die Zeit nach 2010, die der Bundesrat gemäss CO₂-Gesetz dem Parlament rechtzeitig unterbreiten muss, voranzutreiben.³⁰¹

Lenkungsabgaben auf nichterneuerbaren Energieträgern und Strom gewinnen vor diesem Hintergrund stark an Bedeutung.³⁰² Eine Steuerreform würde die Anreize hin zu einer nachhaltigen Energienutzung wesentlich verstärken. Die Techniken für eine energieeffiziente Gesellschaft sind vorhanden. Lenkungsabgaben sind generell wirksamer und kostengünstiger als Subventionen und Vorschriften.³⁰³ Das Ziel der aufkommensneutralen Verlagerung der Steuerbelastung von der Arbeit zur Energie ist deshalb von zunehmender energie- und klimapolitischer Bedeutung³⁰⁴ (→ **Klima-, Finanzpolitik**).

Energiepolitischer Handlungsbedarf 2:

Ohne eingriffsstärkere Energiepolitik langfristig keine deutliche Reduktion des Energieverbrauchs und der CO₂-Emissionen und geringe Steigerung der erneuerbaren Energien zu erwarten

EnergieSchweiz und Instrumente des Energie- und CO₂-Gesetzes als Grundlage für Weiterentwicklung der Energie- und Klimapolitik

Fiskalische Anreize zur Ressourcenschonung:

Bietet Chancen der Neuausrichtung Richtung nachhaltiger Energienutzung

«Grundzüge der
Raumordnung Schweiz»:

Nach wie vor gültiger
Orientierungsrahmen

Ziel nachhaltige
Raumentwicklung

Weiterentwicklung zu einem
«Raumkonzept Schweiz»

Die nach wie vor gültigen Ziele der schweizerischen Raumordnungspolitik legte der Bundesrat 1996 in seinem Bericht «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» dar.³⁰⁵ Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung zu einem «Raumkonzept Schweiz» wurden 2006 gemeinsame Arbeiten von Bund, Kantonen und Städten an die Hand genommen. Im Zentrum der «Grundzüge» steht die Leitidee des vernetzten Systems von städtischen und ländlichen Räumen. Eine kompakte Siedlungsentwicklung soll die effiziente Verwendung von Energie und anderen natürlichen Ressourcen sowie eine kostengünstige Infrastrukturausstattung gewährleisten. Durch eine hervorragende Vernetzung der Städte und der ländlichen Regionen sollen die wirtschaftlichen Potenziale der verschiedenen Teilräume vermehrt gebündelt und Synergien nutzbar gemacht werden. Gleichzeitig sollen die für das mehrsprachige und föderalistische Land wichtige polyzentrische Siedlungsstruktur erhalten und der Landschaftsraum vor weiterer Zersiedlung bewahrt werden. Die «Grundzüge» sollen damit zum allgemeinen Oberziel der Nachhaltigen Entwicklung (→ **Nachhaltige Entwicklung**) beitragen und stimmen mit den übergeordneten Zielvorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung in Europa, die sich an einer polyzentrischen Raumentwicklung orientieren, überein.³⁰⁶

Trendentwicklungen:

weiterhin ungebrochen und
teilweise im Widerspruch zu
den Zielen der Grundzüge

Die faktische Raumentwicklung widerspricht teilweise diesen Zielen. Zahlreiche für die Raumordnungspolitik³⁰⁷ relevante Entwicklungstrends verlaufen weiterhin ungebrochen. Der räumliche Strukturwandel führt zu einer Konzentration des wirtschaftlichen Geschehens auf wenige Grossagglomerationen, was die funktionale Entmischung in den grosstädtischen Räumen verstärkt. Dadurch steigt die Bedeutung der Städte und Agglomerationen als Wirtschafts- und Innovationsmotoren (→ **Wirtschaftspolitik**), aber auch die damit verbundenen sozialen Problemstellungen werden komplexer. Parallel dazu nimmt die besiedelte Fläche immer noch stärker zu als die Bevölkerung. Das anhaltende Wachstum der Siedlungsfläche pro Kopf der Wohnbevölkerung äussert sich in einem Wachstum der Siedlungsgebiete und einer fortschreitenden Zersiedelung der Landschaft (→ **Umweltpolitik**) und erschwert eine ressourcenschonende Organisation des Verkehrs (→ **Verkehrspolitik**) sowie die Erhaltung und Weiterentwicklung urbaner Qualität. Dadurch ergeben sich Nachteile im internationalen Standortwettbewerb (→ **Wirtschaftspolitik**).

Verstädterung:

Schreitet ungebremst voran

Die aktuelle räumliche Entwicklung der Schweiz charakterisiert sich – ähnlich wie in den meisten Ländern der EU³⁰⁸ – durch einen weiter voranschreitenden Verstädterungsprozess. In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die Lebensweisen und damit die Siedlungsformen in der Schweiz entscheidend verändert. Rund drei Viertel der Schweizerinnen und Schweizer leben heute in städtischen Gebieten. Diese Agglomerationen erstrecken sich von den Kernstädten bis weit ins Umland hinaus. Umgeben sind die Kernstädte von Agglomerationsgemeinden mit ausgedehnten Einfamilienhaussiedlungen, unstrukturierten Industrie- und Gewerbezone, Einkaufszentren und Erlebnisparks. In den Agglomerationen konzentriert sich die wirtschaftliche Tätigkeit: 82 Prozent aller Arbeitsplätze sind hier angesiedelt. Die 50 Agglomerationen und 5 Einzelstädte der Schweiz nehmen einen Viertel der Landesfläche ein und umfassen 979 oder einen Drittel aller Gemeinden. Die Agglomerationen sind in den letzten Jahrzehnten flächenmässig schneller gewachsen als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung und haben sich zunehmend in die ehemals ländlichen Gebiete ausgedehnt. Weite Gebiete haben dadurch ihren ländlichen Charakter verloren, ohne aber städtische Qualitäten zu gewinnen.³⁰⁹

**Funktionalräume
entstehen:**

2–3 Funktionalräume
dominieren

Im Zuge dieser Entwicklung dehnen sich nicht nur Einzelagglomerationen aus, diese vernetzen sich zusehends, und es bilden sich funktionale Räume³¹⁰ heraus, die immer mehr auch die Kantons- und Landesgrenzen überschreiten (Funktionalräume um Zürich, Genf, Basel, Bodensee, Tessin/Lombardei). Heute bestimmen drei Funktionalräume (Zürich, Basel, Genf/Lausanne) weitgehend die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz (→ **Wirtschaftspolitik**). Hingegen schreitet die institutionelle Formierung nationaler (zum Beispiel Espace Mittelland) wie auch grenzüberschreitender Regionen (Trinationale Metropolitanregion Basel, grenzüberschreitende Agglomeration Genf, Regio Insubrica) unterschiedlich, insgesamt aber eher langsam voran (→ **Verfassung und Institutionen**).

Innerhalb der (Gross-)Agglomerationen verstärkt sich die soziale und funktionale Entmischung. Die räumliche Trennung von Wohnen, Arbeiten und Freizeitaktivitäten hat sich in den letzten Jahrzehnten verstärkt. 2005 befanden sich 55 Prozent der Arbeitsplätze sämtlicher Agglomerationen in den Kernstädten,³¹¹ während deren Bevölkerung lediglich 38 Prozent der Bevölkerung der Agglomerationen ausmachte. Die Trennung von Wohn- und Arbeitsort liess die Pendlerströme anschwellen: Der Pendlersaldo der Kernstädte stieg zwischen 1970 und 2000 laufend an. Allerdings findet seit den Achtzigerjahren auch eine Verlagerung von Arbeitsplätzen aus den Kernstädten in die Gemeinden des ersten Agglomerationsgürtels statt, was wiederum neue Pendlerströme zur Folge hat, die durch den öffentlichen Verkehr schwieriger zu bewältigen sind. Junge Familien lassen sich vorzugsweise in den Gemeinden am Rande der Agglomerationen nieder, da diese ihnen preisgünstige Wohnungen und eine höhere Umweltqualität bieten. In den Kernstädten – bei grösseren Agglomerationen auch im ersten Agglomerationsgürtel – sammeln sich dagegen sozial schwächere Bevölkerungsgruppen (Arme, Alte, Ausländer, Arbeitslose usw.), denen die Anonymität und das vergleichsweise gut ausgebaute Angebot an sozialen Dienstleistungen entgegenkommen³¹² (→ **Soziale Sicherheit und Sozialpolitik**). In jüngster Zeit ist allerdings das Wohnen im Zentrum vor allem für junge, gut verdienende und ungebundene Berufsleute wieder attraktiv geworden. Dieser Trend zur Reurbanisierung zeigt sich beispielsweise bei Umnutzungen alter Industriequartiere oder bei der Aufwertung bahnnaher Areale. Die Quartierentwicklung muss unter anderem auf die Verhinderung von Segregation abzielen. Dies ist ein wichtiges Anliegen aus Sicht der Integration (→ **Herausforderungen 2007–2011**).

Agglomerationsprobleme:
Soziale und funktionale Segregation akzentuiert sich
Überlasteter Agglomerationsverkehr
Aber auch Revitalisierungen erkennbar

Der Verstädterungsprozess, verbunden mit den generellen wirtschaftlichen und demografischen Entwicklungen, beeinflusst auch den Flächen- und Landschaftsverbrauch. Die Siedlungen der Schweiz dehnen sich auf einer Fläche von rund 280 000 Hektaren aus. Dies entspricht knapp 7 Prozent der Landesfläche. Davon entfällt die Hälfte auf Gebäude und ihren Umschwung und etwa ein Drittel auf Verkehrsflächen. In den letzten zwei Jahrzehnten haben sich die Siedlungsflächen – hauptsächlich auf Kosten der Landwirtschaftsfläche – unaufhaltsam ausgedehnt (→ **Agrarpolitik**). Der Zuwachs beträgt weiterhin annähernd einen Quadratmeter pro Sekunde.³¹³ Ein Drittel der neuen Siedlungsflächen diente dem Bau von Einfamilienhäusern. Die rechtsgültigen Bauzonen umfassen zurzeit eine Fläche von 220 000 Hektaren (ohne Verkehrsflächen). Davon sind fast drei Viertel weitgehend überbaut. Auf den 60 000 Hektaren noch nicht überbauter Bauzonen könnte Lebens- und Wohnraum für rund 2,5 Mio. Menschen erstellt werden. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl liegen die grössten Bauzonenreserven im ländlichen Raum, insbesondere in den touristischen Gemeinden. Es stellt sich damit grundsätzlich die Frage, ob sich die Bauzonenreserven an jenen Orten befinden, wo der Baubedarf am grössten sein wird und das Siedlungswachstum als zweckmässig erachtet wird. Auch in den bereits überbauten Gebieten schlummern erhebliche Nutzungsreserven. Im Kanton Zürich beispielsweise wird je nach Region lediglich gut die Hälfte der möglichen Ausnützung auch tatsächlich realisiert. Allein in den ehemals industriell-gewerblich genutzten, heute brachliegenden Liegenschaften befinden sich Nutzungsreserven von schweizweit 15,6 Mio. m², was der Siedlungsfläche der Stadt Genf entspricht. Rund eine halbe Million Menschen wohnen in Gebieten ausserhalb der Bauzone, wo sich das Siedlungsgebiet auf etwa 105 000 ha ausdehnt. Trotz der gesetzlichen Einschränkungen ist die Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone bedeutend. Von den im Jahre 2002 projektierten Bauten betrafen etwa 13 Prozent Vorhaben in Gebieten ausserhalb der Bauzone.

Flächenverbrauch und Zersiedelung:
Gehen unvermindert weiter

Mit der Ausdehnung der Agglomerationen verändert sich auch die Grösse des ländlichen Raumes. Er erstreckt sich heute über eine Fläche von 31 000 km² (77 Prozent der Landesfläche). Gehörten 1970 noch 2521 Gemeinden zum ländlichen Raum, in denen 42 Prozent der Gesamtbevölkerung wohnten (2,7 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner), so waren es im Jahre 2005 noch 1815 oder knapp zwei Drittel aller Gemeinden mit 27 Prozent der Bevölkerung. Der ländliche Raum bleibt ein Lebens- und Wirtschaftsraum, in dem 2,0 Mio. Menschen wohnen und 670 000 arbeiten (Stand 2005, ohne Primärsektor). Im ländlichen Raum finden sich nebst dem Grossteil der landwirtschaftlichen Betriebe viele kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die im industriell-gewerblichen Sektor oder im Dienstleistungsbereich tätig sind (→ **Wirtschaftspolitik**). Der ländliche Raum spielt ausserdem eine sehr wichtige Rolle für Erholung, Freizeit und Tourismus

Ländlicher Raum:
Bleibt wichtiger Lebens- und Wirtschaftsraum
Für Nachhaltige Entwicklung unverzichtbare Raumfunktionen

sowie für den ökologischen Ausgleich und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Diese Funktionen sind zwar wenig lukrativ, für die Nachhaltige Entwicklung des Landes jedoch unentbehrlich.

Der ländliche Raum ist sehr heterogen, entsprechend sind die Herausforderungen und Strategieansätze unterschiedlich. Für den Raum im Umfeld der Agglomerationen, den periurbanen ländlichen Raum, stehen die Einschränkung der Zersiedelung und die Erhaltung unbebauter, multifunktionaler Landschaften im Vordergrund. Bei den alpinen Tourismuszentren geht es um einen Balanceakt zwischen der marktgerechten Erneuerung der Infrastrukturen und der Erhaltung des Kapitals Landschaft, wobei auch die Kontrolle der Zweitwohnungen wichtig ist. Bei den peripheren ländlichen Räumen schliesslich wird der Konsolidierung der ländlichen Zentren und Kleinzentren grosse Bedeutung eingeräumt. Mit einer restrukturierten Infrastruktur- und Dienstleistungsausstattung sowie Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sollen sie aufs dünn besiedelte Umland ausstrahlen und damit zu dessen Überlebensfähigkeit beitragen. Angesichts der aktuellen Tendenzen ist nicht ganz von der Hand zu weisen, dass einzelne Dörfer und Siedlungen sich entvölkern. Diese Möglichkeit darf nicht länger aus der politischen Diskussion verdrängt werden, wenn auch in absehbarer Zeit kaum mit grösseren Entleerungen zu rechnen ist.

Regionalentwicklung:

Zunahme interkantonaler Disparitäten

Massgebende Entwicklungen bezüglich:

Die demografischen und makroökonomischen Rahmendaten haben sich in den ländlichen Gebieten ab Mitte der Neunzigerjahre gegenüber der übrigen Schweiz wieder deutlich verändert. Insbesondere ist die wirtschaftliche Dynamik im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt zurückgegangen. Verschiedene Faktoren trugen zu dieser Entwicklung bei:

... Bevölkerung und Arbeitsplätzen ...

Das Bevölkerungswachstum der Schweiz lag zwischen 1990 und 2000 mit 5,9 Prozent nur unwesentlich unter dem 8 Prozent-Wert der 1980er-Jahre, verlief jedoch insgesamt nicht homogen: Die Einwohnerzahlen zeigen anfänglich ein überdurchschnittliches Wachstum in den ruralen Kantonen.³¹⁴ Ab 1998 kam es zu einem Trendbruch mit einem zentralisierten Wachstum in den Agglomerationen. Seither verläuft die Entwicklung im ländlichen Raum erstmals seit den 1970er-Jahren wieder langsamer als in den städtischen Gebieten. Allerdings sind die jährlichen Wachstumsraten in Stadt und Land seit 2003 wegen des sich abschwächenden Wachstums im städtischen Raum nahezu identisch. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei den Arbeitsplätzen. In den 1980er-Jahren profitierten alle Kantone von einer positiven Beschäftigungsentwicklung, die ländlichen Kantone meist mehr als die städtischen. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist das Arbeitsplatzwachstum in den ruralen Gebieten wieder tiefer als in den urbanen.

... Branchenstruktur ...

Die Branchenstruktur hat massgeblichen Einfluss auf das Bruttoinlandprodukt (BIP) einer Region (→ **Wirtschaftspolitik**). In urbanen Räumen führt die Konzentration wertschöpfungs- und innovationsstarker Branchen zu einem überdurchschnittlichen BIP, aber auch zu einem hohen Lohn- und Qualifikationsniveau der Beschäftigten und zu einer Ballung wirtschaftlicher und politischer Entscheidungsfunktionen (→ **Verfassung und Institutionen**). Diese Entwicklung hat sich in den letzten 10 Jahren deutlich akzentuiert und dürfte gemäss aktuellen Szenarien weiter anhalten.³¹⁵

... Wirtschaftswachstum und Volkseinkommen

Obschon die Schweiz zu den reichsten Ländern der Welt gehört, wird sie aufgrund des seit längerem relativ schwachen Wirtschaftswachstums von anderen Ländern rasch eingeholt (→ **Wirtschaftspolitik**). Was sich auf nationaler Ebene feststellen lässt, akzentuiert sich auf regionalem Niveau: Einige Schweizer Regionen haben ihren BIP-Vorsprung gegenüber ihren angrenzenden ausländischen Regionen in den vergangenen Jahren bereits verloren.³¹⁶ Auch zwischen den Schweizer Regionen besteht teilweise ein beträchtliches Gefälle in Bezug auf die BIP-Entwicklung. Das Volkseinkommen der Kantone als Indikator für die räumliche Einkommensverteilung zeigt ebenfalls ein zunehmendes Gefälle von agglomerationsnahen zu periphereren Kantonen. Etliche Innerschweizer und Ostschweizer Kantone sowie die Grossräume Basel und Genf-Waadt konnten in den letzten zehn Jahren an Terrain gewinnen, eine Entwicklung, die bereits seit Mitte der 1970er-Jahre anhält. Vor diesem Hintergrund wird auch die Innovationsfähigkeit der Regionen immer wichtiger. Das heisst, sie müssen in der Lage sein, neues Know-how und neue Technologien zu suchen, zu absorbieren und ihren spezifischen Bedürfnissen

anzupassen sowie durch die Entwicklung spezifischer Lösungsansätze wieder neue marktfähige Angebote zu schaffen. In den kommenden Jahren, in denen auf nationaler Ebene beträchtliche Investitionen ins Bildungs- und Innovationssystem getätigt werden sollen, um den festgestellten Produktivitätsrückstand aufzuholen, werden sich dabei vor allem Nachteile für Regionen mit einer ungenügenden «kritischen Masse» ergeben (→ **Wirtschafts-, Bildungs-, Forschungspolitik**).

Die beschriebenen Entwicklungstrends weichen von den Zielen einer nachhaltigen Raumentwicklung, wie sie in den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» dargelegt sind, ab. Dieser Zielrahmen wird aufgrund der aktuellen Trends und Herausforderungen von Bund, Kantonen und Städten gemeinsam zu einem «Raumkonzept Schweiz» weiterentwickelt und dabei noch stärker auf die Anforderungen der Nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet werden (→ **Nachhaltige Entwicklung**). Die Anstrengungen auf den bereits angesprochenen Gebieten der Agglomerationspolitik, Raumplanung und Regionalpolitik sind zu intensivieren. Neben den eigenen Instrumenten dieser Politikfelder ist auch die Querschnitts- und Koordinationsfunktion der Raumordnungspolitik deutlich zu stärken.

Innerhalb der Agglomerationen übernehmen die Kernstädte vielfältige Aufgaben für die gesamte Agglomeration, ohne dass sie dafür in ausreichendem Masse entschädigt werden. Andererseits haben Agglomerationsgemeinden, die sich an der Finanzierung der Zentrumslasten beteiligen, kaum Einfluss auf Entscheide der Kernstadt. Zwar wurden teilweise neue Gremien geschaffen, um die gemeindeübergreifenden Herausforderungen zu bewältigen. Die bestehenden Defizite in der Zusammenarbeit lassen sich damit aber nur begrenzt beheben. Seit 2001 betreibt der Bund deshalb eine aktivere Agglomerationspolitik mit dem Ziel, die Koordination und die Zusammenarbeit in den Agglomerationen zu stärken.³¹⁷ Im Rahmen der Agglomerationspolitik will der Bund erstens seine Politiken in ihren Auswirkungen auf Städte und Agglomerationen besser koordinieren, zweitens die vertikale Zusammenarbeit mit Kantonen und Städten im Rahmen der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) verstärken, drittens die horizontale Zusammenarbeit in den Agglomerationen verbessern, und viertens die Einbindung der Schweizer Städte ins europäische Städtenetz weiter aufwerten. Um diese Ziele umzusetzen, stehen mittelfristig die Instrumente «Agglomerationsprogramm» sowie «Modellvorhaben» im Vordergrund. Zentral ist auch die Verknüpfung mit dem Agglomerationsverkehr (→ **Verkehrspolitik**). Mit der Schaffung einer Verfassungsgrundlage für den Agglomerationsverkehr im Jahr 2004 im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen und der – im Jahr 2006 anlässlich der Beschlussfassung zum Infrastrukturfonds erfolgten – Bindung entsprechender Finanzflüsse an die Voraussetzung der Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen, hat die Agglomerationspolitik wichtige Impulse erhalten, die in den kommenden Jahren zielgerichtet weiterzuverfolgen gilt.

Um den ungünstigen Entwicklungen bei Flächenverbrauch und Zersiedlung entgegen zu treten, sind Verbesserungen beim Instrumentarium notwendig. Der Raumentwicklungsbericht 2005³¹⁸ formulierte zahlreiche Reformvorschläge, wie z. B.: die Förderung oder Schaffung finanzieller Anreize wie Abschöpfung von durch Planungen geschaffenen Mehrwerten, marktwirtschaftliche Instrumente (z. B. Flächennutzungszertifikate) oder finanzielle Sanktionen bei Nichteinhaltung von Verpflichtungen; die Überprüfung der Raumplanungsinstrumente, insbesondere höhere Anforderungen an die kantonalen Richtpläne hinsichtlich Siedlungsentwicklung, Kontingentierung von Bauzonen oder Siedlungsflächen, Überprüfung und Redimensionierung von Bauzonen, Berücksichtigung der Naturgefahren; die bessere Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr, z. B. durch neue Erschliessungsbestimmungen und höhere Anforderungen an Siedlungsgebiete, die den Anschluss an den öffentlichen Verkehr als Bedingung voraussetzen; die Förderung einer Siedlungsentwicklung nach innen, z. B. durch Einführung von Bestimmungen über Mindestausnutzung.

Von zentraler Bedeutung für die Wahrung des interregionalen Ausgleichs sind der 2004 beschlossene neue Finanzausgleich³¹⁹ sowie die vom Bund zu tragende Mitverantwortung für die Grundversorgungsleistungen in den Regionen. Dies erlaubt der künftigen Regionalpolitik im engeren Sinne, sich komplementär dazu als regionale Strukturpolitik des Bundes zu positionieren und sich entsprechend nach neuen Zielen und Strategien auszu-

Handlungsbedarf:

Bleibt akut
«Raumkonzept Schweiz» verbindlich auf Anforderungen der Nachhaltigen Entwicklung ausrichten

Agglomerationspolitik:

Weiterführung des eingeleiteten Engagements des Bundes

Siedlungs- und Bodenpolitik:

Stärkung vordringlich

Neue Regionalpolitik:

Steigerung der Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit

Regionale Strukturpolitik des Bundes
Abstimmung mit Raumplanung und Nachhaltiger Entwicklung

richten. Die Neue Regionalpolitik zielt auf die Stärkung der regionalen Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit, um so einen Beitrag zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum zu leisten. Durch die Verbesserung regionaler Standortfaktoren sollen Wachstumsimpulse ausgelöst werden (→ **Wirtschaftspolitik**). Weiter sollen die Regionen institutionell befähigt werden, Standortchwächen und die damit zusammenhängende, ungenügende regionale Wertschöpfung zu überwinden. Neben wirtschaftsbezogenen Infrastruktureinrichtungen erlangen dabei weiche Standortfaktoren wie das Verhalten der Institutionen gegenüber der Wirtschaft, der Zugang zu Wissen sowie die Unternehmensnetzwerke immer grössere Bedeutung. Das Ziel der Neuen Regionalpolitik soll anhand von drei strategischen Ausrichtungen erreicht werden. Im Vordergrund steht die Förderung von Initiativen, Programmen und Projekten zur Stärkung der Innovationskraft, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der Regionen. Die zwei anderen Ausrichtungen unterstützen und flankieren diese Hauptstossrichtung. Sie umfassen die Stärkung der Kooperation und die Nutzung von Synergien zwischen Regionalpolitik und raumwirksamen Sektorpolitiken des Bundes, sowie den Aufbau und Betrieb eines integralen Wissenssystems über die Regionalentwicklung, die Aus- und Weiterbildung für regionale Akteure und die systematische Evaluation der Wirksamkeit. Die Neuausrichtung der Regionalpolitik soll gemäss den Vorstellungen des Bundesrates³²⁰ in enger Abstimmung mit der Raumplanung erfolgen, um gemeinsam die übergeordneten Ziele der Raumordnungspolitik zu verfolgen. Dazu gehören auch die Anforderungen der Nachhaltigen Entwicklung, welche im Umsetzungsprozess zum Tragen kommen (→ **Nachhaltige Entwicklung**).

2.5 Aussenpolitik

Bilaterale, multilaterale und sektorielle Aussenpolitik

Dynamisches internationales Umfeld:

Zunehmende Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik und erhöhte Bedeutung der Aussenpolitik

Bilaterale, multilaterale und sektorielle Dimension des internationalen Umfelds

Die aussenpolitischen Herausforderungen der Schweiz werden sich aufgrund des dynamischen und mit grossen Unsicherheiten behafteten internationalen Umfeldes (→ **Anhang 1**) weiter akzentuieren.³²¹ Die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft führt zu einer engeren Verflechtung von Innen- und Aussenpolitik und zu einer erhöhten Bedeutung der Aussenpolitik (→ **Herausforderungen 2007–2011**). Diese weist drei grundlegende Dimensionen auf: eine bilaterale (Beziehung zwischen Staaten), eine multilaterale (internationale Organisationen und Regelungen) und eine sektoriell-inhaltliche (Wirtschaft, Sicherheit, Migration, Umwelt, Gesundheit etc.). Die Staaten werden weiterhin die tragende Rolle in der internationalen Politik spielen. Zwar wird ihr Einfluss durch andere Akteure (multilaterale Organisationen, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, aber auch substaatliche militärische Akteure und terroristische Gruppierungen) relativiert. Die Staaten können jedoch als zentrale Ordnungs- und Regelungsstruktur im internationalen System nicht ersetzt werden. Die internationalen Organisationen und die anderen multilateralen Institutionen oder Prozesse werden ein unverzichtbares und wichtiges Element der internationalen Politik bleiben. Auf der sektoriellen Dimension stellen sich verschiedene Herausforderungen in den einzelnen Bereichen (→ **Anhang 1**). Bei deren Bewältigung sind Interdependenzen zwischen den Sektoren (z. B. Wirtschaft und Sicherheit, Sicherheit und Migration, Umwelt und Gesundheit) und Reaktionsmuster von Staaten und sonstigen Akteuren zu berücksichtigen.

Bilaterale, multilaterale und sektorielle Aussenpolitik:

Bilaterale Aussenpolitik und neue Konstellation in der Weltpolitik und Weltwirtschaft

Multilaterale Aussenpolitik als Schlüssel für eine stabile Weltordnung

Sektorielle Aussenpolitik und die Herausforderungen der Globalisierung

Das internationale Umfeld ist in allen drei Dimensionen – der bilateralen, multilateralen wie sektoriellen – von grossen Umbrüchen geprägt. Im Staatensystem kommt es zu einer Machtumverteilung vom Westen auf nicht-westliche Mächte. Alte bzw. neue Grossmächte (China, Indien, Russland, Brasilien, Iran, Südafrika u. a.) gewinnen regional wie global an Statur und Einfluss.³²² In der bilateralen Aussenpolitik besteht die grosse Herausforderung darin, den veränderten Konstellationen der Weltpolitik und Weltwirtschaft Rechnung zu tragen, die sich eröffnenden positiven Möglichkeiten frühzeitig und vollumfänglich zu nutzen und das Land vor negativen Entwicklungen zu schützen. Die Schweiz muss insbesondere ihre Beziehungen zu den neuen asiatischen Grossmächten (v.a. China, Indien), zu anderen Mächten des Südens (z. B. Südafrika, Brasilien) wie zu wichtigen «Scharnierländern» (z. B. Russland, Türkei) vertiefen. Der multilateralen Aussenpolitik kommt für die Schweiz eine Schlüsselbedeutung zu, weil sie als eine Globalisierungsgewinnerin ein

grosses Interesse daran hat, dass eine Weltordnung entsteht, welche nicht primär durch militärische Macht (bzw. den Besitz von Massenvernichtungswaffen) determiniert wird, sondern durch das internationale Recht und den gesunden Wettbewerb in einem friedlichen und fairen Ordnungsrahmen. Die Schweiz ist auf ein funktionierendes internationales System angewiesen, damit sie ihre «wohlverstandenen Eigeninteressen» in internationalen Verhandlungsprozessen und bei der Bewältigung weltweiter Probleme, die sich auf die Schweiz auswirken, einbringen kann. Die heutige Weltordnung – mit der UNO und ihren Regionalorganisationen als politische Zentralinstanzen sowie mit den Bretton-Woods-Institutionen und der WTO als Pfeiler einer multilateralen Weltwirtschaftsordnung – entspricht den Interessen der Schweiz. Gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten steht die Schweiz vor der grossen Herausforderung, dass diese Ordnung nicht zerbricht, sondern an die neuen politischen wie wirtschaftlichen Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts angepasst und weiterentwickelt wird, so dass alle Staaten und Regionen auf der Basis gemeinsamer Werte und Rechtsprinzipien zusammenarbeiten. In der sektoriellen Aussenpolitik stehen Fragen der Koordination aller Akteure und der Kohärenz der verschiedenen Politiken im Vordergrund. Die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erfolgte Globalisierungswelle zeitigt nicht nur enorme positive Effekte, sondern auch immer klarer hervortretende negative Effekte und Bedrohungen auf regionaler wie globaler Ebene (→ **Anhang 1**). Es stellt sich die Frage, inwieweit die sozialen und ökologischen Grundlagen der Staaten durch die Globalisierungseffekte aus dem Gleichgewicht und in teilweise unkontrollierbare Zustände geraten können. Die Nachhaltigkeit des in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eingeschlagenen Weges ist nicht gesichert und stellt eine der grossen zukünftigen Herausforderungen dar. Die Lösung dieser Probleme kann zwar durch nationale Politiken gefördert werden, sie kann aber nur durch umfassende regionale und globale Zusammenarbeit sichergestellt werden (Bsp. Klimawandel, Schutz vor neuen Pandemien, Erhalt der Biodiversität) (→ **Nachhaltige Entwicklung**). Allgemein steigt die Bedeutung der Koordination innerhalb und zwischen den Staaten und den übrigen internationalen Akteuren. Auch darf die Kohärenz der verfolgten Politiken im Gesamtkontext nicht vernachlässigt werden. Die Globalisierung mit all ihren Vor- und Nachteilen verlangt nach einer ganzheitlichen Politik, welche zusätzlich zu den einzelnen partikularen Interessen das Gesamtinteresse im Auge behält.

Zunehmende Bedeutung der Koordination und Kohärenz für eine optimale Interessenwahrung

Generell verfügt die Schweiz aufgrund ihrer Geschichte, ihrer Verfassung und ihres politischen Systems über viele Vorteile in der aussenpolitischen Positionierung und Einflussnahme. So hat sie aufgrund ihres expliziten Verzichts auf Machtpolitik, ihrer Neutralitätspolitik, ihrer nicht-kolonialen Vergangenheit, ihrer grossen Rolle im humanitären Völkerrecht und der Tradition der Guten Dienste ein gutes aussenpolitisches Image und eine hohe Glaubwürdigkeit weltweit. Aufgrund ihrer Stellung kann die Schweiz als ein aussenpolitischer Akteur ohne «Hidden Agenda» handeln, und über Blöcke und Allianzen hinweg eine konstruktive Rolle innerhalb der internationalen Gemeinschaft wahrnehmen. Wegen ihres hohen Entwicklungsstands, ihrer Kleinräumigkeit und ihrer speziellen politischen Struktur (direkte Demokratie, Konkordanz u. a.) verfügt die Schweiz über eine gute Ausgangslage, um innovative Lösungen zur Bewältigung der sektoriellen Herausforderungen zu finden und diese in die internationale Diskussion einzubringen. Das vorliegende Kapitel beschränkt sich in der Folge auf den wichtigsten bilateralen Partner der Schweiz (Europapolitik), die wichtigste multilaterale Organisation (UNO-Politik), sowie auf einige spezifische aussenpolitische Bereiche (Entwicklungs- und humanitäre Politik sowie Politik der Menschlichen Sicherheit); die meisten der sektoriellen Herausforderungen werden hingegen in den entsprechenden Sektorpolitiken behandelt (→ **Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt-, Agrar-, Sozial-, Forschungs- und Bildungs-, Gesundheits-, Migrations-, Klima-, Verkehrs-, Umwelt-, Energie-, Raumordnungs-, Sicherheits-, Finanzpolitik, Verfassung und Institutionen**).

Die Schweiz verfügt über viele Vorteile und ein gutes Image:

Verzicht auf Machtpolitik, Neutralität, nichtkoloniale Vergangenheit, Tradition der guten Dienste, Akteur ohne «Hidden Agenda» und mit konstruktiver Rolle über Blöcke und Allianzen hinweg

Europapolitik

Durch ihre geografische Lage im Herzen der EU und wegen des Gewichts, das dieser Gesamtheit von 27 Staaten und fast 500 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern zukommt, hat die Schweiz grosses Interesse, weiterhin enge Beziehungen mit diesem wichtigen Partner zu flechten, mit welchem sie nicht nur Teile der Geschichte, sondern

Europapolitik 1:

Grundlagen der schweizerischen Europapolitik sind die intensive Verflechtung

und das grosse Interesse an engen Beziehungen mit der EU

Der bewährte bilaterale Weg ist an Erfolgsvoraussetzungen geknüpft: Teilnahme an der Entscheidungsfindung, aussenpolitische Machbarkeit, wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die europapolitischen Instrumente müssen daher kontinuierlich überprüft und verbessert werden

auch Werte, Kulturen und gemeinsame Sprachen teilt. Die Interdependenz zwischen der Schweiz und ihren europäischen Nachbarn ist offensichtlich, sei es aus wirtschaftlicher, politischer, sozialer, wissenschaftlicher oder kultureller Sicht. Sie schlägt sich mittlerweile in einem beträchtlichen Vertragsnetz nieder, das etwa zwanzig bilaterale Hauptabkommen und rund hundert Sekundärabkommen umfasst. Die schweizerische Europapolitik ist durch viele gemeinsame Werte und Interessen geprägt, welche sie mit der EU teilt, wie beispielsweise die Förderung der Menschenrechte, des Rechtsstaats oder der nachhaltigen Entwicklung. Weil die Schweiz mit ihren europäischen Nachbarn eine Schicksalsgemeinschaft bildet, engagiert sie sich seit langem zugunsten von Stabilität und Wohlstand des gesamten Kontinents. Als solide und solidarische Partnerin in Europa beschränkt die Schweiz ihr Engagement nicht nur auf die bilateralen vertraglichen Beziehungen zur EU. Sie verfolgt ihre Interessen auch etwa als Mitglied des Europarates, der «European Free Trade Association» (EFTA) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Zur Regelung ihrer Beziehungen mit der EU und zur Verfolgung ihrer europapolitischen Ziele stehen der Schweiz verschiedene europapolitische Instrumente zur Verfügung:³²³ autonome Anpassung des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht; Umsetzung und Anpassung der bestehenden Abkommen; bilaterale Verhandlungen zu neuen Abkommen; Zollunion; Verbesserung des institutionellen Rahmens; bilaterale Assoziierung; Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum; andere Form der multilateralen Zusammenarbeit; differenzierter Beitritt; Beitritt zur EU. Mit dem heute bestehenden Vertragswerk und dessen kontinuierlicher Anpassung bzw. Ergänzung an neue Bedürfnisse einerseits und den eigenständigen Politiken der Schweiz andererseits können die europapolitischen Ziele zurzeit weitgehend erreicht werden. Die Schweiz bewahrt ihre formelle Autonomie, d.h. sie ist durch Entscheidungen der EU rechtlich nicht gebunden. Gleichzeitig nimmt sie den Nachteil in Kauf, dass sie bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts, welches oft auch Auswirkungen auf die schweizerische Realität hat, nicht mitentscheiden kann. Damit die Schweiz auf diesem bilateralen, vertraglichen Weg ihre Ziele auch weiterhin erreichen kann, müssen unter anderem die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein: erstens, die Schweiz besitzt einen Grad an Mitentscheidung im Rahmen ihrer bilateralen Verträge mit der EU und einen Handlungsspielraum für die Durchführung ihrer eigenen Politiken, die beide als genügend angesehen werden (*Teilnahme an der Entscheidungsfindung*); zweitens, die EU ist bereit, bei der Ausgestaltung ihrer Drittlandpolitik mit der Schweiz Lösungen im Rahmen von bilateralen, sektoriellen Abkommen zu finden (*aussenpolitische Machbarkeit*); drittens, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere auch im monetären Bereich, verändern sich nicht zum Nachteil der Schweiz (*wirtschaftliche Rahmenbedingungen*). Das Vorhandensein dieser Voraussetzungen kann von der Schweiz nur teilweise beeinflusst werden und muss von ihr laufend evaluiert werden. Ändern sich die Parameter, sind auch die europapolitischen Instrumente anzupassen.

Europapolitik 2:

Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht

Weiterentwicklung des bilateralen Vertragswerks

Bedeutung der sicherheitspolitischen Dimension nimmt zu

Eine wichtige Herausforderung stellt die Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht dar. Sie erfolgt vor allem aus wirtschaftlichen Gründen, um den Zugang zum Binnenmarkt zu erleichtern. Ein weiterer Grund zur Anpassung liegt in der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft, etwa bei notwendigen Liberalisierungen. Je dichter das Vertragsnetz Schweiz-EU wird, desto bedeutender wird auch das Interesse an Rechtssicherheit. Die Anpassung kann vertraglich oder autonom³²⁴ erfolgen und bedarf einer eingehenden Interessenabwägung, die koordiniert und kohärent erfolgen muss. Um die Gegenseitigkeit sicherzustellen sollte, wo immer möglich, eine Anpassung an das Gemeinschaftsrecht nicht autonom, sondern vertraglich erfolgen. In verschiedenen Wirtschaftsbranchen beispielsweise müssen die Produktions- und Kommerzialisierungsstrukturen an den internationalen Wettbewerb angepasst werden (→ **Wirtschaftspolitik**). Nicht nur die Konsumentinnen und Konsumenten sind – durch eine verminderte Kaufkraft – direkt von den hohen Preisen in der Schweiz betroffen, sondern auch die Unternehmen, die bis zu 65 Milliarden CHF im Jahr sparen könnten, wenn sie die nationalen oder ausländischen Zwischendienstleistungen zum in der EU geltenden Preis kaufen könnten.³²⁵ Der Mangel an Wettbewerb infolge beispielsweise technischer Handelshemmnisse oder der Unzulässigkeit von Parallelimporten erklärt für sich allein fast die Hälfte der Preisabweichungen. Im Interesse der Exportwirtschaft sind daher auch hier in Zukunft Lösungen auf Gegenseitigkeit anzustreben. In Bereichen, wo dies nicht möglich ist, könnte die Schweiz – in Anlehnung an das in der

EG geltende «Cassis-de-Dijon»-Prinzip – künftig für Produkte, die in der EG frei zirkulieren können, auch den schweizerischen Markt öffnen (autonome Anpassung).³²⁶ Die bilaterale Zusammenarbeit bedingt die Überwachung der Anwendung dieser Abkommen, deren Weiterentwicklung und die Verwaltung der üblichen Angelegenheiten, die sich daraus ergeben. Sie kann ebenfalls zusätzliche Verhandlungen im Rahmen der Weiterentwicklung der bestehenden Abkommen einschliessen, um z. B. die Teilnahme an bestimmten Programmen sicherzustellen. Auch wenn die Beziehungen zur Schweiz weiterhin nicht zu den aussenpolitischen Prioritäten der EU gehören dürften, besteht ein erhebliches Interesse an der Regelung von Sachfragen, die sich aufgrund der starken wirtschaftlichen und kulturellen Verflechtung ergeben. Exploratorische Gespräche werden gegenwärtig schon in verschiedenen Bereichen geführt, die Gegenstand eines gemeinsamen Interesses der Schweiz und der EU bilden. Es handelt sich hierbei um die Elektrizität, das Satellitennavigationssystem Galileo, die geschützten Ursprungsbezeichnungen (AOC) und die öffentliche Gesundheit. Für den Agrar- und Lebensmittelbereich schliesslich prüft die Schweiz die Wunsch- und Machbarkeit eines Freihandelsabkommens mit der EU. Auch im Bereich der Sicherheitspolitik gibt es Bestrebungen, enger zusammenzuarbeiten. Die Schweiz hat bereits im sicherheitspolitischen Bericht 2000 die Bedeutung der Sicherheitskooperation mit dem Ausland, speziell auch diejenige mit der EU, analysiert.³²⁷ Seit 1999 hat die Aussensicherheitspolitik der EU mit der Lancierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP³²⁸) einen raschen Ausbau erfahren. Auch die Schweiz hat sich seit Anfang 2003 an mehreren zivilen und militärischen friedensfördernden Missionen im Rahmen der ESVP beteiligt. Um die Grundsätze einer schweizerischen Teilnahme an künftigen zivilen und militärischen ESVP-Operationen zu regeln und zu vereinfachen, ist auch der Abschluss eines ESVP-Rahmenabkommens naheliegend. Die Modalitäten der Zusammenarbeit müssten somit nicht mehr bei jeder Operation mit Schweizer Teilnahme neu ausgehandelt werden. Ein weiterer Bereich, in dem die EU ihre Zusammenarbeit intensiviert hat, ist die Rüstungskooperation, insbesondere seit der Schaffung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) 2004. Die Schweiz prüft deshalb zurzeit die Möglichkeit einer punktuellen Zusammenarbeit mit der EVA, welche z. B. auf dem Modell einer Vereinbarung ohne rechtliche Verpflichtungen (analog der administrativen Vereinbarung zwischen der EVA und Norwegen) basieren könnte (→ **Sicherheitspolitik**).

Kurz- und mittelfristig dürfte die EU verstärkt die zukünftige Agenda politischer Verhandlungen nach ihren Prioritäten bestimmen und dabei zunehmend darauf drängen, den jeweiligen «Acquis communautaire» zu übernehmen. Die Schweiz wird jeweils abwägen müssen, wie weit sie diesen Forderungen nachgeben kann, ohne ihre Autonomie über Gebühr einschränken zu müssen. Die Frage stellt sich allerdings, ob eine immer grösser werdende EU noch gleich funktionieren kann wie früher. Wird die EU deshalb in Zukunft flexiblere Integrationsmodelle anbieten, die weniger weit gehen als der Beitritt, aber doch mehr umfassen als klassische Kooperationsabkommen mit Drittstaaten? Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass für die EU in Bezug auf Drittstaaten künftig auch andere Lösungen denkbar sein könnten als entweder Mitgliedstaat oder klassische Drittland-Beziehung. Dies wiederum könnte auch die künftige Haltung der EU gegenüber der Schweiz beeinflussen. Mit Bezug auf die Verwaltung und Weiterentwicklung des bestehenden Vertragswerks stellt sich daher auch die Frage nach der Wünschbarkeit eines Rahmenabkommens zwischen der Schweiz und der EU, welches die Gesamtheit der abgeschlossenen bilateralen Abkommen überdachen würde. Ein solches Abkommen könnte gewährleisten, dass sich die bestehenden und zukünftigen bilateralen Abkommen in ein kohärenteres und wirksameres Gesamtkonzept einfügen. Die Erweiterung der EU um zwölf Staaten am 1. Mai 2004, bzw. am 1. Januar 2007³²⁹ stellt einen wichtigen Schritt zu mehr Sicherheit, Stabilität und Wohlstand auf dem europäischen Kontinent dar, zum Nutzen aller Länder und der Einwohnerinnen und Einwohner des gesamten Erdteils. Gleichzeitig stellt diese grösste jemals erfolgte EU-Erweiterung die europäische Staatengemeinschaft vor eine ausserordentliche Herausforderung, da zwischen den west- und den osteuropäischen Staaten ein historisch bedingtes, beträchtliches Gefälle in den wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnissen besteht. Dieses steht der Chancengleichheit und damit der vollen Entfaltung der wohlstandsfördernden Wirkungen des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes entgegen. Die EU wird daher zwischen 2007 und 2013 im Durchschnitt 33 Milliarden CHF pro Jahr für den Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen

Europapolitik 3:

Neue Form der Gesamtbeziehungen zur EU?

Bedeutung der EU-Erweiterung und Schweizer Beitrag

Dynamische Europapolitik: der Beitritt zur EU ist eine Option, nicht aber der Alleingang

und die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen in den neuen Mitgliedstaaten aufwenden. Es liegt im Interesse der Schweiz, diese Anstrengungen zu unterstützen, denn die Erweiterung der EU trägt erheblich zur politischen Stabilität in Europa bei, was auch der Schweiz zugute kommt. Der Bundesrat und das Parlament haben daher beschlossen, einen Beitrag von 1 Milliarde CHF über eine Verpflichtungsperiode von fünf Jahren zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU zu leisten. Die entsprechende Rechtsgrundlage hierzu, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas, ist in der Referendumsabstimmung vom 26. November 2006 angenommen worden.

Mit dieser Initiative wird die Europapolitik der Schweiz um ein Element bereichert, das nicht direkt auf die Lösung bilateraler Fragen von gemeinsamem Interesse, sondern auf die Unterstützung des europäischen Integrationsprozesses als solchem gerichtet ist. Damit die EU auch in Zukunft handlungsfähig bleibt, sind mehr Transparenz, Bürgernähe und effiziente Entscheidungsstrukturen nötig. Die Genehmigung des EU-Verfassungsvertrags, der diesen Herausforderungen teilweise Rechnung tragen würde, ist nach negativen Volksabstimmungen in zwei Mitgliedstaaten in Frage gestellt. Diesen Entwicklungen kann sich auch die Schweiz nicht entziehen. Das sich ständig wandelnde politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld erfordert eine dynamische Betrachtungsweise in der Europapolitik. Die Situation muss laufend überprüft und das Instrumentarium bei Bedarf entsprechend angepasst werden. Dabei ist von überragender Bedeutung, dass die Bevölkerung aktiv in die Diskussion einbezogen wird und konkrete europapolitische Schritte mitträgt. Der EU-Beitritt bleibt nach wie vor eine Möglichkeit, als einzige Option ausgeschlossen ist hingegen der Alleingang.

UNO-Politik

UNO-Politik:

Durch gezielte Reformen die UNO als starke, zentrale internationale Organisation erhalten
Geschickte Nutzung des Handlungsspielraums zur Wahrung unserer Interessen

Seit ihrem Beitritt im Jahr 2002 nutzt die Schweiz die neuen Handlungsspielräume in der UNO zur Wahrung ihrer Interessen und zur Förderung ihrer aussenpolitischen Ziele.³³⁰ Die Schweiz hat ein grosses Interesse an einer universellen, durch das internationale Recht bestimmten, friedlichen und freiheitlichen Weltordnung. Die UNO ist einzigartig legitimiert und das wichtigste globale Forum, in dem die Staaten ohne thematische Begrenzung gemeinsame Probleme behandeln können. Die Schweiz hat deshalb ein Interesse daran, sich weiterhin für Reformen einzusetzen, die die Organisation stärken, ihre Arbeit fokussierter auf die Bedürfnisse der Mitgliedsstaaten ausrichten und einen effizienten Einsatz der Mittel sichern. Neben den Managementreformen im Sekretariat gehören die Reformen des operationellen Systems der UNO in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt, Anpassungen in der Agenda und Arbeitsweise der Kernorgane (Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat, Sicherheitsrat) sowie die Bemühungen zur Optimierung der Friedensoperationen der UNO dazu. Dabei muss verschiedenen Herausforderungen Rechnung getragen werden. Die UNO muss das fragile Gleichgewicht zwischen ihrer «demokratischen» Legitimität («ein Staat, eine Stimme» in der UNO-Generalversammlung) und ihrer Anerkennung von realen Macht- und Verantwortungsgefällen (wie es in der permanenten Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zum Ausdruck kommt) an die neuen zwischenstaatlichen Machtverhältnisse anpassen. Es besteht dabei die Gefahr, dass die UNO – je nach Entwicklung – entweder ihre Legitimität, ihre Universalität oder aber ihre Relevanz einbüsst. Im Sozial- und Wirtschaftsbereich steht die UNO vor einer ähnlichen Herausforderung: Wenn es nicht gelingt, den legitimen Ansprüchen aufstrebender Wirtschaftsmächte nach einem grösseren Einfluss auf eine die Gesamtkohärenz des Systems berücksichtigende Weise, gerecht zu werden, droht das System in seine Einzelteile zu zerfallen – zum Schaden aller.³³¹ Die Folge wäre eine Schwächung des multilateralen Rahmens und das Ausweichen auf regionale Organisationen (z. B. EU oder OECD) oder ad-hoc Bündnisse (z. B. G-8). Schliesslich ist es für die Schweiz auch wichtig sicherzustellen, dass das Engagement der Mitgliedstaaten für die operationelle Dimension der UNO nicht langfristig mit einer Schwächung der Rolle der UNO als Forum für Verhandlungen und die Weiterentwicklung des Völkerrechts verbunden ist, was von Seiten der Staaten grosse Kompromissbereitschaft erfordert. Als UNO-Vollmitglied hat sich die Schweiz als Akteurin etabliert, die sich engagiert und konstruktiv für den Multilateralismus und die Suche nach konkreten Kompromisslösungen

einsetzt. Dank ihrer Unabhängigkeit kann die Schweiz je nach Thema Allianzen über bestehende Lager hinaus bilden. So kann sie unter anderem zur Aufweichung tradierter Verhandlungsblöcke und zu relevanteren Verhandlungsergebnissen beitragen. Der Einsatz für eine grössere Transparenz und Objektivität der Arbeiten der Organe der UNO, wie dies z. B. bei den Vorschlägen zur Reform des Sicherheitsrates der Fall war, trägt bei zur Stärkung der Vertrauensbasis unter den UNO-Mitgliedstaaten, welche für ein gutes Funktionieren der UNO unerlässlich ist. Die Schweiz engagiert sich auch zugunsten einer besseren Einbindung nicht-staatlicher Akteure, damit nicht nur deren Wissen, sondern auch deren identitätsstiftende Kraft in die durch die UNO gestaltete und repräsentierte Weltordnung einfließt. Die laufenden UNO-Reformen zeigen aber auch, dass ein Staat von der Grösse der Schweiz, der weder einer wichtigen Gruppierung noch einem grossen Bündnis angehört, in der kreativen Phase eines multilateralen Prozesses zwar über erheblichen Handlungsspielraum verfügt, dass sein Einfluss aber in der Schlussphase, wenn die grossen Akteure in den Verhandlungen den Ton angeben, deutlich zurückgeht. Die Schweiz steht damit vor der grossen Herausforderung, in wechselnden Konstellationen Einfluss zu gewinnen, um Prozesse anzustossen und Ideen zu entwickeln, welche auch die Schlussphase überstehen können. Die im Frühjahr 2006 erfolgte Wahl in den – auch auf Schweizer Initiative hin – neugeschaffenen Menschenrechtsrat und die baldige Aufnahme in das Rotationsschema, das die Mitgliedschaft im Wirtschafts- und Sozialrat regelt, zeigen auch, dass solche Erfolge nur durch grossen politischen Einsatz zustande gebracht werden können. Denn heute ist kein Staat bereit, seinen Platz der Schweiz zu überlassen, wenn dies auf Kosten der eigenen Interessen und Ziele in der UNO geht. Auch das internationale Genf, als zweiter Sitz der UNO und als bedeutender Standort internationaler Organisationen, sieht sich einer scharfen Konkurrenz ausgesetzt. Das Setzen von thematischen Schwerpunkten (Abrüstung; Humanitäres und Menschenrechte; Gesundheit; Arbeit, Wirtschaft und Wissenschaft, nachhaltige Entwicklung und Schutz der natürlichen Ressourcen) und das geplante neue Sitzstaatgesetz sollen dazu beitragen, der Schweiz das internationale Genf als ausgesprochen wertvolles und wichtiges ausenpolitisches Fenster zu erhalten und es weiter zu stärken.

Entwicklungspolitik

Armut und Ungleichheit³³² bleiben die Schlüsselprobleme der Nord-Süd-Beziehungen.³³³ Sie sind die Ursachen vieler weltweiter Risiken und gefährden Frieden und Sicherheit innerhalb und zwischen den Staaten. Unter den Bedingungen der Globalisierung hat sich in den letzten Jahren die Agenda der Entwicklungspolitik beträchtlich erweitert. Die Abstimmung mit der Agrar-, Aussen-, Finanz-, Forschungs- und Innovations-, Handels-, Menschenrechts-, Migrations-, Sicherheits-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik wird vordringlich (→ **Agrar-, Aussen-, Finanz-, Forschungs-, und Innovations-, Handels-, Menschenrechts-, Migrations-, Sicherheits-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik**). Von der wirtschaftlichen Globalisierung können Länder und Regionen profitieren, die sich erfolgreich in globale oder regionale Wertschöpfungsketten integrieren, grosse Märkte und Spezialisierungsvorteile nutzen und von technologischen Innovationsprozessen lernen.³³⁴ Den OECD-Ländern stehen die ökonomisch aufstrebenden und politisch verhandlungsstarken Regionalmächte (China, Indien, Südafrika, Brasilien und weitere) sowie die weltweit wirtschaftlich marginalisierten³³⁵ und politisch oft instabilen³³⁶ Entwicklungsländer gegenüber. Am Millennium+5 Gipfel im Jahr 2005 wurden die Schwerpunkte der internationalen Politik in drei Handlungsfeldern festgelegt: Entwicklung (Millenniums-Entwicklungsziele), Sicherheit (entwicklungsförderliche Sicherheitspolitik) und Menschenrechte (Einhaltung von Minimalstandards). Die Millennium-Entwicklungsziele werden als Eckpunkte einer menschenrechtlich und ökologisch geprägten Weltsozialordnung betrachtet. Die präzisen Vorgaben erlauben eine Erfolgskontrolle bis 2015. Entwicklungszusammenarbeit soll die Eigenanstrengungen zur Lösung nationaler Probleme unterstützen. Die Lage eines Landes, die Grösse sowie die Regierungsführung und politische Grundsatzentscheidungen sind Schlüsseldeterminanten für Entwicklung.³³⁷ Externe Bedingungen³³⁸ wie multilaterale politische Regeln, politische Entscheidungen anderer Länder, Strategien der Marktteilnehmer beeinflussen die Entwicklungsperspektiven. Angemessen bereitgestellte und fair gestaltete globale öffentliche Güter (wie multilaterale Handelsregime, internationale Finanzstabilität, etc.) sowie eine Kohärenz

Entwicklungspolitik 1:

Armut und Ungleichheit bleiben Schlüsselprobleme
Globalisierung schafft unterschiedliche Perspektiven
Millennium+5 Gipfel legte drei Handlungsfelder fest, die in Zukunft prioritär sind
Entwicklungsfördernde Handelsregeln und Weltmarkt-Integration sind wichtige Erfolgsfaktoren

der politischen Ziele der OECD-Länder mit globaler Entwicklung spielen eine wichtige Rolle. Die Entwicklungsländer sind verstärkt darin zu unterstützen, eine aktive Rolle in der «global governance»-Architektur spielen zu können. Dies gilt namentlich für diejenigen Foren, die für die Entwicklungsperspektiven armer Länder besonders wichtig sind. Auf der globalen Ebene ist dies die WTO. Interregional sind es in Europa die «European Partnership Agreement»; in Amerika die «Free Trade Agreements» zwischen Kanada und den USA einerseits und zwischen den Andenländern und den USA andererseits; in Asien schliesslich die regionalen und bilateralen Freihandelsabkommen zwischen Indien und dem ASEAN (→ **Wirtschafts-, Agrarpolitik**).

Die Schweiz ist seit 1992 Mitglied der Bretton Woods Institutionen (BWI: IWF und Weltbank) und wurde 1991 Gründungsmitglied bei der Europäischen Entwicklungsbank (EBRD). In allen drei Institutionen führt die Schweiz eine Stimmrechtsgruppe an. Als Vorsitzende ihrer Stimmrechtsgruppe und somit als Inhaberin einer der 24 bzw. 23 Exekutivratsitze der BWI und der EBRD hat die Schweiz ein angemessenes Gewicht in den wichtigsten internationalen Finanzierungsinstitutionen und verfügt über die Möglichkeit, Fragen der globalen Finanzarchitektur und Entwicklungspolitik aktiv und wirksam mitzugestalten (→ **Aussenpolitik**). Der Einsitz der Schweiz im Entwicklungsausschuss bietet ihr die Möglichkeit, ihre entwicklungspolitischen Anliegen in die globale Agenda einzubringen. Besondere Akzente hat die Schweiz in umweltpolitischen und sozialen Fragen gesetzt. Eine wichtige Rolle spielte die Schweiz, indem sie die Thematik der Menschenrechte in die Debatte innerhalb der Bretton Woods Institutionen gebracht hat und vorantreibt. Sie macht speziell auf die Interdependenz zwischen der Einhaltung der Menschenrechte und einer nachhaltigen Entwicklung aufmerksam. Ebenfalls sehr aktiv beteiligt sich die Schweiz an den Bestrebungen zur Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche. Ihre bislang aufgebaute Expertise in den obgenannten Themen soll sie auch in Zukunft erweitern, um einen angemessenen und wirksamen Beitrag zur Ausgestaltung der Politik der internationalen Finanzierungsinstitutionen leisten zu können. Die Schweiz hat ein grosses Interesse, ihre prominente Rolle in den verschiedenen Gremien der internationalen Finanzierungsinstitutionen weiterhin spielen zu können und wird in den kommenden Diskussionen um die Quoten und die Zusammensetzung des Exekutivrates alles daran setzen, ihren Sitz im Exekutivrat zu verteidigen.

Entwicklungspolitik 2:

Entwicklungspolitik als integraler Bestandteil der Schweizer Aussenpolitik

Entwicklungspolitische Agenda mit drei strategischen Schwerpunkten

Einbezug des politischen Umfeldes und gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen als zentraler Erfolgsfaktor

Zusammenspiel zwischen bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit als Grundvoraussetzung

Multilaterale Koordination und Kooperation werden noch wichtiger

Sicherung der Finanzierung

Die Entwicklungspolitik ist eine Investition in eine tragfähige globale Zukunft und daher als langfristig angelegte Interessenpolitik auch für die Schweiz zu betrachten. Mittelfristig liegen die entwicklungspolitischen Herausforderungen in drei Schwerpunkten. Der erste ist die Armutsminderung, die sich an den international vereinbarten Zielen der UNO («Millennium Development Goals») und den Verpflichtungen aus dem Konsens von Monterrey orientieren soll. Dabei kann die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz über ihre bilateralen, multilateralen und humanitären Instrumente zur Armutsminderung beitragen, die Entwicklungspotenziale armer Länder stärken und kooperative Partnerschaften in Entwicklungsregionen aufbauen. Zweiter Schwerpunkt ist die Bewältigung systemischer Sicherheitsrisiken. Dazu gehören die heute erkennbaren Risiken wie beispielsweise lokale oder regionale Krisen; Bedrohungen als Folge des Klimawandels,³³⁹ unkontrollierte Migration aufgrund ausbleibender Entwicklung. Bei schwachen und zerfallenden Staaten soll Entwicklungspolitik vermehrt stabilisierend wirken. Dritter Schwerpunkt schliesslich ist die Mitgestaltung einer entwicklungsförderlichen Globalisierung. Die Entwicklungspolitik soll die wirtschaftliche und soziale Entwicklung armer Länder fördern und den unterschiedlichen Entwicklungsperspektiven der armen Ländern Rechnung tragen. Sie kann diese erweiterten Aufgaben allerdings nur wahrnehmen, wenn sie mit der Agrar-, Finanz-, Forschungs- und Innovations-, Handels-, Menschenrechts-, Migrations-, Sicherheits- und Umweltpolitik koordiniert ist (→ **Agrar-, Finanz-, Forschungs- und Innovations-, Handels-, Menschenrechts-, Migrations-, Sicherheits- und Umweltpolitik**). In der Schweiz besteht in Bezug auf Kohärenz für Entwicklung in vier Bereichen Handlungsbedarf:³⁴⁰ Erstens ist die Kohärenz zwischen der nationalen und der internationalen Entwicklungspolitik zu verbessern; zweitens sind bei der Finanzierung der Entwicklung zusätzliche Anstrengungen erforderlich; drittens ist die Wirksamkeit der Entwicklungshilfe weiterhin zu erhöhen und viertens sind bei Gouvernanz und Demokratisierung Verbesserungen wünschenswert. Als Mitglied wichtiger multilateraler Institutionen³⁴¹ bringt die Schweiz ihre Interessen in internationale Verhandlungen ein und

profitiert vom Erfahrungskapital internationaler Organisationen (UNO, internationale Finanzierungsinstitutionen, globale Netzwerke, OECD-Entwicklungsausschuss). Die multilaterale Zusammenarbeit umfasst auch die Finanzierung grosser Programme zur Armutsminderung und die Entschuldung der ärmsten, hoch verschuldeten Länder (HIPC). Verschiedene Staaten und namentlich die EU haben im Jahre 2005 Stufenpläne³⁴² zur Aufstockung der öffentlichen Entwicklungshilfe – bilateral oder multilateral – verabschiedet. Vor dem Hintergrund eines weiterhin angespannten Bundeshaushaltes (→ **Finanzpolitik**) ist die Schweiz gefordert, im Rahmen des internationalen «Burden Sharing» einen angemessenen Beitrag³⁴³ zur Erreichung der vereinbarten Entwicklungsziele zu leisten. Zusätzliche Herausforderung bleibt, künftig mehr private Ressourcen in der Schweiz und fiskalische Mittel in den Partnerländern zu aktivieren.³⁴⁴

Menschenrechtspolitik und humanitäre Politik

Die Förderung und der Schutz der Menschenrechte sowie des humanitären Völkerrechts werden auch in den kommenden Jahren eine der zentralen Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik bleiben.³⁴⁵ Während die Zahl der internationalen Menschenrechtsabkommen und der Staaten, welche diese ratifiziert haben, zugenommen haben, klafft bei der Umsetzung der Menschenrechtsnormen eine beträchtliche Lücke. Besonders Augenmerk verdient dabei der Umstand, dass Frauen oft nicht dieselben Voraussetzungen und Möglichkeiten haben, ihre Menschenrechte einzufordern zu können wie Männer. Eine andere zentrale Herausforderung besteht darin, in bewaffneten Konflikten die Zivilbevölkerung und insbesondere verletzte Gruppen wie Frauen, Kinder, Vertriebene und Flüchtlinge vor Gewalt und Willkür zu schützen und ihre Sicherheit zu erhöhen. Die meisten Konflikte werden heute, innerhalb eines Staates, von verschiedenen regulären und irregulären Konfliktparteien ausgetragen und fordern oft gerade in der Zivilbevölkerung die grössten Opfer. Die Bandbreite von Menschenrechtsverletzungen ist in den letzten Jahren eher gestiegen, eine Trendumkehr ist zurzeit nicht absehbar. Die Schweiz wird auch in Zukunft mittels diplomatischer Initiativen an der Weiterentwicklung des internationalen Rechts und internationaler Standards sowie an der Stärkung der multilateralen Institutionen zu deren Durchsetzung mitarbeiten. In den vorangehenden Jahrzehnten war das internationale Instrumentarium in erster Linie darauf ausgerichtet, akute Rechtsverletzungen durch staatliche Behörden zu verurteilen. Diese Verurteilungen sind nicht obsolet geworden, doch haben sich die Gewichte hin zur Mithilfe bei der Schaffung menschenrechtskonformer staatlicher Strukturen verlagert. Die Erfahrung zeigt, dass reaktive Massnahmen meistens zu kurz greifen und durch konstruktive Unterstützungsmassnahmen ergänzt werden müssen.³⁴⁶ Solche Massnahmen drängen sich insbesondere gegenüber Staaten auf, die sich ihrer Menschenrechtsprobleme bewusst sind und die Bereitschaft aufbringen, die nötigen Reformen anzugehen. Was einzelne menschenrechtliche Normen angeht, werden die Abschaffung der Todesstrafe und die Eindämmung der Folter weiterhin im Vordergrund stehen. Um den heutigen Herausforderungen im Bereich Menschenrechtspolitik wirkungsvoll begegnen zu können, ist die Schweiz auf solide Partnerschaften mit wichtigen internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen angewiesen. Besondere Bedeutung kommt dabei den Organen der UNO zu. Der aufgrund einer Initiative der Schweiz neu geschaffene UNO-Menschenrechtsrat nimmt eine zentrale Rolle ein. Thematisch stehen weiterhin die elementaren Menschenrechte (Abschaffung der Todesstrafe, Eindämmung der Folter) an erster Stelle, gefolgt von Diskriminierungsverbot (gleiche Rechte für Männer und Frauen, Minderheitenrechte und Schutz vor Rassismus). Aktuelle menschenrechtspolitische Herausforderungen sind zudem der Menschenrechtsschutz bei der Terrorismusbekämpfung oder der Kampf gegen Menschenhandel. Darüber hinaus bietet Menschenrechtspolitik künftig auch vermehrte Impulse für andere Politikbereiche, wie etwa Entwicklungspolitik («Recht auf Wasser») und Wirtschaftspolitik («Wirtschaft und Menschenrechte», «Eigentumsrechte als Menschenrechte») (→ **Anhang A.1**). Eine permanente Herausforderung ist der Schutz der Zivilbevölkerung und insbesondere verletzte Gruppen wie Frauen, Kinder, Vertriebene und Flüchtlinge vor Gewalt und Willkür in bewaffneten Konflikten. Die Schweiz genießt dank ihrer humanitären Tradition und ihrer Doppelrolle als Depositär- und Unterzeichnerstaat der Genfer Konventionen sowie der Zusatzprotokolle hohes Ansehen und grosse Glaubwürdigkeit bei ihrem Einsatz zugunsten des humanitären Völkerrechts und dessen

Menschenrechtspolitik und humanitäre Politik:

Menschenrechte gewinnen auf internationaler Ebene weiter an Bedeutung

Stärkung multilateraler Strukturen zur Durchsetzung von Menschenrechten und Humanitärem Recht

Mithilfe bei Umsetzung von Menschenrechtsnormen und Schaffung menschenrechtskonformer Strukturen

Wichtige Themen:

Abschaffung Todesstrafe, Eindämmung Folter.

Neue Herausforderungen: Transitionelle Justiz, Wirtschaft und Menschenrechte, Eigentumsrechte als Menschenrechte

Schweiz als Depositärstaat und Hohe Vertragspartei der Genfer Konventionen ist besonders legitimiert, humanitäre Initiativen zu ergreifen

Enge Zusammenarbeit mit dem internationalen Strafgerichtshof

Einhaltung durch alle an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien.³⁴⁷ Dieser positiven Ausstrahlung gilt es Sorge zu tragen. Durch eine enge Zusammenarbeit mit den Kriegsverbrechertribunalen für Ex-Jugoslawien, Ruanda, Kambodscha und dem internationalen Strafgerichtshof in Den Haag kann die Schweiz dazu beitragen, schwere Kriegsverbrecher zu ahnden und einen Beitrag zur Versöhnung und damit zur Friedensförderung zu leisten.

Friedenspolitik

Friedenspolitik:

Friedenspolitisches Engagement und Konfliktverhütung als zentrale Elemente der Schweizer Aussenpolitik

Aufbau Vertrauensverhältnis ist Voraussetzung für wirksamen Beitrag zur Konfliktverhütung

Komparative Vorteile der Schweiz nutzen

Akzeptanz der kulturellen Vielfalt und interkultureller Dialog sind wichtig für Konfliktprävention

Koordination zwischen verschiedenen Instrumenten ist notwendig

Friedenspolitik und zivile Friedensförderung sind zentrale Elemente der schweizerischen Aussenpolitik.³⁴⁸ Sie können durch punktuelle Beiträge zur militärischen Friedensförderung ergänzt und verstärkt werden. Die Anzahl der Kriege sowie die Zahlen der direkten Kriegsoffer, der Opfer von Genozid und schwersten Menschenrechtsverletzungen sind seit Ende des Kalten Krieges zurückgegangen.³⁴⁹ Dies ist auch der erfolgreichen internationalen Friedensförderung zu verdanken. Gleichzeitig ist der Anteil ziviler Opfer angestiegen und Konflikte und Konfliktfolgen haben sich nicht nur reduziert, sondern vor allem verlagert. Klassische Kriege zwischen zwei Armeen sind selten geworden. Die Mehrzahl aller Gewaltkonflikte ist heute innerstaatlich und nebst regulären Armeen sind vielerorts nichtstaatliche Akteure beteiligt, die zum Teil allerdings von anderen Staaten unterstützt werden. Auch wenn die Konflikte lokal oder regional sind, haben sie Auswirkungen weit über den jeweiligen Kontext hinaus. Flüchtlingsströme, Wirtschaftskrisen, Rohstoffpreise, Börsenkurse, Flugverbindungen machen ebenso wenig wie Terroranschläge an Landesgrenzen Halt. Der Schutz von Sicherheit und Wohlstand verlangt von uns heute eine aktivere Politik als früher. Prävention und Lösung von Konflikten durch aktives Engagement vor Ort sind der beste Weg, um nicht oder nur in geringerem Masse davon betroffen zu werden. Durch profilierte friedenspolitische Engagements kann die Schweiz nützliche Beiträge zur Lösung globaler Probleme leisten, ihre Position in internationalen Verhandlungen stärken und im eigenen Interesse zu einer friedlicheren und sichereren Welt beitragen. In friedenspolitischen Fragen kommt der UNO und anderen internationalen und regionalen Organisationen eine zentrale Rolle zu. Mit gezielten Beiträgen zur globalen Friedenspolitik (etwa im Kampf gegen Antipersonenminen, illegale Kleinwaffen, Rekrutierung von Kindersoldaten) und durch Teilnahme an multilateralen Friedensoperationen – mittels Entsendung von Truppenkontingenten und hoch qualifizierten zivilen Experten aus dem Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung – kann die Schweiz deren Wirkung stärken. Durch Gute Dienste, Vermittlung und Programme der zivilen Konfliktbearbeitung leistet die Schweiz bilaterale Engagements zur Gewaltprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Systematische, mehrjährige Schwerpunktprogramme in Konfliktregionen ermöglichen den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zu den Konfliktparteien, eine unabdingbare Voraussetzung für erfolgreiche Vermittlung. Dazu hat der Bundesrat Ziele und Aktionsfelder³⁵⁰ sowie geografische und thematische Schwerpunkte³⁵¹ definiert, an denen er sich künftig orientieren will. Das Parlament hat mit dem Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte³⁵² die nötigen Instrumente geschaffen und mit den zugehörigen Rahmenkrediten die entsprechenden Mittel bewilligt, damit die Schweiz auch in Zukunft eine aktive Friedens- und Menschenrechtspolitik betreiben kann. Die Schweiz ist herausgefordert, ihre effizienten Instrumente weiter auszubauen und flexibel und koordiniert einzusetzen. Dazu zählen sowohl Fachkompetenzen in relevanten Themen (etwa Mediation, Verfassungsfragen, Streitkräfte reform, Polizeimanagement, Religion und Konflikt, Rolle bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen, Rolle der Wirtschaft, Vergangenheitsarbeit, Geschlechterperspektiven), als auch institutionalisierte Partnerschaften zu internationalen Organisationen, ähnlich gesinnten Staaten und Partnern aus Nichtregierungsorganisationen und akademischen Institutionen. Sie trägt in ihren friedensfördernden Aktivitäten dem Umstand Rechnung, dass Frauen und Männer unterschiedlich von bewaffneten Konflikten betroffen sind und nützt die unterschiedlichen Rollen und Kapazitäten der beiden Geschlechter in der Umsetzung ihrer friedensfördernden Massnahmen. Die Resolution des UN-Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit (UN-Sicherheitsratesresolution 1325) wendet sie konsequent an. Darüber hinaus sind in der heutigen Zeit die Akzeptanz der kulturellen Vielfalt und der interkulturelle Dialog wichtige Faktoren in der Vertrauensbildung und Konfliktprävention. Ver-

ständnis kann nur mit einer breiten Diskussion über die gegenseitigen kulturellen und religiösen Werte gefördert werden. Die Kulturpolitik des Bundes im Ausland will zur Globalisierung von umfassenden Menschenrechten und demokratischen Werten beitragen. Die Schweiz setzt sich im Rahmen der UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt für die Förderung der Medienvielfalt und für die Stärkung von Organisationen der Zivilgesellschaft ein. Der Erfolg schweizerischer Friedenspolitik wird vom flexiblen Einsatz aller Instrumente, ihrer Abstimmung mit Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe (→ **Entwicklungspolitik**), der militärischen Friedensförderung (→ **Sicherheitspolitik**), der Handels- und Investitionsförderung (→ **Wirtschaftspolitik**) und von der Abstimmung mit der bilateralen und multilateralen Aussenpolitik (→ **UNO-Politik**) abhängen.³⁵³

2.6 Sicherheitspolitik

Die Wahrung innerer und äusserer Sicherheit lässt sich kaum mehr strikte trennen. Gefahren und Risiken nehmen je länger, je mehr grenzüberschreitenden Charakter an. Instabilität und Konflikte, selbst in weit entfernten Gebieten, können sich direkt und unmittelbar auf die innere Sicherheit der Schweiz auswirken. Die Bedrohungslage der Schweiz ist geprägt durch erstens den internationalen Terrorismus, zweitens die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (im schlimmsten Fall an terroristische Organisationen) und drittens die grenzüberschreitenden Auswirkungen regionaler Konflikte und «gescheiterter Staaten» (Basen für terroristische Organisationen, Flüchtlingsströme etc.). Ein konventioneller militärischer Angriff gegen die Schweiz ist dagegen auf absehbare Zeit unwahrscheinlich. Sicherheit und Freiheit im Innern sind aber auch gefährdet durch gewalttätigen Extremismus, verbotenen politischen und militärischen Nachrichtendienst, Handel mit Proliferationsgütern und diverse Formen von Schwereverbrechen wie Menschenhandel oder Drogenhandel. Die Schweiz befindet sich damit in Bezug auf die innere und äussere Sicherheit in einer vergleichbaren Lage wie andere Staaten Mittel- und Westeuropas; überall werden die Grenzen zwischen innerer und äusserer Sicherheit fließender. Das erfordert eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordination der Mittel, wie das im folgenden Kapitel zur innern Sicherheit deutlich wird. Das europäische Umfeld hat auf die Veränderung der Bedrohungslage reagiert: traditionelle, auf zwischenstaatliche Konflikte ausgerichtete Abwehrdispositive haben an Bedeutung verloren, die grossen, territorial ausgerichteten Armeen werden ab- und umgebaut. Für die Streitkräfte mancher europäischer Staaten werden Friedensförderungseinsätze strukturbestimmend. Der Sicherheitsbegriff wird umfassender und integral verstanden, die Wahrung von Sicherheit als nationale und internationale, zivile und militärische Verbundaufgabe betrachtet. Auf internationaler Ebene ist als Folge davon die Zusammenarbeit ausgeweitet und vertieft worden. Die Schweiz bewegt sich grundsätzlich ebenfalls in diese Richtung, auch wenn die Nichtzugehörigkeit zu NATO und EU, die Neutralität, das Milizsystem, der Föderalismus und die direkte Demokratie dazu führen, dass ihre Anpassungsschritte weniger radikal sind als jene der meisten anderen europäischen Staaten und auch weniger rasch erfolgen (→ **Aussenpolitik, Verfassung und Institutionen**). Die konzeptionellen Grundlagen sind mit dem Sicherheitspolitischen Bericht 2000 gelegt. Diese wurden im Rahmen der Arbeiten für die Weiterentwicklung der Armee laufend überprüft. Dabei wurde festgestellt, dass sich die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen seither nicht fundamental, sondern höchstens graduell, verändert haben. Mit dem *Entwicklungsschritt 08/11* soll die Armee auf die oben beschriebenen Entwicklungen ausgerichtet werden. Sie soll sich noch stärker auf wahrscheinliche Einsätze fokussieren und damit Beiträge im Rahmen eines umfassenden und integralen Sicherheitsbegriffs leisten. Auch die längerfristige Weiterentwicklung der Armee wird diesem Trend entsprechen müssen.

Zum Verbundsystem der inneren Sicherheit gehören indirekt ebenfalls ausländische Partner. Bei der Bewältigung grenzüberschreitender Grossereignisse ist die internationale polizeiliche und nachrichtendienstliche Kooperation von entscheidender Bedeutung, wie die Einsätze im Rahmen des WEF oder des G8-Gipfels von Evian anschaulich gezeigt haben. Deshalb ist es der Wille des Bundesrates, dass Justiz und Polizei die internationale Zusammenarbeit, die Prävention und die internen Strukturen optimieren. Im Vordergrund

Internationale Sicherheitspolitik und Kooperation:

Hauptbedrohungen sind heute der Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und die Auswirkungen regionaler Konflikte

Die Schweiz ist in einer ähnlichen Lage wie andere Staaten Mittel- und Westeuropas

Sicherheit wird heute als nationale und internationale Verbundaufgabe verstanden, auch in der Schweiz

stehen die vermehrte internationale Zusammenarbeit, aber auch gesetzgeberische Vorkehrungen im Inland. Zudem sollte die Zusammenarbeit mit den Kantonen gestärkt werden.

«Sicherheit durch Kooperation»

bleibt für die Schweiz die gültige und richtige Maxime

Die Schweiz hat verschiedene Partner für die internationale Kooperation; die wichtigsten sind die UNO, die EU und die NATO

Vor allem die Zusammenarbeit mit der EU wird immer wichtiger; hier müssen bilateral gangbare Wege gefunden werden

«Sicherheit durch Kooperation» ist nach wie vor eine gültige und richtige Maxime, die Neutralität kein Hindernis, um die internationale Verteidigungs-Kooperation auszubauen. In Ergänzung zur bewährten bilateralen Zusammenarbeit stehen der Schweiz dafür verschiedene Akteure als Partner zur Verfügung: Auf globaler Ebene ist und bleibt die UNO die zentrale sicherheitspolitische Organisation; ihre Tätigkeit und Autorität wird weltweit anerkannt, und sie ist die einzige Organisation, die kollektive Zwangsmassnahmen völkerrechtlich legitimieren kann. Die Schweiz wird sich im Rahmen der UNO weiterhin für Kernanliegen ihrer Aussenpolitik einsetzen (im Vordergrund steht das Völkerrecht) und unter ihrem Mandat Beiträge zur Förderung von Stabilität und Sicherheit leisten (→ **Aussenpolitik**). Auf regionaler Ebene sind es mit der EU, der NATO und der OSZE drei Organisationen, die für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der Schweiz relevant sind. Die meisten sicherheitspolitischen Berührungspunkte hat die Schweiz mit der EU; ihr sicherheitspolitischer Ansatz (Bedrohungsanalyse, integraler Sicherheitsbegriff, Primat der Prävention etc.) ist in weiten Teilen deckungsgleich mit demjenigen der Schweiz. Die EU hat im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die Zusammenarbeit ausgebaut und ihr sicherheitspolitisches Profil verstärkt. Die Schweiz arbeitet heute punktuell und auf Ad-hoc-Basis sicherheitspolitisch mit der EU zusammen (friedensunterstützende Einsätze, polizeiliche Zusammenarbeit etc.). Diese Zusammenarbeit wird in den kommenden Jahren – aufgrund der gemeinsamen Sicherheitsinteressen und -bedürfnisse – voraussichtlich weiter ausgebaut werden. Mit der NATO arbeitet die Schweiz im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) und dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC) zusammen. Diese Zusammenarbeit ist vor allem aus militärischer Sicht wichtig; die Standards und Normen der NATO haben sich in Europa als Massgabe für die militärische Zusammenarbeit etabliert. Die Schweiz kann via PfP ihre Fähigkeit zur internationalen Zusammenarbeit verbessern – eine wesentliche Voraussetzung für die Teilnahme an friedensunterstützenden Einsätzen, internationalen Einsätzen zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen oder grenzüberschreitenden Assistenzdienstleistungen. Die Zusammenarbeit in der PfP wird vor diesem Hintergrund weiterhin ein nützliches Instrument bei der Modernisierung der Armee bleiben. Die Zusammenarbeit in PfP/EAPC ist neben dem militärischen Nutzen auch als Plattform für den Erfahrungs- und Informationsaustausch in verschiedenen sicherheitspolitisch relevanten Themen (z. B. Terrorismusbekämpfung, zivile Notfallplanung, Schutz kritischer Infrastruktur) wichtig. Die OSZE hat als umfassende transatlantische Sicherheitsorganisation in den letzten Jahren weiter an Bedeutung verloren; sie verfügt im Vergleich zur EU und zur NATO über wenig Ressourcen und Nachhaltigkeit und hat sich entsprechend auf Nischenbereiche spezialisiert (Missionen zum Grenzschutz, Wahlbeobachtung etc.). Die Schweiz wird hier als Teilnehmerstaat weiterhin aktiv bleiben und zur Förderung der regionalen Stabilität und Sicherheit beitragen. Generell gilt, dass die internationale sicherheitspolitische Zusammenarbeit in den letzten Jahren eine grosse Dynamik entfaltet hat. Das trifft insbesondere für das europäische Umfeld zu, wo sich die EU als sicherheitspolitischer Akteur neu positioniert hat. Die Herausforderung für die Schweiz wird vor allem darin liegen, mit diesem für sie nahe liegenden sicherheitspolitischen Partner gangbare Wege zu finden, um in Bereichen, die für die Sicherheit der Schweiz zentral sind, zusammenzuarbeiten. Auch der bilaterale Weg bietet hier Optionen (wie der heutige Stand der Zusammenarbeit zeigt); allerdings wird die weitere bilaterale Zusammenarbeit ebenfalls von der Bereitschaft der EU abhängen, mit der Schweiz Lösungen im bilateralen Rahmen zu finden. Thematisch werden für die Schweiz die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, der Schutz kritischer Infrastrukturen und die Rüstungszusammenarbeit im Vordergrund stehen. Ein weiteres Thema, dem besondere Bedeutung zukommen wird, sind die internationalen (militärischen und zivilen) Friedensförderungseinsätze. Deren Zahl wird voraussichtlich noch weiter steigen und damit auch das Interesse der internationalen Partner an einer schweizerischen Beteiligung. Mit der PfP verfügt die Schweiz auch in Zukunft über ein nützliches Instrument, um militärisch die dazu nötigen Voraussetzungen – die Interoperabilität – zu schaffen und zu verbessern, unabhängig davon, ob die Missionen von der NATO, der EU oder der UNO selbst geführt werden.

Für die Sicherheit der Schweiz relevant sind auch die Bemühungen zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nonproliferation. Das qualitative und quantitative Wettrüsten bindet Ressourcen und Finanzmittel, die anderweitig eingesetzt werden könnten. Konflikte werden verschärft und ganze Regionen destabilisiert. Zudem ist als neue Bedrohung die Möglichkeit aufgetreten, dass Massenvernichtungswaffen oder entsprechende Technologien in die Hände terroristischer Gruppen gelangen könnten. Die Bemühungen, Rüstungsarsenale zu begrenzen oder abzubauen, ganze Waffenkategorien zu verbieten sowie mehr Vertrauen und Sicherheit zu schaffen, bilden deshalb weiterhin eine besondere Herausforderung. Die schweizerische Politik im Bereich der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nonproliferation verfolgt das Ziel, zur internationalen Sicherheit und Stabilität auf möglichst tiefem Rüstungsniveau beizutragen.³⁵⁴ Als Instrumente stehen universelle, völkerrechtlich bindende und verifizierbare Rüstungskontroll- und Abrüstungsregimes im Vordergrund.³⁵⁵ Die aktive Mitwirkung in den völkerrechtlich nicht verbindlichen Exportkontrollregimes und die Umsetzung ihrer Beschlüsse ist eine weitere Priorität. Im Weiteren bemüht sich die Politik, die Implementierung und Universalisierung existierender Abkommen (vor allem im Bereich der Massenvernichtungswaffen) optimal zu unterstützen. In Bezug auf konventionelle Waffen hat sich die Schweiz an vorderster Front für die Schaffung eines UNO-Instruments zur raschen und verlässlichen Identifizierung und Rückverfolgung illegaler Kleinwaffen engagiert und wird sich deshalb auch für die glaubwürdige Umsetzung einsetzen. Im Rahmen der Konvention über bestimmte konventionelle Waffen von 1980 macht sich die Schweiz auch weiterhin stark für technische Präventivmassnahmen, um die Verlässlichkeit der Submunition zu verbessern und eine globale Reglementierung anzustreben. Im europäischen Umfeld unterstützt sie generell stabile, ausgewogene militärische Kräfteverhältnisse, wobei in den kommenden Jahren insbesondere die Haltung zum Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) zu definieren sein wird – (unter der Voraussetzung, dass sich die derzeitige internationale Blockade löst und der adaptierte Vertrag von 1999 ratifiziert wird).

Die Kriminalitätsphänomene sind diffuser und komplexer geworden. Die grenzüberschreitende Kriminalität hat zugenommen. Diese veränderte Gefahrenlage wirkt sich direkt auf die innere Sicherheit aus. Vor diesem Hintergrund erfordert die Kriminalitätsbekämpfung eine breitere und internationalere Ausrichtung als früher.

Bis zu den Sprengstoffanschlägen in Madrid im Jahre 2004 und den Selbstmordattentaten in London im Jahre 2005 galt Europa den meisten gewaltbereiten Islamisten vor allem als Rückzugsgebiet und als Raum zur logistischen Vorbereitung von Anschlägen. Die Umwandlung Westeuropas in ein Operationsfeld der gewaltbereiten Islamisten betrifft unmittelbar auch die Schweiz. Gleiches gilt für die neue Methode, wonach diese nicht mehr nur aus dem Ausland kommen, sondern unsichtbar und unerwartet im Inland operieren. Es zeigt sich auch, dass vermehrt Kleinzellen existieren, die organisatorisch mit den eigentlichen Terrororganisationen nicht oder lediglich durch lose Kontakte verbunden sind. Hinsichtlich der Finanzierung ist ein Trend zur Mikrofinanzierung zu beobachten, bei der sich kleine Netzwerke oft über kriminelle Aktivitäten selber finanzieren und sich so präventiven und administrativen Abwehrmassnahmen entziehen. Die Schweiz setzt sich aber weiterhin dafür ein, die finanzielle und logistische Unterstützung für terroristische Gruppierungen, die Verbreitung von Propaganda sowie die allfällige Vorbereitung und Durchführung von terroristischen Handlungen zu verhindern³⁵⁶ und sie arbeitet hierfür mit vielen Staaten und internationalen Organisationen eng zusammen. Dennoch wird dieser Problembereich die Schweiz in den kommenden Jahren noch intensiv beschäftigen.

Ein weiteres Phänomen in der Schweiz sind gewalttätige extremistische Gruppierungen. Diese sind heute sehr zersplittert und verfügen weder über eine einheitliche Weltanschauung noch über eine gemeinsame Basis. Der Konflikt zwischen Links- und Rechtsextremisten scheint sich tendenziell zu verschärfen. Die teilweise vorhersehbaren, gewalttätigen Eskalationen erfordern umfangreiche Polizeieinsätze. Ausländische extremistische Gruppen nutzen den grundrechtlich geschützten, relativ grossen Handlungsspielraum. Spendensammlungen und Propagandaaktionen stossen in der Schweiz aber in der Regel nur auf ein beschränktes Interesse. Die innere Sicherheit der Schweiz wird zurzeit durch keine der beschriebenen extremistischen Gruppierungen schwerwiegend bedroht. Eine

Abrüstungspolitik und Rüstungskontrolle:

Die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik bleibt ein wichtiges Anliegen, auch für die Schweiz. Das Ziel sind und bleiben tiefstmögliche und bindend vereinbarte Rüstungsbestände

Veränderte Gefahrenlage der inneren Sicherheit

Gefahr durch Terrorismus:

Kleinzellen und Mikrofinanzierung bekämpfen

Ausschreitungen wegen Gewaltextremismus und Hooliganismus

grosse Herausforderung, die nur gemeinsam von Bund und Kantonen bewältigt werden kann, stellen die im Verhältnis zur zunehmenden Aufgabenmenge und den steigenden Anforderungen knappen Personalressourcen der kantonalen Polizeikorps dar. Das Problem könnte sich in Zukunft noch akzentuieren.

EURO 2008:

Grossereignis für die mit Sicherheitsfragen befassten Behörden

Die Fussball-Europameisterschaft UEFA Euro 2008 wird für die mit Sicherheitsfragen befassten Behörden von Bund und Kantonen ein Grossereignis.³⁵⁷ Die Sicherheitsstandards für diesen drittgrössten Sportanlass der Welt müssen mit den österreichischen Partnern abgeglichen werden.³⁵⁸ Der Hooliganismus, zu dessen Bekämpfung in der Schweiz Anpassungen auf Gesetzesebene ergriffen wurden, ist bloss als ein Teilproblem der gesamten Sicherheitskonzeption zu betrachten.³⁵⁹ Daneben stellt die Bekämpfung des Menschenhandels und der Schutz vor anderen Kriminalitätsphänomenen, gewalttätigem Extremismus und Terrorismus eine zentrale Aufgabe dar.

Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität:

Geldwäscherei

Kriminelle Organisationen aus der GUS

Menschenhandel aus Südost- und Osteuropa und Asien

Menschenschmuggel aus Fernost

In der Strafverfolgung generell und in der internationalen Rechtshilfe im Besonderen bleibt das Delikt der Geldwäscherei für die Schweiz vor allem im Zusammenhang mit Drogen- und Wirtschaftsdelikten von zentraler Bedeutung. Der Regulierungsdruck auf den Finanzplatz Schweiz wird aufgrund der internationalen Entwicklungen entlang der vierzig Empfehlungen der Financial Action Task Force und der dritten EU-Richtlinie zur Geldwäscherei weiter hoch bleiben. Grundsätzlich gilt, dass die Schweiz bereits heute über ein griffiges Dispositiv zur Geldwäschereibekämpfung verfügt, welches weitgehend im Einklang mit den einschlägigen internationalen Standards steht.³⁶⁰ Es muss davon ausgegangen werden, dass auch die Schweiz mit Geldwäscherei und Investitionen krimineller Gelder aus verschiedenen Ursprungsländern konfrontiert werden wird. Kriminelle Kreise haben in vielen Herkunftsländern an Einfluss gewonnen. Sie verfügen in der Schweiz über wohl organisierte Netzwerke, welche in einzelnen Fällen auch über weit verzweigte Kontakte zur Wirtschaft, zu einzelnen Behörden und zu den in der Schweiz operierenden Nachrichtendiensten ihrer Herkunftsländer verfügen. Kriminelle Organisationen stellen insgesamt eine nicht zu unterschätzende Bedrohung für die Wirtschaft, die rechtsstaatlichen Institutionen sowie für den Finanzplatz Schweiz dar.³⁶¹ Die Entwicklungen weltweit und in der Schweiz lassen eine Zunahme des Menschenhandels aus Südost- und Osteuropa sowie Asien als wahrscheinlich erscheinen. Ein Indiz hierfür ist das Wachstum des Rotlichtmilieus, in welchem sich der Menschenhandel in der Schweiz nach wie vor überwiegend abspielt. Wie weit die Assoziierung zu Schengen und Dublin hier korrigierend eingreift, lässt sich aus heutiger Sicht nicht abschliessend beurteilen.

Verletzlichkeit der Informationsgesellschaft:

Asymmetrische Bedrohung
Die Schweiz verfügt über geeignete Frühwarnsysteme

Beim Schutz kritischer Infrastrukturen sind in der Schweiz die öffentliche Verwaltung, Blaulichtorganisationen (Notfall und Rettungswesen), Telekommunikation, Energie- und Wasserversorgung, Finanzwesen, Industrie, Gesundheitswesen sowie Transport und Logistik in Betracht zu ziehen. Alle diese Sektoren sind für das wirtschaftliche und gesellschaftliche Wohlergehen der Schweiz von grösster Bedeutung.³⁶² Mit den Privatisierungen der 1980er- und 1990er-Jahre hat der Staat den Infrastrukturbereich teilweise dem Wettbewerb geöffnet. Gleichzeitig nahm wegen der «digitalen Revolution» die Abhängigkeit dieser Infrastrukturen von den Informations- und Telekommunikations-Technologien (IKT) immer mehr zu. IKT sind jedoch inhärent unsicher und ihr Schutz stellt eine neue Herausforderung dar. Neben gezielten Angriffen und Manipulationen sind IKT auch anfällig auf physische Einflüsse wie Stromausfälle, Naturkatastrophen, Pannen, technische Störungen usw. Bereits mit bescheidenen Mitteln ist es möglich, weit entfernte IKT-Systeme anzugreifen, zu manipulieren oder unbrauchbar zu machen. Als Täter hinter Angriffen auf IKT-Systeme stehen einerseits ausländische Nachrichtendienste, die Spionage und Sabotage militärischen Wissens, beziehungsweise militärischer Einrichtungen betreiben oder auch die Konstruktion und Beschaffung von Massenvernichtungswaffen anstreben. Während bisherige mögliche Gegner – Nationalstaaten – relativ einfach zu beobachten waren, sind heutige asymmetrische Bedrohungen in Form terroristischer Angriffe schwieriger auszumachen. Auch Einzelpersonen oder extremistische Gruppen versuchen aus unterschiedlichsten Motiven, IKT-Systeme anzugreifen und für ihre Zwecke nutzbar zu machen. Die IKT-abhängigen Sektoren sind deshalb vor einer unklaren Bedrohung und gleichzeitig vor Ausfällen, Pannen und Naturkatastrophen zu schützen. Da eine komplette Verhinderung von Zwischenfällen utopisch ist, setzen Staaten sich als realistisches Ziel, mögliche Anschläge zu begrenzen, so dass es «nur» zu einem kurzen, seltenen, kontrol-

lieblichen, geografisch isolierten und für die Volkswirtschaft und Sicherheit möglichst effektlosen Zwischenfall kommt.³⁶³ Wichtig ist dabei die Schaffung eines Frühwarnsystems, was einen umfassenden und internationalen Informationsaustausch zwischen den zahlreichen Akteuren voraussetzt. Neben einer längeren Vorbereitungsphase im Angriffsfall führt effiziente Frühwarnung auch zu einem Abhaltungseffekt. Seit Anfang 2005 existiert mit MELANI, der Melde- und Analysestelle Informationssicherung, eine zentrale Stelle für die Sicherung der Informationsinfrastrukturen.³⁶⁴ In enger Zusammenarbeit mit den privatwirtschaftlichen Betreibern kritischer Informationsinfrastrukturen betreibt sie ein Lagezentrum zwecks Informationsaustausch, engagiert sich in der Prävention, alarmiert im Krisenfall den Sonderstab Information Assurance SONIA und arbeitet dabei eng mit den Strafverfolgungsbehörden, namentlich der seit 2003 operationellen Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) zusammen.³⁶⁵ Seit 2004 hat der Bereich *ICT-Infrastruktur* der wirtschaftlichen Landesversorgung die Verantwortung für das Erstellen und Überprüfen der sektorspezifischen Risikoanalysen übernommen. Darin werden, – zusammen mit der Privatwirtschaft – Schwachstellen, Risiken und Massnahmen der Sektoren Telekom, Hard- und Software, Finanzen, Energie (Elektr.), Transporte, Gesundheitswesen, etc. definiert. Basierend darauf erstellten, resp. erstellen diese Sektoren ein Business Continuity Management.

Folgende Herausforderungen bleiben für die nächsten Jahre bestehen: Zunächst gilt es die Zusammenarbeit mit den Betreibern kritischer Informationsinfrastrukturen in *Public Private Partnerships* und in der internationalen Koordination zu vertiefen. So gibt es noch keinen internationalen Standard für die Strafverfolgung, denn die Cybercrime Convention³⁶⁶ des Europarates ist vielerorts noch nicht einmal ratifiziert, wobei die Schweiz zwar zu den Erstunterzeichnern gehört, aber eine Ratifizierung ebenfalls noch nicht vorgenommen hat. Bei der präventiven Überwachung der IKT zum Schutz der inneren Sicherheit von Staaten stellt sich die Frage nach dem Schutz der Privatsphäre im digitalen Informationszeitalter.

Die föderalistische Struktur der Schweiz erfordert ein hohes Mass an Koordination zwischen Bund und Kantonen einerseits sowie dem zwischen den Kantonen andererseits (→ **Verfassung und Institutionen**). Neben den bereits eingeleiteten Massnahmen zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts,³⁶⁷ zur Regionalisierung der Polizeiausbildung,³⁶⁸ zur Schaffung eines nationalen Polizei-Index³⁶⁹ sowie zur Einführung eines einheitlichen, flächendeckenden Digital-Funksystems (Polycom) werden im Rahmen der Sicherheitskooperation zwischen Bund und Kantonen Möglichkeiten gesucht, die erforderlichen Polizeikapazitäten für kantonsübergreifende Einsätze sowie die Optimierung und (europaweite) Koordination der Grenzkontrollmechanismen sicher zu stellen. Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 postuliert «Sicherheit durch Kooperation». Mit dem zivilen Verbundsystem «Bevölkerungsschutz» ist dies weitgehend erreicht. Für die kommenden Jahre bis 2011 ist die Erweiterung und Ergänzung unter der Bezeichnung «Nationale Sicherheitskooperation» (NSK) geplant. Hierbei geht es insbesondere um folgende Belange: Das System der NSK ist zu konzipieren. Dazu gehört die organisatorische und prozessmässige Ausgestaltung, die Regelung der zivil-militärischen Zusammenarbeit, die Sicherstellung der nationalen Interoperabilität unter den sicherheitspolitischen Partnern sowie die Erarbeitung, bzw. Revision rechtlicher Grundlagen. Es soll eine Risiko- und Verwundbarkeitsanalyse für die Schweiz erstellt werden. Die Koordination bezüglich Schutz Kritischer Infrastrukturen ist anzugehen. Die Abstimmung der Führung auf Stufe Bund und die Koordination Bund-Kantone im Falle von Katastrophen und Notlagen müssen verfeinert werden. Die Führungsorgane (Krisenstäbe) der Kantone sind anhand aktueller Szenarien regelmässig zu schulen und zu beüben.

Innerstaatliche Koordination der Zusammenarbeit

Die internationale Polizeizusammenarbeit der Schweiz basiert auf drei Pfeilern: die multilateral-globale Kooperation durch Interpol, die euro-regionale Kooperation durch die Assoziierung an Schengen und das Abkommen mit Europol sowie die bilaterale Kooperation, insbesondere mit unseren Nachbarstaaten und durch das Netz von Schweizer Polizeiatmosphären. Bei allen drei Pfeilern sind die Bedürfnisse und Möglichkeiten der Zusammenarbeit auszuloten und gegebenenfalls umzusetzen. Im Rahmen von Interpol werden der globale Austausch polizeilicher Informationen und die grenzüberschreitende operative Unterstützung noch mehr an Bedeutung gewinnen. Im Umfeld der neuen Informatik-

Internationale Polizei-Zusammenarbeit:

Die drei Pfeiler der Kooperation
Ausbau des internationalen Vertragsnetzes im Strafjustizbereich

systeme des Schengener Abkommens werden für die Schweiz neue Daten- und Informationsquellen entstehen, welche einerseits einen Mehrwert für die Polizeiarbeit bedeuten, andererseits aber aufgrund der quantitativen Informationszunahme auch eine Herausforderung darstellen. Es gilt, die Weiterentwicklung mitzugestalten und gegebenenfalls innerstaatlich zu übernehmen und umzusetzen. Bilateral steht die Umsetzung und Optimierung der verhandelten Polizeikooperationsverträge sowie der Ausbau des Polizeiattaché-Netzes im Vordergrund. Der Bundesrat hat ausserdem entschieden, mit Eurojust Verhandlungen für den Abschluss eines Zusammenarbeitsvertrags aufzunehmen. Eurojust ist eine unabhängige Einrichtung der EU, die zum Ziel hat, die justizielle Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der schweren, häufig von transnationalen kriminellen Vereinigungen begangenen Kriminalität zu verbessern. Auch über die Bekämpfung von Organisierter Kriminalität, Wirtschaftskriminalität und Terrorismus hinaus nimmt die Bedeutung einer effizienten Zusammenarbeit mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden seit Jahren stetig zu. Der einzelne Staat vermag die Herausforderungen, die sich an eine wirksame Verbrechensbekämpfung stellen, immer weniger allein zu bewältigen. Dem daraus resultierenden drohenden Verlust an Sicherheit soll der kontinuierliche weltweite Ausbau des Vertragsnetzes auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entgegenwirken.

2.7 Finanzpolitik und Staatshaushalt

Finanzpolitischen Handlungsspielraum des Bundes erhalten:

Ein strukturell ausgeglichener Haushalt und die Erhaltung einer im internationalen Vergleich moderaten Staats- und Steuerquote sind wichtige Voraussetzungen für eine nachhaltige Finanzpolitik

Die Handlungsfähigkeit des schweizerischen Bundesstaates hängt eng mit dem finanzpolitischen Handlungsspielraum des Bundes zusammen, da rund 40 Prozent der Transferausgaben oder ungefähr 15 Milliarden den Kantonen zukommen, was rund einen Viertel der gesamten kantonalen Einnahmen ausmacht. Der Handlungsspielraum des Bundes hat sich in den 1990er-Jahren deutlich verringert. Die stagnierende Wirtschaftsentwicklung sowie der überproportionale Ausgabenzuwachs haben zu hohen Defiziten und einer stark steigenden Verschuldung geführt. Die Ausgabenquote des Bundes stieg von 9,7 Prozent im Jahre 1990 auf 11,5 Prozent im Jahre 2005. Die Verschuldungsquote hat sich im gleichen Zeitraum mit einem Zuwachs von 11,8 Prozentpunkten auf 28,6 Prozent mehr als verdoppelt. Mit der erstmaligen Anwendung der Schuldenbremse im Jahre 2003 wurde die Grundlage geschaffen, um einen dauerhaft ausgeglichenen Bundeshaushalt sicherzustellen. Die Schuldenbremse beinhaltet einen in der Bundesverfassung verankerten Mechanismus, der die Ausgaben an die um einen Konjunkturfaktor korrigierten Einnahmen bindet. Damit wird verhindert, dass zukünftig strukturelle Defizite entstehen können, welche in der Vergangenheit massgeblich zur Erhöhung der Bundesschulden beigetragen haben. Dank der konsequenten Umsetzung von zwei Entlastungsprogrammen (EP 03 und EP 04) sowie der Aufgabenverzichtsplanung der Verwaltung wird der Haushalt – mit voller Wirkung ab 2008 – jährlich um knapp 5 Milliarden entlastet.³⁷⁰ Diese Massnahmen haben dazu geführt, dass der Bundeshaushalt ab 2007 strukturell ausgeglichen sein wird und die Vorgaben der Schuldenbremse, obwohl sie nur für den Voranschlag verbindlich sind, voraussichtlich auch in den Finanzplanjahren 2008–2010 übertroffen werden. Das Ziel einer Stabilisierung der Ausgabenquote wird – unter Ausklammerung der Mehrausgaben als Folge der Mehrwertsteuererhöhung für die IV – erreicht. Die Verschuldungsquote dürfte im Jahre 2010 um mehr als drei Prozentpunkte unter dem Niveau des Jahres 2005 liegen.³⁷¹ Analoge Entwicklungen waren in etwas weniger ausgeprägter Form auch in den Kantonen und Gemeinden zu beobachten. So steigerte sich die Ausgabenquote der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungen zwischen 1990 bis 2005 um mehr als einen Fünftel auf 36,4 Prozent. Auch die Fiskalquote lag 2005 mit 30 Prozent deutlich über dem Niveau von 1990 (26 Prozent).³⁷² Im internationalen Vergleich weist die Schweiz damit immer noch eine moderate Gesamtsteuerbelastung³⁷³ und eine tiefe Staatsquote³⁷⁴ auf. Allerdings hat die Verschuldung der öffentlichen Hand dramatisch zugenommen.³⁷⁵ Die Verschuldungsquote stieg von 29,9 im Jahr 1990 auf 51,7 im Jahr 2005. Die Schweiz hat damit ihren Vorsprung gegenüber den Ländern der Europäischen Union weitgehend eingebüsst.³⁷⁶

Das strukturelle Gleichgewicht des Bundeshaushaltes ist keinesfalls langfristig gesichert. Um die Bundesfinanzen dauerhaft zu stabilisieren, muss die nach wie vor hohe Ausgabendynamik weiter abgebremst werden. Dazu sind strukturelle Reformen im gesamten Spektrum der Bundesaufgaben erforderlich. Zum Teil sind solche bereits beschlossen und in Umsetzung begriffen – so die Armeereform, die Neuausrichtung der Agrarpolitik und die Bahnreform (→ **Sicherheits-, Agrar-, Verkehrspolitik**) –, wobei kritische Stimmen geltend machen, dass auch in diesen Bereichen weitere, den Haushalt entlastende Reformschritte notwendig sind.

Effizienzsteigerungen werden von der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen erwartet, indem in zahlreichen Aufgabengebieten integrale Verantwortlichkeiten geschaffen werden (Identität von Kosten-, Nutzen- und Entscheidungsträgern), welche die Fehlanreize des heutigen Systems beseitigen und die Kantone in die Lage versetzen, den Mitteleinsatz stärker den Bedürfnissen der regionalen Bevölkerung anzupassen (→ **Verfassung und Institutionen**). Im Bereich der nicht von dieser Entflechtung betroffenen Verbundaufgaben wird versucht, mit neuen kooperativen und wirkungsorientierten Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen – den sogenannten Programmvereinbarungen – einen besseren Einsatz der Bundesmittel zu erzielen. Bei der NFA sollen die mutmasslichen finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone haushaltsneutral sein und per Saldo zwischen Bund und Kantonen keine Lastenverschiebung bewirken. Ab Inkraftsetzung der NFA, voraussichtlich ab 2008, wird allerdings auf absehbare Zeit vorerst mit einer finanziellen Mehrbelastung gerechnet. Dies wegen dem aus Akzeptanzgründen unausweichlichen Härteausgleich, der sich im Laufe der Zeit aufgrund seiner Befristung jedoch zurückbilden wird. Unter den getroffenen Modellannahmen wird im Endeffekt eine Mehrbelastung von insgesamt rund 420 Millionen pro Jahr erwartet, was für den Bund, der gemäss Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwei Drittel dieses Härteausgleichs finanzieren wird, rund 280 Millionen pro Jahr ausmachen wird.³⁷⁷ In welchem Ausmass durch die NFA langfristig Effizienzgewinne und Einsparungen erzielt werden können, lässt sich hingegen nicht zuverlässig beziffern.³⁷⁸ Dasselbe gilt zur Zeit auch für das Ausmass des durch den neuen Finanzausgleich zu erwartenden Abbaus der Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen.

Von grosser Bedeutung für den Bundeshaushalt sind sodann weitere Reformen im Bereich Schieneninfrastrukturen, bei den Hochschulen und den Sozialversicherungen. Beim Bau neuer Schieneninfrastrukturen müssen Kosten-Nutzen-Überlegungen künftig eine grössere Rolle spielen, da jede Investition sowohl bei der öffentlichen Hand (Betrieb, Unterhalt) als auch bei den Transportunternehmungen (Rollmaterial) hohe Folgekosten auslöst, die sich auf die Dauer nur finanzieren (und rechtfertigen) lassen, wenn ihnen ein entsprechender volkswirtschaftlicher Nutzen gegenüber steht (→ **Verkehrspolitik**). Dringend notwendig ist sodann eine Portfoliobereinigung bei den Universitäten und Fachhochschulen. Hier schlummern beträchtliche Rationalisierungspotentiale, die es durch eine bessere Aufgabenteilung zwischen und innerhalb der Hochschulen und eine vermehrt kompetitive Vergabe der öffentlichen Betriebs- und Forschungsmittel auszuschöpfen gilt. Anzustreben ist eine starke Führung der gesamten Hochschullandschaft bei gleichzeitiger Vereinfachung der Strukturen und Reduzierung der Organe, dies nicht zuletzt mit dem Ziel, den von der Schweiz im Bereich der Hochschulbildung und der Forschung eingenommenen Spitzenplatz zu verteidigen (→ **Bildungspolitik**). Für die Stabilisierung des Bundeshaushalts entscheidend ist indes die weitere Entwicklung bei der Sozialen Wohlfahrt. Dieser Bereich weist seit Jahren die stärksten Zuwachsraten auf und dürfte ohne Gegenmassnahmen bereits in zehn Jahren 40 Prozent der Bundesausgaben in Anspruch nehmen (2005: 31 Prozent), was für andere Aufgaben mit erheblichen Verdrängungseffekten verbunden ist. Von Expertenseite wird daher u. a. gefordert, für den Sozialversicherungsbereich in Analogie zur Schuldenbremse Fiskalregeln zu definieren, welche Bundesrat und Parlament dazu zwingen würden, in bestimmten Situationen Massnahmen auf der Finanzierung- wie auf der Leistungsseite zu beschliessen.³⁷⁹ Für mehr Transparenz könnte daneben auch die Entflechtung von Bundeshaushalt und Sozialversicherungen sorgen (→ **Soziale Sicherheit, Gesundheitspolitik**).

Ausgabendynamik bremsen:

Strukturelles Gleichgewicht des Bundeshaushalts nicht auf Dauer gesichert
Strukturelle Reformen im gesamten Spektrum der Bundesaufgaben nötig

Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA):

NFA bringt mittelfristig Mehrbelastung (befristeter Härteausgleich)
Langfristige Effizienzsteigerung und Einsparungen erzielbar aber nicht zuverlässig bezifferbar

Langfristig angelegte strukturelle Reformen:

Vermehrte Kosten-Nutzen-Überlegungen beim Bau neuer Schieneninfrastrukturen
Bereinigung bei den Universitäten und Fachhochschulen
Konsolidierung der Sozialversicherungen

Überprüfung Aufgabenportfolio:

Auf welche Leistungen kann man verzichten?

Wo kann das Leistungsniveau reduziert werden?

Wie kann die Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert werden?

Um solche Reformen, die mit teils substantiellen Eingriffen in Besitzstände verbunden sind und für die es aus diesem Grund nicht einfach ist, politische Mehrheiten zu finden, mit Erfolg voran treiben zu können, scheint es ratsam, sie in eine umfassende und systematische Aufgabenüberprüfung einzubetten, wie sie der Bundesrat bereits beschlossen hat. In diesem Rahmen soll für das gesamte, 43 Aufgaben umfassende Portfolio des Bundes aufgrund einheitlicher Kriterien geklärt werden, auf welche Leistungen allenfalls verzichtet, wo das Leistungsniveau zurückgenommen und wo durch Reformen (Strukturbereinigungen, weitere Aufgabentrennungen Bund-Kantone, Auslagerungen usw.) (→ **Verfassung und Institutionen**) die Effizienz der Aufgabenerfüllung gesteigert werden kann. Das Gelingen dieses anspruchsvollen Vorhabens ist für die weitere Gesundung des Bundeshaushaltes in der kommenden Legislatur von entscheidender Bedeutung.

Bundesverwaltungsreform 2005/2007:

Stärkung der politischen Führung

Entlastung des Bundesrats von Verwaltungsaufgaben

Steigerung der Effizienz der Verwaltung

Während sich die Aufgabenüberprüfung mit der Frage beschäftigt, was der Staat tun soll, wird im Rahmen der Bundesverwaltungsreform (REF 05/07) geprüft, wie er es tun soll. REF 05/07 hat drei Hauptziele: Stärkung der politischen Führung, Entlastung des Bundesrats von Verwaltungsaufgaben und Steigerung der Effizienz der Verwaltung. Dazu sollen die Führungsstrukturen überprüft und gestrafft, das Personalmanagement optimiert, Effizienzsteigerungen durch einen Abbau der Regelungsdichte erzielt, die Verfahren vereinfacht und Doppelspurigkeiten eliminiert werden. Die Herausforderung ist unverändert: Es geht darum, das Change-Projekt Bundesverwaltungsreform mit den einzelnen Querschnittsprojekten pragmatisch voranzutreiben. Bis Ende 2007 sind diese abgeschlossen bzw. es sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung geschaffen. Gleichzeitig müssen – in konzeptioneller und längerfristiger Hinsicht – die notwendigen Modelle und Instrumente für eine zukünftige, moderne Bundesverwaltung angedacht werden (→ **Verfassung und Institutionen**).

Umfassende Schuldenstrategie:

Strukturelle Überschüsse zur Finanzierung ausserordentlicher Vorhaben

Tilgung der Tresoreriedarlehen sicherstellen

Die Durchführung der beschriebenen Reformen bildet eine wichtige Voraussetzung, damit das Hauptinstrument der Finanzpolitik – die Schuldenbremse – längerfristig umsetzbar bleibt. Ohne diese Reformen führt die Schuldenbremse zu einer unerwünschten Komprimierung der ungebunden Ausgaben mit einschneidenden Folgen für bestimmte Kernaufgaben des Bundes. Der Anstieg der Bundesschulden seit 1990 ist allerdings nicht nur auf die Defizite der Finanzrechnung zurückzuführen. Daneben trugen insbesondere die Bereinigung von Altlasten und die Finanzierung von Tresoreriedarlehen ihren Anteil bei.³⁸⁰ Solche Ausgaben führen ebenfalls zu einer Schuldenzunahme, unterstehen jedoch nicht der Schuldenbremse. Aus dem Blickwinkel einer umfassenden Schuldenstrategie muss aber der Bundeshaushalt mittelfristig auch unter Einschluss des ausserordentlichen Zahlungsbedarfs ausgeglichen bleiben. Ausserordentliche Vorhaben, die auch in Zukunft immer wieder punktuell anfallen werden, sind durch strukturelle Überschüsse zu kompensieren.³⁸¹ Sodann ist sicherzustellen, dass die Tilgung der Tresoreriedarlehen an den Fonds für Eisenbahngrossprojekte (→ **Verkehrspolitik**) und die Arbeitslosenversicherung (→ **Soziale Sicherheit, Arbeitsmarktpolitik**) gemäss den vereinbarten Rückzahlungsbestimmungen realisiert wird.

Ausweitung des Betrachtungshorizonts:

Herausforderungen der Demografie

Nachhaltigkeitsbericht

Längerfristige Entwicklungsszenarien

Unbestritten ist schliesslich auch das Bedürfnis nach einer längerfristigen Betrachtung im Hinblick auf eine nachhaltige Finanzpolitik. In den kommenden Jahrzehnten wird sich die Struktur der schweizerischen Bevölkerung stark verändern. Diese Veränderung wird sich auch auf die Finanzen der öffentlichen Haushalte auswirken. Besonders betroffen sind dabei die Bereiche Alterssicherung, Gesundheit, Langzeitpflege und Bildung (→ **Soziale Sicherheit, Gesundheits-, Bildungspolitik**). Hier reicht eine über vier Jahre sich erstreckende Finanzplanung nicht aus. Mit der am 1. Mai 2006 in Kraft getretenen revidierten Finanzhaushaltsverordnung wird der Bundesrat denn auch beauftragt, als Ergänzung zum heutigen Finanzplan längerfristige Entwicklungsszenarien für bestimmte Aufgabenbereiche zu erstellen. Die Entwicklungsszenarien sollen Entwicklungstendenzen mit ihren finanziellen Folgen sowie mögliche Steuerungs- und Korrekturmassnahmen aufzeigen und so die Voraussetzung für eine vorausschauende Steuerung schaffen. Als Grundlage für deren Erstellung ist eine Gesamtschau über die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen (Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialwerke AHV/IV/EO und AIV) erforderlich.³⁸²

Steuerpolitik dient grundsätzlich der Beschaffung der öffentlichen Einnahmen, welche zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben zur Verfügung stehen. Neben diesem Fiskalziel haben steuerpolitische Massnahmen auch Auswirkungen auf Effizienz-, Standort-, Lenkungs- und Umverteilungs- bzw. Gerechtigkeitsziele. Zuweilen werden steuerpolitische Massnahmen explizit in den Dienst dieser Zielsetzungen gestellt, so dass das Fiskalziel in den Hintergrund tritt. Zwischen den genannten Zielen bestehen zahlreiche Konflikte bzw. «Trade-offs». Wie ein einfaches und effizientes Steuersystem, das die Staatsausgaben fair und für alle tragbar finanziert, letztlich aussehen soll, lässt sich deshalb nur politisch bestimmen.

Unter den zahlreichen steuerpolitischen Baustellen mit unterschiedlicher Bedeutung und Tragweite sind zwei besonders hervorzuheben. Zum einen geht es um die Reform des Mehrwertsteuergesetzes.³⁸³ Im Vordergrund stehen die Erhöhung der Rechtssicherheit für die Unternehmen sowie radikale Vereinfachungen wie die Einführung eines Einheitssteuersatzes für alle steuerbaren Umsätze und die Abschaffung von Steuerausnahmen. Zum anderen bleibt die Heiratsstrafe auch nach Verabschiedung der Sofortmassnahmen für einen Teil der Zweiverdiener-Ehepaare bestehen. Deshalb soll in einem nächsten Schritt die Ehegattenbesteuerung umfassend reformiert werden. Dabei ist ein Systementscheid zu fällen zwischen Individualbesteuerung³⁸⁴ oder gemeinsamer Besteuerung.

Zu den grossen Herausforderungen des schweizerischen Steuersystems zählen die verstärkte Wachstumsorientierung (→ **Wirtschaftspolitik**) sowie die bessere Abstimmung auf sozialpolitische und demografische Herausforderungen (→ **Soziale Sicherheit und Sozialpolitik**). In Gutachten wurden die Wachstums- und Verteilungswirkungen ausgewählter Reformoptionen analysiert und quantifiziert.³⁸⁵ Zum einen geht es um die Reform der synthetischen Einkommensteuer. Durch die Streichung oder Pauschalierung von Abzügen (z. B. Abzüge für gewisse Berufskosten, Vermögensverwaltung, Prämien für Lebens-, Kranken- und Unfallversicherung, Sparzinsen, Krankheits- und Unfallkosten sowie Zuwendungen für gemeinnützige Zwecke), die Schliessung von Steuerlücken (z. B. grundsätzliche Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen) und die bessere Erfassung von Lohnnebenleistungen (Fringe Benefits) soll die Bemessungsgrundlage verbreitert werden. Im Gegenzug sind die Steuersätze zu senken. Eine zweite Stossrichtung stellt die konsumorientierte Reform des Steuersystems dar. Hier stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine konsumorientierte Besteuerung über eine Aufwertung der (vorgängig reformierten) Mehrwertsteuer (Satzerrhöhung) oder durch den Übergang zu einer persönlichen Ausgabensteuer erfolgen soll. Bei einer Ausgabensteuer steht die Variante einer sparbereinigten Einkommensteuer im Vordergrund, bei der die Differenz aus Einkommen und Nettosparen besteuert wird. Das Vorsorgesparen (Säulen 1, 2 und 3a) ist heute bereits in diesem Sinne ausgestaltet.

Bei den sozialpolitischen Herausforderungen geht es einerseits um die Einführung von erwerbsabhängigen Steuergutschriften. Grundsätzliche Möglichkeiten einer Einführung für die Schweiz werden durch eine Expertenkommission untersucht.³⁸⁶ Andererseits ist zu überprüfen, ob sozialpolitische Massnahmen einnahmenseitig (Steuervergünstigungen) oder ausgabenseitig (Subventionen) erfolgen sollten (→ **Soziale Sicherheit und Sozialpolitik**).

Bei der demografischen Herausforderung stehen – neben der Deckung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs der Sozialversicherungen – zwei Fragen im Vordergrund: Sicherstellung der Neutralität des Steuersystems bezüglich Erwerbstätigkeit im Alter, und Klärung des Zusammenhangs zwischen Besteuerung und Geburtenrate (Familienbesteuerung).³⁸⁷ Im Rahmen der zweiten Frage sind nicht nur die Auswirkungen auf die Geburtenrate, sondern auch auf den Beschäftigungsgrad von erwerbstätigen Frauen zu beachten (Vereinbarkeit von Familie und Beruf). Welche Rolle das Steuersystem dabei einnehmen soll, ist im Rahmen einer Gesamtschau aller Massnahmen im Bereich der Familienpolitik zu bestimmen³⁸⁸ (→ **Soziale Sicherheit und Sozialpolitik**).

Neben steuerpolitischen Massnahmen stellt auch die Verbesserung der Effizienz des bestehenden Steuersystems eine Herausforderung dar. Die Massnahmen sind aber erst nach erfolgter Umsetzung der zweiten Unternehmenssteuerreform in Angriff zu nehmen.

Zweck steuerpolitischer Massnahmen:

Fiskaleinnahmen
Effizienz-, Standort-, Lenkungs- und Umverteilungs- bzw. Gerechtigkeitsziele

Aktuelle Baustellen in der Steuerpolitik vollenden:

Reform der Mehrwertsteuer
Reform der Ehegattenbesteuerung

Verstärkte Wachstumsorientierung des Steuersystems:

Reform der synthetischen Einkommensteuer
Konsumorientierte Reform des Steuersystems

Sozialpolitische Herausforderungen bewältigen:

Erwerbsabhängige Steuergutschriften

Demografische Herausforderungen bewältigen:

Neutralität des Steuersystems
Besteuerung und Geburtenrate

Bestehendes Steuersystem optimieren:

Abschaffung der Emissionsabgabe

Streichung der Pflicht zur Erhebung der kantonalen Kapitalsteuer

Streichung der Abzugsfähigkeit der Steuern von der Bemessungsgrundlage und Senkung des Gewinnsteuersatzes im Gegenzug

Hierzu zählt beispielsweise die Abschaffung der Emissionsabgabe. Die Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten weist gegenüber anderen Steuern, die darauf abzielen, Kapitaleinkommen zu belasten, keine Vorteile auf. Charakteristisch für sie ist jedoch eine Reihe von Nachteilen, welche die Effizienz und Standortattraktivität beeinträchtigen. Analoge Einwände gelten grundsätzlich auch für die Emissionsabgabe auf Obligationen. Die Gegenfinanzierung muss vorgängig geklärt werden. Eine weitere Massnahme beinhaltet die Streichung der Pflicht zur Erhebung der kantonalen Kapitalsteuer. Im Rahmen der ersten Unternehmenssteuerreform von 1997³⁸⁹ wurde die Kapitalsteuer auf Stufe Bund abgeschafft. Das Steuerharmonisierungsgesetz schreibt den Kantonen aber nach wie vor die Erhebung einer Kapitalsteuer vor. Zwar wird bei der zweiten Unternehmenssteuerreform für Kapitalgesellschaften auf Stufe der Kantone und Gemeinden die Möglichkeit geschaffen, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen. Damit wird die Kapitalsteuer um den Betrag der Gewinnsteuer reduziert. Aus Effizienz- und Standortüberlegungen sollte jedoch die Pflicht zur Erhebung der kantonalen Kapitalsteuer aus dem Steuerharmonisierungsgesetz gestrichen werden. Schliesslich wäre auch die Streichung der Abzugsfähigkeit der Steuern von der Bemessungsgrundlage angebracht. Die Abzugsfähigkeit der Steuer von der Bemessungsgrundlage ist eine schweizerische Besonderheit.³⁹⁰ Diese Regelung hat im Vergleich zur direkten Festlegung des tieferen Wertes für den Steuersatz keinen erkennbaren Vorteil, so dass eine Abschaffung der Abzugsfähigkeit der Steuerleistungen von der Steuerberechnungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung der Steuersätze prüfenswert wäre.

Steuervereinfachung:

Vollzugskosten minimieren

Formelle Steuerharmonisierung

Ein Steuersystem muss die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse sachgerecht abbilden. Darüber hinaus muss es in das internationale Regelwerk eingebunden sein. Weil diese Sachverhalte komplex sind, kann ein Steuersystem von Natur aus nicht einfach sein. Wie die Erfahrung der letzten Jahre und Jahrzehnte aber zeigt, trägt unser Steuersystem die Tendenz zu unnötiger und übermässiger Komplizierung in sich. Laufende Vereinfachungen sind deshalb notwendig, um die Vollzugskosten, bestehend aus der Summe von Entrichtungs- und Erhebungskosten im weitesten Sinn, zu minimieren. Zu diesen gehören auch die Kosten der Steuergesetzgebung, der individuellen Steuerplanung (Steuerminimierungsstrategien), der Steuerrechtssprechung und der steuerpolitischen Einflussnahme von Interessenverbänden. Die Vereinfachung sollte vor allem dort ansetzen, wo das Steuersystem selber wirtschaftlich nicht gebotene Differenzierungen macht. Das gilt vor allem für Über- und Unterbesteuerungen bzw. Nichtbesteuerungen. Diese führen zu einem Steuerplanungszwang für die Steuerzahler und in der Folge zu Produkten mit dem einzigen Ziel, die vorhandenen Unterbesteuerungen legal zu nutzen und die Überbesteuerungen zu vermeiden. Ein besonderer Komplizierungstreiber in der Schweiz ist der Steuerföderalismus (→ **Verfassung und Institutionen**). Angesichts seiner übrigen grossen Vorteile sind die negativen Auswirkungen auf ein möglichst einfaches Steuersystem in Kauf zu nehmen. Im Rahmen unseres Steuerföderalismus kann die formelle Steuerharmonisierung das geeignete Instrument sein, um sinnvolle Vereinfachungen im Interesse der Steuerzahler durchzusetzen.

Innenpolitische Herausforderungen:

Gegen den Einsatz der Steuerpolitik als Instrument zur Verfolgung von Partikularinteressen

Für korrekt konzipierte Lenkungssteuern im Umweltschutzbereich

Regelmässig wird von der Steuerpolitik gefordert, dass sie nicht nur der Einnahmenbeschaffung, sondern auch anderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Zielen dienen soll. Solche ausserfiskalischen Zielsetzungen sollten jedoch nur unter den folgenden drei Voraussetzungen, welche kumulativ erfüllt sein müssen, verfolgt werden: Erstens muss tatsächlich ein substantielles wirtschafts-, sozial- und/oder gesellschaftspolitisches Problem bestehen (Handlungsbedarf). Zweitens muss der Einsatz des steuerpolitischen Instruments dieses Problem zumindest teilweise beseitigen (Effektivität). Und drittens muss das steuerpolitische Instrument einen günstigeren Wirkungsgrad aufweisen als andere wirtschaftspolitische Instrumente wie z. B. Ausgabenpolitik oder Regulierung (Effizienz). Für die meisten Steuervergünstigungen, welche unter dem Deckmantel der Steuergerechtigkeit oder mit Verweis auf Förderziele angestrebt werden, jedoch in der Regel Ergebnis von Umverteilungsbestrebungen der verschiedenen Interessengruppen sind, dürften diese Voraussetzungen nicht zutreffen. Korrekt konzipierte Lenkungssteuern im Umweltschutzbereich erfüllen hingegen die soeben definierten Voraussetzungen «Handlungsbedarf, Effektivität und Effizienz». In diesem Sinne sollte deren vermehrter Einsatz eine laufende Herausforderung an die Steuerpolitik bilden.

Die Steuerpolitik gewinnt in der sich verschärfenden internationalen Standortkonkurrenz stark an Bedeutung. Sie ist ein wichtiger Bestimmungsfaktor für die Standortwahl von Unternehmen, die Wohnsitzwahl von natürlichen Personen, die Anlage von Finanzmitteln oder sogar den Kauf von Gütern (→ **Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit**). Die Schweiz kann weder den Vorteil eines grossen Binnenmarkts nutzen noch von natürlichen Begebenheiten wie Rohstoffreichtum oder Meeranschluss profitieren. Als kleine und offene Volkswirtschaft ist sie u. a. auf eine attraktive Steuerpolitik angewiesen, um ihren «natürlichen» Wettbewerbsnachteil kompensieren zu können. Als kleines Land verfügt sie im internationalen Steuerwettbewerb zudem über einen strategischen Vorteil.³⁹¹ Für die steuerliche Attraktivität eines Standorts ist die Besteuerung von Unternehmen, Investoren und hoch qualifizierten Arbeitskräften von hoher Bedeutung. Internationale Vergleichsstudien bescheinigen der Schweiz diesbezüglich eine hohe Standortattraktivität.³⁹² Die dynamische Entwicklung des internationalen Steuerwettbewerbs stellt jedoch die insgesamt günstige Position der Schweiz langfristig in Frage. Aus Standortüberlegungen sind langfristig Massnahmen auf Stufe Unternehmen vorzuziehen. Für Standortentscheide von Unternehmen sind die effektiven Durchschnittssteuersätze besonders relevant. Sie messen die Steuerbelastung für hochrentable und unteilbare Investitionen. Ihre Höhe wird vor allem durch die statutarischen Gewinnsteuersätze bestimmt. Die Gewinnsteuersätze sind deshalb das wichtigste Instrument im internationalen Steuerwettbewerb. Obwohl einzelne Staaten und multilaterale Organisationen immer wieder versuchen, den Steuerwettbewerb einzuschränken, darf doch festgehalten werden, dass der Einsatz tiefer Gewinnsteuersätze international nicht oder nur wenig kritikanfällig ist. Für die Schweiz geht es in diesem Kontext darum, ihre eigenen Handlungsspielräume zu wahren, sowohl durch defensive wie auch durch proaktive Massnahmen. Ein wesentliches Standortelement für Werk- und Finanzplatz stellt dabei auch das Netz von ca. 70 Doppelbesteuerungsabkommen dar. Dieses Netz von Abkommen ist ständig zu pflegen und auf weitere wichtige Handelspartner der Schweiz auszuweiten (→ **Aussenpolitik**).

Durch die Steuerkonkurrenz werden die Spielräume der nationalen Steuerpolitik eingeschränkt. Steuerkonkurrenz führt dazu, dass ein einzelnes Land weder Steuerniveau noch Steuerstruktur frei wählen kann. Abstriche bei der Erreichung anderer Zielsetzungen sind die Folge. Dies gilt insbesondere für die fiskalische Zielsetzung und für die Umverteilung, aber auch für die Steuergerechtigkeit. Der mobile Faktor Kapital kann Steuerunterschiede als Folge von Steuerkonkurrenz eher nutzen als der vergleichsweise weniger mobile und weniger «steuersensible» Faktor Arbeit. Dies führt tendenziell zu Verschiebungen der Steuerstruktur zu Lasten des Faktors Arbeit. Einkünfte aus dem Besitz von Grund und Boden sind immobile Bemessungsgrundlagen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich für den Staat langfristig ein gewisser Zwang ergeben wird, Einkünfte aus dem Besitz von Grund und Boden gegenüber mobilen Faktoren stärker zu besteuern.

2.8 Verfassung, Institutionen und nationaler Zusammenhalt

Im Rahmen der hier zugrunde gelegten Trendentwicklungen wird die Frage der Beziehungen zur Europäischen Union das schweizerische politische System mittelfristig herausfordern (→ **Aussenpolitik**). Gleichzeitig wird der Druck zu grösseren innenpolitischen Weichenstellungen in einzelnen Bereichen deutlich zunehmen, weshalb die Fähigkeit, mit konsensfähigen Lösungen die nationale Kohäsion sicherstellen zu können, zentral sein wird (→ **Soziale Sicherheit, Finanzpolitik**).

Die Globalisierung fordert die Schweiz auf politischer Ebene vor allem durch den damit verbundenen fortschreitenden europäischen Integrationsprozess heraus. Verschiedene grenzüberschreitende Probleme lassen sich auf nationalstaatlicher Ebene nicht mehr ausreichend, effizient und wirkungsvoll lösen. Diese Entwicklung hat in Europa zu einer zusätzlichen Dynamik der europäischen Integration geführt, in der kontinuierlich ehemals nationalstaatliche Aufgaben an die gemeinsamen europäischen Institutionen übertragen werden. Dieser Prozess wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren derart weiterentwickeln, dass sich die Frage einer verstärkten Annäherung aus verschiedenen sachpolitischen Gründen mit verstärkter Intensität stellen wird. Vorteile der zusätzlichen Mitsprachemöglichkeiten auf europäischer Ebene müssen dabei mit der teilweisen Neu-

Internationalem Steuerwettbewerb aktiv begegnen:

Attraktive Steuerpolitik zwecks Kompensation des natürlichen Wettbewerbsnachteils

Aus Standortüberlegungen sind Massnahmen auf Stufe Unternehmen vorzuziehen

Steuerkonkurrenz schränkt Spielraum der nationalen Steuerpolitik ein:

Tendenzielle Verschiebung der Steuerstruktur zu Lasten von weniger mobilen Faktoren

Zentrale Fragen:

Europapolitik, Kohäsion, Konsensfähigkeit

Europapolitik als zentrale institutionelle Herausforderung:

Globalisierung wirkt sich auf europäischer Ebene in erster Linie in der europäischen Integration aus
Direktdemokratische und föderalistische Elemente wären von einem Beitritt betroffen

Umfassende Abwägung der Vor- und Nachteile notwendig

Permanente Überprüfung der Europapolitik erforderlich

Verstärkte Koordination der Finanzpolitik

Zunehmende Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips

gewichtung autonomer Entscheidungskompetenz abgewogen werden, was abgesehen von Inhalten der bestehenden Abkommen und ihrer Weiterentwicklung (→ **Aussen-, Wirtschafts-, Migrations-, Sicherheitspolitik**) insbesondere die direktdemokratischen Elemente, den föderalistischen Aufbau, die Finanzordnung (→ **Finanzpolitik**) sowie die Wirtschafts- und die Landwirtschaftspolitik (→ **Wirtschaftspolitik**) tangieren wird.³⁹³ Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, dass im Falle eines Nicht-Beitritts die autonome Entscheidungskompetenz der Schweiz in verschiedenen Bereichen faktisch weiter sinken dürfte. Die negativen Auswirkungen eines Abseitsstehens dürften stärker spürbar werden.³⁹⁴ Die Entwicklungen zeigen bisher, dass sich die Schweiz wichtigen Entscheidungen, die innerhalb der EU getroffen werden, nicht entziehen kann. Dabei wird die Anpassung des schweizerischen Rechts an das Gemeinschaftsrecht (so genannter autonomer Nachvollzug) dort angestrebt, wo wirtschaftliche Interessen (Wettbewerbsfähigkeit) es erfordern oder rechtfertigen (→ **Wirtschaftspolitik**). Dies kann selbständig oder vertraglich erfolgen und betrifft wirtschaftspolitische, finanzpolitische, energiepolitische, umweltpolitische und agrarpolitische Entscheidungen ebenso wie beispielsweise die weiteren Entwicklungen im Bereich der gemeinsamen Migrations-, Aussen- und Sicherheitspolitik. Den zu erwartenden Kosten eines allfälligen Beitritts (Schweiz als Nettozahlerin, schnellerer Strukturwandel im Binnensektor) müssen auch die Kosten eines künftigen Abseitsstehens (keine Mitsprache, Begrenzung des potenziellen Wirtschaftswachstums, Trittbrettfahrerimage, Verletzlichkeit gegenüber internationalen Pressionen) gegenübergestellt werden. Mit den bilateralen Verträgen und deren kontinuierlicher Anpassung an neue Bedürfnisse sowie der eigenständigen Politik der Schweiz kann gegenwärtig die bestmögliche Wahrung der Interessen der Schweiz weitgehend erreicht werden.³⁹⁵ Damit die Schweiz ihre Ziele auch inskünftig erreichen kann, muss sie im Rahmen der bilateralen Verträge weiterhin über einen genügenden Handlungsspielraum verfügen, und das Interesse der EU an bilateralen Lösungen mit der Schweiz muss bestehen bleiben. Die permanente Überprüfung und Verbesserung der schweizerischen Europapolitik stellt eine zentrale Herausforderung dar. Der bilaterale Weg wie auch der Beitritt sind mögliche Mittel zur Erreichung der verfassungsmässigen Staatsziele in gemeinsamer Verantwortung für Frieden, Stabilität und Prosperität auf unserem Kontinent. Dabei ist von überragender Bedeutung, dass die Bevölkerung aktiv in die Diskussion einbezogen wird und konkrete europapolitische Schritte mitträgt (→ **Aussenpolitik**). Die bisherigen Erfahrungen mit den bilateralen Abkommen lassen keine Änderungen der bundesstaatlichen Institutionen als nötig erscheinen. Erhöht sich die Intensität der Zusammenarbeit, wäre die Schaffung einer Europakommission der Bundesversammlung zu prüfen. Allenfalls wären kantonale Informationsbeauftragte in weiteren Departementen einzubetten; prüfungswert wäre der Abschluss eines Rahmenabkommens zwischen Bund und Kantonen zur näheren Regelung der Zuständigkeiten und Abläufe bei Kontakten mit der EU. Die Finanzpolitik müsste dagegen verstärkt koordiniert werden³⁹⁶ (→ **Finanzpolitik**). Sowohl beim bilateralen Weg wie beim EU-Beitritt besteht die Gefahr eines Zentralisierungsschubes zum Bund und zu den Exekutiven; das Subsidiaritätsprinzip gewinnt vor diesem Hintergrund an Bedeutung.³⁹⁷

Internationale und interkantonale Zusammenarbeit als Herausforderung für Institutionen:

Wird unabhängig von der Art der Zusammenarbeit mit der EU noch wichtiger Fähigkeit zur schnellen und sachkundigen Kooperation ist entscheidend

Beschränkte Mitgestaltungsfähigkeit der Parlamente

Kooperatives Handeln gewinnt an Gewicht

Unabhängig von den künftigen Zusammenarbeitsformen mit der Europäischen Union werden die zunehmenden Güter-, Kapital-, Personen- und Verkehrsströme die nationalen, aber auch die kantonalen Grenzen stark relativieren. Die Lösung der bestehenden Probleme wird immer mehr durch internationale – und innerstaatlich durch interkantonale – Zusammenarbeit erfolgen müssen (→ **Aussen-, Raumordnungs-, Finanzpolitik**). Die Fähigkeit, rasch und sachgerecht mit anderen nationalen, bzw. innerhalb der Schweiz mit anderen kantonalen Regierungen zusammenarbeiten zu können, ist deshalb eine zunehmend wichtige Voraussetzung für staatliches Handeln. Die immer engere Zusammenarbeit der Regierungen auf internationaler und interkantonaler Ebene stellt für die parlamentarische und die direkte Demokratie eine Herausforderung dar. Auf Bundesebene und in zahlreichen Kantonen werden die Parlamente bei wichtigen Verhandlungen informiert und konsultiert.³⁹⁸ Mit einer zunehmenden Verflechtung der Innen- und der Aussenpolitik (→ **Herausforderungen 2007–2011**), dem Auseinanderfallen von politischen und faktischen Grenzen und einer zunehmenden Abhängigkeit der Politikbereiche wird die Koordination zwischen den Departementen sowie zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden an Bedeutung gewinnen. Den damit verbundenen Herausforderungen, insbesondere dem Einbezug der Kantone und der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der

Schweiz im Inland, wird deshalb besondere Beachtung zu schenken sein. Das kooperative Handeln gewinnt an Bedeutung, wobei die Akteure dann auf einen Teil ihrer üblichen Kompetenzen verzichten müssen. Beispiele für diese Entwicklung sind die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK; 1993) und das Projekt «Haus der Kantone» (2005). Besondere Beachtung wird der Kehrseite des kooperativen Handelns zu schenken sein. Die im Zuge des kooperativen Föderalismus erfolgte Politikverflechtung führt meist nur noch zu einer Zusammenarbeit unter Exekutiven; der Einfluss von Parlament und Volk sowie die Möglichkeit unterschiedlicher Lösungen ist eingeschränkt;³⁹⁹ die Verantwortlichkeiten sind unklar, die Komplexität steigt. Im kooperativen Föderalismus ist es besonders wichtig, dass der Bund sich darauf verlassen kann, dass die Positionen, welche Vertreter der Kantone gegenüber dem Bund einnehmen, bei den Kantonen und allenfalls den Gemeinden abgestützt sind. Eine Reform der bundesstaatlichen Beziehungen sollte von den Kantonen und Gemeinden initiiert werden. Ein erster Schritt könnte der Beschluss der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK) sein, die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Agglomerationen in ihr Arbeitsprogramm 2005–2009 aufzunehmen.

Mit der Nachführung der Bundesverfassung erfolgte die erste Phase einer umfassenden Föderalismusreform, indem die heute gelebten Maximen des schweizerischen Föderalismus (Subsidiarität, Solidarität und Zusammenarbeit im Bundesstaat, Rolle der Gemeinden und Städte) in der Verfassung verankert wurden. Dabei wurde die Funktion der Kantone im bundesstaatlichen Gefüge der Schweiz deutlicher hervorgehoben. Die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) angestrebte Reform⁴⁰⁰ beinhaltet keine Umwälzungen im bundesstaatlichen Gefüge und steht auch nicht im Widerspruch zum heutigen Verständnis des Föderalismus. Insgesamt werden mit der NFA eine Revitalisierung des Föderalismus, eine Aufgabenteilung, neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen Bund und Kantonen, eine Stärkung des föderalen Zusammenhaltes und eine Erhöhung der Steuerkapazität des Bundesstaates angestrebt. Auf Basis der bestehenden Kantone sollen die Aufgaben und die Finanzierung von Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen wo möglich und sinnvoll neu aufgeteilt und entflochten werden. Neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen sind in den verbleibenden Verbundaufgaben vorgesehen. Schliesslich werden die Beseitigung finanzkraftabgestufter zweckgebundener Mittel (Bundesbeiträge) sowie eine Aufstockung der zweckfreien Mittel angestrebt, um einen politisch besser steuerbaren Ressourcen- und Lastenausgleich unter den Kantonen und eine gezieltere Unterstützung der finanzschwachen Kantone erreichen zu können. Im Hinblick auf eine verstärkte europäische Integration der Schweiz hat der Bundesrat in einer ersten Auslegeordnung aufgezeigt, dass sich die vorgelegte Reform mit einem allfälligen EU-Beitritt als vereinbar erweist⁴⁰¹ (→ **Aussenpolitik**). Von besonderem Interesse ist, dass im Falle eines EU-Beitritts die ohnehin angestrebte Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich spürbar an Bedeutung gewinnen würde. Hinsichtlich der Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen wäre eine Überprüfung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs aufgrund der erheblichen Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben von Bund und Kantonen unumgänglich. Die Grundsätze des modernisierten Finanzausgleichs wären aber auch nach einem EU-Beitritt wichtige, ja unabdingbare Eckpfeiler eines wirksamen und politisch steuerbaren bundesstaatlichen Finanzausgleichs⁴⁰² (→ **Aussen-, Finanzpolitik**).

Im Sinne eines pragmatischen Vorgehens auf der Basis der bestehenden Strukturen sollen mit der NFA zunächst Reformen angegangen werden, die für eine grundlegende Verbesserung der bundesstaatlichen Entscheidungsprozesse und des Finanzausgleichs sorgen sollen. Weiterführende Forderungen müssten nach Meinung des Bundesrates in erster Linie durch die Kantone und deren Bevölkerung formuliert und in den politischen Prozess eingebracht werden und können nicht von oben verordnet werden. In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird dagegen weiterhin unter Bezugnahme auf volkswirtschaftliche Effizienzgewinne eine Neueinteilung der Schweiz in Grossregionen oder eine teilweise Zentralisierung gefordert werden.⁴⁰³ In diesem Zusammenhang gilt es die grosse Bedeutung der politischen Stabilität der Schweiz für die Standortattraktivität zu beachten (→ **Wirtschaftspolitik**). Diese Stabilität beruht in hohem Masse auf der historisch gewachsenen heutigen räumlichen Machtverteilung und den politischen Partizipationsmöglichkeiten auf kantonaler und kommunaler Ebene. Gebietsreformen, die diesen staats-

Föderalismusreform:

Neue Bundesverfassung hat gelebte Maximen des schweizerischen Föderalismus verankert und Funktion der Kantone deutlicher hervorgehoben

Neuer Finanzausgleich (NFA) modernisiert die föderalen Zusammenarbeitsformen

Aufgabenteilung, Stärkung interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und neue Zusammenarbeitsformen Bund – Kantone

Vereinbar mit einem EU-Beitritt; Zusammenarbeit mit Lastenausgleich würde an Bedeutung gewinnen

Weitergehende Reformvorschläge:

Gebietsreformen sind durch Kantone zu initiieren; können nicht von oben verordnet werden

Zunehmende Bedeutung von überkantonalen Kooperationsräumen

Politische Stabilität als Standortfaktor muss beachtet werden

Langfristig dritte Föderalismusreform?

politischen Aspekten nicht oder nicht genügend Rechnung tragen, wären mit grossen Unsicherheiten und Risiken verbunden. Eine allfällige spätere Gebietsreform wäre auch mit der NFA noch möglich. Die anvisierte Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit bietet demgegenüber die Möglichkeit, vorerst Erfahrungen über vertiefte regionale Zusammenarbeitsformen zu sammeln. Langfristig schliesst auch der Bundesrat weitergehende Reformen im Zuge einer dritten Phase der Föderalismusreform nicht aus.⁴⁰⁴ Eine solche könnte gerade vor dem Hintergrund sich neu bildender oder stärker werdender Verflechtungen, etwa im Bildungs-, Polizei- oder Gesundheitswesen, an Bedeutung gewinnen. Ein zunehmendes Bevölkerungsungleichgewicht zwischen vorwiegend urbanen und ländlichen Kantonen führt dazu, dass der minimale Anteil von Nein-Stimmen, die eine dem doppelten Referendum unterstehende Vorlage zu Fall bringen können, gesunken ist. So hat eine Stimme aus Appenzell-Innerrhoden rund vierzigmal mehr Gewicht als eine aus Zürich. Änderungen verletzen jedoch den Grundsatz der Gleichheit der Kantone. Eine Angleichung der Stimmengewichte hätte daher im Rahmen einer dritten Föderalismusreform zu erfolgen.

Aufgabenüberprüfung des Bundes:

Entlastung des Bundeshaushalts, weitere Entflechtung zwischen Bund und Kantonen

Auch im Rahmen der Aufgabenüberprüfung wird der Bundesrat nebst anderen Reformen weitere Aufgaben und Finanzierungsentflechtungen zwischen Bund und Kantonen prüfen (→ **Finanzpolitik**). Dabei stellt sich u. a. die Frage, ob eine zentrale Produktion von Leistungen durch den Bund mit Effizienzvorteilen verbunden ist oder ob eine dezentrale Lösung zu einer bedürfnisgerechteren Bereitstellung von Leistungen führt. Insgesamt zielt die Suche nach weiteren Entflechtungsmöglichkeiten auf Effizienz- und Effektivitätssteigerungen bei der Bereitstellung staatlicher Leistungen ab.

Informationsgesellschaft erfordert Modernisierung des Staates:

Anforderungen an die staatliche Kommunikationskompetenz steigen

Staat wird zunehmend Dienstleistungserbringer für die Öffentlichkeit

Vertrauen schaffen durch offene Informationspolitik, Zugänglichkeit von amtlichen Dokumenten und Vermittlungsinstanzen

Neue technologische Möglichkeiten für eine moderne und effiziente Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nutzen und auf direktdemokratische Akte ausdehnen (E-Government)

Digitaler Spaltung der Gesellschaft begegnen

Sicherheit und Verfügbarkeit der Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen und der Daten garantieren

Nachdem in den 1990er-Jahren die Modernisierungsprozesse in Richtung neue Verwaltungsführung und Verbesserung der Steuerungsfähigkeit des Staates im Vordergrund standen und auch auf Bundesebene eingeleitet wurden, werden künftig der Umgang der staatlichen Institutionen mit Informationen und die weitere Entwicklung der Informationsgesellschaft eine grosse und zunehmende Herausforderung sein. Moderne Informationspolitik, E-Government, E-Health,⁴⁰⁵ Information Assurance,⁴⁰⁶ Bedeutung und Rollenwandel der Medien für die staatlichen Institutionen sind dabei die zentralen Themen. Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft hat für das Verhältnis Bürger-Staat weit reichende Konsequenzen. Der Staat wird von vielen Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie von wirtschaftlichen Akteuren als Dienstleistungserbringer betrachtet, und er nimmt sich mehr und mehr auch selbst in dieser Rolle wahr. Dementsprechend müssen Regierung und Verwaltung die Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern und zur Wirtschaft pflegen und ihnen gegenüber ihr Handeln offen legen und gegebenenfalls legitimieren, damit der Staat als Partner akzeptiert wird. Das Vertrauen zwischen Bürger und Staat wird erleichtert durch den institutionellen Aufbau der Schweiz (direkte Demokratie und Föderalismus). Dies genügt aber nicht. Eine aktive, vorausgreifende und gleichzeitig objektive sowie im Ton zurückhaltende Information der Bürgerinnen und Bürger durch staatliche Behörden kann dazu beitragen, das Vertrauenskapital zu erhöhen.⁴⁰⁷ Was die Regierung angeht, gilt es, die Fähigkeit des Bundesrates zu verbessern, rasch und kompetent mit allen erforderlichen Partnern (Medien, Öffentlichkeit, Kantone, Parteien und Verbände, Wirtschaft, ausländische Regierungen) kommunizieren zu können. Der Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu amtlichen Dokumenten – gewährleistet durch das Öffentlichkeitsprinzip – kann ebenfalls ein Mittel sein, Vertrauen in den Staat zu schaffen bzw. Misstrauen abzubauen. Das Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes ist für Regierung und Verwaltung eine grosse Herausforderung: Dieses Gesetz kann die Beziehungen zwischen Staat und Bürgerinnen und Bürgern radikal verändern. Dann wird es nötig sein, eine neue Informationskultur und neue Verwaltungsabläufe zu schaffen, die es erlauben, den Gesuchen der Bürgerinnen und Bürgern zu entsprechen.

Strategie Informationsgesellschaft Schweiz

Die vom Bundesrat am 18. Januar 2006 verabschiedete Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz setzt Schwerpunkte bei der elektronischen Verwaltung (eGovernment) sowie beim Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien im Gesundheitswesen (eHealth). Zudem sollen auf Bundesebene ein Konzept und ein Aktionsplan für den standardisierten Umgang mit elektronischen Daten und Dokumenten von ihrer Entstehung bis zur Archivierung erarbeitet werden. Die Strategie für eine Informationsgesellschaft hat zum Ziel, die Informations- und Kommunikationstechno-

logien zum Nutzen aller einzusetzen. Sie ist primär für den Bund handlungsrelevant. Da viele Themen der Informationsgesellschaft im Kompetenzbereich der Kantone liegen oder kompetenzübergreifend sind (eGovernment, Bildung etc.), legt der Bundesrat besonderen Wert auf die Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen staatlichen Ebenen. Die Strategie umfasst sieben Grundsätze für die folgenden Massnahmenbereiche: Wirtschaft, Sicherheit und Vertrauen, demokratische Meinungs- und Willensbildung, elektronische Verwaltung, Bildung, Kultur sowie Gesundheit und Gesundheitswesen. In vielen dieser Bereiche sind seit 1998 Umsetzungsarbeiten in Gang, viele Ziele wurden bereits erreicht. Der Bundesrat hat entschieden, welche Gebiete neu zu bearbeiten sind und wo er in Zukunft die Prioritäten sieht.

Die langfristige freie Verfügbarkeit von qualitativ hoch stehenden digitalen Inhalten ist eine Voraussetzung für eine gut funktionierende direkte Demokratie und für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den wichtigen politischen Entscheiden. Im Bereich E-Government will der Bund das Potenzial der Informations- und Kommunikationstechnologien für eine moderne Regierungs- und Verwaltungstätigkeit möglichst vollständig ausschöpfen. Bürgerinnen und Bürger und auch die Wirtschaft erwarten noch mehr Effizienz in der Verwaltung, durch IKT-unterstützte Prozesse eine Erreichbarkeit rund um die Uhr, eine administrative Entlastung und eine einfachere Abwicklung der Geschäfte (→ **Wirtschaftspolitik**). Hier gilt es, die organisatorischen, technologischen und sicherheitsrelevanten Voraussetzungen zu schaffen, damit Kontakte innerhalb des Bundes, zwischen den verschiedenen Staatsebenen, mit der Wirtschaft sowie mit Bürgerinnen und Bürgern⁴⁰⁸ elektronisch ablaufen können.

**E-Government-Strategie
Schweiz**

Am 24. Januar 2007 hat der Bundesrat die E-Government-Strategie Schweiz verabschiedet. Die Strategie für die Jahre 2007 bis 2010 legt Ziele, Grundsätze und Vorgehen zur Zielerreichung fest, und bildet die Grundlage für die Umsetzung von E-Government auf allen föderalen Stufen. Diese soll dezentral, aber koordiniert und unter der Aufsicht eines Steuerungsgremiums (hochrangige Vertretungen aller föderalen Ebenen) und einer Geschäftsstelle erfolgen. Die Organisation der Umsetzung wird in einer Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit von Bund und Kantonen festgehalten werden. Bund und Kantone sollen ihre Bestrebungen im Rahmen einer Schweizer E-Government-Strategie auf gemeinsame Ziele ausrichten und gemeinsam vorgehen. Ausgehend vom Grundsatz, dass durchgängig elektronische Verwaltungsgeschäfte für Unternehmen, Privatpersonen und die Verwaltung Erleichterungen bringen, wurden in der E-Government-Strategie Schweiz drei Ziele in der Reihenfolge ihrer Bedeutung definiert: 1. Die Wirtschaft wickelt den Verkehr mit den Behörden elektronisch ab. 2. Die Behörden haben ihre Geschäftsprozesse modernisiert und verkehren untereinander elektronisch. 3. Die Bevölkerung kann die wichtigen – häufigen oder mit grossem Aufwand verbundenen – Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln.

E-Government ist in allen entwickelten Volkswirtschaften zur messbaren Schlüsselgrösse für eine zeitgemässe Regierung und Verwaltung geworden. Effiziente staatliche Abläufe sind zudem für die Wirtschaft und andere private Organisationen ein Standortvorteil. Aber auch in Bildung und Forschung, im kulturellen Bereich sowie im Gesundheitswesen (E-Health) ist der verstärkte IKT-Einsatz ein Schlüsselfaktor, um im internationalen Wettbewerb mithalten zu können. Dank gegenseitigen Erfahrungsaustausches und grösstmöglicher Kompatibilität will sich die Schweiz auch im Vergleich mit der EU von morgen behaupten, welche sich das Ziel gesetzt hat, bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten, wissensbasierten Wirtschafts- und Sozialraum (i2010) zu werden.

**Die Schweiz
im internationalen
E-Government-Umfeld**

Auch die demokratischen Bürgerrechte sollen auf elektronischem Weg ausgeübt werden können. Der Vote électronique soll die neuen Technologien schrittweise für direktdemokratische Akte (Abstimmen, Wählen, Unterschriften sammeln usw.) für alle Bevölkerungsgruppen nutzbar machen. In den Jahren 2004 und 2005 wurden in den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich erfolgreich Pilotprojekte bei eidgenössischen Abstimmungen durchgeführt.⁴⁰⁹ Der Bund soll Rechtsgrundlagen schaffen, welche die Einführung des Vote électronique in den Kantonen unter Einhaltung einer geordneten Etappierung und vom Bund zu koordinierender Kontrollprozesse zulassen. Unsere moderne Gesellschaft hängt sehr stark vom einwandfreien Funktionieren der sie unterstützenden Infor-

Vote électronique

mations- und Kommunikationsinfrastruktur (IKI) ab. Entscheid- und Verantwortungsträger in Politik und Wirtschaft müssen für diese Abhängigkeiten verstärkt sensibilisiert werden. Angemessene Massnahmen im Bereich Prävention, Früherkennung, Notfall und Wiederaufbau sind durch staatliche und private Stellen gemeinsam zu planen und zu implementieren (→ **Sicherheitspolitik**). Eine weitere gesellschaftliche Herausforderung für den ganzen Bereich des E-Government bleibt die Gefahr einer «elektronischen Zweiklassengesellschaft» («digital divide»), die es in den kommenden Jahren aufmerksam zu beobachten und mit geeigneten Massnahmen anzugehen gilt (→ **Bildungspolitik, Soziale Sicherheit**). In diesem Zusammenhang haben Bibliotheken, vor allem öffentliche Bibliotheken, einen wichtigen Beitrag zu leisten.⁴¹⁰ Bibliotheken sind zentrale Akteure der Informationsgesellschaft. Sie bieten unentgeltlich Zugang zu Informationen und Wissen. Mit ihrem in der Recherche ausgebildeten Personal können sie den Benutzenden zur Seite stehen und ihnen helfen, Gültigkeit, Glaubwürdigkeit und Legitimität von Information abzuschätzen und so ihre Medienkompetenz zu fördern. Der Bundesrat hat die wichtige Aufgabe betont, welche insbesondere die Schweizerische Nationalbibliothek dabei wahrnimmt⁴¹¹ (→ **Forschungs-, Bildungs-, Sozialpolitik**).

Rascher Wandel der Medien erfordert Aufmerksamkeit:

Wahrung von Identität und gegenseitigem Verständnis zwischen Landesteilen auf öffentlich unterstützte, nationale Radio- und Fernsehprogramme angewiesen

Neues Radio- und Fernsehgesetz, das diesem staatspolitischen Auftrag Rechnung trägt

Printmedien sind ein Rückgrat der demokratischen Meinungsbildung

Konzentrationsprozess im Pressebereich muss aufmerksam beobachtet werden

Für ein mehrsprachiges, gesellschaftlich und konfessionell heterogenes Land wie die Schweiz ist eine funktionierende Kommunikation – gerade in den elektronischen Medien – von existenzieller Bedeutung. Zur Wahrung einer gemeinsamen Identität, aber auch zum gegenseitigen Verständnis ist unser Staatswesen mit vier Landessprachen und unterschiedlichen kulturellen Schwerpunkten massgebend auf eine adäquate Darstellung in den Massenmedien angewiesen. Demokratisch verfasste und legitimierte Politik spielt sich trotz der Globalisierung nach wie vor weitgehend im nationalen Rahmen ab. Jedes Land muss seine Besonderheiten pflegen, zu denen nationale Radio- und Fernsehprogramme gehören, die sich an alle Bevölkerungsgruppen richten und so eine gemeinsame Identität stiften.⁴¹² Das neue Radio- und Fernsehgesetz⁴¹³ will diesem staatspolitischen Auftrag, der auch Beiträge zur freien Meinungs- und Willensbildung im Zusammenhang mit direktdemokratischen Entscheidungen (Abstimmungen) umfasst, noch verstärkt Rechnung tragen.⁴¹⁴ Im Falle künftiger Regulierungen dürften Fragen des Jugendschutzes und der Qualitätssicherung im Vordergrund stehen. Ideal wäre diesbezüglich eine umfassende Selbstregulierung in der Medienbranche. Andernfalls wird der Staat je nach Entwicklung der Angebote regulierend eingreifen müssen. Vor neuen Herausforderungen stehen Gesellschaft und Staat auch im Bereich der Printmedien. Trotz rasanter Entwicklungen bei den neuen elektronischen Medien (Internet) sind die Printmedien neben Radio und Fernsehen nach wie vor ein wichtiges Rückgrat des demokratischen Meinungsbildungsprozesses und des Pluralismus in der Schweiz. Im Vergleich mit dem Ausland ist die schweizerische Presselandschaft noch immer sehr vielfältig. Der ökonomisch bedingte Konzentrationsprozess hat aber in den letzten Jahren ein Ausmass angenommen, das primär im regionalen und lokalen Bereich zu gewissen Bedenken Anlass gibt. Die reichhaltige, lokal verwurzelte politische Presse ist der Spiegel des äusserst differenzierten schweizerischen Föderalismus, der auch auf die Bedürfnisse kleinräumiger sprachlicher, kultureller und gesellschaftlicher Minderheiten eingeht. Überregionale Zusammenschlüsse, Kopfblattsysteme und Multimediaverbindungen (regionale Presse, Lokalradio und lokales Fernsehen) können diese Vielfalt einschränken und damit auch Auswirkungen auf den demokratischen Meinungsbildungsprozess haben, dessen Grundlage im kantonalen und lokalen Bereich liegt. Deshalb wird man die Entwicklung im Printbereich aufmerksam beobachten müssen. Insgesamt hat die Bewahrung des Medienpluralismus für die Schweiz erstrangige Bedeutung. Die Schweiz setzt sich im Rahmen der WTO-Verhandlungen und der UNESCO-Konvention über die kulturelle Vielfalt dafür ein.

Gleichgewicht zwischen Sprachenregionen und zwischen Stadt und Land:

Gutes Verhältnis zwischen Sprachregionen wichtig für Willensnation Schweiz

Das Gleichgewicht zwischen den Sprachgemeinschaften, verbunden mit der gegenseitigen Anerkennung unterschiedlicher Kulturen, ist eine wichtige Voraussetzung für die Erhaltung des sozialen Friedens (→ **Sozialpolitik**) und für das Zusammenleben in einem mehrsprachigen, föderalen Staat wie der Schweiz. Die Viersprachigkeit gilt als Wesensmerkmal des Landes und als Teil unseres gesellschaftlichen Selbstverständnisses. Verschiedene wichtige Faktoren⁴¹⁵ wirken darauf ein und haben ein gewisses Potenzial, die Sprachgemeinschaften zu segmentieren. Was Divergenzen in Fragen der Europa- und Aussenpolitik betrifft, gibt es Anzeichen für eine Trendwende. Während in der ersten

Hälfte der 1990er-Jahre Öffnungsfragen die deutsche und französischsprachige Schweiz stark entzweiten (besonders seit der EWR-Abstimmung), dürften künftig die Divergenzen mit zunehmender Umsetzung der aussenpolitischen Strategie des Bundesrates kleiner werden.⁴¹⁶ Betrachtet man die Haltung in den verschiedenen Sprachregionen zur Rolle des Staates (schlanker versus sozialer Staat), zeigt sich allerdings, dass die Sprachgemeinschaften Abstimmungsfragen nach wie vor – und wohl auch künftig – unterschiedlich beurteilen.⁴¹⁷ In kein «Schema» passen bei diesen Fragen die italienisch- und romanischsprachigen Gegenden. Das Verhältnis der vier Sprachgemeinschaften würde künftig vor allem dann belastet, wenn die Wirtschaftsentwicklung in den entsprechenden Gebieten sehr unterschiedlich verlaufen sollte (→ **Wirtschafts-, Raumordnungspolitik**). Da vier von sechs französischsprachigen Kantonen finanzschwach sind und eine hohe Steuerbelastung aufweisen,⁴¹⁸ wird der Wirksamkeit der Mechanismen des Finanzausgleichs grosse Bedeutung zukommen (→ **Finanzpolitik**). Greifen diese nicht im erwünschten Ausmass, werden zusätzliche Massnahmen notwendig, damit die Unterschiede der Finanzkraft und in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen nicht eskalieren. Die Frage des Konkordates der Kantone bezüglich des Unterrichts der Fremdsprachen in der obligatorischen Schule, das zur Zeit durch verschiedene Initiativen in den deutschsprachigen Kantonen belastet wird, die das Französische aus der Primarschule zugunsten des Englischen verdrängen wollen,⁴¹⁹ enthält ein gewisses Spannungspotenzial. Diesem kann mit der Umsetzung des Bildungsrahmenartikels der Bundesverfassung, der Bund und Kantone zur Kooperation und Koordination im Bildungsbereich verpflichtet, sowie mit Artikel 62 BV, der in Absatz 4 dem Bund unter anderem die Möglichkeit einräumt, Vorschriften zu erlassen, wenn die Kantone auf dem Koordinationsweg sich nicht für gemeinsame Bildungsziele einigen können, entgegengewirkt werden (→ **Bildungspolitik**). Die rund um die Schweiz entstehenden kulturell und wirtschaftlich definierten Regionen üben eine starke Anziehungskraft auf die drei grossen Sprachgebiete der Schweiz aus. Die Kulturpolitik ist künftig noch vermehrt gefordert, die Kultur möglichst weiten Bevölkerungskreisen zugänglich zu machen und mit gezielten Austauschprojekten und gelebter Vielfalt zur Stärkung des Zusammenhaltes beizutragen.⁴²⁰ Die Schaffung eines nationalen Sprachengesetzes hat der Bundesrat hingegen abgelehnt, da der Bund bereits über die Instrumente verfüge, um die Verfassungsziele zu erreichen. In Bezug auf städtische und ländliche Gebiete lässt sich bisher eine systematisch unterschiedliche Haltung in Abstimmungsfragen nur in einzelnen Bereichen feststellen.⁴²¹ Spannungsfelder und Unterschiede aufgrund räumlich-funktionaler Problemzusammenhänge dürften auch künftig zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden sowie zwischen Agglomerationen und ländlichen Regionen bestehen. Diese dürften sich mit der zunehmenden Konzentration der wirtschaftlichen und demografischen Dynamik auf die grossstädtischen Räume noch verstärken. Wirksame staatliche Ausgleichsmechanismen (Finanzausgleich, Sozialversicherungen, Grundversorgung im Infrastrukturbereich) und eine zielgemäss greifende Raumordnungspolitik (Neuausrichtung Regionalpolitik, Agglomerationspolitik) werden deshalb langfristig wichtig sein, um den räumlichen Zusammenhalt der Schweiz zu gewährleisten (→ **Sozial-, Raumordnungs-, Finanzpolitik**). Ergänzend zum Gleichgewicht zwischen den heimischen Sprachgemeinschaften dürfte es in Zukunft immer wichtiger werden, die Verständigung und das gegenseitige Verständnis zwischen ausländischen Bürgerinnen und Bürgern und den staatlichen Institutionen sicher zu stellen, bzw. den raschen Erwerb einer Landessprache wie auch interkulturelle Übersetzungsleistungen zu fördern (→ **Migrationspolitik**).

Die gleichstellungspolitischen Herausforderungen liegen für die staatlichen Institutionen heute weniger im rechtlichen Bereich als in der Realisierung der tatsächlichen Gleichstellung. Die Gleichstellung im Erwerbsleben ist auch zehn Jahre nach Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes noch nicht Realität geworden. Die Evaluation dieses Gesetzes hat gezeigt,⁴²² dass sich erst wenige Klägerinnen darauf berufen haben – teilweise auch aus mangelnder Kenntnis durch Anwaltschaft und Gerichte. Hier gibt es dringenden Informationsbedarf. Nach wie vor besteht eine grosse Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern, bezahlte und unbezahlte Arbeit sind ungleich verteilt, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist noch immer schwierig, namentlich auch deshalb, weil sie vorwiegend als Problem der Mütter wahrgenommen wird, obwohl Väter auch davon betroffen sind. Es sind weitere Anstrengungen erforderlich, und auch die Förderung von Kindertagesstätten ist weiter voranzutreiben (→ **Arbeitsmarktpolitik**). Die im Bildungsbereich vorge-

Neben ausgeglichener
Wirtschaftsentwicklung und
funktionierendem regio-
nalem Ausgleich ist Ver-
ständigungs- und Sprachen-
politik wichtig
Vordringen von Englisch
als Herausforderung
Stadt-Land-Gegensatz
beschränkt sich auf
Teilpolitiken
Wirkungen des Finanz-
ausgleichs, der Sozial-
versicherungen und der
Raumordnungspolitik für
räumliche Kohäsion zentral

Gleichstellung Frau und Mann:

Nach der juristischen bleibt
die faktische Gleichstellung
die zentrale Herausforde-
rung der kommenden Jahre
Lohnleichheit fordern
und kontrollieren
Beseitigung von Gewalt
gegen Frauen erfordert
Massnahmen
Fortschritte durch
«Gender Mainstreaming»

nommenen Korrekturen sind zwar vielversprechend, aber erst ein Anfang (→ **Wirtschafts-, Sozial-, Bildungspolitik**). Im Rahmen des Beschaffungswesens kann dem Grundsatz der Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern vermehrt Nachdruck verschafft werden.⁴²³ Mit einem neu entwickelten Kontrollinstrument besteht zudem die Möglichkeit, diesem Anliegen vermehrt zum Durchbruch zu verhelfen. Die Finanzhilfen gemäss Gleichstellungsgesetz sind möglichst effizient unter Einbindung der Unternehmen einzusetzen. Die Beseitigung jeglicher Gewalt gegen Frauen bleibt eine Herausforderung. Dank der 2003 eingerichteten Fachstelle gegen Gewalt besteht auf nationaler Ebene eine Koordinationsstelle, welche Synergien für die verschiedenen in dieser Thematik beschäftigten Akteure schafft. Die inzwischen im Strafgesetzbuch als Officialdelikt deklarierte Gewalt in der Ehe und in der Partnerschaft und die kürzlich verabschiedete Gewaltschutznorm im Zivilgesetzbuch können nur greifen, wenn auf allen Stufen (Bund, Kantone, Gemeinden) regelmässig und zielgruppengerichtet über das Thema häusliche Gewalt informiert wird. Trotz partieller Öffnung der Grenzen für EU-Angehörige bedarf der Schutz von Opfern des Frauenhandels (→ **Migrationspolitik**) nach wie vor besonderer Aufmerksamkeit. Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben für Tänzerinnen in Cabarets muss zu deren Schutz strenger kontrolliert werden. Weitere Fortschritte auf dem Weg zu tatsächlicher Gleichstellung auch in anderen Themen sind durch den systematischen Einbezug der Geschlechterperspektive in alle Politiken, Programme und Projekte («Gender Mainstreaming»), insbesondere auch in den aussenpolitischen Aktivitäten (→ **Aussenpolitik**), in Angriff zu nehmen. Erste Erfahrungen insbesondere aus der Bundesverwaltung zeigen, dass sich diese Strategie als Erfolg versprechend erweist.⁴²⁴ Spezielle Bedeutung hat diese Strategie im Kontext von Spardruck. Wie sich auch für die Schweiz gezeigt hat,⁴²⁵ bergen Sparmassnahmen die Gefahr, Frauen überproportional zu belasten (→ **Finanzpolitik**). Deshalb ist den Auswirkungen solcher Massnahmen auf Frauen und Männer besondere Beachtung zu schenken.

Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen:

Zentrale Herausforderung ist die umfassende Verwirklichung des Anspruchs auf Gleichstellung

Die berufliche Integration von Menschen mit Behinderungen erfordert zusätzliche Massnahmen

Bei der Stärkung der selbstbestimmten Lebensführung stehen wichtige Weichenstellungen an

In den letzten Jahren sind die rechtlichen Grundlagen für eine umfassende Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen geschaffen worden. Insbesondere schreiben die Verfassung bzw. das Behindertengleichstellungsgesetz⁴²⁶ einen Anspruch auf die Beseitigung rechtlicher und tatsächlicher Benachteiligungen fest. In den kommenden Jahren besteht die Herausforderung darin, diese Vorgaben trotz zunehmenden Spardrucks (→ **Finanzpolitik**) umzusetzen. In wichtigen Bereichen ist der Anspruch auf gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben weiter zu konkretisieren. Dies gilt insbesondere im Bereich der Arbeit (→ **Arbeitsmarktpolitik**). Bestehende Massnahmen zur Förderung der beruflichen Integration, wie sie etwa im Rahmen der Invalidenversicherung vorgesehen sind⁴²⁷ (→ **Soziale Sicherheit**), müssen konsequent umgesetzt werden. Angesichts der zentralen Bedeutung der Arbeit für die gesellschaftliche Integration ist es geboten, weitere Instrumente zu entwickeln und Integrationsmodelle in Pilotversuchen zu erproben.⁴²⁸ Aus Sicht der Gleichstellung kommt der Beseitigung struktureller Hindernisse, die dem Zugang und der vollen Teilhabe am Arbeitsmarkt entgegenstehen, ein besonderes Gewicht zu. Im Bereich der Bildung sind mit der NFA neu die Kantone fachlich und finanziell für die Sonderschulung zuständig. Sie stehen vor der Herausforderung, ihre (Sonder-)Schulkonzepte verstärkt auf Integration auszurichten (→ **Bildungspolitik**). Zentral für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen ist die Schnittstelle zwischen Bildung und Arbeit. In den kommenden Jahren wird daher Massnahmen, die Menschen mit Behinderungen nach Abschluss ihrer Ausbildung den Übertritt ins Berufsleben erleichtern, ein besonderes Gewicht zukommen müssen. Ein weiteres wichtiges Postulat der Gleichstellung ist die Stärkung der eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Lebensführung im Alltag von Menschen mit Behinderungen. In dieser Hinsicht sind die Schritte hin zur Subjektfinanzierung wie die Verdoppelung der Hilflosenentschädigung und insbesondere die Durchführung des Pilotversuchs Assistenzbudgets⁴²⁹ zu erwähnen (→ **Finanzpolitik**). Nach dem Auslaufen des Pilotversuchs Assistenzbudgets werden entscheidende Weichenstellungen anstehen.

Anhänge

A.1 Wandel des internationalen Umfelds

A1.1 Megaprozesse auf globaler und europäischer Ebene

Globalisierung und internationale Interdependenz

Seit Ende der 1960er-Jahre sind die weltweiten Veränderungen so gross, dass viele Beobachter vom Entstehen eines neuen globalen Zeitalters ausgehen.⁴³⁰ Technologische Fortschritte in der Elektronik und deren Anwendungsgebieten Informatik und Telekommunikation, der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und die Senkung der Transportkosten sowie der anhaltende Liberalisierungstrend, zunehmender internationaler Wettbewerb durch den Abbau von Handels- und Zollschränken, insbesondere im globalen und regionalen Rahmen (WTO, EU, NAFTA usw.) ermöglichen es Unternehmen, Institutionen und Individuen immer mehr, ihre Aktivitäten auf die internationale Ebene auszudehnen. Das Ende des Kalten Krieges (1989), die Transformation des planwirtschaftlichen Staatenblocks in Osteuropa und Russland sowie die wirtschaftliche Öffnung Asiens (China ab 1978, Indien ab 1991) wirkten legitimierend, verstärkend und beschleunigend. Diese Entwicklungen bilden Grundlagen eines überaus vielfältigen, komplexen Prozesses, der in diesem Bericht vereinfachend mit «Globalisierung» bezeichnet wird.⁴³¹ Diese dürfte sich im Laufe des 21. Jahrhunderts weiter entfalten, ist noch mit Unsicherheiten behaftet und wird im Folgenden anhand von zehn Kernprozessen näher beschrieben.

1. Die technisch-organisatorischen Fortschritte sind wichtige Triebkräfte

Die Globalisierung wird zu einem grossen Teil durch die technologischen Umwälzungen bewirkt. Diese Entwicklung hat in den 1970er-Jahren eingesetzt und wird sich voraussichtlich im Laufe des 21. Jahrhunderts voll entfalten. Als Kernelemente des neuen Systems werden vielfach folgende bezeichnet:⁴³²

- Technischer Fortschritt wird schnell erzeugt und verbreitet. Die Auswirkungen der Technisierung betreffen alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft. Das Zeitalter der Mikroelektronik, der Biotechnologie, der Neuen Materialien und anderer Technologien führt zu einem weltweiten Strukturwandel, der mit dem Niedergang und Aufstieg ganzer Wirtschaftszweige und Standorte verbunden ist.
- Mit der Beschleunigung des technologischen Wandels geht eine schnelle Entwertung einmal erworbener technischer Kenntnisse und Fähigkeiten einher. Die Halbwertszeit des Wissens verringert sich. Die Anforderungen an die schulische, betriebliche und universitäre Aus- und Weiterbildung steigen an. Lebenslanges Lernen wird zur Notwendigkeit.
- Seit den 1970er-Jahren werden rasche Fortschritte in den Bereichen Elektronik, Informationstechnologien und Telekommunikation erzielt. Die verstärkte Diffusion von Telefonanschlüssen, Faxgeräten, PCs, Mobiltelefonen, Kabel- und Satellitenfernsehen, leistungsfähigen Datennetzen sowie das Entstehen und die rasante Verbreitung des Internet führen zu leistungsfähigeren Kommunikationsinfrastrukturen in weiten Teilen der Welt. In Zukunft werden vielfältige Neuentwicklungen erwartet, die im Einzelnen schwer zu prognostizieren sind, denn über Erfolg und Misserfolg entscheidet am Ende der Markt. Die Entwicklung in Richtung immer höherer Datendichte bei den Speichermedien und die Leistungsfähigkeit der mobilen und festen Datennetze geht unentwegt weiter; ein Quantensprung wird mit der industriellen Anwendung der Nanotechnologie erwartet. Digitalisierung und Datenkompression nutzen die vorhandenen Ressourcen (Frequenzen, Netze) immer effizienter. Es gibt zudem Bestrebungen, durch neue Satellitensysteme die begrenzten Kapazitäten terrestrischer Kabel- und Funknetze zu vervielfachen.⁴³³ Die Verbreitung von Sprache, Bild und Daten, weltweit, billig und in «real time» ist die Grundlage für die zunehmende Globalisierung der Märkte, die ohne den schnellen und kostengünstigen Informationsaustausch gar nicht möglich wäre.
- Die Entschlüsselung des menschlichen Genoms, die Fortschritte in der Biotechnologie und im Verständnis des Funktionierens von komplexen Systemen (etwa bei Ökosystemen) schreiten weiter voran. Interessante Wechselwirkungen zwischen den Erkennt-

Globalisierung:

Seit Ende der 1960er-Jahre entsteht ein neues globales Zeitalter

Komplexe Entwicklung, die in zehn Kernprozessen näher beschrieben wird

Neues technologisch-organisatorisches System:

Beschleunigter technologischer Wandel

Informationsgesellschaft entsteht

Bio- und Materialwissenschaften gewinnen an Dynamik

Sich gegenseitig verstärkende Wechselwirkungen

Forschung und Entwicklung und deren Umsetzungsfähigkeit werden zur Schlüsselressource für Unternehmen und Staaten

nissen über die Steuerung der Lebensprozesse/Ökosysteme und der Informatik sind in Hardware (Parallelrechner, neuronale Netzwerke, Biosensoren) und Software zu verzeichnen. Allerdings erzeugt der wissenschaftliche Fortschritt in den genannten Bereichen auch schwerwiegende ethische Probleme.⁴³⁴

- Die beschleunigte Entwicklung neuer Werkstoffe mit verbesserten Eigenschaften (mechanisch, thermisch, chemisch, biologisch, optisch, elektromagnetisch) und deren komplexe Kombination zu Produkten im Rahmen von globalen Wertschöpfungsketten hat das Tempo des wirtschaftlichen Wandels verstärkt. Die Entwicklung neuer Materialien und Produkte steht wiederum in Wechselwirkung mit der Informationstechnologie (zum Beispiel supraleitende Materialien, Molekularelektronik) und dem Bereich der Lebensprozesse (zum Beispiel Solarkraftwerke auf Photosynthesebasis, nachwachsende Wirk- und Werkstoffe). Diese drei Basisinnovationsbereiche haben enorme Auswirkungen auf Produkte in allen möglichen Anwendungsbereichen (Pharmazie, Landwirtschaft, Verkehr, Umwelttechnologie, Energienutzung und -verteilung, Medizin, Bautechnologie, Raumfahrt, Ressourceneffizienz usw.).
- Allerdings wachsen mit der Abhängigkeit von der Technologie und ihren zum Teil noch nicht absehbaren Folgen auch die Risiken. Die technologisch hochgerüstete moderne Gesellschaft ist zu einer «Risikogesellschaft»⁴³⁵ geworden: In der modernen, Reichtum schaffenden Gesellschaft werden Konflikte über die Verteilung von knappen Ressourcen immer mehr durch Konflikte um die Verteilung von Risiken überlagert. Risikobewältigung wird zunehmend zu einer Notwendigkeit, wobei die subjektive Einschätzung von Risiken stark variiert und damit die Problematik kompliziert. Namentlich wird kontrovers beurteilt, welche Risiken es wert sind, eingegangen zu werden und welche bedrohend sind.
- Auf unternehmerischer Ebene macht sich die Beschleunigung des technischen Wandels in zwei gegenläufigen Tendenzen bemerkbar: Produktlebenszyklen werden kürzer, Entwicklungszyklen länger. Mit der immer schnelleren Ablösung von am Markt platzierten Produkten durch neue, billigere oder qualitativ bessere Produkte wird Zeit zur strategischen Ressource. Auch Staaten müssen unter diesen Voraussetzungen frühzeitiger zukünftige Entwicklungstendenzen erkennen und schneller politische Entscheidungen vorbereiten und herbeiführen können.
- Konsequenterweise steigt der Einsatz an Zeit, finanziellen und Humanressourcen für die technische Innovation weltweit an. Grosse Unternehmen sind bei der Nutzung des globalen Wissens gegenüber kleineren tendenziell im Vorteil. Der rasche Fortschritt der Technologie und der stetige Wandel der Märkte bringen mitunter aber auch junge Unternehmen in kürzester Zeit auf Spitzenplätze. Auch internationale Grosskonzerne sind angesichts des rasch wechselnden Umfeldes auf strategische Kooperation im Rahmen von Projekten oder die Übernahme von jungen, innovativen Unternehmen angewiesen.
- Wissenschaft und Technologie werden auch von den politischen Entscheidungsträgern als Kernfaktoren des wirtschaftlichen Erfolges betrachtet. Als strategisch eingeschätzte Technologien werden in der EU, in den USA und in Japan mit Milliardensummen, aber auch mit teilweise neuen organisatorischen Mitteln gefördert. Neben dem Standortwettbewerb wird auch der internationale Technologiewettbewerb zwischen den hoch entwickelten Industriestaaten und dieser mit den Schwellenländern namentlich Ost- und Südasiens intensiver.

Globale Unternehmensnetzwerke:

Dezentralisierte Unternehmen und Unternehmensverbände agieren zunehmend als globale Netzwerke betrieblicher Funktionen und immer weniger mit nationalem Bezug

Transnationale Unternehmen induzieren den Globalisierungsprozess, der langfristig bedeutende Verschiebungen im weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnis bewirken könnte

2. Die transnationalen Unternehmen sind wichtige Akteure

Sie sind Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung und wichtige Akteure im Globalisierungsprozess. In den siebziger-Jahren erfolgte eine Expansionsphase der multinationalen Unternehmungen, die manchmal als Tintenfische mit einer Vielzahl von Fangarmen, jedoch stets nur mit einem Kopf (einem geografisch festgelegten Zentrum, in welchem die Strategien ausgearbeitet werden), karikierend dargestellt wurden. Seit Mitte der Achtzigerjahre zeigt sich die Situation in einem anderen Licht:

- Transnationale Unternehmen organisieren sich heute vermehrt als Netzwerke betrieblicher Funktionen, um global verfügbare Ressourcen bestmöglich zu nutzen. Tätigkeiten werden gezielt als «profit centers» dezentralisiert, ausgelagert («outsourcing») und/oder ins Ausland verlegt («offshoring») – wobei auch komplementäre Entwicklungen («insourcing», «onshoring») beobachtet werden können. Durch die Dezentralisie-

nung von Produktions- und Verwertungsprozessen werden auch KMU zunehmend in globale Netzwerke eingebunden. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien erlauben es dabei Unternehmen, komplexe Zulieferketten zu kontrollieren und Produktionsprozesse im Rahmen eines «Product Lifecycle Managements» weitgehend zu «virtualisieren».⁴³⁶

- Ein weiteres Merkmal ist die Zunahme von Fusionen, Übernahmen und strategischen Unternehmensallianzen, um Forschungs- und Entwicklungskosten zu senken, über einen umfangreicheren Pool von qualifiziertem Personal, Technologiekompetenz und finanziellen Ressourcen zu verfügen, Zugänge zu neuen Märkten abzusichern und/oder um langfristig Konkurrenten auszuschalten. Dieser Prozess führt zu einer grösseren Integration von nationalen und internationalen Firmen in den Weltmarkt, und er wird sich wahrscheinlich in den nächsten 20 Jahren beschleunigen. Es wird immer schwieriger werden, von aussen zu erkennen, welcher Teil eines Unternehmens was tut und welcher Teil des Netzwerkes mit welchem Produktionszentrum und mit welcher Firma verbunden ist. Firmen verschiedener Länder kooperieren, entwickeln, forschen, produzieren und vermarkten gemeinschaftlich. Dadurch entstehen oft oligopolistische Weltmarktstrukturen mit der Gefahr der Kartellbildung auf einzelnen globalen Güter- und Dienstleistungsmärkten. Die amerikanische und EU-Wettbewerbsaufsicht haben dies erkannt und steuern dem entgegen. Allerdings geraten die Prinzipien des Wettbewerbschutzes mitunter in einen Gegensatz zu wirtschaftsstrategischen Interessen.
- Grosskonzerne verstehen sich zunehmend als grenzüberschreitende Organisationen, deren Aktivitäten auf die weltweiten Markterfordernisse und das jeweilige regulative Umfeld an ihren Standorten abgestimmt werden. Nach UNCTAD-Schätzungen findet zwei Drittel des Welthandels zwischen und innerhalb von internationalen Konzernen statt; dies ist in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Standorte statistisch nicht vollständig erfasst. Die interne Verrechnung von Kosten und Verteilung von Profiten zwischen den Standorten internationaler Konzerne folgt neben betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zunehmend jenen der optimalen Nutzung der rechtlichen Rahmenbedingungen («regulative Arbitrage»). Sowohl die firmeninternen als auch die firmenexternen Austauschprozesse, namentlich zwischen den Industriestaaten und den Schwellenländern, bewirken schon heute grenzüberschreitende Technologietransfers, die den Know-how-Vorsprung der westlichen Industrieländer schmelzen lassen. Die wichtigsten Entscheidungen über die Verteilung technischer und wirtschaftlicher Ressourcen werden damit hauptsächlich von grossen transnationalen Unternehmen getroffen. Rund 70 000 derartige Unternehmen mit weltweit über 690 000 Filialen sind zum eigentlichen Motor der Globalisierung geworden.⁴³⁷ Damit verbundene Verschiebungen von Arbeitsplätzen führen dort, wo diese verloren gehen, zu sozialer Verunsicherung.
- Wie oben angedeutet, versuchen die globalisierten Unternehmensnetzwerke den Einfluss nationalstaatlicher Grenzen und einzelner nationaler gesetzlicher Bestimmungen auf ihre Tätigkeit zu minimieren. Die Deregulierung im wirtschaftlichen Bereich und die Liberalisierung des Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen und Kapitalien und teilweise auch von Personen erleichtert diese Bestrebungen und zwingt die in Konkurrenz stehenden Unternehmen, die Informations- und Kommunikationstechnik optimal einzusetzen, um die Potenziale der globalen Märkte zu nutzen. Es existieren sich gegenseitig verstärkende Wechselwirkungen zwischen den technischen Möglichkeiten des Informationszeitalters, den Deregulierungs- und Liberalisierungstendenzen und den im Wettbewerb stehenden globalen Unternehmensnetzwerken.
- Geistiges Eigentum kann von überall her kommen und rasch in ein neues Produkt umgeformt werden. Die Kultur des Unternehmens verliert tendenziell ihren nationalen Charakter, viele Produkte haben keine klare Herkunft mehr. Die Arbeitsmethoden, die Herkunft der Arbeitskräfte und Investitionen haben zunehmend multinationalen Charakter. Es findet insgesamt ein Bedeutungswandel der Standorte statt.
- Global agierende Unternehmen fühlen sich nicht mehr nur einem einzigen Land verpflichtet. Als bedeutende Akteure werden sie zunehmend auch für die internationale Politik zu einem interessanten Partner. Die UNO und ihr Generalsekretär unternehmen grosse Anstrengungen, die Konzerne in die Pflicht zu nehmen, zum Beispiel als Partner bei der Entwicklung der Länder des Südens oder was die Einhaltung von sozialen und ökologischen Mindeststandards betrifft («global compact»).
- Im Rahmen der von Unternehmen induzierten Globalisierungsprozesse ergeben sich langfristig bedeutende Verschiebungen im weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnis. Die

OECD geht davon aus, dass Nicht-OECD-Volkswirtschaften weiter zum Entwicklungsniveau der OECD-Länder aufschliessen.⁴³⁸ Die Möglichkeit, periphere Regionen und marginalisierte Bevölkerungsgruppen an diesen Entwicklungen teilhaben zu lassen, wird auch weiterhin von den Anstrengungen zur Verbesserung des Investitionsklimas abhängen und voraussichtlich längere Zeit in Anspruch nehmen.⁴³⁹

Globalisierte Finanzmärkte:

Weltweit miteinander konkurrierende Börsen und hohe gegenseitige Abhängigkeit von (ehemals) nationalen Finanzmärkten

Globale Finanzdienstleister und globale Anlagestrategien
Internationale Absprachen zur Abwehr destabilisierender Wirkungen notwendig

3. Die globalisierten Finanzmärkte sind von grundlegender Bedeutung

Die internationalen Finanzmärkte haben seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems in den frühen siebziger-Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Der internationale Austausch von Finanzdienstleistungen wurde zunehmend liberalisiert.⁴⁴⁰

- Die Finanzmärkte sind heute weltweit eng miteinander verknüpft. Die beiden Entwicklungen – fortschreitende Globalisierung sowohl der Finanz- wie auch der Gütermärkte – verstärken sich gegenseitig.
- Die Öffnung der Finanzmärkte, die durch die Globalisierung erzwungen wurde, führt auch zu einem zunehmenden Wettbewerb um Standorte für Finanzdienstleistungen.
- Die Finanzmärkte waren und bleiben von einem raschen technologischen Wandel geprägt. Der Fortschritt der Kommunikationstechnologie erlaubt eine weltweite Vernetzung der Börsen. Informationen in grosser Fülle werden mit hoher Geschwindigkeit global verteilt. Grenzüberschreitende Zahlungen, aber auch der internationale Handel mit Finanzprodukten aller Art, lassen sich innerhalb von Sekunden abwickeln. Dadurch wird die gegenseitige Abhängigkeit der Finanzmärkte verstärkt und deren Verletzbarkeit nimmt zu.⁴⁴¹
- Die Liberalisierungen und die finanztechnischen Innovationen (Finanzderivate) intensivieren den Wettbewerb unter den Geschäftsbanken, was den weltweiten Konzentrations- und Internationalisierungsprozess im Finanzdienstleistungssektor beschleunigt⁴⁴² und dadurch die globalen Anlagestrategien von international bedeutsamen Portfolios erst effizient ermöglicht.
- Die globalen Finanzmärkte haben durch ihr rasantes Wachstum in den letzten fünfzehn Jahren ein zunehmendes Übergewicht über die reale, mit Handelsgütern operierende Wirtschaft erlangt. Die enormen internationalen Finanztransaktionen sind um ein Vielfaches grösser als die Möglichkeiten der Notenbanken zum Kauf und Verkauf von Währungen und zur Vergabe von Krediten.⁴⁴³ Diese müssen ihre Zusammenarbeit verstärken, um ihren wirtschaftspolitischen Einfluss über die Finanzmärkte zu wahren. Der nationale Handlungsspielraum nimmt auch in diesem Bereich ab. Ohne internationale Kooperation können destabilisierende Kräfte der globalen Finanz- und Devisenmärkte nicht abgewehrt werden. Zwar sind Krisen nicht ausgeblieben. Aber das gelungene Krisenmanagement der letzten Dekade (sog. Tequila-Krise 1994/95; Asienkrise 1997/98; nachfolgende Rubel-Krise, Krise des brasilianischen Real und Zusammenbruch des Hedge-Funds LTCM 1998; Einbruch der Börsen in den Jahren 2000-2002 durch die Krise der Technologiemarkte und die Anschläge vom 11. September 2001) dokumentiert die Tatsache, dass die Zusammenarbeit der wichtigsten Staaten und deren Notenbanken funktioniert. Wachsamkeit mit Blick auf systemische Probleme des internationalen Finanzsystems ist jedoch auch in Zukunft nötig.

Wirtschaftsliberalismus:

Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung

Aufholprozesse in den Schwellenländern

Komplexeres Erfolgsrezept für nachholende Entwicklung

Ernüchterung der Krisenjahre 2000–2002

Langsamer Trend zu mehr Demokratie in den Entwicklungsländern?

4. Die Liberalisierung und die Deregulierung dominieren das politische Programm in den OECD-Ländern

Die Globalisierungswirkungen des neuen technologischen Systems, der globalen Unternehmensnetzwerke und der globalisierten Finanzmärkte wurden verstärkt erstens durch die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa seit 1989, zweitens durch den wirtschaftlichen Aufschwung in Asien und drittens aufgrund der Dominanz liberaler Ordnungspolitik vor allem in den USA und im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion der EU.⁴⁴⁴

- Während die Dynamik von wissenschaftlichem Fortschritt, technologischer Umsetzung und massenhafter Verbreitung neuer Technologien auf den Märkten zwar durch Unternehmen geplant wird, aber in ihrer Gesamtheit dann zu unvorhergesehenen Konstellationen führt, war und ist die Umsetzung der Globalisierung ein politisches Projekt. Die Liberalisierung der Kapitalbewegungen war einer der zentralen Faktoren, die seit den

1970er-Jahren die beschleunigte und intensiviertere Globalisierung der Wirtschaft ermöglicht hat. Die Öffnung der Märkte für Freihandel und freie Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalbewegungen wurde in der gesamten Ära nach dem Zweiten Weltkrieg durch Mechanismen multilateraler Verhandlungen und Abmachungen angestrebt. Jede der acht GATT-Runden seit 1947 diente der Ausdehnung und Vertiefung der Marktliberalisierung in allen Bereichen – auch die Doha-Runde dient diesem Zweck. Das Entstehen der Informationsgesellschaft, die technischen Fortschritte und Kostensenkungen im Transportwesen und der Zusammenbruch des planwirtschaftlichen Staatenblocks haben diese Entwicklung ausgeweitet und beschleunigt. Die Gründung der WTO und der europäischen Binnenmarkt sind Ausdruck davon. Der unaufhaltsame Aufstieg der süd- und ostasiatischen Schwellenländer wird diese Tendenz noch weiter verstärken.⁴⁴⁵

- Die Privatisierung ist ein anderes damit verbundenes Prinzip. Bisher staatliche Sektoren wie Telekommunikation, öffentlicher Verkehr, Post, Rüstungsindustrie, Elektrizitätswirtschaft, Gesundheitswesen und weitere sind seit Mitte der 1980er-Jahre teilweise oder ganz privatisiert worden oder sollen es in nächster Zeit werden.⁴⁴⁶ Private Finanzierung und private Investitionen werden als Weg angesehen, die Fähigkeiten und die Initiative der Menschen zu mobilisieren und die vorhandenen Ressourcen optimal einzusetzen.
- Ein weiteres Element ist die De- und Re-Regulierung. Staatsmonopole und staatliche Eingriffe in die Wirtschaft, auch in der Form von Normen und Standards, sollen hinterfragt werden. In vielen Bereichen war und ist die De- und Re-Regulierung ein Zwischenschritt auf dem Weg zu einer vollständigen Privatisierung und Liberalisierung. In anderen Bereichen wurde und wird sie durch Privatisierung und Liberalisierung ergänzt. Manche Bereiche, wie etwa der Schienenverkehr in vielen europäischen Ländern, sind weiterhin mehr oder weniger stark vom Staat abhängig.
- Als Minimalprogramm der Liberalisierung und De- und Re-Regulierung galt lange der so genannte Washington-Konsensus,⁴⁴⁷ d. h. der kleinste gemeinsame Nenner von Massnahmen, die von den Bretton-Woods-Institutionen in den späten 1980er-Jahren Lateinamerika zur Besserung seiner Situation empfohlen wurden: Fiskalische Disziplin, Grundversorgung bei Gesundheit, Erziehung und Infrastruktur als Staatsaufgabe (aber mehr nicht); Steuerreformen zur Senkung der Progression; freie Bildung der Zinssätze und Wechselkurse am Markt; Handelsliberalisierung; Öffnung nach aussen für Direktinvestitionen; Privatisierung; Beseitigung aller Hindernisse beim Marktein- und -austritt; Besitzrechtsgarantien. Die beiden Krisen Lateinamerikas in der letzten Dekade (1999, 2001) weisen demgegenüber auf Grenzen solcher Programme hin. Als Erfolgsrezept für nachholende Entwicklung gelten heute – neben funktionierenden politischen Institutionen («good governance»), einer effizienten Verwaltung und der Eindämmung der Korruption – auch die Umsetzung von Liberalisierung, Re-Regulierung, Privatisierung und Offenheit gegenüber den Weltmärkten (was die einheimische Industrie durch internationalen Wettbewerb stärken sollte). Multilaterale und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, u. a. mit dem Ziel von Technologietransfer, Institutionenbildung, Planungsfähigkeiten und Problemlösungswissen («capacities»), werden weiterhin als unabdingbar angesehen.⁴⁴⁸ Es wird dabei anerkannt, dass die Erfolgsrezepte der südostasiatischen Länder nicht unbesehen auf andere Teile der Welt übertragen werden können, zumal auch in Ostasien der Staat entgegen der «reinen» Lehre des Washington-Konsensus doch eine bestimmende Rolle gespielt hat.⁴⁴⁹
- Je länger, je mehr gewinnt die Einsicht an Boden, dass länderspezifische Strategien gefragt sind. So ist eine Öffnung gegenüber dem Weltmarkt nicht überall (zumindest nicht von Beginn an) sinnvoll, denn wegen Skaleneffekten sind die Unternehmen in armen Entwicklungsländern denjenigen der entwickelten Länder oft unterlegen und können nicht konkurrieren. Multinationale Konzerne, die in armen Entwicklungsländern Produktionsstätten aufbauen, bringen nicht immer die erhofften steuerlichen Einkommen für den Staatshaushalt, da die Filialen die hergestellten Produkte oft unter ihrem Marktwert an den Hauptsitz in einem Industrieland verkaufen. Ein weiteres Problem liegt darin begründet, dass in vielen Entwicklungsländern ein Grossteil der Staatseinnahmen bisher aus Zolleinnahmen besteht und die Schaffung alternativer Einnahmequellen im Rahmen der angestrebten Veränderungen nur schwer und zum Preis von hohen sozialen Spannungen durchgesetzt werden kann.⁴⁵⁰ Ausserdem verlangen die Industrienationen zwar eine Marktöffnung der Entwicklungsländer, sie sind aber immer noch nicht vollumfänglich bereit, ihre eigenen Märkte für jene Produkte zu öffnen, in

denen Entwicklungsländer konkurrenzfähig wären (z. B. Textilien und landwirtschaftliche Produkte).⁴⁵¹

- Institutionell wurde und wird dieser Liberalismus-Trend auf internationaler Ebene von den USA, der EU und ihren Mitgliedstaaten, der WTO, dem IWF, der Weltbank und der OECD unterstützt, sowie seit 1990 auch von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD). Auch grosse Entwicklungs- und Schwellenländer wie Brasilien, Indien und China sowie Russland setzen zunehmend auf Liberalisierung und Deregulierung sowie eine immer stärkere Präsenz auf den Weltmärkten.⁴⁵² Hongkong, Taiwan, Singapur und Südkorea sowie die Küstenprovinzen Chinas und die Technologie-Hubs Indiens sind in diesem Aufholprozess besonders erfolgreich.⁴⁵³ Ihre Wettbewerbskraft wird auch in näherer Zukunft auf den Feldern niedriger bis mittlerer Technologieintensität ausgeprägter sein als in ausgesprochenen Hochtechnologiebereichen.
- Die Erfahrungen des Krisenjahres 2001 und Kursstürze an den Finanzmärkten, wo nach den Technologiewerten auch die Standardwerte auf Talfahrt gingen, haben eine Zäsur bewirkt. In den letzten Jahren hat auch die Frage der Höhe der Sozialabgaben ein besonderes Gewicht gewonnen, weil auf einem sich immer weiter öffnenden Weltmarkt eine Reihe von Ländern mit einem sehr niedrigen Sozialabgaben-Niveau einen grossen Vorteil besitzt (Gefahr des so genannten Sozialdumpings und des «race to the bottom»). Länder mit einem hohen Niveau sozialer Sicherung würden für dieses auf dem Weltmarkt faktisch «bestraft», wenn sie nicht ebenfalls dieser Entwicklung mit einer Deregulierung des Arbeitsmarktes begegneten, was zu einer Senkung des Lohnniveaus und/oder der Sozialabgaben, und damit indirekt auch zu einer Senkung des Niveaus sozialer Sicherheit führen könnte. Das Beispiel der skandinavischen Staaten zeigt jedoch, dass diese Befürchtung nicht in jedem Falle zutrifft. Zudem hat die Globalisierung in den 1990er-Jahren fast überall in den entwickelten Ländern zu einer Erhöhung der Staatsquote geführt, der Staat wurde also stärker, nicht schwächer. Über die Einführung von Sozialklauseln in internationale Handelsverträge wird weiterhin kontrovers diskutiert.⁴⁵⁴
- Der Trend zu mehr Markt und Demokratie in den Entwicklungsländern dürfte sich auf lange Frist trotz aktueller Rückschläge weiter fortsetzen. Teilweise wird diese Demokratisierung auch in Zukunft oberflächlich oder fragil bleiben; in der Forschung ist von «defekten Demokratien» die Rede.⁴⁵⁵ In Asien, Lateinamerika und Osteuropa musste bisher oft festgestellt werden, dass die demokratischen Institutionen formell wohl bestehen, im politischen Alltag aber häufig Fassaden für wenig demokratische Verhältnisse darstellen («Demokratismus»). Hongkong und Singapur sind Beispiele, die unter politisch autoritären, wirtschaftlich aber liberalen Rahmenbedingungen in den letzten Jahrzehnten recht erfolgreich waren. In Afrika wurden in den letzten Jahren zwar Fortschritte erzielt, aber viele Demokratisierungshoffnungen wiederholt enttäuscht. Andererseits sind auch überzeugende Erfolge erzielt worden, etwa in Botswana, das als ein Beispiel von «good governance», Prosperität und Demokratie gilt.⁴⁵⁶ Es gibt Beobachter, die im Zusammenhang mit der Öffnung der Länder Mittel- und Osteuropas und den jüngsten Krisen an den Finanzmärkten davon ausgehen, dass eine Wirtschaftspolitik, die demokratisch legitimiert ist, stabilere politische Systeme bewirkt und sich darum langfristig durchsetzen wird.⁴⁵⁷

Bedeutungswandel des Wettbewerbs der Standorte:

Standortqualitäten, die ausländische Direktinvestitionen anziehen und die Globalisierung inländischer Unternehmen erleichtern, gewinnen an Bedeutung
Staatliche Unterstützungsleistungen werden wichtiger

Ausbildungsstand, Motivation und Innovativität der Arbeitskräfte bleiben Schlüsselfaktoren

5. Der Standortwettbewerb intensiviert und wandelt sich

Das gesamtwirtschaftliche Interesse eines Landes besteht nicht mehr nur darin, möglichst günstige Rahmenbedingungen für «seine» Unternehmen zu schaffen, sondern zunehmend auch darin, attraktive Teile von grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten an den eigenen Standort zu binden.⁴⁵⁸

- Es geht in immer stärkerem Mass darum, durch Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen eine gute Positionierung der vor Ort vorhandenen Kompetenzen («Aktivitätsportfolios») zu bewirken und einheimischen Firmen eine effiziente Globalisierung zu ermöglichen. Der klassische Wettbewerb der Volkswirtschaften über die Instrumente der Exportförderung ist im Zuge dieser Entwicklung durch einen Wettbewerb der Standorte überlagert und abgelöst worden.
- Staatliche Unterstützungsleistungen wie die Finanzierung grundlegender Infrastrukturen (Grundlagen- und Hochrisikoforschung, Universitäts- und Ausbildungsfinanzie-

rung, Förderung und Finanzierung von Wegen zur Verbreitung wissenschaftlichen und technischen Wissens und des Technologietransfers), steuerliche Anreize für Investitionen, Zugang zu öffentlichen Aufträgen, Unterstützung ansässiger Unternehmen in internationalen Märkten werden zentrale Standortfaktoren, um kurz- und mittelfristige wirtschaftliche Erfolge der kleinen und mittleren sowie multinationalen Unternehmen eines Landes auf den Weltmärkten zu ermöglichen. Unternehmen brauchen den Staat, um auf die Globalisierung reagieren zu können. Die Staaten benötigen andererseits global erfolgreiche Unternehmen aus steuerlichen Gründen.⁴⁵⁹

- Die Mobilität des Faktors Arbeit ist geringer als jene des Kapitals. Mit Ausnahme weniger Berufsgruppen sind Arbeitskräfte auch heute noch national, oft sogar regional und lokal gebunden. Ein breit gefächertes Pool an gut ausgebildeten, motivierten Fachkräften und innovativen Technikern und Wissenschaftlern kann entscheidend dazu beitragen, dass die Attraktivität des Standortes in den Augen der potenziellen Investoren als hoch eingeschätzt wird. Modellberechnungen stützen diesen Befund auch für die Schweiz: Gemäss diesen kann ein langfristig höheres Wirtschaftswachstum nur durch eine Zunahme der Arbeitsproduktivität erreicht werden, bei gleichzeitiger Wahrung der hohen Erwerbsbeteiligung.⁴⁶⁰
- Ausbildungsstand, Motivation und Innovativität der Arbeitskräfte sind darüber hinaus Schlüsselfaktoren zur Herausbildung der Besonderheit des Standortes im internationalen Wettbewerb. Während fiskalische Vorzüge zumindest prinzipiell kopierbar sind und damit keinen dauerhaften Wettbewerbsvorteil begründen können, ist in individueller Erfahrung und Kenntnis Know-how gebunden, das einem Wirtschaftsstandort die Möglichkeit gibt, Profil und Einzigartigkeit zu gewinnen. Nur so kann die vorteilhafte Positionierung des Standortes in den weltweiten Wertschöpfungsketten erreicht werden. Der Staat muss darum zunehmend in Forschungs- und Entwicklungsprogramme investieren, um jene Ausbildung sicherzustellen, die bei Unternehmen gefragt ist. Dabei gehören ein vielfältiges Angebot an kulturellen Aktivitäten, inklusive Medien, und ein hoch stehendes Angebot an kulturellen Werken zu den Standortfaktoren, welche insbesondere für hoch qualifizierte Arbeitskräfte wichtig sind und zum wirtschaftlichen Erfolg beitragen.
- Wirtschaftspolitische Entscheidungen lassen sich nicht mehr ausschliesslich aus binnenwirtschaftlicher Sicht beurteilen, da die Finanzmärkte schnell auf solche Entscheide reagieren können. Die geld- und fiskalpolitischen Entscheide werden von den Finanzmärkten daraufhin geprüft, wie sie Inflation, reale Renditen und Risikoprämien beeinflussen. Dadurch sind nationale Regierungen und Notenbanken unter Druck gekommen, eine mittelfristig orientierte Stabilitätspolitik («Tiefinflationspolitik») zu betreiben sowie die Attraktivität ihres Landes für international mobile Produktionsfaktoren zu steigern. Staaten, die entsprechende Bedingungen nicht zu schaffen vermögen, d. h. eine schwache Währung bei hoher Inflation besitzen und allenfalls auch Kapitalverkehrskontrollen einzuführen gezwungen sind, riskieren den Verlust von Direktinvestitionen oder sogar Desinvestitionen, d.h. die Abwanderung internationaler Unternehmen.
- Unter einem ähnlichen Druck der globalisierten Finanzmärkte stehen insbesondere börsenkotierte Unternehmen, also alle grossen transnationalen Unternehmungen. Die Märkte zwingen das Management solcher Firmen, den Unternehmenswert («shareholder value») dauerhaft zu steigern. Dies erfordert eine Neuausrichtung der Unternehmensstrategien und Restrukturierungen sowie eine Fokussierung der Geschäftstätigkeit auf innovative und überdurchschnittlich wachsende Nachfragefelder.
- Andererseits nimmt der Druck auf Unternehmen aber auch zu, sich als verlässliche «Unternehmensbürger» («good corporate citizens») zu profilieren, national und international. In sensiblen Bereichen, wie der Einhaltung sozialer und Umweltstandards, ist es zu einer aktiven Beobachtung («Monitoring») von Unternehmen durch Nichtregierungsorganisationen gekommen. Unbedenklichkeits-Labels und Zertifizierungen durch internationale Organisationen sind als Marketing-Argument von zunehmender Wichtigkeit.

Wachsender Einfluss der globalisierten Finanzmärkte auf wirtschaftspolitische Entscheide und börsenkotierte Unternehmen
Steigender Druck auf Unternehmen, gute «Unternehmensbürger» zu werden

6. Die Umweltproblematik verschärft sich

Die globalen Umweltveränderungen sind ein zunehmend bedrohliches Element des aktuellen Globalisierungsprozesses.⁴⁶¹ In den letzten Jahrzehnten entstand ein komplexes Geflecht internationaler Umweltabkommen mit differenzierten und vielschichtigen Lösungsansätzen.⁴⁶² Die erste globale Weltumweltkonferenz fand 1972 in Stockholm

Globale Umweltprobleme:

Stärken das Bewusstsein für die Schicksalsgemeinschaft der Menschheit und fordern die internationale Staatengemeinschaft zunehmend heraus

Aktuelle Globalisierungsprozesse in Wirtschaft, Technologie und Wissenschaft akzentuieren Problematik
Intensivierte international koordinierte Anstrengungen zur Bewältigung der Herausforderungen notwendig
Erste Schritte zu gemeinsamer Steuerung eingeleitet, neue Wege internationaler Zusammenarbeit im Umweltbereich
Phase der Umsetzung eingeleitet
Global nachhaltige Entwicklung ist umfassendes Anliegen

statt; die zweite erst 20 Jahre später in Rio de Janeiro («UN Conference on Environment and Development» UNCED). Seither baut die internationale Gemeinschaft von unten nach oben («bottom up») an einem Netzwerk von Abkommen zum Schutz der globalen Umwelt. Eine Weltumweltorganisation gibt es nicht,⁴⁶³ nur ein Nebeneinander von über 200 internationalen Umweltübereinkommen. Durch einen Beschluss anlässlich des dritten Globalen Umweltministerforums im Februar 2002 in Cartagena (Kolumbien) sollte im Rahmen des «International Environmental Governance»-Prozesses die Grundlage für eine Stärkung der internationalen Umweltarchitektur gelegt werden. Dabei sollte die Rolle des Umweltprogramms der UNO («United Nations Environment Programme» UNEP) als zentraler Pfeiler des internationalen Umweltsystems gestärkt werden. Der Weltgipfel zu Nachhaltigkeit und Entwicklung von August/September 2002 bestätigte die Ergebnisse des UNEP-Prozesses «Umweltgouvernanz», erfüllte jedoch Hoffnungen nach ambitionierteren Lösungsansätzen, wie z. B. die Schaffung einer Weltumweltorganisation, nicht.⁴⁶⁴ Wichtige Herausforderungen bleiben also bestehen, namentlich auch die Konsolidierung der Vielzahl von Umweltregimes auf nationaler, regionaler und globaler Ebene.⁴⁶⁵

- Es gibt zahlreiche und starke Hinweise dafür, dass der grösste Teil der in den letzten 50 Jahren beobachteten globalen Erderwärmung auf den vom Menschen verursachten Anstieg der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre zurückzuführen ist.⁴⁶⁶ Die Auswirkungen der Klimaveränderungen sind bereits seit einigen Jahrzehnten bemerkbar und werden immer deutlicher. Die Wirkungen der Treibhausgasemissionen treten stark verzögert auf und sind teilweise irreversibel.⁴⁶⁷ Allerdings gibt es auch Szenarien abrupten Klimawandels (d. h. im Verlaufe von ca. einer Dekade). Das IPCC⁴⁶⁸ rechnet mit einer globalen Temperaturzunahme von 1,8–4,0 °Celsius bis 2100. Eine Temperaturzunahme im oberen Bereich wird sich einstellen, wenn der steigende Energieverbrauch weiterhin mehrheitlich durch fossile Energieträger gedeckt wird. Eine Temperaturzunahme im unteren Bereich setzt voraus, dass die fossilen rasch durch CO₂-freie Energieträger ersetzt werden. Die dadurch hervorgerufenen Klimaveränderungen variieren stark von Region zu Region und äussern sich in Temperaturänderungen, erhöhten Niederschlagsmengen, Wüstenbildung, Anstieg des Meeresspiegels, Verringerung der Schneebedeckung, Rückzug von Gletschern, Artensterben und einem erhöhten Risiko von extremen Wetterereignissen wie zum Beispiel tropischen Wirbelstürmen.⁴⁶⁹ Auch Europa und die Schweiz sind von solchen Veränderungen betroffen.
- Die Planung und Umsetzung von Massnahmen zum Schutz des Lebensraumes sieht sich derzeit mit zunehmenden Unsicherheiten bezüglich der Auswirkungen der Klimaveränderungen konfrontiert. Es gilt daher neue Strategien zu entwickeln, um durch möglichst «sichere Massnahmen» diesen Unsicherheiten zu begegnen. Deshalb müssen nicht nur klimatische, meteorologische und hydrologische Randbedingungen als dynamische variable Grössen betrachtet werden, sondern auch die Nutzungen unseres Lebensraums. Dies bedingt die Abkehr von den starren, auf Widerstand gegenüber Veränderungen basierenden Nutzungen des Lebensraums hin zur Entwicklung einer dynamischen Nutzung des Lebensraums («dynamic capabilities»), welche Veränderungen akzeptiert. Als Basis hierzu braucht es die Bereitschaft, grosszügig Raum für extreme Naturereignisse von Nutzungen frei zu halten. Eine gefährliche anthropogene Störung des globalen Klimasystems kann zwar nicht mehr vollständig verhindert werden; das Ausmass künftiger Klimaänderungen hängt hingegen wesentlich von den weiteren Treibhausgas-Emissionen ab.⁴⁷⁰ Durch eine umgehende Verringerung der Treibhausgas-Emissionen können Geschwindigkeit und Intensität dieser Veränderungen abgeschwächt werden.⁴⁷¹ Der Abbau der stratosphärischen Ozonkonzentration wird trotz der bereits international beschlossenen Massnahmen zur Begrenzung von FCKW-Emissionen (Montreal-Protokoll mit Verschärfung in London und Kopenhagen) weiter gehen, da es aus physikalisch-chemischen Gründen bis zu einer Stabilisierung oder Verbesserung der Situation noch Jahre dauert.
- Die Zerstörung von Ökosystemen und der damit verbundene Artenschwund wird sich im Falle einer trendmässigen Fortsetzung der Übernutzung der kultivierbaren Landfläche (besonders an Grenzstandorten, zum Beispiel Sahelzone und in sensiblen Ökosystemen, zum Beispiel Tropen), der Brandrodung, der Landgewinnung für agroindustrielle Grossprojekte, des Handels mit Tropenholz und anderen menschlichen Einflüssen beschleunigen.⁴⁷² Damit ist auch eine allmähliche Versteppung und Verwüstung grosser Landflächen verbunden, die Auswirkungen auf den Wasserhaushalt, die Ernährungs-

- sicherung in den betroffenen Gebieten und auf die Migrationsbewegungen haben. Fortschreitende Landdegradation hat zudem auch negative Einflüsse auf das Klimasystem.
- Weitere Probleme von regionaler und (teilweise indirekter) globaler Dimension im Umweltbereich dürften sich ohne wirksame Gegenmassnahmen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene weiter verschärfen. Dazu gehören in erster Linie die Gefährdung der Frischwasserreserven durch Schadstoffbelastungen aus Landwirtschaft, Industrie und urbanen Zentren, die Wasserknappheit in Nordafrika, China, dem Nahen Osten und Teilen Europas, die zunehmende Menge an gefährlichen Abfällen und die Gefahr eines ansteigenden grenzüberschreitenden Handels mit solchen Produkten bei Missachtung der Basler Konvention, namentlich durch rasch wachsende Schwellenländer. Schliesslich ist in diesem Kontext auch die wachsende Landflucht in Entwicklungsländern und damit zusammenhängend die Verstärkung der Probleme der sozialen Ausgrenzung, der Wasserversorgung, der Abwasser- und Abfallbeseitigung und der Verkehrsbewältigung, insbesondere in urbanen Regionen, zu nennen.
 - Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung vom Juni 1992 in Rio de Janeiro (UNCED) und die Nachfolgekonzferenzen haben gezeigt, dass die anstehenden Probleme mit den vorhandenen Strukturen auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene alleine nicht mehr gelöst werden können. Ein zentrales Dilemma besteht darin, dass eine langfristig nachhaltige Entwicklung durch die Triebkräfte der aktuellen Globalisierungsprozesse in Wirtschaft, Technologie und Wissenschaft voraussichtlich nicht von selbst erreicht wird, obschon Entwicklung in der Regel eine wachsende Nachfrage nach intakter Umwelt zur Folge hat, die angesichts grösserer finanzieller Spielräume auch zahlbar wird. Die rasante Entwicklung vor allem der asiatischen Schwellenländer und die Konkurrenz der Standorte wird zunächst jedoch den Druck auf die Umwelt weiter verschärfen. Deshalb wird sich die Notwendigkeit einer intensivierten, international koordinierten Energie- und Umweltpolitik künftig noch akzentuieren, wobei Versorgungssicherheit weiterhin ein zentrales nationales Anliegen der Energiepolitik bleibt.⁴⁷³
 - Angesichts der enormen Herausforderungen, welche die globalen Umweltprobleme darstellen, hat die internationale Staatengemeinschaft ihr politisches Engagement deutlich erhöht. Eine verbesserte politische Koordination der Anstrengungen im Rahmen des Umweltprogramms der UNO («United Nations Environment Programme» UNEP) geht einher mit dem Abschluss einer Reihe von neuen Rechtsinstrumenten wie dem Protokoll über biologische Sicherheit im Rahmen der Biodiversitätskonvention, dem Kyoto-Protokoll im Klimabereich oder zweier wichtiger Konventionen zum Schutz der Umwelt und Gesundheit vor gefährlichen Chemikalien (PIC, POPs). Allerdings stehen wichtige Akteure hierbei weiterhin am Rande und engagieren sich in bestimmten Prozessen nicht oder nur ungenügend. Für andere globale Umweltprobleme, wie die Entwaldung oder die Degradation der Waldressourcen, konnten bisher trotz hoher Dringlichkeit keine befriedigenden internationalen Abkommen erreicht werden.
 - Es wird weiterhin schwierig bleiben, korrigierende politische Steuerungsmechanismen auf internationaler Ebene durchzusetzen. Immerhin wurden die Industrieländer mit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls zum ersten Mal völkerrechtlich verpflichtet, ihre Treibhausgas-Emissionen zu senken. Die genauen Modalitäten wurden mit dem Übereinkommen von Marrakesch («Marrakesh Accords») geregelt.⁴⁷⁴ Die Konferenz von Marrakesch machte damit den Weg endgültig für das Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls frei, und dies zehn Jahre nach Unterzeichnung der Klimarahmenkonvention. Am 18. November 2004 ratifizierte Russland – nach grossen diplomatischen Anstrengungen der EU – das Vertragswerk, das damit in Kraft treten konnte. Die USA stehen weiterhin abseits. In dem Protokoll verpflichten sich die Industriestaaten erstmals völkerrechtlich verbindlich dazu, ihre Treibhausgasemissionen zwischen 2008 und 2012 insgesamt um mindestens 5 Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken. Über diesen ersten Schritt hinaus werden nach 2012 weitere, schärfere Reduktionen sowie eine Ausweitung des Teilnehmerkreises notwendig sein. Russland ist wegen des Einbruchs seiner Schwerindustrie in den 1990er-Jahren noch immer weit unter seinem Emissionsniveau von 1990. Das Land wird sogar Emissionszertifikate verkaufen können.
 - Auch beim Schutz der biologischen Vielfalt wurden Erfolge erzielt. Im Rahmen der Konvention zum Schutz der biologischen Vielfalt (Biodiversitätskonvention) der Vereinten Nationen wurde von mehr als 180 Staaten ein Rahmenabkommen unterzeichnet, das Ziele und Mittel, wie diese zu erreichen sind, festlegt. Sie verpflichtet alle Unterzeich-

nerstaaten, einen nationalen Plan für den Schutz und die nachhaltige Nutzung ihrer biologischen Ressourcen zu erstellen. Erste konkrete Schritte zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention wurden mit der Schaffung eines Biodiversitäts-«Clearinghouse» zur Projekterfassung vollzogen. Im Bereich des umstrittenen Nutzens genetisch veränderter Organismen konnte ein Zusatzprotokoll über biologische Sicherheit erfolgreich verhandelt werden.

- Für die finanzielle Umsetzung der Ziele multilateraler Umweltabkommen (MEAs) wurde 1991 die «Global Environment Facility» (GEF) geschaffen. Mit dem GEF als zentralem Umweltfinanzmechanismus setzen die Geberländer zunehmend auf grösstmögliche Kohärenz im Umweltsystem. Er dient heute als offizieller Finanzmechanismus der Konventionen über Biodiversität, Klimawandel, Desertifikation und persistente organische Schadstoffe im Chemikalienbereich und finanziert Anstrengungen der Entwicklungsländer in diesen Bereichen. Der Ozonfonds dient der finanziellen Umsetzung des Montrealer Protokolls.
- Es zeigt sich je länger desto mehr, dass eine global nachhaltige Entwicklung ein umfassendes Anliegen ist, das neben dem Schutz der Umwelt auch wirtschaftliche Effizienz und gesellschaftliche Solidarität zum Ziel haben muss, um die anstehenden Probleme lösen zu können. Dies setzt massive Hilfe der entwickelten Länder voraus, und zwar in deren eigenem Interesse: Sollten beispielsweise die Entwicklungsländer das vorrangig angestrebte Ziel eines deutlich höheren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsniveaus im Stile der heutigen Produktions- und Konsummuster der Industrieländer erreichen, so wäre unweigerlich mit einer ökologischen Katastrophe zu rechnen.⁴⁷⁵ Am UNO-Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg wurde im September 2002 eine politische Erklärung und ein Aktionsplan zur weiteren Umsetzung der Vereinbarungen des Erdgipfels von Rio 1992 sowie der übrigen Entwicklungsziele verabschiedet.⁴⁷⁶ Die rund 30, oftmals quantifizierten und zeitlich definierten Ziele weisen in zahlreichen Problembereichen die anzustrebende Richtung der künftigen nationalen und internationalen Bestrebungen. Allerdings liegt der Aktionsplan weit unter den ursprünglichen Erwartungen. Eine den globalen Herausforderungen angemessene Antwort wird zusätzliche Anstrengungen erfordern.

Zunehmende Migrationsströme:

Vielfältige Ursachen
Zunahme der Gewaltflüchtlinge

Grossteil der Migration innerhalb Landesgrenzen und in Nachbarländer; zunehmende grenzüberschreitende, auch interkontinentale Migration

Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Zielländern

Bedeutung der Migration für die entwickelten Länder aus demografischen Gründen

7. Die Migrationsströme nehmen zu

Die Migrationsbewegungen sind seit den 1980er-Jahren stark angestiegen, während in den vergangenen Jahren ein allgemeiner Rückgang der Asylgesuchszahlen in den Industriestaaten zu verzeichnen war. Die internationale Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten hat sich in Form verschiedener Initiativen (Berner Initiative, «Global Commission on International Migration» etc.) intensiviert.

- Die Ursachen der Migration sind vielfältig: das grosse Nord-Süd-Wohlstandsgefälle, kriegerische Auseinandersetzungen, Missachtung der Menschenrechte, schlechte Regierungsführung, Bevölkerungsdruck und anders mehr. Migration entsteht in Ländern mit überdurchschnittlich schnellem Bevölkerungswachstum bzw. hohen Besiedlungsdichten in Grossagglomerationen. Dies trifft vor allem auf Länder in Afrika und Asien zu. Das ökonomische Ungleichgewicht zwischen Industrie- und Entwicklungsländern veranlasst zudem weite Teile der Bevölkerung zur Emigration, in der Überzeugung, anderswo bessere Lebensbedingungen vorzufinden. Politische Veränderungen und kriegerische Auseinandersetzungen sowie Situationen allgemeiner Gewalt bewirken ein zusätzliches Potenzial für Migrationen. Naturkatastrophen, Umweltzerstörung und Technologiekatastrophen sind weitere Gründe für unerwartete Bevölkerungsbewegungen. Medien und Kommunikationslinien tragen ebenfalls zu Migrationen bei, indem die Angst vor Unbekanntem abgebaut wird oder aber durch Medien Eindrücke von Lebenswelten fern der Realität vermittelt werden.
- Neben der freiwilligen bzw. willentlichen Migration nimmt auch die zwangsweise Migration an Bedeutung zu. Die Zahl der zwangsweise verbrachten und auf verschiedene Weise ausgebeuteten Personen ist sehr schwer einzuschätzen, aber beträchtlich.⁴⁷⁷ Diese de facto Rückkehr der Sklaverei (Menschenhandel) kann nur international wirksam bekämpft werden und unterstreicht die Bedeutung der entsprechenden Arbeiten im Rahmen der UNO, der OSZE, der EU, des Europarates und der IOM («International Organization for Migration»).

- Die weltweite Zahl der Migranten, d. h. von Personen, die innerhalb von Staaten und über staatliche Grenzen hinweg ausserhalb ihrer Heimat leben, beträgt gemäss der UNO gegenwärtig rund 191 Mio. Personen. 60 Prozent davon lebten in Ländern der entwickelten Welt. Die wirtschaftliche Bedeutung der Migration ist enorm; im Jahre 2004 sandten Migranten rund 226 Mrd. US\$ in ihre Herkunftsländer (davon flossen 145 Mrd. US\$ in Entwicklungsländer).⁴⁷⁸ Ihr Status und ihre Lebensumstände, namentlich was ihre Integration und ihre Rechte betrifft, sind sehr unterschiedlich und zum Teil prekär.
- Die meisten Wanderungsbewegungen spielen sich innerhalb von Landesgrenzen ab. Internationale Migrationen finden oftmals zwischen Nachbarländern statt. Dennoch dürften interkontinentale Wanderbewegungen in Richtung Norden, also auch in Richtung Europa, immer mehr an Bedeutung gewinnen. Abgesehen von den erzwungenen Massenfluchtbewegungen finden die modernen Migrationen vorwiegend in kleinen Gruppen, stetig und nach ähnlichen Verhaltensmustern statt. In den Zielländern des Nordens, also namentlich in Europa (weniger in Nordamerika) ergeben sich dadurch wachsende Integrations- und Kohäsionsprobleme.
- Bei der politischen Bewältigung der Migration kann es allerdings nicht bloss um die Entwicklung von Fernhaltestrategien gehen. Gerade für die entwickelten Länder ist die Zuwanderung aus demografischen Gründen von grosser Bedeutung. Diese Länder werden zwischen 2000 und 2010 per Saldo fast 25 Millionen Migrantinnen und Migranten aufnehmen. Wegen geringer Fertilität würde ohne diese Zuwanderung in einigen dieser Länder die Gesamtbevölkerung deutlich stärker als ohnehin bereits prognostiziert schrumpfen und altern. Gemäss mittlerer Variante der aktuellsten UNO-Bevölkerungsperspektiven⁴⁷⁹ werden die entwickelten Staaten in den Jahren 2005–2050 jährlich nur etwa um 0,05 Prozent wachsen, die europäischen Länder gar um 0,24 Prozent schrumpfen. Der positive Saldo der Bevölkerungsentwicklung ist auf die USA und Kanada zurückzuführen, die noch mit durchschnittlich 0,64 Prozent wachsen werden. Die EU, die «Global Commission on International Migration» und die «Berner Initiative» betonen, dass internationale Migration im Idealfall sowohl auf die wirtschaftliche Situation in Industriestaaten als auch für Schwellen- und Entwicklungsländer einen positiven Einfluss haben kann. Damit es zu solchen «win-win»-Situationen für alle beteiligten Volkswirtschaften und auch für die Migrantinnen und Migranten kommt, ist jedoch eine enge politische Koordination zwischen den Industriestaaten und den Herkunftsländern der Migranten notwendig.⁴⁸⁰
- Innerhalb der EU hat die Befassung mit dem Thema seit Ende der 1990er-Jahre an Dynamik zugelegt, namentlich im Asylbereich, der gemäss Haager Programm bis 2010 harmonisiert werden soll. Parallel dazu will die EU mittels regionaler Schutzprogramme die Länder in den Ursprungs- und Transitregionen beim Aufbau und bei der Stärkung der Kapazitäten für den Schutz von Flüchtlingen unterstützen. Mit dem freien Personenverkehr und der Schaffung des Schengenraumes hat sich die EU auf eine gemeinsame Migrations- und Aussengrenzpolitik festgelegt.
- Auf globaler Ebene ist die UNO-Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehöriger (1990) zwar 2003 in Kraft getreten, aber kein westliches Industrieland hat sie bis heute ratifiziert. Hingegen wurde die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 inzwischen von 143 Staaten ratifiziert.

8. Die Globalisierung wird multikultureller («Vielfalt der Moderne»)

Einerseits findet eine globale kulturelle Homogenisierung statt, und zwar durch die Zunahme des weltweiten Austauschs von Informationen, Gütern, Dienstleistungen, Technologien usw. sowie durch global aktive Kulturgüterindustrien, religiöse Bewegungen und die sich konstituierende, global vernetzte Zivilgesellschaft. Andererseits werden dadurch lokale, regionale, nationale Kulturen und ganze Kulturkreise zunehmend herausgefordert und Gegenbewegungen ausgelöst. Diese Prozesse sind überaus komplex, teilweise widersprüchlich und umstritten.⁴⁸¹ Durch den anhaltenden wirtschaftlichen Aufstieg Chinas und Indiens, den voraussichtlichen «Gewinnern» der Globalisierung in den kommenden Jahrzehnten, wird die Verbindung der Globalisierung mit amerikanisch-europäischen Interessen und Werten abnehmen.⁴⁸²

- Bis vor kurzem verlieh der Ost-West-Gegensatz dem internationalen System eine relativ verlässliche Orientierung. Die Positionen der verschiedenen Länder waren klar

Kulturelle Globalisierung:

Bedürfnis nach Neuorientierung. Verstärkte Wahrnehmung kultureller Differenzen

Gleichzeitig homogenisierende Tendenzen (Wirtschafts- und politische Elite, amerikanische Populärkultur, sich global vernetzende Zivilgesellschaft)

Komplexe Wechselwirkungen mit lokalen, nationalen und regionalen Kulturen. Unterschiedliche Reak-

tionsmuster reichen von totaler Ablehnung bis zu totaler Übernahme.

Entstehung einer nicht-westlichen Moderne als Konsequenz, wachsender nichtwestlicher Charakter der Globalisierung durch Aufstieg von China und Indien

Teilweise Bildung von religiösen oder nationalen Gegeneliten

Beschleunigung der Modernisierungsprozesse durch globale kulturelle Einflüsse

Anhaltende Bedeutung des Religiösen

erkennbar und in der Regel stabil. Die Ost-West-Spaltung definierte Feindbilder und überlagerte teilweise kulturelle Unterschiede. Heute haben fast alle Länder die Prinzipien und Praktiken der freien Marktwirtschaft anerkannt. In dieser Situation «ohne klares Feindbild» entsteht das Bedürfnis nach einer Neuorientierung, die unter anderem der Wahrnehmung kultureller Differenzen Auftrieb verleihen könnte. Aus dieser Optik könnten ohne den Willen, einen zukünftig verstärkten Dialog zwischen den Kulturkreisen zu führen und kooperative Strukturen und Institutionen zur Beseitigung der wichtigsten Konfliktursachen zu stärken, interkulturelle Konflikte an Bedeutung gewinnen und unter Umständen lokal bedrohliche Formen annehmen.⁴⁸³ Aus europäischer Sicht sind in diesem Zusammenhang die Spannungen zwischen christlichem und islamischem Kulturkreis von besonderer Bedeutung.

- Die Globalisierungsprozesse in der Wirtschaft führen auf den ersten Blick zu einer kulturellen Angleichung (Verhaltensnormen, Accessoires, englische Sprache usw.) insbesondere der Elite der internationalen Geschäftswelt und teilweise der politischen Elite («Davos-Kultur»). Die Internationalisierung der wissenschaftlich-technologischen Forschung führt zudem zu einer gewissen Angleichung der internationalen Forschungselite (Forschungsstandards und -methoden, Englisch als «lingua franca» auch der Wissenschaft). Diese Formen der kulturellen Globalisierung erleichtern die Beziehungen zwischen den Eliten, können allerdings Probleme schaffen zwischen diesen Eliten und nichtelitären Bevölkerungsgruppen, die kulturell beheimatet, aber wirtschaftlich unterprivilegiert sind. Entsprechende Ressentiments können zum Entstehen nationalistischer oder religiöser Gegeneliten führen.
- Weiter kommt der globalen Verbreitung kommerzialisierter Kulturformen, insbesondere der nordamerikanischen⁴⁸⁴ Populärkultur (Unterhaltungsserien, Kinofilme, Kleidung, Popmusik, «Fast Food») sowie der internationalen Sportkultur (Olympiaden, Weltmeisterschaften usw.) seit langem eine gewisse vereinheitlichende Wirkung zu. Die Verbreitung entsprechender Konsum- und Verhaltensmuster wurde in den letzten Jahren und Jahrzehnten durch die neuen globalen Medien (CNN, MTV, Internet, Musikportale wie iTunes usw.) noch weiter verstärkt. Ob die Ausbreitung der Populärkultur bloss eine Sache des äusserlichen Verhaltens ist, oder auch wirkungsvoll Glaubens- und Wertvorstellungen transferiert,⁴⁸⁵ wird sich erst noch erweisen müssen. Die Reaktionen reichen von weitgehender Akzeptanz bis zur totalen Ablehnung, dazwischen gibt es Kompromisse unterschiedlichen Grades. Der Erfolg dieser Globalisierungsformen dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass eine extreme Vielfalt entstanden ist und kein Zwang zur Übernahme spezieller Inhalte existiert. Langfristig werden sich im Falle einer deutlichen Verlagerung der weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnisse auch die kulturellen Hintergründe der dominant verbreiteten, kommerzialiserten Kulturformen allmählich verschieben.
- Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass die beschriebenen Entwicklungen einer kulturellen Vereinheitlichung bei Eliten und breiter Bevölkerung meist Oberflächenphänomene bleiben. Generell muss zwischen Modernisierung und Verwestlichung einerseits, und betroffenen gesellschaftlichen Schichten andererseits unterschieden werden. Modernisierung bedeutet in aller Regel nicht eine Verwestlichung und die Übernahme westlicher Werte, auch nicht bei den Eliten. Vielmehr ist eine Vielfalt der Moderne entstanden, ohne dass eine tiefgehende Homogenisierung der Kulturen unterhalb der scheinbar vereinheitlichten Oberfläche erfolgt wäre. Japan ist kulturell eigenständig geblieben, obschon es sich modernisieren konnte.⁴⁸⁶ Auch betreffend Rolle und gesellschaftlicher Stellung der Frau ist trotz Globalisierung keinesfalls überall eine Übernahme westlicher Vorstellungen von Gleichheit, in vielen Fällen noch nicht einmal das Einhalten des Minimalstandards der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der UNO festzustellen. Weit herum in den Entwicklungsländern werden Frauen diskriminiert, was gerade aus entwicklungspolitischer Perspektive zu bedauern ist, weil die Verbesserung der Stellung der Frau nachweislich Entwicklungsimpulse auslöst.
- Die klassischen Theorien der Modernisierung, die (im Bereich der Soziologie) auf Max Weber zurückgehen, sind nicht in der Lage, das Phänomen einer vielfältigen nichtwestlichen Moderne zu erklären.⁴⁸⁷ Allerdings haben auch die modernen Sozialwissenschaften bis heute keine überzeugenden Theorien zur Vielfalt der Moderne entwickelt. So hat die wissenschaftliche Globalisierungsdiskussion in der Frage, ob die differenten Kulturen dieser Welt durch die weltweite Expansion des marktwirtschaftlichen Modells im gleichen Masse homogenisiert werden können wie die ökonomische Ordnung, unter-

schiedliche Antworten bereit: das Spektrum reicht von der Befürchtung einer kulturellen Nivellierung bis zur Prognose gewaltsamer Konflikte um den Erhalt der eigenen kulturellen Identität. Die simple Verwestlichung gibt es faktisch nirgendwo, die gewaltsame Reaktion auf Modernisierungstendenzen aber sehr wohl. Besonders in den arabischen Ländern und in Südasien ist die Modernisierung zum Problem geworden, weil diese Gesellschaften die Modernisierung vielfach als eine Art westlichen Kulturimperialismus erleben, der sich schleichend über Konsumprodukte und Kulturinhalte (Filme, Musik usw.) breit macht. Dies mobilisiert dann Abwehrreflexe, teilweise bis hin zum Terrorismus.⁴⁸⁸ Beispiele nichtwestlicher Moderne (Japan und die Metropolen Chinas, Malaysias, Indonesiens, Thailands, Indiens, Kenias, der Elfenbeinküste usw.) zeigen, dass Modernität und eigene kulturelle Identität keine Gegensätze sind. Insgesamt hat die kulturelle Vielfalt unter der Globalisierung kaum gelitten, allerdings hat die Globalisierung die Modernisierung massiv beschleunigt und schwierige Prozesse sozialen Wandels ausgelöst.

- Relevant ist auch die Frage, ob die Globalisierung der Durchsetzung von Menschenrechten und demokratischen Verhältnissen letztendlich dient oder nicht, obwohl die Modernisierung (angeschoben durch die Globalisierung) nicht zu einer Verwestlichung führt. Hier deutet vieles darauf hin, dass Menschenrechte und Demokratie weltweit vermehrt als universelle und nicht bloss westliche Werte verstanden werden. Völkerrechtlich ist die Sache klar: Alle Mitglieder der UNO sind auf die entsprechenden Passagen der UNO-Charta verpflichtet.⁴⁸⁹ De facto werden die Menschenrechte immer wieder zum Teil massiv verletzt, und es kommt zu Rückschlägen. Insgesamt jedoch scheint die Globalisierung der Durchsetzung der Menschenrechte dienlich zu sein.
- Die unabhängige Organisation «Freedom House» stellt in den vergangenen zwanzig Jahren eine deutliche Zunahme von Staaten mit demokratischen Regierungssystemen fest. 1987 wurden in 40 Prozent aller Staaten demokratische Wahlen abgehalten, 2005 hat sich dieser Anteil auf 64 Prozent erhöht. Der Anteil der Staaten, die sowohl die politischen Rechte als auch die Menschenrechte garantieren, betrug im Jahr 2005 46 Prozent, 1985 waren es erst 34 Prozent. Ob und inwiefern diese Entwicklung mit der Globalisierung zusammenhängt, kann jedoch nicht festgestellt werden.⁴⁹⁰
- Modernisierung hat nicht zu einer durchgehenden Säkularisierung geführt; vielmehr spielt das Religiöse auch im Leben des modernen Menschen weiterhin eine bedeutsame Rolle.⁴⁹¹ Seit drei Jahrzehnten wird eine verstärkte Rückkehr der Religion in die Politik beobachtet. Ethnische, kulturelle und religiöse Identitäten spielen in allen Weltregionen eine weiterhin wichtige Rolle. Auch in Europa wurde die Debatte um die Verankerung des christlichen Erbes in der EU-Verfassung breit geführt. Das stark säkularisierte Credo Europas hat Mühe, mit der prominenten politischen Rolle religiöser Identitäten in anderen Weltregionen umzugehen, insbesondere, wenn es um den Islam geht. Die Globalisierung dürfte dazu beitragen, dass sich religiös begründete Identitätspolitik intensiviert.⁴⁹²
- Weiter entwickelt sich zunehmend eine «globale Zivilgesellschaft», die unter anderem versucht, internationale Standards in den Bereichen Ökologie, Nord-Süd-Beziehungen und Menschenrechte durchzusetzen. Es handelt sich dabei um Tausende von nichtstaatlichen Organisationen (NGO), die insgesamt eine äusserst heterogene Gruppe darstellen (Vereine, Bürgerinitiativen und Nichtregierungsorganisationen).⁴⁹³ Die globale Zivilgesellschaft ist Ausdruck der hohen moralischen und humanitären Standards, die viele Formen sozialen Engagements heute setzen. Es war diese Zivilgesellschaft, welche die Rio-Konferenz wollte und sie durch Druck auf die nationalen Regierungen und die Vereinten Nationen durchsetzte. Sie ist auch die wichtigste Verfechterin der moralischen Prinzipien und Regeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der feministischen Bewegung usw.⁴⁹⁴ Nationale Regierungen, nach wie vor die vorherrschenden Akteure, müssen sich heute mit diesen Gruppierungen auseinandersetzen, die um sie herum arbeiten und sowohl regionale als auch internationale und globale Verbindungen herstellen. Allerdings gibt es weiterhin auch in diesem Bereich ein Nord-Süd-Gefälle: Die weitaus meisten NGO stammen aus der entwickelten Welt, setzen sich zwar für die Sache der Entwicklungsländer ein, sind dort aber nur schwach verankert. Die Entwicklung einer soliden und vielfältigen Zivilgesellschaft steht den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern erst noch bevor.

Wandel der Rolle der Nationalstaaten:

Globalisierungsprozesse erhöhen durch internationalen Standortwettbewerb den Druck zum gesellschaftlichen Strukturwandel und verstärken die Herausforderungen an die innere Kohäsionsfähigkeit

Globalisierungsprozesse begrenzen zunehmend autonome Regulierungs- und Steuerungsmöglichkeiten und machen internationale Absprachen notwendig

Zunehmende Bedeutung internationaler Organisationen

Trend zu amerikanischem und europäischem Unilateralismus – extraterritoriale Wirkung des amerikanischen und EU-Rechts

Probleme des Demokratiedefizits multilateraler Gouvernanz

9. Die Rolle des Nationalstaates wandelt sich, und es entsteht eine multilaterale Gouvernanz

Ein unübersehbares Spannungsverhältnis entwickelt sich zwischen den Globalisierungsprozessen und der nationalen Selbstbestimmung. Obwohl die Nationalstaaten auch in Zukunft zentrale Akteure des Weltgeschehens bleiben, werden sie durch den Globalisierungsprozess grundsätzlich in zweifacher Hinsicht zunehmend herausgefordert:

- Die erste, eher innenpolitische Herausforderung besteht für die Nationalstaaten darin, dass die Globalisierung erhöhte Anforderungen an die Fähigkeit der einzelnen Gesellschaftssysteme zum Strukturwandel stellt und sie vor allem auch dem internationalen Standortwettbewerb aussetzt. Die Weiterentwicklung des politischen Ordnungsrahmens entscheidet massgeblich darüber, ob und wie diese Herausforderung bewältigt werden kann (Wirtschafts- und Finanzpolitik, Forschungs- und Bildungspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik). Das Problem liegt weniger bei der Feststellung des Handlungsbedarfs als in der Herstellung der politischen Handlungsfähigkeit. Die Kernfrage betrifft dabei einerseits den Umgang mit den Anpassungs- und Integrationsverlierern und die damit verbundene Fähigkeit, die innere Kohäsion sicherstellen zu können (Wirtschafts-, Sozial-, Arbeitsmarkt-, Agrarpolitik). Andererseits ist es von zunehmender Bedeutung, zukunftsgerichtete sachpolitische und institutionelle Reformen umsetzen zu können, um an politischer Legitimation zurückzugewinnen.
- Im Rahmen der zweiten, eher aussenpolitischen Herausforderung drängen sich in zunehmendem Masse überstaatliche Regelungen für Politikbereiche auf, in denen entweder globale öffentliche Güter (zum Beispiel Konfliktlösung, internationale Sicherheit, Rechtssicherheit, soziale Stabilität, intakte Umwelt usw.)⁴⁹⁵ auf dem Spiel stehen, internationale Externalitäten (zum Beispiel grenzüberschreitende Umweltbelastungen) eine bedeutende Rolle spielen oder Sozial-, Gesundheits- oder Umweltstandards durch die Konkurrenz der Wirtschaftsstandorte bedroht sind.⁴⁹⁶ Um den Einfluss der Politik in diesen Gebieten zu wahren oder wiederherzustellen, ist es notwendig, traditionell nationalstaatliche Befugnisse auf die supranationale (regionale und globale) Ebene zu verlagern. Sobald es allerdings darum geht, internationale oder supranationale Instanzen mit der Sanktionsgewalt und den Vollzugskompetenzen auszustatten, die erforderlich sind, um entsprechende Regelungen im kollektiven internationalen Interesse notfalls auch gegen nationale Sonderinteressen durchzusetzen, wachsen die Widerstände. Diesen ist eine gewisse Berechtigung nicht abzusprechen, weil Fragen wie die demokratische Legitimation supranationaler Exekutivgewalt bis heute nicht einer praktikablen Lösung zugeführt werden konnten. Insgesamt vermochte der Ausbau der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen des internationalen politischen Systems mit den Globalisierungsprozessen nicht genügend Schritt zu halten.
- Die Globalisierungsprozesse dürften dabei bisher nicht – wie oft angenommen wird – zu einer «Gleichschaltung» (zunehmende Konvergenz) der nationalen Politik geführt, sondern eher die Funktion eines Katalysators für länderspezifische, innenpolitische Reformprojekte gespielt haben. Reformprojekte, die sich an den jeweiligen Strukturen der unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Systeme orientierten und dabei substanzielle Politikänderungen bewirkten, sind bisher sowohl in Wettbewerbsdemokratien (zum Beispiel Neuseeland) als auch in Konkordanzdemokratien (zum Beispiel Niederlande) möglich gewesen. Unterschiedliche nationale Anpassungsprozesse und – wege dürften auch in Zukunft notwendig und sinnvoll sein.⁴⁹⁷ Sollten sich die weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnisse langfristig deutlich in Richtung Nicht-OECD-Staaten verschieben, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Anpassungsdruck sich markant erhöhen wird und die gesellschaftlichen und politischen Systeme der OECD-Staaten künftig ganz grundsätzlich herausgefordert werden. Inwiefern sich unter solchen künftigen Bedingungen ein verstärkter Konvergenzdruck ergeben könnte (zum Beispiel kontinuierliche Nivellierung nach unten), ist heute noch nicht absehbar. Gegenwärtig lässt sich ein solcher jedoch – zumindest bei der Unternehmensbesteuerung – empirisch nicht nachweisen.⁴⁹⁸
- Die Bedeutung von globalen Organisationen nimmt dementsprechend zu. Erfolge wie dem Ausbau des GATT zur WTO stehen auch neue Herausforderungen gegenüber, beispielsweise der wachsende Reformdruck auf die UNO, die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds. Die Dichte weltweiter Vereinbarungen in so gut wie allen Politikfeldern ist Ausdruck des Willens der Staatenwelt zu gemeinschaftlichem

Handeln. Ungenügend sind in den meisten Fällen jedoch immer noch die Möglichkeiten zur Durchsetzung. Zudem mangelt es auch an der demokratischen Legitimation von Entscheidungsverfahren auf internationaler Ebene. Die Rolle der UNO wurde dank dem Ende der bipolaren Welt gestärkt und gewandelt, insbesondere in den Bereichen der Friedenssicherung und durch eine neue Art der Konsensfindung im Rahmen von sog. Globalkonferenzen (inkl. regelmässiger Überprüfungen der Konferenzresultate im Rahmen von Sondersessionen). Seit den 1990er-Jahren wurden im grossen Stile auch nichtstaatliche Akteure der Zivilgesellschaft in den Vorbereitungsprozess und in die Konferenzarbeiten integriert. Zunehmend entwickeln subnationale Körperschaften wie Grossstädte und Gliedstaaten ihre eigene internationale Agenda. Transnationale Firmen werden zur Mitwirkung bei der Regulierung eingeladen, denn sie besitzen das Know-how in kritischen Bereichen. Selbstaufgelegte Verhaltens-Kodizes («codes of conduct») und freiwillige Selbstverpflichtungen («global compacts», «best practices») gewinnen an Bedeutung. Hybride Formen staatlich-privater Zusammenarbeit («public private partnership») werden erprobt. All dies überlagert die Welt der multilateralen Strukturen, wird diese aber nicht verdrängen, sondern in einigen Bereichen ergänzen. Ergebnisse wie die Rahmenübereinkommen über den Artenschutz und den Klimaschutz oder die Einrichtung eines UNO-Menschenrechtsrats zeigen die Richtung zukünftig möglicher Entwicklungen.⁴⁹⁹ In Anbetracht der sich voraussichtlich weiter beschleunigenden Globalisierungsprozesse und der damit verbundenen globalen Herausforderungen werden solche Bemühungen künftig noch deutlich verstärkt werden müssen.

- Parallel dazu sind regionale Formen der Zusammenarbeit sowohl inhaltlich als auch geografisch verstärkt worden. Beispiele dafür sind die Erweiterung der EU und der NATO, die Konsolidierung der OSZE und des Europarates, aber auch das zunehmende Gewicht von Organisationen wie der NAFTA, dem Mercosur oder die verstärkten Zusammenarbeitsbemühungen innerhalb der ASEAN oder der APEC. Insbesondere der Integrationsdynamik in Europa kommt dabei eine herausragende Rolle zu. Erst durch teilweise Verlagerung des staatlichen Raumbezugs auf eine überstaatliche, regionale, neue und grössere Einheit glauben die Staaten Europas globale Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen zu können. Damit sollen neben der innereuropäischen Friedenssicherung auch die Voraussetzungen für eine aktive Rolle bei der Gestaltung zukünftiger globaler Entwicklungen geschaffen werden (Europa als «global player»)⁵⁰⁰. Weit weniger handlungsfähig als die europäischen regionalen Organisationen sind jene in der übrigen Welt. Zwar sind bei der WTO inzwischen über 250 (davon 130 nach 1995) regionale Handelsabkommen registriert, aber deren Weiterentwicklung in Richtung wirtschaftliche Integration ist entweder nicht geplant oder stagniert. Der schwache Staat in den Entwicklungsländern hat eben auch Mühe, regionale Zusammenarbeit in Gang zu bringen.
- Sowohl die USA als auch die EU zeigen eine wachsende Neigung zu Unilateralismus und Bilateralismus («G2»). Die Grösse des amerikanischen und des EU-Marktes ermöglicht es den USA und der EU, vieles unilateral oder gemeinsam bilateral zu regulieren, ohne auf die übrige Welt zu warten oder diese einzubeziehen. Die extraterritoriale Wirkung des amerikanischen und EU-Rechts wächst. Jedes Unternehmen, das heute global wirtschaftlich erfolgreich sein will, kommt um den amerikanischen und europäischen Markt nicht herum und muss damit zwangsweise die dortigen Regeln akzeptieren. Auch bei verschiedenen multilateralen Projekten haben die USA gebremst oder sich abseits gestellt.⁵⁰¹
- Der Ausbau multilateraler und zivilgesellschaftlicher Gouvernanz-Strukturen auf internationaler Ebene, mit der Folge einer «Entgrenzung»⁵⁰² zumindest im globalisierten Teil der Welt, hat allerdings auch seine negativen Seiten. Die Globalisierung machte eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die internationale Ebene notwendig, weil immer mehr Probleme nicht mehr von einzelnen Staaten im Alleingang bewältigt werden können. Mit dieser Verlagerung geht ein verstärkter Einfluss von internationalen Entscheidungen auf die Innenpolitik einher: Der einzelne Staat wird durch internationale Entscheidungen in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt. Der verstärkte Einfluss internationaler Entscheidungen gerät zunehmend in einen Gegensatz zu Erwartungen auf nationaler Ebene: Clubartige Entscheidungsstrukturen, Verhandlungsdiskretion und zum Teil lange Delegationsketten erschweren der Bürgerin und dem Bürger die Beschaffung von Informationen über internationale Verhandlungsprozesse und verunmöglichen so die Zuschreibung von Verantwortung für Entscheidungen an die Entscheidungsträger. Die Ablehnung des Verfassungsentwurfs der EU⁵⁰³ oder die Proteste

am Rande von Entscheidungsrunden der Weltbank, des Währungsfonds und der G8 haben deutlich gemacht, dass die bestehenden Entscheidungsprozeduren in den internationalen Beziehungen der Forderung der Bürgerinnen und Bürger nach Information und Mitbestimmung nicht mehr genügen. Aus dem internationalen Umfeld sehen sich Organisationen wie etwa die WTO zusätzlich mit der wachsenden Forderung einer Vielzahl von bisher wenig einflussreichen Staaten konfrontiert, die Entscheidungsstrukturen transparenter und die Entscheidungsregeln fairer zu gestalten. Das aus der Diskrepanz zwischen den Regulierungsanforderungen der globalisierten Welt und den bestehenden Institutionen resultierende «Demokratiedefizit» internationaler Entscheidungsprozesse ist in den vergangenen Jahren deutlich zu Tage getreten und von den Entscheidungsträgern auch erkannt worden. Über die vorzunehmenden Schritte zur Lösung dieser Probleme besteht jedoch weitgehend Uneinigkeit. Bisher konnte kein tragender Konsens darüber gefunden werden, in welcher Form demokratische Prozeduren in globale Institutionen integriert werden könnten.⁵⁰⁴

Kritik und Gegenkräfte zur Globalisierung:

Die Exzesse der 1990er-Jahre haben massive Kritik und Gegenkräfte an der Globalisierung provoziert

Mit der Globalisierung verbundene Befürchtungen

Die Verlierer der Globalisierung und ihre Interessenvertreter organisieren den Widerstand

Zum internationalen Forum der aktuellen Form der Globalisierung wird die 9. Welthandelsrunde werden

Soziale Folgen der Globalisierung in den Schwellenländern

Das technologische Gefälle («digital divide») zwischen armen und reichen Ländern bleibt zu überwinden

10. Gegenbewegungen manifestieren sich

Die Globalisierung hat auch Kritik und starke Gegenkräfte mobilisiert. Zu unterscheiden ist hier die wissenschaftliche Kritik an der Globalisierung, der Widerstand aus der Zivilgesellschaft sowie das Unbehagen der Entwicklungsländer an der aktuellen Form der Globalisierung. Ebenfalls sind starke Gegenkräfte entstanden, die der Gang der Globalisierung selbst erzeugt hat:

- Mitte der 1990er-Jahre noch war «Globalisierung» ein Begriff der Wissenschaft. In einer zweiten Phase avancierte der Fachterminus zum Schlagwort, das alle Arten expansiver weltweiter Wirtschaftsaktivitäten zu deuten und mehr noch zu rechtfertigen schien, und dies nicht ganz ohne Grund. Natürlich ist der Weltmarkt keine Erfindung des späten 20. Jahrhunderts, aber der rasante Wandel in der Transport- und Informationstechnologie besass zusammen mit den politischen Veränderungen der 1990er-Jahre, der Öffnung von Märkten und der Deregulierung ihrer Nutzungsbestimmungen eine durchaus neue Qualität, die man als «Globalisierung» auf den Begriff zu bringen versuchte. Inzwischen hat sich das Schlagwort zum Reizwort gewandelt, das die unbequeme Kehrseite der Entwicklung in den Vordergrund rückt.
- Der zum Teil spektakuläre Widerstand gegen die Globalisierung in den Industrieländern ist eher neueren Datums: Die innerstaatlichen Globalisierungsgegner zeichnen sich durch eine enorme Heterogenität der Interessen aus (von der Landwirtschaft und ökologischen Organisationen bis hin zu gewerkschaftlichen Kreisen und marxistischer Kapitalismus-Kritik). Alle begreifen sich jedoch als Verlierer der Globalisierung bzw. als Sachwalter der Globalisierungsverlierer. Es ist nicht zu übersehen, dass in vielen Ländern die Globalisierung von einer wachsenden Kluft zwischen Reichen und Armen begleitet ist, und zwar sowohl innerhalb von Industrie- als auch von Entwicklungsländern.⁵⁰⁵ Globalisierung relativiert zwar die Bedeutung von Grenzen, paradoxerweise akzentuiert sie jedoch nationale Grenzen dann wiederum in ihren Folgen: Die Verlierer der Globalisierung sind angesichts der realen sozialen Härten, die sie betreffen, leicht zu mobilisieren und werden damit zunehmend als Wählerreservoir für Parteien am linken bzw. rechten Rande des politischen Spektrums interessant, wobei letztere ganz vehement für eine sowohl wirtschaftliche als auch kulturelle Abgrenzung plädieren, während Gruppierungen am linken Rande zumindest einer wirtschaftlichen Abschottung gegen äussere Einflüsse das Wort reden, kulturellen Einflüssen und Migrationsbewegungen gegenüber aber Toleranz zeigen möchten. Der Öffentlichkeit ins Bewusstsein getreten sind diese Strömungen jedoch erst durch die gewaltsame Globalisierungskritik seit der Ministerkonferenz der WTO von Seattle 1999 und dem G-8-Gipfel von Genua 2001 als vorläufigem Höhepunkt. Der Prozess der Verlagerung von Produktion in wettbewerbsgünstigere Gegenden betraf bisher vor allem niedrig qualifizierte Berufe; zunehmend sind nun jedoch auch gut qualifizierte Kräfte tangiert, was in allen entwickelten Staaten auch zu einer Verunsicherung von Kreisen der Mittelschicht geführt hat.⁵⁰⁶ Die Bewältigung der politischen Folgen dieser Entwicklung wird nicht einfach sein.
- Zum eigentlichen Forum der internationalen Kritik an der aktuellen Form der Globalisierung ist die in Doha eingeläutete 9. GATT/WTO-Runde geworden. Die Entwicklungsländer drängen auf Konzessionen im Landwirtschaftsbereich. Die Liberalisierung

des Handels in landwirtschaftlichen Gütern und der weitere Abbau von Landwirtschaftssubventionen steht oben auf Agenda (§ 13 der Erklärung von Doha), wobei in drei Richtungen Fortschritt erzielt werden soll: Marktzutritt, Abbau von Exportsubventionen und handelsverzerrender interner Stützungen («trade-distorting domestic support»). Gleichzeitig gewinnen aber in den WTO-Verhandlungen die «non-trade concerns», insbesondere Nahrungsmittelsicherheit, Umweltschutz, ländliche Entwicklung, Biodiversität und Tierwohl, an Bedeutung und Akzeptanz. Für andere globale Umweltprobleme, wie die Entwaldung oder die Degradation der Waldressourcen, konnten bisher trotz hoher Dringlichkeit keine befriedigenden internationalen Abkommen erreicht werden. Hier besteht eine Chance für verstärktes Engagement der Schweiz.

- Gemäss Weltbank hat sich auch für Nicht-OECD-Länder die Globalisierung ausgezahlt.⁵⁰⁷ Aber sie hatte auch ihre Schattenseiten. Gerade die Asienkrise 1997 zeigte diese auf: In Zeiten hoher Volatilität der wirtschaftlichen Entwicklung sind die schwachen Volkswirtschaften der Entwicklungsländer die ersten, die sich mit den Problemen eines anderen Landes «anstecken» und damit selbst und oft sogar unverschuldet in Schwierigkeiten geraten. Diese Probleme schlagen dann rasch und unerbittlich auf die Arbeitnehmerschaft durch und führen zu sozialen Härten, die im Gegensatz zur entwickelten Welt meist nicht oder nur ungenügend durch den Staat abgefedert werden können. Parallel zur wirtschaftlichen Integration müssen in den betroffenen Ländern auch die Systeme sozialer Sicherung ausgebaut werden, damit die Partizipation an der Globalisierung nicht untragbare soziale Risiken beinhaltet.⁵⁰⁸ Insgesamt sollte man sich aber auch die Vorteile in Erinnerung rufen, die ein Weltmarkt nach einem dauerhaften Fortschritt der Entwicklungsländer bis zum Anschluss an das Niveau der Industrieländer bringen kann: Die globale Kaufkraft wäre stark gesteigert und der globale Wohlstand erhöht.
- Die Globalisierung ist durch gegenläufige Tendenzen von Integration und Ausschluss geprägt.⁵⁰⁹ Die Entwicklungsbedingungen der 155 wenig entwickelten Länder⁵¹⁰ sind nach Grösse, Bevölkerungszahl, Ressourcenausstattung, Entwicklung der Infrastruktur und des Humankapitals sehr unterschiedlich. An die weltwirtschaftlichen Zentren angehängelt werden die Erdöl exportierenden Länder sowie die Schwellenländer in Ost- und Südostasien und in Lateinamerika, die wichtige Exportmärkte und Investitionsstandorte geworden sind. Neben der Gruppe von ökonomisch aufstrebenden und politisch verhandlungsstarken Regionalmächten (wie China, Indien, Südafrika oder Brasilien) wächst die grosse Gruppe von weltwirtschaftlich marginalisierten und politisch instabilen Staaten, an deren Rändern die Zahl der zerfallenden Staaten wächst. Für sie ist und bleibt Entwicklungshilfe eine dringende Notwendigkeit, die dann, wenn sie gemäss aktuellem Kenntnisstand eingesetzt wird, auch erfolgreich ist. Die Abstände der ärmsten und ärmsten Länder zur entwickelten Welt sind in allen Bereichen gewachsen, auch in jenem der technischen Infrastruktur und des Zuganges zur Technologie, namentlich im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie. Eine digitale Spaltung («digital divide») existiert jedoch nicht nur zwischen entwickelter Welt und Entwicklungsländern, sondern auch in diesen zwischen den Metropolen, die oft recht gut versorgt sind, und den ländlichen Gebieten. Es gehört zu den Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit, diese Abstände zu verringern. Dabei sorgt der rasante technologische Fortschritt in den entwickelten Ländern zwar für einen wachsenden Abstand, allerdings zeigen eine Fülle von Beispielen (wie etwa der Aufbau einer kompetitiven Software-Industrie im indischen Bangalore oder die Verbreitung der Mobiltelefonie im ländlichen Afrika), dass nicht nur ein Aufholen bei entsprechenden Anstrengungen möglich ist, sondern sogar eine Art Quereinstieg auf hohem Niveau.

Regionalisierung: Die Bedeutung der EU für Europa

Regionalisierungstendenzen, die anhand der EU, der NAFTA, der ASEAN und ihrer Freihandelszone AFTA, des lateinamerikanischen Mercosur und der Maghreb-Union sichtbar sind, weisen verschiedene Grade der wirtschaftlichen und politischen Integration auf. Allen gemeinsam ist hingegen, dass sie ein Element des Globalisierungstrends zu modifizieren versuchen: Der staatliche Raumbezug soll teilweise auf eine überstaatliche, regionale räumliche Ebene gehoben werden. Die neue, grössere Einheit soll den internationalen Einfluss und den Zusammenhalt der beteiligten Länder erhöhen. Die sich integrierenden Regionen gehen intern den Liberalisierungsschritten, die im Rahmen der

Aktuelle Regionalisierungsprozesse:

Wirtschaftlich motivierte Zusammenarbeitsformen dominieren

Spielregeln der WTO geben Rahmenbedingungen vor

WTO erfolgen, voraus und tendieren teilweise dazu, gegen aussen zusätzliche Hemmnisse zu errichten. Das dadurch grundsätzlich entstehende Spannungsverhältnis gegenüber den Spielregeln der WTO wurde dahingehend gelöst, dass von der WTO Rahmenbedingungen für regionale Integrationsprozesse vorgegeben werden.⁵¹¹ Hingegen sind die Erfolge regionaler Wirtschaftszusammenschlüsse unterschiedlich. Das Tempo der Integration in den Entwicklungsländern vermag mit jenem Europas nirgendwo auch nur annähernd mitzuhalten. Vielfach (CARICOM, ECOWAS) blieb es bei guten Vorsätzen (siehe auch unten).

Definition Regionalisierungstrend:

Zweifach kooperative Integration der Weltwirtschaft

Regionalisierungstendenzen führen dazu, dass sich die Prozesse und die Institutionalisierung der integrierten Weltwirtschaft in Richtung auf eine zweifach kooperative Integration hin bewegen. Die erste Integrationsebene ist intraregional, d. h. sie führt zur Konstituierung und schrittweisen Vertiefung der Kooperation innerhalb von Regionen (gemeinsame Ad-hoc-Kommissionen, Freihandelszonen, Zollunionen, Binnenmärkte, Währungsunionen, politische Unionen). Die zweite Integration findet auf globalem Niveau statt und beruht auf der Kooperation zwischen den verschiedenen Regionen.

Geografisch unterschiedliche Dynamik:

Wirtschaftliche Regionalisierungsprozesse – Reaktion auf Globalisierungsprozess Existieren vor allem in Westeuropa, Nordamerika und Südostasien. Zukünftige Vertiefung in diesen Regionen wahrscheinlich

Wirtschaftliche Regionalisierungsprozesse gibt es seit den 1950er-Jahren in Form eines allmählichen Abbaus von wirtschaftlichen Schranken, welche die Zersplitterung einer Region in viele nationale Märkte bewirken. Das fortgeschrittenste und älteste Beispiel ist die Europäische Union. Der grösste Teil der anderen Beispiele geht auf die letzten zehn bis zwanzig Jahre zurück. Die meisten Beispiele der regionalen Wirtschaftsintegration entsprechen dem Modell einer Zollunion und verschiedenen Formen der Liberalisierung der nationalen Märkte. Nur im Falle der Europäischen Union bezieht sich diese Liberalisierung bisher auch auf Kapital, Dienstleistungen und Personen.⁵¹² Die Zusammenschlüsse in Nord- und Lateinamerika und im Pazifik zielen vor allem auf die Errichtung von Freihandelszonen. In Asien und insbesondere in Südostasien ist der Trend eher durch eine Vielzahl von Ad-hoc-Kooperationsabkommen gekennzeichnet, die durch bilaterale Verträge und multilaterale Organisationen verstärkt werden. In den arabischen und afrikanischen Ländern fehlen effektive regionale Wirtschaftsblöcke fast vollständig. Anders als in Asien sind hier sogar Rückentwicklungen festzustellen. Nachdem in den 1960er und 1970er-Jahren eine Reihe von Initiativen zum Abschluss von Verträgen und zur Schaffung von Institutionen für die wirtschaftliche Integration führte, existieren jedoch viele von diesen nach wie vor nur auf dem Papier.⁵¹³ Ausgehend von den gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der verschiedenen Länder der genannten Gebiete ist eine schrittweise, langsame Einführung anderer Integrationsformen in den Bereichen der Finanzen, der Aussen- und der Sicherheitspolitik zu erwarten, allerdings nur langfristig.

Europäische Union 1:

Zentrale Bedeutung der EU für Europa akzentuiert sich Osterweiterung der EU konsolidiert die Transformation Mittel- und Osteuropas Neue Prioritäten neben der Konsolidierung der Wirtschafts- und Währungsunion: die Weiterentwicklung der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik, weitere Vertiefung und Perspektiven einer Erweiterung um zusätzliche Länder.

Mit dem Ende des Kalten Krieges bot sich die historische Chance, Staaten im ehemaligen Einflussbereich der Sowjetunion an der europäischen Integration partizipieren und damit am europäischen Friedenswerk teilnehmen zu lassen. Die schon in einer frühen Phase des Umbruchs in Osteuropa bekundete Bereitschaft, Reformstaaten die Perspektive einer EG-Mitgliedschaft zu geben und sie auf diesem Weg zu unterstützen, stellte einen wesentlichen Beitrag zum Gelingen des Transformationsprozesses dar. Für die EU bedeutet die Erweiterung um zwölf Länder eine enorme politische und wirtschaftliche Herausforderung. Gleichzeitig mit dem Erweiterungsprozess schritt auch die mit den Verträgen von Amsterdam und Nizza eingeleitete Vertiefung der Integration weiter voran. Der Binnenmarkt der EU ist Realität, ein einheitlicher EU-Rechtsraum zeichnet sich ab; die sogenannten Schengen-Staaten haben inzwischen einen gemeinsamen Migrationsraum errichtet. Die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EU nimmt Formen an. Der Versuch, die EU mit einem Verfassungsvertrag auf eine konsolidierte völkerrechtliche Grundlage zu stellen und die Entscheidungsprozesse in der EU den neuen Verhältnissen von 25 Mitgliedstaaten anzupassen, ist jedoch im Frühjahr 2005 vorerst gescheitert. Die Erweiterung der EU wirft letztlich die Frage auf, welche Staaten an einem integrierten Europa mit supranationalen Entscheidungsmechanismen teilnehmen wollen und sollen. Im Rahmen des Prozesses, europäische Staaten mit einer gemeinsamen Geschichte, Tradition und korrespondierenden Wertsystemen zu einer politischen und wirtschaftlichen Einheit zu integrieren, scheinen alte geschichtliche und kulturelle Grenzen eine nicht unbedeutende Rolle zu spielen.⁵¹⁴ Dabei gilt es insbesondere das Verhältnis der EU zu den Nachfolgestaaten der Sowjetunion so zu definieren, dass die Neuordnung Europas nicht

zu neuen Reibungslinien führt. Eine besondere Herausforderung stellt überdies das Verhältnis zur Türkei dar, deren formelles Beitrittsverfahren zwar 2005 begonnen hat, gemäss Verhandlungsrahmen aber nicht vor Verabschiedung des EU-Finanzrahmens für den Zeitraum nach 2014 abgeschlossen werden kann. Ziel der Verhandlungen ist der Beitritt, doch es handelt sich um einen offenen Prozess, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt. Im Dezember 2006 beschloss die EU, die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei in acht der 35 Verhandlungskapitel vorübergehend auszusetzen, da sich Ankara weigerte, die Zollunion mit der EU auf Zypern auszuweiten.⁵¹⁵

Die Erweiterung der EU steht weiterhin in einem Spannungsverhältnis zur Vertiefung. Die mit der Agenda 2000 und dem Vertrag von Nizza beschlossenen Reformen hatten das Ziel, die EU selbst erweiterungsfähig zu machen, nachdem man die 13 Beitrittskandidaten auf die so genannten «Kopenhagener Kriterien» verpflichtet hatte, die alle Beitrittsländer erfüllen müssen. Die Reformen von Nizza blieben jedoch hinter den Erwartungen zurück und gewährleisteten die volle Funktionsfähigkeit einer EU mit 25 oder gar 27 und mehr Staaten nur bedingt. Weiter gehende Reformvorschläge der EU hat es immer gegeben, allerdings behindern jene Strukturen, die man reformieren müsste, die Durchsetzung eben dieser Reformen. Durch die am Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 beschlossene Einberufung eines Konvents unter der Leitung des ehemaligen französischen Präsidenten Giscard d'Estaing sollten in einem von der Tagespolitik losgelösten Rahmen Reformvorschläge zuhanden der Regierungskonferenz 2003 erarbeitet werden.⁵¹⁶ Tatsächlich wurde dann auf dem EU-Gipfel von Thessaloniki im Sommer 2003 der Entwurf eines Verfassungsvertrages vorgelegt und dieser mit einigen Änderungen auf dem EU-Gipfel vom Juni 2004 genehmigt und am 29. Oktober 2004 unterzeichnet.⁵¹⁷ Nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich am 29. Mai 2005 und in den Niederlanden am 1. Juni 2005 ist der Ratifizierungsprozess zu einem Halt gekommen. Am darauf folgenden Gipfeltreffen im Juni 2005 haben die Staats- und Regierungschefs beschlossen, bis zum Ende der österreichischen Ratspräsidentschaft im Juni 2006 eine «Phase der Reflexion» einzulegen. Die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses soll dadurch aber nicht in Frage gestellt werden. Am 15. und 16. Juni 2006 hat der Europäische Rat die verschiedenen Initiativen, die bis zu diesem Datum vorgebracht worden waren, einer Bewertung unterzogen und beschlossen, die Reflexionsphase zu verlängern. Der deutsche Vorsitz (erstes Semester 2007) wird dem Europäischen Rat einen Bericht vorlegen. In zeitlicher Hinsicht soll spätestens unter französischem Vorsitz, d. h. im zweiten Semester 2008, eine Lösung gefunden werden. In der Zwischenzeit soll der Vorschlag der Kommission, den sie in ihrem Beitrag «Eine bürgerliche Agenda für Europa» vom Mai 2006 dargelegt hatte, weiter verfolgt werden: Bis zur Lösung der Verfassungskrise ist die Integration weiter voranzutreiben, unter bestmöglicher Ausschöpfung der Möglichkeiten, die die derzeitigen Verträge bieten. Auch das Europäische Parlament hat in dieser Sache im Januar 2006 eine rechtlich nicht bindende Erklärung verabschiedet, die vorsieht, den Bürgern das Projekt des Verfassungsvertrags mittels «parlamentarischer Foren» näher zu bringen und im zweiten Halbjahr 2007 über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Konkrete Wege aus der Krise sind also noch nicht sichtbar. In seiner aktuellen Form hat der Verfassungsvertrag wohl kaum eine Chance. Tatsächlich manifestiert sich im Scheitern des Verfassungsvertrages ein Malaise der EU, für dessen Bewältigung die EU-Institutionen selbst und die Regierungen der Mitgliedstaaten bis heute keine Lösung gefunden haben: die wachsende Skepsis der Bevölkerung vor allem der «alten» EU-Staaten der Weiterentwicklung der EU und namentlich deren Erweiterung gegenüber.⁵¹⁸ Die EU dürfte vorerst einmal an ernsthafte Grenzen ihrer Vertiefung und Erweiterung gestossen sein.

Diese Krise sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass viel erreicht wurde und verschiedene aktuelle Herausforderungen angegangen werden. Neben der Verstärkung der gemeinsamen Sicherheits- und Aussenpolitik, der verstärkten Zusammenarbeit in den Bereichen Einwanderungs-, Asyl- und Drogenpolitik, der Bekämpfung des organisierten Verbrechens (Aufwertung von EUROPOL), der polizeilichen Zusammenarbeit erfordern die globalen Trends von der EU und ihren Mitgliedsländern vermehrte Anstrengungen in den Bereichen Ankurbelung des Wirtschaftswachstums, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Senkung der Arbeitslosigkeit und Verminderung der Umweltbelastungen. Erfolge in der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sind grundlegende Voraussetzungen für einen langfristig erfolgreichen Integrationsprozess.⁵¹⁹ Der Europäische Rat beschloss im

Europäische Union 2:

Spannungsverhältnis
Vertiefung - Osterweiterung
bleibt bestehen

Dringender Reformbedarf,
um Funktionsfähigkeit der
EU nach Osterweiterung
sicherzustellen

Einigung auf einen
Verfassungsvertrag,
aber Ablehnung in den
Referenden von Frankreich
und der Niederlande

EU ist an Grenzen
gestossen

Europäische Union 3:

Re-Regulierung auf
EU-Ebene: gemeinsame
Migrationspolitik,
Bekämpfung organisierter
Kriminalität, verstärkte
polizeiliche Zusammen-
arbeit

Währungsunion bringt
weiteren Koordinierungs-
bedarf in der Finanz- und
Wirtschaftspolitik

Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit hängen weiterhin in erster Linie von der Reformfähigkeit der Mitgliedsländer ab
EU-Initiativen in Wissenschaft und Bildung

März 2000 auf dem Gipfel von Lissabon ein umfangreiches Massnahmenpaket in den Bereichen Wirtschaft, Sozial- und Umweltpolitik, mit dem die EU bis 2010 zum weltweit produktivsten und innovativsten Wirtschaftsraum werden soll. Die Bilanz zur Halbzeit des Programms 2005 ist ernüchternd ausgefallen; dennoch wurde das Programm neu aufgelegt und bis 2013 verlängert. Auch im Bildungsbereich hat die EU bedeutsame Projekte in Angriff genommen, neben der Unterstützung des bereits weitgehend umgesetzten, zwischenstaatlichen Bologna-Prozesses etwa die Lancierung des sogenannten «Triangle of Knowledge» (gleichzeitige Förderung von Forschung, Bildung und Innovation mittels Durchführung entsprechender Rahmenprogramme: z. B. 7. Forschungsrahmenprogramme, «Life Long Learning» und «Competitive Innovation Programme»). Im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses wird in der Berufsbildung – analog zum Bologna-Prozess für die Hochschulen – eine Vergleichbarkeit und unter anderem ein europäisches Kreditsystem («National Qualification Framework») angestrebt. Die störungsfrei verlaufene Einführung des Euro, zuerst als Buch- und seit 2002 auch als Bargeld, stellt auf dem Weg der EU zu einem einheitlichen und voll integrierten Wirtschaftsraum einen grossen Erfolg dar: Der Euro hat den Devisenmärkten grössere Stabilität gebracht; die Inflationsraten im Euroraum sind niedrig geblieben. Zudem hat sich der Euro als Emissionswährung etabliert und konnte sich nach anfänglicher Schwäche gegenüber dem Dollar zunehmend aus dessen Schatten lösen. Der Weg des Euro zur globalen Reservewährung neben oder eventuell sogar noch vor dem Dollar ist jedoch noch weit. In der Einschätzung der Bürgerinnen und Bürger der Union hat der Euro zudem an Glanz verloren, nachdem die Umstellung auf den Euro 2002 vom Einzelhandel in allen betroffenen Ländern mitunter für Preiserhöhungen genutzt worden war. Als Motor für weiter gehende Reformen in der EU muss sich der Euro erst noch bewähren. Mit dem Binnenmarkt und insbesondere mit der Wirtschafts- und Währungsunion ist eine stärkere Zentralisierung der Wirtschaftspolitik (Geld- und Währungspolitik, Wettbewerbspolitik) unausweichlich und ein besser abgestimmtes Verhalten der Partner innerhalb der EU, insbesondere in Bezug auf die Finanz- und die Wirtschaftspolitik, nötig. Daneben dürfte die gemeinsame Aussenwirtschaftspolitik gestärkt werden. Die damit verbundenen Hoffnungen auf Wachstums- und Beschäftigungseffekte sind allerdings nicht im erwünschten Masse eingetroffen. Tatsächlich haben sich die Mitgliedstaaten der EU konjunkturell recht unterschiedlich entwickelt, was die Bedeutung von strukturellen Reformen etwa auf dem Arbeitsmarkt, im Fiskalbereich und bei den rechtlichen Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Tätigkeit sehr sichtbar unterstreicht.⁵²⁰ Während die grossen kontinentaleuropäischen Länder der EU starken Druck in Richtung einer Harmonisierung vor allem der Fiskalpolitik drängen und sog. schädlichen Steuerwettbewerb stärker bekämpft sehen wollen (auch im Verhältnis zur Schweiz, wo der fiskalische Umgang mit Holding- und Verwaltungsgesellschaften thematisiert wird), wenden sich Grossbritannien und vor allem die neuen EU-Mitglieder in Mitteleuropa strikt gegen eine derartige Politik, weil eine solche sie eines Teils ihrer Wettbewerbsvorteile berauben würde.

Europäische Union 4:

Die EU ist nicht auf dem Wege zu einem Superstaat
Viele Bereiche werden auch in Zukunft weitgehend im Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten bleiben

Entgegen manchen Befürchtungen ist die EU – trotz Erweiterung und Integrationserfolgen – nicht auf dem Wege zu einem einheitlichen europäischen Superstaat. Der Brüsseler Beamtenapparat entspricht in seiner Grösse dem einer europäischen Metropole. In den vergemeinschafteten Bereichen der 1. Säule der EU üben die Mitgliedstaaten ihre Souveränität gemeinsam nach den eingegangenen Spielregeln aus (zumeist nach dem so genannten Mitentscheidungs-Verfahren). Die meisten legislativen Projekte der EU erfordern etwa 70 Prozent der gewichteten Stimmen der Mitgliedstaaten – das ist eine höhere Hürde als beispielsweise jene für Verfassungsänderungen in den USA. Berechnungen der Forschung zeigen, dass im Zuge der Reform der Abstimmungsverfahren in der EU trotz Übergang zu Mehrheitsentscheiden in vielen Belangen die sogenannte Verabschiedungswahrscheinlichkeit («passage probability») von Richtlinien infolge der EU-Erweiterung laufend gesunken ist.⁵²¹ Regieren in der EU ist auch im Bereich der ersten Säule zunehmend schwierig; bedeutsam werden deshalb neue Formen der Kooperation, etwa transnationale Netzwerke, in denen die EU-Kommission auch verstärkt Vertreter der Industrie und der Zivilgesellschaft mit einbezieht (zum Beispiel bei der Regulierung des EU-Strommarktes) und diese zur Selbstregulierung klar definierter Sachprobleme anhält. Die gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (2. Säule) resp. die Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Rechtshilfe in Strafsachen (3. Säule) bleibt weiterhin den Regeln der intergouvernementalen Zusammenarbeit (d. h. keine formelle Kompetenz-

übertragung) unterstellt. Die EU verfügt über keine Kompetenzen im Bereich der direkten Fiskalität; ihr Budget ist auf 1,27 Prozent des EU-Bruttosozialprodukts beschränkt; die aktuellen Beschlüsse sehen eine Schwelle von 1,045 Prozent des Bruttonationaleinkommens in der Zeit von 2007–2013 vor. Vorschläge der Kommission, der EU eigene Steuerquellen zu überlassen, sind auf vehementen Widerstand gestossen. Viele Politikbereiche verbleiben in der ausschliesslichen Kompetenz der Mitgliedstaaten. Insbesondere dürften die Arbeitsmarktpolitik, die Kultur-, Forschungs- und Bildungspolitik, die Sozialpolitik, die Technologiepolitik und die Abgabengestaltung⁵²² auf absehbare Zeit im Wesentlichen im Handlungsbereich der einzelnen Mitgliedsländer bleiben. Im Bereich der Infrastrukturen präsentiert sich die Situation teilweise ähnlich, indem die EU zwar gemeinsame Ziele anstrebt (zum Beispiel das Leitschema der Hochgeschwindigkeitsbahnen), die finanziellen Mittel zu deren Verwirklichung allerdings schwerem Gewicht von den einzelnen Mitgliedsländern aufgebracht werden müssen.⁵²³

A1.2 Annahmen zur Entwicklung des internationalen Umfeldes bis 2010

Globale Ebene

Das internationale System wird mittelfristig nicht durch überraschend einsetzende globale Umweltkatastrophen, massive interkontinentale Wanderungsschübe oder weltweite kriegerische Ereignisse erschüttert werden. Regionale Naturkatastrophen, unter anderem als Folge der fortschreitenden Klimaveränderungen, und die Eskalation einzelner politischer Konflikte in den Bereich militärischer Auseinandersetzungen können nicht ausgeschlossen werden. Die Anzahl der mit Waffengewalt ausgetragenen Konflikte hat seit den 1990er-Jahren deutlich abgenommen. Zwischen- und innerstaatliche Konflikte werden immer häufiger durch präventive Diplomatie, Androhung von Sanktionen und «Peace Keeping»-Missionen entschärft, bevor sie die Schwelle zur kriegerischen Auseinandersetzung überschreiten. Dennoch lassen sich auch zwischenstaatliche Kriege in Zukunft nicht ausschliessen.⁵²⁴ Die Lage auf dem Balkan bleibt strukturell instabil, obwohl kriegerische Konflikte zurzeit unwahrscheinlich sind.⁵²⁵ Die Krisenherde des Nahen und Mittleren Ostens sowie Süd- und Ostasiens bleiben problematisch.⁵²⁶ Die Supermacht USA wird weiterhin begrenzte Kriege führen, wenn sie diese als in ihrem Interesse liegend beurteilt, auch gegen den Widerstand ihrer Verbündeten. Der Einsatz des Erdöls als «Waffe» in politischen Auseinandersetzungen ist nicht auszuschliessen und würde kurzfristig spürbare Auswirkungen wirtschaftlicher Art zeitigen, wäre aber mittel- und langfristige – angesichts der Diversifizierung der Energiequellen und der Vielfalt der Erdöllieferanten – von eher geringerer Bedeutung.⁵²⁷ Auch ohne derartige Szenarien bleibt die Abhängigkeit Europas und der USA von Erdöllieferanten aus dem Mittleren Osten ein Problem, zumal die grossen Schwellenländer Asiens zunehmend auf den Weltenergiemärkten in Erscheinung treten und für eine spürbar wachsende Nachfrage sorgen.

Kriege und Katastrophen:

Umweltkatastrophen und massive Wanderungsbewegungen bleiben weitgehend regionale und/oder latente Probleme

Kriegerische Risiken bleiben im bekannten Rahmen

Abhängigkeit von Erdöllieferanten aus dem Mittleren Osten bleibt ein Problem

Der rasante Wandel des sicherheitspolitischen Umfeldes in verschiedenen Regionen der Welt birgt die Gefahr einer weiteren Erosion des Regimes zur Nichtweiterverbreitung von Nuklearwaffen (NPT) in sich. Dieses ist in den vergangenen Jahren im Wesentlichen durch vier Faktoren geschwächt und zum Teil in Frage gestellt worden: Zum einen durch die Weigerung der Nuklearwaffenstaaten, ihrem Versprechen zur Abrüstung nachzukommen. Zum zweiten durch die verstärkte Nutzung informeller Instrumente (beispielsweise «Proliferation Security Initiative») sowie rechtlich nicht bindender Vereinbarungen dieses Regimes. Zum dritten könnten die Beispiele Nordkorea und Iran Schule machen. Ein regionaler Domino-Effekt wäre die Folge: Staaten, deren Nachbarn Nuklearwaffen anstreben oder bereits solche besitzen, werden unter Druck geraten, dasselbe zu versuchen. Zum vierten ist die Gefahr der Weitergabe von Nuklearmaterial an nichtstaatliche Akteure gestiegen; einerseits durch Netzwerke (A.Q. Khan in Pakistan) und andererseits durch ungenügend gesicherte Nuklearanlagen. Die lange geführte Debatte um die nukleare Abschreckungsthese («more may be better») scheint – zumindest in den USA – von der Unterscheidung zwischen akzeptabler und ausserhalb des NPT-Regimes erfolgter (Israel, Indien), stillschweigend geduldeter (Pakistan) und vehement bekämpfter Proliferation (Irak, zunehmend Iran) abgelöst worden zu sein. Bereits der «NPT» enthält eine problematische, historisch und machtpolitisch begründete Unterscheidung zwischen

Nuklearwaffen:

Die Gefahr einer Weiterverbreitung steigt

Nuklearwaffenstaaten und solchen, die auf Nuklearwaffen vertraglich verzichten müssen. Der 2005/2006 zwischen den USA und Indien vereinbarte und noch vom Kongress und der «Nuclear Suppliers Group» (nukleares Exportkontrollregime) zu genehmigende Nuklearhandel berücksichtigt verstärkt regionale Interessen der USA und scheint die arbiträre Unterscheidung zwischen «guter» und «schlechter» Proliferation zu verstärken – mit unsicheren Auswirkungen auf die Auseinandersetzungen um die Nuklearprogramme in Iran und Nordkorea. Auch die EU betrachtet die Proliferation von Massenvernichtungswaffen als eine der grössten sicherheitspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre. Sie sieht darin die wichtigste militärische Bedrohung für den EU-Raum und geht davon aus, dass die Weitergabe nur durch gemeinsames Handeln aller Staaten verhindert werden kann. Deshalb ist die EU bestrebt, die bestehenden internationalen Verträge zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen zu stärken, schliesst aber auch entschiedenes Vorgehen im Rahmen der UNO nicht aus.⁵²⁸ In den USA wird die Weitergabe von Nuklearwaffen an Terroristen als eine reale Gefahr angesehen.⁵²⁹

Internationaler Terrorismus:

Dieser organisiert sich zunehmend in globalen Netzwerken

Massnahmen sind auf nationaler und internationaler Ebene erforderlich

Hat Potenzial zur internationalen militärischen Bedrohung

Der internationale Terrorismus wird die Welt auf weithin absehbare Zeit beschäftigen und nach entsprechenden Anstrengungen aller Art (ordnungspolitische und polizeiliche Massnahmen, soziale Integrationsprogramme) und internationaler Zusammenarbeit (zur Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus an den Quellen) verlangen. Weiterhin nicht ausgeschlossen sind auch militärische Massnahmen einzelner Staaten zur Bekämpfung terroristischer Gefahren in anderen Ländern.⁵³⁰ In Europa ist, mit dem faktischen Verschwinden militärischer Risiken nach dem Ende des Kalten Krieges, der Terrorismus die bedeutsamste sicherheitspolitische Herausforderung; diese ist im Bewusstsein der Bevölkerung als entsprechende Bedrohung präsent. Terrorismus war bislang zumeist ein nationales oder allenfalls regionales Problem, das mit den jeweils indigenen Konflikten zu tun hatte. Zunehmend organisiert sich der Terrorismus, vornehmlich derjenige islamistischer Herkunft, auch in globalen Netzwerken. Diese Form des Terrorismus ist bezüglich Prävention und Bekämpfung eher mit der organisierten Kriminalität (siehe unten) vergleichbar. Allerdings kann Terrorismus auch die Qualität einer internationalen militärischen Bedrohung annehmen, beispielsweise wenn Staaten diesen fördern oder gar Konflikte mithilfe des Terrorismus austragen oder wenn Terroristen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen sollten. Dass Nuklearwaffen in die Hand von Terroristen gelangen, ist gegenwärtig noch eher unwahrscheinlich, die Gefahr wird jedoch in der Wissenschaft ernst genommen.⁵³¹ Staaten, die offen oder verdeckt den internationalen Terrorismus fördern, haben tendenziell militärische Konsequenzen zu befürchten. Was die Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus betrifft, ist zwischen kurz- und langfristigen Strategien zu unterscheiden. Kurzfristig sind innerstaatliche (polizeiliche, ordnungspolitische, soziale und andere) Massnahmen und internationale Zusammenarbeit unabdingbar.⁵³² Langfristig wird der Terrorismus nur mit politischen Reformen in den Ursprungsstaaten, einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen den Kulturen und der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung zu bekämpfen sein. Insbesondere wäre die Lösung des schwierigen Konflikts zwischen Israel und Palästina eine wichtige Voraussetzung.

Weltbevölkerung:

Wächst bis 2025 auf rund 8 Milliarden

In der entwickelten Welt stagniert die Bevölkerung, und sie altert – trotz wachsender Einwanderung – beschleunigt

In Entwicklungsländern wächst Bevölkerung weiterhin, aber auch hier ist Alterungs-Trend feststellbar

Die Weltbevölkerung wird – gemäss mittlerer Prognose der UNO (Revision 2004) – für das Jahr 2005 auf 6,5 Milliarden, für 2015 auf 7,2 Milliarden, für 2025 auf 7,9 Milliarden und für 2050 auf 9,1 Milliarden geschätzt.⁵³³ Die entwickelten Staaten werden in den Jahren 2005–2050 jährlich noch etwa um 0,05 Prozent wachsen, die europäischen Länder schrumpfen dabei um 0,24 Prozent. Der positive Saldo der Bevölkerungsentwicklung verdankt sich den USA und Kanada, die noch mit durchschnittlich 0,64 Prozent wachsen werden. Der Bevölkerungsrückgang ist mit einer beschleunigten Alterung der Bevölkerung verbunden: In vielen entwickelten Ländern dürfte sich bis 2050 die Zahl der über 64-Jährigen im Verhältnis zu jener der 20–64-Jährigen (der Altersquotient) fast verdoppeln. Für die Russische Föderation wird bis 2025 ein Bevölkerungsrückgang von 14 Millionen erwartet, bis 2050 von 31 Millionen, also ein gewaltiger Schrumpfungsprozess. Die deutsche Bevölkerung – als Beispiel eines westeuropäischen Landes – würde von heute gut 82 Millionen auf 78 Millionen schrumpfen. In den Nachbarregionen Europas, im Nahen und Mittleren Osten sowie in Afrika, wächst demgegenüber die Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten weiter, trotz der auch hier rückläufigen Kinderzahlen. Für Nordafrika wird bis 2050 mit einem Wachstum der Bevölkerung um 60 Prozent gerechnet, für den Nahen und Mittleren Osten (inklusive Türkei) wird ein

Zuwachs von 80 Prozent erwartet und die Staaten Afrikas südlich der Sahara werden bevölkerungsmässig um 125 Prozent wachsen. Auch in den meisten heutigen Entwicklungsländern wird jedoch die Bevölkerung altern, und zwar wesentlich schneller als etwa in Europa, weil der Rückgang der Fertilität seit den 1970er-Jahren sehr rasch erfolgt ist. Fortschritte in der medizinischen Versorgung führen in den Entwicklungsländern zwar zunächst zu einer rascheren Bevölkerungszunahme, während Entwicklungsfortschritte generell eher eine Abnahme der Wachstumsraten zur Folge haben. In vielen Ländern Afrikas wird die Aids-Epidemie deutlich sichtbare Spuren hinterlassen.⁵³⁴

Der Migrationsdruck auf die entwickelten Länder bleibt bestehen. Flüchtlingsbewegungen infolge von Krieg, Hungersnot, Wirtschaftsproblemen oder grösseren Katastrophen werden weiterhin auftreten, finden aber vor allem lokal oder allenfalls regional statt. Gerade für die entwickelten Länder ist Zuwanderung aus demografischen Gründen von grosser Bedeutung. Diese Länder werden in den Jahren 2000 bis 2010 per Saldo fast 2,6 Millionen Migranten pro Jahr aufnehmen müssen. Migration verlangt daher nach Steuerung, wobei es aber nicht bloss um die Entwicklung von Fernhaltestrategien gehen kann. In vielen entwickelten Ländern, insbesondere in Europa und in Japan, ist die Immigration zur wichtigsten Wachstumskomponente der Bevölkerung geworden. Wegen der tiefen Kinderzahlen würde die Gesamtbevölkerung ohne diese Zuwanderung in einigen Ländern deutlich früher und stärker als ohnehin prognostiziert schrumpfen. Die entwickelten Zielländer werden weiterhin eine massvolle und kontrollierte Migration anstreben, die es erlauben dürfte, den Bedarf an Arbeitskräften zu decken und einen Teil ihres natürlichen Bevölkerungsschwundes auszugleichen. Für die Herkunftsländer werden finanzielle Überweisungen der Emigranten eine bedeutsame Devisenquelle bleiben.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts herrschte die Meinung vor, dass die Infektionskrankheiten zumindest in den Industrieländern ein grossteils überwundenes Problem seien. Diese Einschätzung musste mit dem Aufkommen neuer Infektionskrankheiten wie Aids, SARS und der Vogelgrippe korrigiert werden.⁵³⁵ Diese haben gezeigt, dass globale Gesundheitsprobleme zunehmen und bedeutende wirtschaftliche und politische Folgen nach sich ziehen. Innerhalb der nächsten zehn Jahre wird die Wiederkehr einer weltweiten Grippe-Pandemie als wahrscheinlich erachtet. Eine wachsende Anzahl von Staaten – darunter auch die Schweiz – bereiten sich intensiv darauf vor. Gesundheitsfragen gewinnen in der internationalen politischen Zusammenarbeit und in der Ausrichtung der Entwicklungspolitik an Bedeutung. Dem wird auf internationaler Ebene durch die von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedete Millenniums-Deklaration klar Rechnung getragen.⁵³⁶ Der Gesundheitsschutz erfordert vermehrt grenzüberschreitende Anstrengungen, so etwa in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Heilmittelsicherheit, Chemikaliensicherheit, Strahlenschutz, Arbeitssicherheit und in vielen Bereichen der Umweltpolitik. Gesundheitsfragen sind häufig auch handelspolitisch relevant, da Massnahmen zum Schutz der Gesundheit den freien Waren- oder Personenverkehr einschränken können. Andererseits können auch handelspolitische Massnahmen indirekt sowohl negative als auch positive Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung eines Landes haben. Diesem Spannungsverhältnis wird durch eine der wesentlichsten Ausnahmen zum WTO-Grundprinzip des ungehinderten Marktzugangs Rechnung getragen. Massnahmen, welche zum Schutz der Gesundheit erforderlich sind, sind grundsätzlich erlaubt, sofern sie nicht diskriminierend ausgestaltet sind und keine verschleierte Beschränkung.

Die wirtschaftsliberale Grundströmung bleibt mittelfristig dominant und wird durch den absehbaren Aufstieg der ostasiatischen Schwellenländer eher noch an Plausibilität gewinnen. Die internationale Arbeitsteilung auf weltweiter Ebene nimmt weiter zu. Trotz Gegenkräften wird die Globalisierung weitergehen.⁵³⁷ Die Ausdehnung des Freihandels auf landwirtschaftliche Produkte zwischen den bedeutendsten Handelsmächten ist auf Dauer kaum zu verhindern, wird aber in kleineren Schritten vollzogen werden.⁵³⁸ Die Globalisierung wird nicht jene homogenisierende Wirkung erzeugen, die viele befürchtet haben, sondern eine kulturelle Vielfalt der Moderne hervorbringen. Ein wachsender Teil der Menschheit wird von der Globalisierung betroffen sein und profitieren können; mittel- und langfristig sind die grossen Schwellenländer Asiens, namentlich China und Indien, die «Gewinner» der Globalisierung;⁵³⁹ die ärmsten Staaten, vor allem in Afrika, bleiben hingegen weiterhin nur am Rande tangiert oder vollständig ausgeschlossen.

Migrationen:

Anhaltender Druck auf entwickelte Länder erfordert Steuerung
Flüchtlingsbewegungen bleiben vorwiegend lokal, allenfalls regional
Massvolle Migration liegt im gegenseitigen Interesse von Herkunfts- und Zielländern

Neue globale Gesundheitsprobleme:

Neue globale Infektionskrankheiten
Gesundheit wichtiges Thema in Entwicklungspolitik
Gesundheitsschutz als internationale Aufgabe
Ausnahmeregeln der WTO zur Aufrechterhaltung der Gesundheit

Wirtschaftsliberalismus:

Weiterhin relevante Grundströmung
Die Globalisierung geht weiter, weil massgebliche Staaten den eingeschlagenen Weg weitergehen wollen
Die asiatischen Schwellenländer, vor allem China und Indien, sind neue «Gewinner» der Globalisierung
Ärmste Länder bleiben ausgeschlossen

Weltwirtschaftliche Kräfteverhältnisse:

Zunehmende Verflechtung innerhalb der Triade weiterhin dominant

Rasch zunehmende Bedeutung der Schwellenländer Asiens sowie von Russland und Brasilien

Das WTO-System verbessert die Chancen der grossen Exportnationen, namentlich jener Asiens, verlangt aber auch tief greifende wirtschaftliche Anpassungen, welche gesellschaftliche und politische Risiken bergen, wie die OECD für China deutlich gemacht hat.⁵⁴⁰ Die Transformation Osteuropas, die Öffnung Chinas, die Liberalisierung Indiens sowie verschiedene Entwicklungen in Lateinamerika bringen neue und selbstbewusste Akteure in das weltwirtschaftliche Geschehen. Die sogenannten «Asian Tigers» (Singapur, Südkorea, Thailand, Taiwan), Indonesien und Malaysia haben nach erfolgreichen Reformen die Turbulenzen der Asienkrise (1997/98) und die Börsen-Baisse 2001/02 (Krise der Technologiewerte) überwunden. Diese Staaten sind zunehmend nicht nur als Exporteure und Ziel von Direktinvestitionen global tätiger (meist europäischer und amerikanischer) Konzerne von Bedeutung, sondern auch als Binnenmärkte, Konkurrenten und Standortalternativen. Die netzwerkartige Verflechtung zwischen NAFTA, EU und Japan (Triade) wird mittelfristig bedeutungsvoll bleiben. Allerdings wird der wirtschaftliche Aufstieg Chinas, Indiens, auch jener Brasiliens und Russlands, allenfalls Südafrikas (die sog. BRICS) mittel- und langfristig die «wirtschaftliche Landkarte» der Welt noch spürbarer ändern, namentlich falls das nationale und internationale Umfeld relativ ruhig bleibt und sich keine grösseren Friktionen in der Versorgung mit Rohstoffen, namentlich Energie, ergeben.⁵⁴¹ Die zwischenstaatlichen Handelsströme, Direktinvestitionen und politischen Beziehungen zwischen den grossen Handelsblöcken und den schnell wachsenden Schwellenländern werden weiter wachsen und sich vertiefen. Den multinationalen Unternehmungen und strategischen Allianzen zwischen solchen Einheiten wird dabei eine steigende Bedeutung zukommen.

Modernisierungsschub:

Zunehmende Arbeitsteilung und Standortkonkurrenz, Strukturanpassungsprobleme und Bedarf an Neuausrichtung in Industrieländern

Das neue technisch-organisatorische System entfaltet seine grösste Wirkung in der fortschreitenden Globalisierung und Umstrukturierung der Wirtschaft, insbesondere auch in Teilen des Dienstleistungssektors im Rahmen der zunehmenden Arbeitsteilung vor allem zwischen den entwickelten Ländern, aber rasch zunehmend auch mit den Schwellenländern. Das globale Marktvolumen der neuen Technologien wächst. Die Präsenz in diesen Märkten wird wichtiger für Unternehmen und Wirtschaftsregionen. Der Modernisierungsschub und die resultierenden Wachstumsimpulse für die Weltwirtschaft werden durch Strukturanpassungsprobleme in den alten Industrieländern vor allem Europas überlagert.

Wachstum der Weltwirtschaft:

Kurzfristig:
Wachstumsbeschleunigung nach Überwindung der Spätfolgen der Krisen der Jahre 2001/2002

Mittelfristig:
Wachstum geht weiter entsprechend Trend der letzten 20 Jahre

Sukzessive Verlagerung des weltwirtschaftlichen Epizentrums vom atlantischen Raum nach Asien und in den transpazifischen Raum

Möglichkeit wachstumshemmender Krisen angesichts zunehmender politischer Risiken

Zunehmende Standortkonkurrenz

Kurz- und auch mittelfristig rechnen OECD und IWF mit einer gleichmässigen Entwicklung in den USA, der EU und Japan mit Wachstumsraten von rund 2,5 Prozent bis 2,9 Prozent pro Jahr und dem Potenzial einer leichten Beschleunigung. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass sich im OECD-Raum die Wirtschaftsentwicklung der letzten 20 Jahre trendmässig fortsetzt.⁵⁴² Die Wirtschaft der Entwicklungs- und Schwellenländer wird etwa doppelt so schnell wachsen, allerdings wird dieser Vorsprung sich bis Ende dieses Jahrzehnts etwas zurückbilden. Die mittelfristigen Aussichten der Weltwirtschaft werden also weiterhin positiv beurteilt.⁵⁴³ Da allerdings auch in Zukunft durchaus mit Krisen, Konflikten und Katastrophen gerechnet werden muss und bedeutsame Probleme, wie etwa die strukturelle Reform des chinesischen Bankensystems und die Ungleichgewichte der Weltwirtschaft mit den doppelten Defiziten der USA (bei Leistungsbilanz und Budget), weiterhin einer Lösung harren, sind temporäre Einbrüche nicht ausgeschlossen. Generell gilt, dass jene Schwellen- und Entwicklungsländer, die Anschluss an die Globalisierung gefunden haben, rascher wachsen, und zwar auch rascher als die entwickelten Länder, dass sie allerdings bei allfälligen temporären Konjunkturerinbrüchen auch verletzlicher sein werden. In jenen Regionen der Entwicklungsländer, denen der Anschluss an die internationale Wirtschaft nicht gelingt, ist mit Stagnation, allenfalls (im Kontext von Kriegen, Katastrophen und Seuchen) auch mit markantem Rückschritt zu rechnen. Die Internationalisierung der globalisierten Wirtschaft schreitet voran, mit anhaltender Standortkonkurrenz unter den Industrieländern und mit den Schwellenländern ist zu rechnen. Damit verbunden ist ein erhöhter Strukturanpassungsdruck und vermehrter Bedarf an Neuausrichtung auf neue Technologien, Kompetenzen und Wachstumsmärkte in allen Industrieländern.

Ärmste Entwicklungsländer:

Verschärfung der Problemlage und Gefahr wachsenden Entwicklungsrückstands

In den Entwicklungsländern wird die Bevölkerung in den nächsten 40 Jahren von heute fünf auf acht Milliarden Menschen zunehmen. Es gibt Fortschritte in der Armutsbekämpfung und das Niveau der Armutsgrenze wird generell steigen. Dies erfolgt aber nicht schnell genug und nicht weltweit. In Teilen Asiens und in Südamerika nimmt die Zahl der

Armen ab, in Afrika zu. Fragen der Vermögensverteilung und fairen Ressourcennutzung werden zu Schlüsselthemen. Der Differenzierungsprozess innerhalb der Entwicklungsländer hat unterschiedliche Problem- und Interessenlagen zur Folge. Die Zahl der ärmsten Länder (Least Developed Countries – LLDC) erhöhte sich auf 49, wobei die grosse Mehrheit im subsaharischen Afrika liegt. Neben diesen werden aber auch viele Länder der «Middle-Income-Countries» (MIC) ohne zusätzliche Massnahmen mittelfristig nur geringe Chancen haben, ihre Entwicklungsaussichten zu verbessern und vom Wachstum der Weltmärkte und den neuen technologischen Möglichkeiten relevant zu profitieren. Es besteht die Gefahr, dass diese Länder aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und der geringen eigenen finanziellen Ressourcen, hoher Verschuldung, ungenügenden Infrastrukturen (Verkehr, Energie, Gesundheit usw.), tiefen Bildungsstands der Bevölkerung usw. auf tiefem Stand verharren und die Kluft zu den Wachstumsregionen sich noch mehr vertieft. Armut und Verschärfung der regionalen Probleme wie Hungersnöte, Übernutzung regionaler Ressourcen, zunehmende Landflucht, kriegerische Konflikte, regionale Migrationsströme, verschärfte Gesundheitsprobleme (Aids⁵⁴⁴) usw. wären in den betreffenden Regionen, vor allem in Afrika, die Folgen. Das Armutproblem wird das entwicklungs-, friedens- und umweltpolitische Schlüsselproblem bleiben. Die internationalen Regelwerke und integralen Ansätze zur Gestaltung der ökonomischen, sozialen, ökologischen Rahmenbedingungen werden noch wichtiger, um globale Herausforderungen zu meistern, globale öffentliche Güter zu bewahren und den von der internationalen Staatengemeinschaft vereinbarten Millenniums-Entwicklungszielen bis 2015 näher zu kommen.⁵⁴⁵

Gegenkräfte zur Globalisierung in den Industrieländern (Aufkeimen nationalistischer Bewegungen, Widerstand der sozialen Verlierer der weltweiten Veränderungen in den Industrieländern, soziokulturelle Reaktionen) können durch flankierende Massnahmen des betroffenen Staates (zum Beispiel restriktivere Migrationspolitik, gezielte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik) mittelfristig auf ein nicht destabilisierendes, überschaubares Mass reduziert werden. Den andauernden Trend der Liberalisierung und Globalisierung werden sie nicht verhindern. In den nichtwestlichen Kulturkreisen gewinnen in erster Linie die ökonomischen Aspekte des Liberalisierungsprozesses weiter an Bedeutung. Der Trend zu mehr Demokratie dürfte sich weiter fortsetzen, allerdings werden Werte wie Individualismus, Menschenrechte und Demokratie sowie gesellschaftlicher Pluralismus vielfach weiterhin nur oberflächlich eingeführt und umgesetzt werden.⁵⁴⁶ Zu einem eigentlichen «Kampf der Kulturen» wird es nicht kommen.

Die rasante Expansion der Weltwirtschaft, namentlich in Süd- und Ostasien, führt zu einer steigenden Nachfrage nach Rohstoffen aller Art; selbst die Welt-Stahlindustrie, vormals eher eine Krisenbranche, boomt. Energie, vor allem in Form fossiler Träger, wird auf absehbare Zeit noch verfügbar bleiben, wenn auch die Preise tendenziell steigen.⁵⁴⁷ Die Konsequenzen für das Weltklima sind absehbar: Gemäss allen Erkenntnissen werden die Folgen der Klimaveränderung⁵⁴⁸ zunehmend spürbar, während sich beim Abbau der stratosphärischen Ozonschicht⁵⁴⁹ langsam eine Trendwende abzeichnet. Die Verringerung und Zerstörung der Biodiversität schreitet weltweit voran, die Umsetzung entsprechender Schutzmassnahmen gestaltet sich mühsam.⁵⁵⁰ Der Druck auf die Ökosysteme wird sich verstärken (Entwaldung, Wasserverschmutzung bzw. schwindende Frischwasserreserven in einigen Gegenden der Welt, Ausbringung schädlicher Chemikalien). Insgesamt wird sich weltweit ein Trend in Richtung Nachhaltigkeit beim Umgang mit Ressourcen aller Art erst langfristig durchsetzen und in kleinen Schritten vollziehen. Vor allem in der entwickelten Welt sind inzwischen bedeutsame Fortschritte zu verzeichnen, die jedoch teilweise der Verlagerung von rohstoff- und energieintensiven industriellen Produktionszweigen in die Schwellenländer zu verdanken sind. In diesen sind zum Teil dramatische Verschlechterungen der Umweltsituation zu verzeichnen.⁵⁵¹ Internationale Vereinbarungen und Rahmenbedingungen werden nur unter beträchtlichem Problemdruck zustande kommen bzw. weiterentwickelt und national jeweils erst umgesetzt werden, wenn wachsender Wohlstand eine Umorientierung auf Nachhaltigkeit befördert. Die Neuausrichtung der internationalen Organisationen (insbesondere der WTO, der regionalen Entwicklungsbanken und der Bretton-Woods-Institutionen) in Richtung Einführung von Sozial-, Umwelt- und Nachhaltigkeitsklauseln verläuft langsam und partiell.⁵⁵² Mittel- bis langfristig könnte jedoch vom Ausbau internationaler Umweltregimes und der Weiterentwicklung ressourcenreproduktiver Technologien eine Wirkung ausgehen, insbesondere wenn

Integrale und übergreifende Politikansätze werden noch wichtiger, um die Aussichten dieser Länder zu verbessern

Gegenbewegungen zum Modernisierungs- und Liberalisierungstrend:

Flankierende Massnahmen reduzieren Ausmass
Langsame und teilweise selektive Übernahme demokratischer Werte
Kein Kampf der Kulturen

Zusätzlicher Druck auf Umwelt und Rohstoffe:

Wachsender Verbrauch fossiler Energieträger und steigende Nachfrage nach Rohstoffen aller Art
Globale Umweltschäden nehmen zu
Druck auf Ökosysteme verstärkt sich
Trend Richtung Nachhaltigkeit in vielen Teilen der Welt höchstens langfristig
Langsame Neuausrichtung der internationalen Organisationen und Umsetzung in Nationalstaaten in kleinen Schritten
Ausbau internationaler Umweltregimes und ressourcenproduktive Technologien bringen Lösungsbeitrag
Griffige umweltpolitische Rahmenbedingungen und ökologische Steuerreformen bleiben unerlässlich

sich im Wechselspiel zwischen zunehmendem ökologischem Handlungsdruck, Kostendruck bei herkömmlichen Rohstoffen und andererseits Kosten senkendem technischem Fortschritt in Schlüsselbereichen neue Märkte eröffnen und weltweit zunehmend Wettbewerbsvorteile für Anbieter solcher neuer Ressourcen und Produkte resultieren.⁵⁵³ Eine zielführende Entwicklung setzt jedoch voraus, dass global, aber auch in einzelnen Regionen oder Staaten Anpassungen wie griffige umweltpolitische Rahmenbedingungen sowie insbesondere ökologische Steuerreformen weiter vorangetrieben werden.⁵⁵⁴

Weltordnung und Internationale Organisationen:

Weiterhin globale Rolle von IWF, WTO, Weltbank, anhaltende Bedeutung der UNO und Einbindung der global vernetzten Zivilgesellschaft

Aktuell Tendenzen zu Unilateralismus und Extraterritorialismus (USA und EU) sowie Neigung der beiden Handelsblöcke zu bilateralen Lösungen

Zunehmend multipolare Weltordnung durch den Aufstieg der grossen asiatischen Staaten und die Erholung Russlands

Die Dynamik von globalen Organisationen mit universeller Mitgliedschaft wird aufgrund der neuen Handlungsspielräume nach dem Ende des Kalten Krieges anhalten. Die WTO, die Weltbank und der Internationale Währungsfonds werden trotz massiver Kritik ihre bedeutsame Rolle behalten, nicht zuletzt weil die USA, die EU und andere grosse Staaten diese weiterhin als Rahmen eigener politischer Anstrengungen nutzen möchten. Alle multilateralen Foren müssen sich angesichts einer rasant wechselnden internationalen Landschaft immer neu bewähren. Die UNO wird wichtigstes Weltforum bleiben, insbesondere in den Bereichen Friedenssicherung, Entwicklung und Umwelt. Eine Reform der UNO ist inzwischen im Gange, wird aber nicht zu massiven institutionellen Änderungen führen. Ein bedeutender Reformdruck wird daher bestehen bleiben. Eine wachsende Anzahl von zunehmend global vernetzten nichtstaatlichen Akteuren (Zivilgesellschaft) wird vermehrt in den Vorbereitungsprozess und in die Konferenzarbeiten internationaler Organisationen eingebunden. Allerdings sind auch Gegenbewegungen zur Dynamik der globalen Organisationen verzeichnen: Tendenzen in Richtung Unilateralismus, kleiner Ad-hoc-Gruppierungen (Minilateralismus), Extraterritorialismus grosser Staaten und Blöcke. Die militärische und wirtschaftliche Übermacht der USA nach dem Ende des Kalten Krieges («unipolarer Moment»⁵⁵⁵) hat die Neigung der letzten Supermacht zu unilateralem Vorgehen, zum Abseitsstehen bis hin zum Versuch der Verhinderung nicht genehmer multilateraler Projekte (Internationaler Strafgerichtshof, ICC) gebracht. Mit den Schwierigkeiten im Irak ist jedoch auch in den USA die Einsicht gewachsen, dass Unilateralismus in einer zunehmend komplexeren und verflochtenen Welt seine Grenzen hat. Die Gravitationskraft der grossen Handelsmächte USA und EU verleiht der Binnenregulierung ihrer Märkte in einer zunehmenden Zahl von Bereichen (Wettbewerbsregulierung, Produktvorschriften, Schutz geistigen Eigentums, «corporate governance» usw.) eine nicht zu unterschätzende extraterritoriale Wirkung, der sich andere Staaten beugen. Für die USA und die EU wird es vor allem in wirtschaftlichen Bereichen zunehmend interessant, Probleme bilateral, d. h. an den multilateralen Foren vorbei, zu regulieren. Der «unilaterale Moment» amerikanischer Übermacht in den internationalen Beziehungen wird spätestens mit dem Aufstieg der grossen süd- und ostasiatischen Staaten zu Ende gehen und neuen Formen gemeinsamer Verantwortung Platz machen müssen. In dieser neuen Ordnung werden China, Indien und ein neu erstarktes Russland gemeinsam mit den USA, der EU und den grossen Staaten Lateinamerikas eine wichtige Rolle übernehmen müssen. Wie eine solche multipolare Ordnung aussehen könnte und wie und wann sie zustande kommen wird, ist gegenwärtig noch offen.

Regionale Integrationsprozesse:

In den nächsten Jahren langsame und kontinuierliche Weiterentwicklung und Vertiefung von Formen regionaler Zusammenarbeit, vor allem in Europa und Amerika, danach auch in Asien

EU als Spezialfall mit gewisser langfristiger Signalwirkung für andere Regionen

Regionale Integrationsprozesse werden als Antwort auf die sich beschleunigenden Globalisierungsprozesse weiter voranschreiten, mittelfristig insbesondere in Europa und teilweise auf dem amerikanischen Kontinent und in Asien. Die mehr als vierzigjährige Erfahrung mit der westeuropäischen Integration zeigt allerdings, dass echte wirtschaftliche und politische Integrationsprozesse schwierig sind und einer gewissen kulturellen und wirtschaftlichen Homogenität und eines entsprechenden politischen Willens bedürfen. Die letzte Erweiterungsrunde der EU um die acht mitteleuropäischen Staaten sowie Zypern und Malta, ohne vorherige echte «Vertiefung», sowie die Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages zeigen, dass auch in Europa politische Integration ihre Grenzen hat. Die weitere Entwicklung der Europäischen Union dürfte für die Ausbreitung des Modells der regionalen politischen Integration eine gewisse langfristige Signalwirkung haben, wenn auch die sehr spezifischen Verhältnisse Europas sich nicht ohne weiteres auf andere Regionen übertragen lassen. Letzteres dürfte in erster Linie für Regionen gelten, die von grossen Staaten dominiert werden und/oder Länder mit unterschiedlichen kulturellen Wurzeln und ökonomischen Entwicklungsniveaus umfassen.⁵⁵⁶

Die Dichte internationaler Vereinbarungen wird sowohl auf globaler als auch auf regionaler Ebene weiter zunehmen und damit den Handlungsrahmen der Nationalstaaten noch stärker einschränken. Auch der Reformdruck auf die nationale Politik in den OECD-Ländern wird sich weiter akzentuieren. Herausgefordert sind zentrale Politikbereiche wie Finanz- und Wirtschaftspolitik, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Bildungs- und Forschungspolitik, Klima-, Umwelt-, Energie-, Verkehrs- und Raumordnungspolitik. Nationale Reformprojekte, die substantielle Politikänderungen bewirken, werden weiterhin sowohl in Wettbewerbs- als auch in Konkordanzdemokratien realisierbar sein und in einzelnen Ländern beider Systeme durchgeführt werden. Grundlegende Systemwechsel dürften in den OECD-Ländern mittelfristig unwahrscheinlich bleiben.

Europäische Ebene

Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion wurde 1999 termingemäss in Kraft gesetzt und der Euro am 1.1.2002 als gesetzliches Zahlungsmittel in allen zwölf teilnehmenden EU-Ländern plangemäss eingeführt. Am 1. Januar 2007 hat Slowenien als erster der neuen Mitgliedstaaten und als insgesamt 13. EU-Staat den Euro übernommen. Der europäische Binnenmarkt hat damit noch deutlichere Konturen angenommen, als dies schon bisher der Fall war. Mit knapp 500 Millionen zum Teil sehr kaufkräftigen Konsumenten, von denen immer mehr den Euro als Zahlungsmittel benutzen, ist neben den USA und noch vor Japan der weltweit wichtigste Binnenmarkt entstanden.⁵⁵⁷ Zunehmender Wettbewerb und weitere wirtschaftliche Restrukturierungsprozesse sind in ganz Europa zu erwarten, mit entsprechendem zusätzlichem Druck (Standortwettbewerb) auf verschiedene Politikbereiche der Nationalstaaten (Arbeitsmarktpolitik, Sozialpolitik usw.).

Die NATO bleibt zusammen mit der EU ein stabilisierender Machtfaktor, ergänzt mit den Mechanismen der OSZE. Kriegerische Konflikte in West- und Mitteleuropa sind sehr unwahrscheinlich geworden; auf dem Balkan und im Südosten Europas (Transnistrien, Kaukasus) bleiben hingegen gewisse Instabilitäten bestehen. Die Erweiterung der NATO führt diese zunehmend weg von der ursprünglichen Rolle eines Instruments kollektiver Verteidigung, und zwar in Richtung eines militärischen Arms von Strukturen kollektiver Sicherheit ausserhalb des NATO-Gebietes («out of area»). Die Auswirkungen dieses Wandels nach innen und aussen sind noch nicht voll abzuschätzen.⁵⁵⁸ In jedem Falle bleibt die NATO als Basis transatlantischer Partnerschaft weiterhin bedeutsam und wird auch aus diesem Grunde von keinem Mitglied in Frage gestellt. Die EU wird aussenpolitisch handlungsfähiger, und ihre weltpolitische Bedeutung wird voraussichtlich steigen, jedoch weiterhin hinter ihrem wirtschaftlichen Gewicht zurückbleiben: Die EU ist nicht Militärsondern Zivilmacht. Die sicherheitspolitische Strategie der EU hat sich in den vergangenen Jahren konsolidiert, sie sieht auch künftig nicht Verteidigung, sondern Krisenprävention ausserhalb des EU-Raums als eine ihrer wichtigsten sicherheitspolitischen Aufgaben an. Die EU und die NATO werden auch auf der operativen Ebene stärker zusammenarbeiten.⁵⁵⁹

Russland bleibt gut 20 Jahre nach dem Beginn der Perestroika und 15 Jahre nach Gründung des neuen russischen Staates ein Land im Umbruch, wirtschaftlich stabilisiert, dank seiner Rohstoffe zunehmend einflussreich, ordnungspolitisch jedoch beträchtlich entfernt vom Ziel einer demokratisch regierten, pluralistischen Gesellschaft und einer funktionierenden Marktwirtschaft.⁵⁶⁰ In den Ländern der ehemaligen Sowjetunion sind zwei Trends erkennbar: Transformation und Reformen wirtschaftlicher und politischer Art in der einen Gruppe (baltische Staaten, mit Vorbehalten Ukraine und Georgien), Beibehaltung oder gar Restauration autokratischer Verhältnisse in der anderen Gruppe (Belarus, Aserbaidschan und Zentralasien). Die langsame Neuordnung Europas wird auch künftig von Russland akzeptiert. Der EU-Beitritt von acht mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Malta und Zypern wurde im Jahr 2004 vollzogen. Zwei weitere osteuropäische Länder (Bulgarien und Rumänien) sind Anfang 2007 gefolgt; die Türkei ist offizieller Beitrittskandidat, die Verhandlungen mit der EU werden jedoch beträchtliche Zeit benötigen (zehn Jahre sind realistisch) und sind in ihrem Ausgang «offen». Ähnliche Verhältnisse gelten für die Staaten des Balkans; abgesehen vom EU-Mitglied Slowenien sind Beitrittsverhandlungen mit Kroatien in Gang, Mazedonien ist Beitrittskandidat. Die übrigen Staaten des vorma-

Handlungsbedarf für die OECD-Staaten:

Wachsender Einfluss internationaler Vereinbarungen
Zunehmender Druck zur Realisierung nationaler Reformprojekte
Grundlegende nationale Systemwechsel bleiben unwahrscheinlich

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion:

Vollendet mit Einführung Euro 2002
Neue Dynamik des EU-Binnenmarktes und hohe Attraktivität für global denkende Investoren
Zunehmender Standortwettbewerb in ganz Europa

Rolle der NATO:

Bleibt stabilisierender Machtfaktor in Europa und darüber hinaus bei langsamem Wandel der Rolle
Aussenpolitisches Gewicht der EU nimmt allmählich zu

Neuordnung Europas:

Einbezug Russlands und der GUS-Länder in europäisches Sicherheitssystem
Stabilisierende Wirkung der EU-Osterweiterung, die vorsichtig und schrittweise weiter entwickelt wird
Bewältigung der EU-Osterweiterung erschwert den Prozess der strukturellen Reform der EU

ligen Jugoslawiens sowie Albanien haben höchstens eine langfristige Perspektive als EU-Mitglieder. Insgesamt hat die Osterweiterung und die Perspektive eines EU-Beitritts in Ost- und Südosteuropa eine spürbar stabilisierende Wirkung. Eine erfolgreiche Bewältigung der Erweiterung setzt jedoch ein Gelingen der beabsichtigten institutionellen und politischen Reformen (Agrar-, Struktur-, Haushaltspolitik) voraus. Da die EU diese jedoch nur zum kleinen Teil vor der Erweiterung um zwölf neue Mitglieder, sondern in erster Linie im Nachgang dazu und damit unter den in Nizza vereinbarten Regeln umsetzen muss, gestaltet sich der Prozess enorm schwierig.⁵⁶¹

Wirtschaftliche Entwicklung:

Mittelfristig konstantes, allenfalls leicht verbessertes Wirtschaftswachstum
Arbeitslosigkeit bleibt auf relativ hohem Niveau

Insgesamt wird sich das Wirtschaftswachstum in Europa im bisherigen Rahmen halten, allenfalls dank struktureller Reformen in den grossen Staaten etwas zunehmen.⁵⁶² Der rasche Wandel der Weltwirtschaft bedeutet für Europa anhaltenden Druck in Richtung struktureller Reformen; zudem sorgt der demografische Wandel für zusätzlichen Reformbedarf bei den Systemen der sozialen Sicherung. Die Wachstumsdynamik der grossen asiatischen Staaten bedeutet für die Wirtschaft Europas sowohl Chance (im Bereich der Exportindustrien) als auch Herausforderung (in klassischen Branchen wie Textilien, Konsumgüter, Schwerindustrie, zunehmend auch bei Automobilen). Das Niveau der Arbeitslosigkeit dürfte, abgesehen von konjunkturellen Schwankungen, im Durchschnitt auf einem relativ hohen Niveau (ca. 8,8 Prozent für die EU-25, 6,4 Prozent für die OECD-Länder) bleiben.⁵⁶³ Arbeitsmarktpolitische Massnahmen und Reformen werden zwar an die Hand genommen, technologiebedingte Produktivitätszuwächse und der weitergehende Strukturwandel im Rahmen des zunehmenden Wettbewerbs – insbesondere im grösser werdenden gemeinsamen EU-Wirtschaftsraum und angesichts der anhaltenden Globalisierungstendenzen auch darüber hinaus – reduzieren allerdings die Spielräume für eine spürbare Verringerung der Arbeitslosigkeit.

Migration:

Vor allem aus den grossen Schwellenländern in die entwickelte Welt, d. h. Nordamerika, Europa und die Golfstaaten
Innerhalb der EU bleibt die Migration vergleichsweise gering

Grosse Wanderbewegungen finden in erster Linie in den Schwellenländern statt (vom Land in die Zentren) sowie von diesen (China, Indien, Philippinen, Lateinamerika und Karibik) in die reichen und die entwickelten Staaten der Welt, also in die Golfstaaten, nach Nordamerika und Europa. Auch zwischen entwickelten Ländern ist eine zunehmende Migration zu erwarten, so zum Beispiel innerhalb der EU aufgrund des freien Personenverkehrs (tendenziell von Ost nach West). Diese bleibt jedoch im Vergleich mit anderen Teilen der Welt gering. Aus demografischer und ökonomischer Perspektive hat Migration auch positive Wirkungen zur Folge (z. B. weil die Mobilität des Faktors Arbeit für das Funktionieren des EU-Binnenmarktes von grosser Bedeutung ist). Sie erzeugt jedoch gleichzeitig soziale und politische Probleme, deren Bewältigung grosse Anstrengungen erfordert.

Technologische wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit:

Die traditionellen Schwächen des europäischen Innovationssystems werden nur langsam abgebaut, die Stärken Europas bleiben bestehen
Einzelne Staaten Europas sind bei besonderen Industrien und Dienstleistungen führend
Zunehmend wird Asien zum Mass des Vergleichs im technologischen Wettbewerb

Die traditionellen Schwächen des europäischen Innovationssystems wie vergleichsweise beschränkte Umsetzungsfähigkeit der wissenschaftlichen Ergebnisse in industrielle und kommerzielle Erfolge, geringere Produktivitätsentwicklung und geringere Dynamik bei den wichtigsten Wachstums-Impulsgebern werden allenfalls überwunden; die Europäische Union unternimmt mit der Initiative von Lissabon entsprechende Anstrengungen.⁵⁶⁴ Der Vorsprung der USA im Bereich der Informationstechnologien im engeren Sinne wird jedoch bestehen bleiben. Die USA und die führenden europäischen (vor allem skandinavischen) Länder liegen hinsichtlich Wettbewerbsfähigkeit in den entsprechenden Ranglisten eng beieinander.⁵⁶⁵ Einzelne europäische Staaten sind weltweit in speziellen Bereichen führend, etwa bei Finanzdienstleistungen wie «Private Banking» und Rückversicherungen, Tourismus oder bei Konsumgütern im Luxusbereich, in der Lebensmittelindustrie und beim Design. Besonders relevant sind für die EU und die Schweiz auch die Liberalisierungsbestrebungen betreffend Bildungsdienstleistungen im Rahmen des GATS. In den Ranglisten führen die US-amerikanischen Universitäten, europäische Bildungseinrichtungen konnten jedoch aufholen und werden international zunehmend als Dienstleistungsanbieter attraktiv; allerdings sind in diesem Bereich noch grosse Anstrengungen nötig. Technologisch liegen europäische Firmen in der Automobil- und Mobiltelefonieindustrie vorne. Im Zivillflugzeugbau liegen Europa und die USA inzwischen gleichauf. Auch im Bereich der erneuerbaren Energien erlangt die EU zunehmend Vorteile gegenüber den USA. Die grossen asiatischen Staaten, voran China und Indien, unternehmen ganz enorme Anstrengungen, technologisch zu den USA und Europa aufzuholen, namentlich mit Grossoffensiven im universitären Ausbildungsbereich. Ange-

sichts nur schon der sehr grossen Zahl der herangebildeten Ingenieure liegt hier auch für Europa die eigentliche Herausforderung der Zukunft.

Es wird den europäischen Staaten gelingen, ein vergleichsweise hohes Niveau an umweltpolitischer Regulierung zu halten und zunehmend auch umzusetzen. Allerdings bleibt es schwierig, entsprechende Bestimmungen in den internationalen Institutionen zu etablieren,⁵⁶⁶ damit das hohe Regulierungsniveau Europas nicht zu einem Standortnachteil wird. Die Zuwachsraten des Verkehrs und des Energieverbrauchs werden die zivilisatorischen Folgekosten in Europa in den nächsten zehn Jahren erhöhen und den energie- und umweltpolitischen Handlungsdruck weiter verstärken.⁵⁶⁷ Diese Tendenzen dürften durch die Wirtschafts- und Währungsunion noch akzentuiert werden. Eine weltweite Vorreiterrolle der EU bei der Umsetzung einer ökologischen Steuerreform wird von verschiedenen politischen Kräften angestrebt, ist mittelfristig aber unsicher, weil zunehmender fiskalischer und regulativer Druck auch Gegenkräfte mobilisiert. Das angestrebte nachhaltige Entwicklungsmodell dürfte auf EU-Ebene höchstens schrittweise und langfristig realisiert werden. Vorläufig sind eher auf der Ebene einzelner Mitgliedsländer weitere Fortschritte zu erwarten.⁵⁶⁸

Die weiterhin relativ hohe Arbeitslosigkeit und die demografische Alterung werden den Druck auf die Systeme sozialer Sicherung in Europa noch akzentuieren. In Folge der zunehmenden Binnenmarktdynamik, der Osterweiterung und des sich damit beschleunigenden wirtschaftlichen Strukturwandels wird es für die soziale und politische Stabilität und die öffentliche Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses weiterhin von zentraler Wichtigkeit sein, dass die nationalen sozialen Sicherungssysteme den strukturellen Wandel abzufedern vermögen. Der Druck zu erheblich weiter gehenden Reformen in Europa dürfte darum auch künftig nicht nur in Richtung Effizienzsteigerung und finanzieller Entlastung der öffentlichen Haushalte gehen, sondern auch in Richtung verstärkter sozialer Integrations- und Kohäsionsfähigkeit.⁵⁶⁹ Die künftige sozialpolitische Entwicklung in Europa wird dabei weiterhin stark nationalstaatlich geprägt sein; ein gesamteuropäisches einheitliches System sozialer Sicherung ist auf sehr lange Zeit nicht absehbar, weil nicht finanzierbar und in den Verträgen der EU auch nicht vorgesehen.⁵⁷⁰ Trotzdem bemüht sich die EU darum, eine Entwicklung einzuleiten, welche schliesslich mit der offenen Methode der Koordinierung zur Konvergenz führen sollte.⁵⁷¹ Aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen in den einzelnen Ländern (Wohlstandsniveau, Entwicklung der Arbeitslosigkeit, demografische Alterungsprozesse, Reformfähigkeit) werden aber beträchtliche Unterschiede im Niveau und in der Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme bestehen bleiben. Konvergenztendenzen bezüglich Höhe der Sozialausgaben dürften sich erst langfristig durch eine langsame Angleichung des Wohlstandsniveaus zwischen den europäischen Ländern ergeben.⁵⁷² Analog wird die künftige Entwicklung der Sozialausgaben in den osteuropäischen Nicht-EU-Ländern eng an deren wirtschaftlichen Erfolg gekoppelt sein. Insgesamt wird sich das Niveau der Sozialausgaben in Europa mittelfristig nur geringfügig ändern.⁵⁷³

Die räumliche Entwicklung in Europa befindet sich weiterhin im Umbruch. Im Gefolge der wirtschaftlichen Integration verstärkt sich die Rolle der grossen Metropolregionen, und der Prozess der Städtevernetzung geht weiter. Insgesamt ist die europäische Raumentwicklung durch leicht abnehmende Disparitäten zwischen den Staaten, aber sich akzentuierende innerstaatliche Unterschiede gekennzeichnet. Wirtschaftsschwache ländliche und periphere Räume hinken in ihrer Entwicklung hinterher. Grenzregionen wachsen zunehmend zusammen. Für die Schweiz von besonderer Bedeutung ist der Umstand, dass die direkt an sie grenzenden europäischen Regionen wie die Lombardei, Rhône-Alpes, Baden-Württemberg, Bayern und auch Vorarlberg zu den dynamischsten Regionen Europas zählen. Diese wirtschaftlich vorteilhafte Lage im Zentrum Europas, die aber auch mit Nachteilen wie hoher Verkehrsbelastung verbunden ist, bleibt bestehen. Der Umbruch in Osteuropa und die Osterweiterung der EU hat namentlich Österreich in eine wirtschaftsgeografisch vorteilhafte Lage gebracht, was der Schweiz allerdings kaum Nachteile bringt, vielmehr einer weiteren Region (Vorarlberg und dem St. Galler Rheintal) wirtschaftliche Impulse beschert hat.

Umweltbelastung:

Bei trendmässiger Weiterentwicklung zunehmende zivilisatorische Folgekosten und wachsender umweltpolitischer Handlungsdruck Fortschritte Richtung ökologischer Steuerreform allenfalls auf der Ebene einzelner Mitgliedsländer

Soziale Entwicklung:

Mittelfristig weiterhin zentrale Bedeutung der Sozialpolitik für soziale und politische Stabilität in Europa
Druck zu ausgewogenen Reformen
Grosse nationale Unterschiede in der Sozialpolitik und den Systemen sozialer Sicherung bleiben bestehen
Enger Zusammenhang zwischen nationalem Wohlstandsniveau und Höhe der Sozialausgaben
Mittelfristig insgesamt nur geringfügige Änderung des Sozialausgabenniveaus

Räumliche Entwicklung:

Metropolregionen im Aufstieg
Schweiz umgeben von den dynamischsten Regionen Europas
Osterweiterung der EU verstärkt den Trend

Europäische Raumordnungspolitik:

Nimmt Einfluss auf Entwicklung

Fördert transeuropäische Netzwerke und Raumentwicklungskonzepte

Schutz kritischer Infrastruktur wird wichtiges Thema

Öffnung der Transportmärkte sorgt für rasantes Wachstum – allerdings vor allem im Strassenverkehr

Verlagerung des alpenquerenden Schwerverkehrs auf die Schiene umso wichtiger

Eine wichtige Determinante der räumlichen Entwicklung Europas ist die an Konturen gewinnende Raumordnungspolitik der EU. Neben den grossen Anstrengungen der Regionalpolitik für den Disparitätenabbau sind die Verkehrspolitik mit den beträchtlichen Investitionen in die TEN («Trans-European Networks»),⁵⁷⁴ EUREK (Europäisches Raumentwicklungskonzept) und die Gemeinschaftsinitiative INTERREG zu nennen. Diese fördert einerseits die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, andererseits aber auch die grossräumige Integration, wie zum Beispiel im Rahmen des den alpinen Gebirgsraum und weite Teile des Alpenumlandes umfassenden Programms «Alpine Space».⁵⁷⁵ Ein Thema, welches auf europäischer Ebene zunehmend an Bedeutung gewinnen dürfte, ist der Schutz (grenzüberschreitender) kritischer Infrastrukturen («Critical Infrastructure Protection»). Im November 2005 hat die EU-Kommission dazu ein Grünbuch über ein europäisches Programm für den Schutz kritischer Infrastrukturen vorgelegt,⁵⁷⁶ welches einen informellen Konsultationsprozess ausgelöst hat, an dem sich auch Norwegen und die Schweiz beteiligen können. Ein besonderes Schwergewicht innerhalb der kritischen Infrastrukturen liegt bei der Energieinfrastruktursicherheit. Durch das im März 2006 durch die EU-Kommission vorgelegte Grünbuch wird dieses zu einer europäischen Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie.⁵⁷⁷ Darin wird die Schweiz als wichtiges Transitland für Elektrizität innerhalb des transeuropäischen Verbundnetzes hervorgehoben. Weitere wichtige Bereiche grenzüberschreitender kritischer Infrastrukturen sind unter anderem im Transport-, Kommunikations- und Finanzbereich angesiedelt. Während der letzten 20 Jahre hat die EU ihre Märkte im Strassen- und Eisenbahnverkehr schrittweise geöffnet. Mit dem Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der EU konnte die Schweiz in diese Entwicklungen integriert werden. Diese neuen Möglichkeiten für den Marktzutritt sowie die weiteren Entwicklungen in diesem Bereich sind für die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz wichtig. Bei Fortsetzung des gegenwärtigen Trends wird das zukünftige Wachstum im Güterverkehr allerdings vorwiegend auf der Strasse stattfinden. Die EU-Kommission rechnet in ihrem Szenarium bis 2010 mit folgenden Zahlen: Strasse 47,4 Prozent, Wasserwege 43,8 Prozent, Schiene 6,8 Prozent. Umso bedeutsamer bleibt das Ziel der Schweiz, den alpenquerenden Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern.⁵⁷⁸

Terrorismus und organisierte Kriminalität:

Gefahr zunehmender Ausbreitung in Europa

Eindringen in legale Wirtschaft und in Finanzmärkte

Zunehmende Korruptionsgefahr

Anstrengungen aller europäischen Länder, wachsende Zusammenarbeit

Die Globalisierung, d. h. zunehmend offene Grenzen, hohe Mobilität, gute Kommunikationsmöglichkeiten, der zunehmende Güter- und Dienstleistungsverkehr und die weltweit steigende Kapitalmobilität begünstigen die Ausbreitung von organisierter Kriminalität und Terrorismus in Europa wie in der ganzen Welt. Oftmals ist die Grenze zwischen beiden fliessend. In Zukunft ist insbesondere von einer verstärkten Etablierung der organisierten Kriminalität in der legalen Wirtschaft und einem vermehrten Eindringen in die Finanzmärkte auszugehen. Dabei werden zunehmend die neuen technologischen Möglichkeiten genutzt. Auch der international vernetzte Terrorismus bedient sich der genannten Möglichkeiten. Im Gefolge der Ausbreitung der organisierten Kriminalität könnte sich in Europa auch das Problem der Korruption akzentuieren. In einigen osteuropäischen Staaten und in Russland schufen die Privatisierungsprozesse günstige Voraussetzungen für das Eindringen von kriminellen Gruppen in die legale Wirtschaft. Die Unterwanderung der staatlichen Verwaltung und der Politik durch kriminelle Elemente hat in diesen Ländern teilweise beträchtliche Ausmasse angenommen. Diese Organisationen sind auch nach Westeuropa expandiert. Einige GUS-Staaten und teilweise «rechtsfreie» Gebiete auf dem Balkan werden voraussichtlich weiterhin als Ausgangsbasis und Rückzugsgebiet organisierter Kriminalität dienen. Die Schweiz ist direkt betroffen, sowohl als Absatzmarkt (z.B. für Drogen und Prostitution) als auch als Ort der Rekrutierung und der Organisation (Minderheiten der in der Schweiz lebenden Bevölkerungsgruppen) und als Bestimmungsort des illegalen Kapitals. Die EU und alle übrigen europäischen Länder unternehmen grosse Anstrengungen, um die Probleme des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität in den Griff zu bekommen.⁵⁷⁹