

Geschäftsstelle

Entfelderstrasse 11

5001 Aarau

Telefon 062 837 18 18

Telefax 062 837 18 19

info@aihk.ch

www.aihk.ch

www.ahv-aihk.ch



Aargauische Industrie- und
Handelskammer

MITTEILUNGEN

Gemeindereform für Steuerentlastung nutzen

von Peter Lüscher, AIHK-Geschäftsleiter, Aarau



Das Projekt Gemeindereform Aargau (GeRAG) hat viele Facetten. Eine davon fällt ganz besonders ins Gewicht: Die Unternehmen sind von GeRAG direkt betroffen, weil der Finanzausgleichfonds zurzeit ausschliesslich durch einen Zuschlag auf der Gewinn- und Kapitalsteuer geöffnet wird. Der Steuerzuschlag für natürliche Personen ist ausgesetzt. Die AIHK verlangt die Abschaffung dieser steuerlichen Diskriminierung der juristischen Personen.

STEUERPOLITIK

Bereits das erste Paket der Gemeindereform Aargau gab viel zu reden und zu schreiben, verschiedene Entscheide fielen im Grossen Rat äusserst knapp aus. Mittlerweile ist die Botschaft des Regierungsrates für die zweite Lesung publiziert worden. Der Grosse Rat wird sich noch vor Ende März erneut über das Geschäft beugen. An seinen Vorschlägen für die erste Lesung hat der Regierungsrat einige Retuschen angebracht, an der Grundstossrichtung hält er aber fest. Das gilt insbesondere auch für die Frage der Finanzierung des Finanzausgleichsfonds. Hier hatte der Grosse Rat mit Stichentscheid des Präsidenten eine wirtschaftsfreundlichere Regelung beschlossen, als sie der Regierungsrat beantragt hatte.

In den Vernehmlassungsunterlagen zum zweiten GeRAG-Paket wird festgehalten, dass gewisse Massnahmen «aufgrund der inhaltlichen Komplexität» in ein drittes Paket verschoben werden. Der Zeitplan für dieses Paket ist offen, es sind darin gemäss Aufzählung im Vernehmlassungsbericht einige Massnahmen mit hoher politischer Brisanz geplant. Zu denken ist dabei etwa an die Aufgabenteilung zwischen Gemeinderat und Schulpflege, an die Kantonalisierung der Berufsfachschulen oder an den Lastenausgleich innerhalb

von Agglomerationen. Das Thema Gemeindereform wird die kantonale Politik also noch einige Zeit beschäftigen und die Gemüter erhitzen.

Strukturüberprüfung angezeigt

Die AIHK erachtet die kritische Überprüfung der heutigen Gemeindestrukturen – wie auch der Bezirksstrukturen – als angezeigt. Diese Strukturen haben sich zwar in der Vergangenheit mehrheitlich bewährt. Sie für die Zukunft konservieren zu wollen, erachtet die AIHK aber als den falschen Weg. Starke, auch finanziell funktionstüchtige Gemeinden sind anzustreben beziehungsweise zu erhalten. Wir unterstützen deshalb die Absicht des Regierungsrates,

IN DIESER NUMMER

Gemeindereform für Steuerentlastung nutzen	9
Einfluss der Politik auf die Preise	11
Vom Raumplanungs- zum Raumentwicklungsgesetz	13
Keine Verschärfung der flankierenden Massnahmen	15

Anreize für Gemeindefusionen zu schaffen. Bei dieser Gelegenheit sind auch strukturerhaltende Fehlanreize im Finanzausgleichssystem (Stichwort: «Heiratsstrafe» bei Gemeindefusionen) zu beseitigen.

Aus Sicht der AIHK ist die vom Regierungsrat vorgeschlagene Schaffung zweier grösserer Städte im Kanton sinnvoll. Insbesondere grosse Dienstleistungsunternehmen können so eher angezogen werden, weil sie städtische Gegenden als Unternehmensstandort bevorzugen.

Finanzausgleich notwendig, aber ...

Nicht alle Gemeinden in unserem Kanton haben gleich gute Voraussetzungen für eine gedeihliche Entwicklung. Dies gilt insbesondere bezüglich ihrer finanziellen Ausstattung. Die Beibehaltung eines Finanzausgleichssystems ist deshalb aus AIHK-Sicht unbestritten. Zur Beurteilung seiner Ausgestaltung im Detail sind wir als Wirtschaftsorganisation nicht berufen. Wir erachten uns aber als legitimiert, zur Finanzierung des Finanzausgleichsfonds Stellung zu nehmen, weil dieser schwergewichtig mit Steuerzuschlägen für natürliche und juristische Personen gespiesen wird.

«Der Finanzausgleichsfonds ist momentan überfinanziert, weshalb Massnahmen zu ergreifen sind.» Wir teilen die vom Regierungsrat in der Botschaft für die zweite Lesung publizierte Lagebeurteilung. Dabei sind wir aber klar der Auffassung, es solle nicht einfach der Abfluss aus dem Topf um jeden Preis vergrössert, sondern es müsse (auch) der Zufluss beschränkt werden. Die neu zu beschliessenden Leistungen, etwa für fusionswillige Gemeinden, müssen also massvoll bleiben. Die Finanzierungsmechanismen sind zu überprüfen.

Gemäss geltendem Recht wird der Finanzausgleichsfonds durch einen Zuschlag von 0 - 3 Prozent auf den Steuern der natürlichen Personen sowie einen Zuschlag von 15 Prozent (fix) auf der ordentlichen Gewinn- und Kapitalsteuer gespiesen. Dank prall gefülltem Finanzausgleichsfonds bezahlen natürliche Personen seit einiger Zeit keinen Zuschlag. Die juristischen Personen haben dagegen nach wie vor jährlich rund 50 Millionen Franken für die Erhaltung der heutigen Gemeindestruktur abzuliefern.

... Wirtschaft nicht einseitig belasten

Der Vorstand der AIHK verlangte deshalb bereits im Rahmen seiner Vernehmlassung zum ersten Paket der

Gemeindereform eine Abschaffung des Steuerzuschlags für juristische Personen und nicht nur eine Senkung wie von der Regierung vorgeschlagen. Die Regierung beantragte eine Bandbreite von 10–15 Prozent, kombiniert mit der (theoretisch vorhandenen, praktisch wohl selten eintreffenden) Möglichkeit, den Zuschlag befristet auszusetzen. Der Grosse Rat beschloss in erster Lesung eine Bandbreite von 5–15 Prozent, ohne die Möglichkeit, den Zuschlag auszusetzen. Im Hinblick auf die zweite Lesung hält der Regierungsrat an seiner Position fest. Diese Haltung wird von der vorberatenden Kommission mit nur einer Stimme Differenz gestützt.

Die AIHK erachtet es als nicht angemessen, dass der Finanzausgleichsfonds heute (und offenbar auch in Zukunft) ausschliesslich mit Steuern juristischer Personen geäufnet wird, beziehungsweise werden soll. Wir haben mit Befremden zur Kenntnis genommen, dass gemäss den in der Botschaft publizierten Berechnungen zur Entwicklung des Finanzausgleichsfonds bis (mindestens) 2017 auf den Steuerzuschlag für natürliche Personen verzichtet werden soll, auf jenen für die juristischen Personen dagegen nicht. Nur in einem der Szenarien soll der Steuerzuschlag für kurze Zeit ausgesetzt werden. Damit werden falsche Signale gesetzt.

Wir beantragen nach wie vor, die entsprechende Bestimmung ersatzlos zu streichen. Es ist nicht Aufgabe der Wirtschaft, alleine die Mittel für die Strukturerhaltung in der aargauischen Gemeindefusionen aufzubringen. Mit der Abschaffung des Steuerzuschlages auf der Gewinn- und Kapitalsteuer kann zudem die steuerliche Attraktivität des Aargaus als Unternehmensstandort verbessert werden.

Die Gemeindereform Aargau bietet die Gelegenheit, einen alten steuerlichen Zopf abzuschneiden und die Unternehmen gezielt zu entlasten. Das stellt auch eine sinnvolle Konjunkturstützungsmassnahme dar. Wir begrüssen es deshalb, dass der Regierungsrat unser Anliegen als Massnahme für sein Konjunkturpaket ins Auge fasst.

Keine Einwände gegen zweites Paket

Im zweiten Paket der Gemeindereform Aargau sind fünf Massnahmen enthalten, die alle nicht direkt wirtschaftsrelevant sind:

1. Neuzeichnung von Gemeindefunktionen (an die Stelle des Gemeindeammanns soll der Ge-

- meindepräsident bzw. die Gemeindepräsidentin treten)
2. Externe Revision der Gemeindefinanzen (jährliche Bilanzprüfung durch externe Fachleute oder umfassende externe jährliche Rechnungsprüfung)
 3. Demokratisierung der Gemeindeverbände (Gesetzliche Einführung eines Initiativ- und Referendumsrechts, allenfalls kombiniert mit weiteren Massnahmen)
 4. Privatisierung altrechtlicher Körperschaften (Waldkorporationen und Gerechtigkeitsvereine, deren

- Rechtsnatur offen ist, sollen ab 2013 vollumfänglich dem Privatrecht unterstehen)
5. Neuregelung des Verfahrens für die Zuteilung der Gemeinden zu Bezirken und Kreisen (die Zuteilung soll neu auf Dekrets- statt auf Gesetzesstufe erfolgen)

Mit der Stossrichtung aller genannten Vorschläge sind wir einverstanden. Auf Detailbemerkungen dazu verzichten wir mangels direkter Betroffenheit.

Einfluss der Politik auf die Preise

von Axel Reichlmeier, lic. rer. pol., wirtschaftswissenschaftlicher Mitarbeiter der AIHK, Aarau



Politische Entscheide haben direkt und indirekt Auswirkungen auf die Preise. Das muss der Gesetzgeber berücksichtigen. Das Bundesamt für Statistik hat politische Massnahmen auf Bundesebene auf ihre Preisrelevanz hin untersucht. Während etwa die Liberalisierung des Postmarktes oder das revidierte Fernmeldegesetz den Druck auf die Preise erhöhen, verstärken die Erhöhung von Steuern und Lenkungsabgaben oder die Änderung des Mietrechts die Teuerung.

WIRTSCHAFT

Politik und Preise

Das vom Bundesamt für Statistik zusammengestellte Inventar der preisrelevanten politischen Massnahmen umfasst Entscheide auf Bundesebene. Darin sind Massnahmen, welche die Preisentwicklung im Jahre 2008 beeinflusst haben oder sie in mehr oder weniger naher Zukunft beeinflussen werden, be-

rücksichtigt. Enthalten sind zudem Massnahmen, welche gegenwärtig diskutiert werden, aber noch nicht verabschiedet worden sind.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat die erwarteten Auswirkungen dieser Massnahmen auf den Produzentenpreisindex (PPI), den Importpreisindex (IPI) sowie den Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) geschätzt.

Verschiedene Massnahmen und deren Einfluss auf die Preisentwicklung			
Massnahme	Betroffene Preisindizes	Zu-/ Abnahme	(voraussichtlicher) Zeitpunkt der Einführung
Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes	PPI, LIK	↗	01. 01. 2009
Buchmarkt	LIK	↗	Mai 2007
Änderung des Mietrechts im Obligationenrecht	LIK	↗	Noch nicht verfügbares Datum
Vereinfachung der Mehrwertsteuer	LIK	↗	Noch nicht verfügbares Datum
Mehrwertsteuer: Zusatzfinanzierung für die IV	LIK	↗	Noch nicht verfügbares Datum
Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)	LIK	↗	01. 01. 1996
CO ₂ -Lenkungsabgabe	PPI, IPI, LIK	↗	ab 2010
Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)	PPI Strassenrapporte, PPI, LIK	↗	01. 01. 2008
Revision des Fernmeldegesetzes	LIK	↘	01. 04. 2007
Liberalisierung des Postmarktes	LIK	↘	2006

LIK = Landesindex der Konsumentenpreise
 PPI = Produzentenpreisindex
 IPI = Importpreisindex

↗ = positive Wirkung
 ↘ = negative Wirkung

Politische Massnahmen

Tendenziell zu Preissenkungen führen Massnahmen, welche den Wettbewerb verstärken: die Revision des Fernmeldegesetzes oder die Liberalisierung des Postmarktes. Teuerungsverstärkend wirken dagegen die Änderung des Mietrechts und die direkte Erhöhung von Steuern und Lenkungsabgaben. Das Ausmass der Preiserhöhung hängt davon ab, wieweit die Kosten der Anbieter auf die Verkaufspreise abgewälzt werden können. Die in der BFS-Studie betrachteten politischen Massnahmen führen mehrheitlich zu steigenden Preisen. Die wichtigsten in der Tabelle dargestellten preistreibenden Massnahmen werden im Folgenden näher erläutert.

Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes Bei der ersten Veröffentlichung Ende August 2008 kündigten die Stromunternehmen teilweise massive Tarifierhöhungen auf den 1. Januar 2009 an. Diese angekündigten Preiserhöhungen haben nicht nur die aargauischen Unternehmen beunruhigt. Der Bundesrat hat im Dezember eine Revision der Stromversorgungsverordnung verabschiedet, mit welcher die angekündigten massiven Strompreiserhöhungen per 1. Januar 2009 gedämpft werden sollen.

Derzeit ist noch nicht absehbar, wie stark der Anstieg des Produzentenpreisindex und des Konsumentenpreisindex aufgrund der gestiegenen Strompreise ausfallen wird.

Buchmarkt Die Wirtschaftskommission des Nationalrates hat in einem Gesetzesentwurf vorgeschlagen, die Buchpreisbindung wieder einzuführen. Nach Meinung der Aargauischen Industrie- und Handelskammer ist ein neues Gesetz über die Preisbindung für Bücher wettbewerbspolitisch nicht notwendig. Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat sich ebenfalls gegen eine Wiedereinführung der Buchpreisbindung ausgesprochen.

Die Preise im Buchmarkt tendieren seit Mitte 2006 leicht aufwärts. Die Liberalisierung hat diesen Effekt durch eine Abschwächung des Buchpreisindex seit Mitte 2007 vermindert. Dies war dem Preisrückgang bei den Bestsellern zuzuschreiben. Für 2009 ist mit einer Fortsetzung dieses Trends zu rechnen. Da Ausgaben für Bücher insgesamt einen relativ geringen Anteil des Warenkorb ausmachen, werden Buchpreisänderungen den LIK jedoch nur gering beeinflussen.

Änderungen des Mietrechts im Obligationenrecht Die Beseitigung der Bindung zwischen dem Mietzins und dem Hypothekarzinssatz ist das Hauptziel der momentan geplanten Revision. Neu soll es den Vermietern von Wohnungen und Geschäftsräumen erlaubt sein, die Mieten jährlich an den Verlauf der Teuerung anzupassen. Mit dieser Änderung werden die Mieten nicht günstiger. Ihr Verlauf wird aber ruhiger, plötzliche Anstiege sind nicht mehr zu erwarten. Im Nationalrat ist die Behandlung des Geschäftes in der Frühlingssession 2009 geplant.

Es ist derzeit schwierig abzuschätzen, um wie viel das künftige, indexbasierte System zur Anpassung der Mieten die Teuerung erhöhen wird. Vor allem, weil noch keine definitiven Entscheidungen getroffen worden sind.

Vereinfachung der Mehrwertsteuer (MWSt) Etwas mehr als 10 Jahre nach Einführung der Mehrwertsteuer hat der Bundesrat beschlossen, diese Steuer umfassend zu revidieren.

Der Gesamteinfluss würde sich nach der Reform und einem geplanten Einheitssatz von 6,1 Prozent auf einen Anstieg des LIK von 0,3 Prozent belaufen, wenn diese Änderungen an der Mehrwertsteuer vollumfänglich auf die Preise für Waren und Dienstleistungen überwältigt würden. In der Realität ist eine vollständige Weitergabe der Steuer an die Endverbraucher nicht immer möglich. Dies hängt von Marktbedingungen für die einzelnen Waren sowie Dienstleistungen ab.

Mehrwertsteuer: Zusatzfinanzierung der Invalidenversicherung (IV) In der 5. Revision der IV geht es um die Beseitigung der Schulden der Sozialversicherung und des strukturellen Defizits und somit um deren langfristige Finanzierung. Die IV wird heute vor allem über Lohnbeiträge und Mittel der öffentlichen Hand finanziert. Mit der Erhöhung der MWSt würde eine neue Finanzierungsquelle erschlossen und damit die Finanzierung künftig breiter abgestützt. Diese IV-Zusatzfinanzierung muss dem Volk in der ersten Jahreshälfte 2009 zur Abstimmung vorgelegt werden, da die Revision der Mehrwertsteuersätze eine Verfassungsänderung bedingt.

Der Einfluss der Zusatzfinanzierung auf den LIK mittels zeitlich begrenzter Erhöhung der MWSt-Sätze für wichtige Produktgruppen beträgt insgesamt 0,2

Prozent. Dies allerdings unter der Annahme, dass die Veränderungen bei den MWSt-Sätzen vollständig auf die Endpreise überwälzt werden.

CO₂-Lenkungsabgabe Im Frühling 2007 legte das Parlament die Ausgestaltung der CO₂-Lenkungsabgabe für fossile Brennstoffe fest. Die Einführung der Lenkungsabgabe wurde notwendig, weil sich die vom Gesetz in erster Linie vorgesehenen freiwilligen Massnahmen zur Senkung der CO₂-Emissionen als unzureichend erwiesen.

Die Einführung einer auf die Treibstoffe erweiterten CO₂-Abgabe würde den LIK, den PPI und den IPI erhöhen.

Unterschiedliche Effekte

Sämtliche aufgelisteten Massnahmen werden in einem sich wandelnden politischen und wirtschaftlichen Umfeld getroffen. Politische Massnahmen, deren Umsetzung noch nicht begonnen hat, können bezüglich ihres Inhalts oder ihres Realisierungszeitpunkts noch Änderungen erfahren.

Wichtig ist, dass beim politischen Entscheidungsprozess der Gesetzgeber die Wirkung der Massnahmen auf die Preise berücksichtigt. Die AIHK setzt sich dafür ein, dass politische Massnahmen nicht zu ungerechtfertigten und/oder massiven Preiserhöhungen führen.

Vom Raumplanungs- zum Raumentwicklungsgesetz?

von Jan Krejci, lic.iur., juristischer Mitarbeiter der AIHK, Aarau



**Ende letzten Jahres hat der Bundesrat die Vernehmlassung zu einer Totalrevisi-
on des Raumplanungsgesetzes (RPG) eröffnet. Die Exekutive will damit die
Zersiedelung des Landes stoppen und der wachsenden Bedeutung der Städte
besser Rechnung tragen. Diese Ziele sollen mittels Konkretisierung alter und
Einführung neuer Instrumente verwirklicht werden. Im Folgenden ein Abriss
zur Raumplanung und eine erste Würdigung des Entwurfs zum Raumentwick-
lungsgesetz (REG).**

RAUMPLANUNGS-
POLITIK

Was will die Raumplanung?

Worum geht es eigentlich bei der Raumplanung? Zwei Elemente spielen dabei eine wesentliche Rolle: Der Mensch und sein Lebensraum. Wenn wir uns zuerst das Gebiet eines Staates vorstellen, dann ist dieses begrenzt durch die Grenzen zum Ausland und durch die natürlichen Gegebenheiten wie Seen, Flüsse und Gebirge. Auf der anderen Seite haben wir den Menschen, der täglich seinen Bedürfnissen nachgeht und dabei den gegebenen Lebensraum nutzt. Er baut beispielsweise Gebäude, in denen er wohnt und arbeitet. Er fragt Dienstleistungen nach, produziert Waren, betreibt Landwirtschaft und erholt sich in der Natur. Die verschiedenen Nutzungsansprüche führen zu Interessenkonflikten. Diese werden verstärkt, je knapper der Boden und je grösser die Einsicht in die Notwendigkeit schonend mit Natur und Landschaft umzugehen, wird. Mit der Raumplanung versucht man, die oben aufgeführten, raumwirksamen Tätigkeiten miteinander zu koordinieren.

Entstehung des RPG

Um diese Koordination zu ermöglichen, erliess der Gesetzgeber das heutige Raumplanungsgesetz (RPG), das am 1. Januar 1980 in Kraft trat. Das Ziel dieses Gesetzes war und ist es, den haushälterischen Umgang mit dem begrenzten Gut Boden zu regeln und auf eine geordnete Besiedelung hinzuwirken.

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird dabei durch Artikel 75 der Bundesverfassung vorgegeben. Der Bund legt die Grundsätze der Raumplanung fest und die Kantone, die näher bei den Menschen sind, setzen diese Vorgaben um. Bei der Umsetzung sind die Kantone dazu verpflichtet, sogenannte Richtpläne zu erstellen, in denen sie aufzeigen, wie sich ihre jeweiligen Gebiete entwickeln sollen. Diese Pläne bestehen aus einer Karte und aus Texten, die durch wechselseitige Verweisungen miteinander verbunden sind. Die Richtpläne sind allerdings nur für die Behörden verbindlich. Für Private sind diese grundsätz-

lich nicht bindend, so dass die Gemeinden zusätzlich Nutzungspläne erlassen müssen, in denen sie parzelscharf festlegen, welche Nutzung des Bodens in einem bestimmten Gebiet zulässig sein soll.

Errungenschaften und Mängel

Der Bundesrat ist der Meinung, dass das Raumplanungsgesetz allgemein ein gutes Gesetz sei. Die Idee einer Trennung zwischen Baugebieten und Nichtbaugebieten trug zum heutigen einzigartigen Erscheinungsbild der Schweiz bei. Diese Errungenschaft ist nicht nur touristisch von höchster Bedeutung, sondern stellt auch immer mehr einen weichen Standortvorteil der Schweiz dar.

Trotzdem weist das heutige Gesetz gewisse Mängel auf. Die Raumentwicklung in der Schweiz gilt nicht als nachhaltig (Voraussetzungen siehe Kasten). Dies stellte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) in seinem Raumentwicklungsbericht im Jahre 2005 fest. Im Bericht wurde insbesondere bemängelt, dass die Bauzonen in vielen Gemeinden immer noch überdimensioniert seien. Dies führe zu einer Zersiedelung und damit zum Verlust von Kulturland. Im Weiteren wüchsen die Städte unerwünscht stark nach aussen in die ehemals ländlichen Gebiete.

Voraussetzungen für eine nachhaltige Raumentwicklung (aus dem Raumentwicklungsbericht 2005 des ARE):

Zieldimension Wirtschaft:

- Die Raumordnung fördert das Wirtschaftswachstum.
- Die Erreichbarkeiten sind optimiert.
- Die Kosten der Siedlungsentwicklung bleiben tragbar.

Zieldimension Gesellschaft:

- Die Entwicklung der ländlichen und peripheren Regionen ist in erster Linie auf regionale Zentren ausgerichtet.
- Der Schutz der menschlichen Gesundheit, insbesondere der Schutz der Bevölkerung vor schädlichen Emissionen und vor natürlichen Gefahren, ist gewährleistet.
- Die Lebensqualität ist verbessert, namentlich die Siedlungsqualität der Quartiere.

Zieldimension Umwelt:

- Die Raumordnung fördert für alle Bevölkerungsgruppen die Nutzung der umweltverträglichsten Verkehrsmittel und verringert die Zwangsmobilität.
- Die nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen werden so weit wie möglich geschont.
- Vor der Errichtung neuer Bauten werden die bereits bestehenden Gebäude genutzt.

Das neue Raumentwicklungsgesetz

Am 19. Dezember 2008 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zu einer Totalrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) eröffnet. Stellungnahmen können noch bis Mitte April eingereicht werden.

Das neue Gesetz soll Raumentwicklungsgesetz (REG) heissen. Der vorgeschlagene Titel will das «dynamische Element» in der Raumplanung hervorheben. Das REG soll den Herausforderungen einer zunehmend urbanen Schweiz Rechnung tragen, ohne dabei die Bedeutung der ländlichen Räume zu vernachlässigen. Ziel des neuen Gesetzes ist der Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken und der zunehmenden Bedeutung der Städte und der Agglomerationen Rechnung zu tragen.

Diese Ziele sollen durch verschiedene Instrumente erreicht werden. Hier wird auch die Wirtschaft unmittelbar betroffen sein. Gemäss dem Entwurf sollen die Eigentümer von nicht überbautem Bauland verpflichtet werden können, ihr Grundstück innerhalb einer bestimmten Frist zu überbauen (Bauverpflichtung). Ausserdem soll das Bauen ausserhalb der Bauzone in Zukunft abgabepflichtig werden («Versiegelungs- und Wohnflächenabgabe»). Die Gemeinden werden nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes dazu verpflichtet sein, innerhalb von fünf Jahren ihre Bauzonen zu überprüfen und können dann nicht benötigtes Bauland entschädigungslos in Reservebauzonen ausgrenzen.

Erste Würdigung des REG

Angesichts der fortschreitenden Zersiedelung scheint eine Revision des Raumplanungsgesetzes angebracht. Aus wirtschaftlicher Sicht kann positiv darauf verwiesen werden, dass der Bundesrat willens ist, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu stärken und dass er die Siedlungs- und die Verkehrsentwicklung besser aufeinander abzustimmen gedenkt. Trotzdem haben wir Bedenken, was die neu geplanten Instrumente betrifft. Die Bauverpflichtung und die Einführung der Reservebauzonen greifen unverhältnismässig in die Eigentumsfreiheit ein. Davon sind Unternehmungen speziell betroffen (Stichwort: Landreserve für Betriebserweiterung). Der Staat hat ideale Rahmenbedingungen für die Wirtschaft zu schaffen und sich Eingriffen in die Eigentumsgarantie zu enthalten. Weiter ist es mehr als fraglich, ob mittels Abgaben die Bautätigkeit ausserhalb der Bauzone wirklich vermieden werden kann oder ob hier nicht einfach eine neue Einnahmequelle des Staates erschlossen wird.

Die Stossrichtung der Vorlage stimmt. Raumplanung ist unbestritten notwendig. Es muss aber darauf geachtet werden, dass das heutige Problem des mangelnden Gesetzesvollzugs einiger Kantone und Gemeinden nicht auf dem Buckel von privaten Grundeigentümern gelöst wird.

Keine Verschärfung der flankierenden Massnahmen

von Philip Schneider, juristischer Mitarbeiter der AIHK, Aarau



Zu den flankierenden Massnahmen hat sich noch keine einheitliche Vollzugspraxis etabliert. Im Vorfeld der Abstimmung über die Weiterführung der Personenfreizügigkeitsabkommen und die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Bulgaren und Rumänen haben die Gewerkschaften dennoch eine (weitere) Verschärfung der flankierenden Massnahmen gefordert. Die Arbeitgeberseite steht hinter den flankierenden Massnahmen. Ihr Ausbau ist jedoch abzulehnen.

ARBEITSMARKT-
POLITIK

Konzeption und Umsetzung

Gleichzeitig mit dem Wegfall des Inländervorrangs auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt sind am 1. Juni 2004 flankierende Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr in Kraft getreten. Sie sind als Schutzwall gegen Lohn- und Sozialdumping durch ausländische Arbeitnehmer konzipiert und bestanden ursprünglich aus drei Hauptpunkten:

- Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen, wenn die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne und Arbeitszeiten wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden;
- Möglichkeit der Einführung von Mindestlöhnen durch kantonale oder eidgenössische Normalarbeitsverträge, soweit kein Gesamtarbeitsvertrag existiert, der allgemeinverbindlich erklärt werden kann;
- Entsendegesetz, nach dem auch ausländische Arbeitgeberinnen von in die Schweiz entsandten Arbeitnehmern bestimmte Arbeits- und Lohnbedingungen garantieren müssen, die z.B. in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen oder Normalarbeitsverträgen mit Mindestlohnvorschriften vorgesehen sind.

Auf den 1. April 2006 sind die flankierenden Massnahmen verschärft worden. Äusserer Anlass war die Ausdehnung der Personenfreizügigkeitsabkommen auf Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Die Verschärfungen bestanden in Anpassungen der bestehenden flankierenden Massnahmen. So wurde etwa die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen zusätzlich erleichtert. Im Übrigen wurde der Arbeitgeberin eine umfangreiche Informationspflicht gegenüber dem Arbeitnehmer auferlegt (Art. 330b OR).

Bei der Umsetzung der flankierenden Massnahmen spielen tripartite Kommissionen eine zentrale Rolle. Sie haben freien Zutritt zu den Arbeitsplätzen bzw. Verwaltungsräumen und können zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Inspektoren zurückgreifen.

Wirksam gegen Lohndumping

Im jüngsten Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) über die Umsetzung der flankierenden Massnahmen fällt die Bilanz über deren Wirkung insgesamt positiv aus. Die erfolgten Kontrollen deckten alle Branchen ab. Im Kanton Aargau können die Vorgaben für die Kontrolltätigkeit der Inspektoren mehr oder weniger eingehalten werden. Andere Kantone schnitten deutlich schlechter ab.

Defizite der Umsetzung der flankierenden Massnahmen bestehen vor allem bei der fehlenden Harmonisierung der kantonalen Praktiken und bei der Intransparenz der orts-, berufs- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen. Schwierigkeiten liegen ausserdem in der Durchsetzung von Sanktionen gegen Arbeitgeberinnen mit Sitz im Ausland.

Gewerkschaftliche Forderungen

Angesichts der Entstehungsgeschichte der flankierenden Massnahmen verwundert es nicht, dass die Arbeitnehmerseite im Vorfeld der Abstimmung vom 8. Februar 2009 über die Weiterführung der Personenfreizügigkeitsabkommen und die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Bulgaren und Rumänen eine erneute Verschärfung der flankierenden Massnahmen gefordert hat. Bereits heute ist absehbar, dass ein eidgenössischer Normalarbeitsvertrag mit Mindestlohnvorschriften für Arbeitnehmer im Hausdienst erlassen werden wird – derartige Normalarbeitsverträge existieren zurzeit erst in einzelnen Kantonen – und dass sich die Zahl der Betriebskont-

rollen (weiter) erhöhen wird. Die Erhöhung der Betriebskontrollen wird gewöhnlich damit gerechtfertigt, dass mehr Kontrollen zu mehr Transparenz auf dem Arbeitsmarkt führen.

Nach den Gewerkschaften sollen für weitere Branchen staatliche Mindestlöhne erlassen werden (z.B. für den Detailhandel oder Call Centers). Die Gewerkschaften fordern aber – aus teilweise nicht uneigenen Motiven – auch neue Arten von flankierenden Massnahmen. Diese beziehen sich beispielsweise auf Scheinselbständige, obwohl Ausländer, die in der Schweiz selbständig erwerbend sein wollen, bereits heute bei der Einreise ihre Selbständigkeit nachweisen müssen. Darüber hinaus wird von der Arbeitnehmerseite das Konzept der flankierenden Massnahmen von Grund auf in Frage gestellt: Staatliche Mindestlöhne sollten auch dort erlassen werden können, wo gesamtarbeitsvertragliche Mindestlöhne existieren; diese lägen nämlich teilweise sogar weit unter den orts-, berufs- und branchenüblichen Löhnen.

«Ja» zur Weiterführung

Die Arbeitgeberseite hat sich von Anfang an kritisch zu den flankierenden Massnahmen geäussert:

- Je geringer die Anforderungen an die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen sind, umso tiefer ist die Legitimation der generellen Geltung von Gesamtarbeitsverträgen;
- mit der Einführung staatlicher Mindestlöhne wird die Vertragsfreiheit in ihrem Zentrum beseitigt.

Die Arbeitgeberseite steht aber dennoch hinter den flankierenden Massnahmen. Der Hauptgrund liegt darin, dass diese Massnahmen als notwendiges Zugeständnis betrachtet werden, denn ohne flankierende Massnahmen hätten die Gewerkschaften die Einführung, Weiterführung und Ausdehnung der Personenfreizügigkeit wohl bekämpft.

«Nein» zu einer Verschärfung

So wenig die flankierenden Massnahmen grundsätzlich in Frage gestellt werden sollten, so klar sind aus Arbeitgebersicht die jüngsten Forderungen der Gewerkschaften, die flankierenden Massnahmen zu verstärken, abzulehnen. Sie überhören die Stimmen aus Deutschland und Österreich, die sich bereits über die geltenden Massnahmen beklagen – Hauptkritikpunkt ist die gesetzliche Frist von acht Tagen, die

nach einer Meldung der für eine Kontrolle notwendigen Angaben an die zuständige Behörde verstrichen sein muss, bevor ein entsandter Arbeitnehmer seine Arbeit in der Schweiz aufnehmen darf. Im Weiteren vernachlässigen die Gewerkschaften Folgendes:

- Ständige Gesetzesänderungen vergrössern die bereits bestehende Rechtsunsicherheit – gerade in einem Bereich, der nicht durch allgemeine Rechtsgrundsätze vorstrukturiert ist, zumal die betreffenden Regelungen mit den tradierten Prinzipien unvereinbar sind.
- Durch zusätzliche Kontrollen können allenfalls einige «schwarze Schafe» ausgemacht werden; diese «Ausreisser» beeinflussen die orts-, berufs- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen aber nicht. Die (weitere) Erhöhung der Betriebskontrollen vermag daher keine Transparenz zu schaffen, sondern bloss die Betriebsabläufe zu stören.
- Dass gesamtarbeitsvertragliche Mindestlöhne unter den orts-, berufs- und branchenüblichen Löhnen liegen, ändert nichts daran, dass den gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlöhnen eine wichtige Orientierungsfunktion für Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmer zukommt, die verloren ginge, wenn die Tariflöhne für die Umsetzung der flankierenden Massnahmen keine Rolle mehr spielten.
- Die Geltung des Entsendegesetzes ist zwar formal mit dem Bestehen der Personenfreizügigkeitsabkommen verknüpft; im Übrigen aber sind die flankierenden Massnahmen von der Personenfreizügigkeit unabhängig. Beispielsweise setzt der Erlass von Normalarbeitsverträgen mit Mindestlohnvorschriften bloss voraus, dass innerhalb einer Branche oder eines Berufs die orts-, berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten worden sind. Ein Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit ist nicht erforderlich. Nach Ansicht des SECO genügt es für den Erlass eines Normalarbeitsvertrags mit Mindestlohnvorschriften bereits, dass ein in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratenes Unternehmen deutlich tiefere Löhne bezahlt bzw. bezahlen muss als andere Arbeitgeberinnen. Die von der Arbeitgeberseite immer wieder erhobene Forderung, dass die flankierenden Massnahmen strikt auf die Verhinderung von Missbrauch im Zusammenhang mit der Öffnung des Arbeitsmarkts beschränkt bleiben müssen, blieb bisher offenbar ungehört.