

EIDGENÖSSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTS-
DEPARTEMENT

DER WACHSTUMSBERICHT

**Determinanten des Schweizer
Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte
für eine wachstumsorientierte
Wirtschaftspolitik**

Bern, April 2002

Vorwort

Die Schweiz gehört nach wie vor zu den reichsten Ländern der Erde. Allerdings hat sie in den letzten Jahrzehnten einiges von ihrem einst beeindruckenden Wohlstandsvorsprung eingebüsst, ja sie ist bereits von einigen Ländern überholt worden. Diese Entwicklung hat sich besonders in den 90er Jahren akzentuiert, als unser Land die tiefsten Wachstumsraten aller OECD-Länder aufwies. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen einer alternden Bevölkerung werden immer mehr Stimmen laut, denen diese mangelnde Dynamik der Schweizer Volkswirtschaft Sorgen bereitet. So ist es kaum ein Zufall, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus allen vier Bundesratsparteien Vorstösse lanciert haben, die eine Untersuchung der Bestimmungsfaktoren des Wachstums im Fall der Schweiz, sowie Massnahmen für eine Stärkung der Wachstumskräfte fordern.

Der vorliegende Bericht legt die Grundlage für die Erarbeitung von wachstumsorientierten wirtschaftspolitischen Massnahmen. Er zielt insbesondere darauf ab, auf der Basis der reichhaltigen ökonomischen Literatur zum Wachstumsprozess die Stossrichtungen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik zu identifizieren. Er präsentiert dabei die wichtigsten Resultate der Studien, die das Staatssekretariat für Wirtschaft im Zusammenhang mit der Wachstumsschwäche der Schweiz erarbeitet hat. Es zeigt sich dabei, dass es der Schweiz wie kaum einem anderen Land gelungen ist, Arbeitskräfte zu mobilisieren, dass aber die Produktivität dieser Arbeit im internationalen Vergleich etwas hinterherhinkt. Eine Stärkung des Schweizer Wachstums muss deshalb bei einer Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität ansetzen. Die wichtigsten wirtschaftspolitischen Determinanten der Arbeitsproduktivität – Wettbewerbspolitik, Finanzpolitik, Aussenwirtschaftspolitik, Bildungspolitik, Innovationspolitik und Stabilisierungspolitik – werden deshalb detailliert analysiert, und es werden die wichtigsten Ansatzpunkte für eine höhere Wachstums-Dynamik herausgearbeitet.

Inhaltsverzeichnis:

Kapitel 1: Ausgangslage und Motivation	1
A. Der Wachstumsrückstand der Schweiz	1
B. Die Bedeutung des Wirtschaftswachstums	5
C. Wachstum versus Konjunktur	6
D. Parlamentarische Aufträge	8
E. Zum Begrifflichen: Wettbewerbsfähigkeit, Sicherung von Arbeitsplätzen und Wachstum	9
F. Nachhaltigkeit und Wachstum	11
G. Aufbau des Berichtes	12
Kapitel 2: Wirtschaftspolitische Determinanten des Wachstums	14
A. Die Quellen des Wachstums	14
B. Wachstum der Arbeitsproduktivität als einzige Option für die Schweiz	18
C. Die wirtschaftlichen Determinanten der Arbeitsproduktivität	23
Kapitel 3: Wettbewerbsintensive Märkte	28
A. Einführung	28
B. Die Stellung der Schweiz	31
C. Das institutionelle Umfeld	42
D. Erläuterung der Situation in der Schweiz	43
E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern	48
F. Empfehlungen der OECD	51
G Stossrichtungen für eine Wachstumspolitik	52
Kapitel 4: Die öffentlichen Finanzen	54
A. Einführung	54
B. Die Stellung der Schweiz	57
C. Das institutionelle Umfeld	70
D. Erläuterung der Situation in der Schweiz	71
E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern	79
F. Empfehlungen der OECD	81
G Stossrichtungen für eine Wachstumspolitik	82
Kapitel 5: Internationale Öffnung	83
A. Einführung	83
B. Die Stellung der Schweiz	86
C. Das institutionelle Umfeld	94
D. Erläuterung der Situation in der Schweiz	95

E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern	97
F. Empfehlungen der OECD und der WTO	100
G Stossrichtungen für eine Wachstumspolitik	100

Kapitel 6: Das Humankapital **103**

A. Einführung	103
B. Die Stellung der Schweiz	105
C. Das institutionelle Umfeld	112
D. Erläuterung der Situation in der Schweiz	114
E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern	116
F. Empfehlungen der OECD	118
G Stossrichtungen für eine Wachstumspolitik	118

Kapitel 7: Innovation **120**

A. Einführung	120
B. Die Stellung der Schweiz	124
C. Das institutionelle Umfeld	130
D. Erläuterung der Situation in der Schweiz	131
E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern	136
F. Empfehlungen der OECD	137
G Stossrichtungen für eine Wachstumspolitik	138

Kapitel 8: Gesamtwirtschaftliche Stabilität **140**

A. Einführung	140
B. Die Stellung der Schweiz	142
C. Das institutionelle Umfeld	146
D. Erläuterung der Situation in der Schweiz	147
E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern	149
F. Empfehlungen der OECD und des IWF	151
G Stossrichtungen für eine Wachstumspolitik	151

Kapitel 9: Zusammenfassung und Folgerungen **153**

A. Das hohe Arbeitsvolumen bewahren, die Arbeitsproduktivität steigern	153
B. Für eine weitere Intensivierung des Wettbewerbs	155
C. Für eine Stabilisierung der Staatsquote	160
D. Für eine Fortsetzung der aussenwirtschaftlichen Öffnung	162
E. Für vermehrte Ausbildungen auf tertiärer Stufe	164
F. Für eine Innovationsförderung über die Rahmenbedingungen	167
G. Ein stabiler makroökonomischer Rahmen ist Grundvoraussetzung	170
H. Fazit	172

Literaturverzeichnis **174**

Kapitel 1: Ausgangslage und Motivation

Eine Diskussion um das Wachstum in der Schweiz ist nötig

Dieses Kapitel illustriert zunächst den Wachstumsrückstand der Schweiz und diskutiert die grundlegende Bedeutung von Wachstumsraten. Anschliessend wird dargelegt, dass zwischen der Analyse von kurzfristigen Konjunkturphänomenen und langfristigem Wachstum grundlegende Unterschiede bestehen. Vor diesem Hintergrund werden dann die parlamentarischen Vorstösse vorgestellt, die den vorliegenden Bericht motivieren. Das Kapitel schliesst mit einer Diskussion des Zusammenhanges zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplatzschaffung, Nachhaltigkeit und Wachstum sowie mit einem kurzen Ueberblick zum weiteren Vorgehen.

A. Der Wachstumsrückstand der Schweiz

Gemessen am Lebensstandard ist die Schweiz eines der reichsten Länder ...

Die Entwicklung der Schweizer Volkswirtschaft in den letzten Jahrzehnten lässt sich zusammenfassen als „Stagnation auf sehr hohem Niveau“.

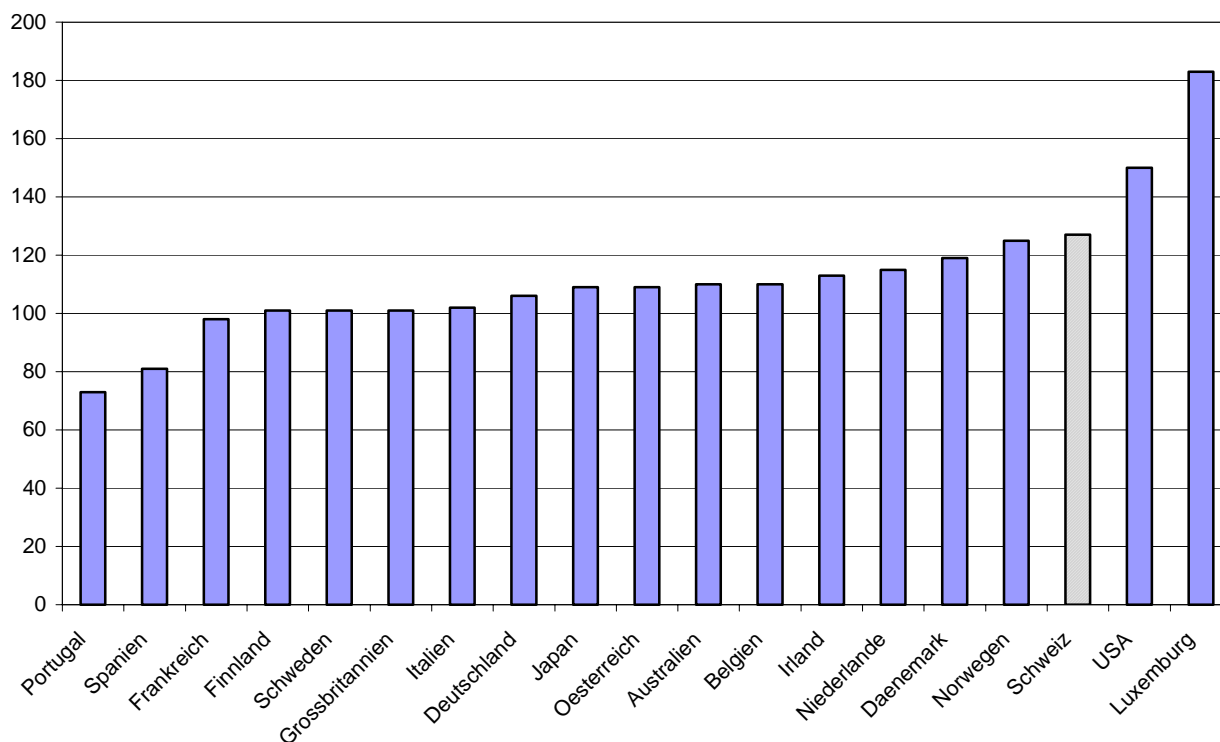
Nach wie vor gehört die Schweiz zu den reichsten Ländern der Erde. Die untenstehende Graphik zeigt einen internationalen Vergleich des realen Bruttoinlandprodukts pro Kopf im Jahr 1999. Damit die Daten wirklich den Wohlstand pro Kopf messen, wurden sie mit kaufkraftbereinigten Wechselkursen berechnet.¹ Der Index ist so normiert, dass der Wert 100 dem Durchschnitt der 29 OECD-Länder entspricht.

Die Schweiz wird nur gerade von Luxemburg und den USA übertroffen. Einen ähnlich hohen Wohlstand misst man in Norwegen, während beispielsweise Deutschland und Frankreich bereits relativ deutlich zurückliegen.

¹ Die präzisen Zahlen hängen hier von der Methode ab, wie die Wechselkurse kaufkraftbereinigt werden. Gewisse Rangfolgen können sich dabei ändern, z.B. zwischen der Schweiz und den USA. Die generelle Aussage aber, dass die Schweiz in der Spitzengruppe punkto kaufkraftbereinigtem BIP pro Kopf liegt, bleibt in jedem Fall erhalten.

Reales Bruttoinlandprodukt pro Kopf zu Kaufkraftparitäten

(OECD (29 Länder) = 100, 1999)



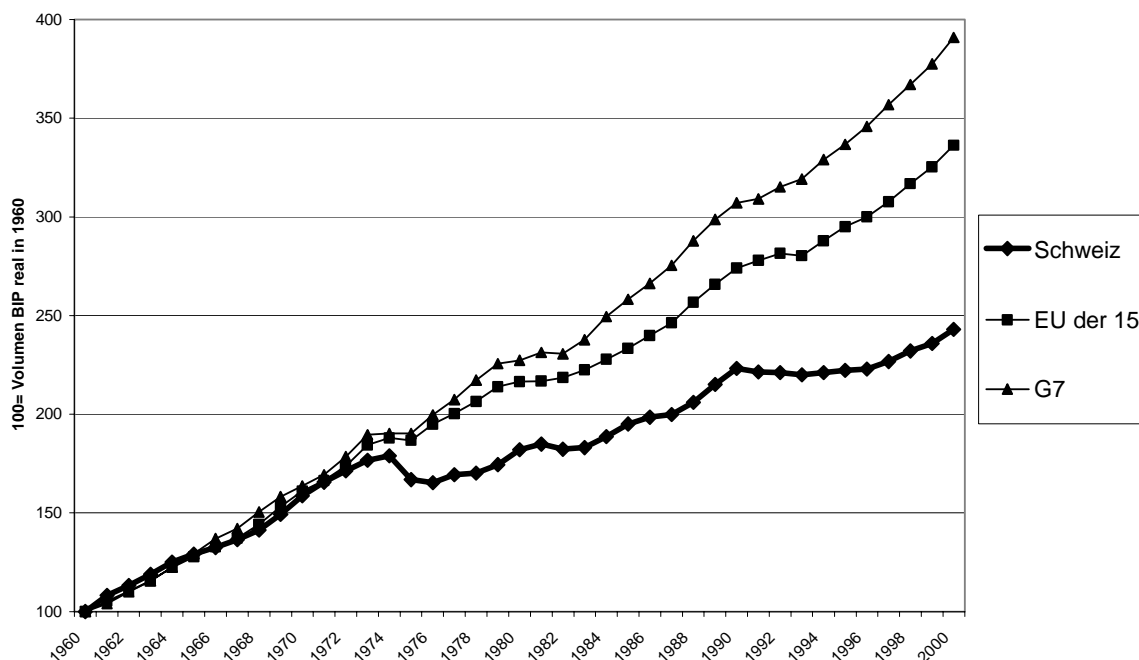
Quelle: OECD

*...aber sie wird
rasch eingeholt*

Obwohl diese Situation nach wie vor erfreulich ist, hat die Schweiz ausgehend von einem gewaltigen Wohlstandsvorsprung in den vergangenen 25 Jahren laufend an Boden eingebüsst. Dies zeigt sich in folgender Graphik, in der die langfristigen Wachstumsraten der Schweiz mit denjenigen der EU und der OECD-Länder verglichen werden:

Das langfristige Wachstum in der Schweiz

Relative Entwicklung in Bezug auf das reale BIP



Quelle: OECD

Das Wachstum in der Schweiz fällt seit 1974 gegenüber jenem der OECD ab

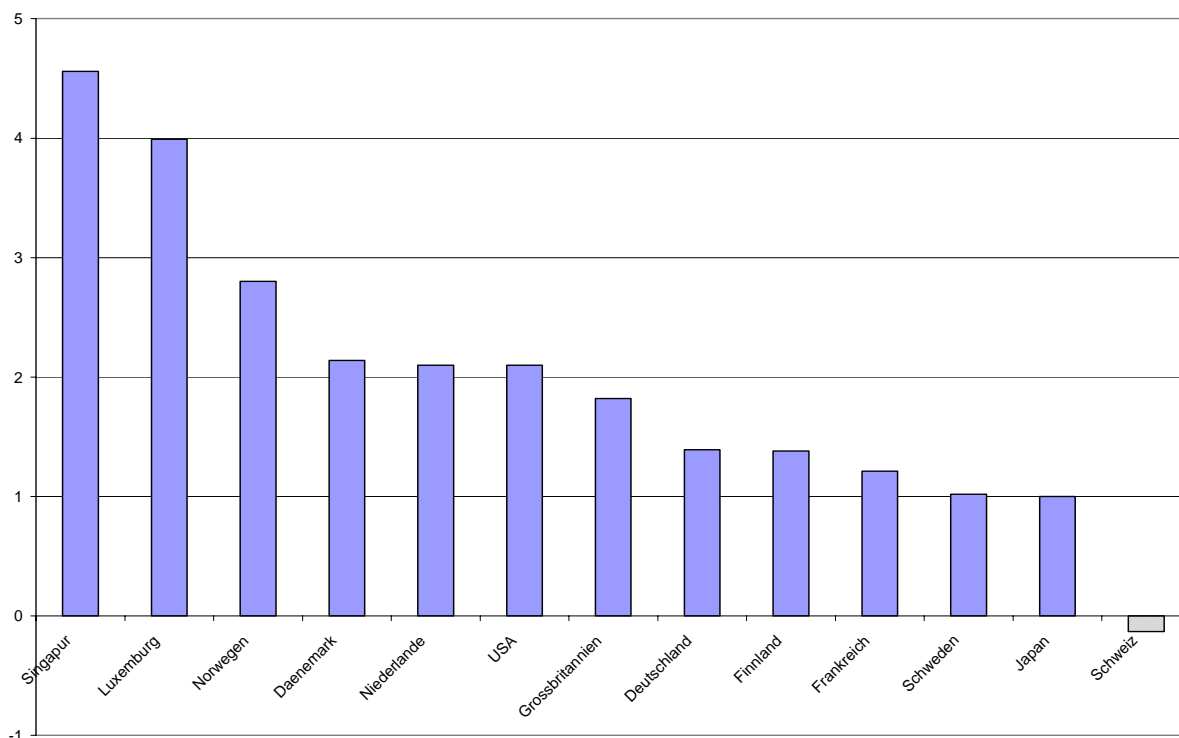
In der längerfristigen Betrachtung lassen sich drei Entwicklungsphasen unterscheiden: In einem ersten Zeitabschnitt, von 1960 bis 1974, expandierte die Schweizer Wirtschaft weitgehend im Gleichschritt mit den Volkswirtschaften der heutigen EU-Länder wie auch der Mitgliedsländer der OECD insgesamt. Nach Überwindung der schweren Rezession der Jahre 1975/76 vermochte die Schweiz in der Periode bis 1990, mit einem jährlichen durchschnittlichen Wachstum von rund 2½%, zumindest mit den europäischen Partnerländern noch Schritt zu halten, verlor aber zunehmend im Vergleich mit dem gesamten OECD-Raum.

In den 90er Jahren fällt der Vergleich noch ungünstiger aus

In der letzten Phase, ab 1991 und bis Ende der 90er Jahre, wurde die Schweiz vom internationalen Wachstumszug abgekoppelt. Der dramatische Rückstand des Schweizer Wirtschaftswachstums in den 90er Jahren lässt sich an der folgenden Graphik aufzeigen.

Wachstum der pro Kopf Einkommen in den 90er Jahren

Mittleres jährliches Wachstum des realen BIP pro Kopf, 1990-1999 in %



Quelle: Global Competitiveness Report 2000

Gewisse bereits reiche Länder kannten dagegen ein erfreuliches Wachstum

Das durchschnittliche Wachstum des realen BIP pro Kopf übertraf in den 90er Jahren in verschiedenen europäischen Ländern (Luxemburg, Norwegen, Dänemark, Holland) sowie in den USA 2% pro Jahr. In sämtlichen übrigen Industriestaaten, einschliesslich der von einer schweren Struktur- und Wachstumskrise geschüttelten japanischen Volkswirtschaft, erreichte der jahresdurchschnittliche Zuwachs mindestens die 1%-Grenze.

Die Schweiz vermochte als einziges OECD-Land das reale BIP pro Kopf über das ganze Jahrzehnt nicht zu steigern.

Das schwache Wachstum in der Schweiz ist Anlass dieses Berichtes

Dieser problematische Leistungsausweis der Schweizer Wirtschaft in den 90er Jahren, aber eben auch – etwas weniger dramatisch – seit Mitte der 70er Jahre, bildet die Motivation für den vorliegenden Bericht.²

² Für eine detaillierte Analyse verschiedener Messkonzepte für Wachstum und Niveau des Schweizer Wohlstandes siehe das Hintergrundpapier von Surchat (2002). Es beleuchtet die etwas günstigere Entwicklung beim BSP-Zuwachs (statt BIP-Zuwachs), thematisiert aber auch die Entwicklung der totalen Faktorproduktivität, die noch weniger günstig verlief als jene der Arbeitsproduktivität.

B. Die Bedeutung des Wirtschaftswachstums

Ein schwaches Wachstum bedeutet einen grossen Wohlstandsverlust für alle Zukunft

Es liesse sich nun einwenden, dass die Sorge um das tiefe Schweizer Wirtschaftswachstum unbegründet sei, weil wir ja bereits zu den reichsten Ländern gehören. Diese Argumentation verkennt aber, wie nachhaltig sich längerfristig tiefe Wachstumsraten auf den relativen Wohlstand von Ländern auswirken. Die Macht von Wachstumsraten ist verblüffend. An und für sich unspektakulär erscheinende Unterschiede in der Wachstumsrate haben längerfristig profunde Auswirkungen auf den Wohlstand von Ländern. Einfache Zahlenbeispiele verdeutlichen dies eindrücklich. So ist etwa das BIP pro Kopf der Schweiz in der Periode 1870-1990 mit einer durchschnittlichen Rate von 1.9% pro Jahr gewachsen. Das hat das pro Kopf Einkommen in heutige Franken umgerechnet von rund 5000.- auf etwa 45'000.- erhöht. Wäre die durchschnittliche Wachstumsrate lediglich um einen Prozentpunkt tiefer gewesen, so hätte sich das Einkommen statt verzehnfacht lediglich auf etwa 14'000.- verdreifacht und läge heute auf dem Niveau von Griechenland oder Portugal. Und ein weiteres illustratives Beispiel: Bolivien und Malaysia waren 1965 beides Entwicklungsländer mit einem pro Kopf Einkommen von etwa 800\$. 25 Jahre später war das pro Kopf Einkommen in Bolivien etwa noch auf dem gleichen Stand, während Malaysia mit 2300\$ den Anschluss an die Schwellenländer geschafft hatte. Während Bolivien in dieser Zeit nicht gewachsen war, betrug das durchschnittliche Wachstum in Malaysia 4%. Mit einer solchen Wachstumsrate dauert es nicht einmal 18 Jahre, bis sich das pro Kopf Einkommen eines Landes verdoppelt.

In der Wirtschaftspolitik hat deshalb das Wachstum einen zentralen Stellenwert

Derartige Beispiele zeigen, warum Robert Lucas (1988), der den Nobelpreis eigentlich für seine Untersuchungen über kurzfristige Konjunkturphänomene erhalten hat, zum Thema des langfristigen Wirtschaftswachstums gesagt hat: "The consequences for human welfare involved in these questions are simply staggering: Once one starts to think about them, it is hard to think about anything else."³ Die nachstehenden Überlegungen sollen verdeutlichen, warum die Sicherung eines langfristigen Wirtschaftswachstums auch in der Schweiz von grosser Bedeutung ist.

Soziale Ziele und Umweltziele lassen sich bei starkem Wachstum leichter verwirklichen

Eine erfolgreiche wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik führt nämlich nicht nur zu einer höheren materiellen Wohlfahrt. Auch die Finanzierung der Sozialpolitik lässt sich wesentlich einfacher sichern, wenn der Kuchen immer grösser wird. Dies ist besonders relevant im Hinblick auf die Verpflichtungen, die wir kommenden Generationen hinterlassen. In der Studie von Bernd Raffelhüschen und Christoph Borgmann (2001) zur ersten Schweizer Generationenbilanz zeigt sich das sehr deutlich. Bei einer Wachstumsrate von 1% pro Jahr müssten kommende Generationen in ihrem Leben etwa 66'000 Franken pro Kopf an

³ „Die Auswirkungen [der Wachstumsraten] auf den Wohlstand des Menschen sind einfach verblüffend : Beginnt man einmal über diese Thematik nachzudenken, fällt es schwer, noch an andere Fragen zu denken.“

zusätzlichen Steuern zahlen, um die heutigen expliziten und impliziten Schulden abzubauen. Wäre die Wachstumsrate mit 1,5% nur 0,5 höher, was zunächst unwesentlich erscheint⁴, so würde diese Schuld verschwinden. Aber nicht nur sozialpolitische, auch umweltpolitische Ziele lassen sich tendenziell in einer wachsenden Wirtschaft einfacher durchsetzen.

Wirtschaftliche Konvergenz ist keine Entschuldigung für das schwache schweizerische Wachstum

Häufig wird argumentiert, die oben dokumentierten tiefen Wachstumsraten der Schweiz seien unvermeidbar, weil wir zu den reichsten Ländern der Erde gehören und deshalb kein Aufholpotential haben. Zweifellos ist es richtig, dass längerfristige Wachstumsraten wie in den Schwellenländern Asiens in der Schweiz nicht möglich sind, weil die Schweiz technologisch bereits in zahlreichen Bereichen mit an der Weltspitze steht. Glücklicherweise gibt es aber ein prominentes Gegenbeispiel, das Hoffnungen weckt. Obwohl die USA zu den reichsten Ländern gehörten, haben sie in den 90er Jahren zu einem eindrucklichen Wachstumsspurst angesetzt. Wie dieses und andere Beispiele zeigen, schliessen sich Reichtum und respektables Wachstum also nicht gegenseitig aus. Daran ändert auch der momentane konjunkturelle (und eben nicht strukturelle) Rückschlag des US-Wachstums und, damit verbunden, der New Economy-Begeisterung wenig.

C. Wachstum versus Konjunktur

Wachstumspolitik zielt auf die langfristige Entwicklung, die Konjunkturpolitik auf die kurzfristige

Für die folgende Diskussion ist es zentral zu verstehen, dass die Determinanten von Wachstumsprozessen und die Determinanten von Konjunkturschwankungen nicht dieselben sind. Diese zentrale und weitgehend unbestrittene Erkenntnis der Wirtschaftstheorie wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion oft viel zu wenig berücksichtigt. In beiden Fällen geht es zwar um Veränderungen des Bruttoinlandproduktes, das heisst der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Die Konjunkturanalyse aber konzentriert sich auf die kurzfristigen Schwankungen des BIP, während die Wachstumsanalyse die langfristigen Veränderungen dieser Grösse untersucht. Diese unterschiedliche Fristigkeit der Betrachtung hat nachhaltige Auswirkungen auf die Einflussgrössen der beiden Phänomene.

⁴ Eine *permanente* Erhöhung der Wachstumsrate um 0,5 Prozentpunkte ist natürlich nicht wirklich unwesentlich. Auch in dieser Einschätzung zeigt sich der wesentliche Unterschied zwischen kurzfristigen Aussagen (etwa des Typs: „Das Wachstum ist dieses Jahr um 0,5% höher als letztes Jahr“) und langfristigen Aussagen (etwa: „...der Wachstumstrend hat sich im letzten Jahrzehnt um 0,5% erhöht“). Im ersten Fall geht es um längerfristig unwesentliche Konjunkturschwankungen und im zweiten Fall um Wachstumsveränderungen, die längerfristig das pro Kopf Einkommen verdoppeln können.

Die Konjunktur-entwicklung wird vor allem durch die Entwicklung der Nachfrage erklärt

Konjunkturschwankungen werden in erster Linie durch Schwankungen in der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verursacht. Wenn Konsumenten, Investoren, der Staat oder das Ausland in einer Periode weniger nachfragen, so wird zu gegebenen Preisen nicht das ganze Angebot an Gütern und Dienstleistungen verkauft und die Unternehmen werden in der kommenden Periode darauf reagieren, indem sie weniger produzieren. Dies wird dazu führen, dass in dieser kommenden Periode nicht alle Arbeiter eine Beschäftigung finden und dass nicht alle Maschinen voll ausgelastet sein werden. Die Folge ist ein kurzfristiger Rückgang des Bruttoinlandproduktes, das die gesamtwirtschaftliche Ausbringung misst, und damit eine Rezession. Umgekehrt verhält es sich bei einem Boom.

Mit der Konjunkturpolitik lassen sich die Produktionsmöglichkeiten nicht ändern

In dieser Betrachtung ist das Angebot an Gütern und Dienstleistungen, das in einer Volkswirtschaft maximal produziert werden kann, die Kapazitätsgrenze also, fixiert. Das heisst, es gibt eine fixe Anzahl von Arbeitskräften und Maschinen sowie eine fixe Technologie. Wenn diese voll ausgenützt sind, so ist die Kapazitätsgrenze erreicht. Wie weitgehend diese Auslastung ist - also die kurzfristige Höhe des BIP - wird damit ausschliesslich durch die Höhe der Nachfrage bestimmt. Die Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage (Konsum, Investitionen, Staatsausgaben und Exporte) dominieren deshalb die kurzfristige gesamtwirtschaftliche Analyse, in deren Zentrum die Geld- und Finanzpolitik stehen, da sie als wirtschaftspolitische Instrumente diese Grössen direkt beeinflussen. Zentral ist hier insbesondere die Erkenntnis, dass durch eine Ausweitung der Nachfrage nur dann und auch nur *kurzfristig* Wachstum entstehen kann, wenn die Kapazitäten nicht ausgelastet sind. Sobald die Wirtschaft an der Kapazitätsgrenze operiert, also in Zeiten guter Konjunktur, führt jeder Versuch einer weiteren Ausdehnung der Nachfrage lediglich zu einer Erhöhung der Inflation. Mit der Geldpolitik kann man deshalb - entgegen oft zu hörenden anderslautenden Behauptungen - das Wirtschaftswachstum längerfristig nicht erhöhen.

Für das langfristige Wachstum kommt es auf die Entwicklung der Produktionsfaktoren an

Die Annahme, dass die Kapazitätsgrenze und damit das maximale Angebot in einer Volkswirtschaft fixiert sind, macht in der kurzfristigen Betrachtung durchaus Sinn. Längerfristig aber ist es offensichtlich, dass die Produktionsmittel und damit die maximal produzierbare Menge an Gütern und Dienstleistungen sich verändern kann. Dies ganz einfach, weil die zur Produktion benötigten Ressourcen, die sogenannten Produktionsfaktoren, keine längerfristig fixe Grösse sind. Viel mehr basiert jeder nachhaltige Wachstumsprozess auf einer weiteren Akkumulation von Produktionsfaktoren sowie auf deren verbessertem Zusammenwirken.

Auch die beste Konjunkturpolitik kann nicht mehr als die tatsächliche Produktion an die potentiell mögliche Produktion heranführen

Damit rücken aber in der Analyse des Wachstumsprozesses die kurzfristigen, nachfrageseitigen makroökonomischen Wirtschaftspolitiken wie Geld- und Fiskalpolitik als Motoren des Wachstums in den Hintergrund. Wie wir weiter unten sehen werden, kann eine verfehlte Stabilisierungspolitik (Geld- und Fiskalpolitik) das Wachstum allerdings auch längerfristig reduzieren. Dies gilt namentlich dann, wenn die Wirtschaft längerfristig deutlich unterhalb der Kapazitätsgrenze operiert oder laufenden destabilisierenden Einflüssen in wechselnder Richtung ausgesetzt ist. Der Umkehrschluss aber, dass nämlich etwa die Geldpolitik das Wachstum erhöhen kann, gilt nicht, weil die Kapazitätsgrenze selbst durch die Geldpolitik nicht verändert werden kann. Der verfassungsmässige Auftrag an Notenbanken umfasst denn auch neben der Inflationsbekämpfung in den meisten Ländern die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und eben nicht die Erhöhung des Wirtschaftswachstums.⁵ Die wirtschaftspolitischen Determinanten des langfristigen Wachstums liegen in anderen Bereichen.

D. Parlamentarische Aufträge

Mehrere Parlamentarische Vorstösse verlangen eine Erklärung für das schwache Wachstum in der Schweiz

Der vorliegende Bericht ist durch eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen in Postulatsform motiviert, die in den letzten Jahren unter dem Eindruck der langanhaltenden Wachstumsschwäche der Schweizer Wirtschaft eingereicht wurden. Es handelt sich dabei um die folgenden vier Vorstösse:

- (i) Postulat 95.3129 Gemperli: *Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft*
- (ii) Motion 01.3089 Fraktion FDP: *Sieben Massnahmen für eine Wachstumspolitik* (Antrag Bundesrat: Umwandlung in ein Postulat), unterstützt durch die gleichlautenden Interpellationen 01.3577 Forster-Vanini und 01.3553 Fraktion FDP: *Wirtschaftswachstum sichern*
- (iii) Postulat 99.3584 Fraktion SVP: *Aktionsprogramm zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen*
- (iv) Postulat 00.3229 Kommission 00.016-00.016-NR Minderheit Leutenegger Oberholzer: *Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums.*

⁵ Siehe hierzu beispielweise die Rede von Laurence Meyer (2001), Governor des US Federal Reserve Bank Systems, zu den Aufgaben von Zentralbanken: „While monetary policy can achieve a long-run inflation target, economic theory suggests that it cannot affect the level of output or its growth rate in the long run, other than by maintaining low and stable inflation. Therefore, the objective of price stability should be assigned to monetary policymakers, but the objective of high and rising living standards should not be.“ (Meyer 2001, S. 6).

Dieser Bericht ist die Antwort auf das Postulat Gemperli und auf Punkt 1 eines Vorstosses der FDP-Fraktion

Der vorliegende Bericht beantwortet das Postulat Gemperli sowie den ersten Punkt des Vorstosses Fraktion FDP. Das Postulat Gemperli moniert das Fehlen einer „eigentlichen Standortbestimmung, welche die verschiedenen Einflüsse, welche auf unsere Wettbewerbsfähigkeit einwirken, zu einem Gesamtbild verdichtet.“ Es lädt deshalb den Bundesrat ein, „sich in einem Bericht umfassend über die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft zu äussern“. Der erste Punkt des Vorstosses FDP Fraktion fordert den Bundesrat auf, „einen Bericht über das Schweizer Wirtschaftswachstum zu erstellen, der die Stellung der Schweiz bei den wichtigsten Wachstumsdeterminanten (wie z.B. Ausbildung, Forschung oder Wettbewerbsintensität) darstellt und die Auswirkungen der aktuellen Schweizer Wirtschaftspolitik auf diese Bestimmungsfaktoren untersucht“.

Die andern Vorstösse verlangen die Ausarbeitung von Massnahmen

Während die Vorstösse Gemperli und FDP Fraktion, Punkt 1, lediglich einen Bericht verlangen, gehen die Postulate SVP-Fraktion und Leutenegger Oberholzer sowie die restlichen 6 Punkte des Vorstosses FDP-Fraktion weiter, weil sie im wesentlichen die Erarbeitung von konkreten Massnahmen zur Sicherung eines hohen Schweizer Wirtschaftswachstums verlangen. Neben der Behandlung des Postulates Gemperli zielt der vorliegende Bericht zu den Determinanten des Wachstums der Schweiz darauf ab, die Grundlagen für die Erarbeitung der Antworten auf diese klar massnahmenorientierten Vorstösse zu legen.

Der Bericht bezeichnet Stossrichtungen für zukünftige Reformen

Der Bericht wird in den Schlussfolgerungen jedoch in groben Linien bereits die Stossrichtung für mögliche Massnahmen zur Sicherung eines langfristigen Wachstums der Schweizer Volkswirtschaft aufzeigen. Damit bildet er eine Basis für die Planung der nächsten Legislatur.

E. Zum Begrifflichen: Wettbewerbsfähigkeit, Sicherung von Arbeitsplätzen und Wachstum

Warum Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Erhaltung von Arbeitsplätzen zusammen betrachten ?

Von den vier oben genannten parlamentarischen Vorstössen sprechen lediglich der Vorstoss FDP Fraktion sowie das Postulat Leutenegger Oberholzer im Titel explizit von Wirtschaftswachstum. Die beiden anderen Vorstösse beziehen sich auf die Wettbewerbsfähigkeit (Postulat Gemperli), beziehungsweise auf die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen (Postulat SVP Fraktion). Wieso werden also diese Vorstösse gemeinsam behandelt?

Die Parlamentarischen Vorstösse anerkennen die starken Querbezüge zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Erhalt von Arbeitsplätzen und Wachstum

Zunächst einmal machen die erläuternden Texte zu den Vorstössen deutlich, dass es in allen Fällen um die Dynamik des Wirtschaftsstandortes Schweiz und damit um das langfristige Wachstum geht. So schreibt etwa Gemperli: „Die Wettbewerbsfähigkeit steht in enger Beziehung zu unserer Wohlstands- und Beschäftigungsentwicklung“. Und die SVP Fraktion verdeutlicht in der Begründung für ihren Vorstoss: „Internationale Wettbewerbsfähigkeit und attraktive Rahmenbedingungen für die Wirtschaft sind die entscheidenden Faktoren für Wirtschaftswachstum und damit verbunden für die Schaffung von Arbeitsplätzen.“ Der Zusammenhang zwischen Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplatzschaffung und Wachstum wird also von den Postulanten explizit angemerkt.

Die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes deckt sich mit der Produktivität im Land

Im folgenden einige kurze Bemerkungen dazu. Paul Krugman (1994), einer der führenden Analytiker internationaler Wirtschaftsbeziehungen, hat in einem wichtigen Diskussionsbeitrag überzeugend darauf hingewiesen, dass in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung der Begriff der Wettbewerbsfähigkeit im wesentlichen deckungsgleich ist mit dem Begriff der Produktivität.⁶ Und die Entwicklung der Produktivität ist, wie wir unten klarer machen werden, besonders für den Fall der Schweiz der Schlüsselfaktor des Wirtschaftswachstums.

Anders als es sich auf der Ebene der Unternehmen verhält, nutzt die Produktivität eines Landes auch allen andern Ländern

Krugman warnte in seinem Beitrag davor, die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern gleichzusetzen mit derjenigen von Firmen. Im Wettbewerb zwischen Firmen geht es tatsächlich darum, wettbewerbsfähiger zu sein als die Konkurrenten, weil der Gewinn einer Firma meist auf Kosten des Konkurrenten geht. Wenn Coca Cola seinen Marktanteil ausbaut, so geht das in der Regel auf Kosten von Pepsi Cola. Diese Überlegung sollte man aber keinesfalls auf die Länderebene übertragen, weil eben der internationale Handel kein Nullsummenspiel ist. Ein höheres Wachstum von Deutschland geht nicht auf Kosten des Wachstums in der Schweiz. Ganz im Gegenteil profitiert ein offenes Land wie die Schweiz ganz direkt vom Erfolg eines engen Handelspartners. Statt vom Begriff der Wettbewerbsfähigkeit, der nach einem Nullsummenspiel tönt, sollte man deshalb besser direkt von der Produktivität sprechen. Und in einem dynamischen Sinn bedeutet dies, dass man unter Steigerung (oder Erhaltung) der Wettbewerbsfähigkeit eben Produktivitätswachstum versteht.

Die Erhaltung von Arbeitsplätzen hängt auch von der Steigerung der Produktivität ab

Auch die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, wie sie im Postulat der SVP angesprochen wird, ist eng mit dem Ziel des Produktivitätswachstum verbunden. Implizit geht es hier ja nicht um die Schaffung und Erhaltung irgendwelcher Arbeitsplätze. Vielmehr sollten diese Arbeitsplätze wertschöpfungsstark und attraktiv sein. Und das bedeutet im wesentlichen, dass die Arbeitsplätze möglichst produktiv sind und damit hohe Löhne

⁶ Sein vielzitiertes „bonmot“ in diesem Zusammenhang lautet: „Competitiveness is a funny way of saying productivity“

rechtfertigen. Das ist zumindest implizit angesprochen, wenn das Postulat von Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort Schweiz spricht, die attraktiver sind als in den EU-Nachbarländern.

F. Nachhaltigkeit und Wachstum

*Nachhaltiges
Wachstum
beinhaltet soziale
und Umwelt-
Aspekte*

Sowohl der Vorstoss FDP Fraktion als auch das Postulat Leutenegger Oberholzer sprechen explizit von nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Dazu ist zunächst festzustellen, dass der Begriff inzwischen so breit verwendet wird, dass verschiedene Personen oft nicht das Gleiche darunter verstehen. In seiner ursprünglichen Verwendung war es vor allem die ökologische Dimension, die dominierte. Inzwischen wird von den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – ökologische, wirtschaftliche und soziale – gesprochen. Nachhaltige Entwicklung wird damit als Politikfeld wahrgenommen, das sich umfassend mit der Gewährleistung einer zukunftsfähigen Entwicklung befasst und dabei gleichermassen ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen aufgreift.

*Wachstum
verringert soziale
Spannungen*

Auch die soziale Dimension ist eng mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verbunden, sind doch in der Regel – wie bereits oben angesprochen – in einer wachsenden Wirtschaft die Verteilungskämpfe wesentlich kleiner. Es zeigt sich im internationalen Vergleich, dass sich in wachsenden Ländern die Situation der Ärmsten in gleicher Proportion verbessert, das heisst, dass Wachstum das Einkommen der armen Bevölkerungsgruppen ebenso erhöht wie das der reichen. In einer ökonomischen Untersuchung weisen die beiden Weltbank-Ökonomen David Dollar und Aart Kraay (2001) jedenfalls einen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Wachstum des pro Kopf Einkommens und dem Wachstum des Einkommens der ärmsten Bevölkerungsschichten nach. Ausserdem zeigt eine breite Literatur, dass tendenziell eine positive Korrelation zwischen raschem Wachstum und einer gleicheren Einkommensverteilung besteht (siehe etwa die Untersuchung der beiden Harvard-Ökonomen Alberto Alesina und Dani Rodrik (1994)). Dies zeigt schon der Vergleich zwischen den rasch wachsenden südostasiatischen Ländern, die eine gleichere Einkommensverteilung aufweisen als die lateinamerikanischen Länder.

*In den reichen
Ländern geht das
Wachstum mit
einer
Verbesserung der
Umwelt einher*

Im ökologischen Bereich ist es etwas weniger eindeutig, ist doch Wachstum in der Regel mit zunehmendem Ressourcenverbrauch korreliert. Es liegt deshalb die Schlussfolgerung nahe, dass das Wachstum der Umweltqualität prinzipiell schadet. Tatsächlich zeigen aber theoretische und empirische Studien,

dass zwischen Wachstum und Umweltverschmutzung ein komplexerer Zusammenhang besteht. Bei tiefem Entwicklungsstand führt zusätzliches Wachstum oft zu einer Verschlechterung der Umweltqualität, während ab einem bestimmten Einkommensniveau zusätzliches Wachstum die Umweltqualität in Bezug auf eine ganze Reihe von Parametern verbessert. Diese sogenannte Umwelt-Kuznets-Kurve lässt sich erklären durch die Tatsache, dass bei zunehmendem Einkommensniveau die Umweltqualität ein tendenziell grösseres Gewicht in den Präferenzen der Bevölkerung erhält. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass in den OECD-Staaten die Umweltvorschriften, insbesondere für die Luft- und die Wasserqualität, heute weitaus strenger sind als vor 50 Jahren. Wirtschaftswachstum lässt durch die Verbesserung des Einkommensniveaus also auch die Nachfrage nach einer gewissen Umweltqualität steigen. Wirtschaftswachstum geht zudem einher mit technischem Fortschritt, der den Einsatz von saubereren Technologien ermöglicht und den Weg für strukturelle Änderungen bereitet, bei denen weniger umweltverschmutzende Dienstleistungen an Bedeutung gewinnen.

Der Bericht beschränkt sich auf das quantitative Wirtschaftswachstum

Dieser Bericht konzentriert sich auf das quantitative Wirtschaftswachstum mit dem auf der empirischen Evidenz basierenden Hinterkopfmodell, dass in wachsenden Wirtschaften Verteilungskämpfe weniger hart sind und das Umweltbewusstsein steigt. Eine detaillierte Behandlung der sozialen und ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit würde den Rahmen und wohl auch den Auftrag der hier direkt bearbeiteten Vorstösse Gemperli und Punkt 1 FDP Fraktion sprengen. Bei der Diskussion des Berichtes wird aber den sozialen und ökologischen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen Rechnung zu tragen sein.

G. Aufbau des Berichtes

Das Ziel des Berichtes

Dieser Bericht zielt darauf ab, (i) die wirtschaftspolitischen Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums zu identifizieren, (ii) die relative Position der Schweiz bei diesen Determinanten darzustellen und (iii) Ansatzpunkte für eine Verbesserung des Wachstumspotentials auszumachen. Dabei gehen wir wie folgt vor:

Der Inhalt der einzelnen Kapitel

In Kapitel 2 wird der Versuch unternommen, die zentralen Erkenntnisse der ausserordentlich breiten Literatur zum Wirtschaftswachstum zusammenzufassen und insbesondere die zentralen wirtschaftspolitischen Bereiche zu identifizieren, die für den Wachstumsprozess einer Volkswirtschaft ausschlaggebend sind. In den folgenden Kapiteln 3-8 wird anschliessend in den sechs zentralen Politikbereichen Aussenwirtschaftspolitik, Wettbewerbspolitik, Bildungspolitik, Innovationspolitik, Fiskalpolitik und Stabili-

sierungspolitik die Situation der Schweiz im internationalen Vergleich dargestellt und Ansatzpunkte für eine Steigerung des Wachstumspotentials herausgearbeitet. Kapitel 9 enthält die Schlussfolgerungen. Für alle Bereiche werden dort im Hinblick auf eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik Erhaltenswertes und Stossrichtungen für Reformen aufgezählt.

*Der Bericht stützt
sich auf
Diskussions-
papiere des seco*

Das Thema der Wachstumsdeterminanten im Fall der Schweiz ist natürlich dermassen umfassend und breit, dass es kaum möglich ist, die verschiedenen Aspekte in einem relativ knappen Bericht in der gebührenden Tiefe zu behandeln. Der Bericht erfährt denn auch eine wesentliche Ergänzung durch die Arbeiten, welche die wirtschaftspolitische Grundlagenabteilung des Staatssekretariates für Wirtschaft auf diesem Gebiet geleistet hat. Zu jeder der sechs Kategorien von wirtschaftspolitischen Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums wurden detailliertere Papiere erarbeitet. Ausserdem wurden für einige weitere relevante Themen vertiefende Arbeiten verfasst. Diese Papiere stützen die Aussagen in diesem Bericht, enthalten aber auch weitergehende Hintergrundinformationen zu den behandelten Themen. Sie sollen, von den jeweiligen Autoren gezeichnet, zunächst als WP-Diskussionspapiere und anschliessend in der Studienreihe des Staatssekretariates für Wirtschaft erscheinen. Die Liste dieser Diskussionspapiere findet sich am Ende des Berichtes.

Kapital 2: Wirtschaftspolitische Determinanten des Wachstums

Die Analyse des Wachstums führt zur Arbeitsproduktivität als zentraler Grösse

Dieses Kapitel beginnt mit einer konzeptionellen Übersicht zu den Quellen des Wachstums. Auf dieser Basis wird anschliessend argumentiert, dass ein längerfristiges Wachstum der Schweizer Wirtschaft nur mit Produktivitätssteigerungen erreichbar ist. Schliesslich werden auf der Basis der empirischen Literatur die wichtigsten wirtschaftspolitischen Determinanten der Arbeitsproduktivität identifiziert.

A. Die Quellen des Wachstums

Die theoretische und empirische wirtschaftswissenschaftliche Literatur liefert der Wirtschaftspolitik wichtige Hinweise

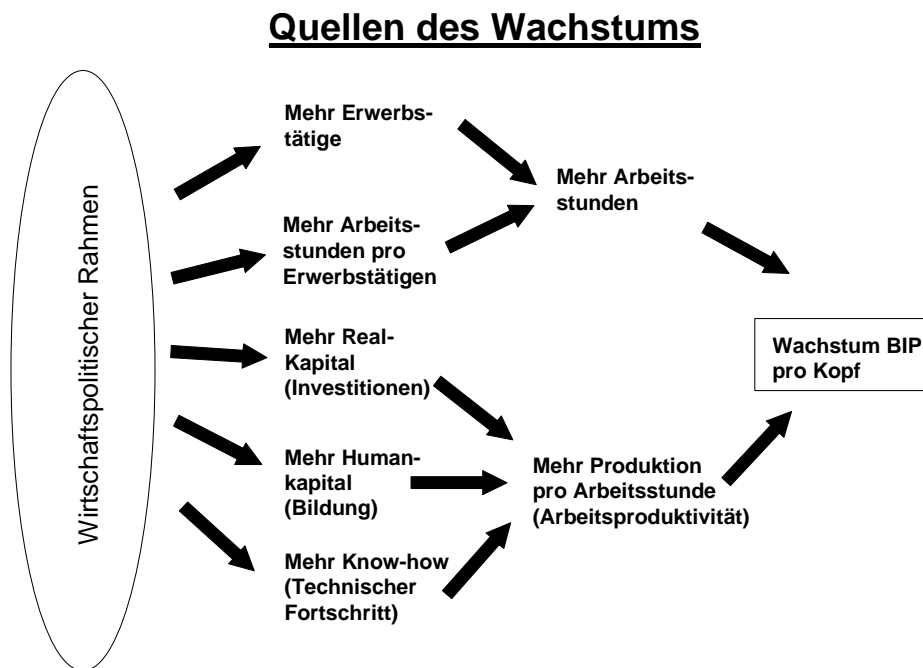
Die Wachstumstheorie, das heisst die Analyse der Quellen des Wirtschaftswachstums, gehört ohne Zweifel zu den zentralen Gebieten der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse. Dies ist kaum überraschend, wenn man sich die Bedeutung des Wachstumsprozesses für die Wohlfahrt vor Augen hält. Seit Adam Smiths Werk „An Inquiry into the Nature of the Wealth of Nations“, das die Nationalökonomie im heutigen Sinne begründete, stehen die Determinanten des Wirtschaftswachstums denn auch im Zentrum einer breiten theoretischen und empirischen Literatur. Es soll hier nicht darum gehen, diese breite Literatur umfassend zu diskutieren. Vielmehr soll die grundlegende Intuition der konzeptionellen Wachstumsanalyse herausgearbeitet und auf dieser Basis erklärt werden, wie die Wirtschaftspolitik das Wachstum beeinflussen kann. Box 1 gibt einen gerafften Überblick zur Entwicklung der Wachstumstheorie.

Box 1: Wichtigste Entwicklungen der Wachstumstheorie

Die grundlegenden Konzepte der Wachstumstheorie finden sich bereits in den Werken von „Klassikern“ wie Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus oder zu Beginn des 20. Jahrhunderts Frank Ramsey und Joseph Schumpeter. Trotzdem kann man sicher behaupten, dass die moderne Beschäftigung mit der Wachstumstheorie und damit der eigentliche Boom in der Wachstumsanalyse auf den Beitrag von Robert Solow (1956) zurückgeht, welcher das sogenannte neoklassische Wachstumsmodell einführte, das noch heute die Grundlage für die Analyse des Wachstumsprozesses bildet. Das relativ einfache Modell kann eine ganze Reihe der sogenannten stilisierten Fakten des Wachstumsprozesses erklären. Insbesondere gilt dies zum Beispiel für die Tatsache, dass Länder mit höheren Investitionsquoten und Länder mit tieferem Bevölkerungswachstum ein höheres pro Kopf Einkommen erzielen. Ein Grundproblem des Modells ist allerdings, dass die Rate des langfristigen Wachstums des pro Kopf Einkommens ausschliesslich vom technischen Fortschritt abhängt, dieser aber in dem relativ einfachen Modell nicht erklärt wird. Eine Erhöhung der Investitionsquote beispielsweise führt in dem Modell lediglich zu einem temporären Wachstumseffekt, lässt aber die langfristige Wachstumsrate unbeeinflusst. Dieses Ergebnis steht in relativ klarem Widerspruch zur ökonomischen Intuition, zur empirischen Evidenz und entsprechend auch zu den Empfehlungen eher pragmatisch orientierter Ökonomen z.B. der Weltbank. Die Schwierigkeiten mit der Erklärung langfristigen Wachstums im Solow-Modell führte dazu, dass das theoretische Interesse am Thema Ende der 60er und in den 70er Jahren etwas erlahmte. Mitte der 80er Jahre aber führten einige Durchbrüche in der formalen Analyse makroökonomischer Modelle zu einer Erweiterung des neoklassischen Ansatzes, durch die eine befriedigendere Erklärung des langfristigen Wachstumsprozesses möglich wurde. Diese von Paul Romer (1986, 1990) und Robert Lucas (1988) begründete sogenannte endogene Wachstumstheorie führte zu einer bemerkenswerten Wiederbelebung der theoretischen Beschäftigung mit dem Thema. Die neuen Modelle erlauben nicht nur eine Erklärung des technischen Fortschritts (der damit eben endogen wird), sondern machen u.a. auch die Voraussage, dass eine Erhöhung der Investitionsquote einen langfristigen Wachstumseffekt haben kann. Die empirischen Studien, auf denen die Analyse in diesem Bericht beruht, sind in der Mehrheit durch die Ergebnisse dieser endogenen Wachstumstheorie motiviert.

*Die Wirtschafts-
politik beeinflusst
den Aufbau von
Produktions-
faktoren*

Theoretische Analysen des Wachstumsprozesses sind ziemlich komplex. Die Diskussion über die Determinanten des Wirtschaftswachstums lässt sich aber glücklicherweise anhand eines einfachen Konzeptes strukturieren. Ausgangspunkt ist dabei die Erkenntnis, dass der Wohlstand einer Volkswirtschaft letztlich davon abhängt, wie viele Güter und Dienstleistungen produziert werden können. Veränderungen des Wohlstandes werden dann also durch die Faktoren bestimmt, die zu einem Wachstum dieser Produktionsmenge führen. Die folgende Graphik zeigt schematisch, über welche Kanäle die Wirtschaftspolitik das Wachstum des Bruttoinlandproduktes pro Kopf beeinflussen kann:



Ein Land kann nur über die Steigerung des Arbeitsangebotes oder der Arbeitsproduktivität wachsen

Die Graphik verdeutlicht zunächst einmal, dass es genau zwei Möglichkeiten gibt, wie eine Volkswirtschaft wachsen kann, das heisst wie mehr Güter und Dienstleistungen produziert werden können. Entweder es werden mehr Arbeitsstunden geleistet oder die Produktion pro geleistete Arbeitsstunde (Arbeitsproduktivität) steigt. Erhöhungen der Anzahl Arbeitsstunden und der Arbeitsproduktivität bilden denn auch die beiden grundlegenden Quellen des Wachstums. In einem zweiten Schritt müssen wir uns überlegen, was die Determinanten der Anzahl und der Produktivität der geleisteten Arbeitsstunden sind.

Das Arbeitsvolumen hängt von den Arbeitsstunden und der Zahl der Erwerbstätigen ab

Die Anzahl Arbeitsstunden kann entweder gesteigert werden, indem mehr Personen arbeiten oder indem jede Person länger arbeitet. Damit sind, wie in der Graphik dargestellt, die Anzahl Erwerbstätige und die durchschnittliche Arbeitszeit pro Erwerbstätigen die Bestimmungsfaktoren der Anzahl von Arbeitsstunden, die in einer Volkswirtschaft geleistet werden.⁷

⁷ Die Anzahl der Erwerbstätigen in einer Volkswirtschaft hängt ihrerseits von der Erwerbsquote in Verbindung mit der Grösse der Bevölkerung ab (d.h. welcher Prozentsatz der Bevölkerung möchte arbeiten) und von der Arbeitslosigkeit (welcher Prozentsatz der Arbeitswilligen findet keine Beschäftigung). Die Zahl der Arbeitsstunden pro Erwerbstätigem wird vor allem durch das Ausmass der Teilzeitarbeit bestimmt. Für eine genauere Analyse siehe Bernhard Weber und Boris Zürcher (2001).

<i>Sachkapital, Humankapital und Technologie erhöhen die Produktivität</i>	Die Arbeitsproduktivität, das heisst die Produktion pro Arbeitsstunde, hat im wesentlichen drei Bestimmungsfaktoren, nämlich (i) die Ausstattung mit Realkapital, (ii) die Ausstattung mit Humankapital und (iii) die verwendete Technologie. Zu diesen drei Quellen im einzelnen:
<i>Ein hohe Investitionstätigkeit führt zu mehr Wachstum</i>	Erstens steigt die Produktivität, wenn ein Arbeiter mehr Kapitalgüter zur Verfügung hat. In Branchenvergleichen zeigt sich beispielsweise regelmässig, dass im Energiesektor die Arbeitsproduktivität besonders hoch ist. Das liegt eben daran, dass in diesem Sektor relativ wenige Arbeiter mit sehr kostspieligen Investitionsgütern ausgestattet sind. Die gemessene Produktivität dieser Arbeiter ist deshalb hoch. Eine Erhöhung der Investitionsquote kann also einer Volkswirtschaft zu höherer Arbeitsproduktivität und damit zu Wachstum verhelfen.
<i>Eine bessere Ausbildung macht eine höhere Produktivität möglich</i>	Zweitens hängt die Produktivität von den Fähigkeiten der Arbeiter ab. Je besser die Ausbildung, desto höher ist die Produktivität der Arbeitskräfte, was sich in gut funktionierenden Arbeitsmärkten relativ direkt in höheren Löhnen niederschlägt. Im Jargon spricht man in diesem Zusammenhang von Humankapital, wobei der Begriff „Kapital“ zeigt, dass wie beim Realkapital Investitionen (d.h. momentaner Konsumverzicht) geleistet werden müssen. Eine Erhöhung der Investitionen in die Ausbildung steigert also die Arbeitsproduktivität und führt damit zu Wachstum.
<i>Bessere Technologien schaffen Wachstum</i>	Drittens schliesslich lässt sich die Produktivität durch fortgeschrittenere Technologien verbessern. Technologie ist das Wissen, auf welche Art Arbeit und Kapital kombiniert werden können, um Güter und Dienstleistungen zu produzieren. Die Herstellung von Graphiken in der Qualität, wie wir sie in diesem Bericht verwenden, benötigte noch vor wenigen Jahren etliche Arbeitsstunden. Heute lässt sich das mit dem entsprechenden Computerprogramm (kombiniert mit dem entsprechenden Humankapital) mit zwei oder drei Mausklicks erledigen. Dies ist ein Beispiel für eine Technologie, welche die Arbeitsproduktivität wesentlich erhöht hat. Technischer Fortschritt, das heisst die Entwicklung neuer Technologien (über Forschung & Entwicklung oder einfach über „learning by doing“) steigert die Arbeitsproduktivität und führt damit ebenfalls zu Wachstum. ⁸

⁸ Hinter der Darstellung in diesem Schema steckt das (Ökonomen geläufigere) Konzept der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion. Gemäss dieser Funktion hängt das Wachstum ab vom Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit (= Erwerbstätige multipliziert mit Arbeitsstunden pro Erwerbstätigem), Kapital (Realkapital + Humankapital) und Technologie. In der hier gewählten Darstellung wird die Relevanz der Arbeitsproduktivität hervorgehoben, was sich für die Diskussion der Situation der Schweiz als vorteilhaft erweisen wird.

Die Rahmenbedingungen setzen die Anreize für das Angebot und den weiteren Aufbau von Produktionsfaktoren

Die hier aufgeführten Bestimmungsfaktoren der Anzahl Arbeitsstunden und der Arbeitsproduktivität werden nun relativ direkt durch die Wirtschaftspolitik beeinflusst. So kann etwa die Ausgestaltung des Steuersystems Einfluss haben auf die Arbeitsanreize insgesamt (Anzahl Erwerbstätige), auf das Ausmass der Teilzeitarbeit (Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen), die Investitionsanreize (Realkapital), den Anreiz, eine höhere Ausbildung anzustreben (Humankapital) oder die Investitionen in F & E (technischer Fortschritt). Über diese Effekte wird entweder die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden oder deren Produktivität mitbestimmt, was letztlich einen Effekt auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum hat. Analog verhält es sich mit der gesamtwirtschaftlichen Stabilität oder den Wettbewerbsbedingungen, denen nachstehend auch je ein eigenes Kapitel gewidmet werden wird.

Zunächst aber soll im nächsten Abschnitt auf eine entscheidende Besonderheit der Schweiz im Zusammenhang mit den Quellen des Wachstums hingewiesen werden: Von den beiden grundsätzlichen Wegen zur Steigerung des Wachstums steht uns nämlich realistischere Weise lediglich die Erhöhung der Arbeitsproduktivität offen.

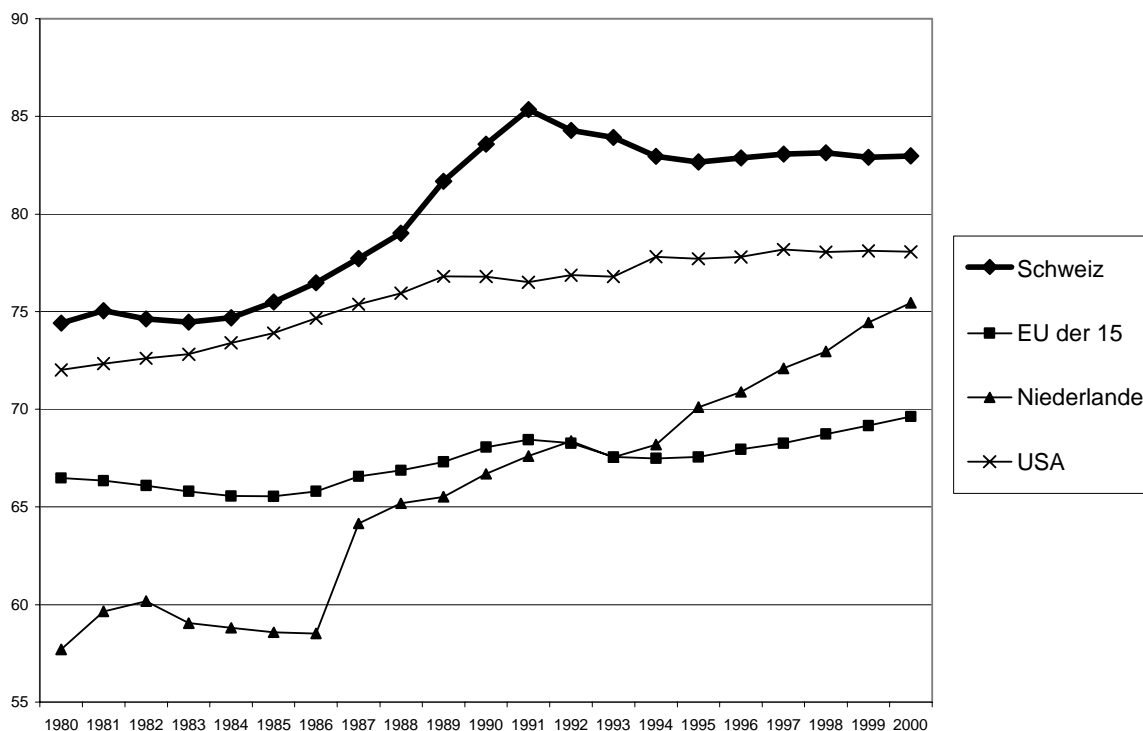
B. Wachstum der Arbeitsproduktivität als einzige Option für die Schweiz

B.1. Die rekordhohe Ausschöpfung des Faktors Arbeit

Die Erwerbsquote der Schweiz ist eine der höchsten

Eine Steigerung der Anzahl geleisteter Arbeitsstunden ist in der Schweiz kaum mehr möglich. Mit einer Erwerbsquote (Anteil der Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter) von rund 82% steht die Schweiz nach wie vor an der Spitze der OECD-Länder.

Erwerbsquote der aktiven Bevölkerung im Vergleich
 Total der Erwerbwilligen im Vergleich zur Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter
 von 15 bis 64 Jahren



Quelle: OECD

Sie hat sich auf einem sehr hohen Niveau stabilisiert

Nach einem deutlichen Anstieg über die zweite Hälfte der 80er Jahre stabilisierte sich die Erwerbsquote in der Schweiz auf dem erwähnten hohen Stand. Obwohl die meisten Länder im vergangenen Jahrzehnt etwas aufgeholt haben, bleibt der Vorsprung der Schweiz hinsichtlich dieser Messgrösse der Beschäftigungsdichte zumeist beträchtlich.

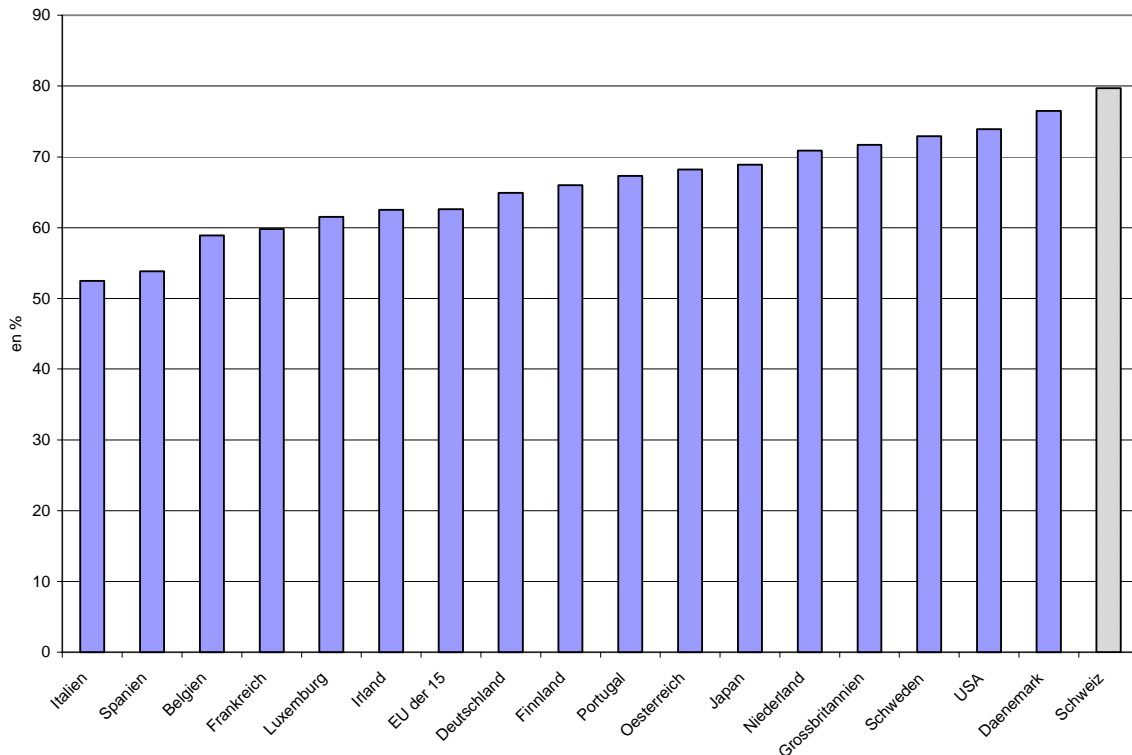
Wegen der tiefen Arbeitslosigkeit erreicht die Erwerbstätigenquote einen Rekordwert

Diese hohe Erwerbsquote kombiniert die Schweiz mit im internationalen Vergleich besonders tiefen Arbeitslosenquoten. Dies führt dazu, dass die Erwerbstätigenquote in keinem Land auch nur annähernd so hoch ist wie in der Schweiz, wie folgende Graphik eindrücklich zeigt. Um die Aussergewöhnlichkeit der beinahe 80% in der Schweiz zu ermessen, ist es illustrativ, sich vor Augen zu halten, dass sich die EU in der Lissabonner Strategie⁹ eine Steigerung dieser Quote in ihren Mitgliedsländern auf 70% als ehrgeiziges Ziel auf die Fahne geschrieben hat.

⁹ Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 23. und 24. März 2000 in Lissabon der Europäischen Union ein neues strategisches Ziel gesetzt: sie soll „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt werden – zu einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem grösseren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“

Erwerbstätigenquote

Erwerbstätige in % der Wohnbevölkerung im Erwerbsalter in 1999



Quelle: OECD

Die Normalarbeitszeiten sind in der Schweiz auch höher als in der EU

Für die Produktion und damit das Wirtschaftswachstum in einem Land ist das Arbeitsvolumen die massgebende Zahl, also die Erwerbstätigenquote multipliziert mit der Zahl der Stunden, die in einer Periode tatsächlich gearbeitet werden. Eine Beeinträchtigung der Aussagen, wenn man alleine die Erwerbsquote betrachtet, kann sich bei unterschiedlichen Arbeitsstundenzahlen pro Kopf ergeben. Hier liegt die Schweiz allerdings ziemlich genau im OECD-Mittelfeld, weil sie eine hohe Normalarbeitszeit mit relativ viel Teilzeitarbeit kombiniert. In Bezug auf die geleisteten Arbeitsstunden pro Kopf der Bevölkerung nimmt die Schweiz denn auch (gemeinsam mit Japan) mit klarem Vorsprung die Spitzenstellung aller OECD-Länder ein.

Die hohe Ausschöpfung des Arbeitsangebotes ist eine Hauptquelle des Wohlstandes in der Schweiz

Die sehr starke Ausschöpfung des Arbeitspotentials ist ohne Zweifel ein wichtiger Vorteil für die Schweiz und ist für das hohe Niveau des pro Kopf Einkommens ein zentraler Erklärungsfaktor. Gleichzeitig aber scheint vor dem Hintergrund der oben zitierten Zahlen klar, dass eine weitere Steigerung hier wohl kaum möglich sein dürfte. Vor dem Hintergrund der demographischen Alterung können wir in der Tat längerfristig schon sehr zufrieden sein, wenn wir das hohe Niveau halten können. Dies zeichnete sich bereits in den 90er Jahren ab, als der Wachstumsbeitrag der geleisteten Arbeitsstunden in der Schweiz negativ war. Ein

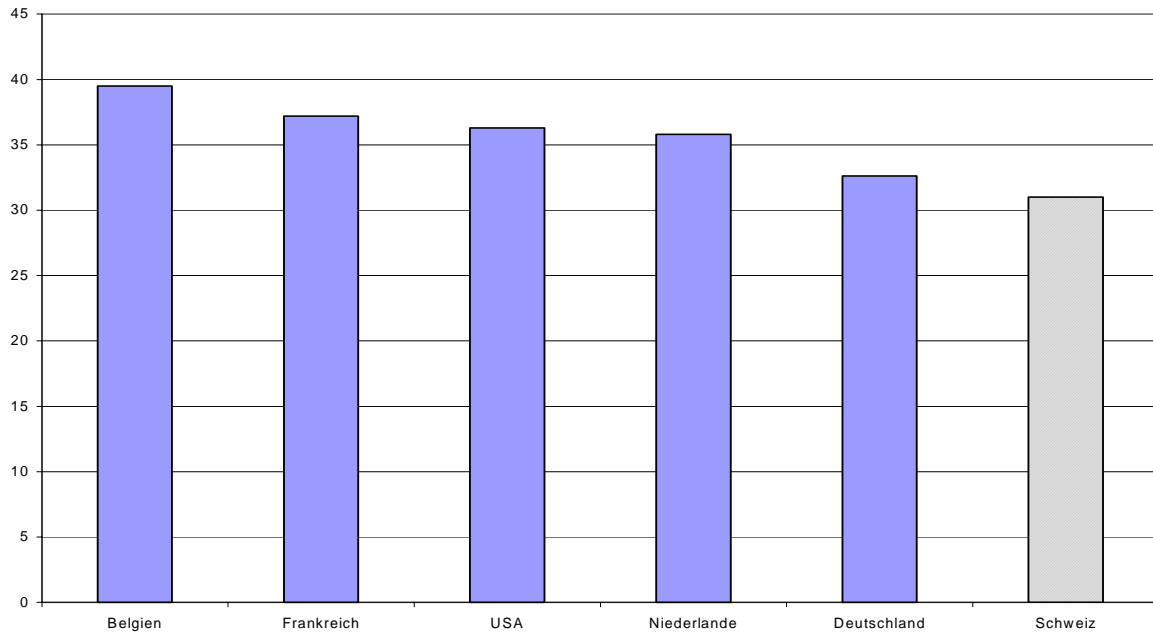
gewisser Beitrag könnte allenfalls noch von der Immigration oder von der noch stärkeren Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt kommen. Dem sind aber relativ enge Grenzen gesetzt. Massive Immigrationsströme würden an politische Grenzen stossen und die Frauenerwerbsquote ist in der Schweiz schon heute höher als in allen vergleichbaren Ländern. Eine dritte Möglichkeit bestünde in einer Erhöhung des Pensionsalters. Auch dem stehen aber nicht zu unterschätzende politische Hürden im Wege, die es unwahrscheinlich erscheinen lassen, dass von dieser Seite eine massive Erhöhung der Anzahl geleisteter Arbeitsstunden zu erwarten ist. Zusammengefasst wird von der Anzahl Arbeitsstunden in der Schweiz in den nächsten Jahrzehnten kein signifikant positiver Wachstumsimpuls kommen.

B.2. Das Potential des Produktivitätswachstums

Die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist die einzige Option der Schweiz Wenn also die Schweiz in naher Zukunft höhere Wachstumsraten erreichen will, dann kann das nur über die zweite Quelle des Wachstums, nämlich die Steigerung der Arbeitsproduktivität, erreicht werden. Und hier sieht die Position der Schweiz wesentlich weniger gut aus. Dies zeigt sich sowohl im Niveau als auch in der Entwicklung.

Das Niveau der Arbeitsproduktivität in der Schweiz liegt tief ... Die folgende Graphik illustriert das Niveau der Arbeitsproduktivität im internationalen Vergleich für das Jahr 1998. Dabei zeigt sich, dass die Schweiz nicht nur hinter Frankreich und Deutschland liegt, sondern auch hinter den USA. Dies ist insofern bemerkenswert, als die relativ hohe Produktivität in unseren Nachbarländern noch mit der hohen Arbeitslosigkeit in diesen Ländern miterklärt werden kann. Für die USA aber, die ebenfalls eine relativ tiefe Arbeitslosigkeit aufweisen, kann diese Erklärung nicht gelten. Vielmehr zeigt uns das Beispiel dieses Landes, dass man einen sehr integrativen Arbeitsmarkt auch mit hoher Produktivität kombinieren kann. Dies ist für die Wachstumsaussichten der Schweiz eine wichtige Erkenntnis.

Niveau der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität
(kaufkraftbereinigt, in \$ pro geleistete Arbeitsstunde, 1998)

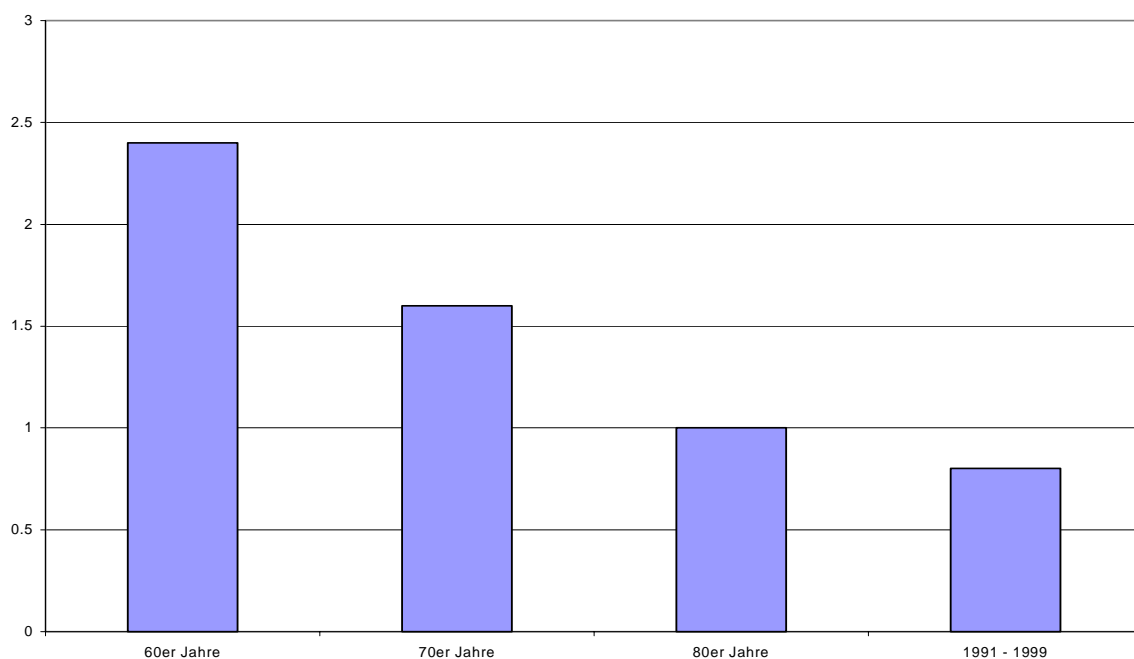


Quelle: OECD

*... und der
Zuwachs erfolgt
nur langsam*

Gleichzeitig kann man auch feststellen, dass der Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität in der Schweiz in den vergangenen vier Jahrzehnten kontinuierlich abgenommen hat, wie folgende Graphik illustriert.

Durchschnittliches Wachstum der Arbeitsproduktivität in der Schweiz
(basierend auf dem Arbeitsvolumen)



Quelle: Christoffel (1995), Weber & Zürcher (2001)

Die Rate des Produktivitätswachstums nimmt sogar ab

Während das durchschnittliche jährliche Produktivitätswachstum pro geleistete Arbeitsstunde in den 60er Jahren noch rund 2.4 Prozent betrug, sank es in den 70er Jahren auf 1.6 Prozent und in den 80er Jahren auf gerade noch 1 Prozent. In den 90er Jahren sank das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität schliesslich weiter auf rund 0.8 Prozent pro Jahr.

Die Schweiz dürfte deshalb ein grosses Potential zur Steigerung des Zuwachses der Arbeitsproduktivität haben

Vor dem Hintergrund dieser Daten ist offensichtlich, dass der dauernde Rückgang des Wachstums der Arbeitsproduktivität der zentrale Faktor zur Erklärung des Wachstumsrückstandes der Schweiz ist. Vor dem Hintergrund, dass ein grösseres Wachstum der Anzahl Arbeitsstunden in der Schweiz aus den oben genannten Gründen nicht zu erwarten ist, kann eine Erhöhung des langfristigen Wachstums nur gelingen, wenn die Dynamik der Arbeitsproduktivität steigt. Gleichzeitig lässt der ständig sich verschlechternde Leistungsausweis in den vergangenen Jahrzehnten die Vermutung zu, dass die Schweiz hier durchaus ein Potential für Verbesserungen aufweist. Dies gilt insbesondere wenn man sich vor Augen hält, dass die USA, ein Land, das in den 80er-Jahren bereits ein ähnliches Wohlstandsniveau aufwies wie die Schweiz, in den letzten Jahren ein Wachstum der Arbeitsproduktivität von 1,5% pro Jahr erreichen konnte.

C. Die wirtschaftspolitischen Determinanten der Arbeitsproduktivität

Die Determinanten der Produktivität sind bekannt

Die Produktivität einer Arbeitsstunde wird, wie bereits erwähnt, bestimmt durch die Ausrüstung, mit der gearbeitet wird (Realkapital), durch die Ausbildung der Arbeitskraft (Human-kapital) und schliesslich durch das Know-how (Technologie). Für eine produktivitätssteigernde Wirtschaftspolitik ist es deshalb entscheidend zu wissen, welche Faktoren diese drei Grössen positiv beeinflussen.

Eine umfangreiche, in den letzten Jahren stark boomende Literatur befasst sich mit diesen Determinanten der Arbeitsproduktivität. Box 2 gibt einen Überblick zur Wachstumsempirie im allgemeinen und zu diesen neueren Entwicklungen im speziellen.

Box 2: Die Methoden der Wachstumsempirie

Im wesentlichen bestehen zwei zentrale Methoden, die bei der empirischen Wachstumsanalyse zur Anwendung kommen. Erstens die sogenannte Wachstumsbuchhaltung und zweitens die sogenannten Wachstumsregressionen. Die *Wachstumsbuchhaltung* wurde von Robert Solow (1957) eingeführt. Bei dieser Methode geht es darum, die Beiträge der Produktionsfaktoren an die Wachstumsrate eines Landes während einer Periode zu ermitteln. Dabei können die Beiträge der Faktoren Arbeit und Kapital direkt aus bestehenden statistischen Daten abgeleitet werden, während der Beitrag der Technologie indirekt als Residuum ermittelt werden muss. Der Nachteil der Methode ist, dass auf diese Weise der Beitrag der Wirtschaftspolitik an das Wachstum nicht gemessen werden kann und dass sich die Analyse jeweils auf ein einzelnes Land konzentriert. Beide Nachteile können mit der zweiten, heute dominierenden Methode der empirischen Wachstumsforschung, den *Wachstumsregressionen*, korrigiert werden. Hier geht es darum, mittels ökonomischer Methoden die Unterschiede in den Wachstumsraten verschiedener Länder mit Unterschieden in Ländereigenschaft und eben der Wirtschaftspolitik zu erklären. Diese Analyse muss natürlich auf international vergleichbaren Daten beruhen, was die Datenbereitstellung wesentlich anspruchsvoller gestaltet. Die Methode wird denn auch erst in grösserem Stile angewendet, seit die Weltbank und andere Organisationen und Universitäten derartige vergleichbare Daten zur Verfügung stellen. Es ist deshalb kein Zufall, dass das grundlegende Papier von Robert Barro (1991), das diese Methode popularisierte, erst Anfang der 90er Jahre publiziert wurde. Seither sind eine Unmenge von Studien verfasst worden, die eine grosse Menge international vergleichbarer Daten zur Wirtschaftspolitik auf ihre Korrelation mit dem Wirtschaftswachstum hin untersucht haben.

In der Bestimmung der Wirtschaftspolitik soll man zwischen Für unsere Frage nach der wachstumsfördernden Wirtschaftspolitik ist es dabei entscheidend, diese Determinanten der Produktivität in zwei Kategorien zu unterscheiden:

- exogenen und endogenen Faktoren unterscheiden*
- (i) Exogene, durch die Wirtschaftspolitik kaum tangierte Faktoren und
 - (ii) Endogene, durch die Wirtschaftspolitik relativ direkt beeinflussbare Faktoren.

Viele Faktoren, die das Wachstum beeinflussen, können aus der Sicht der Wirtschaftspolitik als exogen betrachtet werden

Ohne Zweifel wird das Produktivitätswachstum durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst, die gar nicht oder kaum durch wirtschaftspolitische Weichenstellungen beeinflusst werden können. Dazu gehören sicher einmal geographische Faktoren wie die Ausstattung mit Rohstoffen, das Klima oder die Nähe zu starken Handelspartnern. Dazu zählen wir aber auch das, was in der Literatur als „social capital“ bezeichnet wird und Faktoren umfasst wie die politische Stabilität, die Ausgestaltung der politischen Rechte, die Rechtssicherheit, das Ausmass an Vertrauen in Vertragsbeziehungen oder ein gut entwickeltes System der sozialen Sicherheit. Empirische Analysen zeigen, dass gewisse dieser politischen und soziologischen Faktoren

einen nicht unbedeutenden Anteil an Wachstumsunterschieden zwischen Ländern erklären können. So findet sich etwa in den meisten Untersuchungen ein klar positiver Zusammenhang zwischen politischer Stabilität und Wachstum oder zwischen der Sicherheit der Eigentums- und Vertragsrechte und Wachstum. Dieses soziale Kapital ist sicher insofern endogen, als es im Gegensatz etwa zum Klima oder zur Geographie langfristig gestaltbar ist. Es lässt sich aber in aller Regel durch wirtschaftspolitische Entscheide, die hier interessieren, kaum beeinflussen, sondern geht auf grundlegendere langfristige gesellschaftspolitische Entscheidungen und Werthaltungen zurück. Für die vorliegende Analyse der wirtschaftspolitischen Determinanten des Wachstums betrachten wir diese Faktoren deshalb als exogen. Es muss aber betont werden, dass dies nicht heisst, dass diese Determinanten für den Wachstumsprozess weniger bedeutend wären. Eine Vernachlässigung in dieser Analyse lässt sich aber auch damit rechtfertigen, dass die Schweiz, wie auch die meisten anderen OECD-Länder, in all diesen Bereichen ein sehr hohes Niveau erreicht hat. Hier finden sich kaum wirkliche Ansatzpunkte für wachstumsfördernde Reformen.

Sechs wichtige Bestimmungsgründe des Wachstums lassen sich durch die Wirtschaftspolitik beeinflussen

Unsere Analyse konzentriert sich folglich auf die zweite Kategorie von Determinanten des Produktivitätswachstums, nämlich die endogenen, durch die Wirtschaftspolitik relativ direkt beeinflussbaren. Im wesentlichen lassen sich hier sechs breit definierte wirtschaftspolitische Bereiche unterscheiden, in denen in empirischen Analysen ein direkter Einfluss auf Unterschiede in den Wachstumsraten von Ländern nachweisbar ist. Es handelt sich dabei um die folgenden sechs Bereiche, wobei die Reihenfolge nichts über die relative Bedeutung aussagt:

1. Die Wettbewerbspolitik

Erstens ist die *Wettbewerbspolitik* im weitesten Sinne von Bedeutung. Intensiver Wettbewerb im Inland erhöht die Effizienz und schafft vor allem auch einen starken Anreiz zur Innovation. Hier ist anzumerken, dass eine liberale Aussenwirtschaftspolitik in einem kleinen offenen Land wie der Schweiz über die Importkonkurrenz einen wichtigen Beitrag zu einem effizienzsteigernden Wettbewerbsklima leisten kann.

2. Die Finanzpolitik

Als zweiter wichtiger Politikbereich ist die *Finanzpolitik* zu nennen. Eine Verschuldung, die das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Frage stellt, ist für den Wachstumsprozess ebenso problematisch wie stark verzerrende und hohe Steuern. Gleichzeitig aber ist es wichtig, dass die Finanzierung der notwendigen Infrastrukturinvestitionen gesichert bleibt.

3. Die Aussenwirtschaftspolitik

Drittens wird das Wachstum durch eine liberale Ausgestaltung der *Aussenwirtschaftspolitik* begünstigt. Wirtschaftlich offene Länder wachsen nachweisbar deutlich stärker als protektionistische Länder.

4. Die Bildungs-
politik Der vierte Bereich ist die *Bildungspolitik*, weil die Produktivität, aber auch die Innovationsfähigkeit, sehr eng mit dem Ausbildungsstand der Beschäftigten zusammenhängen. Bildung erhöht das Humankapital einer Volkswirtschaft, welche eine direkte Determinante des Wachstums der Arbeitsproduktivität bildet.
5. Die Innovations-
politik Der fünfte Bereich ist die *Innovationspolitik*, wobei hier die Forschung und Entwicklung sowie gute Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln gemeint sind und nicht aktive Industriepolitik nach dem Motto: „picking winners“. Innovationen oder technischer Fortschritt bilden direkt eine Determinante der Arbeitsproduktivität.
6. Die gesamtwirt-
schaftliche
Stabilitätspolitik Schliesslich ist als sechstes die *Stabilisierungspolitik* zu nennen. Zu hohe und variable Inflationsraten führen zu so grossen Unsicherheiten, dass das Wirtschaftswachstum nachhaltig negativ beeinflusst werden kann. Allerdings ist hier wichtig zu verstehen, dass es nicht möglich ist, über geldpolitische Massnahmen das längerfristige Wachstum zu erhöhen.

Diese Kategorien von wirtschaftspolitischen Wachstumsdeterminanten sind natürlich jeweils sehr breit. Jede umfasst ihrerseits zahlreiche Dimensionen mit einer ganzen Reihe von Unterkategorien.¹⁰

Alle sechs genannten Politikbereiche sind näher anzusehen, sollen Quellen für eine Steigerung des Wachstums identifiziert werden

Für die weitere Diskussion ist es wichtig, festzuhalten, dass über die präzisen Effekte einer wirtschaftspolitischen Variablen auf das Wachstum keine Aussage gemacht werden kann. Die empirische Analyse erlaubt es, die Wachstumsbeiträge der sogenannten Produktionsfaktoren (Arbeit, Kapital und Technologie) zu berechnen (Ansatz der Solowschen Wachstumsbuchhaltung), aber es gibt keine vertrauenswürdige Methode, um die quantitativen Effekte der Politik x auf den Wachstumsprozess zu bestimmen. Die in Wachstumsregressionen geschätzten Wachstumsbeiträge einzelner Politiken sind viel zu wenig stabil, um eine Aussage darüber zu machen, wie sich etwa der Rückgang des Wachstums in der Schweiz in den 90er Jahren auf einzelne Politikbereiche herunterbrechen lässt. Was die empirische Wachstumsanalyse mit genügender Zuverlässigkeit erlaubt, ist zu eruieren, welche Ausgestaltung einer bestimmten Wirtschaftspolitik positiv oder negativ auf das Wachstum wirkt und welche Kombinationen eher wachstumsfördernd sind. Im folgenden werden wir deshalb die in der Literatur etablierten wirtschaftspolitischen Wachstumsdeterminanten einzeln analysieren und die Position der Schweiz bei jeder dieser Determinanten zu eruieren suchen. Das gibt genügend Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik. Man sollte sich aber von vorneherein nicht der Illusion hingeben, dass sich hier Massnahmen eruieren

¹⁰ Bsp. Humankapital: Erfahrungswissen versus in Ausbildungen erworbenes Wissen, letzteres gegliedert nach Bildungsstufen.

liessen, deren Implementierung der Schweiz in Zukunft mit Sicherheit eine um 0,x Prozentpunkte höhere Wachstumsrate bescheren würde. Dafür ist der Wachstumsprozess einer Volkswirtschaft viel zu komplex, das heisst von zu vielen Faktoren mitbestimmt, und dazu ist auch die Datenbasis viel zu bescheiden. Allerdings ist dank der Fortschritte in der Wachstumsanalyse in den letzten beiden Jahrzehnten heute viel deutlicher bekannt, welche Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik tendenziell mit höherem Wachstum korreliert.

Die sechs folgenden Kapitel untersuchen die einzelnen Determinanten des Wachstums nach jeweils dem gleichen Schema

In den folgenden Kapiteln wird es deshalb darum gehen, die sechs Kategorien etablierter wachstumsrelevanter Wirtschaftspolitik eingehend zu besprechen und die Position der Schweiz ebenso zu konkretisieren wie allfälligen Revisionsbedarf. Um die Übersicht zu erleichtern, werden wir in allen sechs Fällen gleich vorgehen. Zunächst wird dargelegt, wieso der jeweilige Politikbereich auf das Wachstum wirkt und welche Resultate der empirischen Literatur den Zusammenhang zeigen. Dann wird mittels verschiedener Indikatoren die Position der Schweiz im internationalen Vergleich¹¹ sowie in der langfristigen Entwicklung aufgezeigt.

Anschliessend wird das institutionelle Umfeld im jeweiligen wirtschaftspolitischen Bereich präsentiert, bevor dann auf dieser Basis Erklärungsfaktoren für die relative Position der Schweiz gesucht werden. Als Basis für allfällige Reformen wird dann die Situation in Ländern analysiert, die in der jeweiligen Wirtschaftspolitik gemäss den Indikatoren besonders erfolgreich sind („benchmarking“), sowie die Empfehlungen der OECD präsentiert. Jedes Kapitel endet mit einer Aufzählung potentieller Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik.

¹¹ Um die Vergleichbarkeit zu vereinfachen wird die Schweiz in den folgenden Kapiteln - wo nicht explizit anders ausgeführt - immer mit den gleichen Ländern verglichen. Es handelt sich dabei um die folgenden 19 Länder: USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Italien, Grossbritannien, Österreich, Spanien, Portugal, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Irland, Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, Australien und Kanada.

Kapitel 3: Wettbewerbsintensive Märkte

A. Einführung:

Wirtschaftliche Freiheit ist in erster Linie ein politisches Recht Die entwickelten Länder fördern die wirtschaftliche Freiheit in erster Linie aus politischen Gründen, denn sie ist Bestandteil der Menschenrechte. Gleichzeitig bringt diese Freiheit jedoch erheblichen wirtschaftlichen Wohlstand mit sich. Die relativ komplizierten und unterschiedlichen Mechanismen, durch die sich die positiven Auswirkungen dieser Freiheit einstellen, haben alle mit dem Konzept des wirtschaftlichen Anreizes zu tun. Anreize erhöhen, wenn sie sinnvoll ausgerichtet sind, nicht nur die Effizienz, sondern ermöglichen es den Individuen, sich zu entfalten, was für ihr Wohlbefinden oft wichtiger ist als der geschaffene wirtschaftliche Wert.

Die Marktwirtschaft ist ein Wachstumsfaktor Durch effiziente Anreizsysteme vermeidet die Marktwirtschaft Verschwendung, gibt bezüglich der Präferenzen der Haushalte die richtigen Signale und erlaubt es so, Güter, die zu einem höheren Wohlbefinden der Konsumenten beitragen, günstiger zu produzieren. Diese Effizienz ist die beste Grundlage für den Wohlstand einer Gesellschaft. Daher steht die Wirtschaftsfreiheit im Zentrum der Entwicklungsstrategie zahlreicher Länder.

So führt beispielsweise die Vertragsfreiheit im Zusammenwirken mit dem Recht auf Eigentum dazu, dass Kapitalgüter nicht verschwendet werden, denn der Eigentümer hat einen Anreiz, sein Gut zu erhalten. Als wichtigster Faktor zur Herstellung eines Gleichgewichts auf den Märkten liefert der Preis Informationen über den Wert der Produktion. Er bildet für die Produzenten den Anreiz, jene Güter herzustellen, die von den Konsumenten verlangt werden. In einer allgemeineren Sicht sucht auch das New Public Management nach den geeigneten Anreizen, dank welchen sich die Effizienz des staatlichen Handelns garantieren lässt.

Staatliche Eingriffe müssen stichhaltig begründet sein Wird die Marktwirtschaft kritisiert, so stehen in der Regel nicht ihre Auswirkungen auf die individuellen Anreize, die Wirksamkeit ihrer Produktionsmethoden oder ihr Wachstum im Zentrum. Die heiklen Punkte betreffen Fragen der Verteilung des Einkommens und die Auswirkungen auf die Umwelt, die durch den Markt nicht systematisch berücksichtigt werden. Um diese Aspekte zu korrigieren, kann es angebracht sein, dass der Staat eingreift. Grundsätzlich gibt es zwei Arten von Rechtfertigungen für staatliche Massnahmen auf bestimmten Märkten:

1. Das Versagen der Märkte (Effizienzziel). Marktversagen kann im Wesentlichen in vier Formen auftreten:

- Externe Effekte. Dabei geht es vor allem um die Umwelt, aber auch um Raumplanung, Bildung, Forschung & Entwicklung und Kettenreaktionen auf den Finanzmärkten. Sind externe Effekte mit im Spiel, so gelingt es dem Markt nicht, „korrekte“ Preise festzulegen.
- Öffentliche Güter, d.h. Güter, welche die Nachfragenden erhalten können, ohne dafür bezahlen zu müssen.
- Natürliche Monopole (wie die Währung) und sonstige Wettbewerbsbeschränkungen.
- Ungleichmässige Verteilung der Information zwischen verschiedenen Akteuren kann eine Ursache von suboptimalen Lösungen sein.

2. Politische oder rechtliche Überlegungen (Verteilungsziel). Oft wird in diesem Zusammenhang die Sozialpolitik genannt oder das nationale Interesse angeführt. Weiter hat der Staat bei der Durchsetzung des Rechts meist einen komparativen Vorteil. Das Erfordernis der wirtschaftlichen Effizienz wird in diesem Kontext oft in den Hintergrund gedrängt.

Die Kosten der staatlichen Eingriffe dürfen jedoch nicht unterschätzt werden. Deren Finanzierung über Steuereinnahmen führt zu Verzerrungen, die oft mehr als 20% der Einnahmen ausmachen. Regulierungen führen abgesehen davon, dass sie für den Staat wie für die Privatwirtschaft eine administrative Belastung bedeuten, nicht immer zum gewünschten Ziel oder hindern die Märkte, effizient zu funktionieren. Das Vorliegen eines Motivs für eine staatliche Intervention stellt somit eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Rechtfertigung für staatliche Eingriffe in die Privatwirtschaft dar.

Unter das Thema der Öffnung der Binnenmärkte fallen unternehmerische Tätigkeiten des Staates, Regulierungen, der Wettbewerb und Subventionen

Die Öffnung im Innern, d.h. die Schaffung von funktionierenden, vom Wettbewerb geprägten Märkten im Inland, umfasst alle Reformen, die - dank Einführung der korrekten Anreize - für eine effiziente Produktion dessen sorgen, was die Bevölkerung als Konsument und Bürger wünscht. Dieses sehr breite Themenfeld der effizienten Nutzung von Ressourcen kann in vier Bereiche aufgeteilt werden:

- A. Kontrolle der Einschränkungen des Wettbewerbs durch die Privatwirtschaft.
- B. Begrenzung und Optimierung der staatlichen Aktivitäten. Dies kann mittels Privatisierungen, Liberalisierungen oder Einführung des New Public Management geschehen.
- C. Sicherung der Effizienz der Regulierungen. Dies bedeutet unter anderem, dass die administrative Belastung reduziert wird.
- D. Einschränkung der staatlichen Beihilfen und der anderen finanziellen Eingriffe des Staats in wirtschaftliche Tätigkeiten.

Der Wettbewerb sorgt für einen effizienten Einsatz der Ressourcen

Für eine Wirtschaft ist der Wettbewerb einer der wichtigsten Antriebe, ihr Potential zu entfalten. Bei funktionierendem Wettbewerb bestehen für die Unternehmen die stärksten Anreize, ihre Produktionskosten zu senken und ihre Ressourcen so effizient wie möglich zu nutzen. Wenn alle Unternehmen nach diesem Prinzip funktionieren, steigert sich der Wohlstand aller, bis die Grenze der technischen Möglichkeiten erreicht ist.

Die laufenden Reformen (beispielsweise auf dem Elektrizitätsmarkt) verfolgen das Hauptziel, einen funktionierenden Markt zu schaffen und so den wirtschaftlichen Nutzen der Marktteilnehmer zu steigern. Wird dieses Ziel erreicht, so setzt während einer Übergangsphase ein gesteigertes Wachstum ein, da Ressourcen freigespielt werden, die anderweitig eingesetzt werden können. Die Reformen, die zur Effizienzsteigerung der Produktion geführt haben, garantieren jedoch nicht automatisch ein tendenziell höheres jährliches Wachstum für die Zeit nach der Umsetzung der Reformen.

und fördert die Innovation

Ein Effekt auf die längerfristige Wachstumsrate ergibt sich jedoch über die Anregung der Innovation. Besteht Wettbewerb zwischen den Unternehmen, haben die Konsumenten die Wahl, und dies ist oft der beste Stimulus für Innovation. Denn unter dem Druck des Wettbewerbs versuchen die Unternehmen, ihre Konkurrenten hinter sich zu lassen, indem sie innovative Lösungen auf den Markt bringen. Dieser Wettstreit auf den Märkten führt schliesslich dazu, dass jedes Unternehmen innovative Aktivitäten entwickelt. So entsteht ein dynamisches Gleichgewicht, von dem die gesamte Wirtschaft profitiert. Der einmalige Gewinn aus dem Übergang zu einer konkurrenzfähigen Produktion ist im Allgemeinen einfach zu quantifizieren, während die Auswirkungen auf die Innovation oft schwer abzuschätzen sind.

Der Wettbewerb ist vielfältig gefährdet

Trotz seiner allgemein anerkannten Vorteile ist der Wettbewerb von verschiedenen Seiten her gefährdet. Staatliche Eingriffe stellen dabei die Hauptgefahr dar. Zunächst führen Steuern und Subventionen zu erheblichen Kosten und Verzerrungen der Märkte. Der Erlass rechtlicher Vorschriften kann zwar Verzerrungen aufheben, jedoch auch neue Verfälschungen des Wettbewerbs schaffen. Dabei sind Unternehmen, die neu auf den Markt treten möchten, oft am stärksten von hinderlichen Vorschriften betroffen. Denn manche Gesetze verbieten gewisse Tätigkeiten, erschweren deren Aufnahme stark oder garantieren gar ein staatliches Monopol in gewissen Bereichen. Schliesslich kann es vorkommen, dass die privaten Wirtschaftsteilnehmer selber den Wettbewerb einschränken, sei es durch die Schaffung einer dominierenden Stellung im Markt oder durch Kartellabsprachen. Um den Wettbewerb unter privaten Akteuren zu schützen, kann ein staatlicher Eingriff notwendig sein, damit zwischen Einschränkungen des Wettbewerbs und den dafür

angeführten Motiven die Verhältnismässigkeit gewährleistet bleibt.

B. Die Stellung der Schweiz

Es ist schwierig, die Effizienz einer Wirtschaft zu messen

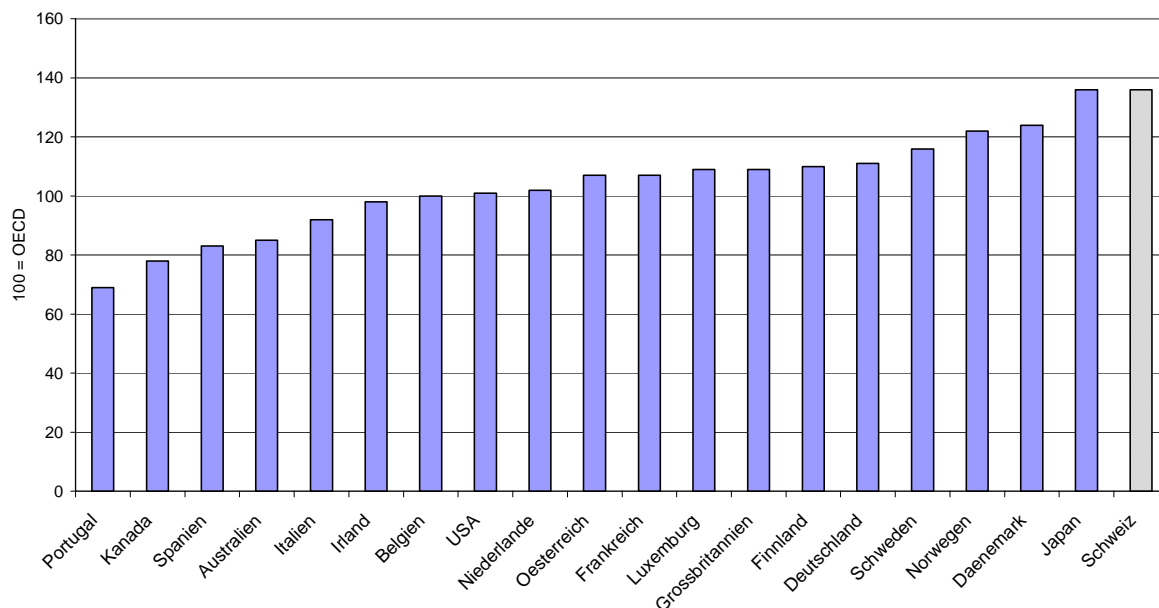
Das Ziel der Öffnung der Binnenmärkte, die gesteigerte Effizienz des Produktionsprozesses, kann nicht durch einen einzigen Indikator gemessen werden. Die Vielzahl von Märkten, die durch das Zusammenspiel jeweils verschiedener staatlicher Vorschriften und privater Praktiken geprägt sind, machen eine solche Quantifizierung unmöglich. Eine umfassende Messung der Effizienz würde bedingen, dass zwischen den verschiedenen eingesetzten Produktionsfaktoren einerseits und der Vielzahl von produzierten Gütern und Dienstleistungen andererseits eine einzige Relation gebildet wird und dass bezüglich dieser Relation dann ein internationaler Vergleich durchgeführt wird. Nichtsdestotrotz besitzt eine effiziente Wirtschaft grundlegende Eigenschaften wie beispielsweise eine höhere Produktivität und, im Vergleich zum erzielten Einkommen, tendenziell tiefere Preise. Das erreichte Niveau bei der Produktivität und die relativen Preise können somit bei der Messung der Effizienz eines Wirtschaftssystems als Mass dienen.

Auf mikroökonomischer Ebene ist es jedoch möglich, mittels ausgeklügelter Methoden die Effizienz eines Marktes zu bestimmen, und zwar indem mehrere Unternehmen und deren Preispolitik untereinander verglichen werden. Für branchenspezifische Studien oder für das New Public Management sind solche Informationen nützlich („yardstick competition“).

Das allgemeine Preisniveau ist in der Schweiz sehr hoch

Die Position der Schweiz in Bezug auf die Höhe der Preise ist aus der folgenden Grafik ersichtlich. Sie zeigt, dass das allgemeine Preisniveau - anhand der Kaufkraftparität (KKP) gemessen - in der Schweiz erheblich höher liegt als im Ausland.

Allgemeines Preisniveau in 1999



Quelle: BFS & Eurostat

Anmerkung: Um die Kaufkraftparität zu messen, bilden die OECD und Eurostat einen standardisierten Korb von Gütern und Dienstleistungen. Wenn man, um diesen Korb zu kaufen, 100 Währungseinheiten im Land A, aber 200 Währungseinheiten im Land B braucht, liegt die Kaufkraftparität zwischen den beiden Währungen bei 2. Wenn der Wechselkurs im Durchschnitt während der selben Periode 1.8 war, ist das allgemeine Preisniveau im Land B 111 im Vergleich zu einem allgemeinen Preisniveau von 100 im Land A. Das Referenzland A kann willkürlich gewählt werden. Zum Beispiel kann es der Mittelwert der OECD Länder sein.

Es gibt verschiedene Interpretationen zur KKP

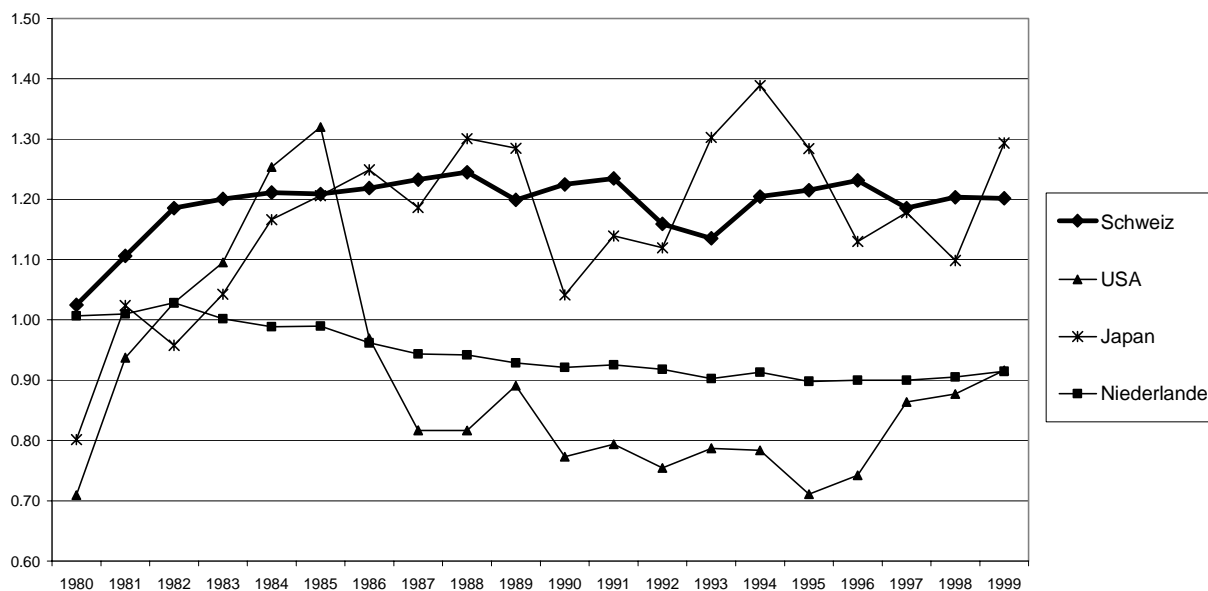
Es gibt mehrere Argumente, nach denen dieses Resultat nicht, wie wir es unterstellen, mit einem Mangel an Wettbewerb und im internationalen Vergleich zu aufwändigen staatlichen Regelungen zusammenhängt. Wir gehen in der Folge auf die drei denkbaren Gegenargumente, namentlich Wechselkurse, den Balassa-Samuelson-Effekt und Messprobleme, ein.

Die Stärke des Schweizer Frankens ist zu einem grossen Teil strukturell bedingt

Ein internationaler Vergleich der Preisniveaus macht nur Sinn, wenn der Franken in der Nähe seines langfristigen Durchschnittswerts ist. Um sich nicht durch eine vorübergehende Überbewertung des Frankens täuschen zu lassen, kann man entweder den Wechselkurs glätten, den man dann, in einem zweiten Schritt, in Beziehung setzt zur Relation der Ausgaben in Landeswährung für einen standardisierten Waren- und Dienstleistungskorb; oder man kann ein Bezugsjahr wählen, von dem man annimmt, dass die Wechselkurse nahe ihrem Gleichgewichtswert liegen. Die untenstehende Grafik zeigt, dass gemessen an dem über Jahre beobachteten mittleren Wechselkurs für die DM die Preise in der Schweiz durchschnittlich 20% höher liegen als in Deutschland, und dies seit Jahren. Man kann also sagen, dass

der starke Schweizer Franken und die hohen Preise in der Schweiz strukturell bedingt sind, denn sie erklären sich nicht über die zufällige Verwendung eines gegenüber dem langfristigen Durchschnitt überhöhten Wechselkurses.

Allgemeines Preisniveau im Vergleich zur DM



Quelle: BFS & Eurostat, eigene Berechnungen

Anmerkung: Das gewählte Referenzland ist hier Deutschland (und die ehemalige BRD), statt die OECD.

Der Balassa-Samuelson-Effekt ist für den Vergleich unter den Mitgliedsländern der OECD nur von beschränkter Bedeutung

Zweitens ist es normal, dass in einem entwickelten Land höhere einheimische Preise bestehen, dies aufgrund der hohen Löhne im Dienstleistungssektor. Dieses Argument gilt vor allem für Vergleiche mit Entwicklungsländern. Hingegen haben unter den reichsten Ländern Luxemburg und die USA einen höheren Lebensstandard als die Schweiz, während die Kaufkraftparität (KKP) dieser beiden Länder dem Durchschnitt der OECD-Länder nahe liegt. Selbst wenn die KKP um den Einfluss des realen Einkommensniveaus bereinigt wird, bleibt die Schweiz, wie Japan, eines der Länder, in denen die Preise weit über dem Preisniveau im Ausland liegen. Der Effekt durch die Löhne kann so nur ein teilweise Erklärung geben.

Die scheinbare Überbewertung des Frankens hängt nicht mit einem Versagen des Devisenmarktes zusammen

Die scheinbare Überbewertung einer Währung kann sich längerfristig halten, wenn ein Land für seine Exportwaren bessere Preise verlangen kann, als die Weltpreise. Widerspiegelt sich in der Bewertung der Währung ein solcher langfristiger Gleichgewichtszustand, so handelt es sich um einen optimalen Zustand. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportindustrie und der starke Franken, der dadurch entsteht, erlauben es dann den Schweizern, ausländische Güter und Dienstleistungen (z.B. Ferienreisen) günstiger zu erwerben, was ihr Wohlbefinden steigert. Eine Währung kann auch dann scheinbar strukturell überbewertet sein, wenn eine Wirtschaft ein bedeutendes Einkommen aus Vermögenswerten im Ausland bezieht, und dieses Einkommen dann vornehmlich zum Kauf von einheimischen Gütern genutzt wird (beispielsweise Immobilien). Dies trifft für die Schweiz ebenfalls zu, denn sie hat beträchtliche Aktiva im Ausland angehäuft. Die Vermögensanlage im Ausland spielt wiederum zu Gunsten der Schweizerinnen und Schweizer, die damit auf ihr eingesetztes Kapital höhere Renditen erzielen. Eine festgestellte strukturelle Überbewertung einer Währung ist also nicht automatisch ein Zeichen für einen irrationalen Devisenmarkt oder einen Mangel an Wettbewerb.

Trotz der Schwierigkeiten, die KKP zu messen, bleibt diese einer der besten Indikatoren für die Bedingungen auf dem Binnenmarkt

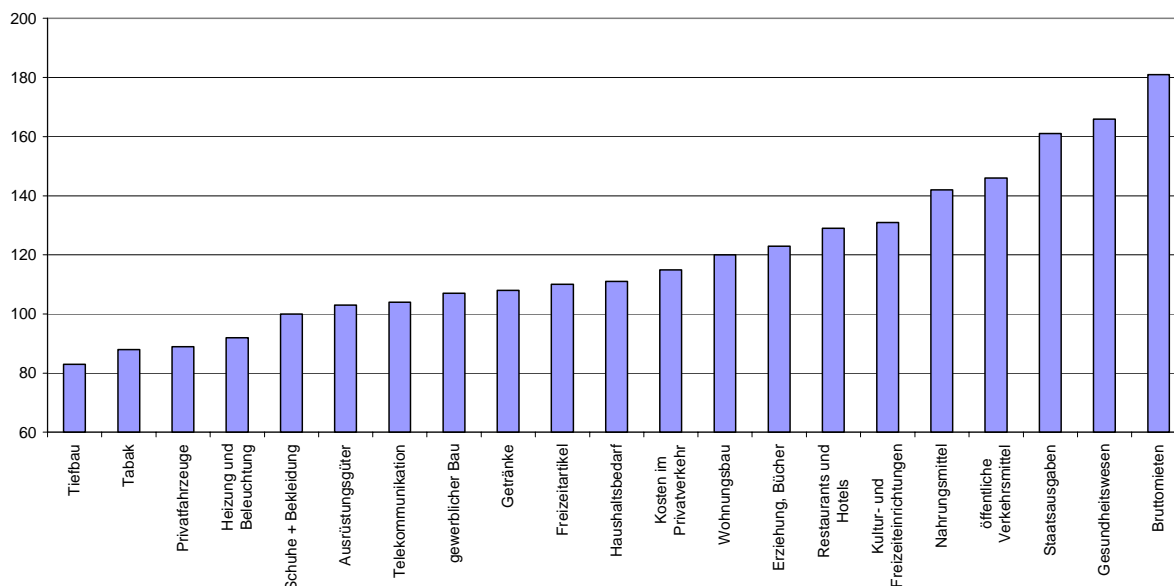
Bei der Bestimmung und der Interpretation der Kaufkraftparitätszahlen bestehen ebenfalls Schwierigkeiten statistischer Art. Zunächst erfassen internationale Preisvergleiche die Qualität nur mit Mühe, sie könnte in der Schweiz höher liegen als im Ausland. In dieser Hinsicht wurden jedoch Fortschritte erzielt. Zweitens gehen in die KKP-Berechnungen staatliche Dienstleistungen ein, die nicht auf einem Markt getauscht werden und deren Wert aufgrund des Preises für die eingesetzten Produktionsfaktoren bestimmt wird. Obwohl dieser Aspekt in den einzelnen Ländern ein unterschiedliches Gewicht hat, sind die Verzerrungen dennoch nicht so stark, um den Wert des Indikators insgesamt signifikant zu schmälern.

Die Berechnung der KKP zeigt auf, welche Sektoren näher zu untersuchen sind

Zusammengefasst ist aus unserer Sicht zu sagen, dass die Last der Wettbewerbsbedingungen und staatlichen Regelungen ein Teil der Erklärung dafür sind, dass die Schweiz in Bezug auf Preise eine wenig vorteilhafte Stellung einnimmt. Mangels anderer, gleich breit angelegter Indizes zur Messung der Effizienz von Binnenmärkten und aufgrund von generell fehlenden Statistiken in diesem Bereich benutzt die EU ebenfalls die KKP und die Angleichung der Preise, die in deren Berechnung eingehen, um die Vollendung des Binnenmarktes zu untersuchen. Dank der Tatsache, dass für die Berechnung der KKP Angaben aus allen Wirtschaftssektoren herangezogen werden, öffnen die KKP den Weg zu einer Analyse nach Märkten. Im Fall der Schweiz zeigt der Indikator, dass die hohen Lebenskosten in erster Linie in den Binnensektoren und in zweiter Linie in

Bereichen entstehen, in denen die Politik des Staates eine wichtige Rolle spielt. Dies entnehmen wir jedenfalls der folgenden Graphik:

Preisniveau in der Schweiz im Vergleich zur EU der 15 nach Gütergruppen
EU15=100, in 1998



Quelle: BFS & Eurostat

Mehrere Faktoren erklären die Höhe der KKP

Aufgrund allgemeiner Kenntnisse zu den verschiedenen Branchen, die in der Graphik erfasst sind, kann man schliessen, dass die Hauptgründe für die Preisdifferenzen im Fall der Schweiz die folgenden sind (Rangfolge nach Wichtigkeit):

- Die Rolle der staatlichen Tätigkeit, der Regulierungen, der Besteuerung und der Subventionen (seitens der teuren Produkte: Gesundheitswesen, staatliche Ausgaben, öffentlicher Verkehr, seitens der billigeren Produkte: Raucherwaren, alkoholischen Getränken, Treibstoffen und Automobilen)
- Fehlender internationaler Wettbewerb (so erweisen sich Mieten, Ernährung, Gesundheit als teuer im Vergleich mit Bereichen wie Bekleidung usw., in denen der internationale Wettbewerb offensichtlich viel präsenter ist)
- Die Intensität des Wettbewerbs und die Zugänglichkeit der Märkte (beispielsweise hat der starke Wettbewerb im Bau auch in der Schweiz zu sehr konkurrenzfähigen Preisen geführt. Dies zeigt, dass die Binnenwirtschaft nicht per se ineffizient ist und dass die Märkte leicht zugänglich sein müssen, eine Feststellung, die sich im Bereich der Telekommunikation bestätigt hat)

- Geringe Elastizität der Preise gegenüber der Nachfrage (bspw. Medikamente, Ernährung)
- Der Anteil des Faktors Arbeit bei der Produktion für den Binnenmarkt (z. B. Restaurant, Dienstleistungen im Freizeitbereich usw.).

In gewissen Sektoren gleichen sich die Preise nicht an

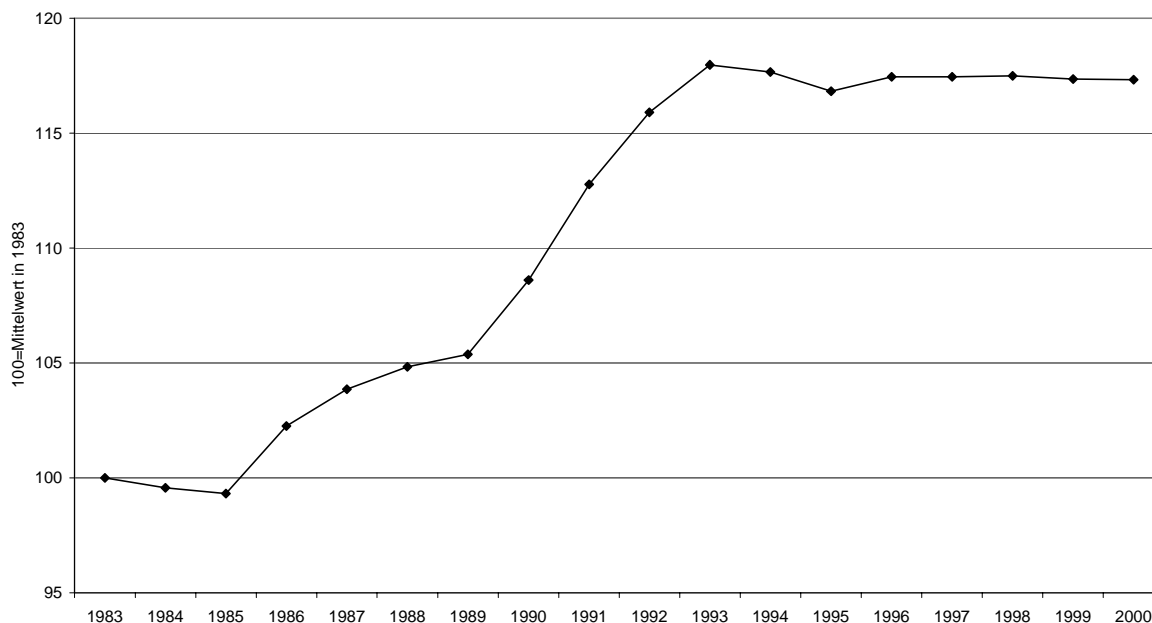
Mit der internationalen Öffnung und der Angleichung der Rahmenbedingungen an den internationalen Standard sollten sich auch in der Schweiz die Preise anpassen. Dies ist im Fall der Telekommunikation geschehen, bei der ein vor der Liberalisierung vorhandener Preisunterschied beseitigt wurde. Jedoch bleiben die Preisunterschiede in gewissen Bereichen wie der Landwirtschaft und dem Gesundheitswesen bestehen. Diese Tatsache zeigt, dass die anderen Länder, hält man sich an die Preise, es besser machen und in der Schweiz in einigen Sektoren beim entsprechenden Reformen ein Potential zur Preissenkung besteht.

Die 90er Jahre haben gezeigt, dass der Immobilienmarkt zu wenig Flexibilität aufweist

Wie im Gesundheitsmarkt sind die Preise auch auf dem Immobilienmarkt im internationalen Vergleich hoch. Es gibt (neben den Kosten für Spitalaufenthalte oder den Ausgaben zur Freizeitgestaltung) kaum einen Teilindex, der langfristig noch stärker ansteigt als der Mietzins.

Hinzu kommt eine starke konjunkturelle Komponente. Die folgende Graphik zeigt, dass in Zeiten wirtschaftlichen Wohlstands die Mietzinse schneller steigen als die allgemeine Preisentwicklung, während sie in Stagnationsphasen nicht sinken. Auch ist eine zeitliche Verschiebung zwischen konjunktureller Entwicklung und Anpassung der Mietzinse zu beobachten. Dies ist die Folge von Regulierungen betreffend Mietzinsen. Zu Beginn einer Phase wirkt sich die bessere Lage der Konjunktur kaum auf die Mietzinse und damit auf den Landes-index der Konsumentenpreise aus, der als Orientierungsgrösse für die Konjunkturpolitik dient. Dies verstärkt zunächst den Konsum. Wenn, normalerweise am Ende eines Konjunktur-zyklus, die Hypothekarzins erhöht werden müssen, so löst dies eine Welle von Anpassungen der Mietzinse in Richtung Marktpreise aus. Die negativen Auswirkungen dieser Mietzins erhöhungen auf das Einkommen der meisten Haushalte schwächen deren Nachfrage, wahrscheinlich in erster Linie die Nachfrage nach Neubauten. Die Aufblähung und Schrumpfung der Bauwirtschaft, der Bautätigkeit, die durch diese Mechanismen ausgelöst wird, ist sicherlich nicht günstig für ein anhaltendes tendenzielles Wachstum der gesamten Wirtschaft.

Entwicklung der Mietzinse im Vergleich zum Landesindex der Konsumentenpreise

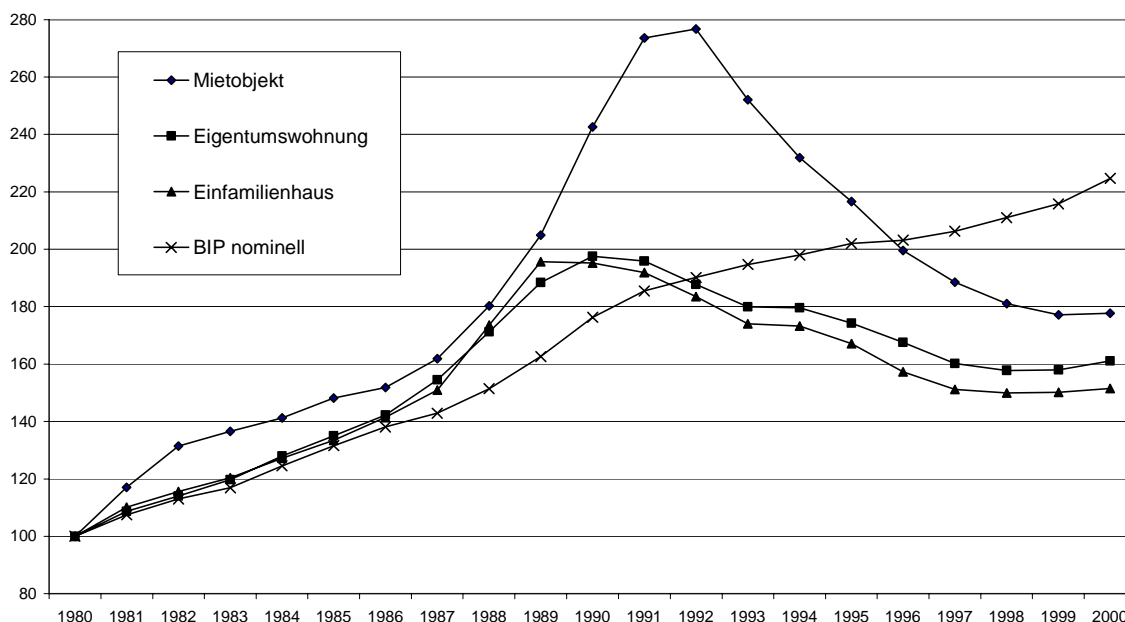


Quelle: BFS

Die Anpassung der Preise hat vor allem im Baugewerbe stattgefunden

Der Immobilienmarkt hat sehr lange gebraucht, bis er in der Krise der 90er Jahre wieder ein Gleichgewicht gefunden hat. Der Wohnungsbau wurde dabei am stärksten tangiert (siehe nachstehende Graphik). Dies hängt mit sehr starren Preisen zusammen, die auf anderen Märkten nicht in gleichen Mass auftreten. Deren langsame Anpassung ist hauptsächlich über die Senkung der Kosten für die Bautätigkeit geschehen. Heute ist die Baubranche aufgrund der Krise einer der konkurrenzfähigsten Sektoren der Schweiz geworden, der sogar in gewissen Nachbarländern wettbewerbsfähig ist. Wenn die Preise für Immobilien in der Schweiz weiterhin höher liegen als im Ausland, so hängt dies folglich in erster Linie mit den Bodenpreisen zusammen. Das Preisniveau in diesem Bereich ist nicht nur durch natürliche Gegebenheiten wie die Bodenknappheit aufgrund der engen Grenzen des Landes erklärbar. Sollen die Preise der Schweizer Wirtschaft konkurrenzfähiger werden, so müssten auch die Auswirkungen der Raumplanung auf die Bodenpreise überprüft werden (Beschränkung der Gebäudehöhen usw.).

Entwicklung der Immobilienpreise in der Schweiz



Quelle: Wüest & Partner und SNB

Andere statistische Messungen der Effizienz des Binnenmarktes weisen Lücken auf

Eine andere Vorgehensweise zur Messung der Effizienz des Binnenmarktes betrachtet die vier anfangs des Kapitels erwähnten Bereiche zur Öffnung der Binnenmärkte einzeln. Die Beschaffung von Daten und der internationale Vergleich sind in diesen vier Gebieten noch problematischer, liefern aber einige Informationen zur Position der Schweiz. Für folgende Bereiche sind Daten vorhanden:

- I. bzgl. staatlicher Tätigkeiten: die Sektoren, in denen der Staat als Eigentümer auftritt und/oder in denen er den Marktzugang beschränkt
- II. bzgl. staatlicher Regelungen: die administrative Belastung
- III. bzgl. Wettbewerbspolitik: die sektorielle Konzentration
- IV. bzgl. Subventionen: deren Höhe, Art und Verteilung.

Statistiken zu den staatlichen Tätigkeiten zeigen, dass diese im internationalen Vergleich relativ ausgedehnt sind

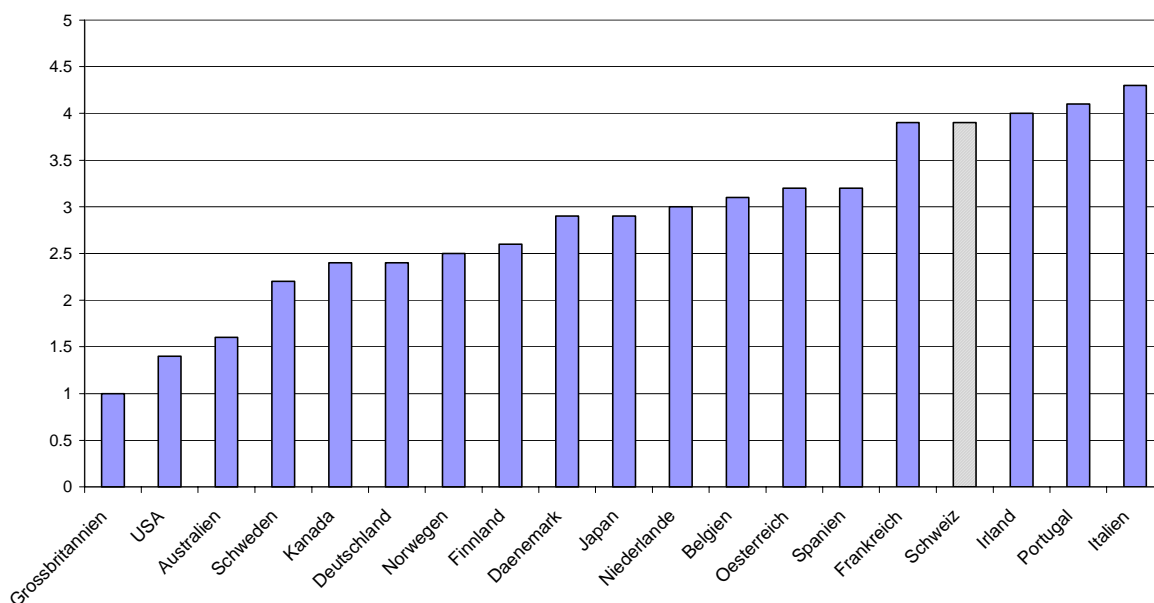
Um die Ausdehnung der Tätigkeit der Staaten zu vergleichen, hat die OECD 24 Wirtschaftssektoren untersucht. In der Schweiz ist der Staat in diesen Sektoren gleich stark präsent wie im Durchschnitt der anderen Länder. Konkret ist dies in den Bereichen Elektrizität, Erdgas, Wasserversorgung, Eisenbahnen, öffentlicher Verkehr, Häfen, Luftverkehrsgesellschaften, Telekommunikationsunternehmen, Banken und Versicherungen der Fall. In 9 der 24 Bereiche schränkt der Staat den Wettbewerb ein, indem er direkt auf die zulässige Zahl der Konkurrenten einwirkt oder ein staatliches Monopol aufrecht erhält, was ebenfalls dem Durchschnitt der anderen Länder entspricht. Diese Statistiken zeigen ein gewisses Potential für Liberalisierungen und

Privatisierungen.

Die Schweiz hat Verspätung bei der Umsetzung der Reformen

Aufgrund der auf den einzelnen Märkten unternommenen Reformen hat die OECD einen zusammenfassenden Indikator erstellt, anhand dessen der Stand der Reformen unter den OECD-Mitgliedsländern verglichen werden kann. Für das Jahr 1998 befindet sich die Schweiz unter den Ländern mit der stärksten Regulierung der Produktmärkte, wie es die folgende Grafik zeigt:

Zusammenfassender Indikator zum Stand der Reformen auf den Produktmärkten, in 1998



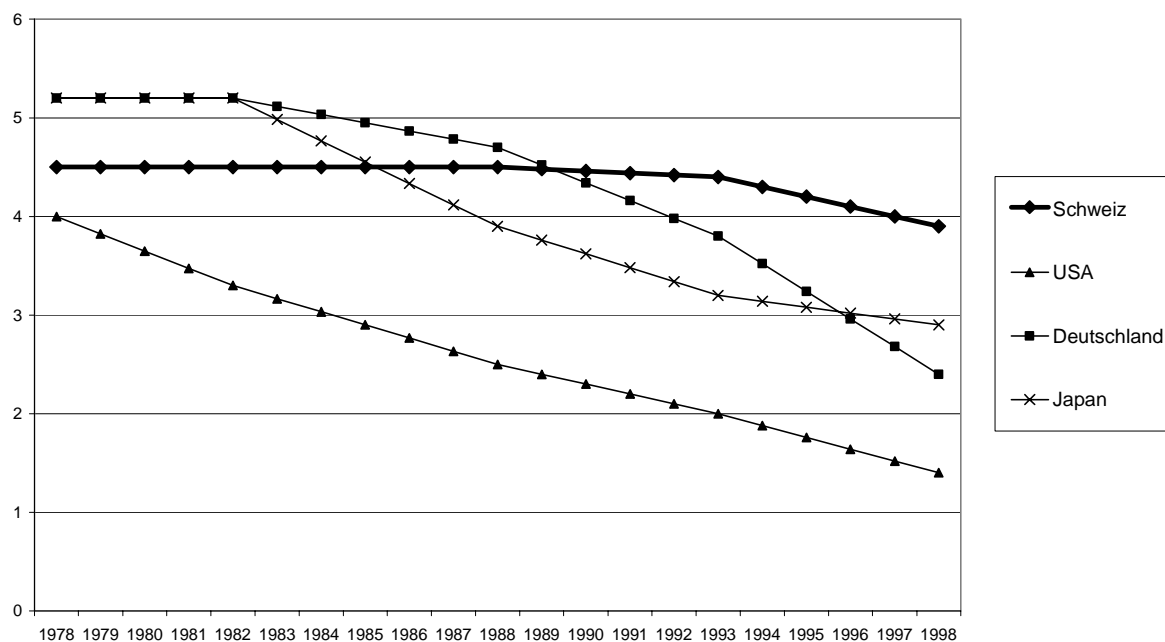
Quelle: OECD (2001a)

Anmerkung: Dieser Indikator basiert auf Indikatoren aus 7 Sektoren: Erdgas, Elektrizität, Post, Telekommunikation, Luftverkehr, Eisenbahn, Strassenverkehr. Die Indikatoren sind: Zugangsbeschränkungen, öffentliche Beteiligungen, Marktstruktur, vertikale Integration, Preiskontrolle. Je höher der Wert des Indikators, desto weniger liberal sind die Produktmärkte.

Bezüglich Öffnung der Sektoren ist die Schweiz in den 90er Jahren zurückgeblieben

Die folgende Grafik zeigt, dass die Schweiz in den 70er Jahren über ein vergleichsweise liberales Wirtschaftssystem verfügte (tiefer Wert des zusammenfassenden Indikators), dass sie jedoch bei der Öffnung verschiedener, in anderen Ländern neu dem Wettbewerb unterworfenen Sektoren Verspätung aufweist, in erster Linie im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern. Trotz der Fortschritte, die diesbezüglich auch in der Schweiz stattgefunden haben, ist die Dynamik bei der Umsetzung der Reformen in der Schweiz unter den Mitgliedsländern der OECD am schwächsten.

Zeitliche Entwicklung des Indikators für Reformen auf den Gütermärkten



Quelle: OECD (2001a)

Messungen der Regelungsdichte bleiben umstritten

Die statistische Messung der staatlichen Regulierungen ist immer noch sehr umstritten. Regelungen können formal oder in der Umsetzung sehr streng gefasst sein, jedoch zahlenmässig und vom Geltungsbereich her begrenzt bleiben, es kann jedoch auch das Gegenteil der Fall sein. Was man sicher fordern kann, ist eine hohe Transparenz der Regelungen sowie neutrale und klare Rekursmöglichkeiten, aber auch dieser Aspekt ist qualitativer Art und schwer zu quantifizieren. Zur Schweiz lässt sich feststellen, dass die zahlreichen Vernehmlassungsverfahren Probleme bei der Umsetzung von Regelungen verhindern, welche die Arbeit der Verwaltung und der Einzelnen unnötig erschweren würde. Im Jahr 1998 fehlten in der Schweiz jedoch einerseits Richtgrössen für die Frist zur Beantwortung von Eingaben und andererseits zentrale Anlaufstellen für alle Bewilligungsfragen und Unternehmensgründungen (Föderalismus). Daher wurde die Qualität der Regelungen in der Schweiz in einigen Studien als sehr mittelmässig im internationalen Vergleich eingeschätzt (OECD, 2002, note 51).

Messungen der Wettbewerbspolitik fehlen

Wie die Messung der Regelungsdichte ist auch die Messung der Schweizer Wettbewerbspolitik schwer zu bewerkstelligen. Eine Wettbewerbskommission kann sehr aktiv, kompetent und ausreichend mit Personal dotiert sein, jedoch nur mässige Wirkungen auf die Märkte erzielen. Eine andere Kommission kann im Gegenteil eine derart gefestigte Glaubwürdigkeit besitzen, dass ihr praktisch kein Fall unterbreitet wird, weil die Unternehmen rationell deren strenge Beurteilung vorwegnehmen und folglich

die Regeln des Wettbewerbs einhalten. Die nach Märkten aufgeschlüsselte Entwicklung der Zahlen bezüglich Eintritt und Austritt von Unternehmen, Konzentrationsgrad sowie relativen Preisen sollten die Analyse verbessern und Informationen über die realen Auswirkungen der Wettbewerbspolitik liefern. Zur Zeit fehlen solche synthetischen Analysen in der Schweiz jedoch noch weitgehend.

Das Niveau der staatlichen Beihilfen ist nach offiziellen Angaben niedrig,

Zum vierten Bereich bezüglich Wettbewerbsbedingungen - den staatlichen Beihilfen - ist festzuhalten, dass die Schweiz offiziell gut da steht. Ausser in der Landwirtschaft, gibt es staatliche Beihilfen noch in Bereichen wie regionale Entwicklung und Tourismus, Innovations- (KTI) und Exportförderung (OSEC und Export-risikogarantie).

Über gewisse Hilfen gibt es jedoch wenig Informationen

Über gewisse Formen direkter staatlicher Unterstützung für Unternehmen und die Anstrengungen der kantonalen Wirtschaftsförderung gibt es jedoch kaum Informationen. Zu den staatlichen Hilfen müssten insbesondere Steuererleichterungen auf kantonaler Ebene und „Vorschüsse“ an öffentliche Unternehmen gezahlt werden, wie sie beispielsweise bei der Rettung gewisser Kantonalbanken und Verkehrsunternehmen durch den Staat bereitgestellt wurden. Namentlich von Seiten der Kantone wären vermehrte Anstrengungen in Richtung Transparenz denkbar. Wenn die Hilfen Unternehmen zukommen, die entweder keine genügende Wert-schöpfung aufweisen oder eine sehr unsichere Zukunft vor sich haben, bremsen die Hilfen den Prozess der industriellen Erneuerung und ziehen damit negative Auswirkungen für das lang-fristige Wachstum der gesamten Schweizer Wirtschaft nach sich.

Gewisse Sektoren sind abhängig von staatlicher Finanzierung

Der Staat (d.h. alle Bundesebenen) leistet auch in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Kultur und Freizeit beträchtliche finanzielle Unterstützung. Diese Hilfen werden nicht immer als Wirtschaftssubventionen betrachtet, sondern mit einem öffentlichen Interesse begründet, das oft in Form eines Leistungsauftrags konkretisiert wird. Jenseits der Analyse des Sinns solcher öffentlicher Hilfen muss sich der Staat fragen, ob die Zuteilung der Mittel an die Effizienz des Produktionsprozesses gebunden ist und ob die produzierten Güter und Dienstleistungen wirklich einem Wunsch der Bevölkerung entsprechen.

Die Wahrnehmung der Schweizer Politik hinkt nach

Die Politik zur inneren Öffnung wird in Umfragen, die vom IMD veröffentlicht werden, manchmal schlechter wahrgenommen, als sie in den vorhandenen Statistiken erscheint. Dies gilt beispielsweise für staatliche Preisbindungen, bezüglich derer die Schweiz unter 20 untersuchten Ländern den 13. Rang einnimmt. Bei der Beurteilung der Wettbewerbspolitik wird die Schweiz in absoluten Zahlen jedoch zunehmend besser beurteilt, auch wenn sich dies nicht immer auf den Rang der Schweiz im

internationalen Vergleich niederschlägt. Schliesslich werden die staatlichen Regelungen und die Kontakte mit der Verwaltung in den Umfragen als sehr gut beurteilt; diesbezüglich ist die Schweiz fast immer im oberen Viertel der internationalen Rangordnung platziert.

C. Das institutionelle Umfeld

Die Schweiz ist eine Marktwirtschaft

Die Revision der Bundesverfassung hat zur einer Klärung der Grundlagen bezüglich der Wirtschaftsordnung geführt, indem sich individuelle Wirtschaftsfreiheit und der Entscheid für ein marktwirtschaftliches System nun in zwei Verfassungsartikeln finden. Art. 27 anerkennt explizit die Wirtschaftsfreiheit und die freie Wahl des Berufes. Dies bedeutet, dass staatliche Eingriffe, aber auch gewisse Handlungen von Privatpersonen, welche die individuellen wirtschaftlichen Rechte beschneiden, aufgrund des öffentlichen Interesses gerechtfertigt sein müssen. Zudem müssen sie zu den erwünschten Resultaten führen und gleichzeitig eine gewisse Verhältnismässigkeit der Mittel wahren.

Art. 94 legt die Grundsätze der Wirtschaftsordnung fest. Damit ist der Staat verpflichtet, das Funktionieren der Marktwirtschaft zu garantieren und günstige Rahmenbedingungen für deren Entwicklung herzustellen. Jegliche Tätigkeit des Staates muss sich auf die Bundesverfassung stützen; falls sie die Wirtschaftsfreiheit einschränkt, muss dies im betreffenden Artikel der Bundesverfassung vorgesehen sein. Die verfassungsmässigen Grundlagen der Wettbewerbspolitik werden in Art. 96 festgehalten.

Das Binnenmarktgesetz schafft, zusammen mit anderen sektorspezifischen Gesetzen, rechtliche Grundlagen

Die Verfassungsordnung wird in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen konkretisiert (Grundsatz der Gesetzmässigkeit), von denen wir hier nur einzelne aufführen können. So neben dem 1995 revidierten Kartellgesetz das gleichzeitig erlassene Binnenmarktgesetz. Es stellt eine neue Entwicklung im föderativen Staatsaufbau dar, da die Kantone mit diesem Gesetz darauf verzichten, den Wettbewerb zwischen Berufsständen und Unternehmen unter den Kantonen zu beschränken. Andere Gesetze hatten, wie die jüngsten Reformen des öffentlichen Beschaffungswesens oder die Liberalisierung der Telekommunikation, mehr sektorbezogene Ziele.

Internationale Organisationen legen den rechtlichen Rahmen fest

Internationale Abkommen legen in zunehmendem Masse die Rahmenbedingungen für die Binnenmärkte fest. Dies gilt insbesondere für die WTO, die beispielsweise die Frage des öffentlichen Beschaffungswesens und der zulässigen Hilfen an die Landwirtschaft aufgegriffen hat. Die EU führt zwar Regelungen ein, die zum Ziel haben, ihren Binnenmarkt zu fördern, die aber auch auf die Schweizer Binnenmärkte Auswirkungen haben,

man denke nur an die Liberalisierung des Strommarktes, wo für die Schweiz die Exportmöglichkeiten sehr wichtig sind. Die vier Freiheiten des Binnenmarktes, wie sie auf europäischer Ebene definiert sind, werden so mehr und mehr zum Standard, an dem sich die wirtschaftlichen Freiheiten auf dem Schweizer Binnenmarkt messen. Andere Organisationen, wie die BIZ auf den Finanzmärkten, setzen ebenfalls Standards, die auf dem Binnenmarkt der Mitgliedsländer umgesetzt werden müssen.

D. Erläuterung der Situation in der Schweiz

Die Schweiz hat zahlreiche Fehler vermieden

Hinsichtlich Offenheit der Binnenmärkte hat sich die Schweiz stets an einer liberalen Wirtschaftspolitik orientiert. Aus diesem Grund hat sie zahlreiche Fehler, die ihren Wohlstand gefährdet hätten, vermieden. Zu nennen sind insbesondere die Verstaatlichung von Unternehmen, die in der Schweiz nicht stattgefunden hat; das niedrige Niveau der Subventionen an die Industrie; eine Verwaltung, die den Unternehmen relativ nahe steht; das Fehlen von Preisbindungen usw. Diese Strategie erklärt teilweise den hohen Lebensstandard und die derzeitige Produktivität der Schweizer Wirtschaft.

Neue Wahrnehmung der Reichweite von Reformen des Binnenmarktes

Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes in der EU und die in den angelsächsischen Ländern unternommenen Reformen waren in letzter Zeit prägend für die Wirtschaftspolitik der Schweiz. Es hat sich eine Einschätzung ergeben, wie weit Reformen in Bereiche gehen können, die traditionellerweise dem Staat zustanden, und auch wie wichtig gute staatlichen Regelungen und das Wettbewerb sind. Nach der Ablehnung des EWR hat der Bundesrat eine Reihe von Wirtschaftsreformen eingeleitet, um den Wettbewerb auf einer grösseren Anzahl Märkte zu fördern. Dabei handelt es sich um folgende Massnahmen:

- Intensivierung des Wettbewerbs (Wettbewerbsgesetz, Binnenmarktgesetz, Gesetz über Handelshemmnisse, usw.)
- Verbesserung der Effizienz in Sektoren mit starken staatlichen Einwirkungen (Telekommunikation, Verkehr, Landwirtschaft, usw.)
- Reform von Regelungen (administrative Erleichterungen, usw.)
- Erhöhung der Effizienz des Staates selbst (New Public Management, Finanzausgleich, öffentliches Beschaffungswesen, usw.).

Das verbesserte Kartellgesetz zeigt erste Auswirkungen

Das neue Kartellgesetz ist erst 1996 in Kraft getreten, doch boten sich der Wettbewerbskommission seither zahlreiche Gelegenheiten, ihren neu gefassten Kompetenzbereich auszuloten

(Fusion von Grossbanken, Preis der Musikpartituren usw.). Die Kommission gewinnt gemäss Umfragen vom IMD an Glaubwürdigkeit, was die Unternehmen dazu anregt, potentiell illegale Verhaltensweisen bezüglich Wettbewerb zu unterlassen. Mit einer Verstärkung der Sanktionsmöglichkeiten verfolgt der Bundesrat die Absicht, die Glaubwürdigkeit der Kommission weiter zu stützen.

Die Umsetzung des Binnenmarktgesetzes erweist sich als schwieriger als geplant

An die Umsetzung des Binnenmarktgesetzes wurden grosse Erwartungen geknüpft. Für Anwälte und diverse andere Berufsstände sowie für das öffentliche Beschaffungswesen hat es sicherlich Verbesserungen gebracht. Das Bundesgericht befand jedoch, dass das Gesetz im jetzigen Wortlaut eine beschränkte Reichweite habe (namentlich die Bewilligungen zur Berufsausübung fallen bei Wohnsitzänderung wahrscheinlich nicht unter den Schutz des Binnenmarktgesetzes). Folglich waren gewisse Handlungsweisen der Kantone mit einschränkender Wirkung auf den Wettbewerb entweder nicht Gegenstand eines juristischen Verfahrens oder sie konnten nicht abgeschafft werden. Um die Wirksamkeit des Gesetzes zu verstärken, ist eine Revision notwendig. Beispielsweise könnten Einschränkungen des Wettbewerbs unter den Kantonen neu bei der Wettbewerbskommission angezeigt werden, die dann selber klagt.

Sektorbezogene Reformen sind auf gutem Wege

Die wichtigste vom Bund eingeleitete sektorielle Reform ist die Liberalisierung der Telekommunikation. Diese Branche ist für die Einführung neuer Technologien in der Schweiz von strategisch wichtiger Bedeutung. Andere Reformen betreffen Post, Eisenbahn, Waffenfabriken, Elektrizität, Erdgas usw. Da diese Reformen erst vor kurzer Zeit vorgeschlagen oder eingeführt wurden, zeigen sie meist noch keine Auswirkungen auf die Produktivität und die Preise, ausser im Bereich der Telekommunikation. Selbst wenn ein erster Schritt bereits mit Erfolg gemacht wurde, müssen in gewissen Bereichen die Reformen noch weiter voran getrieben werden, um zu einem erfolgreichen Abschluss zu kommen. Dies gilt beispielsweise in der Telekommunikation (letzte Meile).

Die internationale Öffnung fördert auch den einheimischen Wettbewerb

Die bilateralen Verträge werden auch den Binnenmarkt verwirklichen helfen. So beseitigt das Personenfreizügigkeitsabkommen geographische und berufsbezogene Schranken für ausländische Erwerbstätige innerhalb der Schweiz. Schweizer Luftfahrtgesellschaften werden im Ausland praktisch gleich behandelt werden wie die europäische Konkurrenz. Zudem wird die anlässlich des letzten Programms zur Konjunkturförderung für Investitionen ausländischer Unternehmen abgeschaffte Lex Friedrich einen stärkeren Wettbewerb auf dem Binnenmarkt auslösen. Die technische Harmonisierung, die das Gesetz über die technischen Handelshemmnisse verlangt, senkt ebenfalls die Kosten für den Markteintritt von Unternehmen und fördert so

potentiell den Wettbewerb.

Die durch die Anwendung von Regelungen ausgelöste administrative Belastung wird bewusster angegangen

Die Senkung der Belastung, die mit den vorhandenen Regelungen einher geht, ist ein wichtiges Anliegen des Parlaments. Insbesondere wurden für sämtliche neuen Gesetze Wirkungsanalysen bezüglich ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen eingeführt. Diese Analysen werden durch Verträglichkeitstests im Bereich der KMU ergänzt. Es werden Massnahmen zur Deregulierung gesucht, Im Rahmen der Erstellung eines Inventars der Bewilligungsverfahren auf Bundesebene wurde nach Massnahmen zur Deregulierung gesucht. Zur Zeit sind die Kantone gebeten, sich den Anstrengungen des Bundes anzuschliessen.

Die administrative Belastung bleibt nach Einschätzung einer Studie in der Schweiz relativ tragbar

Eine Studie der Universität St.Gallen (Müller 1998), die vom Bund im Rahmen der sog. Strukturberichterstattung veranlasst wurde, hat die administrative Belastung untersucht. Nach dieser Studie hängt die administrative Belastung zu 38% mit Vorschriften bezüglich Betriebsführung (Buchhaltung usw.), zu 29% mit dem Sozialversicherungs- und Arbeitsrecht, zu 23% mit Steuern und Gebühren und zu 10% mit Statistiken und Umweltschutz zusammen. Im Vergleich mit unseren nächsten Nachbarn ist die administrative Belastung in der Schweiz relativ bescheiden. Die Studie hat jedoch nicht Länder wie Grossbritannien, die Niederlande und Neuseeland zum Vergleich herangezogen, in denen beträchtliche Anstrengungen zur Verminderung der administrativen Belastung unternommen wurden.

Jungunternehmen klagen vor allem über steuerliche und sozialrechtliche Regelungen

Jungunternehmen sind für die Erneuerung der Produktionsstruktur besonders wichtig. Studien der OECD zeigen, dass ihnen in zahlreichen Ländern eine wichtige Rolle bei der Steigerung der Produktivität zukommt. Jungunternehmen sind jedoch mit spezifischen Problemen konfrontiert, welche die etablierten Unternehmen nicht kennen. Eine durch das seco organisierte Umfrage hat ergeben, dass grundlegende Vorgänge (insbesondere die Registrierung zur Abrechnung der Mehrwertsteuer und der Sozialversicherungen) bei Jungunternehmen hohe Kosten verursachen, die deren Marktzutritt bremsen können. Folglich müssen die betroffenen Verwaltungen daran arbeiten, diese Kosten zu verringern.

In der Schweiz sind erste Fortschritte zu verzeichnen

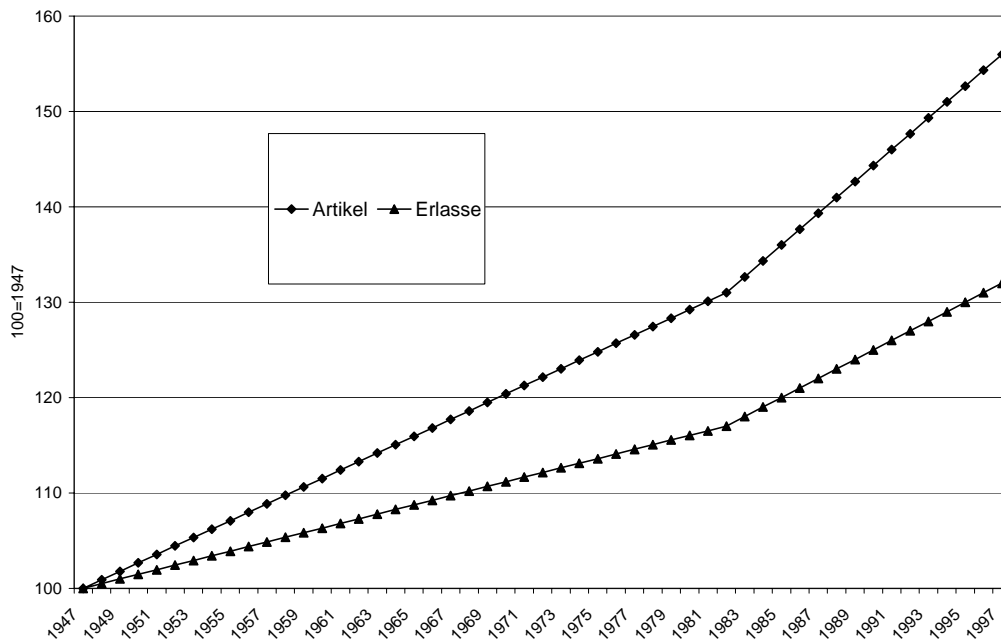
Zur Zeit sind die wichtigsten Forderungen, die in parlamentarischen Eingaben zur Senkung der administrativen Belastung aufgegriffen wurden, eine jährliche Abrechnung der Mehrwertsteuer, eine einfachere Abrechnung mit den Sozialversicherungen und die Beschränkung der Belastung, die mit der Revision des Buchführungsrechts für KMU entstehen könnte.

Der Bund ist für die meisten Regelungen verantwortlich Ein erstes Fazit der durchgeführten Analysen ist, dass der Bund für die meisten Regelungen in der Schweiz verantwortlich ist. Zu erwähnen sind Steuern, Sozialversicherungen, Raumordnung usw. Dies gilt selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Kantone zusätzlich eine Vielzahl von rechtlichen Besonderheiten kennen. Namentlich bestimmen sie im Rahmen der Raumplanung das Angebot an Boden in den einzelnen Nutzungszonen und legen die detaillierten Bestimmungen im Baurecht fest.

Aber die Anwendung dieser Regelungen variiert je nach Kanton sehr stark Da die Anwendung des eidgenössischen Rechts oft delegiert wird, bleibt aus Sicht der Unternehmen die Verwaltungspraxis der Kantone und Gemeinden entscheidend für das meiste Recht, wobei diesbezüglich erhebliche Differenzen bestehen. Nach einer Schätzung der BAK aus dem Jahre 1998 kann sich die mittlere Bearbeitungszeit einschliesslich der Rekursfristen für eine Baubewilligung je nach Verwaltung mehr als verdoppeln. Der wichtigste Faktor zur Erklärung der Unterschiede unter den Kantonen ist allerdings die Bearbeitungszeit für Rekurse. Im Sinne des New Public Management wären Bund und Kantone gut beraten, ihre Leistungen bezüglich Bearbeitung administrativer Eingaben zu vergleichen, um nicht nur interne Einsparungen zu erzielen, sondern auch um die Attraktivität ihres Wirtschaftsstandorts zu verbessern.

Die Anzahl der Gesetze steigt stetig Um die Rolle des Staates zu beurteilen, genügt es jedenfalls nicht, nur die Steuerquote zu betrachten (siehe Kapitel über die öffentlichen Finanzen). Der zeitliche Aufwand zur Bewältigung der administrativen Angelegenheiten und wirtschaftlichen Verluste, der mit Regulierungen zusammenhängt, muss ebenfalls berücksichtigt werden. Nun ist nicht nur eine anhaltende Tendenz zur Erhöhung der Steuerquote (einschliesslich Beiträge an Sozialversicherungen) zu beobachten, sondern auch eine starke Zunahme der Anzahl Gesetze zu verzeichnen, wie es die folgende Grafik zeigt. In der Zeit zwischen 1982 und 1997 hat die Anzahl Gesetze sogar stärker zugenommen als die Produktivität. Obwohl die Entwicklung des Schweizer Rechts in Richtung Komplexität nicht zwingend eine höhere Belastung der Unternehmen bewirkt, muss der Staat die rechtlichen Auflagen in gleicher Weise einzuschränken suchen, wie er die Steuerquote einzudämmen trachtet.

Anwachsen des Bundesrechts



Quelle: Ledergerber et al. (1998)

Begrenzung der Baukosten, die durch Regelungen verursacht werden

Verschiedene Studien zeigen, dass die unbefriedigende Funktionsweise des Immobilienmarktes ein nicht zu vernachlässigender Grund für das schwache Wachstum in der Schweiz sein könnte. Eine Umfrage der KOF (2001c) macht deutlich, dass innovative Unternehmen die Bauordnungen als eine der wichtigsten Einschränkungen für die Entwicklung ihrer innovativen Tätigkeiten betrachten. Zudem hat die BAK (1998) die positiven Auswirkungen, welche niedrige administrative Kosten in Sachen Baubewilligungen auf die Attraktivität einer Wirtschaftsregion haben, in einer Schätzung nachweisen können. Drittens erschweren theoretisch gesehen Rigiditäten im Immobilienmarkt den Marktzugang für Jungunternehmen und führen somit zu negativen Auswirkungen nicht nur bezüglich Kosten, sondern auch bezüglich Wettbewerb und Erneuerung der Wirtschaftsstrukturen. Zusammen zeigen diese Studien, dass in Bezug auf die Raumnutzung und die Regelung des Immobilienmarktes ein Bedarf an Reformen besteht. Dies beeinflusst nicht nur die Unternehmen, denn auch Haushalte sind betroffen, insofern ihr Reallohnzuwachs durch die Mietzinserhöhungen beschnitten wird, die – vom Niveau her - zu den höchsten im europäischen Vergleich zählen.

Eine Raumplanung, welche die Instrumente des Marktes vermehrt nutzt

Die Herausforderungen bei der Raumplanung wurden in einer Studie des Bundesamts für Raumplanung offengelegt (Burkhalter 1993). Die Problemfelder sind folgende: Zugang zu Autobahnen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, Neuzuteilung

von untergenutztem Boden, Mangel an Flächen für grosse Einkaufszentren, mangelnde Flexibilität bei der Innennutzung von Gebäuden, zu geringes Angebot an Geschäftsräumen in Vorstadtgebieten, undurchsichtige kantonale Reglemente, Beschränkung der Zahl der Parkplätze. Weiter problematisch ist die strikte Begrenzung der Gebäudehöhe, die im Widerspruch steht zum Ziel der intensiveren Bodennutzung.

Theoretisch ist ein staatlicher Eingriff im Bereich der Raumnutzung zu rechtfertigen, wenn die privaten Wirtschaftsakteure die Effekte auf Dritte (Landschaftsbild, Umweltverschmutzung usw.) vernachlässigen und wenn der Diskontsatz der Privaten (kürzer Horizont) über dem sozialen Diskontsatz (Interessen zukünftiger Generationen) liegt (ähnliche Problemlage wie im Fall der Überfischung). Die in der Praxis benutzten Mechanismen zur Durchsetzung der gesellschaftlichen Anliegen bestehen jedoch noch fast ausschliesslich aus Administrativmassnahmen. Marktwirtschaftliche Anreize werden selten eingesetzt. Eine Grundsteuer, die vom Verkehrswert (und nicht von der erzielten Rendite) abhängt, könnte beispielsweise das Horten von Bauland verhindern und dessen Umnutzung fördern. Eine Abgabe auf Parkplätzen ist besser als ein Verbot von Parkplätzen. Ein anderes Beispiel wäre die bessere Berücksichtigung von Preisunterschieden zwischen den verschiedenen Bauzonen, denn sie liefern eine verlässliche Angabe über die Mehrwerte, die mit grosszügigeren Nutzungsvorgaben verbunden wären. Damit wird aufgezeigt, welche Gebiete prioritär einer Umzonung unterzogen werden sollten. Alle diese Marktmechanismen werden in der Schweiz nicht genutzt, obwohl sie mit den Überlegungen hinsichtlich externer Effekte und hinsichtlich eines niedrigeren sozialen Zinssatzes vereinbar sind.

Der Staat kann effizienter werden

Die Effizienz des Staates kann sich generell in den Bereichen, für die er zuständig ist, verbessern. Es geht hier darum, „politische“ Tätigkeiten der Behörden von den staatlichen Dienstleistungen zu unterscheiden. Das politische Handeln des Staates muss beschränkt bleiben, kann jedoch nicht nach Kriterien der reinen ökonomischen Effizienz beurteilt werden. Hingegen bietet das New Public Management Methoden zur Bestimmung der Qualität der erbrachten staatlichen Dienstleistungen, die noch vermehrt angewandt werden sollten.

E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern

Reformen wurden früher eingeleitet

In den Ländern mit Vorbildcharakter bezüglich Produktivität und Preise ist der Staat oft weniger präsent als in der Schweiz, sowohl bezüglich eigener Aktivitäten wie bezüglich Regelungen. Das entscheidende Element ist jedoch, dass der Prozess zur Libe-

ralisierung und Wettbewerbsöffnung bedeutend früher begonnen und energischer an die Hand genommen wurde, obwohl die Schweiz zu Beginn eine eher günstige Position inne hatte. Einer der Gründe für das schnelle Voranschreiten in anderen Ländern ist, dass andere Staaten oft unter der Einwirkung des EU-Rechts gehandelt haben, während die Schweiz diese Entwicklungen nur teilweise und mit Verspätung aufgenommen hat.

Eine stärkere wirtschaftliche Integration in einen grösseren Markt

Die aussenwirtschaftliche Öffnung übt aufgrund der sich ergebenden internationalen Konkurrenz auch auf den Binnenmarkt einen positiven Einfluss aus. Begünstigt wird dies durch eine stabile Wechselkurspolitik oder, im besten Fall, eine Einheitswährung (siehe die Studien vom LEA und ECOPLAN zum Integrationsbericht, 1999). Die Schweiz ist sicherlich gut in den europäischen Markt integriert, aber ihre Integration ist nicht so durchgehend wie diejenige gewisser EU-Mitgliedländer. Hinzu kommt die Fluktuation der Wechselkurse, die nicht nur Transaktionskosten und die Abschöpfung einer Risikoprämie durch die Importeure zur Folge hat, sondern auch die Transparenz der Preise und damit den Wettbewerb vermindert.

Eine Agrarpolitik, die sich stärker an den Interessen der Konsumenten orientiert

Andere Länder verfolgen eine Agrarpolitik, die weniger zu Lasten der Konsumenten geht. Diese profitieren so von günstigeren Preisen, was die Reallöhne der Gesamtwirtschaft positiv beeinflusst.

Mehr natürliche Ressourcen vorhanden

In der Schweiz ist die Bodennutzung durch die natürlichen Gegebenheiten und die Anwendung des Raumplanungsrechts durch die Kantone sehr beschränkt. Länder wie Australien, die USA oder Kanada sind auf dieser Ebene natürlich viel weniger eingeschränkt.

Eine kostengünstige Verkehrspolitik

Um den Kosten für die Umwelt Rechnung zu tragen, fördert die Schweiz den Gütertransport auf der Schiene mittels Abgaben und Subventionen. Andere Länder haben eine wirtschaftlich günstigere Verkehrspolitik gewählt. Folglich sind dort die Kosten für den Verkehr niedriger, was auch Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit hat. Diese Schlussfolgerung wurde in der Schweiz durch Untersuchungen von ECOPLAN gestützt, die zeigen, wie die Zulassung der 40-Töner die Transportkosten senkt und die gesamte Wirtschaft fördert. Gemessen an den Preisen ist auch der öffentliche Verkehr im Ausland günstiger. Für einen echten internationalen Vergleich der Effizienz des öffentlichen Verkehrs müsste jedoch auch die Qualität der Dienstleistungen, namentlich die geographische Dichte und die Frequenz der Verbindungen, betrachtet werden, bezüglich derer die Schweiz einen Vorsprung aufzuweisen scheint.

Untersuchung zum Fall der USA Die USA sind reicher als die Schweiz, stellt man auf das kaufkraftbereinigte BIP ab. Trotzdem liegen die Preise in diesem Land nahe dem Durchschnitt der OECD-Länder (unter denen die USA ein Gewicht von circa 40% haben). Die USA kennen seit mehr als 100 Jahren eine höhere Gesamtproduktivität pro Angestellten als praktisch alle anderen Länder. Das Vorhandensein von grossen natürlichen Ressourcen hat in der Geschichte dieses Landes sicherlich eine Rolle gespielt und bildet noch heute einen Vorteil, insbesondere bezüglich der Landreserven. Folgende Züge sind für die amerikanische Wirtschaft jedoch in gleichem Mass prägend: eine kostengünstige Landwirtschaftspolitik, ein sehr flexibler Arbeitsmarkt, ein dynamischer Finanzmarkt, niedrige Subventionen, eine wissenschaftlich oft sehr hochstehende Auswertung der Auswirkungen von Regelungen, eine Wettbewerbspolitik im Dienste der Konsumenten, die sich selbst schwierigster Dossiers annimmt, ein Rückzug des Staates aus praktisch allen wirtschaftlichen Betätigungen, moderate Steuern, eine Städtebaustrategie nach den Erfordernissen des Privatverkehrs, ein grosser Binnenmarkt usw. Angesichts ihres Lebensstandards sollten die USA ein sehr hohes Preisniveau kennen; die Wirtschaftspolitik der USA hat jedoch nicht nur eine starke wirtschaftliche Dynamik, sondern auch eine hohe Arbeitsproduktivität und ein niedriges Preisniveau hervorgebracht.

Untersuchung zum Fall Luxemburg Luxemburg ist das zweite Land neben den USA, in dem das Preisniveau günstig ist, obwohl der Lebensstandard für das Jahr 1998 um 44% höher lag als in der Schweiz. Luxemburg ist im Übrigen auch deshalb mit der Schweiz vergleichbar, weil die Bevölkerung in Luxemburg ohne grossen Aufwand in den Nachbarländern einkaufen kann. Nachdem Luxemburg zunächst versucht hatte, seine Schwerindustrie künstlich am Leben zu erhalten, was zu einem markanten Absinken seines Lebensstandards geführt hat, setzte ein fulminanter Aufschwung ein, sobald das Land Mitte der 70er Jahre auf andere Wirtschaftstätigkeiten wie insbesondere die Finanzdienstleistungen umgestellt hat. Die bescheidene Grösse des Landes, und seine starke Integration in die EU, die einen scharfen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt mit sich bringt, die Einführung der gemeinschaftlichen Landwirtschaftspolitik, eine Raumplanung, die sich am Autobahnring orientiert (mit Auswirkungen bezüglich Verkehrspolitik und Bodenpreise), ein dynamischer Finanzmarkt, niedrige Steuern, eine offene Einwanderungspolitik, ein stabiler Luxemburgischer Franken, der früh in das EWS eingebunden wurde, haben unter anderem dazu geführt, dass keine hohen Lebenskosten entstanden sind. Hier handelt es sich klar um das Resultat der Politik des Luxemburgischen Staates, denn viele andere Städte in Europa (wie London) oder auch in den USA bieten diese Vorteile nicht.

F. Empfehlungen der OECD

- Reformen fördern neue Technologien* Für die OECD sind Reformen auf den Produktmärkten die Vorbedingung für die Entwicklung der Produktivität der gesamten Wirtschaft. Dabei geht es nicht nur darum, die Effizienz eines bestimmten Marktes zu erhöhen, was an sich für das quantitative Wachstum des Wohlstands günstig ist. Es gilt, auch die Folgen von Reformen bezüglich der Einführung neuer Technologien in der gesamten Wirtschaft zu verstehen. Insbesondere wird dies im Bereich der Telekommunikation sichtbar, via den ein grosser Teil der neuen Technologien Eingang in die Wirtschaft findet. Reformen lösen so kaskadenartig neue Möglichkeiten für Investitionen aus, die alle Branchen beleben.
- Ein in finanzieller und anderer Hinsicht dynamisches Umfeld für Jungunternehmen* Die OECD betont, wie wichtig ein dynamisches Umfeld hinsichtlich Gründung neuer Unternehmen insbesondere im Bereich der neuen Technologien ist. Diese Empfehlung richtet sich vor allem an die Finanzmärkte. Die Förderung von Unternehmensgründungen ist jedoch auch Bestandteil der staatlichen Wirtschaftspolitik, denn Jungunternehmen haben grossen Einfluss auf den Wettbewerb und somit auf die Dynamik der gesamten Wirtschaft. Ein konkretes Beispiel für einen Schritt in die richtige Richtung ist die Senkung der Kosten, die mit dem Kennenlernen der einschlägigen Gesetzgebung zusammenhängen.
- Eine konkurrenzfähige Regelung der Produktmärkte* Die OECD hat in ihren Studien belegt, dass eine am Wettbewerb orientierte Regelung der Produktmärkte das Wachstum fördert, obwohl dieser Zusammenhang, wenn man sich auf die direkt messbaren Auswirkungen beschränkt, nicht sehr stark ist. Es steht jedoch ausser Zweifel, dass konkurrenzfähige Märkte für Innovationen sehr zugänglich sind, sowohl bezüglich Produkte wie auch bezüglich Produktionstechniken, was wahrscheinlich die grösseren Effekte zeitigt. In diesem Zusammenhang muss insbesondere die Einfachheit des Marktzugangs und des Rückzugs von Unternehmen aus einem Markt betont werden. Zudem müssen staatliche Preisbindungen, wenn sie nicht durch eine Form eines natürlichen Monopols gerechtfertigt sind, sehr kritisch beurteilt werden, denn sie führen zu wirtschaftlichen Verlusten, die sich auf die ganze Wirtschaft auswirken.
- Die administrative Belastung ist schädlich* Die OECD schätzt, dass die administrative Belastung ein Problem darstellt, das besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Neben den Auswirkungen auf Kosten und folglich auf Preise müssen auch die bremsenden Auswirkungen der administrativen Belastung auf die Einführung neuer Technologien und die Kosten für den Marktzugang potentieller Konkurrenten berücksichtigt werden, die wiederum den Wettbewerb schwächen.

Staatliche Eingriffe in die Belange der Unternehmen sind kostenintensiv

Der Staat unterschätzt oftmals die Kosten, die mit seinem Eingreifen in die internen Belange der Unternehmen verbunden sind. Dabei geht es nicht nur um die administrative Belastung, sondern auch um administrative Verzögerungen und einzuhaltende Fristen, sowie um Risiken, die mit den Regelungen zusammenhängen. Diese Aspekte haben eine Reihe von indirekten Konsequenzen für den Wettbewerb, die Produktivität und die Preise. Nach der Debatte für ein Regulierungsbudget in den USA (für eine Einführung, siehe Hahn (2001), für Schätzungen, siehe Hopkins (2001)) könnte das tatsächliche Gewicht des amerikanischen Staates mehr als 50% des BIP betragen, schliesst man alle Auswirkungen der Regelungen und die Steuerlast mit ein. Nun gilt der Staat in Amerika nicht als besonders ausgedehnt im Vergleich mit anderen OECD-Ländern (jedoch fallen die Risiken von Gerichtsklagen in den USA stark ins Gewicht). Das Aufzeigen dieser Zahlen hat zum Ziel, in den Verwaltungen eine Bewusstseinsänderung bezüglich des staatlichen Handelns zu fördern.

G. Stossrichtungen für eine Wachstumspolitik

Verstärkung von Aspekten des Wettbewerbs bei bestehenden Gesetze

Der erste Ansatz ist die Verstärkung der bestehenden Gesetze im Hinblick auf Wettbewerb und Effizienz der Märkte. Dies bedingt beispielsweise, dass die Wettbewerbskommission Strafen (in Form von Administrativsanktionen) aussprechen kann oder ihre Zuständigkeit in Belangen des Binnenmarktes ausgeweitet wird. Im Generellen geht es darum, die Intensität des Wettbewerbs auf jedem Markt sowie auch auf internationaler Ebene zu messen.

Weiterführung von Liberalisierung und Privatisierung

Der zweite Ansatz für die interne Öffnung ist das Weiterführen der Reformen im Infrastrukturbereich. Für Tätigkeiten, die in den Händen des Staates verbleiben, gilt es, das New Public Management in den Bereichen einzuführen, in denen es rentabel ist,. Beispielhaft wurde dies bei der Führung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren gemacht. In vielen Gebieten ist eine enge Zusammenarbeit unter verschiedenen Kantonen denkbar, wobei zunächst deren Leistungen vergleichend ausgewertet werden sollten, wie bei der Müllabfuhr geschehen ist. Die Schweiz sollte auf keinen Fall Angst vor Liberalisierungen haben, denn die möglicherweise betroffenen Personen finden schnell wieder eine Arbeitsstelle und die mit einer anderen Organisation der Märkte verbundene Verbesserung der Produktivität ist die einzige Wachstumsoption für die Schweiz.

Begrenzung der wirtschaftlichen Kosten von Regelungen

Ein dritter Ansatz betrifft die Quantität und die Qualität der Regelungen. Hier geht es darum, die Auswirkungen von Regelungen zu messen und deren Einfachheit und gute

Funktionsweise zu garantieren, indem das Prinzip der Verhältnissmässigkeit bei staatlichen Eingriffen systematischer angewandt wird.

*Objektivere
Kontrolle der
Subventionen*

Obwohl die staatlichen Beihilfen nicht sehr hoch zu sein scheinen, müssen sie permanent in Frage gestellt werden. Gleiches gilt im Bereich der Subventionierung öffentlicher Güter (öffentlicher Verkehr, Bildung, Kultur usw.). Die bessere Kontrolle und Transparenz der finanziellen Zugeständnisse (steuerliche Sonderbehandlung, Förderungsaktivitäten usw.) des Staates an den privaten und halbprivaten Sektor könnten die drei zuerst genannten Stossrichtungen ergänzen.

Kapitel 4: Die öffentlichen Finanzen

Vorbemerkung

Das Gesundheitswesen und die berufliche Vorsorge wurden in dieses Kapitel über die öffentlichen Finanzen integriert, was insofern berechtigt ist, als das Gesundheitswesen und die berufliche Vorsorge nicht nur stark reguliert sind, sondern auch – wie die Steuern – die „Wirtschaftsfreiheit“ der Haushalte durch obligatorische Abgaben beschneiden. Zur Erleichterung des Verständnisses wurden die Teile B (Die Position der Schweiz) und D (Erklärung der Situation der Schweiz) in verschiedene Unterabschnitte unterteilt. Diese Unterabschnitte behandeln jeweils die öffentlichen Einnahmen, die öffentlichen Ausgaben und die halbstaatlichen Sozialversicherungen (d.h. die Krankenversicherungen und die berufliche Vorsorge). Zudem ist in Teil B ein weiterer Unterabschnitt eingefügt, der allgemeine Gesichtspunkte behandelt.

A. Einführung

Transferzahlungen und Steuern verfolgen mehrere, teils widersprüchliche Ziele

Durch Steuern, Beiträge an Sozialversicherungen und Transferzahlungen versucht der Staat, verschiedene Ziele zu erreichen, die teilweise im Widerspruch zu einander stehen. Unter anderem sind folgende Ziele zu nennen:

- Finanzierung öffentlicher Aufgaben unter Minimierung der negativen Auswirkungen, welche die Abgaben an den Staat auf die Wirtschaft zeitigen
- Gewährleistung eines gewissen, politisch festgelegten sozialen Zusammenhalts
- Einführung von Anreizen, welche die wirtschaftlichen Akteure zu einem bestimmten Verhalten anspornen, wobei meist die Korrektur von externen Effekten bezweckt wird.

Die Ziele sind im finanzpolitischen Leitbild des Bundes festgehalten (EFV 1999). Das Wachstum ist jedenfalls nur einer der Aspekte, die bei der Beurteilung der öffentlichen Finanzen berücksichtigt werden müssen. Obwohl eine optimale Ausrichtung der öffentlichen Finanzen folglich stets Gegenstand von Diskussionen ist und sein wird, zeichnet sich doch ein gewisser Konsens in Bezug auf folgende Ziele ab:

- Vermeiden von Steuern, die für die Wirtschaft sehr negative Folgen mit sich bringen, wenn dies nicht durch die Umsetzung eines gesellschaftspolitischen Ziels gerechtfertigt wird
- Vermeiden von Steuern oder Transferzahlungen, die für Individuen einen Anreiz darstellen, in einer prekären wirtschaftlichen Situation zu verharren.

Über diesen Konsens hinaus können die Ansätze bezüglich öffentlicher Finanzen je nach individuellen Zielvorstellungen sehr stark auseinander gehen. Wird der öffentliche Haushalt jedoch mit dem Wachstum in Bezug gesetzt, so kann die Diskussion aufgrund des vorhandenen Wissens auf einer objektiveren Basis geführt werden. Dies bezweckt dieses Kapitel.

Ab einer gewissen Grösse ist das Gewicht des Staates schädlich für das Wachstum

Für das Wachstum spielt der Staat eine grundlegende Rolle. Wirtschaftswissenschaftler haben seit langem auf die Wichtigkeit eines stabilen, politisch legitimierte und nicht korrupten Staates für das wirtschaftliche Wachstum hingewiesen.

Allerdings haben empirische Untersuchungen in den OECD-Ländern eine negative Korrelation zwischen der Steuerquote und der Staatsquote einerseits und der trendmässigen Wachstumsrate andererseits gezeigt. Dieser Zusammenhang hat verschiedene Gründe. Die Privatwirtschaft (d.h. das Erbringen von Leistungen unter den Bedingungen des Wettbewerbs) erscheint generell als dynamischer in ihrem Streben nach Wertschöpfung, während für Dienstleistungen des Staates (oft in Form von Monopolen) einfach schneller die Preise und Gebühren erhöht werden. Weiter führen die nötigen Steuereinnahmen zu Verzerrungen auf den Märkten, die der gesamten Wirtschaft hohe Kosten verursachen und falsche Anreize schaffen, welche der Aufnahme einer privaten Tätigkeit oder deren ordentlicher Deklaration entgegenstehen. Aus diesen Gründen ist es für ein Land von Vorteil, die Last des Staates für die restliche Wirtschaft in vernünftigen Grenzen zu halten.

Auf der Ausgaben-seite kann der Staat eine positive Einwirkung auf das strukturelle Wachstum ausüben

Andere Studien ergeben jedoch, dass gewisse staatliche Ausgaben die Wachstumsrate einer Wirtschaft langfristig erhöhen können. Dabei handelt es sich um Ausgaben für Infrastrukturen (insbesondere Verkehr und Telekommunikation) sowie für Bildung und Forschung. Zudem werden die Anstrengungen des Staates zur Durchsetzung der Gesetze und zur Erhaltung der Glaubwürdigkeit der Institutionen als für das Wachstum sehr positiv bewertet. Andere Ausgaben hätten bestenfalls einen neutralen oder unbedeutenden Einfluss auf das Wachstum. Auch das System der sozialen Sicherheit erfüllt zahlreiche Funktionen, die in positivem Zusammenhang stehen mit der wirtschaftlichen Entwicklung (Möglichkeit zum Eingehen von Risiken, stabilisierende Wirkung auf die Konjunktur, bessere Erfolgschancen für Kinder, Arbeitsfrieden, grösserer Zeitraum, der für eine gute Wiedereingliederung zur Verfügung steht usw.). Ist die Komponente der Umverteilung jedoch zu stark ausgebaut, so schwächt dies den Anreiz, einer deklarierten Arbeit nachzugehen.

Auf der Einnahmenseite sind gewisse Steuern für das Wachstum schädlicher als andere

Betrachtet man nur das Wachstum, so konnte aufgezeigt werden, dass gewisse Steuern für die Wirtschaft mehr Nachteile aufweisen als andere. Es geht hier insbesondere um die individuellen, direkten Steuern, die den Anreiz, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, mindern, und um Steuern, die den Anreiz, zu sparen und zu investieren, schwächen. Hingegen hätten Tarife, Gebühren, Ökosteuern, Steuern aufgrund von Boden und indirekte Steuern einen schwierig zu bestimmenden Einfluss auf das Wachstum. Diese Überlegungen gelten generell für die meisten Länder der OECD. Sie können auf ein einzelnes Land wie die Schweiz jedoch nur angewendet werden, wenn man auch die Besonderheiten des Landes berücksichtigt (Sparneigung, Ausnutzung des Arbeitskräftepotentials, resp. Elastizität des Arbeitsangebotes usw.). Diese Aspekte werden weiter unten behandelt.

Die Grenzsteuersätze sind genauso wichtig wie der durchschnittliche Steuersatz

Die Analyse der Auswirkungen von Steuern auf die Wirtschaft zeigt, dass Verzerrungen und falsche Anreize eher mit den Grenzsteuersätzen als mit den durchschnittlichen Steuersätzen zusammenhängen. Der durchschnittliche Steuersatz ist also für eine Analyse der Konsequenzen von Steuern auf die wirtschaftlichen Akteure nicht ausreichend, denn diese treffen ihre Entscheidungen aufgrund der Besteuerung einer zusätzlichen Leistung. Auch die Steuersätze sind nicht zwingend aussagekräftig, denn das Steuerrecht der verschiedenen Länder kennt zahlreiche Ausnahmen, die von den Wirtschaftsakteuren bei ihren Entscheidungen berücksichtigt werden. Die damit verbundene Ermässigung der Steuerlast muss daher ebenfalls analysiert werden, um die Folgen der Steuern auf das Wachstum zu verstehen.

Die Mobilität der Faktoren verändert die Effizienz des Steuerwesens

Mit der Globalisierung hat sich die Mobilität der Faktoren verstärkt. Unternehmen wählen ihren Produktionsstandort nach einer Reihe von Kriterien aus, zu denen auch die Steuerlast zählt. Zudem gilt die gesteigerte Mobilität auch für das Humankapital. Mit der zunehmenden Mobilität der Steuerbasis haben hohe Steuersätze vermehrt negative wirtschaftliche Auswirkungen. Welche sozialen Ziele die Staaten auch immer verfolgen, sie müssen bei der Festlegung ihrer Steuersätze das Risiko der Abwanderung von Produktionsfaktoren in das Ausland zunehmend stärker gewichten.

Die administrativen Kosten im Zusammenhang mit den Steuern müssen ebenfalls gesenkt werden

Neuere Studien belegen, dass das Steuerrecht so einfach wie möglich zu sein hat und niedrige administrative Kosten verursachen sollte. Dieser Aspekt der Steuern ist wichtig, denn damit werden nicht nur die wirtschaftlichen Kosten der Steuern gesenkt, sondern auch das Steueraufkommen im Verhältnis zur Steuerbemessungsgrundlage signifikant verbessert, was in der Folge den Übergang zu niedrigeren Steuersätzen ermöglicht. Zudem gewinnen einfach ausgestaltete Steuern in der Öffent-

lichkeit an Glaubwürdigkeit und der Staat ist weniger dem Druck von Interessengruppen ausgesetzt. Obwohl eine Vereinfachung des Steuerrechts wünschenswert ist, muss doch bedacht werden, dass der Umsetzung dieses Ziels aufgrund prioritärer Anliegen wie Umverteilungszielen Grenzen gesetzt sind.

Die öffentlichen Finanzen und das Wachstum

Internationale Statistiken über öffentliche Ausgaben sind noch lückenhaft. Die OECD liefert Daten guter Qualität bezüglich der Rendite verschiedener Steuerarten und der Staatsquote. Jedoch fehlen statistische Angaben über die Grenzsteuersätze in vielen Fällen. Sind zum Vergleich der gesamten öffentlichen Ausgaben der einzelnen Staaten erst Untersuchungen im Gange, sind zu gewissen Themen (wie Bildung, Gesundheitswesen, Verteidigungsausgaben, Investitionen usw.) bereits statistische Zahlen vorhanden.

Anhand solcher Statistiken haben bspw. Kneller et al. (1999) eine vertiefte Analyse dieses Themas geliefert. Sie haben festgestellt, dass folgende Variablen einen positiven Einfluss auf das Wachstum ausüben:

- ein grosser Anteil an „nützlichen“ Ausgaben (Infrastruktur, Bildung)
- niedrige Steuern mit verzerrender Wirkung (Einkommensteuer usw.).

Transferzahlungen (Sozialversicherungen, Schuldendienst usw.) und nicht verzerrende Steuern hatten in dieser Analyse der Teilkomponenten der öffentlichen Finanzen keinen signifikanten Einfluss auf das Wachstum. Wichtig ist also nicht nur die Staatsquote, sondern auch die Art der Verwendung und die Finanzierung der staatlichen Ausgaben.

Auf aggregierter Ebene haben mehrere Studien einen Zusammenhang zwischen der Staatsquote oder der Steuerquote und dem Wachstum nachgewiesen (zum Beispiel OECD, 2000a).

B. Die Stellung der Schweiz

i. Allgemeine Feststellungen

Statistiken über Grösse und Wirkungsweise des Staates

Die Statistiken über die öffentlichen Finanzen weisen folgende Reihen auf:

- die Steuerquote (Anteil des Steuereinkommens am BIP) und die Staatsquote (Anteil der Staatsausgaben (inkl. die Sozialversicherungen) am BIP)
- der durchschnittliche Ertrag jeder Steuer
- die effektiven (manchmal auch Grenzsteuer-) Sätze der

- verschiedenen Abgaben
- die funktionale Verteilung der Ausgaben
- die direkte Verwendung von Ressourcen durch den Staat (Arbeitsplätze, Eigenverbrauch usw.).

Nur die beiden ersten Reihen sind zur Zeit international aufgrund langer Reihen vergleichbar. Die Grenzsteuersätze im In- und Ausland werden oft durch verschiedene internationale Treuhandgesellschaften errechnet, die teilweise jedoch unterschiedliche Ergebnisse angeben. Der Vergleich der öffentlichen Ausgaben unter den Mitgliedländern der OECD ist zur Zeit in Erarbeitung, doch sind die Zahlen noch nicht verfügbar. Insofern der Staat seine Tätigkeiten weitgehend an Dritte auslagern kann, sagt die Messung des direkten Verbrauchs an Ressourcen durch den Staat relativ wenig über den Grad seiner Intervention aus.

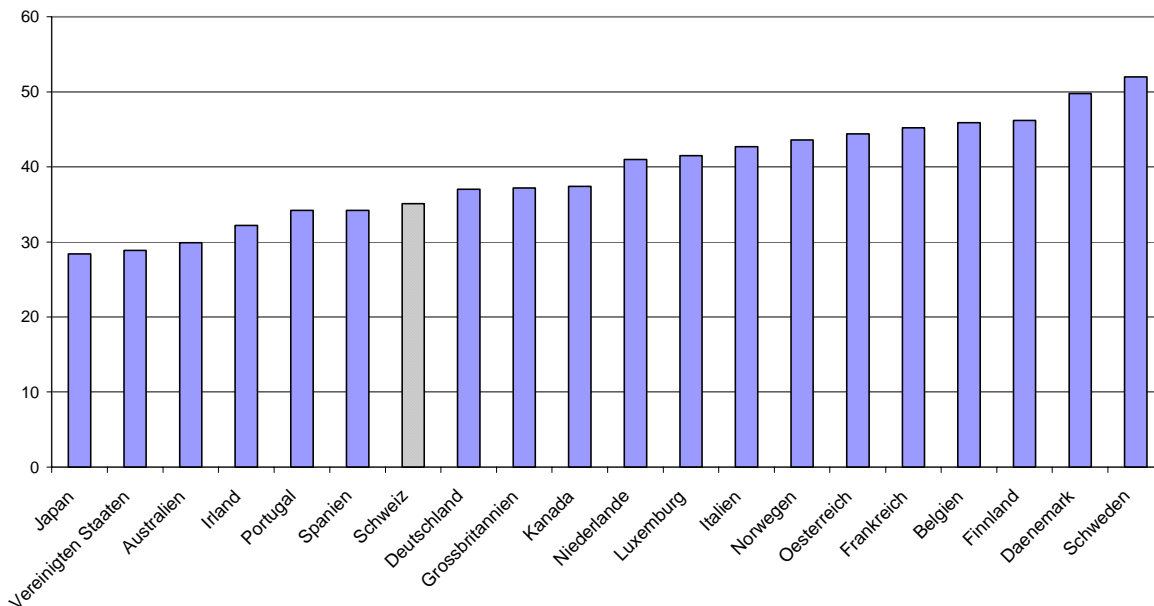
Die Steuerquote liegt weiterhin unter dem Durchschnitt der OECD-Länder

Die Steuerquote und die Staatsquote liefern in einer einzigen Zahl eine Messung des Gewichts des Staates in der Wirtschaft. Im internationalen Vergleich liegt die Schweiz diesbezüglich leicht unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Ihre Position ist also nicht ungünstig.

Die Steuerquote (Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen) kann jedoch ein verfälschtes Bild ergeben, wenn sie nicht eine nachhaltige Finanzierung der öffentlichen Ausgaben sichert. Generationenbilanzen geben Bewertungskriterien für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Resultate dieser Methode zeigen, dass die Schweiz im Jahr 1997 das Ziel der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen noch nicht erreicht hatte (Raffelhüschen & Borgmann 2001), dass die Situation aber tragbar bleibt und gemäss diesen Schätzungen besser ist als in anderen Ländern.

Steuerquote

(Total Steuereinnahmen in % des BIP in 1998)

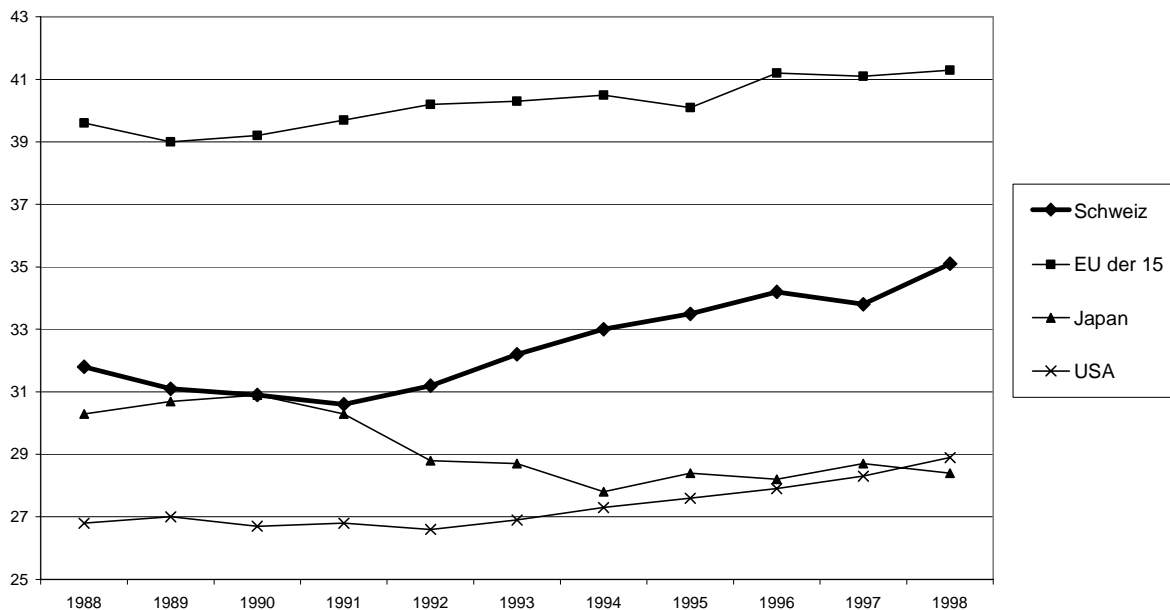


Quelle: OECD

Die strukturelle Zunahme der Steuerquote ist jedoch hoch

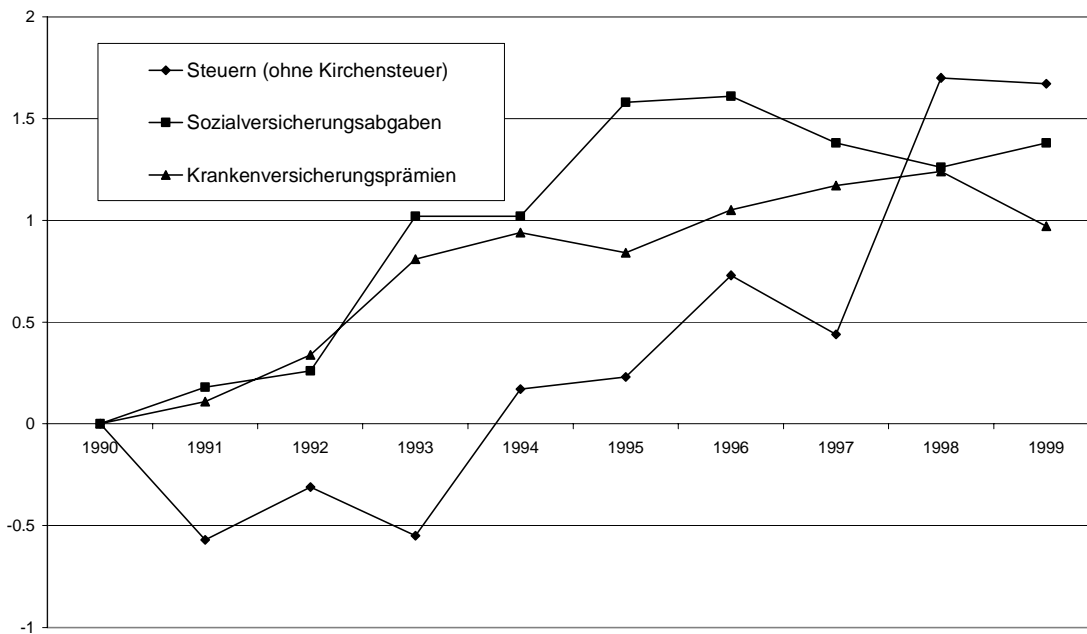
Es bleibt die Frage, ob die Schweiz ihre Position nahe dem Durchschnitt der OECD-Länder in den nächsten zwanzig Jahren wird halten können. Wird die Steuerquote langfristig betrachtet, so ist eine ansteigende Tendenz zu verzeichnen. Im Vergleich mit anderen Ländern hat die Schweiz in den 90er Jahren sogar eine sehr starke relative Erhöhung der Steuerquote wie auch der Staatsquote erlebt. Die schwache Konjunktur hat bei dieser Entwicklung sicherlich eine Rolle gespielt. Eine detailliertere Analyse zeigt, dass die Zunahme auch auf drei weitere Ursachen zurückzuführen ist. In absteigender Bedeutung sind es die Krankenversicherungen, danach die Beiträge an die Sozialversicherungen (ohne Krankenversicherung und berufliche Vorsorge) und schliesslich die Steuereinnahmen des Staates im engeren Sinne. Diese weisen eine sehr starke konjunkturelle Komponente auf, während die Beiträge an die Sozialversicherungen (einschliesslich der Prämien für die Krankenversicherungen) eine signifikante trendmässige Zunahme kennen.

Steuerquote (Total Steuereinnahmen in % des BIP)



Quelle: OECD

Ursachen der Zunahme der Steuerquote für die Schweiz seit 1990



Quelle: eigene Berechnung

Die Perspektiven deuten auf eine grosse finanzpolitische Herausforderung hin

Diese Entwicklung in Schach zu halten, stellt eine grosse Herausforderung für die Schweizer Wirtschaftspolitik dar. Die Alterung der Bevölkerung wird vermutlich zu einer gleich bleibend hohen oder noch höheren sozialen Last führen, deren Finanzierung noch nicht ganz gesichert ist. Es ist daher notwendig, den politischen Willen aufzubringen, die Steuerquote und die Staatsquote in Grenzen zu halten.

Experten beurteilen den finanziellen Rahmen der Schweiz positiv

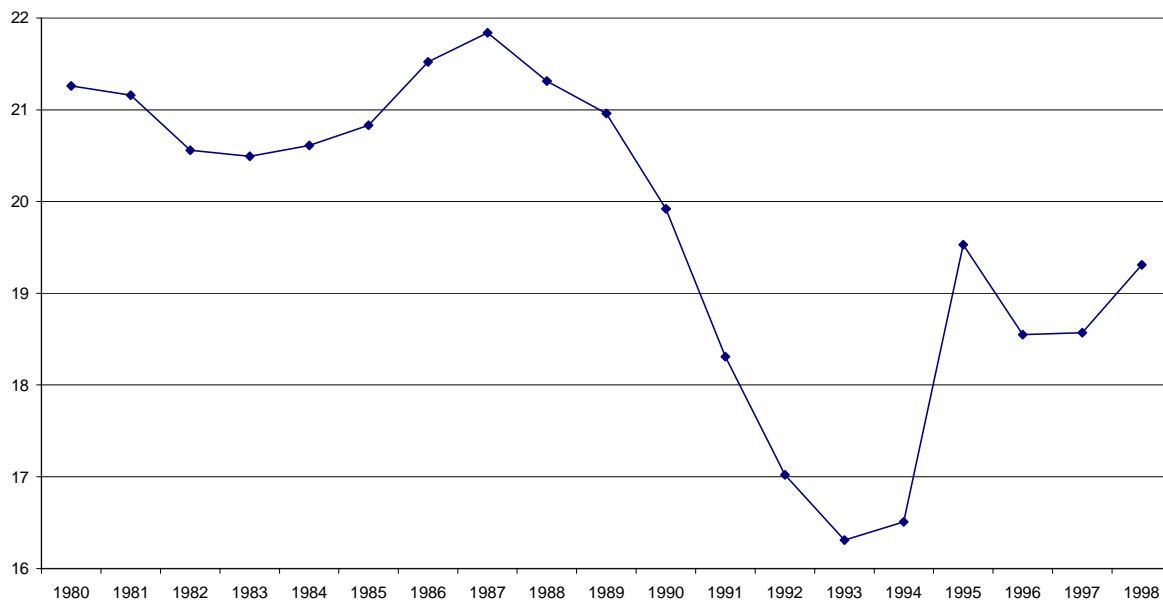
Generell beurteilen die internationalen Wirtschaftsexperten, die vom IMD (2000) gefragt würden, die Verwaltung der öffentlichen Finanzen in der Schweiz als gut. Die Steuern für Unternehmen scheinen deren Wettbewerbsfähigkeit nicht einzuschränken, die Anreize, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, bleiben hoch und die Steuerflucht ist gering. Auch sind die Infrastrukturen zweckmässig geplant, korrekt finanziert und tragen zur Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz bei.

ii. Die öffentlichen Einnahmen

Die direkte Besteuerung der privaten Haushalte liefert einen grossen Teil der staatlichen Einnahmen

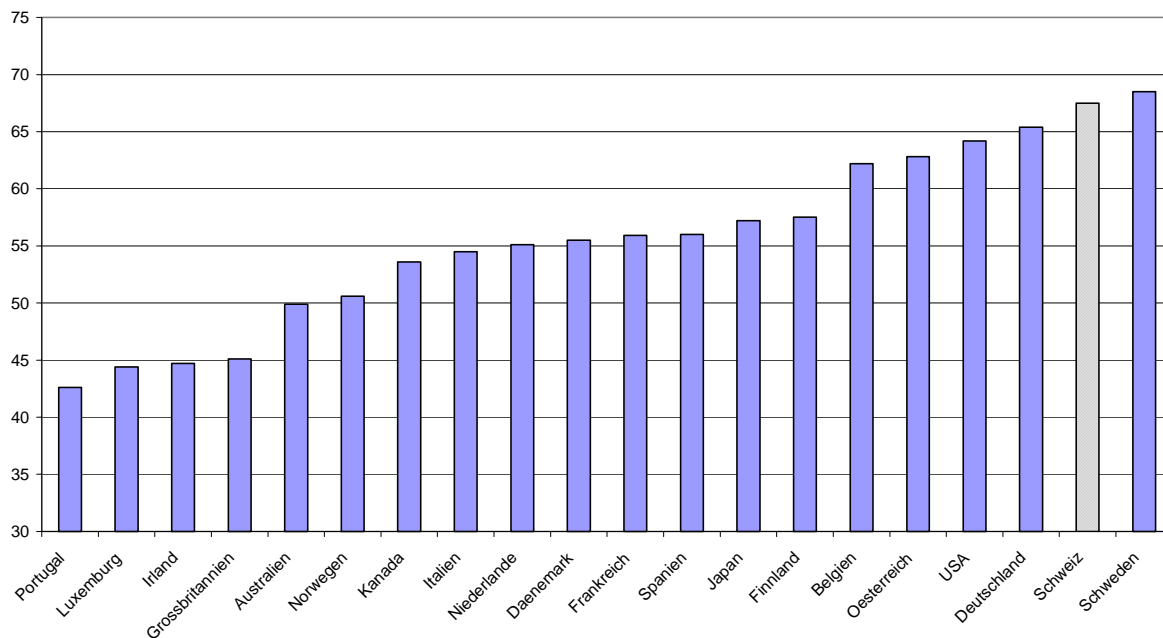
Eine Analyse der Zusammensetzung der Steuerbemessungsgrundlagen zeigt, dass die öffentlichen Institutionen der Schweiz im Vergleich mit anderen Ländern weitgehend auf direkten Steuern aufbauen, insbesondere auf der Einkommenssteuer der privaten Haushalte. Die Einkommenssteuer der natürlichen Personen sowie die Sozialbeiträge machen für das Jahr 1996 gemäss der OECD 69.2% der Steuereinnahmen aus, was damals die höchste Rate unter den 29 Ländern der OECD darstellte (im Jahr 1998 lag die Schweiz an zweiter Stelle, siehe nachfolgende Grafik). In letzter Zeit war eine gewisse Tendenz nach unten spürbar, insbesondere seit der Einführung der Mehrwertsteuer und ihrer Verwendung zur Finanzierung der AHV.

Prozentsatz der indirekten Steuern im Verhältnis zur gesamten Besteuerung



Quelle: EFV

Direkte Steuern und Sozialbeiträge in % der Steuereinnahmen 1998



Quelle: OECD

Die direkte Besteuerung der Unternehmen ist niedrig

Hingegen zeichnet sich die Besteuerung in der Schweiz durch eine niedrige Besteuerung für Unternehmen aus, da diese für das Jahr 1998 lediglich 2.1% des BIP betrug. Damit bekleidet die

Schweiz unter zwanzig Ländern den 2. Rang. Die Schweiz befindet sich also angesichts der gesteigerten Mobilität der Unternehmen in guter Position. Man hat aber zu bedenken, dass in vielen Ländern, einschliesslich Skandinavien, die Steuersätze für Unternehmen teilweise erheblich gesenkt wurden. Der internationale Wettbewerb bei der Besteuerung der Unternehmen bleibt also stark und die Schweiz muss daran arbeiten, ihren komparativen Vorteil in diesem Bereich zu halten.

Das Schweizer Steuerrecht enthält Verzerrungen

Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat unter anderem folgende steuerlichen Verzerrungen identifiziert:

- durch das eidgenössische Steuerrecht erlaubte Abzüge (Lex Bonny, Arbeitsbeschaffungsreserven usw.)
- ungenügende Umsetzung des Verursacherprinzips
- ungleiche Behandlung von Dividenden und Kapitalgewinnen
- Steuerbegünstigung für gewisse Sparformen (Versicherungen, Immobilienbesitz).

Diese Verzerrungen betreffen vor allem die direkten Steuern.

Die schweizerische Mehrwertsteuer verursacht gemäss internationalen Vergleichen nur geringe Verzerrungen

Bezüglich der indirekten Besteuerung des Konsums besitzt die Schweiz die Besonderheit, gemäss OECD für das Jahr 1996 einen effektiven Mehrwertsteuersatz von 85.2% des normalen Steuersatzes von 6.5% aufzuweisen. Dies bedeutet unter zwanzig Ländern den viertbesten Rang für die Schweiz. Es kann daher nicht behauptet werden, die Mehrwertsteuer sei im internationalen Vergleich in Bezug auf Höhe und gewährte Ausnahmen besonders verzerrend. Die Mehrwertsteuer bewirkt jedoch aufgrund der Sektoren, die von ihr ausgenommen sind, zusätzliche Verzerrungen (LEA 1999, ECOPLAN 1998). Dieser Effekt wird von der OECD leider nicht gemessen, aber Ecoplan hat ihn im Rahmen ihrer Studien über eine optimale Finanzierung der Sozialversicherungen herausgearbeitet. Diese Studien haben gezeigt, dass unter der Annahme, dass das Angebot auf dem Arbeitsmarkt quasi gleichbleibend ist, die Sozialbeiträge weniger wirtschaftliche Verzerrungen als die Mehrwertsteuer erzeugen würden.

Die Umweltschutzabgaben sind weiterhin niedrig

Unter den anderen indirekten Steuern sind die Umweltafgaben aufgrund der von ihnen ausgehenden Anreize besonders interessant. Die OECD (2001b) hat aufgezeigt, dass die Last der sogenannten Ökosteuern, wie bspw. der Steuern auf Treibstoffen, in der Schweiz gering ist. Für das Jahr 1998 betrug ihr Aufkommen 2.1% des BIP, was mit Ausnahme von Polen in den europäischen OECD-Ländern der niedrigste Satz darstellt. Damit liegt die Schweiz weit unter den in Dänemark erreichten 5.0%. Dieses Land hat kürzlich seine Steuerbemessungsgrundlage neu auf Ökosteuern ausgerichtet. Gewisse Länder, auch solche, die wie Finnland, die Niederlande und Portugal hohe

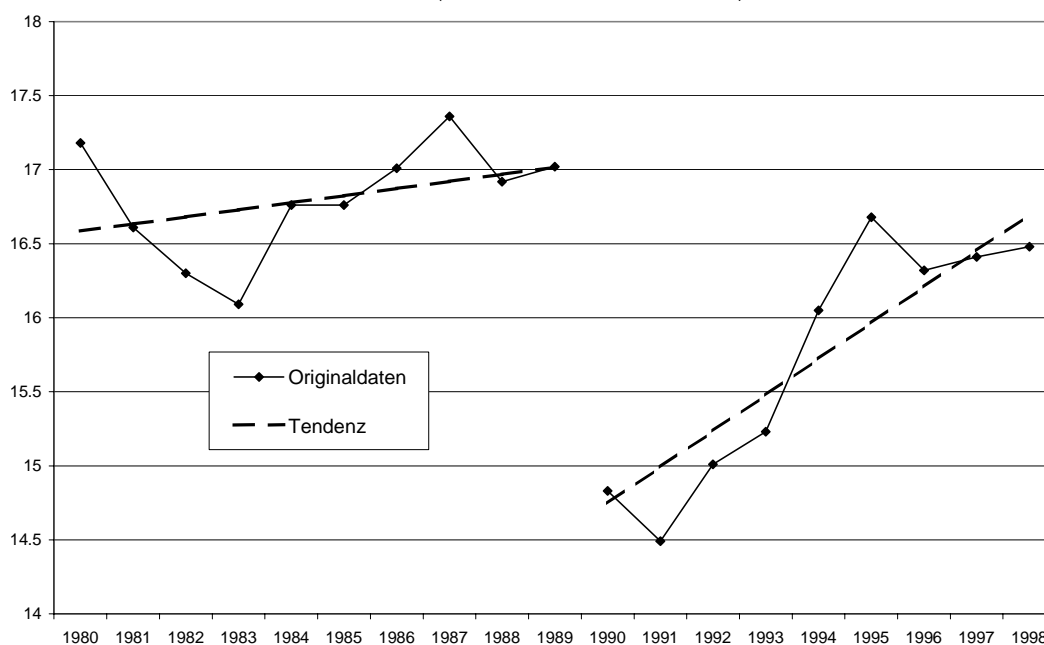
Wachstumsraten kennen, weisen eine breite Verwendung der „ökologischen“ Steuern auf.

Abgaben und Gebühren nehmen zu

Neben den Steuern können auch Abgaben und Gebühren zur Finanzierung staatlicher Dienstleistungen herangezogen werden. Die Gemeinden und Kantone haben in vielen Fällen erreicht, dass sich die Bürgerinnen und Bürger so an der Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen beteiligen. Die Abfallentsorgungsgebühr und die Verrechnung der Dienstleistungen der Spitäler sind Beispiele dafür. Der Anteil dieser zusätzlichen Finanzierungsquellen ist konstant steigend. Dies ist insofern günstig, als diese Form von staatlichen Einnahmen weniger Verzerrungen als die Steuern verursacht und direkter mit den öffentlichen Dienstleistungen in Verbindung gebracht wird.

Prozentsatz der Gebühren und Abgaben im Verhältnis zu den Ausgaben

(Bruch in den Reihen im Jahr 1990)



Quelle: BFS & EFV

iii. Die öffentlichen Ausgaben

Die öffentlichen Investitionen sind in der Schweiz hoch

Auf der Ausgabenseite können öffentliche Investitionen, insbesondere in den Verkehr und die Telekommunikation, für das Wachstum förderlich sein. Es ist der Schweiz gelungen, einen hohen Anteil öffentlicher Investitionen beizubehalten. Für das Jahr 1998 lag dieser Anteil bei 2.9% des BIP. Mit diesem Satz steht die Schweiz unter 19 Ländern auf Platz 8. Der Anteil öffentlicher Investitionen liegt damit in der Schweiz praktisch

gleich hoch wie in Ländern, die wie Portugal und Irland in einem Aufholprozess stehen.

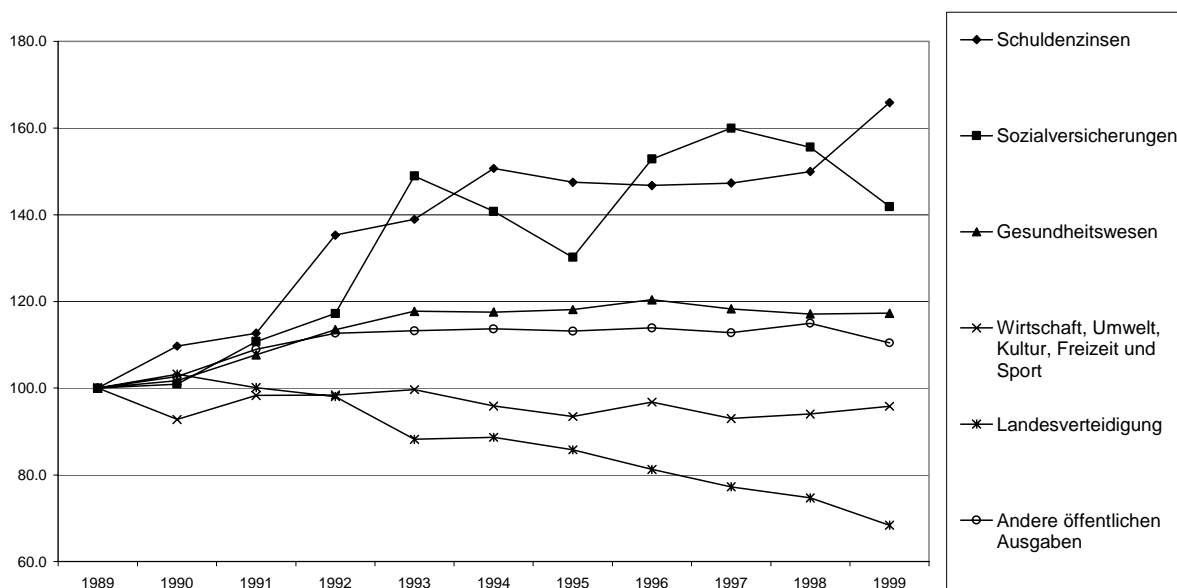
Infrastrukturen für den Verkehr spielen eine wichtige Rolle in der Förderung der Schweizer Wirtschaft

Gute Verkehrsinfrastrukturen im öffentlichen wie im privaten Bereich sind ein wichtiger Standortfaktor für die Schweizer Wirtschaft. Das Verkehrswesen erzielt in der Schweiz gemäss einer Studie des Forschungsprogramms 41 „Verkehr und Umwelt“ des Nationalfonds Erträge in der Höhe von 30 Milliarden Franken, was 7.6% der in der Schweiz geschaffenen Wertschöpfung entspricht. Der öffentliche und der private Verkehr erwirtschaften je etwa die Hälfte dieser Summe. Mit den grossen vorgesehenen oder laufenden Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur könnte dieser Anteil an der Wertschöpfung in Zukunft noch leicht steigen. Die Notwendigkeit, diese Höhe der Investitionen beizubehalten, sollte jedoch aufgrund der gesamten volks/betriebswirtschaftlichen Rentabilität jeder einzelnen Investition beurteilt werden. Eine der Besonderheiten der öffentlichen Investitionen in der Schweiz beruht auf der wichtigen Rolle der Investitionen in die Eisenbahnen. Zur Beurteilung der Investitionen, welche das Wachstum am besten fördern, wären vertiefte Analysen erforderlich.

Transferausgaben haben erheblich zugenommen

Wechseln wir von den Investitionsausgaben zu den laufenden Ausgaben, ist eine starke Zunahme von Transferzahlungen zu verzeichnen, d.h. Zahlungen an die verschiedenen Sozialversicherungen oder für den Schuldendienst. Die schlechte Konjunktur des letzten Jahrzehnts hat diese schon zuvor vorhandene Tendenz noch deutlich verstärkt. Der Einfluss dieser Art Zahlungen auf die Steigerung der Wachstumsrate muss jedoch als vernachlässigbar, wenn nicht negativ betrachtet werden.

Entwicklung der Staatsausgaben in Vergleich zum BIP



Quelle: EFV

Die Ausgaben für das Militär gehen zurück

Eine weitere strukturelle Entwicklung besteht in der Senkung der Verteidigungsausgaben nach dem Ende des Kalten Krieges. Da dieser Prozess für das Wachstum förderlich war, wurde er manchmal „Friedensdividende“ genannt. Diese Entwicklungen haben eine Reihe von Reformen im Bereich der Sicherheitspolitik eingeleitet (Bericht 90 über die Sicherheitspolitik der Schweiz, Sicherheitspolitischer Bericht 2000, Armee 95 und Armee XXI, Bevölkerungsschutz, Privatisierung der Rüstungsbetriebe usw.). Die steigende Verletzbarkeit unserer Gesellschaft und die immer vielfältigeren Formen von Bedrohung machen jedoch eine permanente Weiterentwicklung der Mittel und der Führungsstrukturen erforderlich, wobei die in diesem Bereich oft langen Vorbereitungsfristen besonders berücksichtigt werden müssen.

Die für das Bildungswesen aufgewendeten Mittel haben in den 90er Jahren nicht zugenommen

Hingegen sind die staatlichen Ausgaben für das Bildungswesen seit 1992 gesunken. In % des BIP ist diese Tendenz offensichtlich und stellt keinen langfristigen Trend dar. Das Bildungswesen ist für das Wachstum wichtig und wird im Kapitel über das Humankapital behandelt.

iv. Die halbstaatlichen Sozialversicherungen

Die staatlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen konnten aufgrund der Kostenverschiebung auf

Unter den staatlichen Ausgaben kennen die öffentlichen Ausgaben für das Gesundheitswesen deshalb keinen explosionsartigen Anstieg (siehe obenstehende Grafik), weil die Finanzierung mehr und mehr durch die Krankenversicherungen und die Haushalte getragen wird. Der steigende Anteil des Einkommens

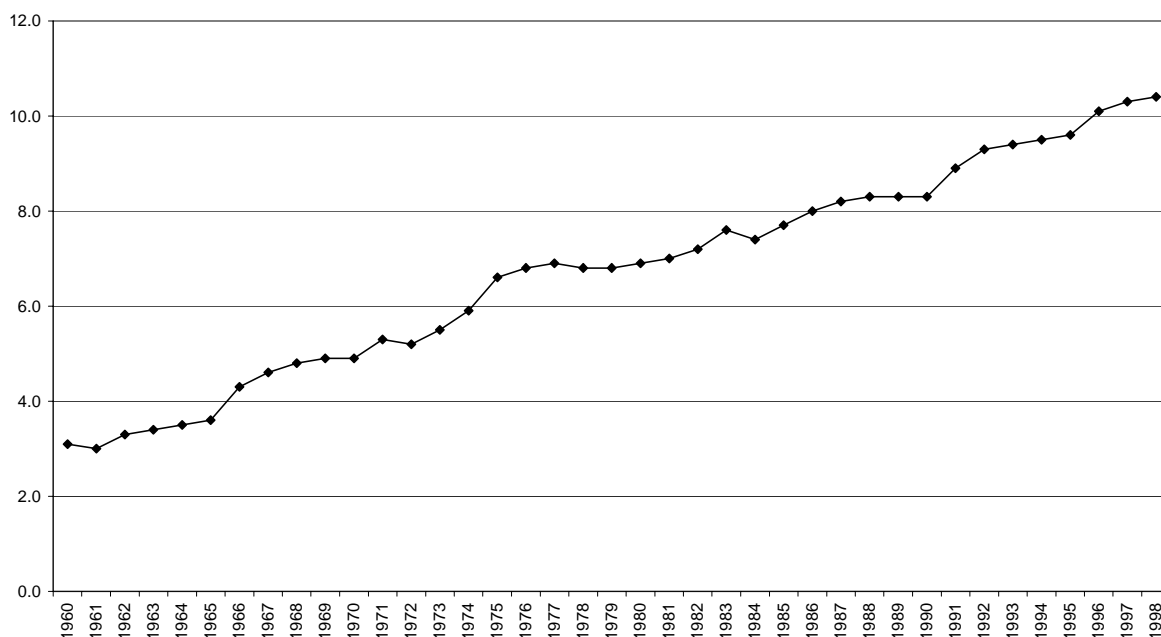
die Versicherten unter Kontrolle gehalten werden

der Haushalte, der für die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung aufgewendet wird, ist deshalb das Thema.

Der Anstieg der Kosten für das Gesundheitswesen ist strukturell bedingt

Die Schweiz erlebt wie die anderen Länder der OECD einen konstanten Anstieg des Anteils der öffentlichen Ausgaben (Staat und Krankenkassen) für das Gesundheitswesen im Verhältnis zum BIP, wie es die folgende Grafik zeigt. Die Einführung des KVG hat diese Entwicklung nicht aufhalten können und der Anstieg wird sich in den nächsten Jahrzehnten voraussichtlich fortsetzen. Die meisten OECD-Länder weisen in Bezug auf die Gesundheitskosten eine ähnliche Dynamik auf, aber in der Schweiz ist der Anstieg deutlicher als in anderen Ländern. Insofern als die anderen Ziele des KVG erreicht wurden, wie das BSV (2001) festhält (bspw. die Solidarität unter den Versicherten und die Qualität der Behandlung), erscheint als das vordringlichste Ziel nun die Kostendämpfung.

Gesundheitsausgaben in % des BIP



Quelle: OECD

Gleichzeitig verbessert sich die Gesundheit der Schweizerinnen und Schweizer

Gleichzeitig mit dieser Entwicklung hat sich die Lebenserwartung der Männer und Frauen in der Schweiz zwischen 1960 und heute um etwa 8 Jahre erhöht. Obwohl kein wissenschaftlich erwiesener Zusammenhang zwischen Gesundheitsausgaben und Wohlbefinden der Bevölkerung (einschliesslich Lebenserwartung) besteht, ist nicht von der Hand zu weisen, dass gegen gewisse Krankheiten grosse Fortschritte erzielt wurden, die nur unge-

nügend in die gemessenen wirtschaftlichen Wachstumsraten eingehen.

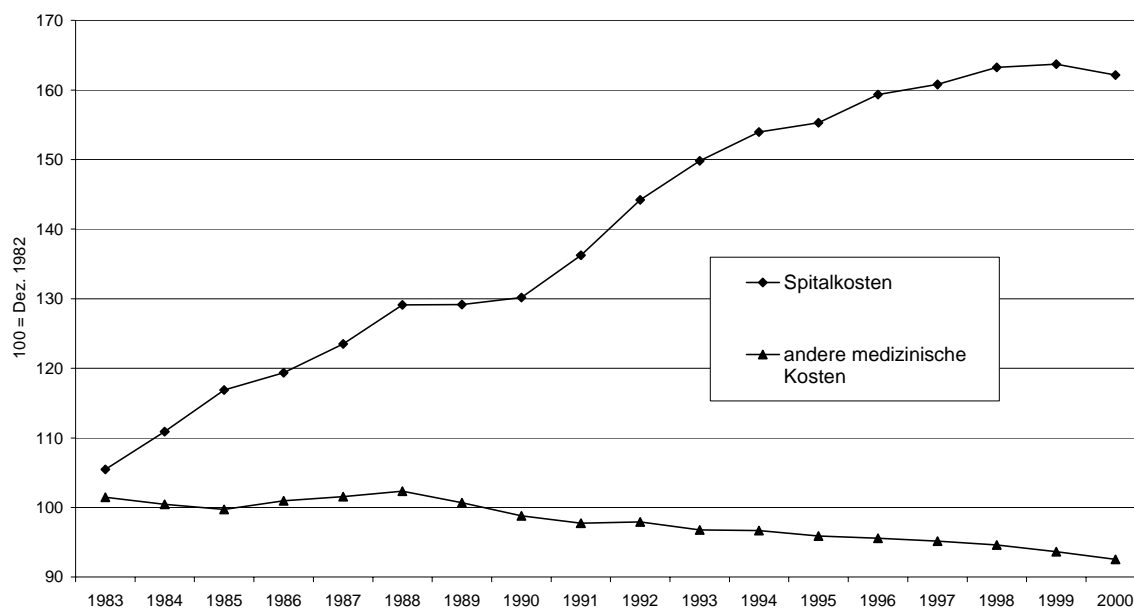
Grundleistungen werden gemäss Studien nicht mehr als Luxusgut betrachtet

Eine weitere, gleich wichtige Tendenz scheint sich abzuzeichnen. Neuere wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass – im Gegensatz zu den Ergebnissen vorhergehender Schätzungen – das Verhältnis zwischen dem Zuwachs der Ausgaben für Grundleistungen im Gesundheitswesen (d.h. Leistungen, die das KVG-Obligatorium deckt) und dem Zuwachs des Einkommens der Haushalte in verschiedenen OECD-Ländern unter den Wert 1 gesunken ist (siehe Gerdtham&Jonsson 2000). Wenn sich diese Resultate bestätigen, heisst dies für die Schweiz, dass sich die Neigung zu steigenden Gesundheitsausgaben bei zunehmendem Wohlstand der wirtschaftlichen Akteure umkehren könnte. Die Dringlichkeit der Kostendämpfung würde so noch verstärkt. Die Unzufriedenheit der Schweizerinnen und Schweizer mit ihrem Gesundheitswesen, die laut BSV mit den gestiegenen Krankenkassenprämien zusammenhängt, würde so eine zusätzliche Erklärung finden. Es gilt jedoch anzumerken, dass die Ausgaben für zusätzliche Leistungen im Gesundheitsbereich (Zusatzversicherungen, sportliche Freizeitaktivitäten, Kuren usw.) weiterhin als superiore Güter angesehen werden müssen und entsprechend stark einkommensabhängig genutzt werden. Diese Ausgaben gehören jedoch in den Bereich der privaten Ausgaben, die nicht direkt mit der staatlichen Gesundheitspolitik verbunden sind.

Die Preise für Spitalleistungen sind die wichtigste Quelle der Inflation der Gesundheitskosten für Haushalte

Die Zunahme der Gesundheitskosten ist auf ein Ansteigen der Preise wie auch der Mengen zurückzuführen. Dabei zeigt der Landesindex der Konsumentenpreise den Anteil der Preise an der Kostensteigerung. Interessanterweise sind die von den Haushalten bezahlten Spitalkosten der einzige Bereich, in dem ein explosionsartiger Preisanstieg zu beobachten ist. Dieser Bereich ist unter allen Kategorien von Konsumgütern in den letzten zwanzig Jahren derjenige mit der stärksten Preissteigerung. Sicherlich ist dieser Anstieg zum Teil mit höheren konsumierten Leistungen zu erklären, die durch den Landesindex der Konsumentenpreise nicht genügend berücksichtigt werden. Aber selbst mit diesem Abstrich bleibt die Entwicklung signifikant. Die Erklärung dafür ist, dass die staatlich budgetierten Ausgaben zu Gunsten der Spitäler zwar strikte begrenzt wurden, die Spitäler selbst (die mehrheitlich im Besitz der Öffentlichkeit stehen und nicht dem Wettbewerb ausgesetzt sind) jedoch nicht verpflichtet wurden, ihre eigenen Ausgaben gleich streng zu kontrollieren. Als Resultat ergibt sich eine höhere Beteiligung der Versicherten an der Bezahlung ihrer Behandlung.

Entwicklung der Preise im Gesundheitswesen im Verhältnis zum Landesindex der Konsumentenpreise



Quelle: BFS

Die Zunahme der konsumierten Mengen liegt an gewissen spezifischen Leistungen

Nach den durch das BFS veröffentlichten „Kosten des Gesundheitswesens“ weisen gewisse Anbieter im Gesundheitswesen bezüglich der abgesetzten Mengen eine stärkere Zunahme als andere auf. Dies sind beispielsweise die Altersheime, die aufgrund der Alterung der Bevölkerung steigende Kosten verursachen, sowie die Behindertenheime und der Bereich der spitalexternen Krankenpflege, welche die Spitäler entlasten. Es gibt jedoch auch bei den Medikamenten, den therapeutischen Geräten und der medizinischen Radiologie einen überdurchschnittlichen Anstieg. Es ist schwer abzuschätzen, ob solche Änderungen im Einsatz medizinischer Güter und Dienstleistungen aufgrund der Nachfrage und der höheren medizinischen Effizienz neuer Behandlungen gerechtfertigt sind. Gewisse Autoren (Sommer 2000) stellen fest, dass die Behandlungen oft ausgedehnt statt optimiert werden, sowohl aus medizinischer wie aus wirtschaftlicher Perspektive. Anzumerken ist auch, dass die Kosten für Zahnbehandlungen eine schwache Zunahme aufweisen, was zeigt, dass in diesem direkt durch die Haushalte finanzierten Bereich eher ein Marktgleichgewicht herrscht.

Die berufliche Vorsorge wird tiefgreifend umgestaltet

Im Bereich der beruflichen Vorsorge greift der Staat auch stark ein, was gleichfalls zu einer Einschränkung des verfügbaren Einkommens führt. Die berufliche Vorsorge kann sehr wohl ein Vorteil für die Schweizer Wirtschaft darstellen und das Wachstum durch die Akkumulation von Kapital positiv beeinflussen. Die Pensionskassen werden im Übrigen immer dynamischer und

effizienter. Dabei wirken mehrere Tendenzen in diese Richtung. Namentlich geht eine Konzentration der Pensionskassen vor sich, was deren Fixkosten auf ein grösseres und diversifizierteres Portfolio abwälzt. Zudem steigt der Anteil der in Aktien investierten Aktiva laufend. Langfristig kann man daraus höhere Renditen erhoffen, auch wenn die Anlagen in Aktien während einiger Jahre gegenüber den Anlagen in Obligationen keine gleich guten Renditen bieten (z.B. in den Jahren 2000-2001). Im internationalen Vergleich sind die Pensionskassen jedoch weiterhin wenig an Risikokapital beteiligt, während für Innovationen die Finanzierung weiterhin eine der wichtigsten Hürden ist.

Die Rendite von Aktiva der beruflichen Vorsorge bleibt ein zentrales Thema

Die um das eingegangene Risiko bereinigte Nettorendite bleibt jedoch das wichtigste Kriterium zur Beurteilung der Pensionskassen. Denn obwohl gewisse Kassen mehr Sozialleistungen bieten und deshalb als attraktiver erscheinen können, ist die globale Rendite zu Gunsten der Versicherten hauptsächlich durch die Nettorendite der Aktiva bedingt. Nach den statistischen Angaben, die das BFS bezüglich Pensionskassen für das Jahr 1998 veröffentlicht hat, ist die nicht risikobereinigte Nettorendite bei den öffentlichen Pensionskassen gegenüber den privaten Kassen schlechter, unter anderem weil die Anlagen der öffentlichen Kassen beim Arbeitgeber höher sind. Unter Berücksichtigung des Risikos eichnen sich jedoch auch verschiedene andere Formen von Pensionskassen nicht durch hohe Renditen aus. Im Hinblick auf eine Reform der beruflichen Vorsorge gilt es, Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Pensionskassen langfristig dazu anspornen, die Effizienzgrenze in Bezug auf Risiko und Rendite zu erreichen. Diese Frage ist für das Wachstum wichtig, denn ein dynamischer und effizienter Kapitaleinsatz ist eines der entscheidenden Kriterien für die wirtschaftliche Entwicklung, und die Pensionskassen verwalten einen guten Teil des vorhandenen Vermögens.

C. Das institutionelle Umfeld

Die öffentlichen Finanzen sind stark in der Verfassung verankert

Die Eidgenossenschaft hält die Grundlagen für ihr Handeln und die Bereitstellung der dafür notwendigen Mittel in der Verfassung fest. So stützen sich praktisch alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben auf einen eindeutig bestimmbar Artikel in der Verfassung.

Die verfassungsmässigen Grundlagen der Besteuerung

Bezüglich der reinen Steuern befinden sich die verfassungsmässigen Grundlagen in erster Linie in den Artikeln 128 bis 133. Die Mehrwertsteuer ist beispielsweise in Artikel 130 enthalten. Gewisse Steuersätze sind ebenfalls in der Verfassung festgehalten.

<i>Die Sozialversicherungen und die berufliche Vorsorge</i>	Die Sozialversicherungen finden ihre Grundlage in den Verfassungsartikeln 111 und 112 (AHV und IV), 114 (ALV), 115 (Fürsorge), 116 (Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung), 117 (Kranken- und Unfallversicherung) und 59 (Erwerbsausfall). Die zweite Säule ist in Artikel 113 vorgesehen.
<i>Finanzausgleich und Aufgabenteilung</i>	Der Finanzausgleich wird in Artikel 135 der Bundesverfassung beschrieben. Eine Reform des Finanzausgleichs, welche die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen neu regeln soll, ist zur Zeit in Diskussion. Diese Reform sollte die Wirksamkeit des Handelns der einzelnen staatlichen Ebenen und Einrichtungen erhöhen. Gemäss Artikel 3 der Bundesverfassung üben die Kantone alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind.
<i>Ausgaben müssen verfassungsmässig begründet sein</i>	Ausgaben, die nicht in den sozialen Bereich fliessen, finden normalerweise ihre Rechtfertigung in der Definition der Kompetenzen des Bundes, die unter Abschnitt 3, Kapitel 2 festgelegt sind. Insbesondere die Abschnitte 1 bis 6 der Bundesverfassung erwähnen die Beziehungen zum Ausland, Sicherheit, Bildung, Forschung, Kultur, Umwelt, Raumplanung, öffentliche Werke und Verkehr, Energie und Kommunikation als öffentliche Aufgaben; Artikel 104 erwähnt die Landwirtschaft.
<i>Der internationale Kontext</i>	Der IWF und die OECD erarbeiten regelmässig Stellungnahmen zu den öffentlichen Finanzen der Schweiz. Doppelbesteuerungsabkommen versuchen, grenzüberschreitende Kapitalanlagen durch Regelung der steuerlichen Aspekte zu fördern.

D. Erläuterung der Situation in der Schweiz

i. Die öffentlichen Einnahmen

<i>Die Beurteilung des hohen Anteils an direkten Steuern bleibt kontrovers</i>	Da die Steuerbemessungsgrundlage stark auf den direkten Steuern aufbaut, stellt sich die Frage nach der Zweckmässigkeit dieses hohen Anteils an direkten Steuern. Nun werden die Unternehmen in der Schweiz niedriger als in zahlreichen anderen Ländern besteuert, so dass die direkten Steuern in erster Linie den Faktor Arbeit betreffen. Aufgrund der im Ausland gemachten Erfahrungen könnte man befürchten, dass damit Anreize zum Rückzug aus dem Arbeitsmarkt verbunden sind. Mehrere Faktoren wirken diesem Effekt in der Schweiz jedoch entgegen.
--	--

Der Föderalismus und die direkte Demokratie wirken sich in steuerlicher Hinsicht für die Schweizerinnen und Schweizer positiv aus

Die Einkommenssteuer wird vor allem durch die Kantone und Gemeinden erhoben, die unter einander in Konkurrenz stehen, und dies nicht nur in Bezug auf die Steuern, sondern auch bezüglich der öffentlichen Leistungen. Die Möglichkeit, „mit den Füßen abzustimmen“, setzt für die Vertreter in den lokalen Behörden Anreize, die finanziellen Mittel sinnvoll einzusetzen. Weiter besteht in einer direkten Demokratie für die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, eine Steuersenkung oder Mehrausgaben zu verlangen. So wird das Tätigwerden des Staates einer konstanten Prüfung unterzogen.

Der negative Anreiz der Steuern auf die Arbeitskräfte wird durch die guten Leistungen des Arbeitsmarktes in der Schweiz in Grenzen gehalten

Die Teilnahme am Arbeitsmarkt ist in der Schweiz sehr hoch und die Arbeitslosenquote relativ niedrig, während die räumliche Mobilität bescheiden bis schwach zu sein scheint. Insofern der Arbeitskräfteeinsatz in der Schweiz nicht wesentlich gesteigert werden kann, ist das Gesamtangebot auf dem Arbeitsmarkt notwendigerweise nicht sehr elastisch. Die direkten Steuern auf das Arbeitseinkommen scheinen keine sichtbaren Auswirkungen auf die Teilnahme am Arbeitsmarkt zu haben und ihr negativer Anreiz scheint begrenzt. Die positive Haltung der Schweizerinnen und Schweizer gegenüber der Arbeit ist sicherlich ein wesentlicher Bestandteil dieses Ergebnisses. Bezüglich bestimmter Gruppen, insbesondere der Frauen, scheint das Angebot auf dem Arbeitsmarkt jedoch elastischer zu sein.

Aus diesen beiden Gründen könnte die Steuerstruktur in der Schweiz die bestmögliche Lösung darstellen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die direkte Demokratie, der Steuerwettbewerb und die hohe Teilnahme der Schweizer am Arbeitsmarkt eine gute Kontrolle der Ausgaben und vielleicht eine für das Wachstum förderliche Steuerstruktur bewirken. Dies senkt die Steuerquote wie auch die Staatsquote.

Die Spitzensätze sind relativ hoch

Eine Studie der OECD hat gezeigt, dass die Spitzensteuersätze in der Schweiz im Gegensatz zu anderen Ländern eine regelmässige Steigerung hin zu hohen Steuertarifen aufweisen. Allein wegen der marginalen Steuersätze gibt es in der Schweiz somit keine Armutsfallen, aber es muss sichergestellt werden, dass die sozialen Transferzahlungen nicht zu einem solchen Effekt führen.

Die Spitzen- und Grenzsteuersätze schaffen jedoch starke negative Anreize, namentlich wenn sie über 50% liegen. Nimmt man zu den Steuern der Gemeinden, der Kantone und des Bundes noch die nicht rentenbildenden Sozialbeiträge und die einkommensabhängige Senkung von Sozialleistungen hinzu, so entstehen teilweise Steuersätze von mehr als 50%. Die Optimalität solcher Steuersätze für die öffentlichen Einnahmen ist zweifelhaft. Theoretisch könnten diese sogar zu verminderten Steuereinnahmen führen, wenn die negativen Anreize den

Nutzen des zusätzlichen Einkommens übertreffen. Bereits vor diesem Punkt setzen aus verringerten Abgaben möglicherweise positive Auswirkungen auf das Wachstum ein. Das Vorhaben des Bundesrats zur Reform der Familienbesteuerung, das zur Zeit im Parlament beraten wird, regelt nur das Problem der ungleichen Behandlung verschiedener Partnerschaftsformen. Das Vorhaben enthält jedoch Aspekte, welche die Teilnahme von verheirateten Frauen aus Haushalten, die der direkten Bundessteuer unterliegen, am Arbeitsmarkt fördern könnte. Dies hätte günstige Auswirkungen auf das Wachstum und würde die Auswirkungen der Reform auf die staatlichen Einnahmen lindern.

Grundsätzlich ist der Steuerwettbewerb unter den Kantonen günstig

Der Steuerwettbewerb unter den Kantonen führt dazu, dass die Kantone Steuern, deren Bemessungsgrundlage eine hohe Mobilität aufweist, vorsichtig ansetzen. Mehr als ein Kanton hat so schon seine Steuerstruktur an die Mobilität der Faktoren angepasst. Eine Folge dieser Anpassung ist das niedrige Niveau der Besteuerung für Unternehmen und für bestimmte Steuerzahler, die in Gemeinden mit niedrigerem Tarif Wohnsitz nehmen. Der Steuerwettbewerb schafft einen Druck in Richtung Dämpfung der Ausgaben, aber die Kantone können auch dadurch miteinander in Konkurrenz treten, dass sie ihre Standortattraktivität durch die Bereitstellung verschiedener Infrastrukturen fördern. Durch den Steuerwettbewerb innerhalb der Landesgrenzen scheint sich die Schweiz bereits gut an die gewachsene Mobilität der Faktoren angepasst zu haben.

Jedoch sollten Fälle von Missbrauch, die das Wachstum beeinträchtigen, unterbunden werden

Die Kantone sind jedoch in zunehmendem Masse seitens der Unternehmen mit Anfragen für Sonderbehandlung konfrontiert, teilweise verbunden mit einem Ultimatum. Die Frage stellt sich, ob die Kantone nicht besser auf Zugeständnisse verzichten und statt dessen die Steuersätze für alle Wirtschaftsakteure senken sollten. Verschärft stellt sich dieses Problem der steuerlichen Sonderbehandlung bei Unternehmen, die in strukturellen Schwierigkeiten stecken oder nur eine geringe Wertschöpfung aufweisen. In diesen Fällen sind Steuererleichterungen für den Strukturwandel und folglich für das trendmässige Wachstum schädlich.

Gewisse Steuern sind jedoch sehr gefährdet

Obwohl insgesamt stabil, bleibt ein Teil der Steuerbemessungsgrundlagen in der Schweiz der Mobilität der Faktoren ausgesetzt. Dabei geht es vor allem um die Stempelabgabe auf Börsengeschäfte. Die Entwicklung der Informationstechnologie führt dazu, dass Börsengeschäfte auf Finanzplätzen getätigt werden, welche die günstigsten Kosten aufweisen. Um das Abwandern von Börsengeschäften in das Ausland zu verhindern, wurde eine Anpassung der Stempelabgabe notwendig. Entsprechend hat das Parlament im Dezember 2000 auch eine Änderung der Stempelabgabe verabschiedet.

*und die
Schwarzarbeit
nimmt weiter zu*

Eine andere potentielle Schwäche ist die Entwicklung der Schwarzarbeit im Laufe der 90er Jahre, obwohl die Schweiz von diesem Phänomen weniger stark betroffen ist als andere Länder. Gemäss den vorhandenen Angaben hat die Erhöhung der Steuerlast dabei eine Rolle gespielt, aber die Zunahme der Regulierungen war oft ein zusätzlicher Anreiz für die Entwicklung von Schwarzarbeit (siehe Einfluss der Einfachheit der Steuern auf deren Aufkommen). Da der Einnahmefall eine Erhöhung der Steuersätze nach sich zieht, und auch zum Schutz der Unternehmen und Privatpersonen, welche die Gesetze einhalten, muss der Staat die Schwarzarbeit in den Bereichen wirksam bekämpfen, in denen sie grosse Verluste verursacht und Wettbewerbsverzerrungen bewirkt. Die Praxis gewisser Kantone, welche die Schwarzarbeit unter Beizug der paritätischen Kommissionen bekämpfen, hat signifikante Resultate gezeitigt. Damit dem Willen zur Lösung des Problems konkrete Schritte folgen, wird dem Parlament in nächster Zeit eine Vorlage gegen die Schwarzarbeit zur Verabschiedung unterbreitet werden.

*Das Schweizer
Steuersystem
fördert das Ein-
gehen von Risiko
weder bei den
Sparanlagen ...*

Die OECD hat eine eingehende Analyse des Schweizer Steuersystems erstellt (OECD 2000e) und es mit den besten Praktiken in ihren Mitgliedsländern verglichen. Bei diesem Vergleich traten einige Eigenarten der Schweiz hervor. Für Sparanlagen haben sich folgenden Fakten ergeben:

- Der Prozentsatz der Aktiva im Verhältnis zum Anteil des BIP, den die Pensionskassen und Versicherungsgesellschaften verwalten, erreicht in der Schweiz Rekordhöhen und die steuerlichen Anreize scheinen dabei eine Rolle zu spielen.
- Die Anlagepolitik der Pensionskassen und der Versicherungsgesellschaften ist im Vergleich zu anderen Ländern weniger risikofreudig.

Somit begünstigen steuerliche Anreize, nämlich die Förderung der Lebensversicherungen und der ungebundenen beruflichen Vorsorge, indirekt nicht risikobehaftete Anlagetätigkeiten. Es gilt hier, die negativen Auswirkungen einer solchen Anlagepolitik auf das Wachstum zu analysieren.

Um das Eingehen von Risiko in der Schweiz zu fördern, müsste sowohl bei den Sparanlagen, wie auf Seite der Investitionen gehandelt werden. Bei den Sparanlagen empfiehlt die OECD die Streichung von vorteilhaften Steuerabzügen für Lebensversicherungen, die Abschaffung der Vermögenssteuer und eine Reform der Besteuerung des Eigenmietwerts bis hin zu einem Systemwechsel. Zur Zeit wird nur der letztgenannte Vorschlag im Parlament diskutiert. Das derzeitige System fördert im Moment noch den Kauf einer Eigentumswohnung und den Steuerabzug von Hypothekarzinsen, was ebenfalls eine wenig risikobehaftete

Form von Investition darstellt.

... noch bei den Investitionen

Bezüglich der Investitionen hält die OECD folgendes fest:

- Es bestehen grobe Verzerrungen in der Besteuerung der Investitionen je nach Finanzierungsquelle und Rechtsform der Unternehmen (Ausgabe von Aktien, Selbstfinanzierung, Obligationen, Darlehen, verschiedene Gesellschaftsformen)
- Die Verzerrungen sind generell für das Eingehen von Risiko schädlich, sie sind dies aber insbesondere bei der Ausgabe von Aktien, die eine zentrale Finanzierungsquelle für Start-ups darstellen.

Diese Verzerrungen bei der Besteuerung von Kapital behindern die freie Allokation des Kapitals zwischen den verschiedenen Sektoren und stellen insbesondere für Jungunternehmen in Risikobereichen einen Nachteil dar, denn diese benötigen eine höhere Finanzierung durch die Ausgabe von Aktien. Die Schweizer Wachstumspolitik kann diese Aspekte der Besteuerung nicht ausser Acht lassen.

Förderung einer gerechteren Besteuerung der verschiedenen Formen von Kapital

Zur Zeit sind in einer Arbeitsgruppe der ESTV Vorschläge zur Reform der Besteuerung der Unternehmen in Ausarbeitung, die eine Angleichung der Besteuerung der verschiedenen Formen von Kapital herbeiführen sollen. Die Arbeiten sollen auch eine Antwort auf die gesteigerte Mobilität gewisser Steuerbemessungsgrundlagen bringen. Ungeachtet der in den verschiedenen OECD-Ländern vorhandenen Systeme läuft die generelle Entwicklung in Richtung einer niedrigeren und gleichmässigeren Besteuerung des Kapitals (beinahe gleiche Besteuerung der verschiedenen Finanzierungsquellen in Australien, duale Besteuerung, d.h. tieferer Satz für Kapitaleinkommen in den skandinavischen Ländern, laufendes Vorhaben in Mexiko zwecks Abschaffung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung usw.). Um ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit zu wahren, muss die Schweiz nicht nur attraktive Steuersätze, sondern auch ein Steuerrecht besitzen, das Investitionen und das Eingehen von Risiko fördert.

ii. Die öffentlichen Ausgaben

Gewisse Faktoren begünstigen ein tiefes Niveau der öffentlichen Ausgaben in der Schweiz

Verschiedene Eigenheiten nützen der Schweiz: Aufgrund der Milizarmee sind die direkten Verteidigungsausgaben in der Schweiz niedriger als in anderen Ländern (1.4% des BIP im Jahr 1997, d.h. die drittniedrigsten Militärausgaben unter 14 Ländern). Durch eine vorsichtige Verwaltung der öffentlichen Finanzen

weist die Schweiz eine Verschuldung auf, die unter dem Durchschnitt der anderen Länder liegt, obwohl diesbezüglich in den 90er Jahren deutliche Verschlechterungen eingetreten sind. Da der Schuldzins ebenfalls niedriger ist, lastet der Schuldendienst weniger auf den öffentlichen Haushalten. Der Bund hat sich nie verpflichtet, einen industriellen Sektor, der sich im Niedergang befindet, mit grossen Beträgen oder über längere Zeit zu subventionieren. Die Subventionen - einschliesslich der Hilfen an die Landwirtschaft – machen angeblich nur 2.2% des BIP aus. Die Landwirtschaft ist der einzige Wirtschaftssektor, der eine starke staatliche Unterstützung erhält. Schliesslich werden die Sozialversicherungen und die Fürsorge aufgrund des guten Bildungsstandes, des hohen durchschnittlichen Lebensstandards und der guten Funktionsweise des Arbeitsmarktes im Vergleich zum Ausland weniger in Anspruch genommen.

Die Gründe für die Erhöhung der Staatsausgaben sind lokalisierbar

Im Lauf der 90er Jahre hat sich die Staatsquote aufgrund spezifischer Budgetposten erhöht. Dabei handelt es sich um die Arbeitslosenversicherung und die Invalidenversicherung, die anderen Sozialwerke (einschliesslich der Fürsorge und der Flüchtlingshilfe), die Krankenversicherung und die Landwirtschaft sowie den Schuldendienst. All diese Bereiche fallen unter die Rubrik Transferzahlungen und Subventionen. Die Staatsquote hat sich somit nicht nur erhöht, sondern die Erhöhung ist auch in Bereichen eingetreten, deren positive Auswirkungen auf das Wachstum höchst fraglich sind.

iii. Die halbstaatlichen Sozialversicherungen

Eine dynamische berufliche Vorsorge kann für die Schweiz ein wichtiger komparativer Vorteil werden

Das Steuerrecht ist nicht der einzige Bereich, der zur Förderung des Eingehens von Risiko eingesetzt werden kann. Auch die berufliche Vorsorge muss unter Berücksichtigung der Risiken höhere Renditen suchen. Um die Effizienz der Anlagen der beruflichen Vorsorge in der Schweiz (d.h. Portfolios, die langfristig nahe dem Grenzwert von Risiko und Rendite liegen) zu fördern, müssen entweder die Arbeitgeber oder aber die Arbeitnehmer ermutigt werden, die am besten geführten Pensionskassen zu wählen. Die freie Wahl der Pensionskasse durch die Versicherten oder Arbeitgeberbeiträge, die abhängig sind von der risikobereinigten Rendite, werden im Rahmen einer Arbeitsgruppe unter der Leitung des BSV diskutiert. Diese Überlegungen könnten zu Vorschlägen wie Privatisierung der öffentlichen Pensionskassen, Abschaffung gewisser Rechtsformen für Pensionskassen und eine Aufwertung von Risikokapital in den Portfolios der Pensionskassen führen. Welche Lösungen auch immer gewählt werden, eine höhere Transparenz und ein stärkerer Wettbewerb sind der Dynamik der Pensionskassen und der Verstärkung ihrer Kommunikation mit den Versicherten

förderlich.

Das Schweizer System der Kopfprämie bei der Krankenversicherung bietet gute Rahmenbedingungen

Die Schweiz hat für die Beiträge der Haushalte an die Krankenversicherung die Kopfprämie gewählt und ist diesbezüglich ein Sonderfall. Dieses System hat den Vorteil, dass es die anderen Entschiede der Haushalte, insbesondere das Sparen und das Verhalten auf dem lokalen Arbeitsmarkt, nicht beeinflusst. Die regressive Verteilungswirkung, die damit geschaffen wird, kann wirksam durch die Prämienverbilligung für Haushalte, die einen entsprechenden Bedarf nachweisen, kompensiert werden. Die Folgen der Kostenexplosion im Gesundheitswesen schlagen sich somit nicht in den öffentlichen Ausgaben nieder, noch gehen von den privaten Beiträgen falsche Anreizwirkungen aus. Wegen der Folgen für verfügbare Einkommen und der Auswirkung auf das in anderen Wirtschaftssektoren noch mögliche Wachstum bleibt die Kostenexplosion jedoch besorgniserregend.

Der Gesundheitsmarkt weist zahlreiche Fehlfunktionen auf

Bezüglich der Nachfrage nach Leistungen aus dem Gesundheitswesen ist eine fehlende Verantwortung seitens der Patienten für die Prävention von Krankheiten (Rauchen, Alkoholmissbrauch, Fettleibigkeit, sexuell übertragbare Krankheiten usw. statt Pflege der Fitness) und in Sachen Beteiligung an den Kosten festzustellen. Das heutige System erlaubt es den Ärzten, einen grossen Teil des letztlich konsumierten Angebots selber zu bestimmen. Grosse Spitäler gehören dem Staat und verfügen oft über ein lokales Monopol. Schliesslich sind die Krankenkassen einem relativ schwachen Wettbewerb ausgesetzt, da es wegen der Zusatzversicherungen eher schwierig ist, die Krankenkasse zu wechseln. Meist geht es den Krankenkassen eher darum, die guten Risiken ausfindig zu machen, als die Kosten im Gesundheitswesen zu senken. Da sie in der Schweiz nicht frei Verträge abschliessen können, haben die Krankenkassen auch nur einen beschränkten Einfluss auf die Kontrolle der Kosten.

Sind die Anreize nicht sinnvoll gestaltet, so können Gesundheit und Wachstum in Konflikt treten

Es wurde oft argumentiert, das Wachstum des Gesundheitswesens spiegle das Wachstum des BIP und den Willen der Haushalte, in diesem Bereich mehr Geld auszugeben. Generell fördert das Wachstum eines Sektors gleichzeitig alle anderen Sektoren und dies war in der Vergangenheit sicherlich der Fall. Diese Aussage ist aber nur stichhaltig, wenn das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen und zwischen Leistung und Entgelt die Zahlungsbereitschaft der Wirtschaftsakteure widerspiegelt. Dies ist aber im Bereich der Gesundheit nicht nachzuweisen. Aufgrund der Anreize, welche die Wirtschaftsakteure in diesem Bereich in ihrem Verhalten beeinflussen, hat die Gesellschaft insgesamt das erwünschte Optimum zwischen ihrer Zahlungsbereitschaft und der erhofften Steigerung ihres Gesundheitszustandes möglicherweise bereits überschritten.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und dem privaten Sektor ist notwendig zur Realisierung der Ziele, die dem Gesundheitswesen gesetzt wurden

Befriedigende Lösungen, um die Ziele, welche die Gesellschaft ihrem Gesundheitswesen setzt, zu erreichen, sind nur in Zusammenarbeit zwischen dem Staat und dem privaten Sektor zu finden. Staatliche Systeme wie bspw. in England sind sichtbar an ihre Grenzen gestossen, wie die Wartelisten für lebenswichtige Operationen zeigen. Der Zugang der Haushalte zu Gesundheitsleistungen ist hier mengenmässig rationiert und die Kosten (Schmerzen, beeinträchtigte Arbeitsfähigkeit, allenfalls Todesfälle usw.) werden mit einer solchen Politik ausser Acht gelassen. In liberalen Systemen (Singapur, USA) explodieren die Gesundheitsausgaben weiterhin aufgrund einer unkontrollierten Nachfrage seitens der Haushalte, die paradoxerweise gemäss Angaben der OECD zu den unzufriedensten gehören. Folglich sollte der Staat, wenn er das Fehlfunktionieren des Gesundheitsmarktes korrigieren und damit das Wohlbefinden der Bürger erhöhen will, Reformen in Angriff nehmen, die bessere Marktmechanismen und gleichzeitig eine neu definierte Intervention des Staates beinhalten. Diese etwas widersprüchliche Botschaft ist manchmal schwierig zu vermitteln, vor dem Hintergrund der Komplexität der Gesundheitsökonomie jedoch gerechtfertigt.

Eine Reform des Gesundheitssektors ist dringend und wichtig

Es liegen zahlreiche Vorschläge zur Reform des Gesundheitswesens vor. Eine Auswahl wird hier ohne Wertung wiedergegeben. Zunächst kann eine Volksabstimmung, die kürzlich stattgefunden hat, dahingehend interpretiert werden, dass die Schweizer Bürger die Verantwortung der Patienten nicht stärker betonen wollen; sie empfinden die Mühsal, sich behandeln lassen zu müssen (Verlust an Wohlbefinden und Zeit) als genügend hoch. Gleichwohl wurde jedoch ein individuelle Gesundheitskarte vorgeschlagen, um einem allfälligen Missbrauch vorbeugen zu können, oder auch die Erhöhung der Minimalfranchise auf Fr. 400.-. Für die Anbieter auf dem Gesundheitsmarkt wird die Abschaffung des Kontrahierungszwangs sowie die Einführung einer Zweitmeinung durch den Vertrauensarzt der Versicherung erwogen. Für Spitäler ist eine bessere Planung, der Übergang zu einer monistischen Finanzierung und die Einführung eines Benchmarking für die Erbringung der einzelnen Leistungen in Diskussion. Im Bereich der Krankenkassen werden eine höhere Transparenz, die Harmonisierung der Reserven, die Einführung einer Rückversicherung für hohe Risiken, die Abschaffung des maximalen Rabatts von 20% für HMO sowie Massnahmen zur Förderung des Wettbewerbs zwischen den Kassen erwähnt. Die Versicherung nach dem Hausarztmodell scheint von Rechts und Links Zustimmung zu erhalten. Schliesslich werden auch eine Neudefinition des Grundleistungskatalogs und die Preisfestlegung für Medikamente diskutiert. Klar ist, dass die Priorität bei der

Kostendämpfung im Gesundheitswesen eine tiefgreifende Reform der Finanzierung der Spitäler ist.

Die Effizienz der Spitäler ist sehr unterschiedlich

Für die Altersheime hat Filippini (2001) in einer Studie gezeigt, dass die Pflegetage in den Altersheimen je nach Kanton sehr stark variieren. Im Spitalbereich gibt die Studie von Steinmann und Zweifel (2000) über die Effizienz der Schweizer Spitäler erste Hinweise darauf, dass diese auf die eingeführten wirtschaftlichen Anreize reagieren. Diese beiden Studien zeigen, dass für die Verbesserung der Leistungen durchaus ein Spielraum besteht.

Im Kampf gegen die Kostenexplosion sind gewisse Erfolge zu verzeichnen

Bezüglich Bereitstellung von Gesundheitsleistungen zu einem annehmbaren Preis sind einige Erfolge zu verzeichnen. Gewisse neue Versicherungsmodelle, bspw. das HMO-System, haben die Kosten in den USA vorübergehend gedämpft. Der relative Erfolg des HMO-Modells gründet auf einer sehr präzisen Informationsbasis über die medizinischen Fälle und auf der Pauschalfinanzierung der Leistungserbringer. Der Ruf nach mehr Verwaltungskontrolle ist nicht die einzige Option. Gewisse von Ärzten eingerichtete Krankenkassen haben mit der Schaffung von Netzwerken ebenfalls signifikante Resultate bei der Senkung der Gesundheitskosten erreichen können. Solche Modelle verdienen es, mehr Freiraum zu ihrer Erprobung zu erhalten, doch gilt es zu verhindern, dass damit eine Zwei-Klassen-Medizin entsteht.

E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern

Ein niedrigerer Entwicklungsstand kann zu einer tiefen Steuerquote beitragen

Unter den Ländern mit einer Steuerquote, die dauerhaft tiefer liegt als in der Schweiz, sind Spanien, Portugal und Irland zu nennen. Ihr Entwicklungsniveau scheint ihnen zu helfen, dieses Resultat zu erzielen. Erstens befinden sich diese Länder in einem Aufholprozess. Eine höhere Wachstumsrate fördert eine tiefe Staatsquote, indem die Ausgaben besser kontrolliert werden können, insbesondere weil die Erwartungen der Bevölkerung gegenüber dem Staat noch tief sind. Zweitens sind die meisten staatlichen Dienstleistungen arbeitsintensiv und daher sehr empfindlich gegenüber dem Lohnniveau. Hohe Löhne wie in der Schweiz treiben die Staatsquote in die Höhe, was in den Ländern, die noch in einem Aufholprozess stehen, nicht der Fall ist.

Die Unterschiede zwischen den Ländern erklären sich vor allem durch eine unterschiedliche Breite der Staatstätigkeiten

Die Steuerquote hängt eng mit der Staatsquote zusammen, denn die meisten Länder der OECD verfügen nun über gesunde öffentliche Finanzen. Die grossen Unterschiede bei der Steuerquote können nicht nur als der Ausdruck von Unterschieden bezüglich der Effizienz des Staates betrachtet werden. Die Unterschiede wären kleiner, wenn alle Staaten die selben staatlichen Aufgaben erfüllen würden. Namentlich in den

Bereichen universitäre Bildung, Gesundheitswesen, Subventionen, Schuldenzahlungen und Sozialversicherungen im weiteren Sinne kann der Staatsbeitrag beträchtlich variieren.

Fallstudie USA

Die USA haben einen durchschnittlich höheren Lebensstandard als die Schweiz. Die Steuerquote und die Staatsquote sind in diesem Land jedoch bemerkenswert tief. Einer der wichtigsten Gründe dafür ist, dass der amerikanische Staat sich in Bereichen wie Entwicklungshilfe, spitalexterne Betreuung, öffentliche Gesundheit, Krankenversicherung (ausser Sozialversicherungen wie Medicare und Medicaid), höhere Bildung (teilweise privat), berufliche Ausbildung, Kultur und Freizeit, öffentlicher Verkehr, Subventionen an die Landwirtschaft und an andere Industrien bis zu Umwelt wenig engagiert. Hingegen sind die Ausgaben für Polizei und Justiz sowie für die Landesverteidigung höher. Der amerikanische Staat konzentriert seine Aktivitäten also mehr auf die Versorgung mit reinen öffentlichen Gütern und weniger auf ein breites Angebot an die Leistungen im direkten Interesse des einzelnen Haushalts. Aufgrund dieser Ausrichtung der öffentlichen Ausgaben gelingt es dem amerikanischen Staat, seine Ausgabenbedürfnisse zu decken, die im Verhältnis zum Einkommen der Einwohner weniger hoch sind als in der Schweiz.

Unter dem Gesichtspunkt des Wachstums ist auch interessant, dass sich die öffentlichen Finanzen der USA in den 90er Jahren höchst erfreulich entwickelt haben. Auf der Einnahmenseite hat sich namentlich das Aufkommen bei den direkten Steuern der natürlichen Personen verbessert. Obwohl die Ursache dieser Entwicklung nicht genau bekannt ist, kann man annehmen, dass die günstige wirtschaftliche Entwicklung und die tiefen Steuersätze dazu beigetragen haben. Auf der Ausgabenseite hat das Ende des Kalten Krieges die Militärausgaben gesenkt, aber auch die Kontrolle der anderen, nicht festgeschriebenen Ausgaben hat, in geringerer Masse, zu diesem Resultat beigetragen. Die Ausgaben für Bildung haben hingegen zugenommen. Die Kontrolle der Inflation und die Perspektive einer Rückzahlung der Schulden des amerikanischen Staates haben die Zinsen für die Staatsschulden gesenkt. Schliesslich haben die wirtschaftliche Entwicklung und auch die durchgeführten grundlegenden Reformen die Ausgaben für die soziale Sicherheit vermindern können.

Fallstudie Niederlande

Die Niederlande stellen ein Beispiel der Senkung der Steuerquote mit Garantie einer weitgehenden sozialen Sicherheit dar. Die verfolgte Strategie ist grundsätzlich dieselbe wie in den USA (Kontrolle der Ausgaben und Senkung der Steuern mit gleichzeitiger Wirtschaftspolitik zur breiten Förderung des Wachstums). Ein signifikanter Unterschied zu den USA ist die Senkung der Ausgaben für Bildung.

F. Empfehlungen der OECD

Die OECD empfiehlt, die Belastung durch den Staat in Grenzen zu halten

Die OECD vertritt die Meinung, dass die Belastung der Wirtschaft durch den Staat nicht zu hoch sein soll. Die Kontrolle der Staatsquote ist für ein gutes Wachstum notwendig, denn der Wettbewerb gibt die stärksten innovativen Impulse. Umgekehrt führt die Finanzierung von Leistungen durch Steuern auch zu zusätzlichen Kosten im Vergleich zur direkten Finanzierung durch den Bezüger. Hingegen ist es für die Wirtschaft wichtig, dass der Staat ihr gute Rahmenbedingungen und Infrastrukturen zur Verfügung stellt.

Die OECD spornt die Staaten an, ihre Steuerstruktur zu optimieren

Die OECD hat die Steuerpolitik all ihrer Mitglieder analysiert. Generell empfiehlt sie ihren Mitgliedern, eine Reihe von Einzelheiten ihres Steuerrechts anzupassen. Zu vermeiden sind insbesondere: Steuern, welche die Anreize zur Akkumulation von Humankapital oder Sachkapital stark mindern, Steuern mit starken negativen Anreizen wie hohen Grenzsteuersätzen, Steuern, die zu sehr unter der steigenden Mobilität der Faktoren leiden und Steuern, die zu grosse Verzerrungen verursachen, namentlich im Konsum. Gebühren, Grundsteuern und Ökosteuern haben hingegen keine solchen Nachteile.

Die OECD unterstreicht den positiven Beitrag gewisser Ausgaben

Die OECD weist nach, dass Ausgaben im Bereich der Infrastrukturen, insbesondere in Verkehr und Telekommunikation sowie in Bildung, ein Wachstumsfaktor sein können. Die Förderung von Forschung und Entwicklung wird ebenfalls positiv beurteilt. Zudem tragen die Pflege der Glaubwürdigkeit der öffentlichen Institutionen und die Einhaltung der Gesetze in bedeutendem Masse zum Wachstum bei. Die Mitgliedstaaten sind daher aufgerufen, eine entsprechende Wirtschaftspolitik zu betreiben.

Die OECD warnt vor der staatlichen Finanzierung der Frühpensionierung

Die Schweiz hat auch Empfehlungen bezüglich der Sozialversicherungen im Bereich der Altersvorsorge erhalten. Für die AHV gilt es, Frühpensionierungen nicht zu fördern, denn dies würde die öffentlichen Finanzen schwächen und das Arbeitsangebot mindern. Wenn nötig, soll nach Auffassung der OECD die Erhöhung des Rentenalters für alle ins Auge gefasst werden.

Die OECD identifiziert bei Sparen und Investieren gewisse ungünstige Anreize

Die Empfehlungen, die spezifisch das Schweizer Steuerrecht betreffen, laufen darauf hinaus, Spareinlagen und Investitionen ohne Risiko nicht mehr steuerlich zu fördern.

G. Stossrichtungen für eine Wachstumspolitik

- Die Stabilisierung der Staatsquote ist eine grosse Herausforderung* Schon nur die Kontrolle der Staatsquote stellt für die Schweiz eine grosse Herausforderung dar, denn die Dynamik der öffentlichen Ausgaben ist strukturell höher als jene der restlichen Wirtschaft und die Perspektiven sind aufgrund der Alterung der Bevölkerung nicht sehr günstig. Das Beispiel der Niederlande zeigt, dass die Reduktion der Staatsquote durch die Förderung der wirtschaftlichen Dynamik und die Kontrolle der Ausgaben möglich ist.
- Kostendämpfung im Gesundheitswesen* Im Interesse der privaten Haushalte gilt es, über die Steuern hinaus das Ansteigen der Prämien für die Krankenkassen zu kontrollieren. Dazu bestehen verschiedene Vorschläge, die allerdings umgesetzt werden müssten.
- Reform des Steuerrechts zur Förderung des Wachstums* Eine Reform der Steuerstruktur in einem dem Wachstum förderlichen Sinn sollte in Betracht gezogen werden. Dazu sind mehrere Vorhaben in Erarbeitung, insbesondere die zweite Reform der Unternehmensbesteuerung.

Kapitel 5: Internationale Öffnung

A. Einführung

Die positiven Auswirkungen des Freihandels sind seit langem bekannt

Dank der zu Beginn des 19. Jahrhunderts von David Ricardo entwickelten Theorie der komparativen Vorteile ist seit langer Zeit bekannt, dass der Freihandel den Wohlstand aller an ihm beteiligten Länder steigert. Ganz besonders kommt er den kleinen Ländern zu Gute, die sein Potential auch seit langem zu nutzen wissen: so ist die Schweiz schon seit ihrer Gründung rund um den Gotthard ein Handelsland.

Bis heute hat die wissenschaftliche Entwicklung sowohl im empirischen als auch im theoretischen Bereich die positiven Auswirkungen des Freihandels in nahezu allen Fällen bestätigt. Im Gegensatz dazu zog die Phase der Rückkehr zum nationalen Protektionismus in den 30er Jahren äusserst negative Folgen nach sich. Seither hat der internationale Handel jedoch mit dem GATT und später mit der WTO sowie mit der Schaffung regionaler Wirtschaftsintegrationszonen einen nie vorher gekannten Umfang angenommen.

Protektionistische Strategien haben keine guten Ergebnisse gebracht

Theoretisch sind Situationen denkbar, in denen es für ein Land vorteilhaft sein könnte, aus strategischen Gründen den internationalen Wettbewerb zeitweilig zu beschränken. Es handelt sich dabei jedoch um sehr spezifische Fälle, denen aussergewöhnliche Umstände zugrunde liegen müssen. In der Praxis scheinen Länder, die der Versuchung einer solchen Strategie erlagen, keine dauerhaften Vorteile daraus gezogen zu haben. Einer der Hauptmängel dieses Konzepts besteht darin, dass die betroffenen Industriezweige ständig nach einer weiteren Verstärkung der Schutzmassnahmen verlangen, ein Verhalten, das in den theoretischen Modellen nicht vorgesehen ist.

Diese Situation steht in einem starken Kontrast zu jener von Ländern, die sich für den Freihandel entschieden haben, und zwar manchmal, wie beispielsweise Hongkong, sogar auf unilateraler Basis. Die entstehenden Industrien dieser Länder kamen in den Genuss einer weitgehenden Importliberalisierung, mussten sich dafür aber exportseitig auf den internationalen Märkten durchsetzen. Im Allgemeinen können die Exportindustrien nicht nur ein stärkeres Wachstum verzeichnen, sondern sie bieten nicht selten auch bessere Arbeitsbedingungen als die anderen, inlandorientierten Industrien. Die Auswirkungen auf das Wachstum sind daher als sehr direkt zu bezeichnen.

Die empirischen Grundlagen sprechen deutlich für eine internationale Öffnung

Die empirische Wirtschaftsforschung hat die Zusammenhänge zwischen Wachstum und internationaler Öffnung zu schätzen versucht. Obwohl die Ergebnisse in ihrer Grössenordnung unterschiedlich sind, weisen sie darauf hin, dass eine stärkere Öffnung das Wachstum langfristig stimuliert. Das gleiche Resultat in Bezug auf das Wachstum wird nicht nur mit Wachstumsregressionen, sondern auch auf sektorieller Ebene und mit anderen Methoden erzielt.

Internationale Öffnung bringt Produktivitätssteigerungen

Dank einer internationalen Öffnung lässt sich nicht nur aus komparativen Vorteilen Nutzen ziehen. Sie erlaubt auch die Ausnutzung von Grössenvorteilen, sie schränkt das Risiko von Monopolbildungen auf den lokalen Märkten ein, trägt zur Verbreitung der fortgeschrittensten Technologien bei und unterstützt Investitionen in Forschung und Entwicklung. Aufgrund der Breite der Nachfrage ergibt sich auch eine grössere Angebotsvielfalt.

Die Vorteile des internationalen Handels sind nicht immer sofort spürbar. Umstrukturierungen, die auch schmerzhaft sein können, erweisen sich manchmal als unumgänglich. In den meisten Fällen erweisen sie sich jedoch als lohnend.

Die Unternehmen sind in ihrer Standortwahl heute freier

Heute wählen Unternehmen den Standort für ihre verschiedenen Tätigkeiten gemäss den Vorteilen, die ihnen die jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen bieten. Die Möglichkeit, ohne Beschränkung zu importieren sowie der Zugang zu einem grossen Binnenmarkt sind zu unerlässlichen Bedingungen geworden. Doch auch zahlreiche weitere Kriterien wie Steuern, Lebensbedingungen, Lohnstückkosten, Infrastruktur, Handlungsfreiheit und die Möglichkeit, leicht an die notwendigen Ressourcen zu gelangen, sowie besondere Risiken wie das Wechselkursrisiko spielen bei dieser Gesamtbeurteilung eine Rolle.

Aufgliederung der Produktionsprozesse und Verschwinden rein nationaler Industrien

Indem sie die geeignetsten Standorte zur Ausübung ihrer Tätigkeit wählen, fördern die Unternehmen den firmeninternen Güteraustausch, d.h. um den jeweils kostengünstigsten Produktionsstandort nutzen zu können, wird die Wertschöpfungskette in einzelne Produktionsschritte aufgebrochen. Firmeninterner Handel ist so zu einem wichtigen Element des internationalen Handels geworden. Entsprechend nimmt die Zahl der rein « nationalen » Industrien, d.h. jener, die ihre gesamte Produktion in ihrem Herkunftsland herstellen, ab.

Standortwettbewerb zwischen den Ländern

Eine Folge der industriellen Neuorganisation auf globaler Ebene ist, dass die verschiedenen Länder im Bemühen, internationale Unternehmen und ihre nicht ortsgebundenen Tätigkeiten anzuziehen, miteinander in Konkurrenz getreten sind. Beispielsweise senken viele Länder die Steuern für Unternehmen. Einige Unter-

nehmenstätigkeiten sind stärker als andere auf bestimmte Rahmenbedingungen angewiesen. So ist für die Wahl des Standorts von Forschungszentren nicht nur das Angebot an qualifizierten Fachkräften entscheidend, sondern auch die Lebensqualität und die Steuerbelastung. Für andere, stärker industriell ausgerichtete Tätigkeiten sind eher Faktoren wie kostengünstige Grundstücke, leicht zu erhaltende Baubewilligungen oder flexible Arbeitskräfte von Bedeutung. Dieser Wettbewerb zwischen den Ländern wirkt sich insofern positiv aus, als er die Regierungen dazu zwingt, effizienter zu handeln.

Die einzelnen Staaten behalten jedoch einen politischen Handlungsspielraum. Gerade Länder, die sich besonders stark geöffnet haben, verfügen über ein grosszügiges System der sozialen Sicherheit. Die These, dass eine internationale Öffnung den politischen Handlungsspielraum zur Verbesserung der sozialen Gerechtigkeit einschränke, ist daher zu relativieren.

*Widerstände
aufgrund sozialer
und ökologischer
Faktoren*

In der Öffentlichkeit besteht die Befürchtung, dass Länder gezwungen sein könnten, zu weitgehende Konzessionen anzubieten, um bestimmte Wirtschaftsaktivitäten anzuziehen. Dabei werden häufig der soziale Bereich, besonders was die weniger gut bezahlten Arbeitskräfte anbelangt, sowie die Umwelt als gefährdet genannt. Aus den – insbesondere in den Entwicklungsländern – gemachten Erfahrungen geht jedoch hervor, dass das auf die internationale Öffnung des Landes zurück-gehende Wirtschaftswachstum in den meisten Fällen zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen führt, einschliesslich jener für die wirtschaftlich schwächsten Haushalte; es stellt sich auch eine Änderung der Haltung in Bezug auf die ökologischen Folgen der Entwicklung ein. In den entwickelten Ländern machen die bessere berufliche Qualifikation der Arbeitnehmer, eine stärkere Beteiligung aller Haushalte am Ertrag des Kapitals und niedrigere Konsumgüterpreise, die auf den internationalen Austausch zurückzuführen sind, eine durch die verstärkte Öffnung des Landes geförderte Tendenz zur Angleichung der Preise der Produktionsfaktoren wett.

Die internationale Öffnung bringt allerdings auch eine raschere Ausbreitung gewisser Risikofaktoren wie Epidemien oder Computerviren mit sich. Daher darf sie nicht auf Kosten der öffentlichen Sicherheit gehen.

Aussenhandel und Wachstum

Aus Wachstumsregression lässt sich im allgemeinen auf einen positiven Zusammenhang zwischen internationaler Öffnung und Wachstum schliessen. Allerdings treten Schätzprobleme wegen der wechselseitigen Beeinflussung von internationalem Handel, Wachstumsrate und Entwicklungsstand auf. Zudem spielen geografische Faktoren und die Grösse des Landes eine sehr wichtige Rolle. Edwards (1998) versucht, diese Probleme zu umgehen, indem er handelspolitische Indikatoren beizieht. Frankel & Romer (1999) gebrauchen geografische Variablen als Instrumente.

Obwohl diese Einschränkungen bestehen, wurde nachgewiesen (Sachs & Warner 1995), dass eine internationale Öffnung die Konvergenz der armen zu den reichen Ländern beschleunigt. Gerade für die am wenigsten fortgeschrittenen Länder würden sich aus einer Integration in den Welthandel die grössten Vorteile ergeben.

Untersuchungen auf Unternehmensebene bestätigen eine positive Relation zwischen einer Beteiligung am internationalen Handel und der Produktivität. Der Kausalzusammenhang macht jedoch eher den Export von der Produktivität abhängig (Roberts und Tybout 1997). In diesem Sinne wäre die internationale Öffnung als eine Rahmenbedingung zu sehen, welche die produktivsten Unternehmen begünstigt und dadurch das Wachstum fördert.

B. Die Stellung der Schweiz

Die Statistiken zur internationalen Öffnung schlagen sich in der Zahlungsbilanz nieder

Es gibt lange statistische Reihen über die Entwicklung des internationalen Austauschs. Dabei sind die statistischen Grundlagen im allgemeinen von guter Qualität und international vergleichbar. Aus der Zahlungsbilanz geht der Umfang der internationalen Öffnung und der damit zusammenhängenden Politiken hervor. Es handelt sich um folgende Bereiche:

- Import und Export von Gütern und Dienstleistungen einschliesslich von Agrarprodukten und Bauaufträgen,
- Import und Export von Produktionsfaktoren wie Arbeit, grenzüberschreitende Direktinvestitionen und Technologie,
- Bewegungen von Finanzkapital (Portfolioanlagen, Bankkredite, usw.) einschliesslich der Zahlungsströme der Zentralbanken.

Mit jedem dieser Bereiche sind Massnahmen verbunden, zu denen weitere Statistiken bestehen. Zu erwähnen sind:

- Tarifäre und nichttarifäre Handelsschranken, einschliesslich von Kontingenten und Massnahmen zur Diskriminierung ausländischer Unternehmen; im Gegensatz dazu die Exportförderung,
- Schranken hinsichtlich der Freizügigkeit der Produktions-

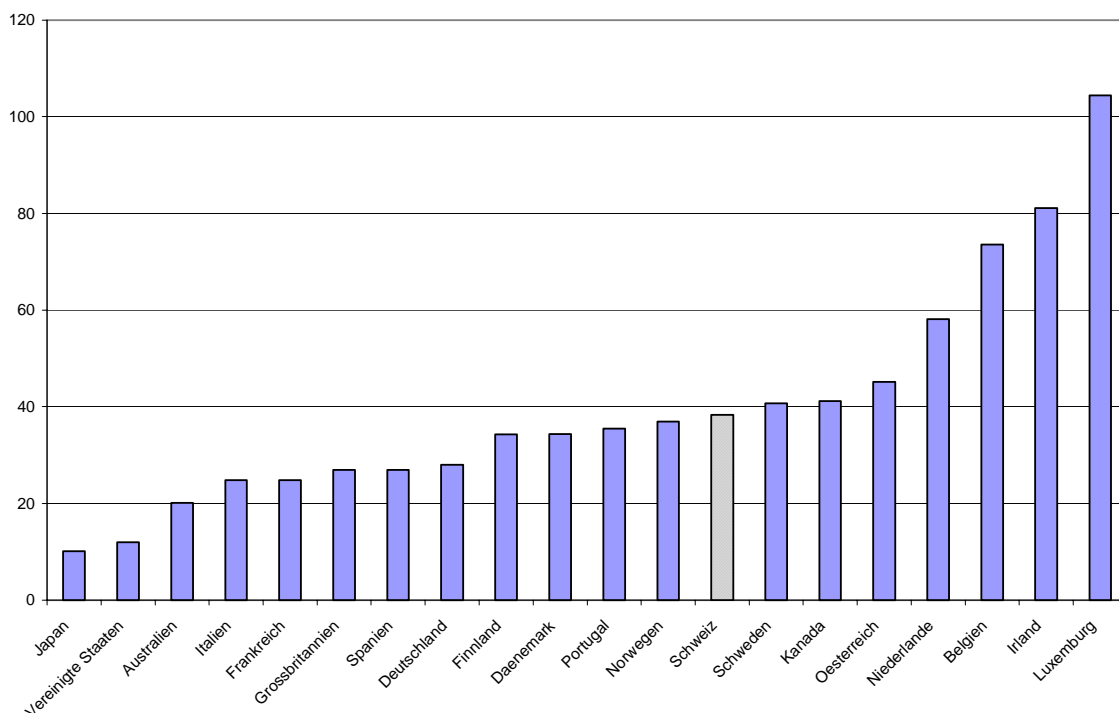
- faktoren, beispielsweise durch ausländerpolitische Massnahmen versus Schutz und Nichtdiskriminierung ausländischer Investoren, Schutz des geistigen Eigentums, usw.
- Wechselkurspolitik und politische Regelung der Kapitalbewegungen.

Die Schweiz ist sehr stark vom Aussenhandel abhängig

Die aufschlussreichste Statistik zum Aussenhandel ist das Verhältnis zwischen dem Mittel aus Exporten und Importen und der Wertschöpfung, d.h. dem BIP. Dieser Expositionsgrad gegenüber dem internationalen Handel ($(\text{Export} + \text{Import}) / 2 * \text{BIP}$) beträgt für die Schweiz nahezu 40%, wie aus der nachstehenden Grafik hervorgeht.

Aussenhandelsverflechtung

$((\text{Export} + \text{Import}) / 2 * \text{BIP})$



Quelle: OECD

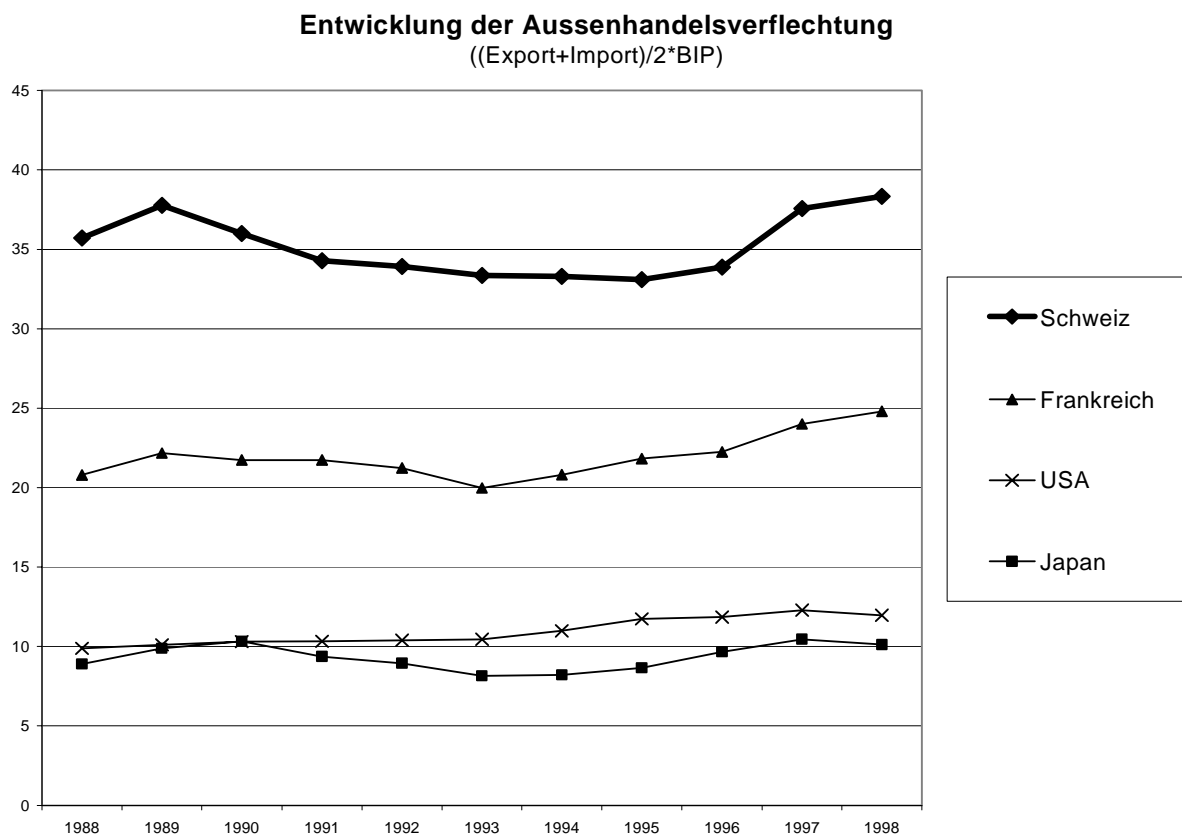
Im internationalen Vergleich ist die Aussenhandelsverflechtung der Schweiz grösser als die der anderen Länder. Werden der Schweiz nur Länder vergleichbarer Grösse gegenübergestellt, nimmt sie jedoch nur einen Platz im Mittelfeld ein. Diese Beurteilung ist allerdings möglicherweise zu negativ, da die Globalisierung im Falle der Schweiz weniger über den Export von Gütern und Dienstleistungen als über Direktinvestitionen und Faktoreinkommen zu verlaufen scheint. Dieser Vorbehalt ändert jedoch nichts an der Feststellung, dass sich die Intensität des Aussenhandels gemäss OECD positiv

auf das Wachstum der Schweiz auswirkt. Bekanntlich ist ein grosser Teil der Schweizer Volkswirtschaft vom Export und von der Wettbewerbsfähigkeit der Exportgüter abhängig.

Die Schweiz hat ihre Marktanteile nicht steigern können

Die Aussenhandelsverflechtung der Schweiz ist während der 90er Jahre stabil geblieben, wie aus der nachstehenden Grafik hervorgeht. Eine konjunkturelle Komponente spielte ebenfalls eine Rolle, da die Importe sehr stark von der inländischen Konjunktur abhängen.

In vielen Ländern ist allerdings seit einigen Jahrzehnten eine anhaltende Tendenz hin zu einer Zunahme der Aussenhandelsverflechtung zu beobachten. Dieser Indikator ist daher für einen der zentralen Aspekte der Globalisierung repräsentativ.

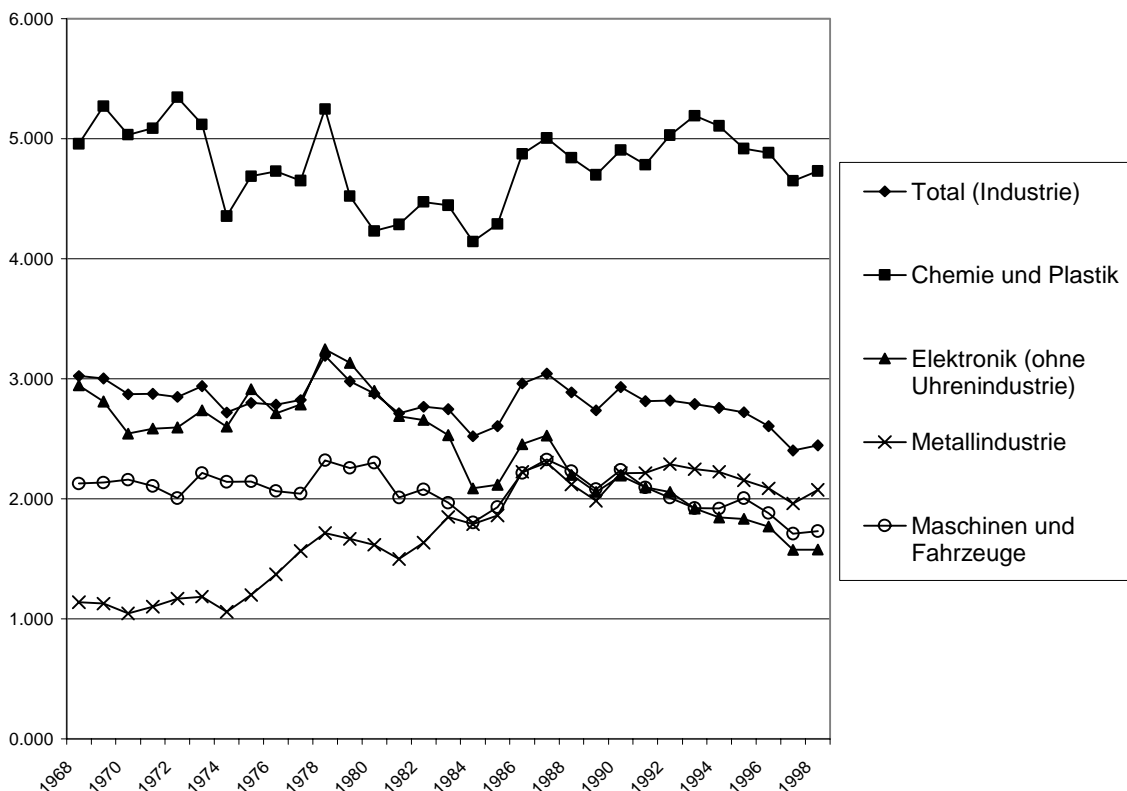


Quelle: OECD

Die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportprodukte auf den internationalen Märkten konnte bis vor kurzer Zeit erhalten bleiben, wie aus einer von der KOF durchgeführten CMS-Analyse (Constant Market Share Analysis) hervorgeht (KOF 2001a). Die CMSA hat es zudem erlaubt, zwei erstaunliche strukturelle

Entwicklungen aufzuzeigen: einerseits scheint sich die Schweiz in der Metallverarbeitung (die unter anderem Werkzeug, Autobestandteile und andere Spezialprodukte umfasst) einen komparativen Vorteil geschaffen zu haben, und andererseits scheint die schweizerische Elektronikindustrie einen beträchtlichen Teil ihrer relativen Wettbewerbsfähigkeit eingebüsst zu haben. So spezialisiert sich die Schweizer Exportwirtschaft offenbar im mittleren Technologiebereich, während sie die Elektronikprodukte, die ein starkes Wachstum verzeichnen konnten, vernachlässigt hat. Aus dieser Strukturentwicklung lässt sich möglicherweise erklären, warum die Schweiz ihre Anteile am Weltexportmarkt nicht steigern konnte, wie aus der untenstehenden Grafik hervorgeht, und ein starker Impuls des Aussenhandels auf das Wachstum des BIP daher ausgeblieben ist, der die Stagnation der 90er Jahre hätte verkürzen können.

Marktanteile der Schweizer Exporte
(in % der nominellen Exporte von 23 OECD-Ländern)



Quelle: KOF

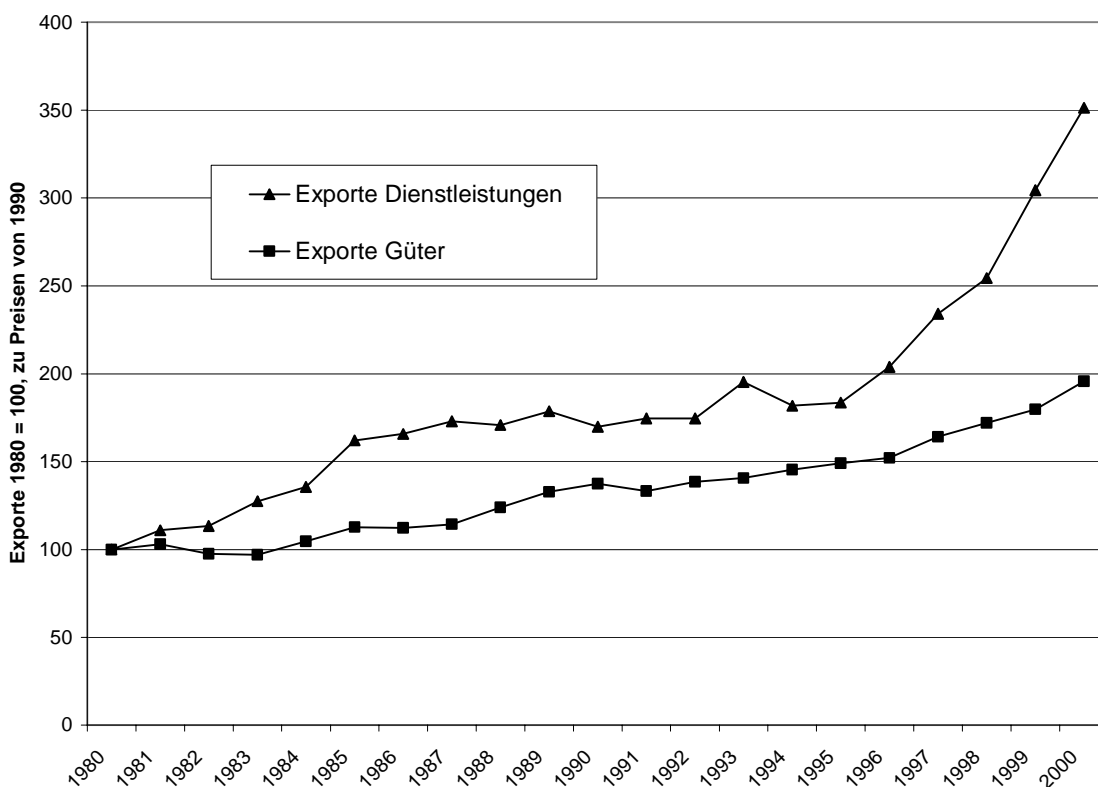
Der Handel mit Dienstleistungen wird immer wichtiger

Eine weitere Tendenz im Exportbereich betrifft die zunehmende Bedeutung von Dienstleistungen als Handelsgut. In vielen Ländern ist der Export von Dienstleistungen dynamischer als der Güterexport. So öffnen sich heute Sektoren, die traditionell auf den

heimischen Markt ausgerichtet waren, dem internationalen Wettbewerb. Traditionell offen sind in der Schweiz der Tourismus, der Transport und der Bankensektor. Die Versicherungen und die Telekommunikationsunternehmen nutzen heute die Chancen, die sich durch die internationale Öffnung ergeben. In Zukunft könnte die Tendenz zur Öffnung die Dienstleistungen für Unternehmen, den Gesundheitsbereich und das Bildungswesen erfassen. Zum Export von Gütern und Dienstleistungen sind zudem die Einkommen aus geistigem Eigentum zu zählen.

Als Folge beziehen die Länder nun diese neuen Bereiche in ihre internationalen Verhandlungen ein. So war beispielsweise die Frage der Kurzzeitaufenthalte zur Erbringung von mit dem Verkauf eines Gutes verbundenen Dienstleistungen Gegenstand der bilateralen Verhandlungen mit der EU.

Relative Dynamik der Schweizer Dienstleistungsexporte



Quellen: BFS und SNB

Zur Situation der schweizerischen Landwirtschaft Nicht nur im Dienstleistungssektor zeichnen sich neue Entwicklungen ab. Der Handel mit Agrargütern ist ebenfalls betroffen. Während die durchschnittlichen Zölle der Schweiz im Industriegüterbereich international zu den niedrigsten Zollhürden zählen,

erreichen jene für Agrargüter oft eine beträchtliche Höhe. Nach der Uruguay Runde im GATT lagen sie im Durchschnitt bei über 50%. Nur Norwegen wandte höhere durchschnittliche Tarife an. Diese Besonderheit des schweizerischen Aussenhandels schränkt nicht zuletzt die Exportmöglichkeiten für heimische Agrarprodukte ein.

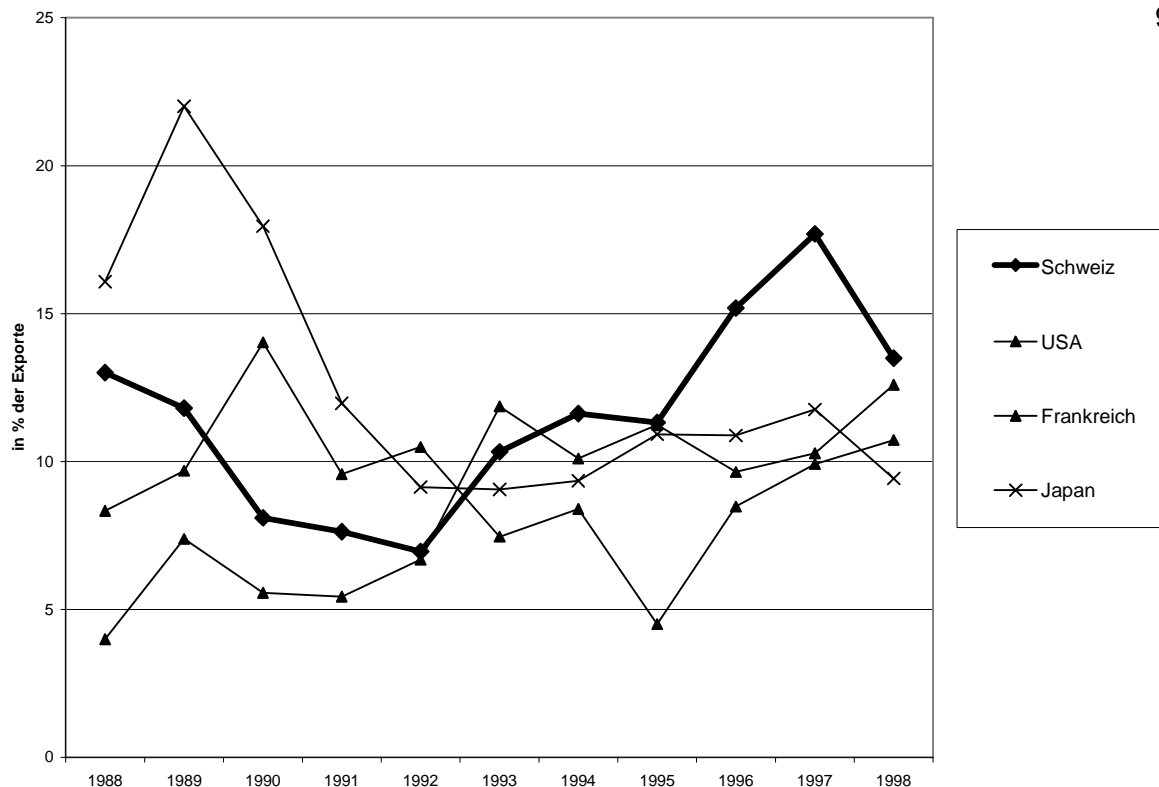
*Globalisierung
bedeutet auch
Direkt-
investitionen*

Mehr als durch ihre Auswirkungen auf den Export drückt sich die als « Globalisierung » bezeichnete Phase der internationalen Öffnung durch Direktinvestitionen im Ausland aus. Diese verzeichneten

während der zwei vergangenen Jahrzehnte einen noch stärkeren Zuwachs als die Exporte. Nur wenige Länder, darunter Japan, sind davon ausgenommen. Die Statistiken zu den ausländischen Direktinvestitionen zeigen die zunehmende Mobilität der Unternehmen bei deren Standortwahl. Die Schweizer Unternehmen haben sehr rasch erkannt, welches Potential Investitionen im Ausland in sich bergen. Heute verfügt die Schweiz in Prozent des BIP ausgedrückt über einen der höchsten Werte, was im Ausland angesiedelte Sachkapitalanlagen und jährliche Investitionen über die Landesgrenzen hinweg betrifft. Nach mehreren Kriterien rangieren Schweizer Firmen weltweit unter den am stärksten globalisierten Unternehmen.

Trotzdem wäre es falsch anzunehmen, dass eine hohe Quote schweizerischer Investitionen im Ausland die Produktion in der Schweiz beeinträchtigen könnte. Eine entsprechende Studie von Henneberger & Ziegler (2001) liess auf keinen solchen Zusammenhang schliessen.

Nicht nur grosse Unternehmen sind an der Globalisierung beteiligt. Auch die KMU internationalisieren sich zunehmend. Als Beispiel kann Logitech angeführt werden, ein Unternehmen, das seit seiner Gründung mit Erfolg auf Internationalisierung gesetzt hat. In der Tat befinden sich in Lausanne nur die Unternehmensleitung und verschiedene Forschungs- und Entwicklungsabteilungen. Produktion, Verteilung, Marketing und Kundendienst sind dagegen auf fast alle Märkte der Welt verteilt. Diese Ausnützung der Möglichkeiten der Globalisierung war ein entscheidendes Element für den Erfolg von Logitech in einem sehr hart umkämpften Markt.



Quelle: OECD

Hohe Konzentration ausländischer Investitionen in der Schweiz

Durchschnittlich gelingt es der Schweiz jedes Jahr, ausländische Direktinvestitionen in Höhe von rund 2% ihres BIP anzuziehen. Im internationalen Vergleich schneidet unser Land damit recht gut ab. Festzustellen ist jedoch, dass sich diese ausländischen Direktinvestitionen hauptsächlich auf den Finanzsektor konzentrieren. Es gab einige Ausnahmejahre (beispielsweise mit der ABB-Fusion), und die Liberalisierung des heimischen Marktes hat die Vielfalt der ausländischen Investitionen in der Schweiz erhöht. Diese Angaben zeigen, dass die Attraktivität der Schweiz als Finanzplatz für die Attraktivität der Schweiz im Allgemeinen eine zentrale Rolle spielt. Die wachsende Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz für die Wertschöpfung geht zudem auch aus anderen Statistiken hervor.

Die Schweiz ist ein wichtiges internationales Finanzzentrum

Bei den Investitionsflüssen handelt es sich nicht nur um Direktinvestitionen. Auch im Bereich der Portfolioinvestitionen nimmt die Schweiz eine hervorragende Stellung ein, wie aus den Statistiken der Schweizerischen Nationalbank ersichtlich ist. Dies lässt sich durch zwei Faktoren erklären: dem starken Überhang des schweizerischen Sparvolumens im Vergleich zu den inländischen Investitionen, und dem komparativen Vorteil des Finanzplatzes Schweiz im Bereich der privaten Vermögensverwaltung. Dank der internationalen Position des Finanzplatzes Schweiz können die Schweizerinnen und Schweizer von besseren Konditionen für ihre eigenen Investitionen profitieren.

Die „Technologiebilanz“ der Schweiz weist einen starken Überschuss aus

Das Kapital ist bei weitem nicht der einzige Produktionsfaktor, der die Chancen der Globalisierung nutzt. Auch Arbeit und Technologie sind davon betroffen. Leider liegen noch vergleichsweise wenig statistische Angaben zum internationalen Austausch mit Geistigem Eigentum vor. Allerdings weist die Schweiz laut OECD in Prozent des BIP ausgedrückt den höchsten Technologiebilanzüberschuss aller OECD-Staaten aus.

Die Schweiz ist auch ein Auswanderungsland

Die Schweiz kennt seit jeher auch grosse Wanderbewegungen. Dabei wäre es falsch anzunehmen, dass unser Land nur ein Einwanderungsland sei. Tatsächlich leben 9% der Schweizer Bürger im Ausland. Ein Bericht der EU stellt fest, dass der Anteil der Ausländer an der schweizerischen Gesamtbevölkerung spürbar kleiner wäre, wenn die Schweiz Einbürgerungsvorschriften analog jener der Nachbarländer erlassen hätte. So gross, wie es auf den ersten Blick scheint, ist das Ungleichgewicht demnach nicht. Im Zeichen der Globalisierung können die Schweizer die Vorteile dieser Wanderbewegungen noch verstärkt nutzen. Dabei geht es nicht nur um den Austausch von Arbeitskräften, sondern auch um kulturellen Austausch und um den Austausch von Humankapital, die zwangsläufig damit einhergehen. Den Schweizern eröffnet sich so die Möglichkeit, im Ausland Erfahrungen zu sammeln und gleichzeitig vom Wissen und vom Erfahrungsschatz der in der Schweiz lebenden Ausländer zu profitieren.

Die Unternehmen spüren einen versteckten Protektionismus

Trotz der eindrücklichen Bilanz der Schweiz in Sachen internationalem Austausch beurteilen internationale Experten und Unternehmensleiter die internationale Öffnung der Schweiz recht skeptisch, wie die IMD (2000) es berichtet. Seitens der Unternehmen wird Kritik laut, was Importmöglichkeiten, einen gerechten Zugang für ausländische Unternehmen zu öffentlichen Aufträgen, die Möglichkeiten, schweizerische Firmen zu übernehmen, usw. anbelangt. Es ist schwierig abzuschätzen, inwiefern diese Sicht der Verhältnisse der Wirklichkeit entspricht und ob sich diese Faktoren wirklich negativ auf den Austausch auswirken. Es ist jedoch festzustellen, dass ein Land, das Mitglied der EU ist, positiver beurteilt wird und dass die Schweiz im Verlaufe der 90er Jahre wieder besser eingestuft wurde, wobei sie aber immer noch unter dem Durchschnitt liegt. Dies kann unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass bestimmte Strukturreformen offenbar zu einer Lockerung geführt haben und so unter anderem ausländische Investitionen möglich wurden (Telekommunikationsbereich). Die Öffnung im Inland hat sich demnach positiv auf die internationale Öffnung ausgewirkt.

C. Das institutionelle Umfeld

Die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Handels werden in zunehmendem Masse von internationalen oder supranationalen Organisationen festgelegt. Darunter sind insbesondere die WTO und die EU zu nennen.

Die Europäische Union schreitet voran Die Europäische Union ist der bei weitem grösste Handelspartner der Schweiz. Sie weitet sich nicht nur geografisch sondern auch hinsichtlich neuer Kompetenzen ihrer Institution laufend aus. Seit der Mitte der 80er Jahre lenkt das Subsidiaritätsprinzip die unternommenen Reformen, was zu bedeutenden institutionellen Entwicklungen geführt hat. Der Binnenmarkt mit den vier Freiheiten, die Schengener Abkommen und die Bürgerrechte, eine Steuerharmonisierung mit der indirekten Besteuerung als Hauptachse und die Bekämpfung der Steuerhinterziehung sind nunmehr Teil des Acquis Communautaire. Die politischen Ambitionen der Europäischen Union richten sich in erster Linie auf die Definierung einer gemeinschaftlichen Aussen- und Verteidigungspolitik. Allgemein kann gesagt werden, dass die Europäische Union versucht, sich mit sämtlichen staatlichen Handlungsbereichen zu beschäftigen, in denen eine internationale Zusammenarbeit Früchte trägt. Unter den vorhersehbaren Entwicklungen ist die Osterweiterung zu nennen. Sie wird schwer zu lösende Probleme im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik und der Unterstützung der Regionen mit sich bringen. In den WTO-Verhandlungen ist die EU wie die Schweiz eine Verfechterin einer multifunktionellen Landwirtschaft (siehe dazu Art. 104 Bundesverfassung).

Neue Runde bei der WTO Bei den internationalen Gesprächen zur Entwicklung des Welt Handels hat man sich ebenfalls hochgesteckte Ziele gesetzt. Die Uruguay-Runde, welche den Übergang vom GATT zur WTO brachte, entsprach in verschiedener Hinsicht einer neuen Etappe in der Geschichte der internationalen Verhandlungen. Die Bereiche Landwirtschaft, Dienstleistungen, öffentliche Ausschreibungen und Geistiges Eigentum sowie die nichttarifären Handelsschranken wurden eingehender als je zuvor und teils sogar zum ersten Mal diskutiert. Die Erklärung von Doha über die Einberufung einer neuen Verhandlungsrunde eröffnet nun eine weitere Etappe auf dem Weg zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den internationalen Handel. Dabei ist auch die Landwirtschaft Thema dieser Gespräche. Die Schweiz und die anderen Länder, die sich für eine « multifunktionelle » Landwirtschaft einsetzen, sehen sich mit den Forderungen der Cairns-Gruppe konfrontiert, die nicht willens ist, unterschiedliche Handelsregeln für Industrie- bzw. Agrargüter zuzulassen. Der Schutz der ausländischen Investitionen steht so weit auf der Tagesordnung, als sich Berührungspunkte mit dem Aussenhandel ergeben. Schliesslich dehnt die WTO ihren geografischen Wirkungsbereich mit der Aufnahme Chinas und den Vorbereitungen zur Aufnahme Russlands aus, was im Vorfeld

bilaterale Verhandlungen mit verschiedenen Mitgliedstaaten erfordert. Ein stärkerer Einbezug der « Zivilgesellschaft » in die WTO-Verhandlungen ist wahrscheinlich.

*Dynamische
EFTA*

Die EFTA, deren Hauptpfeiler die Schweiz und Norwegen sind, hat ihre Bedeutung für unser Land nicht verloren. Einerseits hat sie sich der EU-Politik hinsichtlich der osteuropäischen Länder angeschlossen. Andererseits ist das Freihandelsabkommen mit Mexiko ein gutes Beispiel für ihre Tätigkeit. Zudem wurden Kontakte mit zahlreichen weiteren Ländern aufgenommen.

*Den inter-
nationalen
Handel fördern
auch andere
internationale...*

Andere internationale Organisationen befassen sich ebenfalls indirekt mit dem internationalen Handel. Ganz besonders gilt dies für den IWF und die BIZ. Indem diese Organisationen die Zahlungsfähigkeit der Länder sicherstellen, fördern sie auch die internationale Öffnung.

*...und nationale
Institutionen*

In der Schweiz tragen nationale Einrichtungen wie die OSEC, die Exportrisikogarantie und die grossen internationalen Messen von Basel und Genf zur Förderung des internationalen Austauschs bei.

D. Erläuterung der Situation in der Schweiz

*Das Export-
volumen der
Schweiz ist
zufrieden-
stellend*

Die Stärke der Schweiz im Export erklärt sich zweifellos in erster Linie durch die Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Unternehmen sowie durch deren Unternehmensstrategie. Aber auch die allgemeine Wirtschaftspolitik, die auf wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen in möglichst allen Gebieten ausgerichtet ist (flexible Arbeitsmarktpolitik, z.B.), trägt zu den positiven Auswirkungen der internationalen Öffnung bei.

Ferner lässt sich feststellen, dass die Schweizer Exportprodukte sehr vielfältig sind (Lebensmittelerzeugnisse, Chemie, Maschinen, Uhren, Tourismus, Banken und Versicherungen usw.). Der exportfähige Anteil der heimischen Produktion dürfte daher grösser sein als in anderen Ländern, was die guten Leistungen mit erklären würde.

Zudem hat das schweizerische Know-how im Exportbereich eine lange Geschichte, und dieses « learning by doing » hat sich auf die Höhe der Exporte sicher sehr positiv ausgewirkt.

Die schweizerische Exportwirtschaft könnte jedoch im Vergleich zum Weltexport an Dynamik verlieren

Obwohl der Export eine der dynamischsten Komponenten des Wachstums in der Schweiz ist, zeigt die von der KOF durchgeführte CMS-Analyse (KOF 2001a) doch, dass die im Inland produzierenden Schweizer Exporteure im Elektronikbereich, der weltweit die höchste Wachstumsrate aufweist, ihren Marktanteil nicht haben halten können. Die Schweiz scheint die Wende in der Mikroelektronik Ende der 70er Jahre verpasst zu haben und dafür zahlt sie heute, 20 Jahre später, immer noch einen Preis. Andererseits ist eine erstaunliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Exporte der Metallindustrie festzustellen, was beweist, wie schwer sich vorhersagen lässt, welche Sektoren zu den Gewinnern zählen werden.

Niedrige Handels-schranken für Industriegüter

Eine der Hauptursachen der Leistungsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft besteht darin, dass die Handelsschranken für Industrieprodukte in unserem Land seit Jahrzehnten sehr niedrig sind. Traditionell hat die Schweiz bei ihrer Entwicklung auf den Aussenhandel gebaut. Seit langer Zeit kennt sie keine Exportzölle mehr und die administrativen Verfahren im Exportbereich betreffen nur noch sehr spezielle Aspekte (Waffenexport, nukleare Erzeugnisse, usw.). Dazu kommt importseitig, dass unsere durchschnittlichen Zölle am Ende der Uruguay-Runde zu den niedrigsten von rund zwanzig Industriestaaten zählten. Mit den jetzigen Reformen dürften sie sogar weitherum auf Null fallen. Was die nichttarifären Handelsschranken anbelangt, bleibt die Schweiz ebenfalls nicht hinter der allgemeinen Entwicklung zurück. So hat sie beispielsweise unilateral verschiedene EU-Zertifizierungen anerkannt. Diese grundsätzliche Öffnung der schweizerischen Handelspolitik ist einer der Bausteine der verzeichneten Erfolge.

Der Protektionismus in der Landwirtschaft schadet dem Handel

Die Schweiz ist laut OECD und WTO allerdings eines der protektionistischsten Länder, was die Landwirtschaft anbelangt. Dabei verfügen unsere Agrarerzeugnisse, zu denen so bekannte Markenprodukte wie Emmentaler oder Greyerzerkäse zählen, über ein grosses Exportpotential. Einige Fortschritte wurden erzielt, indem die Exportsubventionen im Rahmen der Uruguay-Runde reduziert wurden und indem im Rahmen der bilateralen Abkommen mit der EU der Käsemarkt für ihre Mitgliedstaaten geöffnet wird. Im Binnenmarkt brachte die Agrarpolitik 2002 eine Verminderung der staatlichen Interventionen bei zahlreichen Erzeugnissen, was in der Regel zu positiven Ergebnissen führte. Die Beseitigung der Exportsubventionen steht auf der Tagesordnung der neuen WTO-Gespräche. Trotzdem bleibt noch viel zu tun, und dies umso mehr, als die anderen Länder, während sich die Schweiz schrittweise öffnet, noch rascher voranschreiten könnten. Gerade aufgrund solcher Überlegungen sieht die Agrarpolitik 2007 die Abschaffung der Milchkontingente, ergänzt um soziale und finanzielle Massnahmen als Hilfe bei der Schliessung landwirtschaftlicher Betriebe, sowie die Aushandlung eines Agrardossiers bei den

bilateralen Abkommen II vor. Der landwirtschaftlichen Produktion vor- bzw. nachgelagerte Produkte und Dienstleistungen sollten ebenfalls wettbewerbsfähiger werden.

*Struktur-
reformen bei
den Dienst-
leistungen
unterstützen die
internationale
Öffnung*

Was die internationale Öffnung des Dienstleistungssektors anbelangt, so wird diese eher durch innerstaatliche Strukturreformen erreicht. Die Grenze zwischen der Öffnung nach innen und jener nach aussen ist heute jedenfalls fliessend geworden. Ein gutes Beispiel dafür liefert der Telekommunikationssektor, der für das Wachstum von grosser Bedeutung ist. Die Liberalisierungen haben zum grenzüberschreitenden Abschluss verschiedenster Verträge mit ausländischen Firmen geführt. Entsprechend beschneidet die Schweiz dadurch, dass sie den Weg struktureller Reformen zögerlicher begeht als die anderen Länder, ihr internationales Austauschpotential.

*Die Dynamik der
Inlandsnach-
frage ist
ebenfalls wichtig*

Zusammen mit Japan ist die Schweiz eines der wenigen OECD-Länder, die während der 90er Jahre in Bezug auf die Inlandsnachfrage in Schwierigkeiten gerieten. Diese ist jedoch nicht nur für den Import, sondern auch für den Export wichtig. Die lokale Nachfrage ist von grosser Bedeutung für die Standortwahl von Unternehmen, denn die meisten von ihnen wollen ihre Produkte in erster Linie auf den lokalen Märkten absetzen und nur den Überschuss exportieren. Dazu kam als weiterer Grund für die Nachfrageschwäche in der Schweiz die Stärke des Schweizer Frankens in den Jahren 1993 bis 1995. Die Schweizer Exporte gingen als Folge um einiges zurück. So erklärt sich auch aus der schwachen Konjunktur in der Schweiz in den 90er Jahren, warum die Schweiz ihre am Exportvolumen gemessene internationale Öffnung weniger als andere Länder vorangetrieben hat.

E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern

*Kleine Länder
profitieren am
meisten vom
internationalen
Handel*

Einige kleine, sehr dynamische Länder liefern gute Beispiele für die Auswirkungen einer internationalen Öffnung. Zu nennen sind Irland, Singapur, die Beneluxländer, Österreich und nicht zuletzt auch die Schweiz, die weiterhin in dieser Hinsicht eines der erfolgreichsten Länder ist, obwohl sie nicht zu den Ländern der Spitzengruppe zählt, wenn man lediglich die Güter- und Dienstleistungsexporte betrachtet.

*Die geografi-
sche Lage spielt
eine Rolle*

Neben der Grösse des Landes sind auch naturgegebene Faktoren für die internationale Öffnung der einzelnen Länder bestimmend. Zu erwähnen sind eine günstige Lage auf den internationalen Verkehrswegen und die Entwicklung der Transportinfrastrukturen. Der fehlende Zugang zum Meer ist und bleibt ein natürlicher Nachteil unseres Landes, doch hat die Schweiz immer einen wichtigen Platz im Handelsverkehr zwischen Nordeuropa und Italien innegehabt. Die Investitionen in die Alpentransversalen werden diese Rolle

voraussichtlich noch stärken.

*Die anderen
Länder stehen
der Integration
weniger kritisch
gegenüber*

Nachweislich profitieren ärmere Länder am meisten vom freien Handel. Viele dieser Länder sind sowohl politisch als auch wirtschaftlich daran interessiert, sich einem grossen Einheitsmarkt wie der EU anzuschliessen. Viele der Überlegungen, die man sich hierzulande zur Integration der Schweiz in die EU macht und die oft auf ein zwiespältiges Ergebnis hinauslaufen, stehen für die Länder mit Aufholbedarf gar nicht zur Debatte (Nettotransfer, Agrarpolitik, usw.). Zudem erhalten diese Länder zuweilen beträchtliche Regionalhilfe, während ihre Zugehörigkeit zur EU die Stabilität ihres demokratischen Systems stärkt, im Gegensatz zur Schweiz, deren Bevölkerung einen Teil ihrer demokratischen Rechte einbüßen würde. Daher können diese Länder ihre Integration stärker vorantreiben als die Schweiz, und sie ernten die Früchte dieser Politik in Form eines dynamischeren Aussenhandels und eines grösseren Wachstums ausländischer Direktinvestitionen.

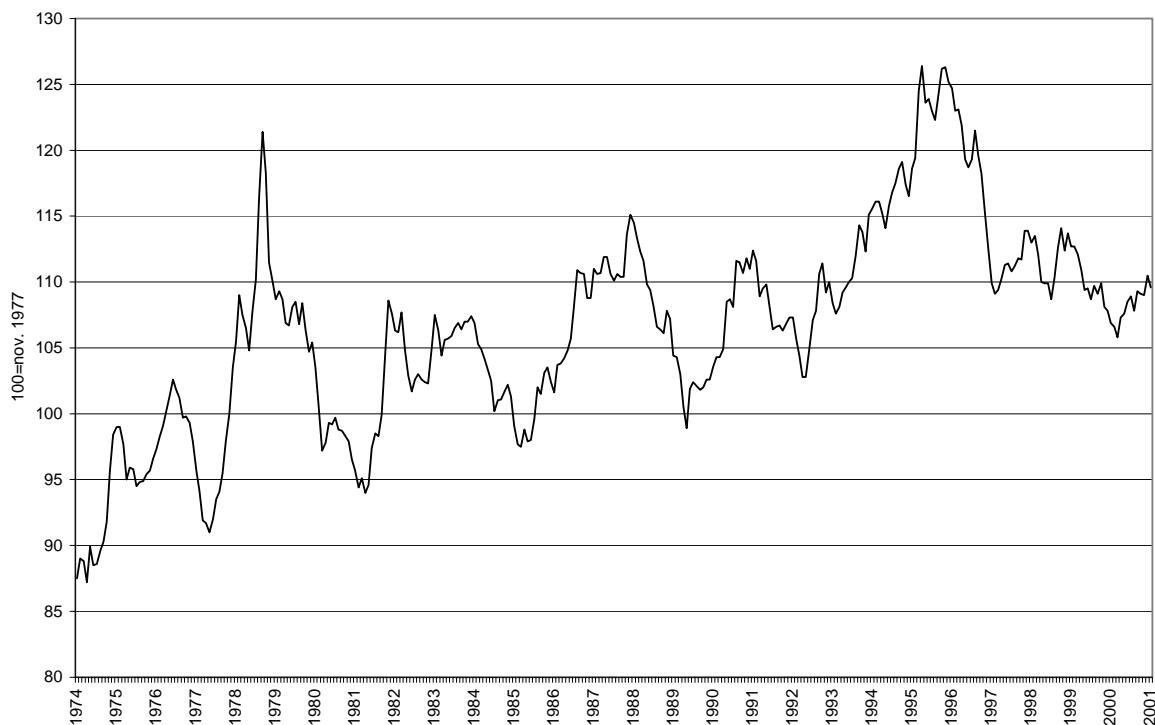
*Andere Länder
sind in den
dynamischsten
Exportbereichen
stärker vertreten*

Die Exportstruktur ist ein weiterer wichtiger Faktor für den Umfang des Austauschs. Die internationale Öffnung scheint bei Ländern, die sich auf Dienstleistungen und den Export von High-Tech-Produkten spezialisiert haben, weiter vorangeschritten zu sein, und dies trotz des Umstandes, dass die technologische Entwicklung dieser Länder anfänglich nicht dem neuesten Stand entsprach. Dies ist beispielsweise bei Irland und Finnland der Fall. Viele dieser Dienstleistungen oder High-Tech-Erzeugnisse weisen eine hohe Preiselastizität auf. Im Gegensatz dazu scheint sich die Schweiz auch wegen der Stärke des Schweizer Frankens in Marktnischen mit einer mässigen oder sogar niedrigen Preiselastizität spezialisiert zu haben. So sind etwa Medikamente oder Präzisionsinstrumente zu nennen. Im internationalen Vergleich der Exportprodukte weisen diese Erzeugnisse jedoch nicht die stärkste Wachstumsrate auf. Die Exportstruktur ist daher ein Element, mit dem sich erklären lässt, warum einige Länder bezüglich ihrer internationalen Offenheit so rasch aufgeholt haben.

*Ein stabiler
Wechselkurs
begünstigt auch
den Export*

Die Schweiz ist das einzige kleine Land, das über eine international wichtige Währung verfügt. Die EU hat sich eine eigene Währung geschaffen, was nicht nur dank verschiedener Mechanismen zur Zunahme des Handels im Innern des Binnenmarktes führt, sondern auch eine Integration der Finanzmärkte und eine bessere Kapitalallokation erlauben dürfte, welche ebenfalls für die internationale Öffnung bestimmend sind. Viele kleine Länder haben sich seit langem für eine wechselkursorientierte Geldpolitik entschieden, denn Wechselkursstabilität ist ein Element, mit dem sich langfristig gesehen eine Zunahme des Exports und der Investitionen im Exportsektor erklären lässt. Unsere nicht fixierte Währung bietet den Schweizer Exporten diesen Vorteil nicht.

Index des realen Wechselkurses des Schweizer Francs
 (Auf Grundlage der Exporte errechnetes gewichtetes Mittel gegenüber 15 OECD-Ländern)



Quelle: SNB

Österreich hat die Schweiz überholt

Österreich liefert ein gutes Beispiel für das Zusammenwirken der oben genannten vier Faktoren.

- Mit dem Fall der Mauer sind die Handelsperspektiven im Osten deutlich besser geworden. Die geografische Lage Österreichs hat daher seinen Handelsinteressen gedient.
- In den 90er Jahren ist Österreich der EU beigetreten, was seine Exportmöglichkeiten nach Westen hin verbessert hat. Gleichzeitig musste sich das Land dem ausländischen Wettbewerb stellen, was zu einer Umstrukturierung der nationalen Industrien führte.
- Indem der österreichische Schilling erst an die DM gekoppelt wurde und danach im Euro aufging, konnte die wirtschaftliche Stabilität sichergestellt und eine zeitweilige Überbewertung vermieden werden.
- Was schliesslich den Vorstoss des Dienstleistungssektors betrifft, verzeichnete der Tourismus in Österreich eine bedeutende Zunahme.

Somit haben seine Spezialisierung, seine geografische Lage sowie seine Handels- und Währungspolitik Österreich geholfen, seine Leistungen zu verbessern. Während Österreich noch vor zehn Jahren weniger stark am internationalen Handel beteiligt war als die

Schweiz, trifft heute daher das Gegenteil zu.

F. Die Empfehlungen der OECD und der WTO

Die OECD unterstützt eine neue WTO-Verhandlungsrunde ...

Die OECD gibt nur selten gezielte Empfehlungen zur Handelspolitik ihrer Mitgliedstaaten ab, und zwar aus dem einfachen Grund, weil die meisten von ihnen die Bedeutung einer internationalen Öffnung für ihr Wachstum und ihre Wohlfahrt schon erkannt haben. So stellt ein grosses Aussenhandelsvolumen sicher eine der grundlegenden Eigenschaften reicher und weit entwickelter Länder dar. Die OECD unterstützt allerdings die neue Verhandlungsrunde der WTO.

...in einem breiteren Verhandlungsrahmen

Die OECD stellt auch fest, dass die Handelspolitik im Vergleich zu früher komplexer und die Themenstellung breiter geworden ist. Verhandlungen müssen daher auf jeden Fall die nichttarifären Handelsschranken umfassen, doch müssen auch die Schaffung von Infrastrukturen mit dem Ziel der Senkung der Transportkosten, die Vorteile einer offenen Agrarpolitik, eine bessere Berücksichtigung des Austauschs von Dienstleistungen, der Schutz ausländischer Investoren und des geistigen Eigentums, usw. erörtert werden.

Die Empfehlungen der WTO betreffen vor allem die Landwirtschaft

Das Examen der Schweizerischen Handelspolitik durch die WTO hat verschiedene Aspekte der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik hervorgehoben. Der zentrale Punkt im Examen war die Landwirtschaft, für die die WTO eine stärkere Öffnung als wünschenswert erachtet. Was den Wettbewerb anbelangt, wurden das mangelnde Verbot marktbeherrschender Positionen und das Fehlen der Möglichkeit direkter Sanktionen durch die Wettbewerbskommission bemängelt. Als positive Aspekte wurden die weitgehende Harmonisierung der technischen Normen und Vorschriften der Schweiz mit jenen der EU, die niedrigen Zölle (2.3% im Durchschnitt) für verarbeitete Produkte, die bedeutende Liberalisierung im Dienstleistungsbereich und die aktive Rolle der Schweiz in der WTO genannt.

G. Stossrichtungen für die Wachstumspolitik

Eine dynamische Diplomatie, die sich offensiv für unsere Interessen einsetzt

Eine erste Stossrichtung einer auf internationale Öffnung als Stütze der Wachstumspolitik ausgerichteten Strategie beinhaltet eine dynamische Diplomatie, die da ansetzt, wo die Schweiz offensive Interessen hat. Die geforderte Dynamik soll sich nicht nur in der Zahl der diplomatischen Kontakte äussern, sondern auch in der Wahl der Verhandlungsgegenstände. Unter diese Stossrichtung fallen die neue WTO-Runde, bilaterale Freihandelsabkommen im Rahmen der EFTA, die bilateralen Abkommen II mit der EU, usw. Die konkrete Umsetzung dieser Stossrichtung setzt gut durchdachte Strategien voraus. Auf die drei Institutionen, die EU, die WTO und

die EFTA, die hierbei eine Hauptrolle spielen, soll im Folgenden nacheinander eingegangen werden.

Die Hindernisse für den EU-Beitritt der Schweiz schrittweise abbauen

Die Schweiz befindet sich gegenüber der Europäischen Union in einer besonderen Lage. Zweifellos lässt sich mit der Mitgliedschaft der Schweiz in der EFTA und ihrer Einbindung in eine der wohlhabendsten, dauerhaftesten und dynamischsten Freihandelszonen dank dem 1972 mit der EWG abgeschlossenen Freihandelsabkommen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft teilweise erklären. Die Annahme der Personenfreizügigkeit durch die Schweizer Bevölkerung im Rahmen der bilateralen Abkommen wird sich mit Sicherheit positiv auf die weitere Entwicklung des Exports (insbesondere bei den Dienstleistungen) und der Wirtschaft im Allgemeinen auswirken. Eine darüber hinausgehende Integration bringt jedoch auch grosse Herausforderungen mit sich. Wenn man nur die wirtschaftlichen Aspekte eines möglichen EU-Beitritts betrachtet, ist an erster Stelle der Nettotransfer an Brüssel zu nennen, ferner aber auch der Anstieg der Mehrwertsteuer auf 15%, der das schwer zu lösende Problem nach sich ziehen würde, wie die Verteilung der dadurch entstandenen Einkommen auf die verschiedenen öffentlichen Institutionen und die Schweizer Haushalte erfolgen soll. Weiter zu nennen ist der Beitritt zur Europäischen Währungsunion, der zwar für das Bruttosozialprodukt positive Wirkungen hat, wegen seiner eher nachteiligen Wirkungen auf das Bruttoinlandprodukt jedoch ein vorsichtiges Vorgehen im Vorfeld erfordern würde, um eine falsche Kapitalallokation und die Schaffung von Strukturen zu vermeiden, die bei höheren Zinssätzen nicht überleben könnten. Schliesslich sind die Bemühungen um eine nicht invasive und trotzdem effiziente Zusammenarbeit im Fiskalbereich und endlich der Beitritt zur Gemeinsamen Agrarpolitik zu nennen. Obwohl sich der Beitritt zur EU zweifellos sehr positiv auf unsere Exportwirtschaft auswirken würde, darf dies bei einer umfassenden wirtschaftspolitischen Beurteilung dieses Schrittes nicht das einzige Kriterium sein.

Den «backlash» von Seattle überwinden

Nicht zuletzt dank der jahrzehntelangen aktiven Beteiligung am GATT gehört die Schweiz zu den offensten Ländern. Die Schweizer Industrie hat so schon vor langer Zeit die notwendigen Struktur Anpassungen durchgemacht, die als Voraussetzung für eine internationale Öffnung unerlässlich sind. Heute zeigt sich der Nutzen dieser Umstrukturierungen im Exportvolumen und im relativen wirtschaftlichen Wohlergehen der Schweiz. Bei der Lancierung der neuen Verhandlungsrunde in Doha hat unser Land seine Bereitschaft ausgedrückt, sich in allen dort zur Verhandlung stehenden Bereichen zu engagieren, darunter auch in der Landwirtschaft.

*Das Potential
des bilateralen
Wegs
ausschöpfen*

Schliesslich hat die EFTA einen neuen Weg für die Entwicklung des schweizerischen Exports gebahnt, indem sie bestrebt ist, Freihandelsabkommen mit neuen Partnern im Osten und in

Übersee abzuschliessen. Das Potential dieses Vorgehens ist hoch. Die Schweiz hat schon vor langer Zeit Zölle erlassen, die niedriger sind als jene der EU. Die Bemühungen um bilaterale Kontakte betrafen auch Nichtmitglieder der WTO, wobei auf diesem Weg der Öffnung häufig lediglich Teilabkommen resultierten.

*Die Weiter-
führung der
Agrarreform ist
für eine weitere
Öffnung
unerlässlich*

Die zweite Stossrichtung betrifft die schweizerische Agrarpolitik. Die Zukunft der Schweizer Agrarproduktion liegt heute in den Exportmärkten. Aus diesem Grund sind tiefgreifende Reformen, darunter die Annäherung der Preise an jene der EU, sei es im Bereich der Inputs, der Outputs oder der Konsumentenpreise, erforderlich. Insbesondere ist eine Anpassung der Betriebsgrösse unverzichtbar, wie aus den Untersuchungen im Vorfeld des Integrationsberichts hervorgeht. Die sich daraus ergebende Steigerung der Produktivität des Agrarsektors wird dem gesamten Land zu Gute kommen, unter anderem indem die Position der Schweiz bei zukünftigen internationalen Verhandlungen gestärkt würde.

*Kompromiss-
lösungen im
Bereich der
Harmonisierung
finden*

Die Harmonisierung der Gesetze und anderen Vorschriften ist das wichtigste Element der dritten Stossrichtung. Die Harmonisierung der technischen Vorschriften und Normen (Qualitätsstandards usw.) fördert den Marktzugang. In anderen Fällen bringt der Wettbewerb zwischen Rahmenbedingungen Vorteile. Mit Blick auf das Wachstum ist ein gesunder Steuerwettbewerb sowohl auf nationaler, wie auf internationaler Ebene wünschbar. Ein gesunder Wettbewerb im Fiskalbereich bleibt für das Wachstum auf nationaler Ebene weiterhin wünschbar. Dasselbe trifft auf internationaler Ebene zu.

Kapitel 6: Das Humankapital

A. Einführung

Die „grauen Zellen“ sind die wichtigste Ressource der Schweiz

Da die Schweiz nur über wenige Bodenschätze verfügt, muss sie Güter und Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung produzieren, um im Gegenzug die notwendigen Vorleistungen einführen zu können. Der Reichtum unseres Landes beruht so fast ausschliesslich auf dem Humankapital und auf der Technologie, die in Gütern und Dienstleistungen enthalten sind. Daher kann gesagt werden, dass das Humankapital die wichtigste, wenn nicht sogar die einzige Ressource der Schweiz darstellt. Auch andere Länder haben für ihre Entwicklung auf die Bildung und den Erwerb von Wissen gebaut und haben damit in der Regel bemerkenswerte Erfolge erzielt.

Bildung fördert das Wachstum

Die theoretische und empirische Wachstumsforschung haben sich im Versuch, den endogenen Produktivitätszuwachs zu erklären, schon sehr früh mit dem Humankapital beschäftigt. Tatsächlich ist dieses zur Schaffung, Verbreitung und Assimilierung von Technologie unersetzlich; nur mit Humankapital kann man bis zu den technologischen Grenzen vordringen und sogar einen Blick über sie hinauswerfen.

Auf empirischer Ebene haben die Wachstumsregressionen eine positive Korrelation zwischen jeder Form von Bildung und Ausbildung der aktiven Bevölkerung und dem Wachstum nachgewiesen, und zwar sowohl in den Industrienationen als auch in den Entwicklungsländern.

Die Informationsgesellschaft erfordert ein hohes Bildungsniveau

Aus vielen Gründen liegt die Annahme nahe, dass die Zukunft einen noch grösseren Einsatz intellektueller Fähigkeiten fordern wird. Traditionell wird in der Wirtschaft zwischen dem Industrie-sektor mit einem grossen Produktivitätssteigerungs-potential und dem Dienstleistungssektor, der geringere Produktivitätssteigerungen erlaubt, unterschieden. Auch bei den Dienstleistungen gibt es jedoch Bereiche, die eine höhere Bildung erfordern als andere (Banken, Versicherungen, Gesundheitswesen, Telekommunikation, F&E, Consultants, usw.). Diese Branchen bilden zusammen mit einigen, eine sehr rasche technologische Entwicklung durchlaufenden Industriezweigen (Chemie, Maschinen, Elektronik, Geräte, usw.) die Basis der Informationsgesellschaft und spielen im allgemeinen Wirtschaftsgeschehen eine immer grössere Rolle. Um sich weiterentwickeln zu können, ist die Informationsgesellschaft auf Humankapital auf hohem Niveau als Hauptressource angewiesen. Ganz allgemein ist festzustellen, dass der technische Fortschritt immer mehr hochqualifizierte

Arbeitskräfte erfordert. Bildung trägt jedoch nicht allein nur zum Wachstum bei, sondern sie erlaubt es darüberhinaus, zukünftige soziale Probleme zu vermeiden.

Die direkten und indirekten Auswirkungen der Bildung sind beachtlich

Die Bildung muss wegen ihrer zahlreichen direkten, aber auch indirekten Auswirkungen gefördert werden. So nimmt mit steigendem Bildungsniveau die Beschäftigung namentlich bei den Frauen zu, aber auch das Lohnniveau, während gleichzeitig die Arbeitslosenrate sinkt. Auf gesellschaftlicher Ebene bringt mehr Bildung Bürgersinn, eine Verbesserung der Volksgesundheit und einen Rückgang der Kriminalität, wozu noch hinzukommt, dass sie allen sozialen Klassen gleiche Chancen ermöglicht. Daher spielt die Bildung in unserer Gesellschaft sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen Bereich eine sehr wichtige Rolle.

Zudem erzeugt Humankapital Wirkungen, die sich nicht direkt im Entgelt der Arbeit widerspiegeln, die letztlich aber zur Steigerung der Produktivität aller Beteiligten führen (das Wissen des Einzelnen hängt vom Wissen ab, das andere sich angeeignet haben; gleichzeitig dient es zur Vermehrung des Wissens wieder anderer). Bildung kann auch einen Einfluss auf den Bildungsstand künftiger Generationen ausüben, da zwischen dem Bildungsniveau der Eltern und dem ihrer Kinder ein Zusammenhang besteht.

Zahlreiche Gründe sprechen für ein staatliches Engagement

Unter den genannten Umständen rechtfertigt es sich, dass der Staat in der Bildung Verantwortung übernimmt, und zwar umso mehr, als der Markt in diesem Bereich teilweise versagt. Jugendliche berücksichtigen bei der Wahl ihrer Ausbildung alle die genannten externen Effekte nicht. Die Unternehmen investieren bereitwillig in das unternehmensspezifische Humankapital ihrer Angestellten, doch zögern sie, in das allgemeine Humankapital zu investieren, weil dies ihren Mitarbeitern erlauben könnte, leichter an einem anderen Ort bessere Anstellungsbedingungen zu finden. Daher kann nur der Staat die Bildung gemäss ihrem wirklichen wirtschaftlichen Potential finanzieren. Die Geschichte zeigt, dass Staaten, welche die Verantwortung in diesem Bereich nicht wahrgenommen haben, häufig mit beträchtlichen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Problemen kämpfen. Wenn das Bildungsangebot qualitativ hochstehend ist, wird die Rolle der öffentlichen Schulen zudem auch durch die Mehrheit der wohlhabenden Haushalte nicht in Frage gestellt, deren Hauptsorge es häufig ist, dass ihre Kinder in den Privatschulen in einem künstlichen Umfeld aufwachsen könnten.

Humankapital und Wachstum

Empirische Wachstumsschätzungen haben nicht immer klare Resultate ergeben, doch wiesen schon die ersten Regressionsanalysen (Mankiw et al., 1992) auf eine positive Beziehung zwischen Humankapital und Wachstum hin. Erst nachdem die Zuverlässigkeit der Daten, die bis vor kurzer Zeit kaum international vergleichbar waren, mit grosser Sorgfalt gesichert wurde, konnten jedoch sichere und verlässliche Ergebnisse erzielt werden (De la Fuente und Doménech, 2000). Die OECD hat eine fundamentale Rolle gespielt, Daten zum Bildungswesen vergleichbar zu machen und Reihen aufzustellen, die bei Regressionsanalysen des Wachstums verwendet werden können.

Mikroökonomische Studien haben für die OECD-Länder ergeben, dass jedes zusätzliche Ausbildungsjahr einen hohen Ertrag bringt (OECD, 1999). Wenn man ihre externen Effekte berücksichtigt, ist der soziale Ertrag der Bildung höchstwahrscheinlich noch grösser. Aufgrund dieser mikroökonomischen Ergebnisse steht die Frage der Auswirkungen der Bildung auf das Wachstum nicht mehr in Zweifel.

Es gibt vielfältige ökonometrische Methoden, die es ermöglichen, den Einfluss der Bildungspolitik auf die Leistungen der Schüler und auf ihr zukünftiges Einkommen zu beurteilen. Bei diesen empirischen Analysen werden die individuellen Eigenschaften (Familiengeschichte, soziales Umfeld, usw.) mittels ökonometrischer Methoden neutralisiert, um eine alleinige Betrachtung jener Variablen zu erlauben, die von der öffentlichen Hand bestimmt werden. Verschiedene Studien haben so Resultate zum Schultypus, zur freien Wahl öffentlicher Schulen, zur Klassengrösse, zur Bedeutung der Vorschulbildung, zu schwierigen Schülern usw. ergeben. In analoger Weise lassen sich die Schulen an den Anforderungen des « New Public Management » messen.

B. Die Stellung der Schweiz

Die wichtigsten Indikatoren für das Humankapital

Auf statistischer Ebene wird mit Hilfe von Bildungsindikatoren versucht, die schulischen Leistungen und die Kosten der verschiedenen Bildungsstufen zu beurteilen. Zu den am häufigsten verwendeten Indikatoren gehören:

- Erwartete Ausbildungsdauer,
- Partizipationsraten,
- Quote diplomierter Schul- bzw. Hochschulabgänger,
- Ergebnisse internationaler standardisierter Tests,
- Ertragsrate pro Bildungsweg,
- eingesetzte öffentliche (Kosten, Verhältnis Schüler/Lehrer, usw.) und private (erforderliche Zeit zur Erlangung eines Abschlusses, usw.) Produktionsmittel,
- Häufigkeit der Wahl verschiedener Bildungswege innerhalb der einzelnen Bildungsstufen (Gymnasium versus Lehre,

Fachhochschule versus Universität, usw.).

Anhand dieser Indikatoren lassen sich Antworten auf viele Fragen zum Bildungssystem und seiner Leistungsfähigkeit finden. Trotzdem sind internationale Vergleiche immer noch problematisch. Die OECD hat sich sehr für die Standardisierung der Daten eingesetzt. Erst seit 1996 veröffentlicht sie auch Vergleichstabellen.

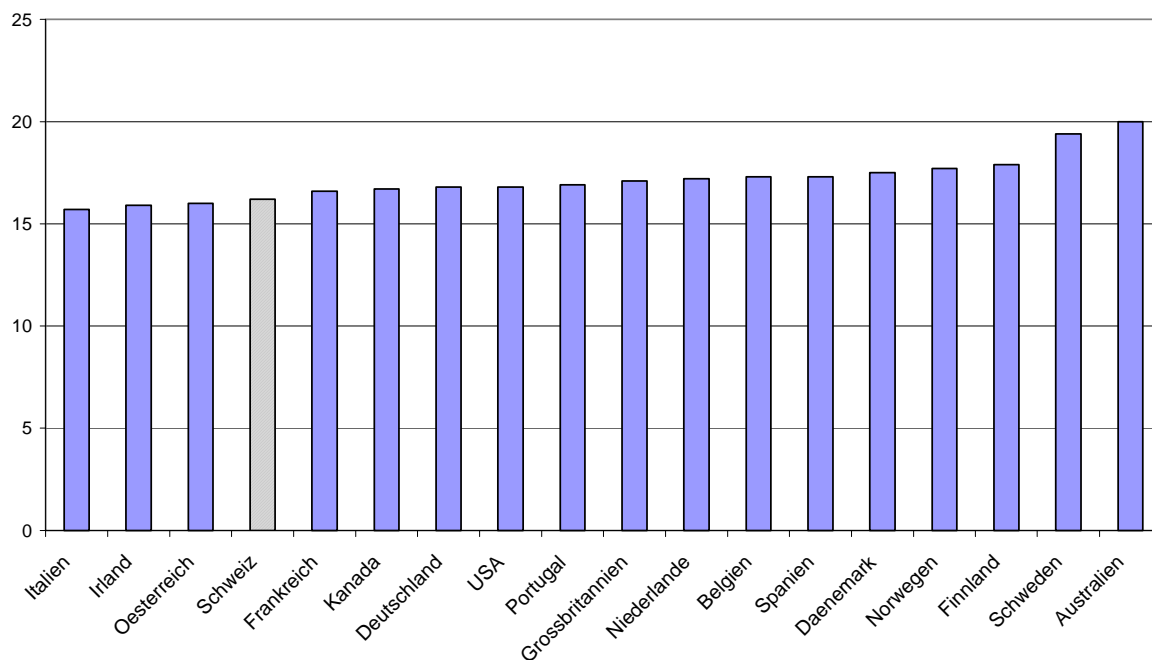
Nicht zuletzt muss zwischen Investitionen in Humankapital, wie sie in der nachfolgenden Grafik dargestellt werden, und dem tatsächlich auf dem Arbeitsmarkt vorhandenen Humankapital unterschieden werden. Berücksichtigt man Faktoren wie Einwanderung, Bildungsstruktur pro Altersklasse, Berufswechsel und fortlaufende Weiterbildung am Arbeitsplatz, kann sich ein anderes Bild des tatsächlich beschäftigten Humankapitals ergeben. Obwohl sich einige Informationen zu diesen Themen finden lassen (insbesondere dank der Volkszählungen oder der SAKE), scheint doch keine einzige chronologische Reihe zu existieren, die auch noch international vergleichbar wäre.

Die Schweiz liegt im Allgemeinen etwas unter dem Durchschnitt

Bei vielen Bildungsindikatoren liegt die Schweiz oft leicht unter dem Durchschnitt. Dies gilt etwa für den umfassendsten Indikator, die erwartete Dauer der Ausbildung. Die Hauptursache liegt in der Bedeutung der Berufslehre in der Schweiz, mit kurzen Lehrgängen, wie sie hierzulande üblich sind, sowie in der relativ kleinen Zahl von Abgängern tertiärer Ausbildungen (Universitäten, FHS, usw.). Der unterdurchschnittliche Wert der erwarteten Ausbildungsdauer ist nicht auf die Sekundarstufe zurückzuführen, die mit 84% eine sehr hohe Teilnahmequote aufweist, welche kaum mehr gesteigert werden kann (8. Platz auf der OECD-Liste; dies sagt jedoch wenig aus, weil sich auf diesem hohen Niveau viele Länder sehr ähnlich sind).

Erwartete Ausbildungsdauer

in Jahren (ohne Vorschulstufe) in 1996



Quelle: OECD

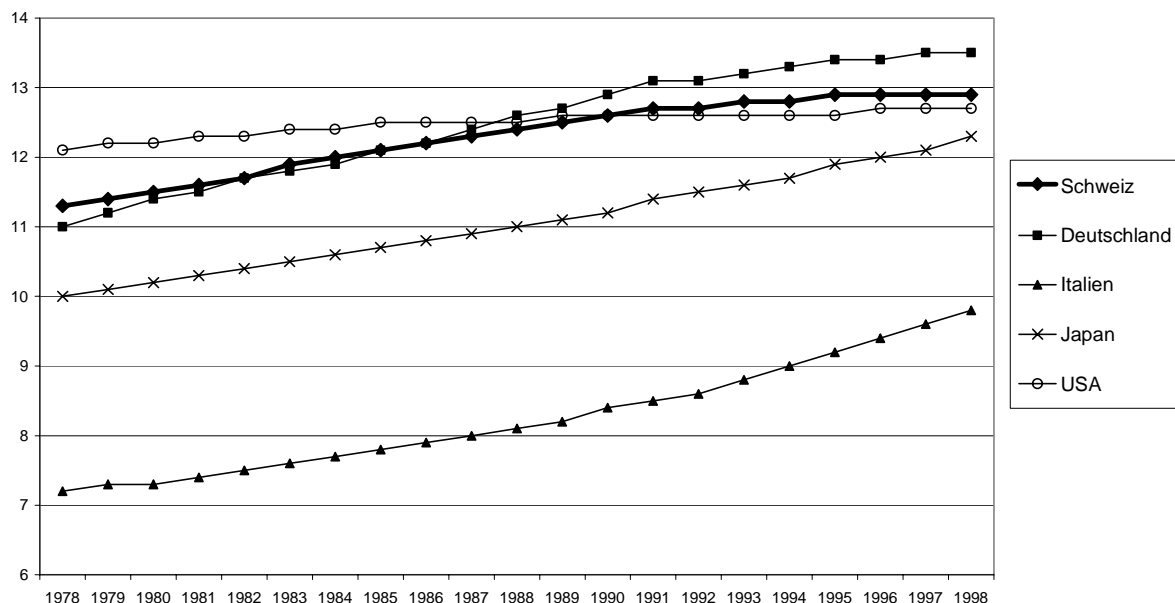
Die Position der Schweiz im Ländervergleich verschlechtert sich

Seit Jahrzehnten ist ein nahezu konstanter Anstieg der erwarteten Ausbildungsdauer in der Schweiz zu beobachten. Sie soll bei den Männern über einen Zeitraum von 20 Jahren um ein Jahr und bei den Frauen um beinahe zwei Jahre gestiegen sein.

In anderen Ländern verläuft diese Entwicklung aber noch schneller, so etwa in im Aufholen begriffenen Ländern wie Spanien, aber auch in weit fortgeschrittenen Ländern wie den nordischen Staaten, wo die Ausbildungsdauer ganz besonders zugenommen zu haben scheint. Das Angebot an Humankapital ist daher in den anderen Ländern beträchtlich gestiegen, was sie für Investitionen attraktiver macht und ihre wirtschaftliche Entwicklung fördert. Geht man von der erwarteten Ausbildungsdauer aus, kann man sagen, dass die Investitionen in Humankapital in der Schweiz heute recht tief sind, während sie lange Zeit über denjenigen der anderen Länder lagen. Entsprechend nähert sich die mittlere Ausbildungsdauer von immer mehr Ländern jener der Schweiz an oder übertrifft sie sogar (siehe Grafik).

Entwicklung der mittleren Ausbildungsdauer

der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, in Jahren,
gemäss Schätzungen durch OECD-Forscher



Quelle: de la Fuente & Domenech (2000)

Der Ertrag aus der Bildung ist hoch

Der Einfluss der Ausbildung auf das zukünftige Einkommen der Jugendlichen darf nicht unterschätzt werden. Die Ertragsraten der Bildung (von rund 10% bei Lehrabsolventen, 9% bei Fachhochschulabgängern, 10% bei Maturitätsabsolventen und 4% bei Universitätsabgängern) sind in der Schweiz wie in allen anderen Ländern mindestens ebenso hoch wie die Ertragsraten des Sachkapitals. In die Berechnung der Ertragsraten werden der Nettolohn nach der Ausbildung, die privaten Weiterbildungskosten und die privaten Opportunitätskosten einschliesslich des Lohns einbezogen, der ohne die gewünschte Ausbildung erreicht worden wäre. In der Schweiz erzielen die Fachhochschulen die besten Erträge, da ihre Ausbildungen weniger lang und weniger kostspielig sind als jene der Universitäten und weil sie sich auf für die Wirtschaft attraktive Ausbildungen spezialisieren, was oft eine starke Nachfrage nach ihren Studienabgängern mit sich bringt. Zudem stehen sie auch den Lehrlingen offen, für die niedrigere Opportunitätskosten gelten, oder sie erlauben es ihren Schülern sogar, während ihrer Ausbildungszeit weiter ihrer Erwerbstätigkeit nachzugehen, wodurch die zeitbezogenen Opportunitätskosten auf das Minimum, nämlich auf den Wert der Freizeit, reduziert werden. An zweiter Stelle stehen die Berufslehren, denn sie vermitteln Jugendlichen, die sich sonst nur einen sehr niedrigen Lohn erhoffen könnten, mit sehr geringem wirtschaftlichem Aufwand eine komplette Fachausbildung. Dass den Universitäten nur ein relativ niedriger Ertrag zuzuordnen ist, ist in erster Linie auf die auf dem Schweizer Arbeitsmarkt recht hohen Opportunitätskosten

für Schüler mit Maturabschluss sowie auf die lange durchschnittliche Studiendauer in der Schweiz zurückzuführen. In anderen Ländern sind die höchsten Erträge auf Universitätsstufe zu verzeichnen, weil die anderen Bildungswege dort kaum Alternativen darstellen und die Löhne von wenig qualifizierten Arbeitskräften niedrig sind.

Die Qualität der Bildung könnte angehoben werden

Der spätere Erfolg auf dem Arbeitsmarkt ist sicher ein wichtiger Faktor, doch vermitteln die internationalen standardisierten Tests ein besseres Bild der Qualität der Grundausbildung (OECD, 2001c). Bei diesen Tests schneidet die Schweiz bei der Mathematik sehr gut ab (5. von 19 Ländern), mittelmässig bzw. schlecht beim Textverständnis (14. von 19 Ländern) und bei den naturwissenschaftlichen Fächern (13. von 19 Ländern). Die Tatsache, dass eine grosse Mehrheit der Bevölkerung zuhause nicht dieselbe Sprache verwendet wie in der Schule (Dialekt, Einwanderung) könnte diese Ergebnisse teilweise erklären. Das Leseverständnis, d.h. die Fähigkeit, elementare Texte zu lesen und zu verstehen, ist mindestens für den Erwerb von Humankapital und für zahlreiche Aufgaben ebenso wichtig wie andere Fähigkeiten. Seine Bedeutung könnte sogar noch zunehmen, zumal in einer Informationsgesellschaft die schriftliche und visuelle Weitergabe von Informationen zunehmend wichtiger wird als die mündliche. Besorgniserregend sind die schlechten Resultate in den naturwissenschaftlichen Fächern, da sich der neue Bedarf der Wirtschaft mehr und mehr in Richtung exakte Wissenschaft bewegt.

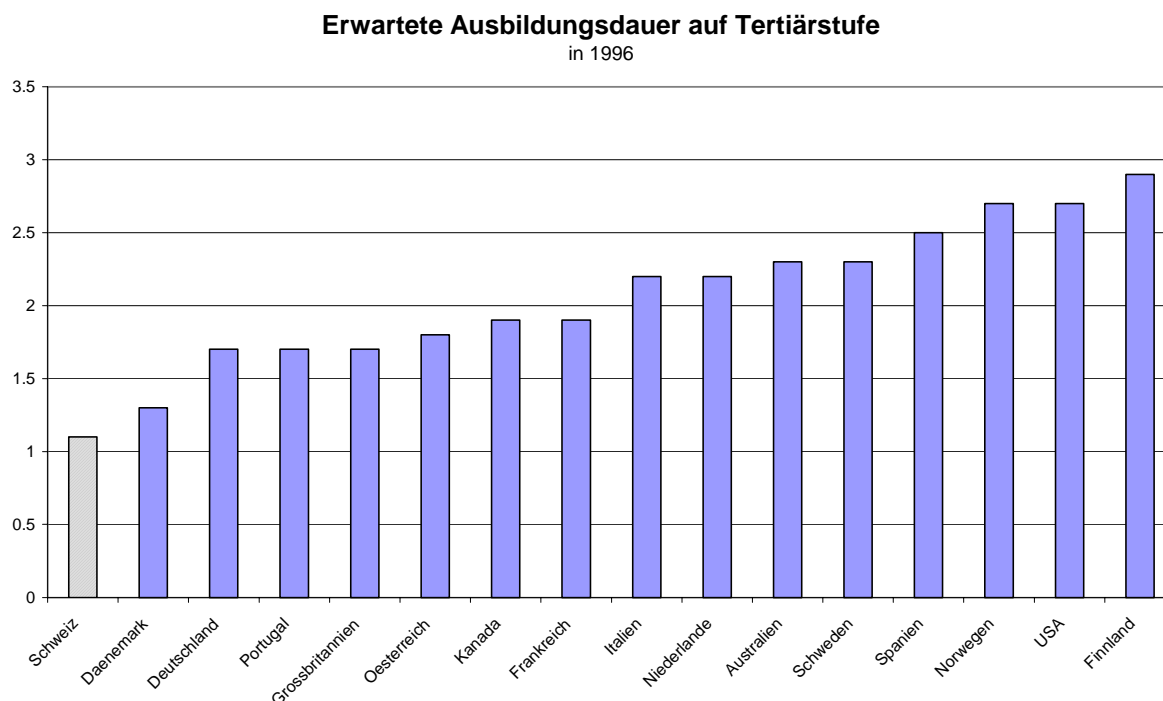
Allgemeinbildung nimmt an Bedeutung zu

Im Bildungsbereich zeichnen sich weitere Tendenzen ab. Allgemeinwissen vermittelnde Bildungsgänge (Gymnasium) werden bei Schülern zunehmend beliebter. Da sie den Zugang zur Universität ermöglichen, entsprechen sie der Entwicklung des Arbeitsmarktes, der immer höhere Qualifikationen verlangt. Andererseits vermittelt die Allgemeinbildung die notwendigen Voraussetzungen für zahlreiche Berufe und Funktionen. Diese Flexibilität wird sowohl von den Arbeitnehmern als auch von den Schülern geschätzt. Die Revision des Berufsbildungsgesetzes zielt ebenfalls auf mehr Flexibilität und die Vermittlung von mehr Allgemeinwissen bei den Berufslehren ab. Die Einführung von Bausteinlehrgängen und die Berufsmaturität sind Beispiele dafür.

Die Tertiärstufe (Universitäten, Hochschulen, einige eidgenössischen Diplomen) ist in der Schweiz relativ schwach besucht

Trotz des wachsenden Interesses an breit gefächerten Ausbildungen investieren der Staat und die Bevölkerung in der Schweiz im internationalen Vergleich relativ wenig in die Bildung auf Tertiärstufe. Nur 23% der Sekundarstufenschüler besuchen Gymnasien, womit die Schweiz den 15. Platz in einer Liste von 16 Ländern einnimmt. Die mittlere Bildungsdauer auf Hochschulstufe soll umgerechnet bei 1.6 Jahren liegen, was dem 18. Platz bei 18 Ländern entspricht. Trotzdem weisen die Fachhochschulen einen hohen Ertrag auf, und die Universitäten erzielen beneidenswerte

Bewertungen, was die Spitzenforschung angeht. Diese Institutionen erfüllen die vorgegebenen Zielsetzungen also. Die schwache Inanspruchnahme der Hochschulstufe ist der Hauptgrund für die niedrige erwartete Ausbildungsdauer und damit für die relativ geringen Investitionen in das Humankapital in der Schweiz. Angesichts der technologischen Entwicklung, die nach immer mehr Wissen verlangt, ist die Eignung einer solchen Politik für ein reiches Land in Frage zu stellen. Eine Massnahme zur Förderung der Hochschulstufe könnte darin bestehen, die Zugangsmöglichkeiten für Lehrlinge zu den Fachhochschulen oder zu anderen Bildungswegen im Tertiärbereich zu verbessern und ihnen im Vorfeld die Grundlagen anzubieten, die zu einem erfolgreichen Übertritt notwendig sind.



Quelle: OECD

Steigender Frauenanteil

Die Zahl der Frauen, die Spitzenausbildungen durchlaufen, nimmt laufend zu. Obwohl es auch heute noch typische Frauen- bzw. Männerberufe gibt, finden heute Frauen zu allen Ausbildungen Zugang. Trotzdem bleibt der Frauenanteil insbesondere auf Hochschulstufe im internationalen Vergleich in der Schweiz niedrig. Zusätzliche Fortschritte könnten gemacht werden, was die Ergreifung technischer Berufe durch Frauen angeht (Ingenieurwesen, Informatik, usw.).

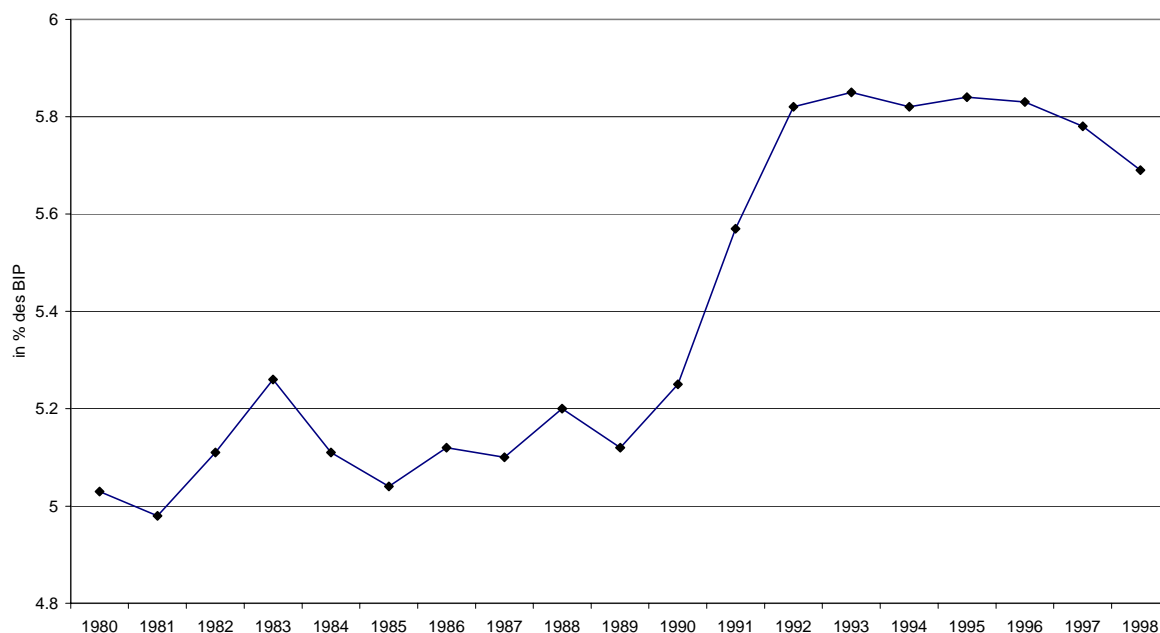
Die Fort- und Weiterbildung nimmt weiterhin einen relativ kleinen Platz ein

In einer Welt, in der sich viele Bildungsinhalte laufend weiterentwickeln, ist die Fort- und Weiterbildung durch nichts zu ersetzen. Sie findet hauptsächlich am jeweiligen Arbeitsplatz statt, doch müssen in spezifischen Bereichen Fort- und Weiterbildungskurse angeboten werden. Die Schweiz liegt auch in diesem Bereich im unteren Durchschnitt, was sich durch mehrere Faktoren erklären lässt (Weber 2002). So sind die Unternehmen hierzulande zwar an qualifizierten Arbeitskräften interessiert, sie befürchten aber, weiterbildungsbedingte Abwesenheiten der Arbeitnehmer in Kauf nehmen und die Kosten für Weiterbildungen übernehmen zu müssen, die zu höheren Lohnansprüchen berechtigen, und all dies mit dem Risiko, dass die Arbeitnehmer sich anderswo nach Arbeit umsehen. Die Arbeitnehmer verfügen ihrerseits nur selten über die Mittel oder die Motivation, um ihre berufliche Fort- und Weiterbildung selbst zu finanzieren. Die öffentliche Hand hat diese zusätzliche Aufgabe nicht übernommen, teils aufgrund der zu erwartenden finanziellen Folgen, teils weil der Ertrag dieser Bildungsgänge nicht messbar ist. Entsprechend besteht noch Handlungsbedarf, was die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgebern und Staat in diesem Bereich anbelangt. Ebenfalls anzusprechen sind die älteren Arbeitnehmer, die weiterhin stark in die Erwerbstätigkeit eingebunden bleiben sollen.

Der Einsatz öffentlicher Mittel in % des BIP für das Bildungswesen ist nach 1992 zurückgegangen

In Prozent des BIP ausgedrückt, haben sich die Ausgaben der öffentlichen Hand für das Bildungswesen 1992 stabilisiert und sind dann zurückgegangen, wie aus der nachstehenden Grafik hervorgeht. Der massive Anstieg der Jahre 1990 bis 1992 ist auf eine allgemeine Lohnanpassung und auf die Zunahme der Studentenzahl während der Krisenjahre zurückzuführen. Das Bildungswesen bleibt aber mit den Militärausgaben einer der wenigen Bereiche, deren Anteil an den Staatsausgaben seit 1992 abgenommen hat. Insbesondere verschiedene Kantone, die sich in finanziellen Engpässen befanden, haben versucht, im Bildungsbereich zu sparen. Doch wäre es falsch, über die im vernünftigen Rahmen erzielbaren Effizienzsteigerungen hinaus, zum Nachteil der wachstumsrelevanten Ausgabenkategorien sparen zu wollen. Eine detailliertere Analyse der Zusammensetzung der Ausgaben der öffentlichen Hand lässt generell eine harmonische Entwicklung der Kosten aller Bereiche des Bildungswesens in der Schweiz erkennen. Die Fachhochschulen haben in jüngster Zeit allerdings an Gewicht zugelegt, doch rechtfertigt sich dies ökonomisch gesehen in Anbetracht ihrer hohen Ertragsrate.

Entwicklung der Bildungs- und Forschungsausgaben in der Schweiz



Quellen: BFS und EFV

Das schweizerische Bildungssystem erhält von Experten gute Noten

Die Bewertung der Schweizer Verhältnisse durch internationale Experten, die vom IMD (2000) gefragt wurden, fällt positiv aus. Die erworbenen beruflichen Fähigkeiten entsprechen insgesamt den Erwartungen der Unternehmen und stärken so die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz.

Das Angebot im Bereich der Informationstechnologie ist aber zu klein

Im Bereich der Informationstechnologien ist jedoch ein Mangel an qualifiziertem Fachpersonal festzustellen. Da die « New Economy » ein Wachstumsfaktor ist, kann das trendmässige Wachstum zukünftig eine Beeinträchtigung erfahren, wenn diesem Mangel nicht abgeholfen wird. Daher wäre es wünschbar, der Behebung des Rückstands in diesem Bereich Priorität einzuräumen.

C. Das institutionelle Umfeld

Schulpflicht

Art. 19 der Verfassung verankert den Anspruch auf unentgeltlichen Grundschulunterricht. Aus diesem Recht jedes Kindes auf eine Grundausbildung leitet sich auch eine obligatorische Pflicht für die Eltern ab. Die entsprechende Bestimmung findet sich in Art. 62, der gleichzeitig festlegt, dass die Kantone für das Schulwesen zuständig sind.

<i>Unterhaltspflicht der Eltern</i>	Gemäss Art. 276 ZGB haben die Eltern im Rahmen der Unterhaltspflicht namentlich für die Kosten der Erziehung und der Ausbildung aufzukommen. Die Unterhaltspflicht erstreckt sich gemäss Art. 277 ZGB bis zur Mündigkeit des Kindes, endet aber frühestens, wenn das Kind eine angemessene Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen hat.
<i>Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung; freie Berufswahl</i>	Art. 20 der Verfassung gewährleistet die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung. Art. 27 definiert Wirtschaftsfreiheit so, dass sie auch die freie Wahl des Berufes umfasst. Die der Wirtschaftsfreiheit gesetzten Schranken sind ausdrücklich in der Verfassung zu nennen. Art. 95 gewährleistet, dass Personen, die über die geforderte Ausbildung verfügen, ihren Beruf in der ganzen Schweiz ausüben können.
<i>Schweizerische Gesetzgebung im Bildungsbereich</i>	Art. 63 der Verfassung erteilt dem Bund die Zuständigkeit, Vorschriften über die Berufsbildung zu erlassen, technische Hochschulen zu betreiben, die höhere Bildung zu unterstützen und die Unterstützung von der Sicherstellung der entsprechenden Koordination abhängig zu machen. Ein Verfassungsartikel 63a, der darauf ausgerichtet ist, die Qualität von Bildung und Forschung an den Hochschulen (Universitäten, Fachhochschulen, höhere Fachschulen) sowie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sicherzustellen, befindet sich momentan in der Vernehmlassung. Ergänzt wird die Verfassung durch das Bundesgesetz von 1978 über die Berufsbildung, das Bundesgesetz von 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen, das Bundesgesetz von 1995 über die Fachhochschulen sowie das Bundesgesetz von 1999 über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich.
<i>Interkantonale Vereinbarungen</i>	Die Kantone bemühen sich, ihre Bildungspolitik selbständig zu koordinieren. Die Grundlage dafür schafft das Konkordat von 1970 über die schulische Koordination. So haben die Kantone eine Äquivalenzskala für Studenten ausgearbeitet, die in einem anderen Kanton eine Hochschulausbildung absolvieren.
<i>Die Abkommen von Bologna und die Abkommen mit der EU</i>	Auf internationaler Ebene hat die Schweiz bislang aus freien Stücken einige Vereinbarungen getroffen. In Zukunft werden Studenten dank den bilateralen Abkommen mit der EU Freizügigkeit geniessen. Zudem dürfte die Koordination im Bildungsbereich in der Schweiz stärker durch die Harmonisierung des Bildungswesens der EU-Mitgliedstaaten beeinflusst werden. Die Abkommen von Bologna, in dessen Rahmen die verschiedenen Universitätsstufen mit dem Ziel festgelegt wurden, die Mobilität der Studenten besser zu gewährleisten, werden von unserem Land ebenfalls geprüft werden müssen.

D. Erläuterung der Situation in der Schweiz

Für die Schweiz ist Humankapital besonders wichtig Der Benchmarking-Bericht der BAK zeigt jedes Jahr neu, welche Bedeutung Humankapital für die Wettbewerbsfähigkeit einer Region besitzt. Tatsächlich kann man Bildung als den wichtigsten Faktor überhaupt bezeichnen. Aus anderen Studien geht hervor, wie sehr sich Investitionen in Humankapital und Forschung vor allem lokal auswirken. Die OECD vertritt schliesslich die Auffassung, dass der hohe Lebensstandard in der Schweiz zur Hauptsache auf das Humankapital zurückzuführen sei, welches denn auch den Hauptmotor des schweizerischen Wirtschaftswachstums darstelle. Dem Produktionsfaktor Humankapital muss daher eine hohe Priorität eingeräumt werden.

Die Einwanderungspolitik, eine Ursache von Produktivitätsproblemen Die Einwanderungspolitik seit den 60er Jahren hat sich auf das Wachstum der Schweiz in wenig zufriedenstellender Weise ausgewirkt. So wanderten in erster Linie wenig qualifizierte Arbeitnehmer ein, was für die Produktivität und deren Steigerung nicht günstig ist. De facto wurden zudem einigen Sektoren Quoten zugestanden, durch die sie begünstigt wurden. Diese Sektoren (Landwirtschaft, Bausektor, Tourismus, u.a.) weisen weder eine überdurchschnittliche Produktivität, noch ein besonders hohes Wachstum der Wertschöpfung aus. Ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ist hingegen in allen Teilen der „New Economy“ spürbar. Bei der Revision des Ausländergesetzes sollte dieses Ungleichgewicht korrigiert und der Bildungsstand der neu zugezogenen ausländischen Arbeitnehmer besser berücksichtigt werden. Schon heute sind bei Einwanderungsentscheiden für Personen aus Ländern ausserhalb des EWR berufliche Qualifikationen das Hauptkriterium.

Ein Grossteil der Ausbildung fällt in die Zuständigkeit der Kantone Das schweizerische Bildungssystem zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass sich der Bund hauptsächlich auf die Reglementierung und Koordination sowie auf die Förderung der beruflichen Ausbildung und den Besuch höherer Bildungsinstitute konzentriert (Fachhochschulen, Universitäten, Eidgenössisch Technische Hochschulen, die eidgenössischen Fachausbildungen auf Tertiärstufe). Mit den Eidgenössischen Technischen Hochschulen bietet der Bund direkt höhere Ausbildungen an. Für einen grossen Teil des Bildungswesens sind die Kantone zuständig. Dies ist jedoch insofern gerechtfertigt, als Humankapital vor allem auf lokaler Ebene ausstrahlt. Parallel zur wachsenden Mobilität des Humankapitals dürfte dem Bund jedoch zunehmend mehr Gewicht zukommen. Dies gilt schon wegen der erweiterten Zuständigkeiten des Bundes für die Definierung der Berufe und der entsprechenden beruflichen Ausbildungswege, wegen der bilateralen Abkommen (Diplom- anerkennung, die auch einen Konnex zur Aufhebung von Schranken im Binnenmarkt hat), sowie wegen der verstärkten

Unterstützung der höheren Bildungsanstalten, die häufig für das ganze Land Bedeutung haben. Ein besserer Finanzausgleich in diesem Bereich ist ebenfalls in Erörterung. Für den Augenblick ist ein neuer Verfassungsartikel über die Hochschulen in Vernehmlassung.

Trotzdem könnten die bestehenden Strukturen die Weiterentwicklung des schweizerischen Bildungswesens auf Sekundar- bzw. Tertiärstufe insofern behindern, als verschiedene Kantone die lokalen Berufsbildungswege vorziehen und zögern könnten, in Ausbildungen in anderen Kantonen zu investieren. Indem der finanziellen Unterstützung der Studenten gegenüber der Unterstützung der Bildungsanstalten Vorrang eingeräumt wird, liesse sich dieser implizite Protektionismus, der die Auswahlmöglichkeiten der Studenten und die Effizienz der Bildungseinrichtungen einschränkt, überwinden.

Tendenziell tiefere Anreize zur Absolvierung einer tertiären Ausbildung vor dem Hintergrund des gut funktionierenden Arbeitsmarktes in der Schweiz

Da auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt nahezu Vollbeschäftigung herrscht, befindet sich die Schweiz in einer besonderen Lage. Die Arbeitslosenrate bei den 20- bis 24jährigen lag 1998 bei 7.7% (gegen 3.9% bei der Gesamtbevölkerung), was im internationalen Vergleich immer noch ein gutes Ergebnis darstellt (4. Rang von 18 Ländern). Diese Situation könnte paradoxerweise die Motivation der Einzelnen zur Weiterbildung schwächen. Hohe Löhne und die Möglichkeit, leicht Arbeit zu finden, führen dazu, dass die Entscheidung für eine weitere Ausbildung für den Einzelnen hohe Opportunitätskosten mit sich bringt. Der Staat muss bei der Festlegung des privaten Bildungskostenanteils (Schulgebühren, Stipendien, usw.) diesen Faktoren Rechnung tragen.

Der Markt für Studienkredite ist noch nicht genügend entwickelt

In der Schweiz ist der Markt für Studienkredite im Vergleich zu Ländern wie den USA relativ schwach entwickelt. Im Ausland werden diese Verträge mancherorts vom Staat garantiert. Dies gilt nicht für die Schweiz, wo die Studenten häufig zum grössten Teil auf die Unterstützung der Eltern angewiesen sind, weshalb sie sich auch eher für Ausbildungen am Ort entscheiden. Dazu kommt, dass Stipendien als Alternative zu Studienkrediten (wobei die Stipendien im internationalen Vergleich zu den niedrigsten zählen) eine anhaltend rückläufige Tendenz verzeichnen. Entsprechend stellt sich heute bezüglich der Tertiärstufe die Frage, ob die Chancengleichheit gewährleistet ist.

Humankapital veraltet immer schneller

Mit der zunehmenden Beschleunigung der technologischen Entwicklung veraltet auch das Humankapital immer schneller. So zeigt beispielsweise jede Volkszählung in der Schweiz, dass der Prozentsatz der Arbeitnehmer, die noch im Berufsbereich tätig sind, für den sie sich ursprünglich ausgebildet haben, laufend abnimmt. Daraus lässt sich folgern, dass die Flexibilität von Ausbildungen zunehmend wichtiger wird, was eine

entsprechende Anpassung der Bildungslaufbahnen erfordert. Die Entwicklung der Technologien stellt überdies die Schulen vor zusätzliche Probleme, da sie ihr Unterrichtsmaterial insbesondere im Informatikbereich laufend anpassen müssen, was ständige Investitionen der öffentlichen Hand verlangt.

Die Schule muss sich an die gesellschaftliche Entwicklung anpassen

Die Schule ist gleichzeitig mit verschiedenen gesellschaftlichen Entwicklungen konfrontiert. Eine von diesen ist der steigende Frauenanteil auf dem Arbeitsmarkt. Aus dem Blickwinkel des Wachstums bedeutet dies eine bessere Nutzung des Humankapitals. Um sich dieser Veränderung der Lebensgewohnheiten besser anzupassen und sie zu ermöglichen, wurden verschiedene Lösungen vorgeschlagen, die eingehend erörtert werden müssen (Blockzeiten und Mittagstisch in den Schulen, usw.). Andere gesellschaftliche Veränderungen sind weniger erfreulich, wie die Gewalt an den Schulen, unter der das Unterrichtsklima leidet. Dieser Hinweis soll zeigen, dass die Schule nicht allein nur unter dem Aspekt der Steigerung des Humankapitals gewürdigt werden kann, sondern dass Bildung und Erziehung auch wesentlich zum sog. sozialen Kapital beiträgt, d.h. zur gesellschaftlichen Kohäsion, einer wohlwiesenen wichtigen Determinante der langfristigen Prosperität eines Landes.

Eine technologische Entwicklung, die sich verstärkt auf die Tertiärstufe stützt, stellt das schweizerische Bildungswesen vor eine neue Herausforderung

Das schweizerische Bildungswesen ist stärker auf die berufliche Ausbildung als auf die Tertiärstufe ausgerichtet. Ein Teil des Wohlstands unseres Landes ist auf diese Tatsache zurückzuführen, weist die Schweiz doch offensichtlich einen komparativen Vorteil bei den Gütern und Dienstleistungen auf, die eine mittlere Ausbildung erfordern. Die eingesetzten Technologien und der internationale Handel verlangen jedoch zunehmend wissenschaftliche Ausbildungen. Entsprechend sollte sich die berufliche Ausbildung hierzulande schon heute an die zukünftigen Bedürfnisse der Wirtschaft anpassen. Die Folge könnten allgemeinere Grundausbildungen (mehr Englischunterricht für mehr Lehrlinge), eine bessere Anpassung der Ausbildungen an Wachstumssektoren wie die Informatik, sowie ein leichter Zugang zu Fachhochschulausbildungen sein.

E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern

Ein stärkeres Engagement für die universitäre Tertiärstufen-ausbildung

Würde man die verschiedenen Länder nur bezüglich der erwarteten Dauer der höheren Ausbildung vergleichen, so läge die Schweiz unter dem Durchschnitt der OECD-Länder. Die Hauptursache dieses Rückstandes liegt bei den Ausbildungen auf Tertiärstufe. Die erwartete Dauer der Ausbildung an Universitäten

ist zum grössten Teil dafür verantwortlich, doch haben auch die Fachhochschulen ihren Anteil daran. In vielen Ländern stellt die Universitätsausbildung häufig die einzige, vom Staat gut unterstützte und vom Privatsektor anerkannte Ausbildungsalternative dar. Entsprechend sind die Studenten motiviert, sich für diesen Weg zu entscheiden.

Dies ist jedoch nicht der einzige Grund für die in zahlreichen Ländern höhere erwartete Dauer der Ausbildung. So dauert beispielsweise in Australien und den Niederlanden, die eine sehr hohe erwartete Gesamtbildungsdauer aufweisen, auch die Grundschulausbildung ein Jahr länger als in der Schweiz. Angesichts der Tatsache, dass die Grundausbildung dieser Länder beim standardisierten Test nicht besonders gut abgeschnitten hat, kann dieses zusätzliche Jahr nicht als wirtschaftlich ertragreich betrachtet werden. Die Erhöhung der Bildungsdauer in diesem Bereich ist daher nicht ein Weg, der befolgt werden sollte. Tatsächlich ist die Frage zusätzlicher Investitionen in die Grundausbildung sehr kontrovers. So hat Norwegen beispielsweise eine Schätzung des gesamten wirtschaftlichen Gewinns erstellt, der sich durch die *Kürzung* der Grundausbildung um ein Jahr ergibt. Das Ergebnis spricht mit einem wirtschaftlichen Gesamtgewinn von über 1% des BIP eine klare Sprache.

*Bedeutung von
Teilzeitausbil-
dungen und kurzen
Universitäts-
ausbildungen*

Australien und Schweden, die beiden Länder mit der höchsten erwarteten Dauer der Ausbildung, weisen auch einen höheren Anteil an Teilzeitausbildungen auf. Die Förderung von Teilzeitausbildungen in der Schweiz nach dem Prinzip der Modularität zwecks Senkung der privaten Opportunitätskosten stellt eine interessante Option dar.

In gleicher Weise lässt sich feststellen, dass Universitätsausbildungen über fünf und mehr Jahre in der Schweiz häufig sind, während dies bei immer mehr Ländern nicht zutrifft. Diese langen Ausbildungen bringen ein höheres Risiko für die Studenten mit sich und damit höhere private Opportunitätskosten der Tertiärstufenausbildung. Eine einfache Methode, um das Interesse an den Universitäten zu stimulieren, besteht darin, mehr kurze Studienprogramme mit einem Zwischendiplom anzubieten. Diese Stossrichtung steht zudem im Einklang mit der laufenden Harmonisierung in der EU und könnte den Austausch von Studenten mit dem Ausland fördern.

F. Empfehlungen der OECD

Die OECD empfiehlt ein starkes Engagement im Bildungsbereich

Die OECD begnügt sich damit, ihren Mitgliedstaaten in Erinnerung zu rufen, dass die Bildung eine Hauptursache des hohen Lebensstandards in den Industrieländern ist. Die Bildungssysteme der einzelnen Mitgliedstaaten sind jedoch sehr unterschiedlich und die OECD hat noch keine Empfehlungen darüber abgegeben, wie Investitionen der öffentlichen Hand in das Humankapital am geeignetsten gehandhabt werden können. Entsprechende Untersuchungen werden jedoch durchgeführt. Daraus folgt, dass die wichtige Rolle der Berufslehre in der Schweiz heute von der OECD noch nicht grundlegend in Frage gestellt wird. Man sollte jedoch deren negative Auswirkungen auf den Zugang zur Tertiärstufe und auf die Ausbildung in allgemeinbildenden Fächern nicht unbeachtet lassen, denn es geht hier um zwei Faktoren, welche die Entfaltung der Informationsgesellschaft unterstützen.

Die Fort- und Weiterbildung ist ebenfalls wichtig

Die OECD unterstreicht auch, dass die technologische Entwicklung ihrerseits Auswirkungen auf das Humankapital hat. Angesichts der Beschleunigung des technischen Fortschritts, mit seinen günstigen Wirkungen auf das Wachstum, sollte die berufliche Fort- und Weiterbildung weiter an Bedeutung gewinnen.

G. Stossrichtungen für die Wachstumspolitik

Das Interesse an Ausbildungen auf Tertiärstufe fördern

Eine der Herausforderungen, denen sich die Schweiz auf dem Weg zur Informationsgesellschaft stellen muss, besteht darin, ein grösseres Interesse an Ausbildungen auf Tertiärstufe zu sichern. Diese Herausforderung ist für unser Land besonders gross, da Schwierigkeiten hinsichtlich der Koordination der Bildungswege, der Zugänglichkeit der Tertiärstufe für eine Bevölkerung, die vor allem über Lehrabschlüsse verfügt, sowie hinsichtlich der privaten Opportunitätskosten dieser Ausbildungen, die in der Schweiz höher liegen als in anderen Ländern, überwunden werden müssen.

Die Ausbildung an die Informationsgesellschaft anpassen

Angesichts der heutigen Entwicklung, die sich auf Technologien zubewegt, welche mehr auf wissenschaftliche Kenntnisse als praktisches Können abstellen, muss das Bildungswesen durch Reformen besser an den Wissensbedarf der Informationsgesellschaft angepasst werden. Dabei ist vor allem auf Ebene der Berufslehren anzusetzen.

*Die Qualität der
Bildung
vergleichen*

Schliesslich muss auch in Zukunft auf die Qualität des Bildungsangebots ab der Grundstufe und auf einen effizienten Mitteleinsatz im Bildungsbereich geachtet werden. So wird insbesondere das Potential des New Public Management sowie interkantonaler Effizienzvergleiche noch nicht voll ausgeschöpft.

Kapitel 7: Innovation

A. Einführung

Die Technologie ist ein Motor des Wachstums Die Technologie unterscheidet sich insofern von den anderen Produktionsfaktoren, als ihr Wachstumspotential unbeschränkt zu sein scheint. Im Gegensatz dazu sind den Faktoren Arbeit und Humankapital durch die Bevölkerungsstruktur und die Ausbildungsdauer, dem Faktor Kapital durch die Sparmöglichkeit, dem Faktor materielle Ressourcen und Umwelt durch die Gesetze der Natur und dem Faktor Institutionen durch die Unmöglichkeit, sämtliche Beschlüsse des Gemeinwesens optimal zu fassen, Grenzen gesetzt. So bleibt nur noch die Technologie als Quelle stetigen Wachstums übrig, und sie ist denn auch der Hauptmotor einer nachhaltigen Entwicklung. Die Schaffung, Verbreitung und Beherrschung der Technologie im weitesten Sinne, einschliesslich des unternehmerischen Know-how, gehören daher zu den Kernpunkten jeder Diskussion über das Wachstum.

Die empirische Forschung bestätigt ihren Einfluss auf das Wachstum Die empirische Forschung hat sehr rasch intensive Wechselwirkungen zwischen Innovation und trendmässigem Wachstum nachweisen können. Die Höhe der privaten Ausgaben für F&E scheint am engsten mit dem Wachstum zusammenzuhängen, doch bestehen bei den anderen Indikatoren (Patente, öffentliche F&E, usw.) ebenfalls signifikante Zusammenhänge. Der Einfluss der Innovation wird weitgehend unterschätzt, da bestimmte Innovationen statistisch nicht erfasst werden (z.B. kleine regelmässige Fortschritte, die ohne F&E erzielt und die nicht patentiert werden, oder Innovation im Marketing).

Private Unternehmen haben starke Anreize, in F&E zu investieren Private Unternehmen haben den grössten Anreiz, wirtschaftlichen Erfolg versprechende Innovationen durchzuführen, denn durch Innovationen versuchen sie, sich von ihren Konkurrenten zu unterscheiden. Der Markt gibt ihnen die notwendigen Anreize und Signale hinsichtlich der erfolgreichsten Stossrichtung für Innovationen, denn die erfolgreiche Markteinführung einer Innovation kann beträchtliche Gewinne einbringen. Zahlreiche multinationale Unternehmen sind aus einer einzigen wichtigen Innovation entstanden (z.B. Xerox dank der Fotokopie).

Der Staat muss in der Grundlagenforschung präsent sein, denn die Grundlagenforschung erzielt langfristig gute Resultate Trotz der Vorteile der privaten Forschung im Bereich der praktischen Anwendungen spielt als reines öffentliches Gut die staatlich finanzierte Forschung eine unerlässliche Rolle.

Bisher konnte ein Zusammenhang zwischen Grundlagenforschung und Wachstum nicht direkt nachgewiesen werden. Das Ausbleiben gesicherter Ergebnisse lässt sich durch verschiedene

Faktoren erklären, so dass von einem starken Kausalzusammenhang zwischen Grundlagenforschung und Wachstum ausgegangen werden darf. Erstens sind die Ergebnisse der Grundlagenforschung vergleichsweise zufallsabhängig und können, ungeachtet der Höhe der eingesetzten Mittel, nicht mit Sicherheit erwartet werden; sie sind häufig unerwarteten Durchbrüchen zu verdanken. Zweitens können zwischen einer grundlegenden Entdeckung und ihrer breiten wirtschaftlichen Anwendung Jahrzehnte verstreichen, eine Zeitspanne, die weit über den Rahmen der heutigen ökonometrischen Schätzungen hinausgeht. Drittens ist fast die gesamte Grundlagenforschung ein öffentliches Gut, das allen fortgeschrittenen Ländern zur Verfügung steht. Der Zusammenhang zwischen der Grundlagenforschung und dem Wachstum eines bestimmten Landes ist daher naturgemäss schwach, er ist jedoch stark, wenn man die Gesamtheit der Länder mit einem guten Bildungsniveau betrachtet. Schliesslich zeigt die mikroökonomische Beurteilung der öffentlichen medizinischen Forschung, dass die makroökonomische Messung des Wachstums hier zu kurz greift. So erfordern die neuen, weniger invasiven Operationsmethoden häufig eine kürzere Hospitalisierungsdauer und verursachen geringere Nebenwirkungen. Aus rein rechnerischer Sicht wird das BIP aufgrund der entsprechend niedrigeren Behandlungskosten sinken, in Wirklichkeit nimmt der Wohlstand jedoch zu. Die makroökonomischen Auswirkungen der Innovation werden somit unterschätzt, der statistische Ansatz müsste die Auswirkungen auf Qualität und Opportunitätskosten (Freizeit, Leiden, usw.) berücksichtigen. Dieser Mangel betrifft die öffentliche Forschung stärker als die private.

Grundlagenforschung sollte ausschliesslich auf der Basis wissenschaftlicher Qualität beurteilt und unterstützt werden

Es wäre falsch zu behaupten, dass die öffentliche Forschung naturgemäss weniger effizient sei als die private, denn diese hat ebenfalls grosse Misserfolge hinnehmen müssen und zuweilen bedeutende Ergebnisse nicht gewinnbringend nutzen können. Die öffentliche Forschung ist jedoch da sehr wenig rentabel gewesen, wo sie versucht hat, Industriepolitik zu betreiben oder mit der privaten Forschung in ein Konkurrenzverhältnis zu treten. Weniger gute Resultate sind auch zu befürchten, wenn der Staat versucht, in die Grundlagenforschung lenkend einzugreifen. Die besten Erfolgchancen, auch was unerwartete und wichtige Durchbrüche anbelangt, ergeben sich, wenn die Grundlagenforschung ausschliesslich hinsichtlich ihrer wissenschaftlichen Qualität beurteilt wird (Einfluss auf andere Forschungsprojekte durch Zitate, usw.) und daneben völlige Freiheit geniesst. Die Grundlagenforschung ist heute genauso vital wie früher, und tatsächlich eröffnet sie ganz erstaunliche Perspektiven. Für die 90er Jahre sind zum Beispiel die Theorie der quantenphysikalischen Computer, die Entdeckung der Stammzellen, die supraleitenden Eigenschaften der Keramik und weiteres mehr zu nennen.

Ein gutes Management der Technologie nutzt das Wissen aller Partner

Was die angewandte Forschung betrifft, ist eine optimale Zusammenarbeit aller Beteiligten erforderlich, der Forscher, der Unternehmen und jener, die wie der Staat eine Vermittlerrolle spielen. In Bereichen, wo die technischen Schwierigkeiten nicht im Mittelpunkt stehen, sind meist die Unternehmen selbst am besten in der Lage, die Forschung zu lenken, weil sie den Markt besser kennen. Die Forscher dürften dort im Vorteil sein, wo die technischen Hürden hoch sind, der Markterfolg gleichzeitig aber gesichert ist. Es sollte daher in Betracht gezogen werden, sie durch ein eigenes, mit Risikokapital finanziertes Unternehmen oder durch andere Mittel, wie beispielsweise Royalties, am Erfolg zu beteiligen. Was die mittelbar Beteiligten wie die Universitäten anbelangt, leisten diese einen unerlässlichen Beitrag, sobald der Erfolg von der Suche nach guten Partnern unter den Forschern bzw. Unternehmen abhängt.

Das zum Management von Technologieprojekten erforderliche Know-how ist heute zu einer eigenständigen Wissenschaft geworden. Die wirtschaftlichen Gebote des „global sourcing“ und des „time to market“ machen die Ausbildung dieser Fähigkeiten noch wichtiger, gerade für die Schweiz, wo früher vor allem die hochstehende Lösung der technischen Aspekte des Projekts stark zählte.

Unternehmergeist schafft Arbeitsplätze und stimuliert die Wirtschaft

Damit Innovationen umgesetzt werden, ist Unternehmergeist unverzichtbar. Allerdings wäre es kaum vernünftig, kurzfristig zu hohe Erwartungen in junge, kleine Unternehmen zu setzen. In den meisten Ländern müssen 50% dieser Unternehmen innerhalb von fünf Jahren nach ihrer Gründung Konkurs anmelden. In der Schweiz lag die Zahl neugeschaffener Arbeitsplätze netto nur knapp im positiven Bereich (siehe dazu KOF, 2001b), was auch darauf zurückzuführen ist, dass junge Unternehmen die Auswirkungen der Konjunktur stärker zu spüren bekommen.

Andererseits gibt es auch klare Erfolge, so zum Beispiel, wenn ein neues KMU 40 Jahre nach seiner Gründung zu einem bedeutenden multinationalen Unternehmen geworden ist, oder wenn in anderen Fällen die Übernahme eines KMU durch bedeutende Investoren den Erfolg anzeigt. In der gleichen Weise ist festzustellen, dass renommierte, auf Risikokapital spezialisierte Finanzgesellschaften existieren, die über Jahrzehnte Erträge ausweisen konnten, die weit über den Renditen an der Börse lagen. Gemäss Analysen auf überbetrieblicher Ebene sind neue Unternehmen in vielen Ländern produktiver und wettbewerbsfähiger als alte (Ahn 2001), weil sie fortgeschrittenere Technologien und eine bessere Kombination von Arbeit und Kapital einsetzen. In diesem Sinne sind sie eine unersetzliche Komponente der industriellen Erneuerung und des Wachstums. Eine Politik, die den Unternehmergeist fördert, wirkt sich daher

dynamisierend auf die gesamte Wirtschaft aus.

Unternehmergeist und Wachstum werden durch dieselben Rahmenbedingungen gefördert

Ein grosser Teil der Rahmenbedingungen, die dem Unternehmergeist förderlich sind, sind es auch für das Wachstum. Es handelt sich insbesondere um:

- dem Wettbewerb geöffnete inländische Märkte, was Liberalisierungen und eine konsequente Wettbewerbspolitik impliziert,
- internationale Öffnung,
- einen guten Schutz des Geistigen Eigentums,
- leistungsfähige Finanzmärkte mit einem guten Risikokapitalangebot,
- flexible Arbeitsmärkte, die sich durch eine hohe Mobilität der Arbeitskräfte sowie richtig angelegte Anreizmechanismen auszeichnen. Dies umfasst auch rechtliche Rahmenbedingungen, die es potentiellen Unternehmern erlauben, eine unselbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen und gegebenenfalls wieder aufzugeben, ohne dabei ungerechtfertigte Einbussen bei den Sozialversicherungsleistungen und der Altersvorsorge in Kauf nehmen zu müssen,
- niedrige administrative Belastungen, insbesondere dank einfacher behördlicher Verfahren, einer guten Koordination zwischen den verschiedenen Verwaltungen und einer aktiven Unterstützung durch die Behörden,
- niedrige und vor allem einfache Steuern,
- ein einfaches Konkursverfahren, das einen Misserfolg nicht brandmarkt,
- makroökonomische Stabilität.

F&E und Wachstum

Eine positive Relation zwischen F&E und Wachstum zeigt sich nicht nur auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, sondern auch auf Ebene der einzelnen Unternehmen bzw. Wirtschaftssektoren. In Wirtschaftszweigen, die nur wenig in F&E investieren, wird die gleiche Wirkung durch den Einsatz von High-Tech-Kapitalgütern erzielt. Liegt der Ertrag von F&E schon bei den Unternehmen allgemein hoch, so ist er noch höher für die Gesamtwirtschaft. Die mikroökonomischen Grundlagen sind in der Literatur sehr weitgehend gesichert, was es erlaubt, Kausalitätsprobleme auszuschliessen. Nach einer sehr umfassenden Analyse gelangen Jones und Williams (1998) zum Schluss, dass die meisten Schätzungen des gesamtwirtschaftlichen Ertrags von F&E Mindestwerten entsprechen.

In der einschlägigen Literatur konnte eine positive Relation zwischen öffentlicher Forschung und Wachstum aufgezeigt werden, und zwar dann, wenn diese die private F&E ergänzt (weder sollte es sich gemäss dieser Untersuchung bei der öffentlichen Forschung um reine Grundlagenforschung handeln, noch sollte sie die private Forschung ersetzen; siehe dazu OECD 1999). Andere Untersuchungen haben ergeben, dass der Einsatz öffentlicher Mittel zur Verbesserung des Technologietransfers zwischen den Universitäten und den Unternehmen lohnend ist. Schätzungen hierzu haben jedoch noch zu keinem endgültigen Ergebnis geführt. Die Beziehungen zwischen der öffentlichen Forschung, der privaten Forschung und dem Wachstum bleiben jedenfalls komplex und verdienen es, eingehender untersucht zu werden. Die positiven Auswirkungen der Grundlagenforschung wurden durch Griliches (1986) aufgezeigt, der sich hierzu auf die bei Patentanmeldungen aufgeführten Anwendungsgebiete stützte. Grobe Schätzungen scheinen auch zu ergeben, dass über 40% des momentanen BIP der USA direkten oder indirekten Bezug zur Entwicklung der Quantentheorie durch Niels Bohr vor über einem Jahrhundert haben.

B. Die Stellung der Schweiz

Die Statistiken zu Wissenschaft und Technologie beleuchten naturgemäss nur Teilgebiete

Anhand einer Reihe von Statistiken lässt sich die Situation der Wissenschaft und der Technologien in der Schweiz beurteilen. Die Angaben betreffen insbesondere:

- die der privaten und öffentlichen Forschung zur Verfügung stehenden Beträge und Mittel (Forscher, Personal, usw.),
- Innovationstests,
- Statistiken zu Patenten,
- Anteil innovativer Erzeugnisse am Umsatz oder am Export,
- wissenschaftliche Veröffentlichungen und ihre Bedeutung für die Fachliteratur.

Es ist naturgemäss schwierig, Innovationen und Entdeckungen miteinander zu vergleichen, weil es sich häufig um Einzelercheinungen handelt. Daher lässt sich aus diesen Statistiken wohl ein allgemeines Bild der Innovationstätigkeit eines Landes

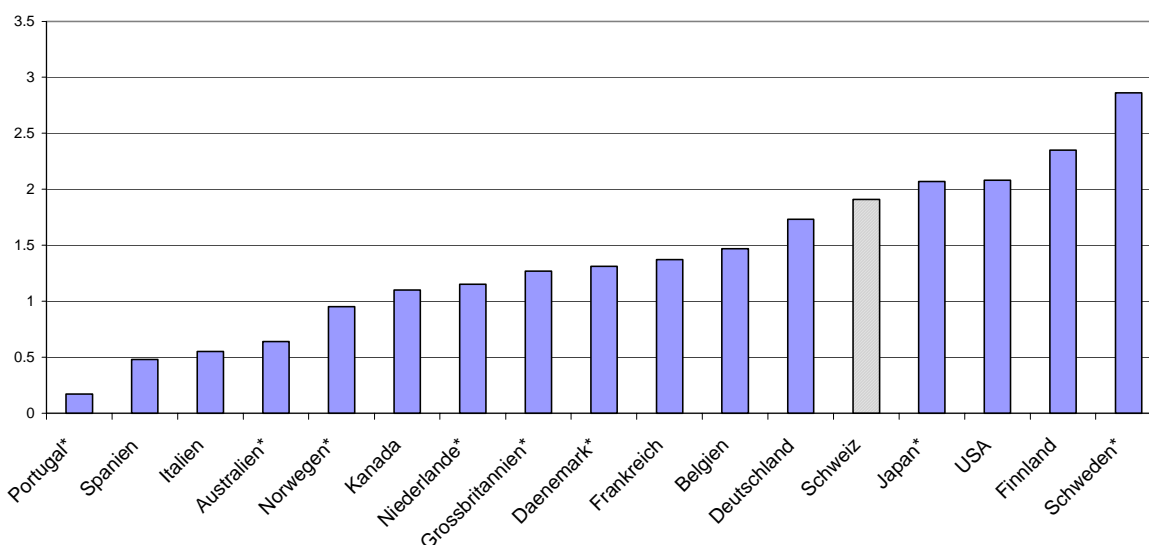
ablesen, doch ist keine davon allein massgebend.

Die Schweizer Unternehmen investieren viel in F&E

Die Schweizer Unternehmen investieren einen bedeutenden Teil ihrer Wertschöpfung in Forschung und Entwicklung, wie der nachstehenden Grafik zu entnehmen ist. Allerdings gehen die finnischen, schwedischen und koreanischen Unternehmen noch weiter in diese Richtung, wobei sie jedoch 1996 nicht erfasst wurden. Dessen ungeachtet gehört die Schweiz weltweit zu den Ländern, die am meisten in F&E investieren.

F&E intramuros von Unternehmen

in % des BIP im Jahre 2000, *=1999

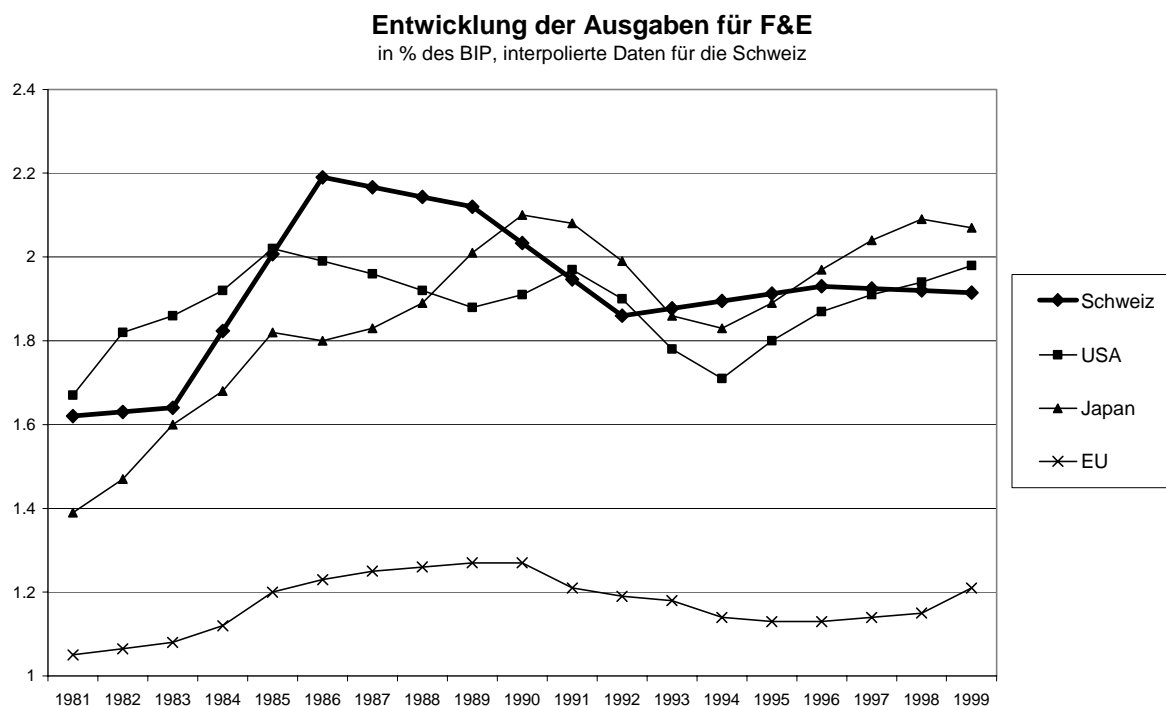


Quelle: OECD

Die private F&E weist eine anhaltende, steigende Tendenz auf

Weltweit ist ein trendmässiger Anstieg der privaten F&E-Ausgaben in Prozent des BIP des privaten Sektors festzustellen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einige im Aufholen begriffene Länder ebenfalls beginnen, in F&E zu investieren, dass die öffentlichen F&E-Ausgaben im Vergleich zu den privaten tendenziell sinken, dass der Wettbewerbsvorteil aufgrund von F&E unter anderem durch die Globalisierung gestärkt wird, während die interne Ertragsrate von F&E (an Produktionsfaktoren und Forschungsergebnissen gemessen) in vielen Ländern praktisch nicht zunimmt. Die Bedeutung von F&E wächst auch aufgrund zweier weiterer Phänomene: Einerseits der Globalisierung der Forschungszentren, welche impliziert, dass F&E immer häufiger an dem Wirtschaftsstandort stattfindet, der das beste Verhältnis zwischen dem erwarteten Resultat und den Kosten aufweist. Andererseits wegen der Neudefinierung der Produktionsprozesse, die mit dem Ziel erfolgt, immer leichter und häufiger Anpassungen an den Stand der Innovation zu

ermöglichen (z.B. in der Automobilindustrie). In der Schweiz ist dagegen schon seit 1986/89 ein gewisser Rückgang der privaten F&E-Ausgaben zu verzeichnen.



Quelle: OECD

Anmerkung: Die Daten für die Schweiz sind alle 3 resp. 4 Jahre verfügbar. Die fehlenden Daten wurden linear interpoliert.

*Die Innovations-
tätigkeit ergänzt die
Investitionen in
F&E*

Die Unternehmen bauen in ihren Innovationsanstrengungen nur zum Teil auf F&E. Dies gilt ganz besonders für den Dienstleistungssektor, in dem Innovationen von grösster Wichtigkeit sind, wo aber relativ wenig F&E stattfindet. Die Innovationstests der KOF (2001c), die auf zahlreiche Indikatoren abstellen, zeigen, dass die Innovationstätigkeit in der Schweiz in praktisch allen Sektoren hoch ist. Im Schnitt können 78% der Unternehmen Innovationen vorweisen, was bedeutet, dass die Schweizer Volkswirtschaft im Vergleich mit ihren direkten Nachbarn zu den innovativsten Ländern zählt. Anhand dieser Tests lassen sich auch die Stärken der Innovationstätigkeit in der Schweiz aufzeigen (Kunden-orientierung, Qualität, Ausgereiftheit, usw.).

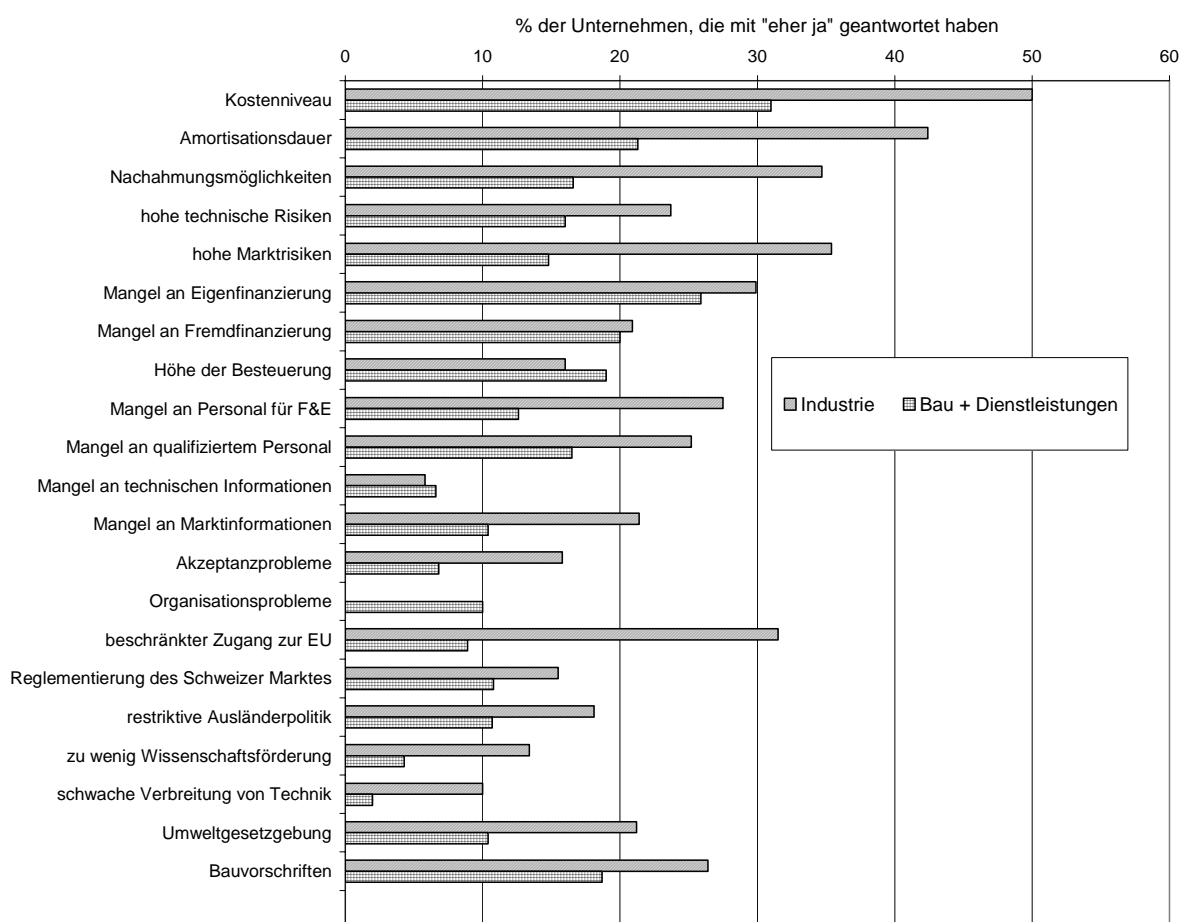
*Die Innovations-
tätigkeit in der
Schweiz wird durch
drei wichtige
Faktoren behindert*

Die Innovationstests geben auch Aufschluss über Hindernisse für die Innovationstätigkeit in der Schweiz. Es handelt sich hauptsächlich um marktbedingte oder technologische Schwierigkeiten, auf die der Staat keinen Einfluss hat. Zwei wichtige Faktoren stehen jedoch mit der Wirtschaftspolitik in Zusammenhang:

- Mangel an qualifiziertem Personal (aus der Schweiz oder dem Ausland),
- Gesetzliche Vorschriften, insbesondere in den Bereichen Umwelt und Raumplanung.

Hinzu kommt die Schwierigkeit, Eigen- oder Fremdkapital zur Finanzierung zu finden, was mit gewissen fiskalischen Anreizen in Zusammenhang stehen kann. Erwähnung findet auch die Regulierung von Märkten, namentlich Zugangsschranken zum EU-Binnenmarkt.

Hindernisse für die Innovationstätigkeit in der Schweiz



Quelle: KOF

Bei den Patenten liegt die Schweiz an der Spitze

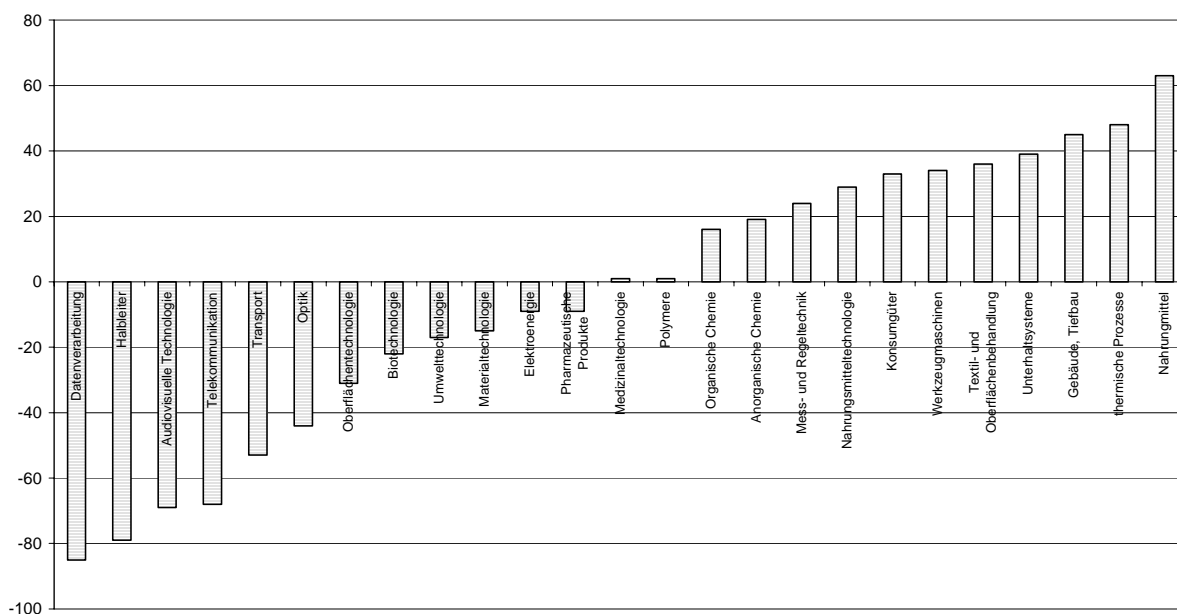
Die Schweiz weist pro Einwohner die höchste Zahl Patentanmeldungen bei des Europäischen Patentamts auf und besitzt auch dort die zweithöchste Zahl an nationalen Patenten je Kopf der Bevölkerung. Auch wenn in einigen Branchen mehr Patente angemeldet werden als in anderen, kann aus den Statistiken gefolgert werden, dass der Schutz des Geistigen Eigentums für

die Schweiz besonders wichtig ist und unser Land, was die Innovationstätigkeit anbelangt, ausgezeichnete Resultate ausweisen kann.

Die Schweizer Patente zeigen die Spezialisierung der F&E

Eine eingehendere Analyse der schweizerischen Patente zeigt, dass diese vor allem Sektoren betreffen, die im weltweiten Vergleich nicht das stärkste Wachstum aufweisen. Die Schweiz hat sich erst wenig in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen für die „New Economy“ vorgewagt. Daraus lässt sich möglicherweise schliessen, dass sich die Innovationstätigkeit in unserem Land trotz ihres Umfangs und der guten erzielten Resultate nicht so stark auf das Wachstum auswirkt, wie man hätte erhoffen können.

Verteilung der von Schweizern in der Schweiz angemeldeten Patente
(Komparative Vorteile von 1994 bis 1996)



Quelle: Hotz-Hart (1996) und eigene Berechnungen

Anmerkung: Ein positiver Wert gibt an, dass die Schweiz in der betreffenden Branche relativ mehr Patente besitzt als andere Länder.

Die High-Tech-Exporte (Definition OECD) nehmen ab

Die Statistiken zu den High-Tech-Exporten scheinen diese Beurteilung der Lage zu bestätigen. Die Schweiz erzielt mit 16.9% der Gesamtexporte ein bemerkenswertes Resultat. Sie kommt im internationalen Vergleich jedoch nur noch auf einen mittleren Platz zu liegen, während sie noch vor rund zehn Jahren weit vorne lag. Das Aufkommen der High-Tech-Exporte in anderen Ländern ist unter anderem auf Güter der „New Economy“ (Elektronik) zurückzuführen, die die höchsten Wachstumsraten aufweisen, während die Schweiz in diesem Bereich relativ wenig spezialisiert ist. Die CMS-Analyse der KOF

(2001a) bestätigt, dass die Schweizer Exporte im Elektronikbereich zwar weiterhin zunehmen, aber einen Teil ihrer relativen Wettbewerbsfähigkeit eingebüsst haben. Dies hat es, wie der Indikator für High-Tech-Exporte zeigt, Ländern wie etwa Irland und den südostasiatischen Staaten erlaubt, gegenüber der Schweiz aufzuholen oder sie gar ganz einzuholen.

Der Unternehmergeist ist stark kulturell bedingt und nimmt in der Schweiz stetig zu

Um den Zusammenhang zwischen Innovationen und Wertschöpfung zu verstehen, muss auch der Unternehmergeist näher betrachtet werden. Er variiert von Land zu Land sehr stark und nimmt recht unterschiedliche Formen an. Die USA sind dafür bekannt, das Unternehmertum kulturbedingt am positivsten zu sehen. Dies beginnt schon in der Schule, wo ein sehr grosser Teil der Schüler von einem eigenen Unternehmen träumt. Auf den Märkten wird dies an einer hohen Quote von Unternehmensgründungen und der entsprechend hohen Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze deutlich.

In der Schweiz scheint die Zahl der Unternehmer in Prozent der Bevölkerung gerade unter dem Durchschnitt der OECD-Länder zu liegen, während die unselbständige Erwerbstätigkeit einen wichtigen Platz einnimmt (OECD, 2000g). Der Anteil der Personen mit einer selbständigen Erwerbstätigkeit (häufig in einem 1-Personen-Betrieb) nimmt ständig zu. Dasselbe gilt für die Unternehmer, wenn man den prozentualen Anteil der Personen an der Bevölkerung misst, die ein eigenes Unternehmen besitzen. Dank der Förderung der Kontakte zwischen Universitäten und Unternehmen nimmt schliesslich auch die Zahl der aktiv in Unternehmen engagierten Dozenten sowie die Zahl der im Umfeld der Universitäten gegründeten Unternehmen in erfreulicher Weise zu.

Experten haben wenig an der schweizerischen Technologiepolitik auszusetzen

Internationale Experten, die vom IMD (2000) gefragt wurden, beurteilen die schweizerische Politik im Technologiebereich positiv. Sie erzielt gute Bewertungen, was das rechtliche Umfeld, das Interesse der Jugendlichen an Wissenschaft und Technologie, die Qualität der Forschung, die Assimilierung neuer Technologien und die F&E-Tätigkeit anbelangt. Die Experten sind jedoch auch der Meinung, dass die Beziehungen zwischen den Universitäten und dem Privatsektor noch verbessert werden können; ferner stellen sie fest, dass die Schweiz sich auf die Tendenz zur Globalisierung der Forschungszentren einstellen muss und in ihrer Politik der wachsenden Mobilität der Forscher Rechnung zu tragen hat.

C. Das institutionelle Umfeld

<i>Wissenschafts- freiheit</i>	Artikel 20 der Verfassung garantiert die Freiheit der wissenschaftlichen Lehre und Forschung als eine der Grundfreiheiten im selben Sinne wie die Redefreiheit.
<i>Geistiges Eigentum</i>	Das Bundesgesetz von 1992 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, das Bundesgesetz von 1992 über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben, das Bundesgesetz von 1954 über die Erfindungspatente, das regelmässig aktualisiert wird (z.B. indem Topographien eingeschlossen werden) bilden die Ecksteine des Schutzes des geistigen Eigentums in der Schweiz.
<i>Forschungs- förderung, Nationalfonds, KTI und eidgenössische Forschung</i>	Dem Bund kommt gemäss Art. 64 der Verfassung die Aufgabe zu, die wissenschaftliche Forschung zu fördern. Dieser Artikel wird durch das Bundesgesetz von 1983 über die Forschung ergänzt. Hat der Nationalfonds für wissenschaftliche Forschung die Aufgabe, die Grundlagenforschung in der Schweiz zu fördern, bemüht sich die KTI darum, die angewandte Forschung im Sinne der Wirtschaftsförderung zu unterstützen. Auch beteiligt sich der Bund im Rahmen seiner anderen Tätigkeiten an zahlreichen Forschungen, indem er beispielsweise die landwirtschaftliche, nukleare, juristische, medizinische und ökologische Forschung unterstützt.
<i>Universitäten und kantonale Förderung</i>	Die Universitäten und Fachhochschulen spielen eine erstrangige Rolle bei der Schaffung, aber auch bei der Verbreitung von Technologie in der Schweiz. Die kantonalen Wirtschaftsförderungen oder universitäre Förderstellen setzen sich mit unterschiedlichem Erfolg dafür ein, Brücken zwischen der Innovation und der Schaffung von Unternehmen zu schlagen.
<i>Europäische Zusammenarbeit und TRIPS- Abkommen</i>	Grundlagenforschung erfolgt, insbesondere auch aufgrund ihrer externen Effekte für die Wirtschaft aller entwickelten Länder, häufig in einem internationalen Umfeld. Die Schweiz beteiligt sich an verschiedenen europäischen oder internationalen Forschungsprojekten (wie der internationalen Raumstation) sowie an internationalen Forschungsorganisationen wie dem CERN. Zudem ist die Schweiz natürlich auch Mitglied der Internationalen Organisation für Geistiges Eigentum. Schliesslich tragen die TRIPS-Abkommen im Rahmen der WTO zum Schutz des geistigen Eigentums bei.

D. Erläuterung der Situation in der Schweiz

Schwäche in der Umsetzung von F&E in der Schweiz, verpasster Einstieg in Teile der NIKT

Viele Innovationen wurden zwar in der Schweiz geboren, jedoch nicht in unserem Land bis zur Marktreife entwickelt (z.B. Medizinroboter). Diese Situation ist unter anderem auf vier Ursachen zurückzuführen:

- Die schweizerische Wirtschaft hat ihre Mittel in älteren Technologien gebunden und verfügt daher kaum über freie Ressourcen für neue Bereiche. Dies betrifft den Faktor Boden ebenso wie die Faktoren Arbeit und qualifiziertes Personal.
- Die neuen Produkte sind häufig sehr preiseempfindlich und werden normalerweise in grossen Stückzahlen angefertigt. Die Stärke des Schweizer Frankens stellt ein Hindernis für die Herstellung von innovativen Produkten in der Schweiz dar, die im Ausland billiger produziert werden können.
- Die Assimilierung einer vollkommen neuen Technologie durch ein Land setzt Koordination zwischen verschiedenen Gruppen von Beteiligten voraus. Auch wenn zum Beispiel die Forschung im Uhrensektor das Potential von Digitaluhren erkannt hatte, waren die Ausbildungsstrukturen und Managementkapazitäten in diesem Sektor trotzdem nicht entsprechend ausgerichtet gewesen. Eine Kursänderung hätte bedeutende Umstrukturierungen sowohl auf Unternehmens-ebene als auch bezüglich der Ausbildungen erfordert. Erst unter dem Druck der Krise konnten die rigiden Strukturen durch einen begabten Unternehmer aufgebrochen werden.
- Das Bedürfnis nach Sicherheit ist in der Schweiz möglicherweise grösser als in anderen Ländern.

Die Tatsache, dass die Schweiz in bestimmten Technologiebereichen (Chemie, Maschinen, Banken, usw.) über komparative Vorteile und daher auch über die entsprechende Wettbewerbsfähigkeit verfügt, kann zur Folge haben, dass sie mit grösseren Schwierigkeiten zu kämpfen hat als ein neues Industrieland, das noch keine umfangreichen Anlageinvestitionen in einem spezifischen Technologiesektor getätigt hat, in dem das allgemeine Preisniveau niedrig ist und das über die notwendigen freien Ressourcen verfügt, um auf technologischem Gebiet vollkommen neue Wege einzuschlagen. Irland ist hierfür ein gutes Beispiel.

Eine offenerere Politik im Technologiebereich ist für die Schweiz sehr wichtig

Im Bereich der digitalen Technologie hat sich die Schweiz von anderen Ländern überrunden lassen. Staatliche Interventionen mit dem Ziel, diesen Rückstand wettzumachen, sind keine gute Lösung, und zwar unter anderem wegen der schlechten Rentabilität industriepolitisch motivierter staatlicher Eingriffe. Es handelt sich deshalb vielmehr darum sicherzustellen, dass sich die Technologiepolitik der Unternehmen und des Staates keiner neuen Technologie verschliesst und dass sie nicht auf alten

Technologien beharrt. Die technologische Öffnung der Schweiz ist nicht weniger wichtig als ihre Öffnung in anderen Bereichen. Vielleicht wird man sich damit abfinden müssen, dass die Schweiz in den NIKT nie so wie etwa Finnland eine Vorreiterrolle spielen wird, doch bleiben so viele andere, eine hohe Wertschöpfung versprechende Entdeckungen zu entwickeln und zu vermarkten, dass die Zukunft der Schweiz im technologischen Bereich keineswegs in Frage gestellt ist. So scheint unser Land beispielsweise selbständig einen komparativen Vorteil in der Medizinaltechnologie errungen zu haben.

Einige Innovationshürden scheinen die Schweiz ganz besonders zu betreffen

Die Finanzierungsmöglichkeiten sind ein Problem, das Unternehmen, die sich mit Technologie und Innovation beschäftigen, in allen Ländern betrifft. In der Schweiz haben jedoch die Konjunkturschwäche und Probleme auf dem Immobilienmarkt zu einer gewandelten Kreditpolitik seitens der Banken geführt, was sich auch auf verschiedene innovative KMU bremsend auswirkte, während andere Länder keine solchen Schwierigkeiten kannten. Zudem ist der Handlungsspielraum, was Umwelt und Raumplanung betrifft, in der Schweiz wahrscheinlich kleiner, was für innovative Unternehmen ebenfalls Konsequenzen hat (Gentechnologie). In bestimmten Fällen scheinen staatliche Schutzvorschriften oder gewisse Beschränkungen der Unternehmerfreiheit die Übernahme neuer Technologien verzögert zu haben. Nicht zuletzt ist in der Schweiz auch der Mangel an (qualifiziertem wie unqualifiziertem, einheimischem oder ausländischem) Personal nicht gleich geartet wie in anderen Ländern. Diese drei Innovationshürden (Finanzierung, Reglementierung, Verfügbarkeit von Humankapital) werden jedenfalls im Innovationstest der KOF am häufigsten erwähnt.

Auswanderung der besten Köpfe und Standortwechsel

Obwohl sich die schweizerische Wirtschaft um F&E und Innovationen bemüht, scheint die Schweiz die Globalisierung der Forschungszentren ganz besonders zu spüren zu bekommen. Zahlreiche Unternehmen verlagern ihre Forschungstätigkeit zunehmend ins Ausland, weil die Kosten dort niedriger sind. Auf die Forscher üben die USA eine beträchtliche Anziehungskraft aus (Forschungsfreiheit, zur Verfügung gestellte Mittel, Lebensstil und -standard, finanzielle Anreize, usw.). Eine Hauptrolle bei dieser Entwicklung spielen die privaten amerikanischen Universitäten.

Argumente für die Ansiedlung von Forschungszentren in der Schweiz

Dabei verfügt die Schweiz über entscheidende Vorzüge als Standort für Forschungszentren und als Anziehungspunkt für die besten Forscher. Zu nennen sind: ihre Universitäten (Fachhochschulen eingeschlossen), ihr sehr hoher Lebensstandard (einschliesslich des Angebots an Freizeitaktivitäten, einer unverschmutzten Umwelt und einer akzeptablen Steuerbelastung für qualifizierte Arbeitnehmer in den meisten Kantonen), ihre zentrale Lage innerhalb Europas, ihre innovationsfreundliche Einstellung, usw. Dies macht es wahrscheinlicher, dass die weiter oben

erwähnten Innovationshürden (Finanzierung, Reglementierung, Verfügbarkeit von Humankapital, usw.) eine zentrale Rolle dabei spielen, dass nicht mehr Forschungszentren in der Schweiz angesiedelt werden und sich ein Teil der Forschung mehr und mehr ins Ausland verlagert. Eine Analyse der die Wahl der Forschungsstandorte (für Forscher wie Forschungszentren) bestimmenden Faktoren ist daher erforderlich.

*Eine klare
Trennung von
Lehre und
Forschung ist gut
für die Schweiz*

Indem die Schweiz Universitäten und Fachhochschulen, aber auch öffentliche und private Forschung klarer gegeneinander abgrenzt als andere Länder, wendet sie erfolgreich das Prinzip der Dualität von Lehre und Forschung an. Den Universitäten steht es offen, die besten Forscher anzuziehen, indem sie ihnen Arbeitsbedingungen anbieten, durch die sie sich fast ausschliesslich auf die Forschung konzentrieren können. Die Vorteile für die Schweiz ergeben sich hierbei auf indirektem Weg, etwa in Form eines sehr hohen Bildungsniveaus der Studenten oder eines Kontaktes mit den modernsten Techniken. Der komparative Vorteil der Fachhochschulen liegt im Bereich der Lehre und der angewandten Forschung, die oft andere Fähigkeiten erfordern.

*Die Beziehungen
zwischen
Universitäten und
Privatunternehmen
in der Schweiz*

Die Schweiz setzt sich für die Verbesserung der Beziehungen zwischen den Universitäten (ETH und FHS eingeschlossen) und dem Privatsektor ein. Im übrigen werden einige Forschungsinstitute in grossem Stil von der Privatwirtschaft finanziert (z.B. das Biozentrum in Basel). Die Beziehungen können jedoch noch verbessert werden. Dozenten müssen von ihren normalen Verpflichtungen so weit befreit werden, dass sie in privatem Auftrag tätig werden können, ohne damit ihre akademische Karriere in Mitleidenschaft zu ziehen. Unternehmen wie Universitäten müssen lernen, mit dieser Form der Forschung umzugehen, ihr Potential richtig einzuschätzen, optimale Finanzierungsmechanismen zu finden und persönliche Verbindungen mit den Forschern aufzubauen. Dies zu lernen, nimmt auf beiden Seiten Zeit in Anspruch und erfordert die Aneignung spezieller Fähigkeiten. Zudem sind wie überall in der Forschung Ergebnisse nicht einfach garantiert, sondern sie werden Schritt für Schritt errungen. So entwickeln sich die Beziehungen zwischen den Universitäten und den Unternehmen in der Schweiz in sehr erfreulicher Weise, und doch lassen sich noch keine so positiven Ergebnisse verzeichnen wie im Ausland (z.B. Stanford University und das Silicon Valley).

*Das Know-how im
Umgang mit der
Technologie
könnte noch
zunehmen*

Im Vergleich zu den USA verfügt die Schweiz noch über weniger Know-how in der Umsetzung der technologischen Entwicklung. Erstens nehmen das Gestalten geeigneter Anreize und ihr praktischer Einsatz in den USA einen grösseren Raum ein. Zweitens gehen amerikanische Unternehmen komplexere Formen der Zusammenarbeit ein (Beteiligung mit Kaufoption, Spin-offs, Joint-Ventures, Risikokapital, usw.). Im Gegensatz

dazu lassen sich für die Schweiz mehrere Beispiele von Pionierprodukten (Quarzuhren, Medizinroboter, usw.) nennen, die aufgrund eines unzulänglichen Managements nicht vermarktet werden konnten. Unter solchen Umständen ist die Schweiz auch weniger in der Lage, sich das Prinzip des "the winner takes all" zu Nutze zu machen, dem viele neue multinationale US-Unternehmen im Technologiebereich ihre Existenz verdanken. Es lassen sich allerdings auch in der Schweiz Beispiele für ein gelungenes Management anführen (Logitech). Jedenfalls hängt der Erfolg einer Innovation sehr stark vom Erfolg bei ihrer Umsetzung ab.

Unternehmensumstrukturierungen ermöglichen einen Neuanfang

Die Krise in der Uhrenbranche hat verdeutlicht, wie wichtig es ist, Firmen ohne allzu viele Einschränkungen des unternehmerischen Handlungsspielraums restrukturieren zu können (Schaffung der SMH, vereinte Bemühungen der öffentlichen und privaten Forschung, usw.), um so das Überleben eines Sektors zu sichern. Die Unternehmensleitung muss die Freiheit besitzen, mit grosser Flexibilität dem Unternehmen im organisatorischen, kommerziellen und technologischen Bereich eine neue Ausrichtung zu geben. Dies ist oft nach einem Management Buy-out der Fall, der einem stagnierenden Unternehmen neue Impulse geben kann, so dass das Unternehmen mit gesteigerter Produktivität aus dieser Phase austritt. In diesem Sinne ist die Organisation eines Unternehmens ein integrierender Bestandteil der Technologie.

Bedeutung der Forschung im Bereich Weiterentwicklung

Die Schweiz zeichnet sich nicht zuletzt durch eine hohe Zahl von Innovationen durch Weiterentwicklung aus, d.h. viele Innovationen sind nicht eigentlich Marktdurchbrüche, sondern eher eine Verbesserung des schon vorher Bestehenden. Für die Unternehmen ist dies sicherlich optimal, doch lassen sich daraus keine bedeutenden Auswirkungen auf das Wachstum erhoffen.

Export von Technologien und schweizerische Direktinvestitionen im Ausland

Wenn sich die Innovationstätigkeit in der Schweiz vielleicht weniger stark auf das inländische Wachstum auswirkt als in anderen Ländern, ist dies wohl nicht allein aufgrund der in der Forschung eingeschlagenen Richtung begründet, sondern steht auch mit der Auslagerung der Produktion in einem Zusammenhang. Der Erfolg einiger Schweizer Unternehmen beruht darauf, dass sie nur das strategische Management und die Forschung in der Schweiz belassen haben. Sobald ein neues Produkt entwickelt worden ist, sucht das Unternehmen einen geeigneten Produktionsstandort im Ausland. Angesichts der knappen freien Ressourcen in der Schweiz ist diese Strategie auch für die schweizerische Volkswirtschaft ideal, da sie trotzdem eine Steigerung des Volkseinkommens erlaubt, die sonst nicht möglich wäre. Wie dies auch bei der Investition von Schweizer Kapital im Ausland der Fall ist, geht aus diesen Transfers von Know-How und Produktion eine Steigerung des Volksein-

kommens aufgrund von Faktoreinkommen hervor, die nur im Bruttosozialprodukt, nicht aber im Bruttoinlandprodukt erfasst wird.

Die Besteuerung des Kapitals und administrative Hürden bleiben ein Problem für den Unternehmergeist in der Schweiz

Verschiedene Rahmenbedingungen in der Schweiz bedürfen jedoch der Verbesserung. Wie die OECD (2000e) feststellt, wird das Kapital in unserem Land je nach Finanzierungsquelle unterschiedlich besteuert, besonders wenn man die Finanzierung durch Aktienemissionen bzw. durch Selbstfinanzierung miteinander vergleicht. Für eine solche Ungleichbehandlung gibt es keine wirtschaftliche Rechtfertigung (siehe dazu das Kapitel über die öffentlichen Finanzen). Diese Situation behindert die freie Kapitalallokation zwischen den verschiedenen Tätigkeitsbereichen sowie die Finanzierung durch Aktienemissionen, auf die neue Unternehmen im Hochrisikobereich häufig zurückgreifen, und die für sie eine Notwendigkeit darstellt. Die Wirkungen reichen somit bis zur industriellen Erneuerung und zum Wachstum in der Schweiz.

Laut OECD waren die administrativen Hindernisse für den Unternehmergeist 1998 in der Schweiz hoch. Die administrative Belastung der Start-up-Unternehmen ist laut ihr doppelt so hoch wie in Ländern wie Grossbritannien oder den USA. Die mangelnde Transparenz der Verwaltung und Reglementierung als Folge des Föderalismus erweist sich als der Hauptgrund für diese schlechte Bewertung der Situation in der Schweiz.

Die Pensionskassen engagieren sich relativ wenig mit Risikokapital

Was schliesslich das Risikokapital anbelangt, so verzeichnet dieses in der Schweiz eine erfreuliche Entwicklung (EVCA 1999). Sicherlich sind noch weitere Verbesserungen denkbar, insbesondere im Bereich der Pensionskassen. In vielen dynamischen Volkswirtschaften mit einem grossen Risikokapitalvolumen, etwa den USA, Schweden, Finnland oder Grossbritannien, spielen die Pensionskassen eine erstrangige Rolle, indem sie zwischen 25% und 50% der Mittel beisteuern. In der Schweiz geht dieser Anteil kaum über 10% hinaus. Angesichts der Tatsache, dass Finanzierungsprobleme das grösste Innovationshindernis sind, haben die Strategien der institutionellen Investoren für eine Politik des Wachstums ihre Bedeutung.

Die öffentliche Hand verfügt über einen grossen Spielraum, um neue Unternehmen wirksam zu unterstützen

Über die Rahmenbedingungen hinaus haben verschiedene spezifisch auf den Unternehmergeist ausgerichtete, von einem politischen Willen getragene Unterstützungsmaßnahmen einige Ergebnisse gebracht, ohne dabei sehr kostspielig zu sein. Zu nennen sind beispielsweise Unternehmerclubs, Beihilfen zur Finanzierung von Kontakten und Zusammenarbeit, die Förderung von Unternehmensnetzwerken, die Organisation von Kursen zur Unternehmensführung, ein guter Zugang zu zentralisierten Informationen über die Gründung von Unternehmen, die

Verleihung von Qualitätslabels und die Schaffung von Gründerzentren. Lokale Förderprogramme scheinen bei der Unterstützung von Unternehmensgründungen eine grössere Rolle zu spielen als in anderen, stärker zentralisierten Ländern. Schliesslich kann erwähnt werden, dass die Arbeitslosenversicherung ausgewählten Arbeitslosen unter Wahrung eines guten Preis-/Leistungsverhältnisses hilft, eine selbständige Erwerbstätigkeit aufzubauen.

Es ist klar, dass die Wirkung der öffentlichen Unterstützungsmassnahmen ständig im Vergleich zu ihrem Aufwand beurteilt werden müssen, damit Entgleisungen vorgebeugt werden kann. So scheint etwa die Regierung der USA über 1% des BIP in Form von sehr vielfältigen und ausgefeilten Programmen für die Förderung von Unternehmensgründungen auszugeben, wozu noch nicht zu unterschätzende Hilfen der einzelnen Bundesstaaten und der ständig miteinander im Wettstreit stehenden Gemeinden kommen. Das geht so weit, dass in einem bekannten Fall die öffentliche Hand 200'000 US-Dollar pro neu geschaffenen Arbeitsplatz einsetzen musste. Diese Ausgabe könnte im Fall, dass das Unternehmen seine Ziele nicht verwirklichen kann, unmöglich ohne schwerwiegende Folgen für das – übrigens ausländische – Unternehmen zurückgefordert werden. Die Praxis der einzelnen Kantone in der Schweiz ist relativ wenig transparent, weshalb nicht beurteilt werden kann, ob es hier oder da zu Übertreibungen kommt.

E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern

Die Schweiz gehört zu den fortgeschrittensten Ländern

Die Schweiz gehört im Bereich der Wissenschaft und der Technologie seit jeher zu den fortgeschrittensten Ländern. Die schweizerische Technologiepolitik, die dem Staat in erster Linie eine Rolle bei der Finanzierung der Grundlagenforschung, als Vermittler und bei der allgemeinen Förderung der Innovation über die Rahmenbedingungen einräumt, ist ein gutes Beispiel für Effizienz im Vergleich mit anderen, dirigistischeren Ländern. Die Technologiepolitik der anderen Länder zeichnet sich weiter durch eine stärkere Beteiligung des Auslandes aus, sei es in Form von Importen von Gütern und Dienstleistungen, die modernere Technologie beinhalten, sei es durch ausländische Direktinvestitionen. Eine offene Aussenhandelspolitik stimuliert jedenfalls die Assimilierung von Technologie.

Fallstudie USA

Die amerikanische Technologiepolitik umfasst zwei Aspekte. Der eine ist die führende Rolle der Finanzmärkte, welche die Aufgabe haben, das Potential einer Innovation zu beurteilen. Wird dieses als gut eingestuft, ist Kapital reichlich vorhanden. In den USA sind

Risikokapital und Business Angels verbreiteter als hier. Der zweite Aspekt ist die Intensität und der hohe Entwicklungsgrad der Kontakte zwischen Unternehmern und Forschern, ob es sich nun um Forscher an Universitäten, um selbständige oder angestellte Forscher handelt. Für jeden einzelnen Fall wird eine optimale Lösung für die Verteilung der Risiken und Gewinne ausgearbeitet. Insbesondere auch der amerikanische Staat fördert die Kontakte seiner Forscher mit der Privatwirtschaft, indem er ihnen starke finanzielle Anreize bietet. Als Folge dieser Politik haben viele Forscher oder Doktoranden erfolgreiche Firmen gegründet, die oft zu einem späteren Zeitpunkt an Grossunternehmen verkauft werden. Die Zusammenarbeit zwischen jenen, die über Wissen, und jenen, die über Geld verfügen, wird so im Interesse aller Beteiligten optimiert. Der Staat spielt wie in der Schweiz eine wichtige Rolle bei der Grundlagenforschung und als nicht gewinnorientierter Vermittler, er schafft auch die allgemeinen Anreize zu Investitionen und Innovationen. Ein wohl etwas weniger wichtiger dritter Aspekt der amerikanischen Technologiepolitik ist der häufige Rückgriff auf Forschungsverträge im Rahmen von Ausschreibungen. Sie stimulieren den Wettbewerb zwischen den Forschungsstätten. Angesichts der Enge des Schweizer Marktes wäre eine solche Strategie in der Schweiz allerdings weniger breit anwendbar. Nicht zuletzt werden in den USA auch die Schaffung neuer Unternehmen und die KMU in substantieller Weise durch öffentliche Mittel unterstützt, wobei keine Zahlen zur Wirksamkeit solcher Massnahmen verfügbar sind.

F. Empfehlungen der OECD

F&E fördern, dabei aber Zentralismus vermeiden Untersuchungen zeigen, dass F&E nicht nur global ausstrahlt, sondern sich auch auf lokaler Ebene auswirkt und das Wachstum beeinflusst. Die Mitgliedstaaten werden daher ermutigt, ein insbesondere auf F&E, aber auch allgemeiner auf Innovationen ausgerichtetes Anreizklima zu schaffen.

Förderung der Kontakte zwischen Universitäten und Unternehmen Die OECD hat die sehr vielfältigen Kontakte zwischen dem Staat und den Universitäten untersucht. Sie kommt zum Schluss, dass keine Form der Forschungsförderung a priori ausgeschlossen werden darf und dass vielmehr die der jeweiligen Situation am besten entsprechende Lösung gewählt werden sollte. Die öffentliche Forschung wirke sich dort kurzfristig auf das Wachstum aus, wo sie die private Forschung ergänze. Der Staat müsse zudem vorsichtig vorgehen, um nicht Forschungsinstitute zu Rentenempfängern zu machen. Daher sei ein System mit öffentlichen Aufträgen einer Subventionierung ohne garantierte Ergebnisse vorzuziehen.

<i>Die New Economy und die Unternehmer über die Rahmenbedingungen fördern</i>	Einige Wirtschaftssektoren innovieren mehr als andere. Der Beitrag der „New Economy“ zum Wachstum der Länder, die im betreffenden Bereich über einen komparativen Vorteil verfügen, konnte gezeigt werden. Deshalb ermutigt die OECD ihre Mitgliedstaaten dazu, die neuen wachstumsstarken Sektoren zu begünstigen. Es handelt sich dabei insbesondere darum, den Unternehmergeist zu fördern, wie dies beispielsweise durch eine Verringerung der administrativen Belastung, die Förderung günstiger Finanzierungsbedingungen und die Vermeidung von Zielkonflikten zwischen einer akademischen Karriere und Erfolgen in der Privatwirtschaft geschieht.
<i>Förderung von Wettbewerb und Deregulierung</i>	Die OECD vertritt die Auffassung, dass Wettbewerb auf den Märkten einer der wichtigsten Innovationsanreize für Unternehmen ist. In diesem Sinne ist die Öffnung im Inland und besonders eine konsequente Wettbewerbspolitik sowie die Deregulierung der Märkte von grösster Bedeutung.
<i>Beteiligung an den Bemühungen der OECD</i>	Die OECD ermutigt ihre Mitgliedstaaten dazu, im Bereich der Grundlagenforschung zusammenzuarbeiten, wodurch Doppelspurigkeiten vermieden und eine bessere Verbreitung der Ergebnisse sichergestellt werden können. Die OECD bietet selbst mehrere Unterstützungsplattformen an. So konnte das Übereinkommen über die internationale Raumstation dank der Unterstützung des OECD-Sekretariats unterzeichnet werden.

G. Stossrichtungen für die Wachstumspolitik

<i>Günstige Rahmenbedingungen für Innovationen schaffen</i>	In erster Linie handelt es sich darum, der Innovationstätigkeit förderliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Insbesondere sind die drei Faktoren zu berücksichtigen, welche die Entwicklung von Innovationen in der Schweiz behindert zu haben scheinen: Verfügbarkeit qualifizierter Forscher, Finanzierungsmöglichkeiten sowie Reglementierung in bestimmten Bereichen. Dass Unternehmen über genügend Spielraum für Umstrukturierungen verfügen, die für das Management von Innovationen erforderlichen Kenntnisse vorhanden sind und Forscher und Unternehmen leicht miteinander in Kontakt kommen können, scheint heute noch notwendiger zu sein als früher. Auch die Schulen könnten sich mehr für die Förderung und das gesellschaftliche Ansehen selbständiger Erwerbstätigkeiten einsetzen.
---	--

*Die
Einwanderungs-
politik gezielter auf
Innovation
ausrichten*

Eines der Hauptprobleme im Innovationsbereich ist das unzureichende Angebot an Humankapital. Der Aspekt Humankapital könnte bei der Ausländerpolitik noch stärker berücksichtigt und sollte tatsächlich zu ihrer obersten Priorität gemacht werden.

*Die Qualität der
schweizerischen
Forschung erhalten*

Für eine wachstumsfreundliche Technologiepolitik muss die Schweiz auf ihrem bisherigen Weg fortschreiten. Was die Grundlagenforschung anbelangt, müssen die ungebundene Forschung unterstützt und ein qualitätsorientiertes Bewertungssystem über internationale „Peer Review“ angestrebt werden. Nötig ist weiter eine bessere Kenntnis der für die Standortwahl von Forschungstätigkeiten entscheidenden Faktoren.

Kapitel 8: Gesamtwirtschaftliche Stabilität

A. Einführung

Makroökonomische Stabilität als Wohlfahrtsfaktor Gesamtwirtschaftliche Stabilität ist eines der Hauptanliegen der Bevölkerung. Eine schlechte Konjunktur führt zu realen und psychologischen Spannungen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, die über das wirtschaftlich Messbare hinausgehen. Neben Produktionsschwankungen ziehen auch Inflation oder Deflation reale Kosten für die Wirtschaft nach sich (Preistransparenz, Hortung, administrative Kosten, Risiken, usw.). Eine geeignete Konjunkturpolitik ist daher ein wichtiger Wohlfahrtsfaktor. Man darf allerdings nicht ausser Acht lassen, dass makroökonomische Risiken nie ganz beseitigt werden können. Es handelt sich daher darum, Konjunkturschwankungen zu begrenzen.

Die geeignetsten Konjunkturpolitiken stabilisieren das BIP im Bereich des Potentials Es ist wichtig festzuhalten, dass sich die Konjunkturpolitik nicht auf die Rate des möglichen langfristigen Wachstums auswirkt. In der Tat kann auch die ausgeklügeltste und mit der grössten Sorgfalt durchgeführte Konjunkturpolitik die Produktion nicht dauerhaft über ihr durch das Angebot an Produktionsfaktoren und die Technologie bestimmtes Potential hinauswachsen lassen. Wird diese Schwelle überschritten, so werden inflationäre Spannungen spürbar, und eine zusätzliche Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch geld- oder haushalt-politische Massnahmen erweist sich als kontraproduktiv.

Konjunkturpolitische Irrtümer können jedoch sehr schädlich sein Obwohl makroökonomische Massnahmen das Wachstum in keinem Fall über eine bestimmte Grenze hinaus steigern können, können sie umgekehrt die Produktion dauerhaft unter ihr eigentliches Potential drücken. So relativieren verschiedene Elemente die These der wechselseitigen Unabhängigkeit von Konjunkturpolitik und trendmässigem Wachstum:

- Eine Konjunkturpolitik, die zulässt, dass die Volkswirtschaft die natürlichen Fluktuationen verlässt, kann beträchtliche wirtschaftliche Kosten verursachen (schlechte Kapitalallokation, finanzielle Schwierigkeiten vor allem für KMU, rückläufige Investitionen, Hystereseffekte auf dem Arbeitsmarkt mit Verlusten an Humankapital, usw.). Ein guter Teil der Verluste sind in der Folge nicht mehr rückgängig zu machen, genügt es doch nicht, dass die Volkswirtschaft später zu einem normalen Wachstum zurückfindet.
- Was den Kapitalmarkt anbelangt, führt eine schlecht konzipierte oder schlecht geführte Konjunkturpolitik zu Vertrauensverlusten bei den Investoren und zu einer Erhöhung des systematischen Risikos in der Wirtschaft. Das Potential rentabler Investitionen wird dementsprechend reduziert.

- Im Bereich des Aussenhandels beeinflusst die Wechselkurspolitik über ihren Einfluss auf die Konjunktur hinaus auch den Grad an wirtschaftlicher Öffnung (Preistransparenz, Transaktionskosten, optimale Kapitalallokation, wirtschaftlicher Gegenwert des Risikos, usw.).
- Auf politischer Ebene kann die Konjunktursituation den Widerstand gegen Strukturreformen erhöhen oder verringern.

Die konjunkturpolitischen Massnahmen werden ihrerseits durch die wirtschaftlichen Strukturen beeinflusst. Offene wirtschaftliche Strukturen erleichtern die Durchführung von Preisstabilisierungsmassnahmen, indem sie die Importmöglichkeiten verbessern und den Wettbewerb steigern. Auch die Konjunkturpolitik selbst muss dem Grad der internationalen Öffnung, einschliesslich der Freizügigkeit der Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeit), angepasst sein.

Eine stabile und niedrige Inflationsrate bietet die besten Rahmenbedingungen für das Wachstum

Die empirische Forschung hat einen Zusammenhang zwischen Stabilisierungspolitik und langfristigem Wachstum aufzeigen können. Zweifellos wirkt sich Hyperinflation äusserst negativ aus, doch wird das Wachstum schon durch eine hohe Inflationsrate beeinträchtigt. Umgekehrt hat auch eine Deflation oder eine Inflationsrate von Null Prozent keine positiven Auswirkungen auf das Wachstum. Dieses Phänomen lässt sich teils dadurch erklären, dass ein Teil der Entwicklung der Qualität der ausgetauschten Güter und Dienstleistungen von den Preisindizes nicht erfasst wird, was dazu führt, dass die Inflation überschätzt wird. Auch kann der Arbeitsmarkt aufgrund der Starrheit der Löhne nach unten rigider werden und die Zentralbank über einen kleineren Interventionsspielraum verfügen, womit das Risiko steigt, dass sich die Voraussagen selbst erfüllen. Ideal ist daher eine möglichst stabile Inflationsrate, die leicht über 0% liegt, aber nicht über 2% hinausgehen sollte.

Das Ende hoher Inflationsraten

Mit der Unterstützung des IWF, der OECD und der EU (Maastrichter Kriterien) wenden heute nahezu alle entwickelten Länder geeignete Konjunkturstabilisierungsmassnahmen an. Dank einer konsequenten Verfolgung dieser Politik haben sich die OECD-Länder fast durchwegs einer dauerhaften, nicht inflationären Wachstumsrate genähert.

Aufkommen präventiver Politiken

Allgemein standen die 90er Jahre unter dem Zeichen zunehmend pragmatischer, länderspezifischer Politiken durch die Zentralbanken. Namentlich sind die aktuellen Politiken in steigendem Mass vorausschauend ausgerichtet. Sie berücksichtigen die erwarteten Inflationsraten für den gesamten Konjunkturzyklus, wobei sie sich auf ein Maximum an verfügbaren Daten und verschiedene Inferenzmethoden stützen. Die optimale Politik wird dann unter Berücksichtigung ihrer erwarteten Auswirkung auf die langfristige Inflationsrate gewählt. Obwohl ein solcher Ansatz

keineswegs eine stabile Inflationsrate und den Wegfall von Konjunkturschwankungen garantiert, lassen sich so doch die Schwankungen des output gap und/oder der Inflationsrate im Schnitt und im Vergleich zu anderen Politiken verringern. Dieser geldpolitische Ansatz hebt sich insofern von einer Politik des "fine tuning" ab, als er von politischen Einflussnahmen aufgrund der momentanen Konjunkturlage unabhängig ist. Er zielt auf eine mittelfristig niedrige Inflationsrate ab.

Makroökonomische Stabilisierung und Wachstum

Die Wirtschaftsgeschichte liefert zahlreiche Beispiele für die verheerenden Auswirkungen von nicht auf Stabilität ausgerichteten Politiken. Die Literatur zum Thema Wachstum hat diesen Zusammenhang nicht nur aufgezeigt, sondern sie hat auch durch Zeitreihenanalysen nachgewiesen, dass zwischen Indikatoren der Stabilisierungspolitik (Inflationsrate, Inflationsvarianz, usw.) und der Wachstumstendenz ein direkter Kausalzusammenhang besteht (Hviding & Thornton, 1999).

Nicht nachgewiesen werden konnte dagegen ein Zusammenhang zwischen einer schwachen Varianz des realen BIP und dem Wachstum. Es scheint, dass ein dynamisches wirtschaftliches Geschehen, soweit es auf das Verhalten der privaten Wirtschaftsteilnehmer zurückgeht, das Wachstum positiv beeinflussen kann, hinreichend flexible wirtschaftliche Rahmenbedingungen und eine gute makroökonomische Politik vorausgesetzt.

B. Die Stellung der Schweiz

Es fehlt nicht an Statistiken zur Beurteilung der Konjunkturlage

Die Konjunkturstatistiken sind sehr breit angelegt. Sie umfassen insbesondere folgende Reihen:

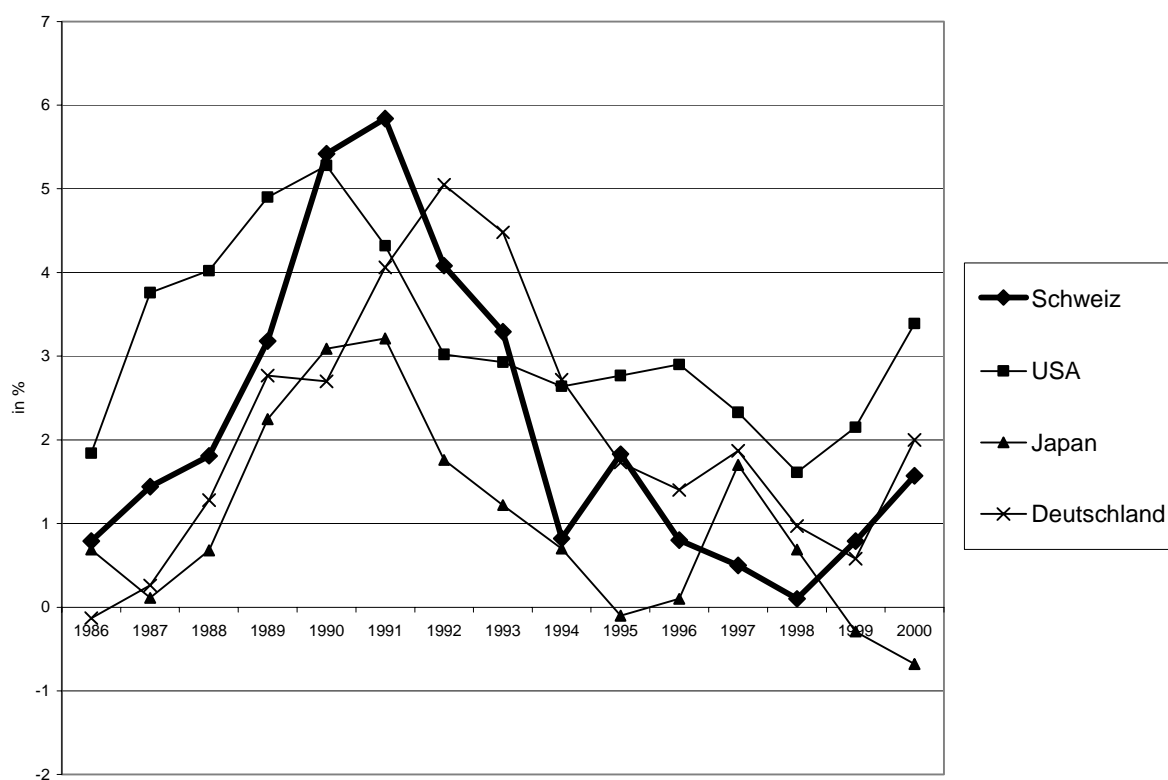
- Inflationsrate,
- Kurz- und langfristige Zinssätze,
- Wachstumsrate des BIP und konjunkturelle Unterauslastung (Schätzungen der OECD),
- Arbeitslosenrate und Beschäftigungszuwachs,
- Defizite und öffentliche Verschuldung,
- Wechselkurse und Leistungsbilanz.

Das Qualitätsniveau dieser Statistiken ist hoch, und sie sind international weitgehend standardisiert. Sie ergeben ein recht umfassendes Bild der Konjunktur. Im Vergleich zu den anderen Bereichen der Wachstumspolitik bieten sich bezüglich der makroökonomischen Stabilisierungspolitik nur geringe statistische Schwierigkeiten.

Die Inflationsrate in der Schweiz ist niedrig und stabil

Die Eckwerte für Konjunktur und Wachstum in der Schweiz sind trotz der vorübergehenden wirtschaftlichen Abkühlung gut. In den Jahren 1996 bis 2000 betrug das jährliche Wachstum 2.2%, und zwischen Januar 1996 und Oktober 2001 lag die jährliche Inflationsrate durchschnittlich bei 0.7%. Tatsächlich ist die Inflationsrate in der Schweiz, wenn man vom aussergewöhnlichen Zyklus Ende der 80er Jahre bis Mitte der 90er Jahre absieht, im internationalen Vergleich immer bemerkenswert niedrig und stabil gewesen.

Entwicklung der Inflationsraten



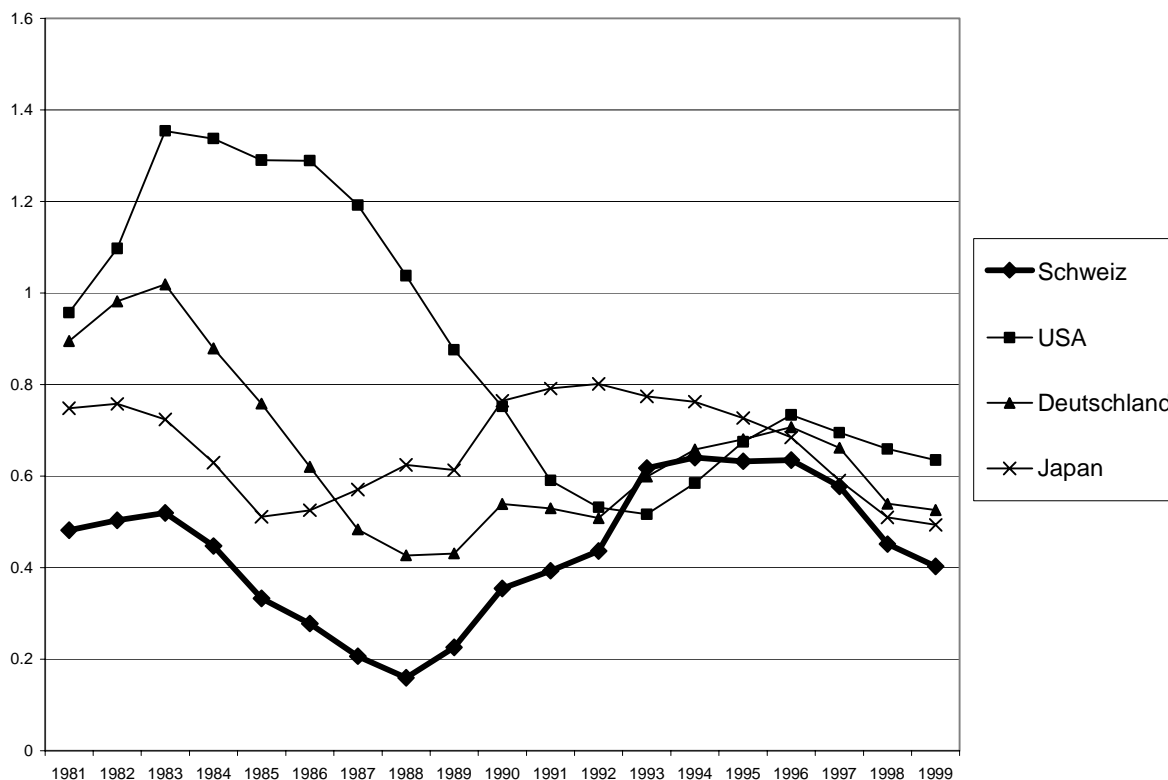
Quelle: OECD

Die Finanzmärkte reagieren positiv auf die Politik der SNB

Diese gute Leistung der schweizerischen Geldpolitik wird gestützt durch das Vertrauen, das die Schweizerische Nationalbank auf den Finanzmärkten genießt. Dies ist einer der vielen Gründe, die es erlauben, bessere langfristige Kreditbedingungen in Schweizer Franken als in anderen Währungen anzubieten. Wie die nachfolgende Grafik zeigt, ist - trotz der Konjunkturschwankungen - der Zinssatz der langfristigen Obligationen der Eidgenossenschaft (einer der Indikatoren für die Inflationserwartung) im internationalen Vergleich mit Ausnahme des Zeitabschnitts 93-95

beneidenswert stabil. Diese Stabilität begünstigt langfristige Investitionen in der Schweiz und damit auch das Wachstum.

Indikator für gesamtwirtschaftliche Stabilität



Quelle: Eigene Berechnungen

Anmerkung: Es handelt sich um den (über 5 Jahre) gewichteten Durchschnitt der absoluten Halbjahresschwankungen der langfristigen Zinssätze der Obligationen der jeweiligen Zentralregierungen.

Trotzdem kam es zu bedeutenden Produktionsgefällen

Zu Beginn der 90er Jahre waren allerdings besonders starke Konjunkturstörungen zu verzeichnen. Nach dem Immobilienboom der ausgehenden 80er Jahre folgte eine durch die schlechte Weltkonjunkturlage noch verschärfte Wirtschaftskrise, gefolgt von einem starken Anstieg des Schweizer Frankens, der mit den Problemen des EWS zusammenhing. Daher beurteilt die OECD das Gefälle zwischen effektiver Produktion und vorhandenem Potential für die Schweiz im Vergleich zu anderen etwa gleich grossen Ländern wie den Niederlanden während des selben Zeitraumes als besonders hoch.

Gesunde Finanzlage des Bundes

In diesem von Stagnation gekennzeichneten Umfeld waren grosse Bemühungen erforderlich, um sicherzustellen, dass die Bundesfinanzen, wie übrigens auch die Finanzlage der Sozialversicherungen und der meisten Kantone und Gemeinden,

gesund bleiben. Die entsprechenden Massnahmen erfolgten nicht immer zum von der Konjunkturlage her gesehen idealen Zeitpunkt, wie dies namentlich das Jahr 1995 zeigt, als es zu einer Häufung mehrerer negativer Einflüsse auf das Wachstum kam. Während dieser Stagnationsphase stieg auch die Verschuldung, doch konnte vermieden werden, dass die Obergrenze von 60% für die Verschuldungsrate, die seit dem Maastrichter Vertrag für alle EU-Länder gilt, und die seither als Indikator für eine akzeptable staatliche Finanzlage interpretiert wird, überschritten wurde. 1998 betrug die Verschuldung des Bundes 54.5% des BIP, womit sich die Schweiz auf Rang 4 von 19 Ländern befand. Das öffentliche Defizit für die ganze Schweiz betrug nur 0.4% des BIP, was dem Durchschnitt der anderen Länder entspricht. Die Konjunkturerholung hat höhere Überschüsse ergeben als erwartet. In Zukunft soll die Qualität der Prognosen weiter verbessert werden, um die Informationen zu Händen des Parlaments, der SNB und der Finanzmärkte zu verbessern. Die Stärke und die Vorhersehbarkeit der Finanzlage des Bundes stärkt auch die Finanzmärkte.

Der Wechselkurs stellt für die Schweiz ein besonderes Problem dar

Die Schweiz ist ein kleines Land mit einer international relativ wichtigen Währung. Dies gilt als einer der Faktoren, welche die niedrigen Zinssätze für Schweizer Franken auf den Finanzmärkten erklären. Der Schweizer Franken ist dadurch aber auch den verschiedensten Schocks ausgesetzt, die die internationalen Finanzmärkte häufig bei Krisen erschüttern (z.B. nach dem 11. September 2001). Wenn ein niedriger realer Zinssatz die Akkumulation von Kapital und dadurch das BIP-Wachstum (aber nicht unbedingt auch das BSP-Wachstum) stimuliert, kann eine grössere Wechselkursstabilität die internationale Öffnung in beschränktem Umfang fördern, welche ebenfalls für das Wachstum entscheidend ist. Bei einer Währungsunion verliert ein Land zwar den Vorteil, mit der Geldpolitik auf die Konjunktur einwirken zu können, gewinnt dafür aber mikroökonomische Vorteile (Transaktionskosten, Preistransparenz, effiziente Kapitalallokation, usw.). Aus einer besseren wirtschaftlichen Integration resultiert eine optimalere Ressourcenallokation. Das Risiko volatiler Wechselkurse ist allerdings nicht immer vorhanden. 1999 lag der Schweizer Franken in Bezug auf seine Volatilität auf Rang sieben von 19 Ländern. Diese relative Stabilität kontrastiert mit den starken Fluktuationen Mitte der 90er Jahre.

Deutlich bessere Bewertung der SNB-Politik

Die Umfragen des IMD (2000) ergeben, dass die Politik der SNB jetzt deutlich positiver beurteilt wird, liegt diese doch nun auf Rang 6 von 20 Ländern. Die schweizerische Wechselkurspolitik wird allerdings mit recht kritischen Augen betrachtet. Sie liegt auf Rang 15 von 20 Ländern.

C. Das institutionelle Umfeld

- Das schweizerische Nationalbankgesetz* Das wichtigste Instrument der Stabilisierungspolitik ist die Geldpolitik. Der Vorentwurf des neuen Nationalbankgesetzes nennt als oberstes Ziel ihrer Tätigkeit die Preisstabilität. Bei der Verfolgung dieses Ziels muss die Geldpolitik allerdings die Konjunkturlage berücksichtigen. Die SNB geniesst so eine grössere Unabhängigkeit und ihre Glaubwürdigkeit steht nicht mehr zur Debatte, wie dies der Fall wäre, wenn sie mehrere schlecht definierte Ziele gleichzeitig anpeilte. Die Schweizerische Nationalbank erfüllt auch andere Aufgaben, wie die Sicherstellung einer ausreichenden Liquidität auf den Märkten und die Gewährleistung eines effizienten Zahlungsverkehrs.
- Verfassungsartikel über die Konjunkturpolitik* Was die Haushaltspolitik anbelangt, erteilt Artikel 100 der Verfassung dem Bund den Auftrag, eine auf Konjunktur-stabilisierung ausgerichtete Politik zu verfolgen. Die Kantone sind durch diesen Artikel ebenfalls gebunden. Er gibt dem Bund eine weitgehende Entscheidungsgewalt, damit dieser auf wirtschaftlich heikle Situationen reagieren kann, ohne dazu nähere Angaben zu machen. Bei der Ausarbeitung dieses Artikels in den 70er Jahren hatte das Parlament wahrscheinlich Massnahmen wie Kreditplafonierungen im Auge, an deren Anwendung man heute nicht mehr denkt. In der heutigen Praxis wird fast ausschliesslich budgetären Massnahmen der Vorzug gegeben. So hat Artikel 100 beispielsweise die verfassungsmässige Grundlage der verschiedenen Wiederankurbelungsprogramme geliefert. Ab 2003 wird die sog. „Schuldenbremse“ es gestatten, bei der Aufstellung des Budgets die Konjunkturlage einfliessen zu lassen, werden die zulässigen Ausgaben doch durch einen Konjunkturfaktor mitbestimmt. Die Regel lässt im übrigen bei schwerwiegenden Wirtschaftseinbrüchen die Aufhebung des Ausgabenplafonds zu.
- Gleichgewicht der Bundesfinanzen* Die Konjunkturpolitik darf das langfristige Gleichgewicht des Haushalts nicht gefährden, vielmehr sind Stabilität und Dauerhaftigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Artikel 126 der Verfassung sieht vor, dass über den Konjunkturzyklus hinweg das Gleichgewicht der Bundesfinanzen gewahrt bleiben muss. Dies impliziert insbesondere, dass der Bund bei guter Konjunktur Überschüsse ansammeln muss, auch um für rezessive Zeiten gewappnet zu sein. Die sogenannte „Schuldenbremse“ dient genau diesem Ziel.
- Beratung durch IWF und OECD* Durch die Ratifizierung mehrerer internationaler Verträge hat sich die Schweiz auch hinsichtlich ihrer Wirtschaftspolitik verpflichtet. Insbesondere der IWF und die OECD haben das Recht, die schweizerische Wirtschaftspolitik zu beurteilen, Empfehlungen zu erteilen und sogar Änderungen vorzuschlagen. In diesem Rahmen kann die Schweiz z.B. aufgefordert werden, sich

gemeinschaftlichen Bemühungen der anderen Mitgliedstaaten zur Behebung einer internationalen Finanzkrise anzuschliessen.

D. Erläuterung der Situation in der Schweiz

Die Konjunktur in der Schweiz ist fast vollumfänglich von der Konjunktur in Europa abhängig Der wichtigste Erklärungsfaktor für die Konjunktur in der Schweiz ist die Entwicklung der Konjunktur in Europa. Der Wirtschaftszyklus in der EU stimmt nahezu vollständig mit jenem in der Schweiz überein. Die wenigen Abweichungen, die in den letzten 20 Jahren zu verzeichnen waren, sind entweder auf die Wechselkurse oder auf unterschiedliche konjunkturpolitische Massnahmen der Schweiz zurückzuführen. Namentlich traten keine signifikanten, asymmetrischen Angebotsschocks auf, was eine Begründung für eine abweichende Entwicklung der Wechselkurse darstellen würde. Daher ist die geeignetste Konjunkturpolitik für die Schweiz oft jener der EU sehr ähnlich.

Die konjunkturpolitischen Möglichkeiten eines Landes hängen von seiner Grösse ab Es ist für ein kleines Land schwierig, eine aktive Konjunkturpolitik zu verfolgen. Eine Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in der Schweiz wird vor allem mehr Importe zur Folge haben, was sich nicht günstig auf die inländische Produktion auswirkt. Die Studie der KOF zum Investitionsprogramm 1997 zeigt, dass trotz der Stimulierung eines inlanderorientierten Sektors wie des Baugewerbes zu erwarten ist, dass ein Grossteil der erhofften stimulierenden Auswirkungen durch Importe zunichte gemacht wird.

Der Immobilienboom der 80er Jahre war eine Ausnahme Der Immobilienboom der ausgehenden 80er Jahre, dessen Folgen bis Mitte der 90er Jahre zu spüren waren, scheint ein in erster Linie inländisches Phänomen gewesen zu sein. Ein schon bestehendes Ungleichgewicht auf dem Immobilienmarkt wurde durch eine expansive Geldpolitik im Jahre 1988 und eine den Umständen nicht angemessene Kreditpolitik der Banken noch verstärkt. Nach dem Zusammenbruch des Immobilienmarktes schätzten die Banken ihre Verluste auf rund 40 Milliarden Schweizer Franken, zu denen die wahrscheinlich noch höheren Verluste der Unternehmen und der Haushalte hinzukommen. Dieser Verlust in Höhe von 10% bis 20% des BIP eines Jahres musste in einem Zeitraum von fünf bis zehn Jahren ausgeglichen werden. Diese Episode zeigt, wie wichtig es ist, nicht nur über eine auf Stabilität ausgerichtete Geldpolitik, sondern auch über solide Finanzmärkte und einen effizienten Immobilienmarkt zu verfügen. Die Lehren aus dieser Episode wurden gezogen. Die Banken änderten ihren kreditpolitischen Kurs. Das Parlament bemüht sich, im Immobiliensektor ein besseres Marktgleichgewicht herzustellen (Mietrecht). Schliesslich hat die schweizerische Nationalbank ihre Geldpolitik angepasst, indem sie neu einen pragmatischeren Ansatz verfolgt. Um eine Wiederholung

eines solchen Konjunkturzyklus zu vermeiden, kann die Anwendung von Indikatoren wie des Zinsgefälles oder der Immobilienpreise zwecks Erfassung des Wohlstandseffekts angezeigt sein.

Bedeutende Fehleinschätzungen bei den Haushaltsvoraussagen

Eine weitere Eigenheit der schweizerischen Konjunkturpolitik ist der Umfang der Fehleinschätzungen bei den Voraussagen. Sicherlich war es während der 90er Jahre besonders schwierig, die Konjunkturentwicklung vorherzusehen. Gute Konjunkturprognosen und Budgetvoraussagen sind aber von grossem Nutzen für die Geldpolitik und notwendig für die Koordinierung der Haushaltspolitiken der verschiedenen staatlichen Ebenen.

Mangelnde Koordination in der Vergangenheit

Es ist davon auszugehen, dass die Ineffizienz der Konjunkturpolitik zu einem grossen Teil auf unzureichende Haushaltsvoraussagen und auf mangelnde Koordination zwischen den zuständigen staatlichen Institutionen zurückging. Dies war insbesondere 1995 der Fall. Zwar sind die Kantone und Gemeinden durch die Verfassung verpflichtet, ihre Budgetpolitik der Konjunktur anzupassen. Verschiedene Elemente lassen jedoch den Schluss zu, dass vielfach prozyklische anstatt antizyklische Massnahmen ergriffen wurden.

Eine Risikostruktur, die die Geldnachfrage berücksichtigt

Die Neuerungen auf den Finanzmärkten liessen die monetäre Basis nachhaltig instabil werden. Als Steuerungsgrösse für die Verwirklichung des Ziels der Preisstabilität war sie somit nicht mehr geeignet, wenn auch das Bedürfnis nach einem nominalen Anker fortbesteht. Gestützt auf diese Feststellungen hat die SNB beschlossen, die verschiedenen Geldmengenaggregate nunmehr nur noch als Indikatoren und nicht mehr als primäre Zwischenziele zu betrachten. Das aktuelle Zwischenziel der SNB ist ein Zinsband auf dem Euromarkt (Libor auf 3 Monate), was sich als wirksam erweist, wenn bei der Geldnachfrage grössere Störungen auftreten als bei der realen Wirtschaftstätigkeit.

Ungeeignete konjunkturpolitische Massnahmen sind nicht die Ursache des schwachen Wachstums in der Schweiz

Es wäre allzu einfach, zu glauben, dass die Stagnation der 90er Jahre nur durch konjunkturelle Ursachen zu erklären sei. Es ist daran zu erinnern, dass die schwache Zunahme der Arbeitsproduktivität schon seit mehr als zwei Jahrzehnten andauert. Eine solche grundlegende Tendenz lässt sich allein auf strukturelle Ursachen zurückführen. Die Konjunkturpolitik hat nur eine schon zu Beginn schwache Wirtschaftsdynamik stärker hervortreten lassen.

E. Erläuterung der Situation in den erfolgreichsten Ländern

Die Schweiz ist unter den erfolgreichsten Ländern

Bevor man die schweizerische Konjunkturpolitik mit den in der übrigen Welt ergriffenen Massnahmen vergleicht, ist daran zu erinnern, dass die aktuelle Politik unser Land zu einem der erfolgreichsten in der OECD macht. Bei einer niedrigen Inflationsrate bestehen keine offensichtlichen Risiken für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht. Trotz der Kritik, die an der Konjunkturpolitik der Schweiz zwischen 1988 und der Mitte der 90er Jahre geäussert werden kann, darf die ausgezeichnete Position der Schweiz heute und während der vergangenen fünf Jahre nicht vergessen werden.

Viele andere Länder verfolgen eine einfachere Wechselkurspolitik

Eine der Ursachen der deutlich besser gewordenen konjunkturellen Leistungen in Europa ist in der von den einzelnen Ländern im Hinblick auf den Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion verfolgten Wirtschaftspolitik zu sehen. Gerade für kleine Länder kann ein wechselkursorientiertes geldpolitisches Ziel die den Umständen am besten angepasste Entscheidung sein, insbesondere wenn die Devisen, an die die Landeswährung angeschlossen wird, über eine niedrige Inflationsrate und eine sehr glaubwürdige Zentralbank verfügt. Dies hat innerhalb Europas für praktisch alle Länder im Vorfeld der heutigen EWU gegolten, und es galt für das EWS vor der Wiedervereinigung Deutschlands. Eine auf den Wechselkurs ausgerichtete Politik enthält jedoch das nicht zu vernachlässigende Risiko, unglaublich und ungeeignet zu werden, wenn asymmetrische Schocks auftreten, wie dies in der dazwischenliegenden Phase - bei der deutschen Wiedervereinigung - der Fall war. Diese Gefahr der Asymmetrie dürfte für die Schweiz eher gering sein (Parnisari 1999), zeigt doch eine Studie der Schweizerischen Nationalbank (Kuenzle 1999), dass die Konjunkturschocks zwischen der Euro-Zone und der Schweiz in hohem Masse symmetrisch verlaufen.

Der Euro erfordert unter anderem eine Koordinierung der Haushaltspolitiken

Die Haushaltspolitik ist in den EU-Mitgliedstaaten besser koordiniert. Einerseits sind diese Länder im Allgemeinen stärker zentralisiert, was Budgetprognosen erleichtert und die Wirksamkeit der Haushaltspolitiken stärkt, was noch durch das Vorhandensein einer Währungsunion gestützt wird. Andererseits besteht eine Koordination zwischen den Mitgliedstaaten der EWU selbst, wobei durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt auch die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften einbezogen sind. Diese gute Koordination zwischen den mit der Konjunkturpolitik betrauten öffentlichen Institutionen hat in der Regel zu verbesserten Resultaten bei den beteiligten Ländern geführt. Zu bemerken ist, dass Dänemark trotz seiner Nichtmitgliedschaft bei der EWU und seiner geringen Grösse mit einigem Erfolg eine antizyklische Haushaltspolitik verfolgt.

*Fallstudie zu den
Niederlanden*

Unter den kleinen Nachbarländern Deutschlands haben die Niederlande nicht nur eine niedrige Inflationsrate und ein starkes Wachstum, sondern auch eine weit kleinere Varianz von Inflation und Produktion verzeichnet als die Schweiz während des Jahrzehnts 1988-98. Der Schlüssel dazu war die Anbindung des Gulden an die Deutsche Mark. Nicht zuletzt dank dieser Politik fester Wechselkurse konnten die Sozialpartner in den Niederlanden erfolgreich während einiger Jahre eine Politik der Lohnmässigung verfolgen. Für die Niederlande war dies mit einer niedrigeren Inflation als in Deutschland verbunden, sowie mit einer beträchtlichen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der niederländischen Wirtschaft, einem guten strukturellen Wachstum und einer erheblichen Beschäftigungszunahme. Seither hat die Abkehr von der Politik der Lohnmässigung zu einem entgegengesetzten Ergebnis geführt, indem die Inflation in den Niederlanden nun höher ist als in den übrigen Mitgliedstaaten der Währungsunion.

*Fallstudie zu
Kanada*

Die Situation Kanadas gegenüber den USA und diejenige der Schweiz gegenüber dem Euroland weisen einige Ähnlichkeiten auf. Nahezu die gesamte kanadische Bevölkerung lebt weniger als 30 km von der amerikanischen Grenze entfernt. Der Integrationsgrad der beiden Volkswirtschaften ist sehr hoch und Konjunkturschwankungen verlaufen weitgehend parallel. Der Umfang des Handels zwischen den beiden Ländern und liberale Einwanderungspolitiken sind dieser Integration förderlich. Die Politik der kanadischen Zentralbank zielt mittelfristig auf eine Inflationsrate von zwischen 1 und 3% ab, doch ordnet sie bei der Verwirklichung dieses Ziels dem Wechselkurs im Index der monetären Voraussetzungen ein grosses Gewicht zu. Parallelen zwischen der Situation Kanadas und jener der Schweiz sind in folgenden Bereichen zu sehen: auch ein grosser Teil der Schweizer Bevölkerung lebt nahe der Grenze mit der Eurozone, die Konjunktorentwicklung verläuft in der Schweiz und in der Eurozone weitgehend symmetrisch, der Austausch ist intensiv, die Personenfreizügigkeit wird schrittweise verwirklicht werden und die SNB stützt sich ebenfalls auf den Wechselkurs als einen Indikator bei der Verfolgung ihres Inflationsziels ab. Es ist interessant festzustellen, dass der US-Dollar in Kanada in nahezu allen Geschäften akzeptiert wird, ohne jedoch die kanadische Währung zu ersetzen. Kanada, dessen Währung bei Turbulenzen auf den Finanzmärkten nicht als « safe haven » gilt, hat es unter diesen Voraussetzungen zustande gebracht, auf seine konjunkturelle Entwicklung Einfluss zu nehmen, indem es eine begrenzte Wertänderung des kanadischen Dollars gegenüber dem US-Dollar zulässt.

F. Empfehlungen der OECD und des IWF

- Eine geeignete Konjunkturpolitik ist wünschenswert* In ihrem Wachstumsbericht betont die OECD die Bedeutung einer geeigneten Konjunkturpolitik. Eine analoge Empfehlung findet sich ebenfalls in der OECD-Strategie für Beschäftigung. Gemeint ist in erster Linie eine auf eine niedrige und stabile Inflationsrate ausgerichtete Politik. Die heutige Ausrichtung der Schweizer Wirtschaftspolitik stimmt daher mit der empfohlenen Wachstumspolitik überein, und zwar sowohl was die Haushaltspolitik, als auch was die Geldpolitik anbelangt. Die OECD unterstreicht, dass eine stabile makroökonomische Politik die Unsicherheit der Unternehmen verringert und sie ermutigt, Risiken einzugehen.
- Eine stärkere Berücksichtigung der Wechselkurse* Während der schwierigen Jahre des vergangenen Jahrzehnts hatte die OECD für die Schweiz die Möglichkeit untersucht, dem Wechselkurs in der schweizerischen Währungspolitik durch den Bezug eines « monetary conditions index » einen höheren Stellenwert zu geben. Diese Empfehlung ist durch die Feststellung motiviert, dass die Schweiz ein wirtschaftlich sehr offenes Land ist und dass Schocks mit der EU sehr symmetrisch verlaufen. Es handelt sich gemäss der OECD nicht darum, ein System fester Wechselkurse einzuführen, sondern darum, dem auf verschiedenen Wegen wirkenden Einfluss der Wechselkurse auf die Gesamtnachfrage und das Gesamtangebot in der Schweiz besser Rechnung zu tragen.
- Eine sehr niedrige Inflationsrate erlaubt gemäss IMF eine expansivere Geldpolitik* Die Stagnation der 90er Jahre hatte den IWF dazu veranlasst, zu untersuchen, ob in der Schweiz die kurzfristigen negativen Auswirkungen einer Senkung der Inflation auf die Beschäftigung zunehmen, wenn die Inflationsrate sich 0% annähert. Die Studie kam zum Schluss, dass die « sacrifice ratio » mit der Deflation steigt.
- Bei guter Konjunkturlage sind hohe primäre Überschüsse wünschenswert* Die OECD empfahl erst kürzlich fast allen ihren Mitgliedstaaten, hohe primäre Überschüsse zu bilden. Einerseits bot sich die Konjunkturlage dazu an und andererseits sind mehrere Länder stark verschuldet, wozu noch die schwebende Schuld aufgrund der erwarteten Alterung der Bevölkerung kommt.

G. Stossrichtungen für die Wachstumspolitik

- Eine Geldpolitik, die sowohl Inflation als auch Deflation bekämpft* Die erste und wichtigste Stossrichtung, die zu befolgen ist, um eine auf ein starkes strukturelles Wachstum ausgerichtete Stabilisierungspolitik zu führen, betrifft die Geldpolitik. Die SNB hat in letzter Zeit einen modernen geldpolitischen Kurs eingeschlagen, der ein hohes Mass an Kompetenz, Information und Antizipation erfordert, und der sowohl Inflation als auch

Deflation bekämpft. Indem sie eine so gute Leistung erbringt, stärkt die SNB ihre Glaubwürdigkeit und ihre Reputation bei den Wirtschaftsteilnehmern. In diesem Sinne ist ihre jetzige Politik als beispielhaft zu bezeichnen.

Die Haushaltspolitik besser koordinieren, damit sie gesamtwirtschaftlich stabilisierend wirkt

Die zweite Stossrichtung einer verbesserten Stabilisierungspolitik betrifft die Haushaltspolitik. Es geht darum, eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen für die Haushaltspolitik verantwortlichen staatlichen Institutionen (Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen) sicherzustellen. Regelmässige Gespräche zwischen dem Bundesrat und der SNB bestehen, doch gibt es keinen institutionalisierten Dialog, der sämtliche für die Haushaltspolitik Verantwortlichen an einem Tisch vereinigt. Zu vermeiden ist vor allem eine Kombination von konjunkturpolitischen Massnahmen, wie sie 1995 eingetreten ist, als zu einer substantiellen Erhöhung der Abgabenlast ein gleichzeitig starker Anstieg des Schweizer Frankens getreten ist. Damit diese Koordination möglich wird, sind genaue kurz-, mittel- und langfristige Voraussagen wünschenswert, die den anderen mit der Konjunkturpolitik betrauten Organen jeweils mitzuteilen sind. Dass das Schweizer Volk die Schuldenbremse angenommen hat, ist insofern erfreulich, als sie einen geeigneten Rahmen schafft, um eine Stabilisierungspolitik zu verfolgen, ohne damit die langfristige Gesundheit der öffentlichen Finanzen zu gefährden.

Die Auswirkungen der europäischen Währungsintegration verfolgen

Mit der europäischen Währungsunion ist das makroökonomische Umfeld, in dem sich die Schweiz bewegt, nicht mehr dasselbe. Zur besseren Beurteilung der jeweiligen mikroökonomischen Vorteile der zwei Währungen auf der Grundlage des Verhaltens der privaten Wirtschaftsteilnehmer sowie der daraus folgenden politischen Möglichkeiten im makroökonomischen Bereich wäre es von Nutzen, die Verwendung des Euro in der Schweiz zu messen.

Kapitel 9: Zusammenfassung und Folgerungen

Beneidenswertes Ausgangsniveau bei geringer Dynamik des Wachstums

Aufgrund des hohen pro Kopf Einkommens befinden sich die Einwohner der Schweiz im internationalen Quervergleich weiterhin in einer beneidenswerten Situation. Allerdings haben sie in den 90er Jahren ihre wirtschaftliche Lage während langer Zeit kaum verbessern können. Vielmehr war unser Land seit Jahrzehnten zum ersten Mal wieder mit einer Situation hoher Arbeitslosigkeit konfrontiert. Die Verunsicherung und der erhöhte Druck am Arbeitsplatz bedeuteten eine erhebliche Beeinträchtigung des erreichten Wohlstandniveaus. Erst mit dem Konjunkturaufschwung am Ende des vergangenen Jahrzehnts hellte sich das Bild wieder auf.

Konjunktur und Trend sind wichtig

Die Erfahrungen der 90er Jahre haben nicht nur aufgezeigt, welche Bedeutung der Gewährleistung einer ausgeglichenen wirtschaftlichen Entwicklung zukommt. Die Erfahrungen der 90er Jahre haben auch deutlich gemacht, wie wichtig es für eine Volkswirtschaft ist, ein ansprechendes trendmässiges Wirtschaftswachstum zu erzielen. Kurzfristig macht ein höherer Trend es weniger wahrscheinlich, dass bei Konjunkturabschwächungen reale Einkommenseinbussen auftreten. Langfristig erlaubt ein kräftigeres Wirtschaftswachstum einen höheren Lebensstandard, eine bessere Bewältigung der demographischen Alterung und weitere Arbeitszeitverkürzungen.

A. Das hohe Arbeitsvolumen bewahren, die Arbeitsproduktivität steigern

Zwei Wege zu mehr Wachstum

Setzt man eine hinreichende konjunkturelle Auslastung der Wirtschaft voraus, kann eine Volkswirtschaft noch auf zwei Wegen wachsen: Sie kann einerseits das Arbeitsvolumen je Jahr laufend steigern, oder sie kann die geleistete Arbeit produktiver einsetzen.

Hohe Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials

Es ist eine Charakteristik der Schweiz, dass sie im internationalen Quervergleich bei der Veränderung des Arbeitsvolumens eine grosse Flexibilität kennt. In der langen Expansionsphase der 80er Jahre wurde – wie bereits früher – auf ausländische Arbeitskräfte zurückgegriffen, um die gestiegene Nachfrage zu befriedigen. Aber auch in den 90er Jahren, als konjunkturbedingt der Zuzug ausländischer Arbeitskräfte nachliess, blieb das Arbeitsvolumen hoch, indem vom einzelnen eher mehr gearbeitet wurde. Heute ist das Bild von den fleissigen Schweizern so aktuell wie je. Unser Land kennt die höchste Erwerbsquote unter den industrialisierten Ländern. Statt – wie umliegende Länder - Arbeitslosigkeit in grossem Stil durch Frühverrentung zu senken, vermochte der flexible schweizerische Arbeitsmarkt in hohem Mass dem gewachsenen Bedarf an Teilzeitstellen namentlich für weibliche Erwerbstätige zu entsprechen. Allerdings bleiben Hemmnisse für die Beteiligung

der Frauen am Erwerbsleben bestehen. Im Lichte der demographischen Alterung ist gleichzeitig auch die Beteiligung älterer Beschäftigter am Erwerbsleben zu ermutigen.

*Integration der
Migranten gewähr-
leisten*

Angesichts der hohen Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials könnte sich bei guter Konjunktur weiterhin das Problem stellen, dass in zu starkem Mass auf wenig qualifizierte ausländische Arbeitskräfte zurückgegriffen wird. Beim Beitrag, den die Migration an das mögliche Arbeitsvolumen in der Schweiz leistet, kommt deshalb dem Gesichtspunkt der mitgebrachten beruflichen Qualifikation ein hoher Stellenwert zu. Migration hat über die arbeitsmarktlichen Aspekte hinaus jedoch immer auch eine gesellschaftspolitische Dimension. Durch gezielte Anstrengungen zur Integration von Zuwanderern sind nicht nur die Kosten, die von gesellschaftlichen Spannungen ausgehen können, zu vermeiden. Durch gelungene Integration sind auch die innovativen Potentiale, die im interkulturellen Austausch liegen, im Interesse des schweizerischen Wirtschaftswachstums zu erschliessen.

*Tiefer Trend beim
Wachstum der Ar-
beitsproduktivität
schon seit 1980*

Betrachtet man den zweiten Weg zu mehr Prosperität, die Steigerung der Arbeitsproduktivität und damit der Löhne, ergibt sich ein weit weniger günstiges Bild als hinsichtlich des Funktionierens des Arbeitsmarktes. Bei der Stundenproduktivität liegt die Schweiz bereits beim Ausgangsniveau etwas hinter der Spitze der OECD-Länder zurück. Zudem ist es ihr über Jahrzehnte hinweg nicht gelungen, die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität deutlich über 1% pro Jahr hinaus anzuheben. Wenn man auf das Wachstum pro Kopf, resp. pro Arbeitskraft abstellt, ist das schwache Wirtschaftswachstum der Schweiz somit keine Erscheinung der 90er Jahre. Ein tiefer Trend lässt sich bereits für die 80er Jahre feststellen.

*Gewisse Randbe-
dingungen favori-
sierten ein Wachs-
tum in die Breite*

Drei Gründe für die nicht rekordhohe Arbeitsproduktivität in unserem Land lassen sich spontan benennen. Zunächst ist es plausibel, dass mit der hohen Ausschöpfung des Arbeitsvolumens die Produktivität sinkt.¹² Zweitens ist zu gewärtigen, dass der Druck zu produktivitätssteigernden Massnahmen ungenügend bleibt, wenn bei anziehender Konjunktur und entsprechend wachsender Nachfrage nach Arbeitskräften nicht Lohnsteigerungen erfolgen, sondern ein Zuzug wenig qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte das Ventil bildet (Wachstum in die Breite). Drittens ist auch an die Möglichkeit zu denken, dass in der Schweiz die erbrachten Leistungen hinsichtlich ihrer Qualität statistisch nur ungenügend erfasst sind.

¹² Denkt man an die im internationalen Quervergleich langen Arbeitszeiten, tangieren auch diese das Resultat, wenn man nicht das BIP pro Arbeitskraft, sondern das BIP pro Arbeitsstunde betrachtet. Denn bei kürzeren Arbeitszeiten wird ein Teil der wegfallenden Zeit durch Produktivitätssteigerungen wettgemacht.

Die tiefe Zuwachsrate erklärt sich jedoch aus einer Vielzahl von Determinanten und ihrer Interaktion

Diese drei Gründe liefern unseres Erachtens höchstens eine ungenügende Erklärung für den über Jahre hinweg nur schwachen Produktivitätszuwachs. Sucht man nach den tieferen Ursachen, greifen monokausale Erklärungen zu kurz. Es gilt eine Vielzahl von Determinanten zu betrachten, und zu untersuchen, wie sich die Position der Schweiz jeweils verändert hat. Dies ist in den vorangegangenen Kapiteln geschehen und wird hier nun zusammengefasst, wobei wir unter den wachstumsbestimmenden Faktoren mit dem Wettbewerbsregime (im weiten Sinne) beginnen.

Hohe Bedeutung der Interaktion zwischen den wachstumsbestimmenden Faktoren

Dass die 90er Jahre in Sachen Wachstum enttäuschend verliefen, ist wesentlich durch die Tatsache bedingt, dass sich positive, wie negative Entwicklungen bei den einzelnen wachstumsbestimmenden Determinanten wechselseitig verstärken. Dies legt es nahe, im Interesse einer Dynamisierung des Wachstums nun Verbesserungen in möglichst allen wachstumsrelevanten Bereichen anzustreben.

Dabei gilt es aber immer, den Vorteil der hohen Arbeitsmarktpartizipation zu erhalten.

Die wichtigsten Stossrichtungen zur Erhaltung der hohen Arbeitsmarktpartizipation:

- ***Hohe Arbeitsmarktflexibilität wahren***
- ***Anreize zur Mobilisierung der älteren Arbeitnehmer/innen schaffen***
- ***Rahmenbedingungen für die Berufstätigkeit von Frauen verbessern***
- ***Den Beitrag der Familienpolitik und der Immigration an das Wachstum und eine ausgeglichene Bevölkerungsstruktur untersuchen***

B. Für eine weitere Intensivierung des Wettbewerbs

Auch zu Ländern mit vergleichbarem Lebensstandard bestehen bedeutende Preisunterschiede fort

Die Schaffung wirksamen Wettbewerbs im Inland bleibt Kernaufgabe der Wirtschaftspolitik auch in der gegenwärtigen Phase. Vorab gilt die Feststellung einer zu teuren Schweiz, die vor bald 10 Jahren an den Anfang des Berichtes zum Revitalisierungsprogramm gestellt wurde, auch heute noch. Preisunterschiede bestehen insbesondere auch zu Ländern mit vergleichbarem pro Kopf-Einkommen, so dass der unterschiedliche Entwicklungsstand der in den Vergleich einbezogenen Länder die hohen Preise nicht erklärt. Schaut man, woher die Preisunterschiede rühren, tritt eine weitere Feststellung hinzu, nämlich jene, dass die Unterschiede nicht allein mit den Instrumenten der Wettbewerbspolitik eingeebnet werden können, so wichtig diese ist. Es bedarf auch tiefgreifender Reformen dort, wo durch staatliche Regulierungen feste

Marktordnungen errichtet worden sind, Auflagen die Produktion verteuern oder diese wegen Subventionen möglicherweise zu wenig effizient erfolgt. Die Fortsetzung der Bestrebungen zur marktwirtschaftlichen Erneuerung gehören für uns darum an die Spitze eines wirtschaftspolitischen Massnahmenkataloges zugunsten eines höheren Wirtschaftswachstums.

Vier Stossrichtungen für weitere Revitalisierungsbestrebungen

Die Bestrebungen zur Schaffung einer umfassenden Wettbewerbsordnung lassen sich – wie in Kapitel 3 ausgeführt - in vier grosse Kategorien einteilen, nämlich:

- die Stärkung des Wettbewerbsrechts,
- die Öffnung von Märkten,
- die Deregulierung inkl. administrative Entlastung und
- die Begrenzung staatlicher Beihilfen.

Zu diesen vier Handlungsfeldern sind folgende Feststellungen zu machen:

Wirtschaftsfreiheit wurde vor allem als Freiheit vor staatlicher Einflussnahme verstanden

Zwar fällt es schwer, der Schweiz zu attestieren, dass sie im Inland seit jeher eine hohe Intensität des Wettbewerbs gekannt habe. Bekannt ist sie eher als Kartellparadies. Wenn man der schweizerischen Wirtschaftsordnung dennoch einen günstigen Beitrag zum erreichten hohen Wohlstandsniveau attestieren will, muss man über das reine Wettbewerbsrecht hinausgreifen und zwei allgemeinere Gesichtspunkte anführen, nämlich eine traditionell relativ liberale Aussenhandelsordnung und den relativ guten Schutz, den die Wirtschaftsfreiheit in der Schweiz seit langem geniesst. Die Ausgangslage wird folglich durch den guten Schutz der Wirtschaftsfreiheit verstanden als Freiheit vor staatlicher Einflussnahme erklärt, mithin durch die Gewährleistung der Vertragsfreiheit in einem klassischen Sinn.

Eine Stärkung der Sanktionsmechanismen im Wettbewerbsrecht ist unabdingbar

Wenn im Wettbewerbsrecht selbst der Schritt zu einem Kartellverbot nie gemacht wurde, mag das unter anderem daran liegen, dass dies eine langwierige Verfassungsrevision bedingt hätte. Auch wird gelegentlich argumentiert, eine Missbrauchsgesetzgebung mit unscharfen Grenzen des Anwendungsgebietes könne ähnlich stringent wirken wie eine Verbotsgesetzgebung mit zahlreichen Freistellungsverfügungen. Da die ursprünglich z.T. recht offen agierenden Kartelle (zahlreiche „Branchenvereinbarungen“ wirkten als Preiskartelle) sich unter dem Druck der verschärften Gesetzgebung heute noch vermehrt ganz im Verborgenen organisieren dürften, erscheint im gegenwärtigen Zeitpunkt vorab die Verschärfung des Kartellrechts in dem Sinn geboten, dass massive Bussen (genauer Administrativsanktionen) bereits bei der Aufdeckung von Preis-, Gebiets- und Mengenabsprachen sowie beim Missbrauch marktbeherrschender Stellungen verfügt werden können, und nicht erst, wenn es zum Wiederaufleben unterbundener Praktiken kommt.

Nicht alle Limitierungen der Zahl der Marktteilnehmer sind zwingend nötig

Das zweite Handlungsfeld sind explizite, zahlenmässige Beschränkungen des Marktzugangs. Darunter fallen einerseits staatliche Monopole, wie sie namentlich noch für den Bereich der Briefpost gelten, wie auch Konzessionsregimes, die nur zum Teil in der Beschränkung der natürlichen Ressourcen (Funkfrequenzen) eine zwingende Begründung finden.

Günstigere Voraussetzungen für die Schaffung von Wettbewerb im Infrastrukturbereich

Traditionell hatte die Schweiz kaum Wirtschaftszweige monopolisiert, in denen im Ausland freier Marktzugang herrschte, noch hatte sie im Industriesektor Verstaatlichungen vorgenommen. Illustrativ für die Ausgangssituation in den Gebieten, wo heute Konzessionen verlangt werden oder Staatsmonopole bestehen, mag der Elektrizitätssektor sein. Er war und ist in der Schweiz von einer Vielzahl von Werken unterschiedlichster Grösse mit einem in der Regel hohen Leistungsstandard geprägt, und eben nicht von einem die Marktbedingungen landesweit allein festlegenden Monopolisten wie der Electricité de France. Sieht man von den Bundesmonopolen (ehemalige PTT) ab, gab und gibt es neben der Elektrizität auch in den andern Sektoren mit staatlich reguliertem Marktzugang meist eine Mehrzahl von Firmen im Inlandmarkt, dies nicht zuletzt als Ausfluss des föderalen Staatsaufbaus. Gerade weil sich ihre regionalen Versorgungsgebiete gerne überschneiden, haben verschiedene unter ihnen mit innovativen Angeboten den „incumbent“, d.h. den Marktführer, herausgefordert (Schiene: Mittelthurgaubahn, Luftfahrt: Crossair). Allerdings unterlagen sie dann oft auch dem Druck dieses Marktführers, der die Vorteile des unabdingbaren Zugangs zu seinem Netz in die Waagschale werfen konnte.

Fortbestehender Handlungsbedarf beim Netzzugang

Will man in den - wettbewerbsspolitisch auch in Zukunft heiklen - Gebieten, wo heute Konzessionen verlangt werden oder Staatsmonopole bestehen, eine echte Wettbewerbslage schaffen, steht folglich die Regelung des Netzzugangs im Vordergrund. Die derzeit aktuellen Fragen sind die Ausgestaltung der Netzgesellschaft bei der Elektrizität, die Operabilität einer Trennung von Trasse und Traktion bei der Schiene, die Öffnung der letzten Meile bei der Festnetztelefonie und die Zuteilung von Landrechten auf den Flughäfen.

Ausschreibungsverfahren im regionalen Personenverkehr, neue Anreizmechanismen im Gesundheitswesen

Wie immer der Netzzugang geregelt wird, die Frage, wer unter welchen Voraussetzungen eine Konzession für wie lange erhält, bleibt das zweite Kernelement jeder Regulierungsstrategie in diesen Bereichen. Ausschreibungsverfahren im regionalen Personenverkehr könnten eine grössere Verbreitung erfahren. Wo der Konzessionär nicht in rascher Folge auszuwechseln ist, kann die Vielfalt von autonomen Unternehmen mit regionalem Versorgungsgebiet unter Umständen eine Chance für eine andere Form einer effizienzorientierten Regulierung darstellen. Gedacht wird hier an die Einführung der sog. „yardstick regulation“, die Trägerschaft und Management belohnt, wenn der Abstand ihrer Einheit

zu den leistungsfähigsten Unternehmen im fraglichen Sektor möglichst gering ausfällt. Gerade im Gesundheitswesen gibt es aber noch andere marktwirtschaftliche Ansätze, die es zwecks Setzung der richtigen Anreize einzuführen gilt.

Schaffung finanziell eigenverantwortlicher Einheiten Ein wichtiges Element staatlicher Regulierungsstrategien in Märkten, in denen eine Produktionsstufe meist von Netzwerken und Skaleneffekten geprägt ist und w deshalb Konzessionen vergeben werden oder Staatsmonopole bestehen, sind Verbote der Quersubventionierung, die durch entsprechende Rechnungslegungsvorschriften gestützt werden. Sogar die Aufspaltung von Gesellschaften zwecks Herbeiführung einer Wettbewerbssituation kann eine Lösung sein (Cablecom).

Abbau von Schranken zwischen den Märkten – national und international Ein wichtiges Element einer nationalen Wettbewerbsordnung ist es weiter, Anbietern aus eng verwandten Märkten den Einstieg in wettbewerbsspolitisch heikle Märkte zu ermöglichen. Hierzu kann man einerseits auf eine grenzüberschreitende Öffnung bauen (Beispiel: WTO-Verhandlungen im Dienstleistungsbereich), andererseits kann man staatliche Schranken zwischen Tätigkeitsgebieten einzelner Unternehmen einreissen. Der potentielle Konflikt dieser Devise mit jener des vorherigen Abschnittes („unbundling“) zeigt, dass auch bei der Öffnung von Märkten besser von Re-Regulierung gesprochen wird. Noch ausgeprägter gilt dies im nachfolgend betrachteten Rechtsgebiet, bei dem es nicht mehr um zahlenmässige Beschränkungen des Marktzugangs, d.h. um Monopole und Konzessionen, geht, sondern um die Auflagen, die Unternehmen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit zum Schutz von Interessen wie Gesundheit, persönliche und öffentliche Sicherheit, Umwelt usw. einzuhalten haben.

Weil behördliche Auflagen potentiell die Innovation und den Wettbewerb hemmen, Das dritte Handlungsfeld sind folglich behördliche Auflagen. Sie können wegen ihrer Rigidität nicht nur die Innovation zurückbinden. Sie hemmen auch indirekt, durch die Höhe der von Anbeginn zu erfüllenden Auflagen, die Markteintritte.

... bedarf es einer verstärkten Prüfung der Verhältnismässigkeit staatlicher Regelungen Die Ausgangssituation bei den behördlichen Auflagen ist insofern günstig, als in der Schweiz die massgebenden Gesetze und Verordnungen in einem sehr breit abgestützten Prozess, dem Vernehmlassungsverfahren, erarbeitet werden und die Kommunikation und rechtliche Überprüfung dieser Auflagen juristisch hochstehend gelöst ist (Systematische Rechtssammlung, Justizreform usw.). Als entwicklungsfähig muss dagegen die Klärung der ökonomischen Implikationen neuer Regelungen betrachtet werden. Die 1999 eingeführte Regulierungsfolgenabschätzung und die KMU-Verträglichkeitstests sind nur zwei Instrumente auf dem Weg zu einer Ausgestaltung der Rahmenbedingungen nach möglichst rationalen Kriterien. Ihr Einsatz muss im übrigen noch gefestigt werden. Will man die Bestrebungen im Bereich der von den Unternehmen einzuhaltenden Vorschriften unter ein einziges Stich-

wort stellen, geht es darum, dem Verhältnismässigkeitsprinzip mehr Griffigkeit zu verleihen. Wenn beispielsweise jemand, der in einem Kanton ohne Wirtepatent jahrelang einen Gastwirtschaftsbetrieb mit Erfolg geführt hat, diese Prüfung nachholen muss, wenn er in einen Kanton mit Wirtepatent zieht, ist dies unverhältnismässig und sollte durch eine Revision des Binnenmarktgesetzes unterbunden werden.

Flexiblere und marktwirtschaftlichere Instrumente in der Raumplanung

Die Raumplanung trägt stark planwirtschaftliche Züge und kennt deshalb auch zunehmend die Schwierigkeiten, die mit solch rigiden Lösungen verbunden sind. Namentlich die engen Nutzungsvorgaben, die auf kantonaler und kommunaler Ebene bestehen, erschweren den Strukturwandel. Wie im Umweltrecht ist deshalb auch im Planungsrecht auf flexiblere (Verhandlungslösungen) und marktwirtschaftlichere Instrumente überzugehen (Preisdifferenzen zwischen angrenzenden Zonen als ein Steuerungsinstrument bei der Bodennutzung).

Weil Beihilfen oft den Wettbewerb verfälschen und die Effizienz beeinträchtigen ...

Das vierte Handlungsfeld sind Verfälschungen des Wettbewerbs und mangelnde Effizienz durch staatliche Subventionen, die auch die Form von Steuergeschenken annehmen können.

.... ist ein verstärktes Monitoring der Zahlungen der Wirtschaftsförderung nötig

Hier ist die Ausgangssituation der Schweiz insofern günstig, als im Industriebereich quasi keine staatlichen Beihilfen ausgerichtet werden. Die Wirtschaftsförderungsaktivitäten der Kantone entfalten sich allerdings in einer rechtlichen Grauzone, in der es an jeglicher Transparenz fehlt. Da erst kleine Beträge involviert sein dürften, ist heute bei den Steuergeschenken vorab die Verfälschung des Wettbewerbs das Problem.

... sowie eine verstärkte Anwendung des „New Public Management“ im Subventionsbereich.

Die Zahlungen an Unternehmen im Dienstleistungssektor (Transport, Gesundheit, Bildung, Kultur) erreichen dagegen einen sehr grossen Umfang, was bedeutet, dass die Auswirkungen auf die Effizienz der Leistungserstellung von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind. Die Feststellung, dass beim nötigen verstärkten Einsatz der Methoden des „New Public Management“ neben mehr Effizienz und mehr Wahlfreiheit des Konsumenten vor allem auch Einsparungen an Steuergeldern resultieren können, ist gleichzeitig die Überleitung zum nächsten Abschnitt.

Die wichtigsten Stossrichtung im Wettbewerbsbereich:

- **Wettbewerbswidriges Verhalten schärfer sanktionieren und die Wettbewerbsintensität im internationalen Vergleich laufend überwachen**
- **Eine weitere Runde von Reformen im (öffentlichen) Versorgungsbereich durchführen**
- **Verhältnismässigkeit staatlicher Auflagen sicherstellen (gute Rahmenbedingungen)**

C. Für eine Stabilisierung der Staatsquote

Der hohe Stellenwert von „good governance“

Die Häufigkeit, mit der in entwicklungspolitischen Debatten der Begriff der „good governance“ zitiert wird, belegt, welche Bedeutung einem Staat zukommt, der das Recht durchzusetzen vermag und der soziale Spannungen in Schranken zu halten weiss, indem er für eine angemessene Zuteilung von öffentlichen Leistungen und der Steuern zu deren Finanzierung sorgt. Unter industrialisierten Ländern erweist sich ein zu grosses Gewicht des Staatssektors und namentlich der Abgabenlast dagegen zunehmend als Wachstumsbremse. Dies gilt noch verstärkt im Zeichen der Globalisierung, welche eine hohe Besteuerung der Unternehmen und der Kader wegen deren grenzüberschreitender Mobilität schwierig macht, namentlich wenn das Angebot an öffentlichen Leistungen nicht überzeugt.

Die Stabilisierung der Abgabenlast als zentrale Herausforderung

Die Ausgangsposition der Schweiz kann als gut angesehen werden. Die Staatsquote liegt unter dem Mittel der OECD. Hoch entwickelte Staaten wie die USA, die tiefer liegen, lassen die Haushalte für mehr Leistungen selber aufkommen (Bsp.: Höhere Bildung). Der guten Ausgangslage stehen allerdings wenig günstige Veränderungen in den letzten Jahren gegenüber. Die Finanzierung einer höheren Arbeitslosigkeit und die rasch steigenden Gesundheitskosten bilden die hauptsächlichen Ursachen. Wegen der gestiegenen Fiskalquote im weiten Sinn, welche die Sozialversicherungsabgaben inkl. die Krankengrundversicherungsprämien einschliesst, ist der Anteil am Gesamteinkommen, über den die Haushalte nach eigenem Ermessen disponieren können, z.T sogar zurückgegangen, eine Entwicklung, die durch die vermehrt nach dem Verursacherprinzip erhobenen Gebühren für staatliche Leistungen noch verstärkt wird. Parallel dazu hat sich in den öffentlichen Haushalten die Ausgabenstruktur eher von den wachstumsträchtigen Ausgabenrubriken Bildung und Infrastrukturausbau wegverlagert. Da in der Zukunft keine Friedensdividende im Ausmass der 90er Jahre mehr zu erwarten ist, sondern vielmehr die Folgen der demographischen Alterung verstärkt spürbar werden, muss sich die Schweiz anstrengen, um bei der Abgabenlast eine

wettbewerbsstarke Position zu wahren.

Unter dieser primären Zielsetzung einer zumindest stabilisierten Staatsquote lassen sich sowohl ausgaben- wie einnahmenseitig mehr oder weniger weitreichende Reformen ins Auge fassen.

*Umbau statt Aus-
bau der Transfers*

Ausgabenseitig bleibt der Gedanke des Umbaus, statt des Ausbaus von Transfers wegleitend, und dies sowohl für den Sozialhaushalt, wie für die Finanzflüsse zwischen den Gemeinwesen. Denn die Steigerung der finanziellen Verantwortlichkeit ist das beste Rezept zu einem sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln.

*Wachstumsträchti-
ge öffentliche Aus-
gaben nicht kürzen*

So bleiben Mittel für die Bildung und den Infrastrukturausbau, die zwei wachstumsträchtigsten Ausgabekategorien. Allerdings sind im ersten Fall vermehrte Evaluationen der Effizienz der einzelnen Ausbildungen, im zweiten Fall strenge Rentabilitätsanforderungen an die einzelnen Infrastrukturvorhaben nötig, bevor eine Steigerung der Ausgaben erwogen werden kann.

*Einnahmenseitig
besteht ein Poten-
tial für wachstums-
fördernde
Steuerreformen*

Einnahmenseitig besteht ein Potential für wachstumsfördernde Steuerreformen. Neben den Unternehmenssteuern - wo das Projekt einer rechtsformneutralen Unternehmensbesteuerung, die aufkommensneutral erfolgen soll, zur Debatte steht - genießt die Senkung der marginalen Steuersätze wachsende Bedeutung. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Reform der Familienbesteuerung bringt eine Entwicklung im Interesse von mehr Wachstum, indem sie Ehepaare und Familien mit Kindern, sofern sie der direkten Bundessteuer unterliegen, prozentual substantiell entlastet. Unter dem Plafond einer fixierten Staatsquote können auch vermehrte Finanzierungen nach dem Äquivalenzprinzip, d.h. über Gebühren, sowie neue Ökosteuern erwogen werden. Aus Wettbewerbssicht ist - unter gewissen Einschränkungen - die Erfassung möglichst der ganzen Wertschöpfung anzustreben, auch damit nicht Ressourcen für wenig produktive, aber schwierige administrative Arbeiten wie die Bestimmung von Steuerpflicht und Steuersatz verloren gehen.

*Der Steuerwettbe-
werb im Inland ist
beizubehalten*

Bereits ins folgende Kapitel gehört die Frage des Masses und der Mittel, die es in einer Welt mit zunehmend mobilen Steuerbasen braucht, um Spannungen zwischen Staaten hinsichtlich der angemessenen Erfassung des Steuersubstrates in Schranken zu halten. Denn ein hohes Mass an fiskalischem Wettbewerb – national wie international - bleibt im Interesse des Wachstums erwünscht.

Die wichtigsten Stossrichtungen bei den öffentlichen Finanzen:

- **Staatsquote stabilisieren**
- **Massnahmen zur Kostenbegrenzung im Gesundheitswesen einleiten**
- **Wachstumsfördernde Steuerreformen anstreben**

D. Für eine Fortsetzung der aussenwirtschaftlichen Öffnung

Die Schweiz hat ein Imageproblem

Die integrationspolitische Sonderstellung der Schweiz wird gerne als eine Ursache der wirtschaftlichen Stagnationsphase in den 90er Jahren gesehen. Zumindest dürfte das EWR-Nein von 1992 dafür massgebend sein, dass die Schweiz nur als beschränkt offen gilt. Dies zeigen jedenfalls Umfragen bei Unternehmern auch heute noch. Weil das, was als Realität begriffen wird, nämlich die ungenügende Offenheit, reale Folgen zeitigen kann, etwa bei Standortentscheiden, ist das Ergebnis der Unternehmensumfragen nicht auf die leichte Schulter zu nehmen, selbst wenn nach objektiven Kriterien beurteilt die Schweiz andern Ländern hinsichtlich aussenwirtschaftlicher Öffnung kaum nachsteht. Mithin besteht für unser Land ein ausgewiesenes wirtschaftliches Interesse, den Wachstumsbeitrag aus der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen und den Prozess der aussenwirtschaftlichen Öffnung konsequent fortzusetzen.

Die Personenfreizügigkeit mit der EU verbessert die günstige Ausgangslage in einem wesentlichen Punkt

Wie angedeutet, ist die Ausgangssituation der Schweiz gut. Mit ihren wichtigsten Handelspartner ist die Schweiz weiterhin durch die Freihandelsabkommen mit den Europäischen Gemeinschaften von 1972 verbunden. Hinzu kommt die Mitgliedschaft in der EFTA, unter deren Ägide Freihandelsabkommen mit weiteren Staaten abgeschlossen werden. Gegenüber den meisten andern Ländern ist der Marktzugang ab der Schweiz durch ihre Mitgliedschaft in der WTO gewährleistet. Dies gilt nicht nur für Industriegüter, sondern in wachsendem Umfang auch für die Angebote von Banken und Versicherungen, des Transportwesens, oder der Beratungstätigkeit für Unternehmen. Wichtig ist jedoch nicht nur die Freizügigkeit für produzierte Waren und Dienstleistungen, wichtig ist auch die Freizügigkeit bei den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit. Hier hat die Schweiz seit jeher beim Export und Import von Finanzkapital kaum Restriktionen gekannt. Auch für Direktinvestitionen ist sie gerade in den letzten Jahren zunehmend offener geworden. Etwas anders sieht die Situation bezüglich Arbeitskräftemobilität aus, da das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU erst sukzessive in Kraft gesetzt werden wird, mithin die Betriebe weiterhin nicht ohne behördliche Zustimmung EU-weit Arbeitskräfte rekrutieren können. In diesem sich nun korrigierenden Umstand liegt für uns denn auch das tragfähigste sachliche Argu-

ment, das die einleitend zitierte Einschätzung der Unternehmen stützt. Hält man sich in der Beurteilung nicht ans Recht, sondern an den tatsächlich vorhandenen Ausländeranteil, liegt die Schweiz europaweit jedoch wieder vorn.

Die Ergebnisse internationaler Verhandlungen müssen allen Vertragsparteien etwas bringen um akzeptiert zu werden

Die aussenwirtschaftliche Öffnung geschieht in der politischen Realität auf der Basis der Reziprozität. Welchen Grad an grenzüberschreitender Offenheit ihrer Wirtschaft die Schweiz erreichen kann, ist deshalb mit von der Haltung anderer Staaten abhängig. Damit Verhandlungen zum Ziel führen, müssen auch Konzessionen gemacht und/oder vermittelnde Lösungen gefunden werden. Allein der Einsatz für unsere offensiven Interessen genügt nicht. Wo trotz innovativer Lösungen Marktanteile im Inland preisgegeben werden müssen, stellt sich die Frage, wieweit die notwendigen Strukturanpassungen im Inland gehen können und zu welchem Zeitpunkt sie am besten begonnen werden.

Eine souveräne Antwort auf die Harmonisierung der Fiskalität in der EU ist gefragt

Eine wichtige Stossrichtung ist die vertiefte Integration in Europa. Dass die EU mit beachtlichen Erfolgen von der wirtschaftlichen zur politischen Integration fortschreitet, ist nicht zu bezweifeln und färbt auf die Gegenstände der neu begonnenen bilateralen Verhandlungen ab. Wie in einem Bundesstaat, wird nicht nur für zivilrechtliche Ansprüche, sondern auch für fiskalische Ansprüche der Staaten die wechselseitige Amtshilfe verlangt. Dass die EU intern Quellensteuerlösungen nicht zu realisieren vermag, so gut diese in der praktischen Anwendung abschneiden, könnte die Schwierigkeit der Verhandlungen erhöhen. Die Schweiz ist bereit, an der Entwicklung von Lösungen, die mit dem EU-Recht kompatibel sind, mitzuarbeiten.

Weitere Harmonisierung des Rechtsrahmens mit der EU ...

Das Haupthindernis, um die wichtigste Bremse im Export, die Zollabfertigung der Waren, beseitigen zu können, liegt in der grossen Differenz der Aussenzölle der EU und der Schweiz namentlich im Agrarbereich. Ein Schritt Richtung Zollunion und, damit verbunden, weitestgehendem Abbau von Grenzkontrollen würde zusätzlich aber auch eine Harmonisierung bei der MWSt verlangen. Die Harmonisierung des technischen Rechts ist nach Erlass des THG, des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse, dagegen sichergestellt. Ähnliche Prozesse, die zu einer laufenden Angleichung an den EU-Rechtsbestand führen, könnten auch für einige Gebiete, die über den Warenverkehr hinausführen, ins Auge gefasst werden.

... mit Fokus auf die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs

Wenn die längerfristigen ökonomischen Wirkungen eines EU-Beitritts, der die Schaffung einer Zollunion einschliesst, auch zweifelsfrei positiv sind, so wird die Schweiz doch noch längere Zeit vorab jene Integrationsschritte realisieren können, für die es allein des autonomen Nachvollzugs bedarf, bei dem im übrigen die direktdemokratischen Rechte voll gewahrt bleiben. Das Wachstumspotential aufgrund eines harmonisierten, resp. die wechselseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der staatlichen Bestim-

mungen vorsehenden Rechtsrahmens darf nicht unterschätzt werden, namentlich mit Blick auf die grenzüberschreitende Betätigung im immer wichtiger werdenden Dienstleistungssektor.

Die Agrarreform ist „core business“, Anpassungserfordernisse müssen frühzeitig kommuniziert werden

Eminent politisch, aber noch auf wirtschaftspolitische Themata beschränkt, ist die Frage der Weiterentwicklung der WTO in der neu angefangenen Verhandlungsrunde. Der hohe Aussenschutz, den die Schweiz bei Agrarerzeugnissen kennt, wird nur mit Abstrichen aufrecht zu erhalten sein. Gesamtwirtschaftlich gesehen ist eine Verlagerung der Beschäftigung aus der Landwirtschaft heraus, wo die Schweiz relativ zu andern gleich entwickelten Ländern noch relativ hoch liegt, ein Gewinn. Für die Betroffenen ist dieser Prozess allerdings schmerzhaft. Durch klare Signale sollte der Anpassungsbedarf früh bekannt gemacht und der Restrukturierungsprozess so möglichst über die Zeit verteilt werden. Über die jetzige Generation der Betriebsleiter hinaus wird sich die relative Distanz zum EU-Preisniveau und Zollsätze im Agrarbereich, die vielfach prohibitiv wirken, kaum aufrechterhalten lassen.

Die wichtigsten Stossrichtungen bei der aussenwirtschaftlichen Öffnung:

- ***Unsere Interessen in internationalen Verhandlungen (v.a. geistiges Eigentum, Investitionsschutz und Marktzugang für Dienstleistungen) aktiv wahrnehmen***
- ***Agrarreform als Voraussetzung der weiteren aussenwirtschaftlichen Öffnung fortsetzen***
- ***Wo zweckmässig, Kompatibilität der schweizerischen Regelungen mit jenen der EU anstreben***

E. Für vermehrte Ausbildungen auf tertiärer Stufe

Bildung als wichtigste Quelle des Wohlstands

Die Schweizer hatten immer einen gewissen Verdienst aufgrund des Umstandes, dass sie Güter quer über die Alpen transportieren konnten. Die zentrale Lage in Europa begünstigte ferner schon früh eine Betätigung der Schweiz als Finanzdrehzscheibe. Ein Teil der Bevölkerung vermochte auch als Touristenführer ein Einkommen zu erzielen, zusätzlich zum Erlös aus der Landwirtschaft. Dies ist das Bild der Schweiz bis ins 19. Jahrhundert hinein. Um das damalige Einkommensniveau zu übertreffen, war es jedoch nötig, die Leute besser zu bilden. Dabei wurde stark auf den gewerblichen Traditionen namentlich in den Zunftorten aufgebaut, wobei dank demokratischer Strukturen breite Kreise Zugang zu einer qualifizierten Ausbildung und damit zu besseren Verdienstmöglichkeiten fanden. Weil die Schweiz arm an Bodenschätzen

ist, kam es dagegen kaum zum Aufbau einer Schwerindustrie, die typischerweise hohe Sachkapitalinvestitionen mit wenig qualifizierter Arbeit verknüpft. Die Schweiz dürfte auch nie Rohöl fördern können, wie das reich gewordene Norwegen. In dem Sinn bleibt sie arm an Ressourcen und Bildung ist für sie die wichtigste Quelle von Wohlstand. Der über Generationen aufgebaute Humankapitalbestand versetzt sie dabei in eine beneidenswerte Ausgangssituation, um in der Wissensgesellschaft des 21. Jahrhunderts zu bestehen.

Dem Wandel zur Wissens- und Kommunikationsgesellschaft Rechnung tragen

Folgt man der Stufenlehre von der agrarischen Gesellschaft zur Industriegesellschaft und weiter zur Informationsgesellschaft, so fragt sich, worin die spezifische Differenz zwischen Industriegesellschaft und Informationsgesellschaft besteht. Wesentliche Teile der Antwort wurden im vorangegangenen Alinea gegeben: Die Höhe der akkumulierten Sachkapitalgüter und die Bestände an Bodenschätzen (Industriezeitalter) wie auch die Verfügungsmacht über grosse Territorien und viele Arbeitskräfte (Agrarzeitalter) treten als Kriterium für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft in den Hintergrund. Denkt man an den Kohlepfennig, die Werften und die Agrarsubventionen, ist dieser Reichtum heute eher eine Last. Entscheidend wird die Befähigung, unterschiedlichste Ressourcen wirksam zu einer kundengerechten Leistung kombinieren zu können. Zielt das Stichwort „Wissensgesellschaft“ eher auf die Zusammenführung technischer Befähigungen, steht das derzeit gleich populäre Wort der „Kommunikationsgesellschaft“ für die Headquarter- und Marketingkompetenzen, die es für einen Erfolg in gleichem Mass braucht.

Anpassung der Berufsbildung durch Verlagerung von Schwerpunkten und Flexibilisierung der Regeln zur dualen Schulung

Aus diesen Feststellungen lassen sich direkte Folgerungen für die Bildungseinrichtungen ableiten. Dabei fällt es leichter, Posterioritäten zu setzen, als Zukunftsfelder festzulegen, trägt dies doch grosse Risiken des Irrtums in sich. Heute wird vielfach der in einer Lehre erlernte Beruf relativ rasch wieder verlassen. Solche „unnötigen“ Umwege im Curriculum werden zwar nie zu vermeiden sein, sie können auch eine persönliche Bereicherung darstellen und spätere Arbeitgeber interessieren; dennoch sind sie über die Gestaltung des Ausbildungsangebotes in ihrer Häufigkeit zu begrenzen. Erwähnenswerte Massnahmen in diesem Sinn sind die Konzentration der landwirtschaftlichen Schulen im Kanton Bern und die Förderung des Angebots von Lehrstellen in neuen Berufsfeldern (Informatik) mittels der Lehrstellenbeschlüsse des Bundes.

Die Berufslehre, die im Industriezeitalter ihre höchste Funktionalität erreichte, muss zudem in Ablauf und Inhalt reformiert werden, soll sie den Bedürfnissen der modernen Zeit entsprechen. Denn die Analyse des schweizerischen Technologieportfolios zeigt, dass unsere Wirtschaftsstruktur noch stark auf sog. „skill based industries“ ausgerichtet ist und inkrementale gegenüber fundamentalen Innovationen dominieren. Hohe Wachstumsraten erzielten in den letzten beiden Dekaden vorab aber sog. „science based

industries“, neben dem Sektor der unternehmensbezogenen Dienstleistungen. In diesen Gebieten sind andere Befähigungen wichtig als in der handwerklichen Fertigung. Diese Befähigungen müssen teilweise auch in anderer Form ausgebildet werden. Die Tendenz geht zu Ausbildungen, wo bereits zu Beginn der Lehre durch grössere Unterrichtsblöcke vermehrte Fähigkeiten zur Abstraktion vermittelt werden.

Für ein vermehrtes Angebot modularer Ausbildungen auf der Tertiärstufe

Gibt es aufgrund der stagnierenden Bildungsausgaben einen gewissen Grund für ein verstärktes Engagement der öffentlichen Hand im Bildungsbereich, ist gleichzeitig auch zu fragen, wo dieses Geld denn eingesetzt werden sollte. Hinweise liefern die beiden Feststellungen, dass unser Berufsbildungssystem auch in schwierigen Jahren eine sehr tiefe Jugendarbeitslosigkeit zu gewährleisten wusste und gleichzeitig unsere Ausbildungswege im sekundären Bereich relativ zu universitären Ausbildungen attraktive Bildungsrenditen zeitigen. Dies spricht für eine Stärkung tertiärer Ausbildungen, wobei es nicht in grösserem Ausmass zur Ausbildung von Universitätsabsolventen mit eingetrübten beruflichen Perspektiven kommen sollte. Da Berufswechsel mit dem raschen Wandel in der Wirtschaft unausweichlich verbunden sind, geniesst weiter die Modularität und damit die Durchlässigkeit der Ausbildungen einen hohen Stellenwert. Eine Modularität der Angebote auf der Tertiärstufe kann gleichzeitig eine Antwort auf den wachsenden Bedarf nach Weiterbildung sein, wobei hier als Leistungsanreiz die finanzielle Selbstverantwortung der Unternehmen und Beschäftigten bedeutend bleiben sollte.

Teile der Grundausbildung verbessern

Wie bereits im Abschnitt „öffentliche Finanzen“ gefordert, sollte parallel dazu die Effizienz in der Grundausbildung einem verstärkten „monitoring“ unterzogen werden, wird das Alter der Schulabgänger von der Wirtschaft heute doch schon als relativ hoch erachtet. Namentlich die Effizienz der Sprachausbildung genügt lange Jahre den Herausforderungen der Kommunikationsgesellschaft nicht.

Die wichtigsten Stossrichtungen im Bildungsbereich:

- ***Tertiäre Ausbildung stärken***
- ***Berufsbildung an die Erfordernisse der Wissens- und Kommunikationsgesellschaft anpassen***
- ***Effizienz der obligatorischen Schule laufend überwachen***

F. Für eine Innovationsförderung über die Rahmenbedingungen

Aus einer nationalen Optik ist die Diffusion neuer Erkenntnisse zentral

In Forschung und Entwicklung wird traditionell eine zentrale Quelle von Wachstum gesehen. Empirische Untersuchungen bestätigen dies. Gleichzeitig nehmen in einer globalisierten Welt Investitionen in neue Erkenntnisse allerdings den Charakter eines öffentlichen Gutes für die ganze Welt an. So wichtig diese Investitionen im Interesse der Menschheit sind, so bedeutend ist gleichzeitig für eine wachstumsorientierte nationale Wirtschaftspolitik die Frage, wie sich ein Land den Nutzen der eigenen - und der fremden - Investitionen in neue Erkenntnisse am wirksamsten aneignet. Aus diesem Grund wird im vorliegenden Abschnitt und im zugrundeliegenden Kapitel der Fokus denn auch nicht allein auf Indikatoren gelegt, welche die Produktion von Input für eine wissensbasierte Wirtschaft messen, wie der Anteil der F&E-Aufwendungen am Bruttoinlandprodukt. Vielmehr ist eingehend der Güte der Rahmenbedingungen nachzugehen, die zu einer kommerziellen Umsetzung vorhandener und neuer Erkenntnisse führen.

Wahrung der Attraktivität der Schweiz als Standort für Forschung und Entwicklung

Bei den inputseitigen Indikatoren für die Innovationsleistung der Wirtschaft schneidet die Schweiz sehr gut ab. Der Anteil der F&E-Aufwendungen am BIP ist einer der höchsten unter den OECD-Ländern. Zudem wird in der Schweiz ein hoher Teil der Aufwendungen von den Firmen aus ihren eigenen Mitteln bestritten. Diese günstige Ausgangssituation ist zu wahren. Gefährdungen ergeben sich wegen der zahlenmässig beschränkten Zuwanderung aus dem zweiten Kreis und wegen der Möglichkeit, dass „headquarter“-Funktionen an andere Standorte verlagert werden können, was die meist am gleichen Standort angesiedelte Forschung mitziehen kann. Im übrigen ist generell ein weltweites „sourcing“ bei den F&E-Aktivitäten festzustellen und damit eine verstärkte Konkurrenz der Forschungsstandorte, deren Attraktivität durch eine Vielzahl von Faktoren ausgemacht wird (englische Schulen, Betätigungsmöglichkeiten des Ehepartners, Möglichkeiten der Freizeitgestaltung u.a.m.).

Bei der Umsetzung neuer Erkenntnisse ist die Schweiz nur noch im Mittelfeld

Je mehr es um die Umsetzung neuer Erkenntnisse am Markt geht, desto durchschnittlicher wird der Leistungsausweis der Schweiz. Zwar ergibt sich bei der Innovationstätigkeit noch ein sehr günstiges Bild. Allerdings hat die Stagnationsphase der 90er Jahre zu einer Reduzierung der Mittel für Innovationsanstrengungen geführt, so dass die Schweiz heute Deutschland nicht mehr hinter sich lässt. Auch noch ein günstiges Bild ergibt sich bei den Patentaktivitäten. Hier wie bei der Innovation bestätigt sich allerdings die im letzten Abschnitt gemachte Feststellung, dass die Schweiz in traditionellen Technologiefeldern eher übervertreten, in neuen Technologiefeldern eher untervertreten ist. Anders sieht es bei den Exporten aus, vermochte unser Land doch den Anteil der Hochtechnologieexporte an den Gesamtexporten in den letzten 2 Dekaden nicht mehr zu steigern, wobei der nicht voll geglückte Einstieg in die Elektronik die wesentliche Ursache bildet. Im

Dienstleistungssektor ist eigentlich nur die Wertschöpfung der Banken und Versicherungen überdurchschnittlich, doch sind auch hier wichtige, die Informatik nutzende innovative Leistungen latent einer Abwanderung ausgesetzt.

Die Qualität der Dozenten ist für Lehre und Forschung das massgebende Kriterium

Es wäre nun gefährlich, die universitäre Forschung und Bildung auf die heute festgestellten branchenmässigen Defizite auszurichten. Denn als an der ETH die lange führende Programmiersprache Pascal entwickelt wurde, lief das Geschäft mit den Pumpen und Turbinen, das viele Studenten anzog, heute von Firmen wie Sulzer aber verkauft wird, ausgezeichnet. Ein genügender Praxisbezug ist am ehesten noch bei den Fachhochschulen ein Kriterium. Bei der universitären Forschung und Bildung ist es die Qualität der Forscher und Lehrer allein, welche den Ausschlag geben sollte. Sonst könnte zu kurzfristig gehandelt werden.

Der Transfer von Köpfen ist für die Diffusion neuer Erkenntnisse ausschlaggebend

Denkt man an die Erneuerung der Industriestrukturen durch neue Firmen, ist vorerst das Paradoxon aufzulösen, dass in erster Linie die grossen Unternehmen F&E betreiben, dass man sich aber gerade von neu im Hightech-Bereich gegründeten KMU den nötigen Wandel der Branchenstrukturen verspricht. Die Auflösung des Paradoxons könnte darin liegen, dass diese KMU ihren Erfolg oftmals nicht direkt auf eigene F&E-Anstrengungen gründen, sondern auf die praktische Anwendung modernster Bildungsinhalte. Dem Transfer von gut geschulten Köpfen aus der tertiären Bildung in die Welt der Unternehmen dürfte gegenüber einer Verstärkung der staatlichen F&E-Anstrengungen oder der Förderung von Kooperationsprojekten Hochschule-Wirtschaft mit öffentlichen Mitteln folglich die primäre Bedeutung zukommen. Eine subjektbezogene staatliche Finanzierung wirkt in dieser Richtung.

Gesteigerte Bedeutung des Wissensmanagements

„Time to market“ ist als Schlagwort im letzten Jahrzehnt stark aufgekommen. Dieser Umstand bringt die wachsende Wettbewerbsintensität auf den globalisierten Märkten zum Ausdruck. Zulieferer mit privilegierter Marktstellung dürften rarer geworden sein, ein einträglicher Wettbewerbsvorsprung gegenüber der Konkurrenz könnte heute rascher erodieren. Patentlaufzeiten wollen dementsprechend von Anbeginn an genutzt werden, wie der Druck auf Zulassungsfristen bei Pharmazeutika deutlich macht. Diese Entwicklung akzentuiert den Stellenwert von Managementwissen, mit dem der Innovationsprozess beschleunigt, rationalisiert und in seinen Risiken begrenzt werden kann. Der Nutzung unternehmensexterner Quellen kommt dabei grosse Bedeutung zu. Diese können verschiedenster Form sein (Desk-Research im Internet, Forschungskoooperation mit Hochschulen und Konkurrenten, Gründung eigener Töchter, Beteiligung, späterer Kauf vielsprechender KMU etc.).

Die Unternehmensfinanzierung stellt gewandelte Anforderungen an den privaten Sektor

Lange Zeit stand in der Schweiz die Absicherung von Firmenkrediten durch hypothekarische Darlehen im Vordergrund. Mit dem neuen Rating haben die Banken es an die Hand genommen, die Zukunftsaussichten der Unternehmen in ihren Kreditentscheiden stärker zu gewichten. Zwar ist die Blase der „dot-com-economy“ geplatzt, doch hat diese Episode deutlich gemacht, wie bedeutend es für die Innovation ist, dass jene Phasen finanziert werden können, in denen noch kaum oder wenig Umsatz gemacht wird. Stärker als Geld der Banken dürfte die Bereitstellung von privatem Risikokapital in diesen Phasen, in denen Umlaufvermögen aufgebaut und marktnahe Entwicklungsaufwendungen finanziert werden müssen, für den Erfolg ausschlaggebend sein. Die Opportunität einer fiskalischen Förderung von F&E ist gegen andere, in diesem Abschnitt genannte fiskalische Massnahmen abzuwägen (z.B. Neutralität der Unternehmenssteuern bzgl. Art der Finanzierung).

Wahrung der unternehmerischen Handlungsfreiheit

Da der Beschäftigungsbeitrag von Neugründungen begrenzt ist, kommt Unternehmensumstrukturierungen eine erstrangige Bedeutung zu. Die Abspaltung von Unternehmensteilen und/oder „management buy outs“ sind nur zwei der Stichworte, die sich regelmässig in der Tagespresse finden. Die Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik aufgrund dieser dynamisierten Neuerungen in der industriellen Organisation sind nur indirekter Art, indem die Politik dem Druck standhalten muss, durch den Erlass von hinderlichen Bestimmungen hinsichtlich Unternehmensumstrukturierungen die Wirtschaftsfreiheit einzuschränken. Gefragt sind vielmehr positive Entwicklungen, wie das Fusionsgesetz oder eine möglichst rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung.

Innovationsfreundliche Rahmenbedingungen ergeben sich aus zahlreichen Einzelaspekten

Mit der Präsenz neuesten Wissens aus Spezialdisziplinen in den Unternehmen und freien Möglichkeiten zur Unternehmensumstrukturierung ist der wirtschaftliche Erfolg allerdings noch in keiner Weise gewährleistet. Es geht auch darum, dass die Unternehmen die Rahmenbedingungen finden, die ihnen den Aufbau und den Weiterausbau ihres Unternehmens gestatten. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören vielfältige Finanzierungsinstrumente (Stichwort Finanzmarktregulation), aber auch offene Märkte. Den Innovator schützende Bestimmungen des Gesellschaftsrecht oder behördliche Regulierungen, die um den „Stand der Technik“ herum Freiräume für innovative Lösungen belassen, dürften mindestens so wichtig sein wie von Kantonen und Gemeinden mitfinanzierte Gründerzentren und Technologietransferstellen. Hoffnungen auf weniger Regulierungen dämpft allerdings das zu beobachtende Wachstum der Systematischen Rechtssammlung. Ein Querbezug zwischen (Fehler-) Toleranz der Gesellschaft und Regulierungsdichte wird oft behauptet, Bau- und Umweltvorschriften als häufigste Innovationshemmnisse genannt. Aufgrund von Untersuchungen zum Gründungsverhalten sind nicht zuletzt auch die finanziellen Anreize wichtig. Die Früchte der intrinsischen Motivati-

on der Innovatoren dürfen der Gesellschaft nicht aufgrund der entmutigenden Höhe der Steuersätze verloren gehen.

Die wichtigsten Stossrichtungen im Innovationsbereich:

- **Hohe Qualität der Forschung erhalten**
- **Ausländerpolitik gegenüber den Nicht-EU/EFTA-Staaten noch vermehrt auf die Stärkung des Innovationspotentials in der Schweiz ausrichten**
- **Innovationsfreundliche Rahmenbedingungen schaffen.**

G. Ein stabiler makroökonomischer Rahmen ist Grundvoraussetzung

Ein instabiler Konjunkturverlauf beeinträchtigt das Trendwachstum

Aus einer Politik der Nachfragesteigerung mit den Mitteln einer expansiven Geld- und Finanzpolitik darf man sich keinen Wachstumsgewinn versprechen. Die Güte der Makropolitik bleibt dennoch für das mögliche Wirtschaftswachstum ein bestimmender Faktor. Schon bei der Analyse der Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern hat sich gezeigt, dass eine Unterauslastung der Wirtschaft, wenn sie anhält, konjunkturelle Arbeitslosigkeit zu struktureller Arbeitslosigkeit werden lässt, die dann nicht mehr mit den Mitteln der Nachfragesteuerung wegzubringen ist, aber auch mit den arbeitsmarktlichen Instrumenten nur mit Mühe verringert werden kann. Ähnliche sog. Hystereseffekte dürften zwischen konjunktureller Verlangsamung und Trendwachstum bestehen.

Schwierige 90er Jahre

Betrachtet man die Geldpolitik in ihrer internationalen Perspektive, so folgte auf die Nachkriegsperiode, als der Franken ein Satellit des Dollars war, ab 1973 eine Phase hoher monetärer Autonomie. Dies war wirtschaftlich sinnvoll, weil bei der notorisch hohen und entsprechend instabilen Teuerung im Ausland die Wirtschaft schon zufrieden war, wenn sie bei den Kosten im Inland dank stabiler Preise verlässliche Planungsgrundlagen hatte. Leider wurde in der nachfolgenden Periode, als sich auch im umgebenden Ausland die Preisstabilität durchsetzte, dem Informationsgehalt, der in den Wechselkursen steckt, wenn es um die weitere konjunkturelle Entwicklung im Inland geht, relativ wenig Beachtung geschenkt. Turbulenzen im Europäischen Währungssystem in der ersten Hälfte der 90er Jahre erschwerten dies auch. Als der Franken zwischen 1992 und 1995 zum Höhenflug ansetzte, begann es sich auszuwirken, dass im Zeichen der Globalisierung vielerorts die Wertschöpfungstiefe im Inland bedeutend verringert worden war. Der Ruf, die Entwicklung sei für die Produktion im Inland deflationär, kam so nur noch aus den Branchen, die keine Mischrechnung zwischen günstigeren Importen und im internationalen Quervergleich teuer gewordener einheimischer Produktion machen konnten.

Reform des geldpolitischen Konzeptes

Schon Jahre, bevor dies auch für die Schweiz zutraf, wurde in zahlreichen Ländern aufgrund der Finanzinnovationen die Geldnachfragefunktion instabil. Dies führte zur Entwicklung von Steuerungskonzepten in der Geldpolitik, welche darauf zielen, die für die Zukunft erwartete Teuerung tief zu halten. Für die benötigte Inflationsprognose wird dabei ein weiter Kreis von Daten genutzt. Vieles spricht dafür, in kleinen offenen Volkswirtschaften mit flexiblem Wechselkurs Veränderungen des realen Wechselkursindex über die Bandbreite der letzten Jahre hinaus einen prominenten Platz im Datenkranz einzuräumen, an dem sich die Zentralbank orientiert. Die Erfahrungen der Vergangenheit sprechen auch dafür, in der Schweiz den Informationsgehalt der Immobilienpreise für die künftige Inflationsentwicklung zu berücksichtigen.

Wenig Koordination in der Makropolitik war für die zweite Delle der 90er Jahre mitverantwortlich

Wenn Abgabenlasten von einem Jahr zum andern um Prozentpunkte des BIP wachsen oder wenn Haushaltsanierungen in ähnlicher Grössenordnung rasch vorgenommen werden, destabilisiert dies die Konjunktur in ähnlicher Weise wie eine Frankenaufwertung. Dass die Schweiz nach 1995 nochmals einen Anstieg der Arbeitslosigkeit erlebte, ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass simultan eine Aufwertung stattfand, die Beiträge an die Arbeitslosenversicherung erhöht wurden, die Haushalte von Kantonen und Gemeinden ins Lot gebracht wurden und mit der Mehrwertsteuer neue Abgabepflichten im Inland entstanden. Organe, in denen eine bessere zeitliche Abfolge dieser teilweise unausweichlichen Schritte hätte herbeigeführt werden können, sind nicht operativ.

Die Stabilitätspolitik der letzten Jahre war erfolgreich

Nach der schwierigen Periode über weite Strecken der 90er-Jahre ist die Stabilitätspolitik in den letzten Jahren wieder in deutlich ruhigeres Fahrwasser gelangt. Dazu beigetragen hat sicher der oben angesprochene behutsame Übergang der Schweizer Geldpolitik zu einem neuen Konzept, das sich nicht mehr überwiegend an der Geldmenge orientiert. Es steht heute ein Inflationsziel im Zentrum, das mit einer breit angelegten Inflationsprognose abgestützt ist. Die Störungen an den internationalen Finanzmärkten blieben begrenzt und betrafen nicht spezifisch die Schweiz. Da weiter kein konjunktureller Boom mit anschliessender Inflation zu verzeichnen war, bauten sich in den letzten Jahren sowohl in den öffentlichen Haushalten, wie im Immobiliensektor auch keine grösseren Ungleichgewichte auf. Gelingt die Fortsetzung der auf Preisstabilität und ausgeglichene öffentliche Haushalte ausgerichteten Politik, sind die makroökonomischen Voraussetzungen für ein hohes trendmässiges Wachstum vereint.

Die wichtigsten Stossrichtungen für die Stabilitätspolitik:

- **Eine Stabilitätspolitik verfolgen, die inflatorische und deflatorische Tendenzen gleichermaßen bekämpft**
- **Wege zu einer besseren Abstimmung unter den vielen Trägern der Konjunkturpolitik finden**
- **Auswirkungen der monetären Integration in Europa auf die Schweiz laufend überwachen**

H. Fazit

Das erreichte hohe Wohlstandsniveau ist begründet

Wie diese Zusammenfassung deutlich gemacht hat, findet das hohe pro-Kopf-Einkommen der Schweiz durchaus eine Erklärung. Vorab ist die hohe Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials als Grund zu nennen. Gleichzeitig zeichnet sich die Bevölkerung durch einen hohen Bildungsstand aus. Weiter ist der Zugang zu Auslandmärkten durch die geographische Lage, mit gewissen Abstrichen aber auch institutionell in hohem Ausmass gewährleistet. Damit verbunden ist eine liberale Wirtschaftsordnung, wobei eine nähere Analyse vor allem einen beschränkten Staatsinterventionismus zeigt, der sich auch in einer attraktiv niedrigen Staats- und Fiskalquote manifestiert. Hohe F&E-Anstrengungen und gute Innovationsleistungen sind ebenfalls zu vermerken, wenn auch die branchenmässige Ausrichtung der Wirtschaft mit Blick auf die Informationsgesellschaft nicht in allen Belangen ideal ist. Seit fünf Jahren liegt die Schweiz auch in Sachen makroökonomischer Stabilität wieder in der Spitzengruppe der Länder.

Andere Staaten haben ihr Aufholpotential genutzt

Wenn die Schweiz bei den Wachstumsraten gegenüber andern Ländern zurückliegt, so kann dies zu einem Teil auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass andere Länder bei all diesen Determinanten des Wohlstands in bedeutendem Mass aufgeholt haben. Hält man sich bei der Messung der aussenwirtschaftlichen Öffnung an den Anteil von Importen und Exporten am Bruttoinlandprodukt, so liegt beispielsweise Österreich heute vor der Schweiz, bei vergleichbarer geographischer Lage und (gemäss Bevölkerungszahl) grösserem Binnenmarkt.

Ursachen der mangelnden Wachstumsdynamik in der Schweiz lassen sich benennen

Die Feststellung, dass andere Staaten von einem tieferen Niveau aus startend aufholen konnten, darf allerdings kein Ruhekitzen sein, denn die vorangegangenen Ausführungen haben auch aufgezeigt, dass es durchaus Gründe für das Jahrzehnt an wirtschaftlicher Stagnation gibt, das die Schweiz zum Ausgang des 20. Jahrhunderts erlebt hat. Zu nennen ist eine verspätete Liberalisierung in Infrastruktursektoren und eine zögerliche Verschärfung des Wettbewerbsrechts. Der Anstieg der Staatsquote war einer der höchsten in den industrialisierten

Nein erlitt die aussenwirtschaftliche Öffnung einen bedeutenden Rückschlag. Der Einstieg in die Elektronik wurde bereits ein Jahrzehnt früher nicht voll geschafft. Schliesslich wurden durch das wenig stabile makroökonomische Umfeld ab Ende der 80er bis Mitte der 90er Jahre nachteilige Entwicklungen bei zahlreichen der genannten Wachstumsdeterminanten noch begünstigt.

Wirtschaftspolitische Schritte für mehr Wachstum sind eingeleitet

Es wäre allerdings falsch zu meinen, die Therapie zur Korrektur dieser Defizite sei noch nicht eingeleitet. Vielmehr sind in allen genannten Bereichen wesentliche politische Massnahmen ergriffen worden. Zu verweisen ist auf die Liberalisierung im Telekommunikationsbereich und die Verschärfung des Kartellrechts, auf die Eliminierung des bedeutenden Haushaltsdefizits, auf die bilateralen Abkommen mit der EU sowie auf die Schaffung der Fachhochschulen mit ihrem auf angewandte Forschung und Nachdiplomausbildungen erweiterten Mandat. Verbunden mit konzeptionellen Neuerungen wurde ein hohes Mass an Preis- und Wechselkursstabilität erreicht.

Die Reformagenda bleibt aber reich befrachtet

Allein eine „Konsolidierung“ des Erreichten wird für einen erfolgreichen Einstieg in die Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts allerdings nicht genügen. Sowohl bei der Liberalisierung in den Infrastrukturbereichen, wie beim Wettbewerbsrecht ist – nach den Reformen der 90er Jahre - eine zweite Runde an Massnahmen nötig. Die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen ist zu bremsen bevor die Abgabenbelastung wegen der demographischen Alterung voll wirksam wird. Namentlich durch eine fortgesetzte Reform im Landwirtschaftssektor müssen die Voraussetzungen für eine weitere aussenwirtschaftliche Öffnung verbessert werden. Eine breitere Nutzung der Ausbildungsangebote auf der Tertiärstufe erscheint gleichfalls nötig. Verschiedene Rahmenbedingungen, die als Innovationsbremse wirken, müssen verbessert werden. Und die erreichte monetäre Stabilität muss in einem Umfeld gewahrt werden, in dem der Franken eine Inselstellung in einem Währungsraum innehat, in dem sich 300 Millionen Einwohner in die mikroökonomischen Vorteile, aber auch in die makroökonomischen Spannungen teilen, die mit einer einheitlichen Währung einhergehen. Die Agenda für die nächste Legislaturperiode ist somit reich befrachtet.

Literaturverzeichnis:

- Aghion P. & Howitt P., 1992, "A Model of Growth through Creative Destruction", *Econometrica*, vol. 60, No.2, p. 323-351.
- Ahn S., 2001, "Firm Dynamics and Productivity Growth: a Review of Micro Evidence from OECD Countries", *Economics Department Working Papers No. 297*, OECD, Paris.
- Alesina A. & Rodrik D. 1994 "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* vol. 109, p. 465-490.
- BAK, Konjunkturforschung Basel AG, 2000, "Internationaler Benchmark Report", BAK, Basel.
- BAK, 1999, "Alternative EU-Integrations Szenarien der Schweiz", *Wirtschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999*, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- BAK, (Vaterlaus S. & Simmons B. mit Jaggi M & Meins E.), July 1998, "Leistungsfähigkeit von Regionen in der Schweiz", *Strukturberichterstattung*, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- Barro R. J., 1991, "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2, p. 407-443.
- Bassanini A, Scarpetta S. & Hemmings P., 2001, "Economic Growth: The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries", *Economics Department Working Papers No. 283*, OECD, Paris.
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), 2001, "Wirkungsanalyse Krankenversicherungsgesetz, Synthesebericht", BSV, Bern.
- Burkhalter R. mit Welti P. & Küenzi E., avril 1993, "Sol et économie, étude d'un choix de zones d'activité, suggestions pour la pratique de l'aménagement", *Office fédéral de l'aménagement du territoire*, Berne.
- Christoffel J, 1995, "Unproduktive Schweizer Wirtschaft", *Die Volkswirtschaft*, vol. 75, No. 5, S. 36-41.
- Crivelli L., Filippini M. & Lunati D., 2001, "Efficienza nel Settore delle Case per Anziani svizzere", *Strukturberichterstattung no. 6*, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- Dollar D. & Kraay A., 2001, "Growth Is Good for the Poor", *World Bank Working Paper No 2587*, Washington DC.
- Easterly W. & Rebelo S., 1993, "Fiscal Policy and Economic Growth: an Empirical Investigation", *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, No. 3, p. 417-458.

- ECOPLAN (Müller A. & van Nieuwkoop R.), 1999, "EU-Integration der Schweiz: Wirtschaftliche Auswirkungen, Ergebnisse eines berechenbaren Mehrländer-Gleichgewichtsmodelles für die Schweiz", Wirtschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- ECOPLAN (Müller A., Walter F., van Nieuwkoop R., Felder S.), 1998, "Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen. DYNASWISS – Dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell für die Schweiz", Im Auftrag der IDA FiSo 2, Forschungsbeiträge Nr.13/98, BSV, Bern.
- Edwards S., 1998, "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?", *Economic Journal*, vol. 108, No. 447, p. 383-398.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, 2000, "Oeffentliche Finanzen in der Schweiz", Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, 1999, "Finanzleitbild", EFV, Bern.
- EVCA (European Private Equity & Venture Capital Association), 1999, "1999 Yearbook", Zaventem (Belgium).
- Frankel J. A. & Romer, D., 1999, "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*; vol. 89, No. 3, p. 379-99.
- De la Fuente A. & Doménech R., Janvier 2000, "Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference does Data Quality Make?", OECD working papers.
- Gerdtham U.-G. & Jonsson B., 2000, "International Comparisons of Health Expenditure: Theory, Data, and Econometric Analysis", in "Handbook of Health Economics", eds: Culyer A. J. & Newhouse J. P., North Holland.
- Griliches Z., 1986, "Productivity, R&D, and the Basic Research at the Firm Level in the 1970's", *American Economic Review*; vol. 76, No. 1, p. 141-154.
- Hahn R. W., 1998, "Policy Watch, Government Analysis of the Benefits and Costs of Regulation", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, No. 4, p. 201-210.
- Henneberger F. & Ziegler A., 2001, "Internationalisierung der Produktion und Sektoraler Strukturwandel: Folgen für den Arbeitsmarkt", Strukturberichterstattung No. 8, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- Hopkins T. D., December 1998, "Regulatory Costs in Profile", *Policy Sciences*, vol. 31, No. 4, p. 301-320.
- Hotz-Hart B. & Küchler C., 1996, "Das Technologieportfolio der Schweizer Industrie im In- und Ausland", *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol 132., No. 3, p. 317-333.

- Hviding K. & Thornton J., 1999, "Does Inflation Affect Productivity Growth in G7 Economies?", *Economia Internazionale*, vol. 52, No. 1, p. 45-58.
- IMD, 2000, "The World Competitiveness Yearbook", Lausanne.
- Jones C. I. & Williams J. C., 1998, "Measuring the Social Returns to R&D", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, No. 4, p.1119-1135.
- KOF (Arvanitis S. & Staib D.), 2001a, "Untersuchung der Internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizerischen Wirtschaftszweige anhand einer Constant Market Shares Analyse der Export-Anteile", Strukturberichterstattung No. 2, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- KOF (Arvanitis S. & Marmet D.), 2001b, "Unternehmungsgründungen in der Schweizerischen Wirtschaft", Strukturberichterstattung No. 4, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- KOF (Arvanitis S., Bezzola M. Donzé L., Hollenstein H. & Marmet D.), 2001c, "Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft, eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 1999", Strukturberichterstattung No. 5, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- KOF (Atukeren E, Schlag C.-H. & Voccia P.), 2001d, "Analyse der Auswirkungen des Investitionsprogramm 1997 des Bundes anhand der Kof/ETH Makromodells", [http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/Atts/WP_KP_Investition/\\$file/Investitionsprogramm_Schlussbericht_ETH_d.pdf](http://www.seco-admin.ch/seco/seco2.nsf/Atts/WP_KP_Investition/$file/Investitionsprogramm_Schlussbericht_ETH_d.pdf)
- KOF (Bärlocher J., Schips B. & Stalder P.), 1999, "Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitrittes der Schweiz", *Wirtschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999*, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- Kneller R., Bleaney M. F. & Gemmill N., 1998, "Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries", *Journal of Public Economics*, vol. 74, No. 2, p. 171-190.
- Krugman, P. 1994, "Competitiveness – A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs* vol. 73, No. 2.
- Kuenzle M., "Angebots- und Nachfrageschocks in der Schweiz und ausgewählten EU-Ländern", in "Materialband zum Integrationsbericht 1999, Beiträge aus der Bundesverwaltung und der SNB", S. 183-198, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- LEA (Müller T & Grether J.-M.), 1999, "Effets à long terme de l'intégration de la Suisse à l'Europe", *Etudes économiques soutenant le rapport d'intégration 1999*, Secrétariat d'Etat à l'Economie (seco), Berne.
- Ledergerber U., Haering B., Koch P., 1998, mit Kälin R., Eigenmann R., "Regelungsdichte nach Branchen, ein Indikator zur Messung der Regulierungslast bei den KMU", Strukturberichterstattung, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.

- Lucas R., 1988, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics* vol. 22, No 1, p. 3-42.
- Mankiw G. N., Romer D. & Weil D. N., 1992, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, No. 2, p. 407-437.
- Meyer L. 2001, "Inflation Targets and Inflation Targeting", speech at the UCLA San Diego Economics Roundtable, 17.9.2001, <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2001>.
- Müller C. A., 1998, "Administrative Belastung von KMU im interkantonalen und internationalen Vergleich", Reihe Strukturberichterstattung, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- OECD, 2001a, "Product and Labour Market Interactions in OECD Countries", ECO/CPE/WP1(2001)/16.
- OECD, 2001b, "Environmentally Related Taxes in OECD Countries, Issues and Strategies", Paris.
- OECD, 2001c, "Connaissances et compétences: des atouts pour la vie: Premiers résultats de PISA 2000", Paris.
- OECD, 2000a, "Links between Policy and Growth: Cross-Country Evidence", ECO/CPE/WP1(2000)12.
- OECD, 2000b, "Statistiques des recettes publiques", Paris.
- OECD, 2000c, "Comptes nationaux", Paris.
- OECD, 2000d, "Investisseurs Institutionnels, annuaire statistique", Paris.
- OECD, 2000e, "Etudes économiques de l'OCDE, 1999-2000, Suisse", Paris.
- OECD, 2000f, "Principaux indicateurs économiques", Paris.
- OECD, 2000g, "Perspectives de l'OCDE sur les PME", Paris.
- OECD, 1999a, "The Impact of Public R&D expenditure on Business R&D, DSTI/STP/34.
- OECD, 1999b, "Human Capital Investments: an International Comparison", Paris.
- OECD, 1999c, "Annuaire des statistiques d'investissement direct international", Paris.
- OECD, 1999d, "Regards sur l'éducation", Paris.
- OECD, 1999e, "Principaux indicateurs de la science et de la technologie", Paris.

- Parnisari B., 1999, "Composantes Conjoncturelles Communes entre la Suisse et d'autres Pays Industrialisés" dans "Documentation pour le rapport d'intégration 1999, Contributions de l'Administration fédérale et de la BNS", p. 173-182, Secrétariat d'Etat à l'Economie (seco), Berne.
- Raffelhüschen, B. & Borgmann C. 2001, „Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz“, Strukturberichterstattung No. 3, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
- Roberts M. J. & Tybout J. R., 1997, "The Decision to Export in Colombia: an Empirical model of Entry with Sunk Costs", American Economic Review, vol. 87, No. 4, p. 545-564.
- Romer P. M., 1986, "Increasing Returns and Long-run Growth", Journal of Political Economy, vol. 95, No. 5, p. 1002-1037.
- Romer P. M., 1990, "Endogenous Technological Change", Journal of Political Economy, vol. 98, No. 5, part II, p. S71-S102.
- Sakakibara M. & Porter M. E., 2001, "Competing at Home to Win Abroad: Evidence from Japanese Industry", Review of Economics and Statistics, vol. 83, No. 2, p. 310-322.
- Sachs F. & Warner A., 1995, "Economic Reform and the Process of Global Integration", Brookings Papers on Economic Activity, vol. 1, p. 1-118.
- Schweizerische Nationalbank, 2001, "Statistisches Monatsheft", Zürich.
- Schweizerische Nationalbank, 2000, "Zahlungsbilanz der Schweiz", Zürich.
- Solow R. M., 1956, "A Contribution to the Theory of Economic Growth", Quarterly Journal of Economics, vol. 39, p. 312-320.
- Solow, R. M. 1957, "Technical Change and the Aggregate Production Function", Review of Economic and Statistics vol. 39, p. 312-320.
- Sommer J., 2000, "Anreize und Rationierung im Gesundheitswesen", Mitteilung der Kommission für Konjunkturfragen No. 377 "Mehr Wettbewerb im Gesundheitswesen".
- Staatsekretariat für Wirtschaft (seco), 2001, "Programme d'investissement 1997: Rapport final du seco", Bern.
- Steimann L. & Zweifel P., 2000, "Zur (In)Effizienz schweizerischer Krankenhäuser", ifo Studien - Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung, Vol. 46, No. 2, S. 197-217.

Straubhaar T., 1999, "Integration und Arbeitsmarkt, Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union", Wirtschaftliche Untersuchung zum Integrationsbericht 1999, Staatsekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.

Summers R. & Heston A., Mai 1991, "The Penn World Table (Mark 5): an Expanded Set of International Comparisons: 1950-1988", Quarterly Journal of Economics, vol. 106, No. 2, p. 327-368.

Sala-i-Martin X., 1997, "I Just Ran Two Million Regressions", American Economic Review, vol. 87, No. 2, p. 178-183.

Weber B. & Zürcher B. 2001, „Flüssige Schweiz: Ueber den Zusammenhang zwischen Arbeitsproduktivität und Reichtum, Die Volkswirtschaft vol. 75, No. 3, S. 28-33.

World Economic Forum, 2000, "Global Competitiveness Report", Geneva.

Hintergrundpapiere zum Wachstumsbericht¹

Surchat, M., 2002: „**La croissance Suisse en chiffres**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 3

Brunetti, A. & Zürcher B., 2002: „**Der Produktivitätsrückstand der Schweiz**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): WP Discussion Paper No. 4

Zürcher, B., 2002: „**Hoher Arbeitseinsatz als Grundlage des Schweizer Wohlstandes**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 5

Balastèr, P., 2002a: „**Wettbewerbsbedingungen im Schweizer Binnenmarkt**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 6

Wallart, N., Aeberhardt, W. & Zumstein, M., 2002: „**Finances publiques et performance économique en Suisse**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 7

Balastèr, P., 2002b: „**Internationale Oeffnung der Schweiz**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 8

Weber, B., 2002: „**Humankapital und Wachstum: Welche Konsequenzen für die Schweizer Bildungspolitik?**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 9

Elias, J., 2002: „**Innovation und Unternehmertum als Wachstumsfaktor in der Schweiz**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 10

Ammann, Y. & Aeberhardt, W., 2002: „**Stabilité macroéconomique comme précondition pour la croissance**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 11

Ammann, Y., 2002: „**La contribution de la Nouvelle Economie à la croissance en Suisse**“, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) : WP Discussion Paper No. 12

¹ So weit möglich in Reihenfolge der Themen im Bericht