

Das Magazin für Wirtschaftspolitik

Die Volkswirtschaft

4-2008 81. Jahrgang

Sonderdruck

Monatsthema

Wachstumspolitik 2008–2011



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Inhalt

Monatsthema

- 3 Editorial
Doris Leuthard
- 4 Die Wachstumspolitik des Bundes: Rückblick und Ausblick
Aymo Brunetti
- 8 Warum die Schweizer Wirtschaft weiter wachsen kann,
darf und muss
Marc Surchat
- 12 Schweizer Wachstumspolitik im Lichte
der OECD-Empfehlungen
Peter Balastèr
- 15 Produktivität als Schlüsselfaktor der Wachstumspolitik
Boris Zürcher
- 20 Wettbewerb im Binnenmarkt, internationale Öffnung
und Wachstum
Reiner Eichenberger



Wirtschaftspolitische Stellungnahmen

- 24 Nachhaltige Finanzpolitik noch nicht erreicht
Economiesuisse
- 27 Stärkung der Kaufkraft der Privathaushalte
Stiftung für Konsumentenschutz
- 28 Wachstumsmotor Personenfreizügigkeit
Swissmem
- 29 Arbeitskräfte als Schlüsselfaktor der Schweizer Wirtschaft
Schweiz. Gewerkschaftsbund



Impressum

Herausgeber

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Fachstelle

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik
Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik

Redaktion

Die Volkswirtschaft
Effingerstrasse 1, 3003 Bern
Telefon: 031 322 29 39
www.seco.admin.ch

Auskünfte

Peter Balastèr
Effingerstrasse 1, 3003 Bern
Telefon: 031 322 21 18
peter.balaster@seco.admin.ch

Editorial

Die Grundlage für Beschäftigung und Lebensqualität

Erste Aufgabe des Staates ist es, seinen Bürgerinnen und Bürgern einen Rahmen zu bieten, in dem sie sich entfalten können und ein erfülltes Leben finden. Die wichtigsten Eckpunkte dafür sind ein ausreichendes Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten und eine ansprechende Lebensqualität. Dies wiederum setzt Wirtschaftswachstum voraus: Wachstum schafft Stellen und generiert Einkommen.

Mit einer Wohlstandsentwicklung können wir die grossen Herausforderungen der Zukunft besser bewältigen. Die Sicherung der Sozialwerke wird einfacher, wenn der Kuchen grösser ist, den es zu verteilen gibt. Wenn dank Wachstum ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, können wir dem Klimawandel besser begegnen; und Investitionen in Bildung und Forschung sind einfacher umzusetzen, wenn die Kassen voll sind.

Die Basis für Wohlstand, Beschäftigung und Lebensqualität ist eine konsequente Wachstumspolitik. Damit haben wir in den letzten Jahren einiges erreicht. Mit mehr Wettbewerb auf dem Binnenmarkt und einer Markttöffnung nach aussen haben wir unsere Chancen im In- und Ausland merklich erhöht. Mit einem offenen Forschungs- und Innovationsklima konnten unsere Unternehmen Produkte und Dienstleistungen weiterentwickeln, mit Neuigkeiten aufwarten. Die guten Wachstumszahlen der letzten Jahre sind der Beweis dafür: Statt wie früher unseren europäischen Nachbarn hinterherzuhinken, ist die Schweiz schneller gewachsen. Hier gilt es weiterzumachen. Die Rahmenbedingungen für eine günstige Wirtschaftsentwicklung müssen laufend verbessert werden. Die Welt wartet nicht auf die Schweiz, und Stillstand bedeutet in einer dynamischen Welt unweigerlich Rückschritt.

Mit seiner Wachstumspolitik für die nächsten vier Jahre will der Bundesrat die Bedingungen für die Wirtschaftsentwicklung auf drei Ebenen weiter verbessern: Erstens soll das hohe Kostenniveau mit verstärkter Konkurrenz im Inland und vom Ausland gesenkt werden. Zweitens soll der Unternehmensstandort Schweiz noch attraktiver werden. Und drittens soll sich Arbeit in der Schweiz lohnen. Dazu wollen wir das nationale und internationale Arbeitskräftepotenzial nutzen und die individuellen beruflichen Fähigkeiten fördern.

Mit dieser Wachstumspolitik wollen wir unsere Chancen packen und für bevorstehende Herausforderungen gewappnet sein. Die Marke Schweiz steht nach wie vor für erste Klasse sowie hervorragende Leistungen. Das stimmt zuversichtlich, damit wir mit einer sinnvollen Beschäftigung auch morgen in einem Land mit hoher Lebensqualität leben.



**Bundesrätin
Doris Leuthard**
Chefin des Eidgenössischen
Volkswirtschaftsdepartements EVD



Die Wachstumspolitik des Bundes: Rückblick und Ausblick

Seit dem Beginn der vergangenen Legislaturperiode verfolgt der Bundesrat eine explizite Wachstumspolitik. Den Anfang machte der Wachstumsbericht des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVD) aus dem Jahre 2002, der die Grundlage für die Massnahmen des Wachstumspaketes der Legislaturperiode 2004–2007 legte. Mit dem kürzlich erfolgten Beschluss des Bundesrates, die Wachstumspolitik in der laufenden Legislatur fortzusetzen, wurde ein neues Massnahmenpaket beschlossen; dieses wird wiederum durch eine vertiefte Analyse begleitet, nämlich den Wachstumsbericht 2008 des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco). Der vorliegende Artikel erläutert den Hintergrund und die Entwicklung der Wachstumspolitik des Bundes.



Will die Schweiz ihr Wachstumspotenzial erhöhen, so gilt es, die hohe Arbeitsmarktpartizipation zu erhalten und die Arbeitsproduktivität zu steigern.

Bild: Keystone

Den Anlass für eine explizite Schweizer Wachstumspolitik bildete die schlechte Wirtschaftsentwicklung in den Neunzigerjahren. Die Schweiz wies über längere Zeit eine der tiefsten Wachstumsraten der OECD-Länder auf. Ihr einst grosser Wohlstandsvorsprung hatte sich bis Ende der Neunzigerjahre stark reduziert. Vertreterinnen und Vertreter aller Bundesratsparteien verlangten in parlamentarischen Vorstössen, dass der Bundesrat eine Analyse zu den Hintergründen dieser Wachstumsschwäche vorlege und Massnahmen dagegen ergreife. In einem ersten Schritt erarbeitete das EVD daraufhin einen Bericht zur Wachstumsentwicklung und ihren wichtigsten Erklärungsfaktoren.

Wachstumsbericht 2002 und Wachstumspaket

Die Analyse des Wachstumsberichtes von 2002 basierte auf der Feststellung, dass es zwei grundsätzliche Quellen für das langfristige Wirtschaftswachstum gibt: Entweder steigt die Anzahl gearbeiteter Stunden oder pro Arbeitsstunde wird mehr produziert. Erwerbstätigkeit und Arbeitsproduktivität bilden also die Quellen des Wachstums. Die

Analyse verdeutlichte, dass sich die Schweizer Wirtschaft in Bezug auf diese beiden Wachstumsdeterminanten in einer besonderen Lage befand. Im Vergleich zu den OECD-Ländern wies die Schweiz eine der höchsten Erwerbsbeteiligungen auf, während die durchschnittliche Arbeitsproduktivität nur auf mittelmässigem Niveau lag. Diese Feststellung motivierte die grundsätzliche Schlussfolgerung des Wachstumsberichtes zuhanden der Wirtschaftspolitik: Will die Schweiz ihr Wachstumspotenzial erhöhen, so gilt es, die hohe Arbeitsmarktpartizipation zu erhalten und die Arbeitsproduktivität zu steigern.

Der Hauptteil des Berichtes war den verschiedenen wirtschaftspolitischen Ansatzpunkten gewidmet, wie die beiden genannten Ziele angestrebt werden können. Ein besonderes Gewicht wurde dabei auf folgende drei Ziele gelegt:

- die Erhaltung der Arbeitsmarktflexibilität;
- die Steigerung des Wettbewerbs auf dem Schweizer Binnenmarkt;
- die Sanierung und Optimierung der Staatsfinanzen.

Mit der Arbeitsmarktflexibilität stand der Hauptgrund der hohen Erwerbsbeteiligung



Prof. Dr. Aymo Brunetti
Leiter der Direktion für
Wirtschaftspolitik,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern

im Blickpunkt. Die Wettbewerbsintensität auf dem Binnenmarkt fokussierte auf den wohl wichtigsten Grund für die relativ tiefe durchschnittliche Arbeitsproduktivität. Und die Sanierung der Staatsfinanzen zielt darauf ab, wachstumsfördernde Ausgaben – zum Beispiel im Bildungsbereich – zu ermöglichen und gleichzeitig ein wettbewerbsfähiges Steuersystem zu sichern.

Vor dem Hintergrund dieser Analysen setzte der Bundesrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe ein, die das Mandat hatte, konkrete Massnahmen zur Steigerung des Wachstumspotenzials vorzulegen. Der Bundesrat verabschiedete auf dieser Basis zu Beginn der Legislatur ein Wachstumspaket, das zunächst 17, später 19 Massnahmen enthielt. Dieses Massnahmenpaket wurde im Verlauf der Legislaturperiode 2004–2007 laufend umgesetzt.

Stärke gestärkt – Schwäche nicht überwunden

Nach sehr tiefen Wachstumsraten in den Jahren 2001 bis 2003 erholte sich die Schweizer Wirtschaft zunehmend. Seit 2004 waren jedes Jahr Wachstumsraten zu verzeichnen, die deutlich über dem Potenzialwachstum lagen, das auf zwischen 1,5% und 2% pro Jahr geschätzt wird. In dieser Periode lag das Wachstum der Schweizer Wirtschaft höher als dasjenige des Durchschnittes der EU-Länder. Hat die Schweiz also ihre Wachstumsschwäche überwunden?

Zunächst ist es wichtig festzuhalten, dass die Weltwirtschaft in den Jahren 2004–2007 eine Wachstumsperiode erlebt hat, wie sie seit den Siebzigerjahren nicht mehr vorkam. Für die in wichtigen Teilen ausserordentlich stark international ausgerichtete Schweizer Wirtschaft bedeutete dies einen starken Nachfrageschub, der zu einem ausgeprägten konjunkturellen Aufschwung führte. Ob dies mit einer nachhaltigen Veränderung des Trendwachstums verbunden war, ist damit aber noch offen. Um dies zu beurteilen, muss die Entwicklung der gearbeiteten Stunden und der Arbeitsproduktivität – also beide Quellen des Wachstums – analysiert werden. Die Schwierigkeit ist dabei, dass diese Grössen im Konjunkturverlauf stark schwanken und es deshalb nicht einfach ist, die zugrunde liegenden Trends zu ermitteln. Trotz dieses Vorbehalts fördert die Analyse des Wachstums der letzten Jahre ein klares Ergebnis zutage: Das Wachstum der Schweizer Arbeitsproduktivität hat sich in den letzten Jahren nicht verändert; aber die Beschäftigung – und damit die geleisteten Arbeitsstunden – ist spürbar gewachsen.

Diese Entwicklung lässt – etwas salopp formuliert – den Schluss zu, dass es gelungen

ist, die Stärke nochmals zu stärken, während die Schwäche noch nicht überwunden scheint: Die bereits starke Arbeitsmarktpartizipation konnte nicht nur gehalten, sondern gar gesteigert werden, während die mittelmässige Arbeitsproduktivität nach wie vor ein im internationalen Vergleich tiefes durchschnittliches Wachstum von um die 1% pro Jahr aufweist.

Welchen Anteil hatte die Wachstums-politik an dieser Entwicklung?

Diese Entwicklung wirft unwillkürlich die Frage auf, inwieweit die verfolgte Wachstums-politik etwas mit der veränderten Dynamik zu tun hat. Auch wenn es für die definitive Beantwortung dieser Frage noch zu früh ist, lassen sich doch ein paar grundsätzliche Überlegungen anbringen.

Dynamik der Erwerbstätigkeit

Die starke Dynamik bei den gearbeiteten Arbeitsstunden hängt höchstwahrscheinlich mit der Realisierung der Personenfreizügigkeit mit der EU zusammen. Das Ja des Volkes im September 2005 zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedsländer konsolidierte die sich bereits im Gang befindende schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit, sodass diese Massnahme bereits früh in der Legislaturperiode zu greifen begann. Die seither erfolgte starke Zuwanderung oft hoch qualifizierter Arbeitskräfte hat den Konjunkturaufschwung zweifellos verstärkt und in dieser Phase wohl auch zu einer leichten Erhöhung des Wachstumstrends geführt. Die Erwerbstätigkeit – und damit die in der Schweiz geleisteten Arbeitsstunden – wies ein stärkeres Wachstum auf als in früheren Aufschwungsphasen. Die Personenfreizügigkeit hat die Arbeitsmarktflexibilität insofern erhöht, als es wesentlich einfacher geworden ist, aus einem deutlich grösseren Pool von Arbeitskräften die für einen bestimmten Job wirklich geeignete Person zu rekrutieren. Dieser Effekt auf das Trendwachstum dürfte aber mit der Zeit auslaufen, da eine dauernd überdurchschnittlich wachsende Erwerbstätigkeit nicht wahrscheinlich ist.

Dynamik der Arbeitsproduktivität

Damit stellt sich die Frage, ob beim zweiten Ziel der Wachstumspolitik – der Erhöhung der Arbeitsproduktivität durch die verschiedenen Massnahmen – tatsächlich keine Fortschritte erzielt wurden. Diese Frage kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden – dies aus zwei Gründen:

– Erstens wurden bisher noch nicht alle Massnahmen des Wachstumspaketes voll-

ständig realisiert, auch wenn der Bundesrat die meisten Geschäfte im vorgesehenen Tempo vorangetrieben hat. Und selbst die bereits realisierten Massnahmen sind mit Ausnahme der Revision des Binnenmarktgesetzes erst sehr kurze Zeit in Kraft.

- Zweitens – und dieser Punkt ist noch wichtiger – werden die für die Produktivitätswirkungen notwendigen Umstrukturierungen als Reaktion auf die Massnahmen eine gewisse Zeit benötigen, wie das in *Kasten 1* zum Solow-Paradoxon erläutert wird.

Es ist deshalb kaum erstaunlich, dass wir von der Wachstumspolitik der letzten Jahre noch nicht viel in den Produktivitätsdaten der Schweiz finden. Trotzdem sind gewisse indirekte Wirkungen bereits erkennbar – zwar nicht im Produktivitätswachstum selbst, jedoch in den wirtschaftspolitischen Zielgrössen, welche wir als dafür wichtig identifiziert haben, nämlich die Bekämpfung der Hochpreisinsel und die Sanierung der Staatsfinanzen. Bezüglich der Hochpreisinsel Schweiz zeigen die neusten Entwicklungen eine gewisse Tendenz zur Verbesserung: Lag das Schweizer Preisniveau 1995 um 56% über dem Durchschnitt der EU, so waren es 2006 noch 33%. Das lässt vermuten, dass die wettbewerbssteigernden Reformen der letzten Jahre ihre Wirkung nicht verfehlt haben. Der Anfang ist gemacht, um die für die Produktivität-

sentwicklung im Binnensektor so entscheidende Erhöhung der Wettbewerbsintensität zu erreichen, auch wenn noch ein weiter Weg bis zur nachhaltigen Schleifung der Hochpreisinsel bleibt.

Bei der Sanierung der Staatsfinanzen hat sich die Situation in den letzten Jahren ebenfalls verbessert. Nach der Einführung der Schuldenbremse wurde mit mehreren Sparprogrammen das strukturelle Defizit eliminiert; zudem wurden mit den Steuerreformen und der administrativen Entlastung Schritte in Richtung einer Optimierung der Staatstätigkeit getan. Angesichts der langfristigen Verpflichtungen über die Altersvorsorge gehen auch diese Anstrengungen allerdings noch kaum weit genug.

Fortsetzung der Wachstumspolitik

Mit dem Wachstumspaket der vergangenen Legislaturperiode wurde ein erster Schritt unternommen, um das Trendwachstum in der Schweiz mittelfristig zu stärken. In der laufenden Legislatur wird es zuerst darum gehen, diese Reformen zu Ende zu führen. Zugleich gilt es, die Reformbemühungen in jenen Bereichen zu intensivieren, die im ersten Paket nicht oder nur teilweise angegangen werden konnten, oder wo sich seither Handlungsbedarf ergeben hat.

Zwei langfristige Herausforderungen

Eine Fortsetzung der Wachstumspolitik ist vor allem deshalb wichtig, weil zwei grosse langfristige Herausforderungen den Reformdruck auf die Wirtschaftspolitik aufrechterhalten: die sich beschleunigende Globalisierung und die demografische Alterung.

Die zunehmende globale Arbeitsteilung ist für die kleine und rohstoffarme Schweiz eine grosse Chance. Sie bedeutet aber auch, dass die Wirtschaftspolitik so ausgestaltet werden sollte, dass sich die Schweizer Wirtschaft in dieser Arbeitsteilung vorteilhaft positionieren kann, indem sie sich auf wertschöpfungsintensive Bereiche spezialisiert. Ein kompetitiver Binnenmarkt ist dabei ebenso wichtig wie der Marktzugang auf die dynamischsten Märkte. Hier sind dauernde Anpassungen nötig, da andere Länder im internationalen Standortwettbewerb nicht stehen bleiben.

Die demografische Alterung wird die Schweiz – ähnlich wie andere Industrieländer – in den nächsten Jahren in zunehmendem Ausmass herausfordern. Sie führt dazu, dass der Anteil der Personen im Erwerbsleben in den kommenden Jahrzehnten drastisch sinken dürfte, was über die Arbeitsstunden – eine der Quellen des Wachstums – zu einem spürbaren negativen Wachstumsimpuls führen wird. Wenn sich am Produktivitätswachs-

Kasten 1

Das Solow-Paradoxon

Wie lange es oft dauert, bis die Produktivität auf grössere Veränderungen in den Rahmenbedingungen reagiert, illustriert das so genannte Solow-Paradoxon. In der Rede zur Verleihung des Nobelpreises für seine Analysen des Wirtschaftswachstums stellte Robert Solow 1987 fest, dass man Computer überall sähe, nur nicht in den Produktivitätsstatistiken. Die Auflösung des Paradoxons findet sich darin, dass es vom ersten grössten Einsatz neuer Technologien bis zur Auswirkung auf die Produktivität in der Regel lange dauert. Computer wurden anfangs als Ergänzung zu bestehenden Prozessen angewendet und hatten deshalb noch relativ wenig produktivitätssteigernde Effekte. Erst mit der Zeit wurde das Potenzial der IT erkannt, den ganzen Produktionsprozess zu rationalisieren. In verschiedenen Branchen wurden die entsprechenden Reorganisationsmassnahmen vorgenommen. Ab Mitte der Neunzigerjahre begannen sich diese Investitionen in einem Masse auszuzahlen, dass es tatsächlich zunehmend Spuren in der Produktivitätsstatistik hinterliess. Die USA wies seit 1995 deutlich höhere Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität auf. Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass dies mit der Reorganisation der Prozesse um die neuen Tech-

nologien herum zu tun hatte. So steigerte etwa die Detailhandelsbranche mit der Umstellung auf IT-basierte Prozesse ihre Produktivität in dieser Zeit massiv. Spätestens mit der Diskussion um die New Economy wurde klar, dass die Computer tatsächlich in den Produktivitätsstatistiken angekommen waren – zehn Jahre nach Solows oft zitierter Aussage.

Ob es um neue Technologien oder um neue wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen geht, bis messbare Effekte auf die Dynamik der gesamtwirtschaftlichen Produktivität erreicht sind, braucht es grössere strukturelle Anpassungen. Erstens gilt es, die Wertschöpfungsprozesse grundlegend neu zu organisieren, und zweitens muss dieser Prozess erst ganze Branchen – also grössere Teile der Wirtschaft – erfassen. Und all dies braucht seine Zeit.

tum nichts ändert, wird das durchschnittliche BIP-Wachstum in den Zwanzigerjahren dieses Jahrhunderts deutlich unter 1% pro Jahr liegen. Neben den Effekten auf die Wohlfahrtsentwicklung bildet eine solche Tendenz auch eine echte Herausforderung für die Finanzierung der Sozialwerke.

Wachstumspolitik 2008–2011

Im Rahmen der Legislaturplanung hat der Bundesrat deshalb eine Auswahl von Massnahmen getroffen, welche die Fortsetzung der Wachstumspolitik bilden (siehe *Kasten 2*). Diese sind unter drei grundlegenden Stossrichtungen gruppiert:

1. *Hohes Kostenniveau senken*: Massnahmen, die darauf abzielen, den Wettbewerb im Binnenmarkt zu stärken, unter anderem durch vermehrte Importkonkurrenz;
2. *Unternehmensstandort aufwerten*: Massnahmen zur Sicherung des Marktzugangs im Ausland zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis bei den Infrastrukturen, zur Verbesserung des Fiskalklimas und zur Schaffung eines unternehmensfreundlichen Rechtsrahmens.
3. *Lohnende Erwerbsbeteiligung gewährleisten*: Massnahmen, dank denen das nationale und internationale Arbeitskräftepotenzial genutzt und die individuellen beruflichen Fähigkeiten – das Humankapital – gefördert werden können.

Alle drei Stossrichtungen helfen bei der Bewältigung der beiden genannten Herausforderungen, also der Globalisierung und der demografischen Alterung. Dabei zielen die ersten beiden Stossrichtungen in erster Linie darauf ab, die Schweiz im Globalisierungsprozess noch besser zu positionieren, während die dritte Stossrichtung sich stärker auf das Ziel der Bewältigung der demografischen Alterung konzentriert.

Kasten 2

Wachstumspolitik 2008–2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums

Die Massnahmen der Wachstumspolitik 2008–2011 sind im Bericht des Bundesrates *«Wachstumspolitik 2008–2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums»* inhaltlich genauer beschrieben. Sie werden den drei übergeordneten Stossrichtungen der Wachstumspolitik zugeordnet.

Wichtige Ergänzungen zu dieser Liste:

- Der Bundesrat hat die Wachstumspolitik 2008–2011 explizit dynamisch ausgerichtet. Am Ende jedes Jahres der laufenden Legislatur soll beschlossen werden, ob zusätzliche Massnahmen aufgenommen werden sollen; die untenstehende Liste widerspiegelt den Stand bei Beschluss über das Legislaturprogramm (Frühling 2008).
- Einige der Massnahmen bedingen internationale Abkommen; sie sind mit einem (*) gekennzeichnet. Bei diesen Massnahmen kann sich der Bundesrat – im Gegensatz zu den anderen, innenpolitischen Massnahmen – nicht auf ein «Produkt» und Termine verpflichten.
- Die Wachstumspolitik 2008–2011 strebt eine engere Zusammenarbeit mit den Kantonen an, welche bei zahlreichen für das Wachstum relevanten Massnahmen eine zentrale Rolle spielen. Im Bericht des Bundesrates ist diese Zusammenarbeit näher beschrieben; in der unten stehenden Liste fehlen diese Bemühungen, da sie nicht in der Kompetenz des Bundes liegen.

Die Massnahmen im Überblick

Hohes Kostenniveau senken

1. Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse (Einführung des Casside-Dijon-Prinzips; «left over» aus dem Wachstumspaket I), *Botschaft 2008*;
2. Revision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen («left over» aus dem Wachstumspaket I), *Botschaft 2009*;
3. Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2012, *Bericht 2009*;
4. Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und Lebensmittelbereich (*).

Unternehmensstandort aufwerten

Marktzugang im Ausland garantieren

5. Ausbau des Netzes von Freihandelsabkommen mit Partnern ausserhalb der EU (*);
6. Engagement im Rahmen der Doha-Runde (*) (abhängig vom Verhandlungsverlauf).

Infrastruktursektor reformieren

7. Totalrevision der Postgesetzgebung, *Botschaft 2008*;
8. Infrastrukturstrategie des Bundesrates, *Bericht 2008*;
9. Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit «Road Pricing», *Vernehmlassung 2008*;
10. Weiterführung der Bahnreform, *Botschaft 2009*.

Attraktives Fiskalklima sichern

11. Reform der Mehrwertsteuer, *Botschaft 2008*;
12. Umsetzung der Aufgabenüberprüfung, *Botschaften gestaffelt*.

Unnötige administrative Hürden abbauen

13. Teilrevision des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts, *Botschaft 2009*;
14. Umsetzung der Strategie E-Government Schweiz (insb. Teil «Business to Government»), *Botschaften gestaffelt*;
15. Administrative Entlastung, *Bericht 2010, ggf. Botschaft 2011*.

Lohnende Erwerbsbeteiligung gewährleisten

Internationale Arbeitskräftemobilität nutzen

16. Verlängerung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU, *Botschaft 2008*;
17. Erweiterung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU (*).

Humankapital fördern

18. Neue Hochschullandschaft, *Botschaft 2008*;
19. Neue Weiterbildungspolitik, *Bericht 2008*.

Hohe Erwerbstätigkeit sichern

20. Anpassung der Altersvorsorge an die demografische Entwicklung, *Botschaft vor 2012*.

Kasten 3

Relevante Publikationen zur Wachstumspolitik des Bundes

Wachstumsbericht 2002: *Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik*, Eidg. Volkswirtschaftsdepartement; Grundlagen der Wirtschaftspolitik 3D, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern, 2002.

Wachstumspaket des Bundesrates: *Detaillierte Beschreibung und Stand der Umsetzung Ende 2004*, Interdepartementale Arbeitsgruppe Wachstum; Grundlagen der Wirtschaftspolitik 9D, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern, 2004.

Wachstumsbericht 2008: *Eine Analyse der Wachstumsdynamik der Schweiz und der bisherigen Wachstumspolitik*, Staatssekretariat für Wirtschaft; erhältlich unter: www.seco.admin.ch, erscheint als Grundlagen der Wirtschaftspolitik 14D, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern, 2008.

Wachstumspolitik 2008–2011: *Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums*, Schweizerischer Bundesrat; erhältlich unter: www.seco.admin.ch, erscheint als: Grundlagen der Wirtschaftspolitik 15D, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern, 2008.

Warum die Schweizer Wirtschaft weiter wachsen kann, darf und muss

Der nachfolgende Artikel positioniert die Schweiz in Sachen Wirtschaftsleistung im internationalen Vergleich und weitet die Fragestellung auf das Spannungsfeld der nachhaltigen Entwicklung aus: nämlich zwischen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension. Dabei zeigt sich, dass der Wachstumsprozess in seiner modernen Ausprägung ökologisch nur begrenzt Probleme aufwirft. Zudem ist in einer generationenübergreifenden Betrachtung weiteres Wirtschaftswachstum sozial erforderlich. Eine Abschwächung der Produktivitätsfortschritte würde den Wirtschaftsstandort Schweiz beeinträchtigen sowie die soziale und ökologische Nachhaltigkeit unseres Landes gefährden.



Gemäss Schätzungen der OECD müsste für eine Politik, welche den grössten umweltpolitischen Herausforderungen begegnet, im Jahr 2030 etwas mehr als 1% des weltweiten BIP aufgewendet werden.

Bild: Keystone

In den Sechzigerjahren war das Verhältnis zum Wirtschaftswachstum noch unverkrampft: Volkswirtschaften wurden anhand der Tonnen an Stahl, die sie jährlich herausbrachten, miteinander verglichen. Prosperität wurde an der Zahl der Haushalte gemessen, die in die Mercedes-Klasse aufstiegen. Raubbau an der Natur wurde erst in den Siebzigerjahren mit dem «Club of Rome» zum Thema und die verantwortungsethische Rechtfertigung des Wachstums erst mit der UNO-Kommission für Umwelt und Entwicklung zu einem politischen Erfordernis.

Seit Anfang dieses Jahrzehnts ist eine Gegenbewegung im Gang: Nachdem in den

Neunzigerjahren die Beschäftigungssituation im Zentrum der Reformen gestanden hatte, entwickelte die OECD ab 2002 eine Wachstumsstrategie. Und seit 2005 publiziert sie jährlich die Studie «Going for Growth», in der sie ihren Mitgliedsländern Prioritäten für ihre Reformpolitik empfiehlt. Die Wachstumspolitik hat sich so erneut als ein primäres wirtschaftspolitisches Handlungsfeld etabliert.

Die Wachstumsleistung der Schweiz

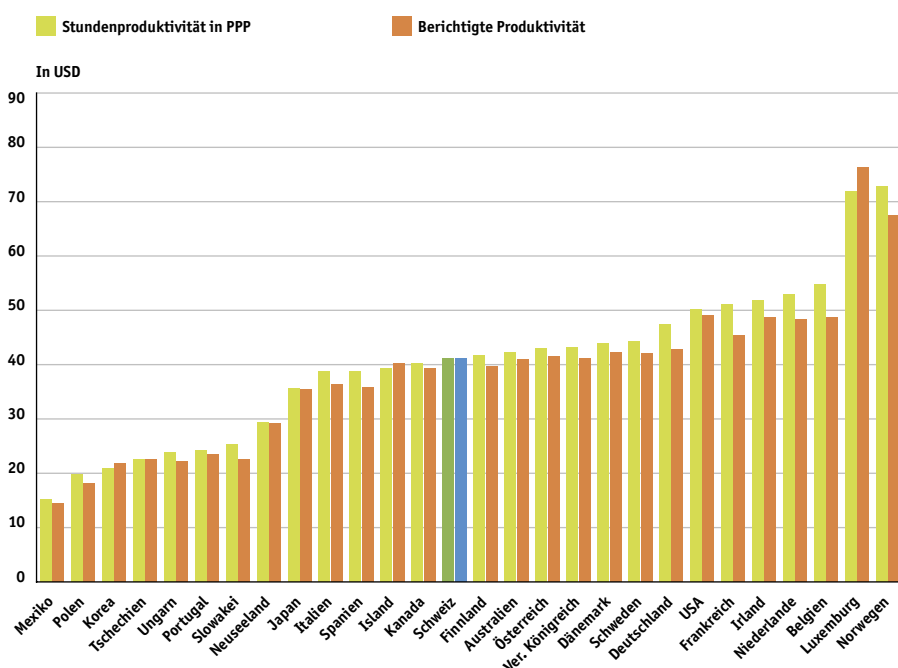
Betrachtet man Beschäftigung und erreichten Wohlstand, steht die Schweiz im internationalen Vergleich weiterhin exzellent da. Zu laufenden Wechselkursen trägt ein Vollzeit tätiger Arbeitnehmer in der Schweiz das weltweit höchste Monatssalär nach Hause. Die Frage, warum es in der Schweiz noch eine Wachstumspolitik braucht, beantwortet sich daher nicht spontan. Die hohen Löhne sind nämlich das Resultat einer weit überdurchschnittlichen Zahl an Arbeitsstunden, und das komfortable Einkommensniveau resultiert nur, wenn man das hohe schweizerische Preisniveau ausblendet. Vergleicht man international die Arbeitsproduktivität (gemessen als das



Marc Surchat
Ressort Wachstum und
Wettbewerbspolitik,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern

Grafik 1

Stundenproduktivität in Kaufkraftparitäten (PPP), 2006



Quelle: OECD / Die Volkswirtschaft

wirtschaftliche Ergebnis einer Stunde Arbeit) auf kaufkraftbereinigter Basis, fällt die Schweiz dagegen ins untere Mittelfeld der OECD-Länder zurück (siehe *Grafik 1*) – insbesondere, wenn man nur die Länder berücksichtigt, die keinen wirtschaftlichen Nachholbedarf aufweisen. Dieses Ergebnis hängt zu einem gewissen Teil davon ab, in welchem Ausmass das Arbeitspotenzial in einem Land genutzt wird.¹ Auch wenn die Produktivität in Bezug auf diesen Punkt korrigiert wird, liegt die Schweiz weiterhin im Mittelfeld der OECD-Länder. Im Vergleich zu den bestplatzierten Ländern (USA, Irland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Norwegen) könnte die Schweiz ihre Stundenproduktivität um knapp 20% steigern. Hier liegt denn auch ein bedeutendes Wachstumspotenzial, das mit Strukturreformen erschlossen werden könnte.

Zudem scheint sich die Schweiz nicht an den am besten geeigneten Methoden zu orientieren, um ihre Arbeitsproduktivität zu steigern. Die Hypothese bestätigt sich, dass die Produktivitätssteigerungsrate seit 1990 konstant geblieben ist, wie dies die *Grafik 2* unter Ausschluss konjunktureller Faktoren zeigt. Die hervorragenden Ergebnisse der Schweizer Wirtschaft in den Jahren 2004–2007 mit einem durchschnittlichen Wachstum von 2,9% lassen sich wie folgt erklären:

- gute Konjunktur (über 1%);
- Personenfreizügigkeit (ca. 1%), mit der bedarfsgerecht das Angebot an Arbeitskräften erhöht wurde;
- trendmässige Steigerung der Arbeitsproduktivität, welche praktisch konstant geblieben ist (1%).

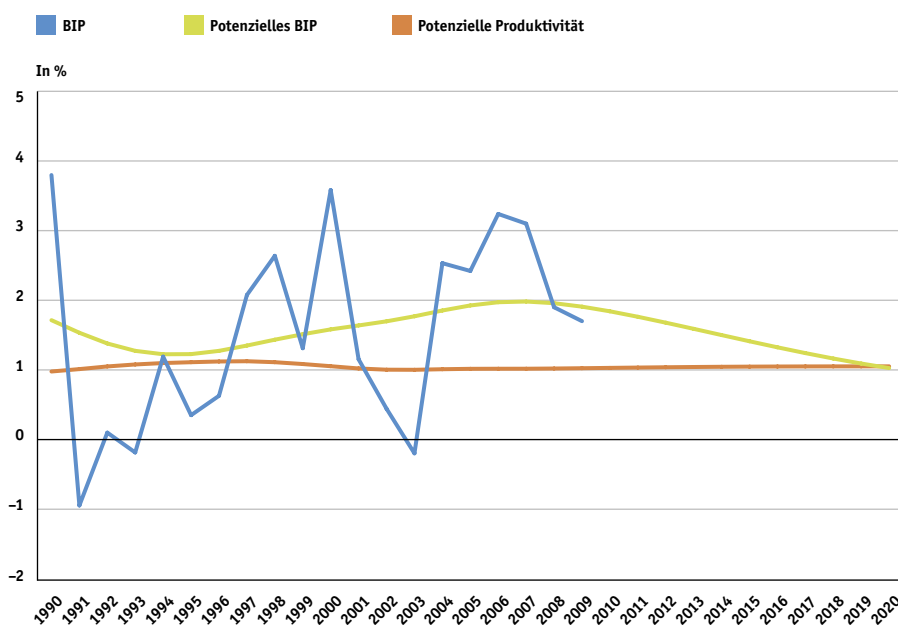
In den kommenden Jahren wird das Arbeitskräfteangebot voraussichtlich weniger rasch ansteigen, da sich die natürliche Wachstumsrate des Arbeitskräfteangebots durch die Alterung der Bevölkerung verlangsamt (siehe rechter Teil der *Grafik 2*, Wachstumsszenario mit konstanter Produktivität). Wenn die Produktivitätssteigerungsrate nicht erhöht wird, dürfte sich – dies ist das wahrscheinlichste Szenario – das trendmässige Wachstum des BIP abschwächen. Da vom Problem der demografischen Alterung die ganze EU betroffen ist, kann in nächster Zeit auch nicht mehr unbedingt mit einem weiteren Zuwachs ausländischer Arbeitskräfte gerechnet werden.

Raschere Umsetzung von Reformen

Für die nötige Erhöhung der Produktivitätssteigerungsrate sind zahlreiche Reformen auf allen Ebenen erforderlich. Notwendig ist aber insbesondere eine Öffnung des Binnenmarktes. Gegen diese Reformen wurden verschiedene Einwände vorgebracht, die jedoch

Grafik 2

Entwicklung der Wachstumsraten des BIP und seiner Komponenten, 1990–2020

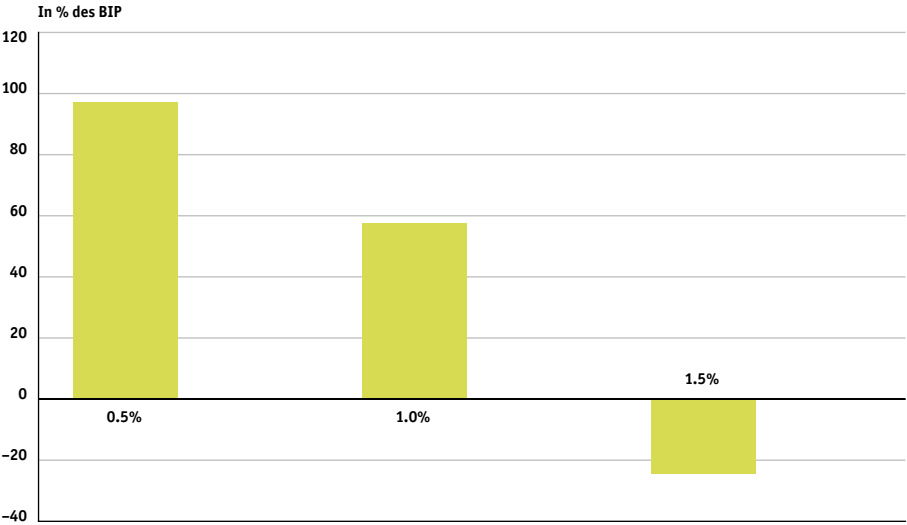


Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

¹ Das Ausmass der Nutzung des Arbeitspotenzials entspricht dem Arbeitsvolumen in Stunden dividiert durch die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (15–64 Jahre).

Grafik 3

Implizite Staatsverschuldung gemäss der Generationen-Bilanz von 2001
Entsprechend der strukturellen Steigerung der Arbeitsproduktivität



Erläuterung: Wenn die strukturelle Steigerung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz nur 0,5% pro Jahr beträgt, entsprechen die langfristig geplanten, nicht vollständig finanzierten Verpflichtungen der Sozialversicherungen einer Situation, in der die Sozialversicherungen vollständig finanziert wären, aber der Verschuldungsgrad aller staatlichen Ebenen beinahe 100% des BIP entsprechen würde. Aus einem Satz von 1% resultiert eine begrenzte Zunahme der Verschuldung, während mit einem Satz von 1,5% alle künftigen Verpflichtungen der Sozialversicherungen finanziert werden könnten. Der Hauptgrund für die Verbesserung der öffentlichen Finanzen abhängig vom Wachstum besteht darin, dass die Leistungen der AHV nur 50% der Zunahme der Produktivität und damit der Löhne entsprechen.

Quelle: Borgmann und Raffelhüschen (2004)/Die Volkswirtschaft

wenig stichhaltig sind. Nachfolgend befassen wir uns mit den möglichen Auswirkungen des Wachstums auf die soziale Situation und die Umwelt.

Wachstum und Sozialversicherungen

Aus Grafik 3 geht hervor, dass mit einer Erhöhung der Produktivitätssteigerungsrate von 1% auf 1,5% ausgeglichene öffentliche Finanzen – einschliesslich der Sozialversicherungen – ohne Steuererhöhungen gesichert werden könnten. Bei einem Rückgang der Produktivitätssteigerungsrate um 0,5% würde die implizite Staatsverschuldung hingegen bei rund 100% liegen. Um dies zu kompensie-

ren, wäre eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um über 5% erforderlich. Eine solche Erhöhung der Steuerbelastung hätte jedoch eine weitere Abschwächung des Wachstums zur Folge. Von allen Optionen, die zur Konsolidierung der Sozialversicherungen bestehen, wird mit einer Erhöhung des strukturellen Wachstums die grösste Wirkung erzielt.

Wachstum und soziale Ungleichheiten

Mit einem Modell, das die Entwicklung der verfügbaren Einkommen von 1990 bis 1998 erklärt, wurde aufgezeigt, dass das hohe Preisniveau im Binnenmarkt der Hauptfaktor für die Zunahme der sozialen Ungleichheiten in der Schweiz war. Eine Wachstumspolitik, die insbesondere auf Preissenkungen im Binnenmarkt ausgerichtet ist, wäre folglich das geeignetste Instrument, um soziale Ungleichheiten zu bekämpfen.

Wachstum und Umwelt

Die Meinung, ein anhaltendes Wachstum lasse sich mit der Berücksichtigung von Umweltanliegen nicht in Einklang bringen, ist in der Bevölkerung weit verbreitet. Dies trifft indessen nur begrenzt zu. Die Tabelle 1 enthält die Werte verschiedener Nachhaltigkeitsindikatoren in den Jahren 2000 und 2005 gemäss Einschätzung des Bundesamtes für Statistik (BFS). Die Situation in Bezug auf die Abfälle, die Gewässer- und Luftverschmutzung sowie die Waldfläche hat sich trotz eines starken Wachstums deutlich verbessert. Daraus geht hervor, dass eine Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und verschiedenen Formen von Umweltbelastung möglich ist. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Entkoppelung fortgesetzt werden kann, ist sehr hoch.

Die Umweltprobleme konzentrieren sich auf zwei Bereiche: die wachsende Mobilität,

Tabelle 1

Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz, 2000 und 2005

Ziele	Indikator	Masseinheit	2000	2005	Einschätzung des BFS ^a
Armut	Personen unter der Armutsschwelle	In %	9.1	8.5	+
Sicherheit	Gewaltdelikte	In Delikten pro 100 000 Einwohner	113.1	153.9	-
Mobilität	Intensität des Gütertransports	In tkm/Franken zu konstanten Preisen von 2000	0.059	0.061	-
Abfälle	Verarbeitete urbane Abfälle	In kg/Einwohner	360.7	327	+
Wasser	Phosphorgehalt in den Seen	In µg/Liter	54.4	45.1	+
Luft	Stickoxidkonzentration	In µg/m³	27.3	26.3	+
Klima	Treibhausgasemissionen	In Mio. Tonnen	51.7	53.6	=
Biodiversität	Ökologische Ausgleichsflächen	In % der Agrarfläche	8.6	9.1	+
Energie	Energieintensität	In KWh/Franken zu konstanten Preisen von 2000	0.57	0.55	=
Wald	Waldfläche	In % der Gesamtfläche	29.4	30.1	+
Bodennutzung	Genutzte Landwirtschaftsfläche	In Hektaren	1 072 492	1 065 118	-

a Der Nachhaltigkeitsindikator:
- entwickelt sich in die gewünschte Richtung (+);
- entwickelt sich nicht in die gewünschte Richtung (-);
- bleibt unverändert (=).

Quellen: Indikatoren Monet des BFS; Berechnungen Surchat / Die Volkswirtschaft

Hinweis: Um die Darstellung zu vereinfachen, ist bei einigen Indikatoren der Durchschnittswert angegeben.

Kasten 1

Bibliografie

- Borgmann C. und Raffelhüschen B., Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der Schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationen-Bilanzen 1995–2001, Strukturberichterstattung Nr. 25, SECO, Bern, 2004.
- Ecoplan, Auswirkungen der Klimaänderung auf die Schweizer Volkswirtschaft (nationale Einflüsse), Studie im Auftrag des BAFU, Bern, 2007.
- Enkvist P.-A., Nauclér T. und Rosander J., «A Cost Curve for Greenhouse Gas Reduction», The McKinsey Quarterly, 2007, Nr. 1, S. 35–45.
- Müller A., Marti M. und van Nieuwkoop R., Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz, Strukturberichterstattung Nr. 12, SECO, Bern, 2002.
- OECD, OECD Environmental Outlook to 2030, Paris, 2008. Französische Zusammenfassung unter: [www.oecd.org/dataoecd/29/12/40200611.pdf](http://dataoecd/29/12/40200611.pdf).

die auch mit einer Zersiedelung der Landschaft verbunden ist, und die Emission von Treibhausgasen, die langfristig beträchtlich gesenkt werden muss. Soweit die Bevölkerung Mobilität als Umweltbelastung – und damit als Problem – empfindet, ist der Einsatz der raumplanerischen Instrumente und eine gezielte Verteuerung der Verkehrs nötig. Die Treibhausgasemissionen betreffen die ganze Welt, und die Schweiz hat auf diese Entwicklung nur einen begrenzten Einfluss. Sie wird aber ihren Beitrag an die Bewältigung der globalen Herausforderung leisten müssen. Wie gross dieser Beitrag sein wird, ist offen. Gemäss Schätzungen der OECD müsste für eine Politik, welche den grössten umweltpolitischen Herausforderungen begegnet, im Jahr 2030 etwas mehr als 1% des weltweiten BIP aufgewendet werden. Die Rate des für andere Zwecke nutzbaren Trendwachstums müsste bis dann Jahr für Jahr um weniger als 0,1% pro Jahr tiefer angesetzt werden. Die heute beobachteten Wachstumsraten reichen folglich zur Bestreitung des Aufwandes aus, der zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Förderung von F&E im Bereich der Umwelttechno-

logien nötig ist. Auf Wachstum zu verzichten, ist demnach keine Lösung, zumal gerade in Zeiten schlechter Konjunktur die Akzeptanz in der Bevölkerung für Umwelthanliegen abnimmt.

Fazit

Eine Politik des Nullwachstums hätte schwer wiegende Konsequenzen. Angesichts der historischen Erfahrungen wäre mit grosser Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass es zu einem umfangreichen Exodus von Personen, Wissen und Unternehmen käme. Die sozialen Probleme der alternden Schweizer Bevölkerung würden wahrscheinlich unlösbar. Das wirtschaftliche Wachstum bleibt somit Garant für eine nachhaltige Entwicklung. Da Wirtschaftswachstum und Umweltanliegen nur bis zu einem gewissen Grad kompatibel sind, ist die Schweiz aber verpflichtet, ihren Beitrag zur Nachhaltigkeit unseres Planeten zu leisten. ■

Nationale Tagung für betriebliche Gesundheitsförderung 2008, Donnerstag, 19. Juni 2008, Universität Basel

«Gesundheitsförderung ist Chefsache!»

Ambitionierte Unternehmensziele lassen sich nur mit motivierten und leistungsfähigen Mitarbeitenden erreichen. Die zeitgemässe Personal- und Unternehmensführung integriert deshalb das Gesundheitsmanagement, denn mit nachhaltiger betrieblicher Gesundheitsförderung können gleich mehrere Vorteile für das Unternehmen als Ganzes geschaffen werden. Investitionen in Gesundheit und Wohlbefinden der Mitarbeitenden sind lohnend und zahlen sich fürs Unternehmen nachweislich aus.

Die nationale Tagung für betriebliche Gesundheitsförderung 2008 präsentiert den neusten Stand des Wissens in Sachen Gesundheitsmanagement. Mit Beispielen aus der Praxis vermittelt sie Möglichkeiten und Varianten der Förderung von Gesundheit und Motivation im Unternehmen. Die Tagung zeigt, dass Gesundheitsförderung Chefsache ist – und wie Chefs die Aufgabe kompetent und Erfolg versprechend angehen können.

Ziele der Tagung

Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten von Führungskräften bezüglich der Erhaltung und Förderung von Gesundheit am Arbeitsplatz aufzeigen. Die Art und Weise der Personal- und Unternehmensführung ist fast immer auch relevant für die Gesundheit der Mitarbeitenden. Inputs und Beispiele aus der Praxis zeigen die vielfältigen Möglichkeiten, Gesundheitsförderung in die «normale» Führungsarbeit zu integrieren. Umfassende betriebliche Gesundheitsförderung bedeutet letztlich, die eigenen Anliegen sowie diejenigen der Angestellten und des Unternehmens zu harmonisieren. Heute weiss man, dass sich Investitionen in die Gesundheit von Mitarbeitenden mittelfristig für Unternehmen auszahlen. Die BGF-Tagung vom 19. Juni 2008 präsentiert den neusten Stand des Wissens bezüglich Gesundheitsförderung und -management und zeigt, dass Gesundheitsförderung Chefsache ist.

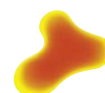
Patronat: Universität Basel | **Veranstalter:** Gesundheitsförderung Schweiz | Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) | **Tagungspartner:** Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ) der Universität Basel | Schweizerischer Verband für betriebliche Gesundheitsförderung (SVBGF) | Schweizerische Gesellschaft für Arbeits- und Organisationspsychologie (SGAOP) | Swiss Re | Suva | santésuisse | SWICA Gesundheitsorganisation | Visana Services AG | Xundheit Präventio | Helvetia Versicherungen | Trust Sympany | Bundesamt für Gesundheit (BAG) | Dachverband der Fachgesellschaften für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (suissepro) | Schweizerischer Gewerbeverband

www.gesundheitsfoerderung.ch/tagung



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO



Gesundheitsförderung Schweiz
Promotion Santé Suisse
Promozione Salute Svizzera

Schweizer Wachstumspolitik im Lichte der OECD-Empfehlungen

Seit 2005 bezeichnet die Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) in ihrer Publikation «Going for Growth» die Prioritäten, welche die einzelnen Mitgliedländer in ihrer Reformpolitik verfolgen sollten. Der nachfolgende Artikel macht deutlich, dass die wachstumspolitischen Vorhaben der laufenden Legislatur eine Antwort auf die von der OECD festgestellten Schwächen in der Schweizer Wirtschaft und Wirtschaftspolitik sind.

- 1 OECD (2008): Economic Policy Reforms: Going for Growth 2008, Paris.
2 OECD (2007): Economic Survey of Switzerland 2007, Paris.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen der OECD

Am 4. März 2008 stellte der Generalsekretär der OECD, Angel Gurría, die Publikation «Going for Growth 2008» vor.¹ Neben thematischen Studien enthält die jährliche Publikation jeweils Empfehlungen für jedes Mitgliedland, die bei den wirtschaftlichen Strukturereformen beachtet werden sollen. Bei der Schweiz liegt das Hauptgewicht der Empfehlungen der neusten Ausgabe auf den Produktmarktreformen; sie lauten wie folgt:

- Weitere Reduktion der Wettbewerbshindernisse in den Netzwerkindustrien;
- Abbau der Stützung der Agrarproduktion;
- Förderung der Vollzeitbeschäftigung der Frauen;
- Eliminierung der nicht-tarifären Handelshemmnisse;
- Bremsen der Kostensteigerung im Gesundheitswesen dank besserer Regulierung.

Ein etwas breiterer Ansatz wird in den *Länderexamen der OECD zu den nationalen Wirtschaftspolitiken* verfolgt.² Im neusten Bericht des Länderprüfungsausschusses zur Schweiz, der im November 2007 öffentlich vorgestellt wurde, nennt die OECD drei politische Herausforderungen, um die derzeitige Konjunkturerholung in eine dauerhafte Verbesserung des Wachstums überzuführen. Zur Förderung nach mehr Wettbewerb auf den Produktmärkten treten jene nach Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und einer besseren Integration der Migranten und ihrer Kinder, mit dem Ziel, das wirtschaftliche Potenzial der Zuwanderer noch besser auszuschöpfen. Die OECD motiviert die drei Forderungen wie folgt:

Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen

Zwar werde in den öffentlichen Haushalten ein Überschuss erwirtschaftet. Dennoch bleibe es notwendig, mittels Reformen im Sozialwesen das Wachstum der obligatorischen Sozialausgaben zu stoppen und zu einer hohen Arbeitsmarktbeteiligung beizutragen. Dazu müsse unter anderem die Ausgestaltung des Rentensystems an die demografische Alterung angepasst werden. Steuerreformen, mit denen Vollzugskosten reduziert und Verzerrungen gemildert werden, könnten gleichfalls zur

Stimulierung der Wirtschaftstätigkeit beitragen. Überleitend zur Produktmarktreform hält der Bericht des Länderprüfungsausschusses schliesslich fest, dass die gemeinsame Spitalfinanzierung durch Versicherer und Kantone ein Problem bleibe.

Mehr Wettbewerb auf den Produktmärkten

Der bislang von der Politik gesetzte Rechtsrahmen könne – so die OECD – nicht gewährleisten, dass neue Marktteilnehmer in den Netzwerkindustrien keine Diskriminierungen gegenüber den historischen Betreibern der Infrastrukturen erfahren. Für eine bessere Durchsetzung der allgemeinen und branchenspezifischen Wettbewerbsgesetzgebung sollten deshalb die Regulierungsbehörden mit mehr Ressourcen und Befugnissen ausgestattet sowie ihre Unabhängigkeit besser sichergestellt werden. Im Landwirtschaftssektor seien die verbleibenden produktionsbezogenen Stützungsmaßnahmen und die im Bodenrecht gründenden Hindernisse für die strukturelle Anpassung zu beseitigen.

Arbeitsmarktliche Integration der Einwanderer

Zwar anerkennt die OECD, dass die meisten Immigranten in der Schweiz gut im Arbeitsmarkt integriert seien, vermerkt aber auch, dass Ausländer bezüglich Arbeitslosigkeit und Löhne weniger gut abschneiden würden als Schweizer und dass der Schulerfolg von Kindern mit Migrationshintergrund verbessert werden könne – so etwa durch den offeneren Zugang zu Vorschulernziehung und familienexterner Kinderbetreuung sowie durch weniger selektive Schulsysteme. Solche Reformen würden die Auswirkungen des sozioökonomischen Hintergrundes auf die Ausbildungsergebnisse aller Kinder reduzieren.

Die Schweiz kann diese Empfehlungen akzeptieren – nicht nur, weil sie sich auf einen faktengestützten länderübergreifenden Vergleich abstützen, sondern auch, weil sie mit den wirtschaftspolitischen Prioritäten der angelaufenen Legislatur übereinstimmen.

Sechs Handlungsfelder der Schweizer Wachstumspolitik

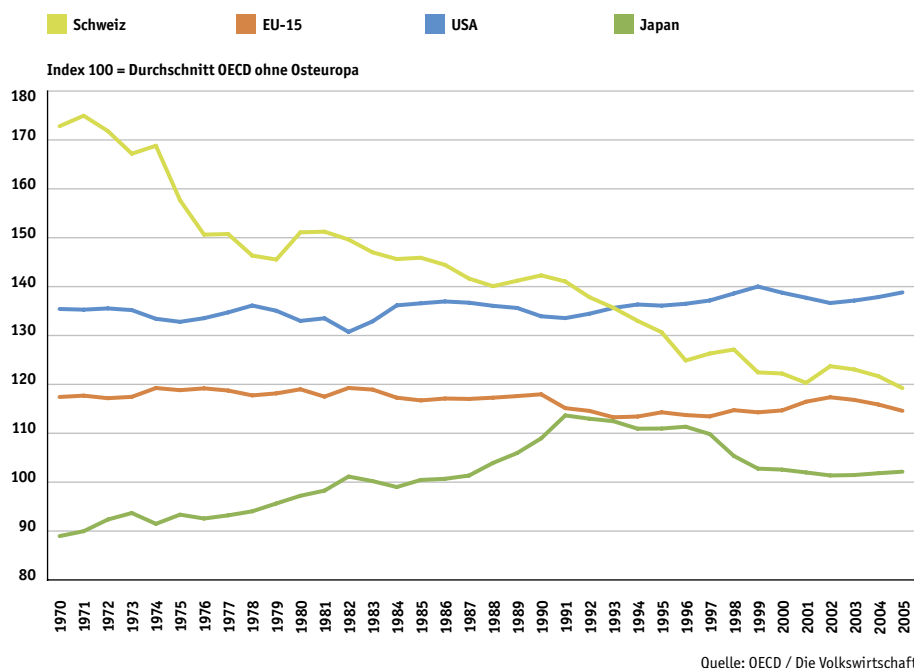
Die Wachstumspolitik des Bundes wurde 2002 durch den Wachstumsbericht des EVD lanciert. Die zuerst 17 und später auf 19 erwei-



Dr. Peter Balastèr
Leiter Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Grafik 1

Entwicklung des BIP pro Einwohner in Kaufkraftparitäten, 1970–2005



terten Massnahmen des 2004 vorgestellten Wachstumspakets des Bundesrates wurden konzeptionell sechs wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern zugeordnet. Diese Gliederung hat sich bewährt und soll auch in der angelaufenen Legislatur beibehalten werden. Dies geschieht unter paarweiser Zusammenfassung der sechs Themen (*kursiv*):

- *Wettbewerb im Binnenmarkt und internationale Öffnung* sollen zu einem attraktiven Preisniveau in der Schweiz führen.
- Die *Optimierung des Staatshaushaltes* und ein die Initiative fördernder *Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten* sollen den Wirtschaftsstandort Schweiz weiter aufwerten.
- Ein *integrativer Arbeitsmarkt* und ein *Bildungssystem, das internationalen Quervergleichen standhält*, sollen gewährleisten, dass es sich weiterhin auszahlt, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit zu suchen.

In diese sechs Handlungsfelder reihen sich die Massnahmen, die auf die Empfehlungen der OECD antworten, problemlos ein.

Wettbewerb im Binnenmarkt und internationale Öffnung

Gemäss der vom Bundesrat am 23. Januar 2008 verabschiedeten Legislaturplanung soll der Wettbewerb u.a durch vermehrte Importkonkurrenz gestärkt werden. Die zentrale Massnahme hierzu ist die Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse, mit der von der OECD angesprochenen

Empfehlung, die nicht-tarifären Handelshemmnisse abzubauen. Der Artikel von *Reiner Eichenberger* auf Seite 18ff in diesem Heft begründet, warum Öffnung für Importe gerade in kleinen und reichen Volkswirtschaften einen zentralen Beitrag an die Förderung des individuellen Wohlstands leistet.

Die Schweiz soll aber auch durch Exporte von den Vorzügen der internationalen Arbeitsteilung profitieren. Dazu muss innenpolitisch Handlungsspielraum gewonnen werden. Empfohlen wird die Weiterführung der Agrarreform bei gleichzeitiger Erschliessung des nicht-diskriminatorischen Marktzugangs zur EU, dem wichtigsten Absatzmarkt für Agrarerzeugnisse. Die Erfahrungen Österreichs im Agrarhandel nach dem EU-Beitritt zeigen, dass der zu erwartenden Importzunahme eine noch höhere Exportzunahme gegenüberstehen kann.

Optimierung des Staatshaushalts und Rechtsrahmen für unternehmerische Aktivitäten

Die Ausgaben für den Sozialschutz der Schweiz betragen knapp 30% des Bruttoinlandsproduktes. Damit liegt die Schweiz gemäss der Datenbank von Eurostat (Daten 2004) europaweit auf dem vierten Rang – hinter Schweden, Frankreich und Dänemark, aber knapp vor Deutschland, Belgien, Österreich und den Niederlanden, die alle über dem Mittel der EU-15 liegen. Der in diesen Zahlen ersichtliche Ausbau des Sozialstaates blieb nicht ohne Folgen für die öffentlichen Haushalte. Mittelbar ist auch das Wachstum betroffen, selbst wenn man die in der Schweiz für das Wachstum günstige Finanzierungsstruktur des Sozialbudgets und des Staatshaushalts in Rechnung stellt. In den kommenden Jahren wird es deshalb darum gehen, die Nachhaltigkeit bei der Finanzierung der Sozialwerke wiederkehrend und systematisch zu überprüfen. In den entsprechenden Berichten sollen die Leistungsversprechen erfasst und mittels Entwicklungsszenarien Handlungsalternativen evaluiert werden. Die Budgetanteile sollen mittels Aufgabenüberprüfung so gesteuert werden, dass sie auch mittelfristig den politischen Prioritäten entsprechen, wozu die Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsdynamik zählt.

Als Standortfaktor ist zwar die Kontrolle der Abgabenbelastung wichtig, aber auch ein angemessener Ausbaugrad der Infrastrukturen. Der Ausbau der Netze ist deshalb fortzusetzen, entsprechend der in Ausarbeitung begriffenen Infrastrukturstrategie. Fortzusetzen ist aber auch die den Empfehlungen der OECD folgende Reform der Sektorregulierungen. In dieser Legislatur soll insbesondere der Postmarkt der Konkurrenz zu fairen Bedingungen geöffnet werden.

Kasten 1

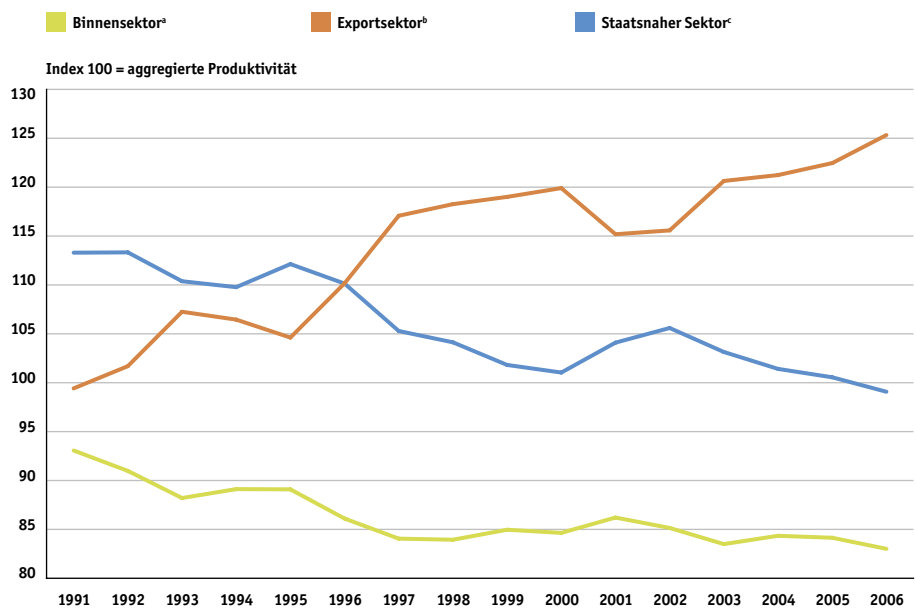
Schweiz fällt im Pro-Kopf-Einkommen zurück

Die Schweiz liegt beim Pro-Kopf-Einkommen nicht mehr weit voraus. Auf kaufkraftbereinigter Basis wird sie in absehbarer Zeit ins Mittel der EU-15 zurückfallen (siehe *Grafik 1*). Die Konvergenz der Volkseinkommen unter den entwickelten Staaten ist aber keine Zwangsläufigkeit, wie das Beispiel der USA zeigt. Umgekehrt konnte Japan, das wie die Schweiz ein hohes Preisniveau auf einem relativ stark abgeschotteten Binnenmarkt kennt, das Niveau zuletzt nicht mehr steigern.

Grafik 2

Entwicklung der relativen Sektorproduktivität, 1991–2006

Nominal, in Vollzeitäquivalenten



a Landwirtschaft, Rohstoffwirtschaft, Bauwirtschaft, Vertrieb, Strassen- und Lufttransporte, unternehmensbezogene und persönliche Dienstleistungen.

b Industrie, Tourismus, Finanzsektor, Versicherungen.

c Wasser- und Elektrizitätsverteilung, Gesundheitswesen, Verwaltung und Unterricht, Netzwerkindustrien, Umwelt.

Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

Aus Wachstumssicht kommt es nicht nur auf den Leistungsstaat an, sondern auch auf den Rechtsrahmen, den die Politik für unternehmerische Aktivitäten setzt. Nach einlässlichen Diskussionen zur «Corporate Governance» in der abgelaufenen Legislatur (vgl. die im Parlament noch hängige Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts) ist in dieser Legislatur von einer Überprüfung der Konkursregeln ein Plus an unternehmerischer Initiative zu erhoffen, neben einer Besserstellung der Gläubiger durch früher eingeleitete und rascher abgewinkelte Verfahren, die zu einer höheren Liquidationsdividende führen.

Integrativer Arbeitsmarkt und hoch stehendes Bildungssystem

Wachstumspolitik soll nicht nur im Interesse des konsumierenden Haushalts und des produzierenden Unternehmens erfolgen, sondern auch die beruflichen Entfaltungsmöglichkeiten des einzelnen Erwerbstätigen stärken. Erfolgsversprechende Basis dazu ist ein integrativer Arbeitsmarkt – *direkt*, indem Arbeitsmarktflexibilität die Arbeitslosigkeit tief hält, sowie *indirekt*, indem ein integrativer Arbeitsmarkt die Sozialbudgets entlastet und so Lohnabzüge begrenzt und die Arbeitsanreize hoch hält.

Eine Interdependenz unter den Erwerbstätigen ergibt sich indes nicht nur über die Sozialwerke und deren Finanzierung, sondern auch direkt am Arbeitsplatz. In einer sich globalisierenden Welt wird es immer wichtiger, in einem Team zu arbeiten, das

sich international zusammensetzt und in das man nach Möglichkeit seine eigenen Auslandserfahrungen mit einbringen kann. Dies wird mit der Fortführung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU erreicht.

Internationale Öffnung kann die Löhne weniger qualifizierter Beschäftigter unter Druck setzen. Dies kann über den Handel von Gütern und Dienstleistungen (Spielzeug aus China, Auslandsferien) oder durch Migration von Produktionsfaktoren geschehen (Direktinvestitionen im Ausland, Arbeitskräftezufluss). Erfolgt eine regelmässige Höherqualifizierung der Erwerbsbevölkerung in ihrem Durchschnitt, wird diese Gefahr begrenzt. Bei Höherqualifizierung überwiegen die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung für die meisten Bevölkerungskreise. Ein bildungspolitischer Akzent ist deshalb auf Universitätsstufe zu legen: In der Schweiz liegt die Beschulungsquote auf diesem Niveau noch vergleichsweise tief. Die Quote ist indes in raschem Wachstum begriffen, was den finanziellen Mittelbedarf erhöht. Gleichzeitig kann die Effizienz des Mitteleinsatzes durch eine neu strukturierte Hochschullandschaft noch gesteigert werden.

Einbezug der Kantone

Ob dieser bildungspolitischen Prioritäten des Bundes soll die Empfehlung der OECD nicht vergessen werden, wonach der Schulerfolg von Kindern mit Migrationshintergrund im Ausbildungssystem durch Zugang zu Vorschulerziehung und familienexterner Kinderbetreuung gesteigert werden kann. Anders als auf der tertiären Bildungsstufe fallen diese Aufgaben überwiegend oder gar ausschliesslich in den Kompetenzbereich der Kantone. Mit dem Schulkonkordat HarmoS haben die Kantone bereits zweckgerichtete Schritte eingeleitet.

Mit dem Hinweis auf die bildungspolitischen Vorhaben der Kantone ist auch gesagt, dass sich die Wachstumspolitik nicht auf Massnahmen beschränken sollte, die der Bund im Rahmen der Legislaturplanung treffen will. Wesentliche wachstumspolitische Beiträge können in ihren Kompetenzbereichen auch die Kantone leisten. Beginnend mit der fiskalischen Standortattraktivität sind neben der Bildung auch das Leistungsangebot kantonaler und kommunaler (Versorgungs-) Unternehmen oder der Rechtsrahmen für Bauvorhaben als wachstumspolitische Aktionsfelder zu nennen.

Kasten 2

Produktivitätssteigerung im Exportsektor

Der Exportsektor hat seine Produktivität in erstaunlichem Masse gesteigert, wie der Vergleich der Sektoren in Grafik 2 zeigt. Der Druck einer globalisierungsbedingt intensivierte Konkurrenz zwingt die exportierenden Unternehmen dazu, ihre Leistungsfähigkeit ständig zu verbessern. Auf der anderen Seite zeigt der (private) Binnensektor verglichen mit dem Durchschnitt eine Stagnation oder gar einen Rückgang der realen Produktivität in Vollzeitäquivalenten. Der staatsnahe Sektor zeigt eine parallele Entwicklung auf tieferem Niveau. Da hier die Messung aus buchhaltungstechnischen Gründen vor allem das Lohnniveau abbildet, kann daraus nicht die Produktivität pro Arbeitnehmenden abgeleitet werden.

Produktivität als Schlüsselfaktor der Wachstumspolitik

Ein höheres Wohlstandswachstum kann nur erreicht werden, wenn das im gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess eingesetzte Arbeitsvolumen und die Produktivität gesteigert werden. Da das Arbeitsvolumen nicht beliebig erhöht werden kann, kommt dem Produktivitätswachstum eine Schlüsselrolle zu. Eine zielführende Wachstumspolitik muss daher der Steigerung der Arbeitsproduktivität höchste Aufmerksamkeit schenken. Nach einer einleitenden Klärung der wichtigsten Begriffe wird im nachfolgenden Artikel das Produktivitätswachstum der Schweiz seit 1950 im internationalen Vergleich betrachtet. Abschliessend werden davon einige wirtschaftspolitische Folgerungen abgeleitet.

Produktivitätssteigerungen sind langfristig die einzige Möglichkeit, um die Wohlfahrt – sprich: das Pro-Kopf-Einkommen eines Landes – zu erhöhen. So gesehen sind Produktivitätssteigerungen der Schlüssel zu wirtschaftlichem Erfolg und Prosperität. Bereits eine kleine Verlangsamung des Produktivitätswachstums kann sich über längere Zeiträume zu grossen Differenzen im Wohlstandsniveau kumulieren.¹

Arbeitsproduktivität als gängiges Mass

Das Konzept der Produktivität bildet das Verhältnis von Inputs zu Outputs ab. Grundsätzlich werden zwei Klassen von Produktivitätsmassen unterschieden:

- die *totalen Produktivitätsmasse*, die eine Beziehung zwischen mehreren Inputs und einem Output herstellen;
- die *partiellen Produktivitätsmasse*, bei welchen nur ein Input zum Output in Beziehung gesetzt wird.

Das aufgrund der üblichen Datenverfügbarkeit meistverwendete und gleichzeitig einfachste Mass ist die *Arbeitsproduktivität*, welche die Wertschöpfung – in der Regel das Bruttoinlandprodukt (BIP) oder auch die sektorale Wertschöpfung – zum Arbeitseinsatz (in Stunden oder Anzahl der Erwerbstätigen) in Beziehung setzt. Die Arbeitsproduktivität ist ein partielles Mass, da es von allen übrigen Input-Faktoren (Sachkapital, Humankapital, technischer Fortschritt usw.), welche die Gesamtproduktivität beeinflussen, nur den Beitrag des Arbeitseinsatzes explizit ausweist.

Das heisst aber nicht, dass der Einfluss der übrigen Input-Faktoren für die Arbeitspro-

duktivität keine Rolle spielt. Es heisst nur, dass der Einfluss dieser übrigen Faktoren nicht explizit isoliert werden kann. Die Wachstumsbeiträge der übrigen Faktoren zum Produktivitätswachstum können also nicht separat dargestellt werden. Während die Arbeitsintensität die Arbeitsproduktivität selbstverständlich beeinflusst, kommt es ebenso darauf an, mit wie viel Kapital beispielsweise die Arbeitskräfte ausgestattet sind. Je kapitalintensiver die Produktion, je höher das eingesetzte Humankapital, je effizienter der Produktionsprozess organisiert und je höher der technische Fortschritt, umso höher wird die Arbeitsproduktivität sein.²

Die Schweiz im internationalen Vergleich

Zunächst ist es sinnvoll, die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz in den Kontext des vergangenen halben Jahrhunderts (siehe *Grafik 1*) sowie im Vergleich mit der EU-15 und den USA zu stellen (siehe *Tabelle 1*). Im Folgenden werden die drei Zeitabschnitte 1950–1973, 1973–1995 und 1995–2006 hinsichtlich der Entwicklung von Produktivität und Pro-Kopf-Einkommen dargestellt. Die Periodisierung ergibt sich anhand der Entwicklung in den USA. Das Jahr 1973 dürfte unbestritten als Wendepunkt für fast alle entwickelten Volkswirtschaften gelten. 1995 ist demgegenüber vor allem für die USA bedeutsam und markiert dort den Übergang zu einem wieder höheren Produktivitätswachstum.³

In der Tendenz scheint die Schweiz in jüngster Zeit eine ähnliche Entwicklung wie die USA durchzumachen, allerdings auf deutlich tieferem Niveau. Während sich das durchschnittliche jährliche Produktivitätswachstum (gemessen als BIP pro Arbeitsstunde) in den USA zwischen 1973 und 1995 von 1,2% auf 2,3% seit 1995 beschleunigt hat, nahm es in der Schweiz von 0,4% auf 1,0% zu. In beiden Ländern entspricht dies ungefähr einer Verdoppelung. Eine gegensätzliche Entwicklung zeigt die EU-15, deren Produktivitätswachstum sich in dieser Phase von 2,4% auf 1,5% verlangsamt hat.⁴

Das goldene Zeitalter der Nachkriegszeit

Die Nachkriegszeit bis 1973 war von einem hohen Wachstum des BIP, der Produktivität

1 Gemäss der «72er-Regel» dauert es bei einem Produktivitätswachstum von 3% 24 Jahre, bei 2% 36 Jahre und bei 1% 72 Jahre, bis sich das Einkommen verdoppelt.

2 Zur Messung der Arbeitsproduktivität siehe OECD (2002).

3 A priori spricht nichts gegen ein Benchmarking der Schweiz zu den USA als technologisch führende Nation, da offene Märkte zur Adoption der führenden Technologien auch in der Schweiz führen sollte.

4 Zur Diskussion der Hintergründe dieser Entwicklungen siehe bspw. Van Ark et al. (2008).



Dr. Boris Zürcher
Chefökonom und Mitglied
der Geschäftsleitung,
Avenir Suisse, Zürich

und des Pro-Kopf-Einkommens charakterisiert. Vor allem die europäischen Volkswirtschaften – und mit diesen auch die Schweiz – starteten einen intensiven Aufholprozess gegenüber den USA, der auf einer Imitation von im Ausland entwickelten Technologien, einer hohen Sparneigung sowie wachstumsfördernden Institutionen basierte.⁵ Die Schweiz stieg dabei mit dem Vorteil eines praktisch unversehrten Kapitalstockes in die Nachkriegszeit. Nicht zuletzt deswegen lag das Wohlstandsniveau bis in die Achtzigerjahre über jenem der USA. Auch wenn die Stundenproduktivität zu Beginn der Fünfzigerjahre noch rund 20% hinter dem US-Niveau zurücklag, gelang es der Schweiz bis Mitte der Siebzigerjahre, mit den USA gleichzuziehen (siehe *Grafik 2*).

Dieses «goldene Zeitalter» beruhte auf einem extensiven Wachstum mit hohem Faktoreinsatz von Arbeit und Kapital. In der Schweiz zeigt sich dies etwa am Wachstumsbeitrag der ausländischen Bevölkerung an der Wohnbevölkerung (siehe *Tabelle 2*)⁶. Fast die Hälfte des Zuwachses war auf die Zuwanderung zurückzuführen. Die gesamtwirtschaftliche Bruttoinvestitionsquote belief sich auf durchschnittlich über 30%. Diese rasante Wachstumsphase kam jedoch im Gefolge des

Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems sowie der zwei aufeinander folgenden Ölpreisschocks im Laufe der Siebzigerjahre zum Erlahmen.

Wachstumsabschwächung nach 1973

Die nach 1973 einsetzende Wachstumsabschwächung war für die europäischen Volkswirtschaften und für die Schweiz ausgeprägter als für die USA. In den USA fiel das Wachstum des BIP von durchschnittlich 3,9% auf 2,8%, während es sich in der EU-15 und der Schweiz von 5,5% auf 2,0% beziehungsweise von 4,4% auf noch 1,0% verlangsamte. Das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens glich sich hingegen zwischen der EU-15 und den USA an. In der Schweiz fiel das Wachstum des BIP pro Kopf der Bevölkerung dramatisch von 3,0% auf 0,6% jährlich. Das Produktivitätswachstum der EU-15 lag nach 1973 um über einen Prozentpunkt höher als in den USA und um zwei Prozentpunkte über jenem in der Schweiz.

In die Zeit von 1973 bis 1995 fallen für die Schweiz zwei bedeutende Abschwungphasen. Während der *Rezession Mitte der Siebzigerjahre* brach das reale BIP-Wachstum um nahezu 7% ein. Vom Ausmass des Abschwungs war die Schweiz unter den OECD-Ländern damit weitaus am stärksten betroffen. In *Tabelle 2* manifestiert sich dieser Abschwung durch einen jährlichen negativen Wachstumsbeitrag von 0,9% der Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen und durch einen negativen Wachstumsbeitrag von jährlich 0,4% der Erwerbstätigenquote über die ganze Dekade, was überwiegend auf die Rückwanderung der ausländischen Arbeitskräfte zurückzuführen war.

In der *Wachstumsstagnation der Neunzigerjahre* waren ausländische Arbeitskräfte überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Deren Beitrag zum BIP-Wachstum ist deshalb zwischen 1990 und 2000 aufgrund der stark gesunkenen Erwerbstätigenquote negativ. Dasselbe gilt für den Beitrag der Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen.

Die zwischen diesen beiden Ereignissen liegenden Achtzigerjahre weisen mit jährlich durchschnittlich 0,3% ein unterdurchschnittliches Produktivitätswachstum auf. Kompensiert wurde dieses durch einen hohen Wachstumsbeitrag der Erwerbstätigenquote, hauptsächlich als Folge der Erschliessung des Erwerbspotenzials der Frauen und der hohen Zuwanderung (Wachstum in der Breite). Das tiefe Produktivitätswachstum sowie der schleppende Strukturwandel zögerten den notwendigen Anpassungsbedarf hinaus. Gleichzeitig verlor die Schweiz auch gegenüber den USA laufend an Boden. Ausgelöst schliesslich durch ein Bündel von Ereignissen – zu nennen sind etwa der Anfang der Neun-

5 Vgl. Eichengreen (2007).

6 Die Zahlen in Tabelle 1 und Tabelle 2 sind nur der Tendenz nach vergleichbar. Während die Wachstumsraten in Tabelle 1 auf Basis kaufkraftbereinigter und international vergleichbarer Zahlen ermittelt wurden, beruhen die Wachstumsraten in Tabelle 2 auf Zahlen der nationalen Statistiken des Bundesamtes für Statistik. Die unterschiedlichen Definitionen des Arbeitsvolumens haben zur Folge, dass insbesondere die Produktivitätszahlen in Tabelle 1 unterschätzt sein dürften.

Kasten 1

Berechnung der Wachstumsbeiträge an das BIP- und Pro-Kopf-Einkommenswachstum

Die Wachstumsbeiträge in Tabelle 2 beruhen auf der folgenden tautologischen Zerlegung:

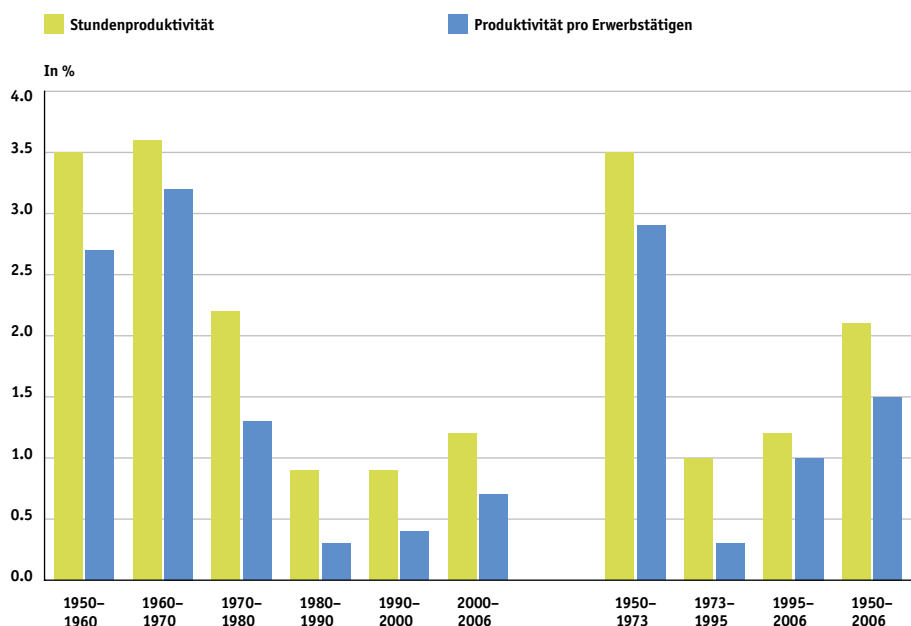
$$\begin{aligned} \Delta(\text{BIP}) &= \Delta(\text{Pop}) + \Delta(\text{BIP}/\text{Pop}) \\ (1) &= (2) + (3) \\ \Delta(\text{BIP}/\text{Pop}) &= \Delta(\text{BIP}/h) + \Delta(h/\text{ET}) + \Delta(\text{ET}/\text{EWF}) + \Delta(\text{EWF}/\text{Pop}) \\ (3) &= (4a) + (4b) + (6) + (7) \\ &= \Delta(\text{BIP}/\text{ET}) + \Delta(\text{ET}/\text{EWF}) + \Delta(\text{EWF}/\text{Pop}) \\ &= (5) + (6) + (7) \end{aligned}$$

$\Delta(\text{BIP})$	Wachstum des BIP
$\Delta(\text{Pop})$	Wachstum der Wohnbevölkerung
$\Delta(\text{BIP}/\text{Pop})$	Wachstum des BIP pro Kopf der Bevölkerung
$\Delta(\text{BIP}/h)$	Wachstum der Stundenproduktivität
$\Delta(h/\text{ET})$	Wachstum des Arbeitsvolumens pro Erwerbstätigen (ET)
$\Delta(\text{BIP}/\text{ET})$	Wachstum der Arbeitsproduktivität pro Erwerbstätigen
$\Delta(\text{ET}/\text{EWF})$	Wachstum der Erwerbstätigenquote mit EWF der Zahl der Erwerbsfähigen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren
$\Delta(\text{EWF}/\text{Pop})$	Wachstum der Erwerbsfähigenquote

Das BIP-Wachstum wird durch das Wachstum der Wohnbevölkerung und das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens bestimmt. Letzteres wiederum wird durch die Zunahme der Arbeitsproduktivität und die Zunahme des Arbeitseinsatzes bestimmt. Der Arbeitseinsatz ist weiter aufgeteilt auf das Wachstum der Erwerbstätigenquote, also dem Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen an den Erwerbsfähigen (Erwerbstätigeneffekt), sowie der Erwerbsfähigenquote, also dem Anteil der Zahl Erwerbsfähiger im Alter zwischen 15 und 64 Jahren an der Wohnbevölkerung (Demografieeffekt). In Tabelle 2 sind einerseits die Terme (6) und (7) zum Wachstumsbeitrag des Arbeitseinsatzes an das BIP pro Kopf der Bevölkerung (8) und andererseits der Term (8) mit dem Bevölkerungswachstum (2) zum Wachstumsbeitrag des Arbeitseinsatzes an das BIP-Wachstum zusammengefasst.

Grafik 1

Jährliches durchschnittliches Wachstum der Stundenproduktivität und der Produktivität pro Erwerbstätigen in der Schweiz, 1950–2006



Anmerkung: Erläuterungen siehe Anmerkungen zu Tabelle 2.

Quelle: Zürcher; BFS; SECO; OECD / Die Volkswirtschaft

Tabelle 1

Jährliche durchschnittliche Wachstumsraten des BIP, des BIP pro Kopf der Bevölkerung und der Stundenproduktivität (kaufkraftbereinigt) in den USA, der EU-15 und der Schweiz, 1950–2006

In %	1950–1973	1973–1995	1995–2006
BIP			
USA	3.9	2.8	3.2
EU-15	5.5	2.0	2.3
CH	4.4	1.0	1.7
BIP pro Kopf			
USA	2.4	1.8	2.2
EU-15	4.7	1.7	2.1
CH	3.0	0.6	1.2
BIP pro Stunde			
USA	2.5	1.2	2.3
EU-15	5.3	2.4	1.5
CH	2.7	0.4	1.0

Quelle: Zürcher; Groningen Growth and Development Center (2007) / Die Volkswirtschaft

zigerjahre einsetzende weltwirtschaftliche Abschwung, die Immobilienkrise in der Schweiz und das Nein zum EWR – verfiel die Schweiz zu Beginn der Neunzigerjahre in eine Phase des praktischen Nullwachstums, die bis Anfang 1997 andauerte.

Gemäss *Tabelle 2* belief sich über den Zeitraum von 1973 bis 1995 das jährliche Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens auf 0,7%. Nur gerade 0,3% davon sind Produktivitätsfortschritten zuzuschreiben. Die übrigen 0,4% sind auf eine gestiegene Erwerbstätigen- und Erwerbsfähigenquote – also einen höheren Arbeitseinsatz – zurückzuführen.

Zwischen 1995 und 2006 schliesslich lag das Produktivitätswachstum bei rund 1,0% und das Wachstum der Stundenproduktivität sogar bei 1,2%. Vom Arbeitseinsatz – also der Erwerbstätigen- und der Erwerbsfähigenquote – kamen kaum signifikante Wachstumsimpulse. Der Produktivitätsrückstand auf die USA belief sich 2006 auf rund 15%. Betrachtet man allein die Periode von 2000 bis 2006, kann jedoch festgestellt werden, dass die ausländischen Arbeitskräfte mit einem halben Prozentpunkt einen überdurchschnittlich hohen Beitrag zum BIP-Wachstum geleistet haben. Dieses Ergebnis deckt sich mit einer ähnlichen Analyse der OECD (2007), die für den Zeitraum zwischen 1982 und 2005 einen Wachstumsbeitrag der ausländischen Erwerbstätigen von ebenfalls einem halben Prozentpunkt berechnet hat. Zu diesem erfreulichen Ergebnis dürfte nicht zuletzt das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU beigetragen haben, welches zudem einen bedeutend günstigeren Qualifikationsmix der Zugewanderten mit sich bringt als in früheren Phasen hoher Zuwanderung.

Wirtschaftspolitische Folgerungen

Die beiden wichtigsten Komponenten des Pro-Kopf-Einkommenswachstums sind der Arbeitseinsatz und die Arbeitsproduktivität. Selbstverständlich ist es daher auch wichtig, den gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinsatz zu halten und wenn immer möglich zu steigern. In *Bodmer (2007)* werden dazu Reformen vorgeschlagen, die vor allem auf eine *Eliminierung von Fehlanreizen* seitens des Arbeitsangebotes abzielen. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass der rasante Ausbau des Sozialstaates während der Neunzigerjahre zu einer Erhöhung der Opportunitätskosten der Arbeit geführt hat, mit der Folge, dass sich eine lukrative Erwerbstätigkeit oft gar nicht mehr lohnt. Reformansätze sind auch bezüglich der Altersvorsorge notwendig. So ist beispielsweise in der zweiten Säule der Umwandlungssatz zu hoch, was eine massive Umverteilung von den Prämienzahlern zu den Rentnern zur

Tabelle 2

Wachstumsbeiträge zum BIP und zum BIP pro Kopf der Bevölkerung in der Schweiz, 1950–2006

(Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten in %)

	1950– 1960	1960– 1970	1970– 1980	1980– 1990	1990– 2000	2000– 2006	1950– 2006	1950– 1973	1973– 1995	1995– 2006
(1) BIP-Wachstum	4.4	4.6	1.4	2.2	1.1	1.6	2.6	4.4	1.2	1.8
(2) Bevölkerungswachstum	1.3	1.4	0.2	0.6	0.6	0.7	0.8	1.3	0.5	0.6
davon Schweizer	0.8	0.6	0.4	0.3	0.2	0.4	0.5	0.7	0.3	0.3
Ausländer	0.5	0.8	–0.1	0.3	0.4	0.3	0.4	0.6	0.2	0.3
(3) BIP pro Kopf der Bevölkerung	3.1	3.2	1.1	1.6	0.4	0.9	1.8	3.1	0.7	1.2
(4a) Stundenproduktivität (BIP/h)	3.5	3.6	2.2	0.9	0.9 ^a	1.2 ^b	2.1 ^b	3.5	1.0	1.2 ^b
(4b) Stunden pro Erwerbstätigen (h/ET)	–0.8	–0.4	–0.9	–0.6	–0.5 ^a	–0.5 ^b	–0.6 ^b	–0.6	–0.7	–0.2 ^b
davon Schweizer	–	–	–	–	–0.0 ^a	–0.2 ^b	–	–	–	–0.2 ^b
Ausländer	–	–	–	–	–0.4 ^a	–0.3 ^b	–	–	–	–0.1 ^b
(5) Arbeitsproduktivität (BIP/ET)	2.7	3.2	1.3	0.3	0.4	0.7	1.5	2.9	0.3	1.0
(6) Erwerbstätigenquote (ET/EWF)	0.5	0.2	–0.4	1.0	0.2	0.0	0.2	0.4	0.2	0.1
davon Schweizer	–	–	–0.2	1.1	0.5	–0.1	–	–	0.3	0.2
Ausländer	–	–	–0.2	–0.1	–0.4	0.1	–	–	–0.2	–0.0
(7) Erwerbsfähigenquote (EWF/Pop)	–0.1	–0.2	0.3	0.2	–0.1	0.2	0.0	–0.1	0.2	0.1
davon Schweizer	–	–	0.3	0.1	–0.1	0.0	–	–	0.1	0.1
Ausländer	–	–	0.0	0.1	0.0	0.1	–	–	0.1	0.0
(8) Wachstumsbeitrag des Arbeitseinsatzes an das Wachstum des BIP pro Kopf (6) + (7)	0.4	0.0	–0.2	1.2	0.0	0.2	0.3	0.2	0.4	0.2
davon Schweizer	–	–	0.0	1.2	0.4	–0.1	–	–	0.4	0.3
Ausländer	–	–	–0.2	0.1	–0.4	0.2	–	–	0.0	–0.0
(9) Wachstumsbeitrag des Arbeitseinsatzes an das Wachstum des BIP (8) + (2)	1.6	1.5	0.1	1.9	0.7	0.9	1.1	1.5	0.9	0.8
davon Schweizer	–	–	0.4	1.5	0.6	0.3	–	–	0.7	0.6
Ausländer	–	–	–0.3	0.4	0.0	0.5	–	–	0.2	0.3

a Ab 1991.

b Bis 2005.

Quelle: Zürcher; BFS; SECO; OECD / Die Volkswirtschaft

Anmerkungen: ET = Erwerbstätige nach ETS; EWF = Erwerbsfähige im Alter von 15 bis 64 Jahren; Pop = Ständige Wohnbevölkerung; h = Arbeitsvolumen in Stunden (1950–1991: OECD, 1991–2006: SAKE). BIP real (1980–2006: SECO; 1950–1980: OECD). Berechnungsgrundlage siehe Kasten 1.

Folge hat. Generell muss bei der Altersvorsorge – also auch bei der AHV – versicherungsmathematisch korrekt vorgegangen werden. Ausserdem ist gerade angesichts der zu erwartenden demografischen Entwicklung der anhaltende Trend zur subventionierten Frühverrentung zu brechen. Schliesslich sind Massnahmen notwendig, die eine bessere Ausschöpfung des Erwerbspotenzials der Frauen erlauben. Hier ist jedoch nicht so sehr der Staat gefordert als vielmehr die einzelnen Unternehmen.

Bezüglich der Massnahmen zur Erhöhung des Arbeitseinsatzes darf man sich aber keinen Illusionen hingeben, was die quantitativen Auswirkungen betrifft. Eine rein quantitative Steigerung des Arbeitsinputs wird stets von einem abnehmenden Grenzertrag begleitet sein. Letztlich kommt es in einer zunehmend wissensbasierten und auf hoher Innovationsleistung beruhenden Wirtschaft darauf an, wie der *Arbeitseinsatz produktiver* gemacht werden kann. Gerade mit Blick auf das relative Produktivitätsniveau und das immer noch unterdurchschnittliche Produktivitätswachstum müssen wirtschaftspolitische Massnahmen daher prioritär bei einer Steigerung der Produktivität ansetzen.

Unbegründete Angst vor Arbeitsplatzverlusten

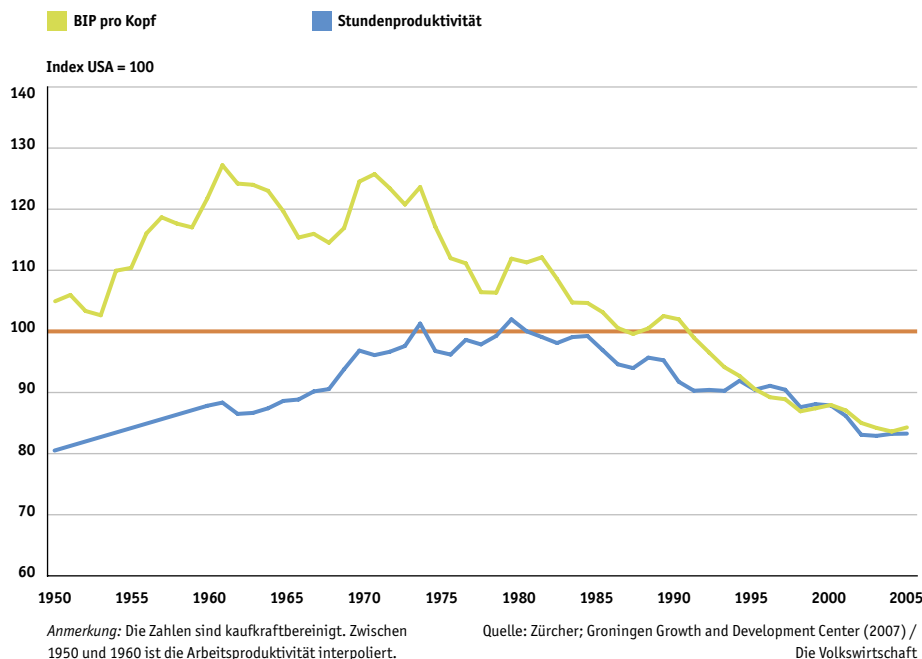
Oft wird argumentiert, dass Produktivitätssteigerungen einem Beschäftigungswachstum entgegenlaufen, mithin aufgrund hoher Produktivitätsfortschritte weniger Arbeit notwendig sei und so nur die Arbeitslosigkeit zunehme. Dieses Argument wurde u.a. von *Rifkin (1995)* prominent vertreten. Dem widerspricht etwa die jüngste Entwicklung in den USA, wo trotz hoher Produktivitätszuwächse in den vergangenen Jahren die Beschäftigung stark zugenommen hat. Produktivitätsfortschritte führen zu höheren Einkommen, die wiederum eine zusätzliche Arbeitsnachfrage induzieren. Der Umkehrschluss des Rifkin-Argumentes würde ausserdem bedeuten, dass ein tieferes Produktivitätswachstum zu höherer Beschäftigung führen müsste, was in der Realität nicht zutrifft. Sowohl empirisch wie auch theoretisch ist demnach die oft geäusserte Sorge, dass eine höhere Produktivität und ein höheres Produktivitätswachstum Arbeitsplätze «auffrisst», unbegründet.

Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen

Die Steigerung der Produktivität und ein höheres Produktivitätswachstum sind primär

Grafik 2

Entwicklung des BIP pro Kopf der Bevölkerung und der Arbeitsproduktivität der Schweiz relativ zu den USA, 1950–2005



nicht eine staatliche Veranstaltung; gefordert sind vor allem die privaten Unternehmen. Der durch Produktivitätsfortschritte ausgelöste Strukturwandel betrifft zuerst die Unternehmen. Angesichts der fortschreitenden Globalisierung und des damit einhergehenden steigenden Wettbewerbsdrucks haben sie einen starken Anreiz, ihre Produktion effizienter und wettbewerbsfähiger zu gestalten. Dass diese Anreize bestehen, belegen etwa der hohe private Aufwand für Forschung und Entwicklung sowie die vielfältigen Aktivitäten in der Lehrlingsausbildung und Weiterbildung der Belegschaften.

Produktivitätsverbesserungen des privaten Sektors hängen aber nicht nur von den Anstrengungen der einzelnen Unternehmen, sondern auch von der staatlichen Wirtschaftspolitik ab. Hier sind die makro- und mikroökonomischen Rahmenbedingungen ausschlaggebend, die ein günstiges Klima für Produktivitätssteigerungen schaffen. Dazu gehören etwa gute geld- und fiskalpolitische Rahmenbedingungen sowie eine fortschrittliche Wettbewerbs-, Steuer- und Aussenhandelspolitik, aber auch der laufende Unterhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur. Eine hohe Wettbewerbsintensität sowie die internationale Offenheit der Märkte sind für die kleine Schweiz besonders wichtig. Damit kann sichergestellt werden, dass die Anreize der Akteure stimmen und die Allokation

der Produktionsfaktoren laufend optimiert wird. Gleichzeitig werden dadurch hohe Innovationsanreize sichergestellt. Bezüglich der internationalen Marktöffnung gilt etwa die Personenfreizügigkeit mit der EU als Glücksfall. Sie hat den erwünschten positiven Effekt, dass sich der Bildungsmix der Zugewanderten deutlich verbessert und so einen markant positiven Wachstumsbeitrag geliefert hat. Grundsätzlich wird die Schweiz mit ihrem sehr kleinen Heimmarkt ganz besonders von der weiter fortschreitenden internationalen Marktintegration profitieren. Die staatliche Wirtschaftspolitik wird aber weiterhin gefordert sein, die Rahmenbedingungen – etwa hinsichtlich der Bildungspolitik – laufend zu verbessern.⁷

Kasten 2

Literatur

- Crafts, Nicolas und Gianni, Toniolo (1996): *Economic Growth in Europe since 1945*. Cambridge University Press.
- Baily, Martin N. und Jacob F. Kirkegaard (2004): *Transforming the European Economy*. Institute for International Economics.
- Blanchard, Oliver (2004): *The Economic Future of Europe*, in: *Journal of Economic Perspectives* 18, 3–26.
- Bodmer, Frank (2007): *Aufschwung als Reformchance*. Hrsg. durch Avenir Suisse, NZZ-Verlag.
- Eichengreen, Barry (2007): *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and beyond*. Princeton University Press.
- OECD (2001): *Measuring Productivity*. OECD Manual. Measurement of Aggregate and Industry-Level Productivity Growth. Paris.
- OECD (2007): *The Contribution of Immigration to Prosperity can be raised further*, in: *OECD Economic Surveys Switzerland*, Paris.
- Rifkin, Jeremy (1995): *The End of Work*. Norton, New York.
- Van Ark, Bart, Mary O'Mahony und Marcel P. Timmer (2008): *The Productivity Gap between Europe and the United States: Trends and Causes*, in: *Journal of Economic Perspectives* 22, 25–44.

7 Vgl. Bodmer (2007). In dieser Reformschizze von Avenir Suisse werden Vorschläge zu allen erwähnten Bereichen unterbreitet und es wird dargelegt, welche Reformen in der kommenden Legislatur prioritär anzugehen sind.

Wettbewerb im Binnenmarkt, internationale Öffnung und Wachstum

Wettbewerb schafft Wohlstand. Darüber herrscht unter Ökonomen mehr Konsens als über alles andere. Für die Schweiz stellt sich damit die Frage, wie sie zu mehr Wettbewerb kommen kann, herrscht doch bekanntlich hierzulande in vielen Branchen weniger Konkurrenz als in der EU. Die relativ geringe Landesgrösse spielt dabei eine entscheidende Rolle. Eine besonders gewichtige Folge davon ist das hohe Preisniveau, das einen Grossteil unseres nominellen Einkommensvorsprungs wieder auffrisst. Im Folgenden wird diskutiert, welche Ursachen für den schwachen Wettbewerb in der Schweiz verantwortlich sind und was unternommen werden kann, um den Wettbewerb zu stärken.



Neben der geringen Marktgrösse ist das Einkommen der Konsumenten die zweite Hauptursache hoher Preise. Ihre Zahlungsbereitschaft ist für die meisten Güter einkommenselastisch und somit in reichen Ländern besonders hoch. Das erlaubt den Produzenten, in reichen Ländern einen höheren Preis anzusetzen. Bild: Keystone

Kleines Land – schwacher Wettbewerb

Die Wettbewerbsintensität hängt stark von der Landesgrösse ab. In vielen Branchen gibt es Grössenvorteile in Produktion und Vertrieb, sodass in kleinen Ländern oft nur einer oder einzelne Produzenten eine effiziente Grösse erreichen können. Folglich gibt es in diesen Branchen nur wenige Anbieter bei entsprechend höherer Marktkonzentration. Das wiederum prägt die Preispolitik. Je höher der Marktanteil eines Anbieters, desto unattrakti-



Prof. Dr. Reiner Eichenberger

Leiter des Seminars für Finanzwissenschaft der Universität Fribourg, Forschungsdirektor des Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA)

ver ist für ihn eine aggressive Preispolitik, weil der potenzielle Ertrag (d.h. die Möglichkeit, neue Kunden anzuziehen) sinkt und die Kosten steigen; die Preisnachlässe müssen ja auch den vielen eigenen Kunden gewährt werden. In kleinen Ländern herrschen deshalb weniger (grenz-)kostenorientierte Preise. Vielmehr erfreuen sich die Anbieter oft eines gewissen Preissetzungsspielraums.

Dieser Umstand wird dadurch verstärkt, dass heute viele Güter und Dienstleistungen so weit differenziert sind, dass sich die Produzenten – trotz aller Konkurrenz – fallenden Nachfragekurven gegenübersehen. Unter solch monopolistischer Konkurrenz und heterogenen Oligopolen orientieren sich die Preissetzungsstrategien der Anbieter nicht ausschliesslich an den Grenzkosten. Vielmehr versuchen sie, einen möglichst grossen Teil der Konsumentenrente abzuschöpfen, indem sie die Preise entsprechend den Nachfrageunterschieden zwischen den Ländern differenzieren. Dazu müssen sie die Märkte möglichst segmentieren, wozu ihnen – neben manchen Marketinginstrumenten – insbesondere Handelshemmnisse sowie die Gestaltung der vertikalen Beziehungen (Preiseempfehlungen,

exklusive Vertriebssysteme etc.) dienen. Besonders betroffen von solchen Praktiken sind mittelgrosse Länder wie die Schweiz, in denen die meisten Konsumenten nicht regelmässig im Ausland einkaufen können.

Reiches Land – fette Beute für Protektionisten

Die zweite Hauptursache hoher Preise ist das Einkommen der Konsumenten. Ihre Zahlungsbereitschaft ist für die meisten Güter einkommenselastisch und somit in reichen Ländern besonders hoch. Das erlaubt den Produzenten, in reichen Ländern einen höheren Preis anzusetzen. Entscheidend ist dabei, dass sie sich für ihr Kalkül nicht am – in internationalen Vergleichen zumeist verwendeten – Einkommen zu Kaufkraftparitäten, sondern am zu laufenden Wechselkursen umgerechneten Einkommen orientiert. Denn schliesslich können Produzenten die Erlöse zu laufenden Wechselkursen umtauschen. Die Schweiz mit ihrem im internationalen Vergleich sehr hohen Einkommen ist deshalb von Preisdifferenzierungsversuchen besonders betroffen. Das zu laufenden Wechselkursen umgerechnete Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Einwohner (2005, OECD) ist immer noch gut 44% höher als in Deutschland und Frankreich, 48% höher als in den EU15 und 17% höher als in den USA. Die Unterschiede sind sogar noch wesentlich grösser, wenn – was angemessen wäre – statt des BIP das Bruttovolkseinkommen (BSP) oder gar das nach Steuern und Abgaben verfügbare Volkseinkommen als Messlatte dient. Der Preissetzungsspielraum wird durch die tiefen Schweizer Mehrwertsteuersätze noch zusätzlich erweitert.

Zu klären bleibt das augenfällige Spannungsverhältnis zwischen dem bisher Gesagten: Wettbewerb schafft Wohlstand, aber der Wettbewerb in der Schweiz ist schwach und der Wohlstand hoch. Drei Aspekte sind dabei besonders wichtig:

- Erstens wurde der Einkommensvorsprung der Schweiz in einer Zeit erarbeitet, in welcher der *Wettbewerb im Binnenmarkt und die Öffnung gegenüber dem Ausland im internationalen Vergleich* relativ hoch war.
- Zweitens besitzt die Schweiz mit der *direkten Demokratie und dem auf lokaler und regionaler Eigenverantwortung basierenden Föderalismus* besonders effektive politische Institutionen, die zu einer vernünftigen Wirtschafts- und Finanzpolitik beitragen und die Entwicklung anderer besonders fruchtbarer Institutionen wie einer unabhängigen Nationalbank gefördert haben.
- Drittens schwächt die Kleinheit zwar den Binnenwettbewerb, aber sie *bringt auch viele gewichtige Vorteile*. Diese zeigen sich

etwa darin, dass in der EU die kleinen Länder in fast jeder Beziehung weit besser als die grossen abschneiden. Damit ist die langfristig sehr gute wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz ebenso erklärbar wie ihre relative Wachstumsschwäche seit den Neunzigerjahren, in denen sich manche andere Länder hinsichtlich Binnenwettbewerb, internationaler Öffnung sowie Qualität der Institutionen stärker entwickelt haben.

Kleinheit erschwert behördliche Symptomtherapie

Was kann gegen die Schweizer Wettbewerbschwäche unternommen werden? Ein Ansatzpunkt ist natürlich die traditionelle Wettbewerbspolitik durch eine Wettbewerbsbehörde, die den Missbrauch von Marktmacht kontrolliert und wettbewerbschädigende Praktiken untersagt. Dieser Ansatz wird aber gerade in kleinen Ländern durch zwei Aspekte erschwert:

- *Unklare Ausgangslage*: Die gleichen Mechanismen, mit denen Unternehmen Marktmacht und -segmentierung anstreben, können auch der Effizienzsteigerung dienen. Das gilt insbesondere für kleine Länder, wo ja oft schon das Erreichen von effizienten Produktionsgrössen mit einem hohen Marktanteil und grosser Marktmacht verbunden ist. Das Kriterium des Marktanteils ist deshalb für die Wettbewerbspolitik in kleinen Ländern weniger hilfreich. Ein anderes Beispiel sind vertikale Abreden, die nicht nur der Abschottung gegen Parallelimporte, sondern auch der Qualitätssteigerung dienen können. Oft bleibt unklar, ob die Effizienzvorteile der Abreden ihre wettbewerbschwächende Wirkung überwiegen. Deshalb ist es nicht sinnvoll, vertikale Abreden grundsätzlich zu verbieten.
- *Asymmetrischer Kampf*: Die Ressourcenasymmetrie zwischen den regulierenden Behörden und den regulierten Firmen ist in kleinen Ländern besonders ausgeprägt. Deren Wettbewerbsbehörden sind kleiner als in grossen Ländern; sie stehen aber zumeist gleich grossen Unternehmen gegenüber.

Ansatzpunkte einer marktlichen Ursachentherapie

Die bisher diskutierten Auswirkungen von Kleinheit und Reichtum sind zum grossen Teil eine Folge davon, dass Landesgrenzen gewisse Handelsbarrieren bilden. Denn monopolistische Preisdifferenzierung zwischen Ländern funktioniert nur, wenn sie nicht durch Arbit-



Bild: Keystone

Wegen der Handelshemmnisse etwa im Agrarbereich sind ausländische Handelsketten wie z.B. Aldi (im Bild) dem Schweizer Markt lange ferngeblieben, was den Wettbewerb im Detailhandel massiv geschwächt hat.

ragegeschäfte – sei es von Zwischenhändlern, Parallelimporteuren oder Direktimporten durch die Konsumenten selbst – unterlaufen werden kann. Im Folgenden wird deshalb kurz diskutiert, worin diese Handelsbarrieren bestehen.

Exogene Handelshemmnisse

Die Nachfrage der Konsumenten nach speziellen Produkteigenschaften und die staatlichen Vorschriften unterscheiden sich von Land zu Land in Abhängigkeit vom Einkommen, von Eigenarten der politischen Entscheidungsprozesse und von anderen gegebenen Einflussfaktoren, wie etwa der Mehrsprachigkeit. Diese daraus folgende Produktdifferenzierung erleichtert dann auch die Differenzierung der Preise. Darunter leiden insbesondere Länder wie die Schweiz, die besonders viele solche differenzierenden Eigenarten aufweisen.

Endogene Handelshemmnisse

Je höher die Abschöpfungsmöglichkeiten infolge hoher Einkommen und geringer Grösse sind, desto interessanter wird es für die Anbieter, durch Lobbying bei Behörden und Politikern den Protektionismus zu verstärken und den eigenen Marktanteil vor unliebsamer Konkurrenz zu schützen. Entsprechend ist die Wirtschaftspolitik von kleinen, reichen Ländern oft besonders stark von Interessengruppen geprägt. Viele technische Handelshemmnisse sind nicht einfach das Ergebnis abgehobenen bürokratischen Treibens, sondern wurden von den profitierenden Anbietern eingefordert. So verschiebt sich der Wettbewerb von der produktiven Konkurrenz über

Preis und Qualität zur unproduktiven Jagd nach Beute und Renten.

Intransparenz

Die Transaktionskosten für freie Importe werden nicht nur durch die allgemein bekannten Vorgaben und Vorschriften erhöht, sondern insbesondere dadurch, dass über die genaue Form der Marktabstottung Unsicherheit herrscht. Oft wissen die potenziellen (Parallel-)Importeure nicht, welche technischen Handelshemmnisse bestehen und welche Patente einen Importversuch schlussendlich scheitern lassen könnten. Sie wissen nur, dass es wohl Probleme geben wird und auch nach erfolgtem Import noch Risiken wie Patentrechtsprozesse und nachträglich auftauchende technische Vorschriften drohen. Gerade wenn die Importhemmnisse intransparent sind, lohnt sich der Aufbau stabiler Importkanäle, der mit hohen Kosten verbunden ist, oft nicht. Da es sich dabei grösstenteils um Fixkosten handelt, lohnen sich Importversuche umso weniger, je kleiner das Bestimmungsland ist. Zudem stellt die Überwindung intransparenter Handelshemmnisse ein öffentliches Gut dar: Wenn ein Zwischenhändler erfolgreich importieren kann, können dies andere Zwischenhändler ebenfalls. Überdies können die Produzenten und «offiziellen» Importeure ihre Preise vorübergehend senken und den Parallelimport unattraktiv machen. Aus all diesen Gründen finden oft gar keine grossangelegten Versuche von Zwischenhändlern statt, die Handelshemmnisse zu überwinden.

Wettbewerbsbehinderungen stärken sich gegenseitig

Schliesslich bleibt zu betonen, dass die verschiedenen Handelshemmnisse eng zusammenhängen. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Wegen der protektionistischen Landwirtschaftspolitik ist der Eintritt in den Schweizer Markt für ausländische Handelsketten mit besonders effektiver, international ausgerichteter Einkaufslogistik wenig attraktiv. Sie dürfen viele Produkte aus ihren angestammten Einkaufskanälen nicht importieren und müssen hier ganz neue Einkaufskanäle aufbauen. Ein solcher mit hohen Kosten und Risiken verbundener Aufbau entspricht gerade nicht der Kernkompetenz von Discountern, die auf eine internationale Logistik setzen. Entsprechend sind sie dem Schweizer Markt lange ferngeblieben, was den Wettbewerb im Schweizer Detailhandel massiv geschwächt hat. Folglich sind die Margen im Schweizer Detailhandel im internationalen Vergleich hoch (in absoluten Beträgen gemessen), und die grossen Detailhändler haben lange Zeit kaum Ver-

suche unternommen, selbst Güter direkt zu importieren. So wurden die technischen Handelshemmnisse bis vor wenigen Jahren kaum thematisiert, weshalb sie umso intransparenter und für Markt-Neueintreter noch abschreckender waren.

Radikale Öffnung als Lösung

Die bisherigen Überlegungen zeigen: Kleinere reiche Länder wie die Schweiz leiden ganz besonders unter wettbewerbsfeindlichen Praktiken. Für sie ist deshalb die internationale Öffnung der Märkte weit wichtiger als für grosse Länder. Deshalb empfiehlt sich eine besonders radikale Marktöffnung.

Cassis de Dijon demokratisch und internationale Erschöpfung von Patenten

Da unsere Handelspartner über Exporte von den hohen Schweizer Preisen profitieren, können wir nicht auf Reziprozität bei der Marktöffnung setzen. Vielmehr müssen wir unsere Märkte einseitig öffnen. Für die Schweiz besonders geeignet ist erstens eine umfassende Anerkennung der Produktionsvorschriften und Regulierungen möglichst vieler Ursprungsländer im Sinne des Cassis-de-Dijon-Prinzips. Der Kreis der einbezogenen Länder sollte möglichst weit gezogen werden, also neben der EU möglichst viele weitere OECD-Länder umfassen. Von entscheidender Bedeutung ist die Regelung des Ausnahmekatalogs. Diese Ausnahmen sollten ausschliesslich dem Schutz der Bevölkerung dienen. Da sie aber auch hohe Kosten verursachen, sollte eigentlich das Volk selbst über die Ausnahmen entscheiden. Zweitens sollte beim Patentrecht zur internationalen Erschöpfung übergegangen werden. Dies drängt sich auch deshalb auf, weil sonst das Patentrecht als Substitut für die abzubauenen technischen Handelshemmnisse missbraucht wird, was die Marktabstottung noch intransparenter machen würde.

Missbräuchliches Weltwohlfahrtsargument für Preisdifferenzierung

Gegen die radikale Marktöffnung wird immer wieder angeführt, monopolistische Preisdifferenzierung könne aus internationaler Perspektive wohlfahrtssteigernd wirken. Dieses Argument wird jedoch zumeist missbräuchlich verwendet. Preisdifferenzierung kann unter bestimmten Bedingungen tatsächlich Vorteile haben. Es gibt aber keinen Grund, weshalb die Differenzierung ausgerechnet den Landesgrenzen folgen soll und insbesondere die Preise der wenigen kleinen reichen Länder, die nicht in grosse Wirtschaftsräume integriert sind, besonders hoch sein sollten. So ist es weder mit Effizienz- noch mit Gerechtig-

keitsüberlegungen zu begründen, dass ein armer Schweizer für das genau gleiche Gut höhere Preise als ein reicher Deutscher bezahlen soll.

Taxed Non-Swissness als Königsweg?

Gegen eine solche einseitige Marktöffnung kann eingewendet werden, sie bedrohe die regulatorische Autonomie der Schweiz, weil die in- und ausländischen Produzenten auf ausländische Standards ausweichen könnten. Als Lösung könnte die umfassende Anerkennung ausländischer Normen mit einem Anreizmechanismus verknüpft werden. Auf Gütern, die nicht den Schweizer Normen entsprechen, müsste ein entsprechender einfacher Vermerk angebracht werden und eine minimale Grenzabgabe von vielleicht 2% des Warenwertes erhoben werden. Dieses Konzept der «Taxed Non-Swissness» – eine eigentliche Zertifizierung mit Tarifierung – würde der Schweiz einen regulatorischen Freiraum bewahren, ohne die Importe merklich zu behindern und ohne Anreize für die Schaffung neuer Marktabstottungen zu schaffen. Als Alternative könnte auch auf Gütern, welche die Schweizer Normen erfüllen, ein entsprechender positiver Vermerk angebracht werden.

Zuweilen werden Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit dieses Konzepts geäussert. Dem kann hier nicht gefolgt werden. Die Taxed Non-Swissness ist wesentlich liberaler und schafft für keinen Anbieter stärkere Einschränkungen als die heutige Politik: Sie ersetzt bisherige Importverbote, die ökonomisch gesehen nichts anderes als unendlich hohe Steuern oder Zölle sind, durch sehr niedrige Steuern. Damit entspricht sie genau dem Geist der WTO-Politik, nichttarifäre Handelshemmnisse möglichst durch tarifäre zu ersetzen. Schliesslich behandelt sie in- und ausländische Anbieter strikte gleich, ist also nichtdiskriminierend. Aufgrund dieser Überlegungen sollte die Taxed Non-Swissness bei entsprechender Formulierung dem internationalen Recht vollauf genügen. ■

Kasten 1

Kontakt

Reiner Eichenberger,
Universität Fribourg,
Bd. de Pérolles 90,
CH-1700 Fribourg,
Tel. +41 26 300 82 62/66
E-Mail: reiner.eichenberger@unifr.ch

Nachhaltige Finanzpolitik noch nicht erreicht

Die aktuellen finanzpolitischen Prognosen der OECD zeigen, dass sich die finanzpolitische Lage der Schweiz in der letzten Legislaturperiode verbessert hat. Die etwas günstigeren Rahmendaten dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Finanzierung der öffentlichen Haushalte noch nicht nachhaltig gesichert ist. Es besteht weiterer Handlungsbedarf, um den Verdrängungsprozess zugunsten der Sozial- und Gesundheitsausgaben zu stoppen und finanzpolitischen Entscheidungsspielraum zurückzugewinnen. Insbesondere müsste der Blickwinkel längerfristig ausgerichtet werden, um die anstehenden demografischen Zusatzkosten aufzufangen. Eine Nachhaltigkeitsregel für die Sozialversicherungen wäre eine gute Ergänzung.



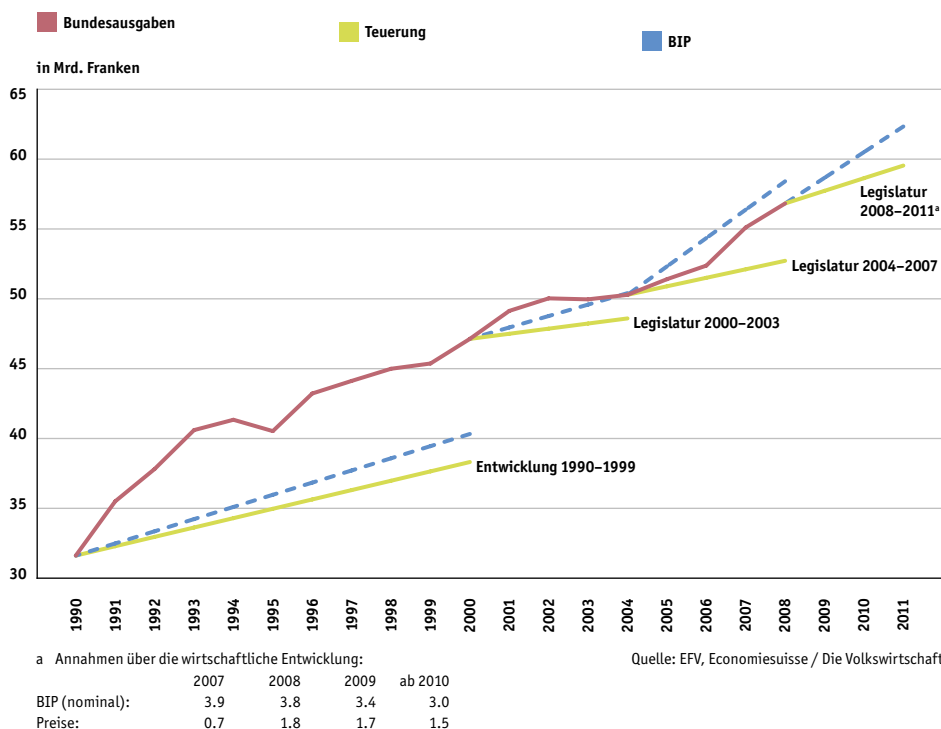
Brigitte Lengwiler
Projektleiterin Finanzen,
Steuern und Infrastrukturen, economie-suisse, Zürich



Dr. Christoph A. Schaltegger
Stv. Leiter Finanzen,
Steuern und Infrastrukturen, economie-suisse, Zürich,
Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen HSG

Grafik 1

Entwicklung der Bundesausgaben, 1990–2011



Die OECD hat kürzlich ihre aktuellen finanzpolitischen Prognosen publiziert.¹ Die Daten zeigen: Viele OECD-Länder vermochten ihren eingeleiteten Konsolidierungskurs der letzten Jahre fortzusetzen. Nicht zuletzt dank kräftig sprudelnder Einnahmen sinken die strukturellen Defizite seit dem Jahr 2000. In vielen Ländern geht auch die Staatsquote zurück.

Trotz erster Erfolge für die Schweiz: Bewährungsprobe steht noch aus

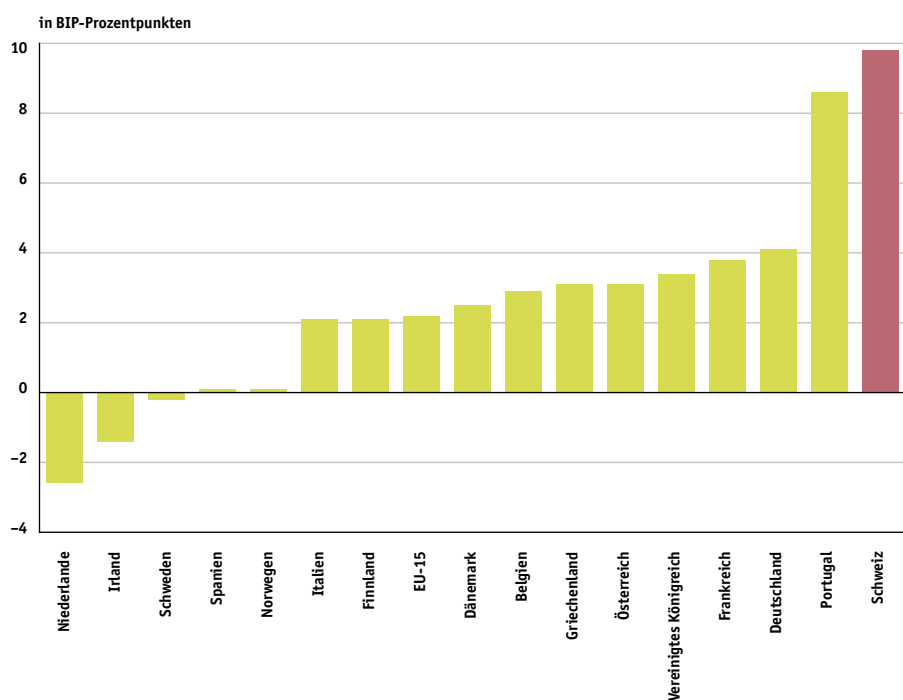
Betrachtet man die Daten zur Schweiz, werden die finanzpolitischen Anstrengungen bei Bund, Kantonen und Gemeinden während der letzten Legislaturperiode 2004–2007 deutlich. Zwischen 1990 und 2003 betrug das konsolidierte Ausgabenwachstum noch rund 4% pro Jahr, was deutlich über dem Wirtschaftswachstum und der Teuerung lag. 2004–2007 stiegen die Ausgaben hingegen noch um rund 2% pro Jahr (Bund +3,1%), bei einer Teuerung von 1% und einem nominalen Wachstum der Bundesaus-

gaben von 3,8%. Auf Bundesebene sind insbesondere die Entlastungsprogramme EP 03 und EP 04 zu nennen. Sie trugen dazu bei, dass das Ausgabenwachstum gebremst werden konnte (siehe Grafik 1). Geprägt durch den unterschiedlichen Handlungsbedarf erfolgten auf Kantons- und Gemeindeebene ebenfalls Budgetsanierungen. Im Ergebnis verbesserten sich damit die defizitären Staatshaushalte in der letzten Legislatur sukzessive; 2007 konnte sogar ein Einnahmenüberschuss von 1,2% des BIP verbucht werden. Ähnliches gilt für die Staatsquote, die sich – gestützt durch das freundliche konjunkturelle Umfeld – von 35,9% des BIP 2004 auf 34,0% 2007 zurückbildete. Da die Einnahmenquote stabil blieb, konnte auch der Schuldenstand von 57,9% des BIP auf 55,5% abgebaut werden. Die OECD-Prognosen sehen eine Fortschreibung dieser günstigen Entwicklung für 2008/2009 vor und erwarten einen Rückgang der Verschuldungsquote auf 54,7%.

Angesichts dieser günstigen Entwicklung stellt sich die Frage: Ist der traditionelle Ruf der Schweiz als Hort finanzpolitischer Stabili-

Grafik 2

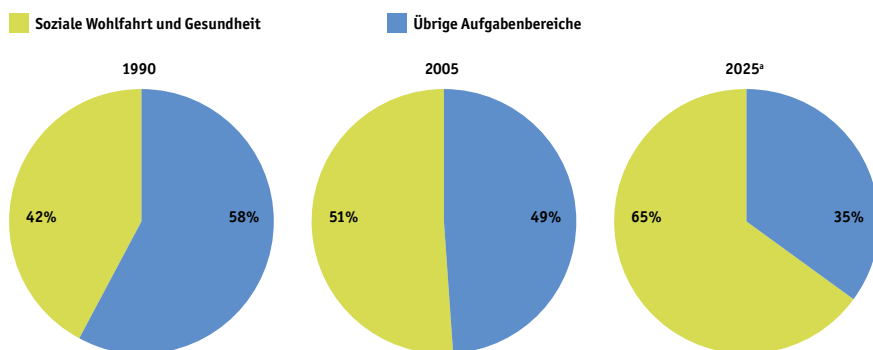
Veränderung der Sozialausgabenquote, 1990–2004



Quelle: BFS 2007 / Die Volkswirtschaft

Grafik 3

Konsolidierte Ausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen



a Schätzung Schaltegger, Lengwiler gemäss Trend 1990–2005.

Quelle: EFV 2005; BSV 2006; Economiesuisse 2002 / Die Volkswirtschaft

tät wieder hergestellt und die Fehler der Neunzigerjahre korrigiert?

- **Sperrklinken-Effekt bei den Ausgaben:** Betrachtet man die Ausgaben der Schweiz über die Zeit, wird ein so genannter Sperrklinken-Effekt² sichtbar: Während Krisenzeiten erhöhen sich die Staatsausgaben, sie können aber während der nachfolgenden Hochkonjunktur nicht auf das ursprüngliche Niveau zurückgeführt werden. Die Gefahr ist also gross, dass die Staatsquote mit dem Abflauen der Konjunktur in der kommenden Legislaturperiode auf neue Rekordwerte ansteigen wird, mit entsprechenden Folgen für die Abgabenbelastung.

- **Im internationalen Vergleich immer noch unterdurchschnittlicher Leistungsausweis:** Die günstige finanzpolitische Entwicklung der Schweiz während der letzten Legislaturperiode relativiert sich in einem längerfristigen internationalen Vergleich. Nach Japan, Portugal und Korea verzeichnet die Schweiz für die Periode ab 1990 den stärksten Anstieg bei der Staatsquote. Auch bei der Verschuldungsquote gehört die Schweiz zu denjenigen Ländern mit den stärksten Zuwächsen. Dabei fällt die negative Entwicklung zu Beginn der Neunzigerjahre besonders ins Gewicht; die Anstrengungen während der letzten Legislaturperiode vermochten diese Zuwächse im internationalen Vergleich bei weitem nicht zu kompensieren. Interessant ist der Vergleich mit Schweden, einem Land, das gerne als Referenz behaupteter positiver Auswirkungen eines hohen Staatsanteils herangezogen wird: Nicht nur reduzierte Schweden – im Gegensatz zur Schweiz – die Staatsausgaben und -einnahmen seit 1990. Auch der Vergleich der letzten Legislaturperiode ist eindrucklich: Reduktion der Staatsquote um 3,1 Prozentpunkte (Schweiz: –1,9 Prozentpunkte), Reduktion der Einnahmenquote um 0,8 Prozentpunkte (Schweiz: –0,4 Prozentpunkte) und Reduktion der Verschuldungsquote um 14,4 Prozentpunkte (Schweiz: –2,4 Prozentpunkte). Dabei lag das reale BIP-Wachstum durchschnittlich um 0,9 Prozentpunkte höher als jenes der Schweiz. Freilich liegen die Ausgaben- und die Einnahmenquote Schwedens immer noch weit über denjenigen der Schweiz; in der Tendenz verkleinert sich aber die Diskrepanz. Zudem liegt Schwedens Verschuldung heute um 9 Prozentpunkte tiefer als jene der Schweiz. Schweden verfolgt also seit gut zehn Jahren eine nachhaltigere und restriktivere Finanzpolitik als die Schweiz.

- **Demografische Herausforderungen stehen an:** Unbeantwortet blieb in der letzten Legislaturperiode auch, wie den drohenden Mehrbelastungen begegnet werden soll, die aufgrund der demografischen Entwicklung absehbar sind. Dies obwohl einige Sozialwerke bereits heute strukturelle Defizite ausweisen. In der AHV klappt ab 2015 aufgrund der demografischen Entwicklung eine stark wachsende Finanzierungslücke. Allein zur Deckung der laufenden Rechnung wäre für 2017 eine Mehrwertsteuererhöhung um 0,5 Mehrwertsteuerprozente notwendig. Der Trend Richtung zusätzliche Steuererhöhungen zur Finanzierung bleibt damit ungebrochen. Bereits eingeplant ab 2010 sind Beitragserhöhungen für die Invalidenversi-

1 Vgl. OECD Economic Outlook 82.

2 Der Sperrklinken-Effekt (displacement effect) als Erklärung für den langfristigen Expansionstrend der Staatsausgaben wurde erstmals durch Peacock und Wiseman (1961) in die Diskussion eingebracht.

Schweden: Kein Beispiel für lockere Fiskalpolitik

Gelegentlich wird der Handlungsbedarf der Schweiz zur ausgabenseitigen Haushaltskonsolidierung mit dem Hinweis in Frage gestellt, skandinavische Länder würden sich auch einen ausgebauten Sozialstaat mit hoher Steuerlast leisten und trotzdem hohe Wachstumsraten erzielen.

Vor diesem Hintergrund ist es interessant, das Beispiel Schweden genauer zu betrachten.

Wie die OECD-Daten offenbaren, stürzte die schwedische Wirtschaft zu Beginn der 1990er Jahre in eine tiefe Krise: Zusammenbrechende Immobilienpreise, Anstieg der Privatverschuldung, Bankenkrise, hohe Arbeitslosenzahlen und eine einbrechende globale Konjunkturlage hinterliessen auch ihre Spuren in den öffentlichen Haushalten^a: Zwischen 1990 und 1993 verschlechterte sich der öffentliche Haushalt massiv von einem Finanzierungsüberschuss von 3.4 % des BIP auf ein Defizit von 11.3 % des BIP.^b Die Ausgabenquote stieg ebenfalls von 61.3 % auf 72.4 % des BIP. Gleichzeitig reduzierte sich die Einnahmenquote leicht, so dass sich die Verschuldung von 46.7 % des BIP auf knapp 80 % des BIP erhöhte. Mit dem Regierungswechsel 1994 wurde ein strikter Konsolidierungskurs eingeleitet. Interessanterweise konsolidierte die sozialdemokratisch geführte Regierung unter Ingvar Carlsson und später Göran Persson zu grossen Teilen ausgabenseitig.^c Die Einnahmenquote blieb über die gesamte Konsolidierungsperiode 1995–2005 relativ stabil, die Ausgabenquote konnte jedoch um mehr als 10 %-Punkte und die Schuldenquote noch markanter um knapp 20 %-Punkte reduziert werden. Diese Entwicklung ist auf das im Frühling 1995 eingesetzte Sparprogramm der Regierung zurückzuführen.

Eine wichtige Massnahmen im Konsolidierungsprozess Schwedens betraf die Transparenz der öffentlichen Finanzen. Viele Fonds, die bis Mitte der 1990er Jahre eine eigene Rechnung kannten, wurden ins allgemeine Budget eingegliedert. Diese Massnahme war gekoppelt mit einer weiteren wichtigen institutionellen Änderung des Budgetprozesses: Die Stärkung des Finanz- und Premierministers im Kabinett. Dies wurde erreicht, indem von einem «Bottom-up»-Modell, bei dem die Summe der Budgeteingaben aller Fachminister den Finanzbedarf ergab, auf ein «Top-down»-Modell umgestellt wurde.^d Heute entscheidet auf Antrag der Regierung das Parlament bereits im Februar über die Gesamthöhe des kommenden Budgets sowie der folgenden drei Jahre. Danach werden die Gesamtausgaben auf die 27 Ressorts aufgeteilt, wobei die Ausgabenobergrenze nicht überschritten werden darf (Wagschal und Wenzelburger, 2006).

- a Für einen Überblick zur schwedischen Konsolidierungsstrategie vgl. Wagschal und Wenzelburger, 2006.
- b Berücksichtigt man die konjunkturellen Effekte der schwedischen Wirtschaft, so ergibt sich immer noch eine Verschlechterung des zyklisch-adjustierten Finanzierungssaldos von 2,7 % des BIP auf –6,5 % des BIP.
- c Die Einschätzungen, ob die schwedische Konsolidierung ausgabenseitig oder auch einnahmenseitig vorgenommen wurde, gehen auseinander. Vgl. dazu Wagschal und Wenzelburger (2006) oder Brandner (2003).
- d Insbesondere von Hagen und Strauch (2001) argumentieren, dass die Organisation des Budgetprozesses innerhalb einer Regierung einen entscheidenden Einfluss auf die öffentlichen Finanzen ausübt.

cherung (IV), die Arbeitslosenversicherung (ALV) und die Erwerbsersatzordnung (EO). Immerhin wurde mit der 5. IV-Revision auch ausgabenseitig eine leichte Trendkorrektur vorgenommen, und in der ALV sind ebenfalls gewisse Massnahmen vorgesehen. Diese reichen aber nicht aus, um die weiteren Ausgaben zu finanzieren.

Die nachhaltige Finanzierung und Sicherung der Sozialwerke ist die grösste finanzpolitische Herausforderung der Schweiz. Und die Ausgangslage ist wenig komfortabel: Bereits in den Neunzigerjahren stiegen die Sozial- und Gesundheitsausgaben weit überdurchschnittlich, obwohl die demografischen Zusatzkosten erst ab 2015 richtig spürbar werden. Seit den Neunzigerjahren steigen die Kosten des Sozialstaates rasant: Während das BIP zwischen 1990 und 2004 um insgesamt 40% zulegte, haben sich die Ausgaben für den Sozial- und Gesundheitsbereich mehr als verdoppelt. Kein anderes europäisches Land verzeichnete einen solchen Zuwachs (siehe *Grafik 2*). Die Sozialausgabenquote der Schweiz stieg seit 1990 um 10 Prozentpunkte und lag 2004 mit rund 30% nur unweit von den klassischen Wohlfahrtsstaaten (Schweden: 32,9%) entfernt.

Dies hat auch Auswirkungen auf die Struktur des Finanzhaushalts: 2005 gab die öffentliche Hand bereits mehr als 50% der gesamten Ausgaben für die Bereiche soziale Wohlfahrt und Gesundheit aus; 1990 waren es noch lediglich 42% (siehe *Grafik 3*). Verantwortlich dafür ist primär das hohe Ausgabenwachstum bei der IV, der ALV und im Gesundheitswesen. Ein Ende dieses Trends ist nicht absehbar. Künftig werden vor allem die Ausgaben in der AHV aufgrund der Alterung der Bevölkerung und die Ergänzungsleistungen stark wachsen. Damit verdrängen die Ausgaben für die soziale Sicherheit die übrigen wachstumspolitisch wichtigen Aufgaben. Das ist nicht nur finanzpolitisch nicht nachhaltig, sondern auch eine schlechte Grundlage für das künftige Wirtschaftswachstum. Es ist ein eigentlicher Verdrängungswettbewerb auszumachen: Die Ausgaben der sozialen Wohlfahrt engen den finanziellen Spielraum für andere, investive Ausgaben zusehends ein.

Nachhaltigkeitsregel für den Sozialbereich prüfen

Durch Volksentscheid vom 22. Juni 2001 wurde mit der Schuldenbremse das Bekenntnis zur nachhaltigen Sanierung der Finanzrechnung des Bundes auf Verfassungsstufe zum Ausdruck gebracht. Der rasante Anstieg der Verschuldung sollte gestoppt werden. Die Schuldenbremse hat sich in ihren ersten Jah-

ren bewährt: Das strukturelle Defizit konnte eliminiert werden. Die Schuldenquote des Bundes hat 2005 einen Höchstwert von 28,1% erreicht und ist seitdem rückläufig. 2008 wird mit einer Quote von 24,6% gerechnet. Eine Schwachstelle der Schuldenbremse besteht allerdings darin, dass Ausgaben ausserordentlicher Natur von der Schuldenbremse ausgenommen sind. Damit besteht die Möglichkeit, dass die Verschuldung – trotz ausgeglichener Finanzrechnung – über ausserordentliche Ausgaben weiter zunimmt. Gemäss Schuldenbericht des Bundes sind nur knapp 40% des Schuldenanstiegs aufgrund von Defiziten aus der Finanzrechnung entstanden.³ Mit einer Ergänzungsregel will der Bundesrat die Tür zu diesem Schlupfloch strenger kontrollieren. Die genauen Modalitäten dieser Regel stehen noch aus.

Die längerfristigen Herausforderungen zur nachhaltigen Finanzierung der Sozialwerke können aber auch mit der Ergänzungsregel nicht gelöst werden: Heute fallen auf eine Person im Ruhestand vier Personen im erwerbsfähigen Alter. In 15 Jahren werden es noch drei und in 30 Jahren noch rund zwei Personen sein. Der Bundeshaushalt ist von dieser Entwicklung in den Bereichen Altersvorsorge, Gesundheit und Pflege sowie IV gefordert. Die demografische Entwicklung belastet den öffentlichen Haushalt langfristig. Ähnlich zur heutigen Schuldenbremse sollten deshalb auch für die Sozialwerke Automatismen geschaffen werden, die sich an der Finanzlage der Sozialwerke orientieren. Bei Verletzung der Regel wäre die Politik zur Einleitung entsprechender Korrekturmassnahmen verpflichtet. Von besonderer Bedeutung ist dies für die AHV, da dieses Sozialwerk bereits heute rund die Hälfte der gesamten Sozialausgaben für sich beansprucht und aufgrund der demografischen Entwicklung mittelfristig rasch wachsende Defizite zu erwarten sind. Eine Nachhaltigkeitsregel würde die Politik dazu bewegen, die AHV-Finanzierung auf eine langfristig finanzierbare Basis zu stellen. Lösungen müssten bereits vor Finanzierungsdefiziten und Schuldenbergen in den entsprechenden Fonds zwingend umgesetzt werden. Damit würde das Vertrauen in das wichtigste Sozialwerk gestärkt, und die Finanzierung wäre langfristig gesichert. Auch für die heute stark defizitären Sozialwerke ALV, IV und EO braucht es eine schärfere bzw. neue Nachhaltigkeitsregel, um den Rückfall in die Schuldenwirtschaft zu verhindern. ■

3 Vgl. Bericht des Bundesrates über die Schuldenentwicklung der öffentlichen Haushalte (EFD, 2007).

Stärkung der Kaufkraft der Privathaushalte

Unter dem Titel «Wachstumspolitik» hat der Bundesrat bisher in erster Linie an die Wirtschaft gedacht: etwa mit Steuersenkungen für Unternehmen, den Europa-kompatiblen Gesetzgebungen zu Gunsten der Schweizer Exportwirtschaft und der Einführung der Personenfreizügigkeit. Von einer Fortführung – oder Weiterentwicklung – der Wachstumspolitik darf erwartet werden, dass der Bundesrat der Stärkung der Kaufkraft der Privathaushalte grössere Aufmerksamkeit schenkt, indem er die überhöhten Importpreise senkt und die Rechte der Konsumentinnen und Konsumenten EU-kompatibel gestaltet.

¹ BAK Basel Economics: Internationaler Vergleich der Kosten und Preis bestimmenden Faktoren im Detailhandel. Basel, 2006, S. 40–43.

Bezüglich der überhöhten Importpreise kamen in den vergangenen zwei Jahren vom Bundesrat erfreuliche, aber auch widersprüchliche Signale. Bei einem jährlichen Importvolumen von über 180 Mrd. Franken – wovon über 70 Mrd. Franken für die Endverbraucher – lohnt es sich, die Ursachen für die um durchschnittlich 10%–30% höheren Preise für importierte Güter genauer unter die Lupe zu nehmen. Denn überhöhte Importpreise verteuern den Wirtschaftsstandort und behindern das Wachstum.

Hohe Preise bereits beim Import

Eine Studie der BAK Basel Economics, die im Auftrag des Detailhandels durchgeführt wurde,¹ hat gezeigt, dass die Preisunterschiede bei den meisten Importprodukten nicht beim Endverkaufspreis anfallen, sondern dass diese bereits zu einem höheren Preis importiert werden müssen. Hier spielen Lohn- und Infrastrukturkosten keine Rolle, im Gegenteil. Angesichts des europaweit tiefsten Mehrwertsteuersatzes in der Schweiz müssten Importgüter an der Grenze eher günstiger sein. Es sind folglich in erster Linie technische Handelshemmnisse, Zölle und Marktordnungen, die für die unterschiedlichen Preise verantwortlich sind.

Mit der Einführung des Cassis-de-Dijon-Prinzips will der Bundesrat technische Handelshemmnisse abbauen. Dieses Ziel wird vom Konsumentenschutz mitgetragen. Die Konsumenten sollen aber auch in Zukunft nicht auf wichtige Angaben – wie zum Beispiel das Herkunftsland von Lebensmitteln – verzichten müssen. Alle europäischen Länder haben solche Ausnahmebestimmungen, wenn es um die Sicherheit oder die Information ihrer Konsumenten geht. Die Ausnahmen müssen allerdings in Grenzen gehalten werden, weil sonst das Cassis-de-Dijon-Prinzip seine Wirkung nicht entfalten kann. Auch das vom Bundesrat ins Auge gefasste Freihandelsabkommen im Agrarbereich mit der EU könnte die Konsumenten entlasten – vorausgesetzt, dass ein solches Abkommen die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln nicht verschlechtert.



Simonetta Sommaruga
Ständerätin, Präsidentin
Stiftung für Konsumenten-
schutz SKS, Bern

Ohne Parallelimporte bringt Cassis de Dijon wenig

Cassis de Dijon und Freihandelsabkommen werden den Konsumenten kaum etwas bringen, wenn nicht gleichzeitig die Zulassung von Parallelimporten beschlossen wird. Mit seinem Entscheid im Dezember 2007, Parallelimporte patentgeschützter Güter auch in Zukunft explizit zu verbieten, verheddert sich der Bundesrat in Widersprüche. Selbstverständlich sind Patente für die Innovation von grösster Bedeutung. Doch wenn Patente für die Abschottung von Märkten missbraucht und dadurch Importmonopole geschaffen werden, dann hat dies mit dem Schutz des geistigen Eigentums nichts zu tun. Der Bundesrat ist in dieser Haltung auch deshalb widersprüchlich, weil er von der Landwirtschaft und von den KMU erwartet, dass sie sich der ausländischen Konkurrenz stellen, während ausgerechnet die Pharmaindustrie, die ja den Abwehrkampf gegen Parallelimporte aus purem Eigeninteresse anführt, vor unliebsamer Konkurrenz verschont bleibt. Gerade im Medikamentenmarkt, wo drei Viertel der Medikamente importiert sind, ist diese Marktabschottung besonders ärgerlich, da die Gewinne aus den überhöhten Preisen in der Schweiz zum allergrössten Teil an ausländische Konzerne fliessen, während sich der Schweizer Mittelstand mit der starken Belastung der Krankenkassenprämien herumschlagen muss.

Schliesslich hat der Bundesrat es in den vergangenen Jahren verpasst, Marktöffnungen, aber auch den Einzug neuer Technologien – wie zum Beispiel E-Commerce – mit entsprechenden Massnahmen auf der Seite der Konsumentinnen und Konsumenten abzusichern. Im Bereich der Konsumentenrechte hinkt die Schweiz den europäischen Ländern hinterher. Nicht nur bei den Informations- und Transparenzvorschriften, sondern auch in Sicherheits- und Wettbewerbsfragen vernachlässigt der Bundesrat die Privathaushalte. Damit werden der bedeutendsten Nachfrage im Land nicht nur wichtige Rechte vorenthalten, sondern der Bundesrat verspielt auch die Chance, dass der Wettbewerb seine Rolle als wichtiger Motor für Innovation – und damit letztlich auch Wachstum – spielen kann. ■

Wachstumsmotor Personenfreizügigkeit

Die schweizerische Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie (MEM-Industrie) bewegt sich auf einem anhaltenden, robusten

Wachstumspfad: Im Jahr 2007 nahmen die Auftragseingänge um über 22% und die Umsätze um fast 14% zu. Weltweit wurden Waren im Wert von 80 Mrd. Franken exportiert; die Zahl der Beschäftigten lag Ende September 2007 bei über 338 000. Damit wurden in den letzten fünf Jahren rund 32 000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Die MEM-Industrie erwirtschaftet knapp 10% des Bruttoinlandprodukts, dies bei einer Kapazitätsauslastung von knapp 91%. Die Personenfreizügigkeit hat diesen Wirtschaftsaufschwung unterstützt. Politisches Taktieren und Partikularinteressen dürfen nicht dazu führen, dass die Personenfreizügigkeit und damit das Wachstum der MEM-Industrie gefährdet werden.



Hans-Ulrich Bigler
Direktor Swissmem,
Zürich

Erfreulich ist die in allen wichtigen Wirtschaftsräumen feststellbare positive Tendenz, wobei die westeuropäischen Märkte mit zwei Dritteln der Schweizer Exporte unverändert im Zentrum stehen. Diese Entwicklung ist kein Zufallsprodukt. In den wirtschaftlich schwierigen Jahren nach dem Millenniumswechsel haben sich die Unternehmen zur langfristigen Sicherung ihrer internationalen Konkurrenzfähigkeit erfolgreich ihrer Stärken besonnen: der hohen Innovationskraft, der qualitätsorientierten Produktion und der Flexibilität gegenüber Kundenanliegen. Gleichzeitig wurde Bewährtes in Frage gestellt und neu bewertet. Viele Unternehmen haben ihre Wertschöpfungsketten umgestellt, sind neue Kooperationen eingegangen und haben neue Formen der Kommerzialisierung angewendet. Damit kommt deutlich zum Ausdruck, dass der primäre Wachstumsmotor zunächst einmal in der Unternehmung selber liegt.

Neben diese unternehmerische Herausforderung tritt die Rolle der Politik, die für hervorragende Rahmenbedingungen verantwortlich zeichnen muss. Oberste Priorität bleibt für die MEM-Industrie der freie Zugang zu den Weltmärkten. Die Firmen müssen ihre Produkte verkaufen können. In der laufenden Legislaturperiode steht die Fortsetzung der Personenfreizügigkeit eindeutig im Zentrum des Interesses.

Standortvorteil durch attraktiven Arbeitsmarkt

Die Öffnung der Arbeitsmärkte der EU-Staaten hat für die MEM-Industrie ein grosses Gewicht und ist für unsere Branche unverzichtbar. Allein in der MEM-Industrie fehlen trotz offener Arbeitsmärkte schätzungsweise gegen 2000 Ingenieure. Diese Fachkräfte werden dringend benötigt, und die Einwanderung bestqualifizierter Arbeitskräfte begünstigt zweifellos den Wirtschaftsaufschwung. Entsprechende Studien des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) haben zudem gezeigt, dass die Personenfreizügigkeit weder zur Verdrängung von Schweizer Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt noch zu Auswirkungen auf die Arbeitslosenzahlen führt. Der bilaterale Weg der Schweiz hat sich bewährt, und dessen Fortschreibung wird wesentlich zu

einer weiterhin prosperierenden Wirtschaftsentwicklung beitragen.

Ebenso gilt es darauf hinzuweisen, dass angesichts der so genannten «Guillotine-Klausel» bei einer Ablehnung der Personenfreizügigkeit – übrigens auch bei einem Nein zu deren Ausweitung auf die beiden Staaten Bulgarien und Rumänien – die sechs wichtigen Abkommen der Bilateralen I wegfallen würden.

Zentrale Dossiers für die MEM-Industrie

Das Interesse der MEM-Industrie fokussiert sich vor allem auf die technischen Handelshemmnisse und die vielfach unterschätzten Verbesserungen im öffentlichen Beschaffungswesen. Zusätzlich ist auch das Forschungsabkommen von hoher Bedeutung, besteht doch angesichts der eigenen internationalen Ausrichtung und der Erfahrungen mit grenzüberschreitenden Kooperationen ein hohes Interesse an der Forschungszusammenarbeit mit Partnern im EU-Raum.

Dank dem Abkommen zu den technischen Handelshemmnissen ist die Nachzertifizierung bestimmter Produkte bei der Ausfuhr in die EU nicht mehr nötig. Der Wegfall der gegenseitig anerkannten Konformitätsbewertungen würde zu einem beträchtlichen Know-how-Verlust in der Forschung und Entwicklung, zu höheren Kosten und einem verzögerten Markteintritt führen.

Mit dem Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen haben Schweizer Unternehmen gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen auf dem EU-Markt, einem Auftragsvolumen von rund 1000 Mrd. Franken gegenüber 36 Mrd. Franken in der Schweiz. Wesentliche Diskriminierungen konnten hier für den Schienenverkehr und die Telekommunikation beseitigt werden.

Angesichts dieser Fakten ist die Politik dazu aufgerufen, alles daran zu setzen, die Personenfreizügigkeit und die damit verbundenen Bilateralen I zu sichern. Diese für die Exportindustrie absolut zentralen Rahmenbedingungen werden entscheidend für die langfristige Fortsetzung einer erfolgreichen Schweizer Wachstumspolitik im internationalen Kontext sein. ■

Arbeitskräfte als Schlüsselfaktor der Schweizer Wirtschaft

Schlüsselfaktor der Schweizer

Wirtschaft sind die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Von ihren Fähigkeiten, ihrem Engagement und ihrer Kreativität hängt der Erfolg der Schweizer Unternehmen ab. Eine erfolgreiche Wachstumspolitik muss deshalb in erster Linie bei den Arbeitskräften ansetzen.

Ausbildung weiter fördern

Die Schweizer Wirtschaft ist insbesondere in innovativen und wertschöpfungsintensiven Produktbereichen ausgesprochen wettbewerbsfähig. Diese Position ist jedoch ohne eine entsprechend gute Ausbildung der Beschäftigten unmöglich zu halten. Für die Zukunft des Wirtschaftsstandortes Schweiz sind deshalb Aus- und Weiterbildungsmassnahmen existenziell. Obwohl in der jüngeren Vergangenheit verschiedene wichtige Massnahmen umgesetzt worden sind (z.B. Berufsmaturität, Fachhochschulen), ist der Handlungsbedarf nach wie vor gross. Die Unternehmen beklagen vermehrt einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Unter anderem fehlen Ingenieure und Informatiker sowie qualifiziertes Personal in den Gesundheitsberufen. 5000 Jugendliche fanden im vergangenen Jahr keine Lehrstelle, und 20 000 Jugendliche sind in einer Warteschlange.

Von den Weiterbildungsmassnahmen in den Betrieben profitieren vor allem Personen mit höherer Ausbildung, während bildungsfernere Schichten weitgehend ausgeschlossen sind. Auch die Weiterbildungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmende sind ungenügend; das Bildungsgefälle gegenüber den jüngeren hat sich in den letzten zehn Jahren sogar erhöht. Und wer Betreuungspflichten hat, kann sich wegen des Lohnausfalls und der Kosten der Lehrgänge oft gar keine Weiterbildung leisten.

Verbesserungen sind notwendig

Nach wie vor fehlen in der Schweiz 40 000 bis 100 000 Kinderbetreuungsplätze. Solange diese nicht geschaffen sind, können viele Frauen und einige Männer nicht in der Masse berufstätig sein, wie sie es wünschen, und nützen somit ihre erworbenen Qualifikationen nur ungenügend aus. Das verstärkt gesamtwirtschaftlich gesehen den Mangel an Arbeitskräften.

Trotz vier Jahre dauerndem Aufschwung herrscht in der Schweiz eine grosse Unterbeschäftigung. Noch immer sind rund 160 000 Personen erwerbslos; davon ist ein Viertel 15 bis 24 Jahre alt. Dazu kommen 260 000 Teilzeitangestellte, die eine Stelle mit

einem grösseren Pensum suchen, und viele Erwerbstätige in prekären Anstellungsverhältnissen. Dies sind Spätfolgen der langen Krise der Neunzigerjahre. Für die Betroffenen sind das harte Schicksale, für die Schweizer Volkswirtschaft ist es eine Verschwendung von Ressourcen.

Die Schweiz leidet unter Engpässen in der Infrastruktur. Der öffentliche Verkehr ist in Agglomerationen während der Stosszeiten überlastet. In verschiedenen Regionen (Zürich, Genferseeregion) herrscht grosser Mangel an erschwinglichem Wohnraum – dies nicht zuletzt, weil sich die öffentliche Hand aus dem sozialen Wohnungsbau zurückzieht.

Um die Leistungsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft in Zukunft zu sichern, braucht es Investitionen in Bildung, Kinderbetreuung und Infrastruktur. Auf Steuersenkungen ist zu verzichten. Diese kosten viel, bringen volkswirtschaftlich aber nichts, da die Schweiz im internationalen Vergleich bereits rekordtiefe Steuern hat. Ein Einheitssatz bei der Mehrwertsteuer ist abzulehnen: Er verteuert Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen, ohne entsprechenden Nutzen zu stiften. Gegen die Unterbeschäftigung müssen das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und die Arbeitgeber eine Integrationsoffensive lancieren. Das entlastet auch die Sozialwerke.

Wachstum ist kein Selbstzweck

Die letzten Jahre zeigen: Ein Wachstum des Bruttoinlandproduktes bedeutet nicht zwangsläufig einen höheren Wohlstand der Schweizer Bevölkerung. Trotz Aufschwung mussten viele Arbeitnehmende mehr und härter arbeiten, erhielten real aber kaum mehr Lohn. Gleichzeitig nahm die Arbeitslosigkeit nur in unbefriedigendem Ausmass ab. Wirtschaftswachstum ging in der Vergangenheit zudem einher mit einem steigenden Verbrauch an nicht-erneuerbaren Ressourcen und einem zunehmenden Schadstoffausstoss. Daran scheint sich bis heute wenig geändert zu haben. Für den Wohlstand der Bevölkerung ist es aber entscheidend, wie erstens die Früchte der höheren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verteilt werden und ob zweitens die Lebensgrundlagen auch längerfristig gesichert sind. Darum kann wirtschaftliches Wachstum per se kein politisches Ziel sein. ■



Daniel Lampart
Chefökonom des
Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, Bern