

AUFSCHWUNG ALS REFORM- CHANCE

FRANK BODMER

Analyse
der Wirtschafts-
entwicklung

und

Reformskizze
für eine prosperierende
Schweiz

DAVID ISELIN
UND HANS RENTSCH

AUFSCHWUNG ALS REFORMCHANCE

FRANK BODMER

ANALYSE DER WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG

und

REFORMSKIZZE FÜR EINE PROSPERIERENDE SCHWEIZ
von DAVID ISELIN und HANS RENTSCH

AVENIR SUISSE

VERLAG NEUE ZÜRCHER ZEITUNG

© 2007 Avenir Suisse und Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

Gestaltung und Satz: blackbox.ch

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

ISBN: 978-3-03823-401-2

www.nzz-libro.ch

NZZ Libro ist ein Imprint der Neuen Zürcher Zeitung

INHALT

Vorwort 7

Analyse der Wirtschaftsentwicklung *Frank Bodmer*

01 / Einleitung	17
Die Schweiz im Aufschwung – eine Trendwende?	17
Gefahr voreiliger Schlüsse	20
Kernthemen und Aufbau	23
02 / Die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz im Vergleich	29
Die Entwicklung seit 1970	30
Aktueller Aufschwung im Vergleich	36
Schweiz Schlusslicht in internationalen Vergleichen	44
Fazit: Verfrühte Euphorie	50
03 / Probleme bei Produktivität und Arbeitseinsatz	53
Beziehung zwischen Arbeitsproduktivität und Einkommen	54
Zerlegung der Wachstumsraten	59
Gründe für die sinkende Beschäftigung	64
Gründe für das schwache Produktivitätswachstum	70
Fazit: Doppeltes Wachstumsproblem	73

o4 / Analyse nach Branchen	77
Arbeitsproduktivität und Branchenstruktur im Vergleich	77
Branchenentwicklung in Industrie und Dienstleistungen	82
Vertiefter Blick auf den Industriesektor	84
Fazit: Fehlende Dynamik in den Binnensektoren	88
o5 / Branchenentwicklung und staatliche Regulierung	91
Regulierung in der Binnenwirtschaft	91
Entwicklung des Binnensektors	94
Bausektor mit neuer Dynamik	97
Stockende Liberalisierung bei Netzwerksektoren	98
Dynamik im Gastgewerbe, Krise in der Hotellerie	101
Staatlich gefördertes Wachstum im Gesundheitssektor	102
Service au public	105
Fazit: Weiterhin grosser Handlungsbedarf bei der Liberalisierung des Binnensektors	107
o6 / Die Hintergründe des Beschäftigungsproblems	109
Stark unterschätzte Erwerbslosigkeit	109
Expansion der drei wichtigsten Sozialprogramme	110
Erwerbstätigkeit der Frauen	115
Sinkende Beschäftigung durch Alterung	116
Fazit: Aufholen der Schweiz beim Ausbau des Wohlfahrtsstaates	122
o7 / Staatlich gesetzte Fehlanreize und ihre Auswirkungen	
auf die Beschäftigung	127
Bei ALV, IV und Sozialhilfe	127
Bei der Familien- und Steuerpolitik	134
Bei der Altersvorsorge	138
Fazit: Notwendiger Abbau von Fehlanreizen	142
o8 / Schlussbemerkung	147

Reformskizze für eine prosperierende Schweiz

David Iselin und Hans Rentsch

Skizze eines Reformprogramms	153
Zwei wirtschaftspolitische Herausforderungen	154
Abbau von Fehlanreizen beim Arbeitseinsatz	157
Förderung des Humankapitals	163
Investitionsfreundliche Fiskalpolitik	166
Wettbewerbspolitik und Regulierungen	168
Aussenwirtschaftliche Öffnung	179
Vorteile des Unterlassens	180

Literaturverzeichnis	183
Zu diesem Buch	191

VORWORT

Seit über drei Jahren durchläuft die Schweizer Wirtschaft eine Phase mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandproduktes. Gleichzeitig ist die Beschäftigung auf neue Höchststände geklettert, während sich spiegelbildlich dazu die Arbeitslosigkeit deutlich unter die 3-Prozent-Marke zurückgebildet hat. Laut den Experten ist sowohl für das laufende als auch für das nächste Jahr mit einem weiteren Wirtschaftswachstum in dieser Grössenordnung zu rechnen. Einzelne Wirtschaftsinstitute prognostizieren in ihren Langfristaussichten sogar ein dauerhaft höheres Wachstum für die kommenden fünf bis zehn Jahre. Auch wenn solche Vorhersagen mit der üblichen Vorsicht zur Kenntnis zu nehmen sind, befindet sich die Schweizer Wirtschaft gegenwärtig sicherlich in einer besseren Verfassung als noch vor wenigen Jahren. Zweifellos liegt der wichtigste Grund für den Aufschwung in der ausserordentlichen Dynamik der Weltwirtschaft, wobei für die Schweiz zusätzlich mehrere günstige Entwicklungen zusammenfallen. Dazu zählt etwa die Schwäche des Frankens gegenüber den wichtigsten Handelspartnern, die der Schweiz laufend neue Rekorde im Aussenhandel beschert. Und ebenso gehört dazu, dass die Schweiz mit ihrem bedeutenden Finanzplatz in hohem Masse am aktuell günstigen globalen Finanzzyklus partizipiert.

Die Schweizer Wirtschaft wird aber nicht nur durch aussenwirtschaftliche Impulse stimuliert. In den vergangenen Jahren sind in wichtigen Bereichen auch wirtschaftspolitische Reformpostulate angepackt und umgesetzt worden. Im Frühjahr 2005 hatte AVENIR SUISSE bei führenden Ökonominnen und Ökonomen eine Priorisierung der Massnahmen im Wachstumspaket des Bundesrates erfragt. Als wichtigste zehn Massnahmen wurden in absteigender Reihenfolge die Beseitigung des strukturellen Defizits des Bundes und die Wachstumseindämmung der Staatsquote, die Revision des Binnenmarktgesetzes, die Agrarpolitik 2011, die Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten, eine wettbewerbsorientierte Revision des Krankenversicherungsgesetzes, die Unternehmenssteuerreform II, das neue Stromversorgungsgesetz, die administrative Entlastung von KMU, die Revision des öffentlichen Beschaffungsrechts und die 5. IV-Revision genannt. Von diesen zehn Massnahmen sind mittlerweile sieben fertig umgesetzt oder stehen kurz davor, abgeschlossen zu werden. Neu ins Wachstumspaket des Bundesrates aufgenommen wurden weitere gewichtige Dossiers wie die Revision der Mehrwertsteuer oder die Einführung des «Cassis de Dijon»-Prinzips.

Obwohl sich die Zahl der umgesetzten Massnahmen sehen lassen kann, sind diese jedoch oft deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Dies trifft insbesondere auf die Unternehmenssteuerreform II zu. Bei der KVG-Revision hat zwar der Bundesrat seine Hausaufgaben gemacht und dem Parlament eine Botschaft präsentiert, dieses scheint sich jedoch über das weitere Vorgehen nicht einigen zu können. Beim öffentlichen Beschaffungsrecht wartet man dagegen immer noch auf eine entsprechende Botschaft des Bundesrates. Bezüglich Eindämmung der Staatsquote sind zwar aufgrund der guten Konjunktur der letzten drei Jahre (minimale) Verbesserungen absehbar, ein tatsächlicher Wille des Parlamentes, seine Budgethoheit effektiv auszuschöpfen und die Staatsquote signifikant zurückzufahren, ist aber nicht erkennbar.

Obschon die Leistung der Politik insgesamt recht gut ist, sind die getroffenen Massnahmen erst seit Kurzem in Kraft und haben den Härtestest eines konjunkturellen Abschwungs noch nicht bestanden. Fraglich ist auch, ob das bundesrätliche Massnahmenpaket tatsächlich die richtigen und wichtigen Reformvorhaben enthalten hat. Hinsichtlich Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen (Service public) sind sowohl der Bundesrat als auch das Parlament auffallend zurückhaltend geblieben. Dabei zeigen die Massnahmen im Sozialversicherungsbereich (Arbeitslosenversicherung 2002, Invalidenversicherung 2007), dass auch bei heiklen Themen Reformen möglich sind.

Das Fazit bezüglich Reformbemühungen muss daher insgesamt als «durchgezogen» beurteilt werden. Ebenso kann man sich des Einruckes nicht ganz erwehren, dass die Reformrhetorik die tatsächlichen Umsetzungsarbeiten oft an Intensität übersteigt. Die Massnahmen sollten, wie es der Name des bundesrätlichen Wachstumspaketes anklingen lässt, Wachstum generieren. Ein Blick auf die die Schweiz umgebenden Länder offenbart jedoch, dass die hiesige Wachstumsleistung so einzigartig gar nicht ist. Deutschland, noch bis vor rund einem Jahr als beinahe hoffnungsloser Fall abgetan (Stichworte «kranker Mann Europas» und «Reformstau»), erfreut sich heute ebenso hoher, wenn nicht sogar höherer Wachstumsraten des Bruttoinlandproduktes als die Schweiz. Diese erfreuliche Entwicklung konnte im Übrigen im Gegenwind eines deutlich erstarkten Euro erzielt werden. Mit verblüffender Leichtigkeit scheint zudem die jüngst erfolgte erhebliche Mehrwertsteuererhöhung verdaut worden zu sein. Erfolgsmeldungen ähnlicher Art treffen zurzeit aus weiteren EU-Staaten ein.

Der Verdacht, wonach die momentan wirksamen Auftriebskräfte der internationalen Konjunktur die noch vor wenigen Jahren beklagten strukturellen Defizite dieser Volkswirtschaften übertünchen, lässt sich daher nur schwer entkräften. Es hat aus diesem Grund nichts mit unbegründetem Alarmismus zu tun, wenn man feststellt, dass bei einem Nachlassen dieser Auftriebskräfte

die Schweiz rasch wieder auf ihre hausgemachten Probleme zurückgeworfen werden könnte. Zu oft schon wurde der Fehler begangen, aus einer einfachen Extrapolation kurzfristiger Entwicklungen zu schliessen, die bislang geltenden Gesetzmässigkeiten seien nun ausser Kraft gesetzt und man befinde sich in einer besseren Welt mit neuen Regeln. Zuletzt war das zu Beginn des neuen Jahrtausends mit der Dot-com-Euphorie der Fall. Für die Schweiz kommt hinzu, dass sie Lasten aus den 1990er Jahren mitschleppt, deren Tragweite erst jetzt vollumfänglich erkennbar wird. Mangelnder Wettbewerb auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten ist nur ein Teil dieses Ballasts. Neu kommen auch zunehmend verzerrende Wirkungen des während der 1990er Jahre ungebremst gewachsenen Sozialstaates auf den Arbeitsmarkt zum Vorschein.

Den gegenwärtigen Aufschwung allein den erfolgten Reformen zuzuschreiben, wäre daher falsch. Dies ist denn auch eine wichtige Botschaft des vorliegenden Buches. Es ist zwar anzuerkennen, dass gewisse strukturelle Verbesserungen stattgefunden haben. Der Zustrom zahlreicher gut qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte ist ein deutliches Indiz für die ungebrochene Attraktivität der Schweiz als Arbeits- und Wohnort. Dennoch ist daran zu erinnern, dass Wirtschaftswachstum als wichtigste Grundlage eines anhaltend hohen Wohlstandes nicht einfach wie Manna vom Himmel fällt, wie das scheinbar gegenwärtig der Fall ist. Vielmehr muss es ständig neu erzeugt werden – ein Prozess, der durch eine fehlgeleitete oder zu zögerliche Wirtschaftspolitik beeinträchtigt werden kann. Oft werden ausserdem die Fehler wirtschaftspolitischer Art und Übertreibungen auf Unternehmensebene in konjunkturellen Aufschwungsphasen begangen. Sie belasten dann den folgenden konjunkturellen Abschwung zusätzlich.

Als kleine offene Volkswirtschaft hatte die Schweiz immer schon eine besondere Flexibilität an den Tag zu legen, um sich auf den Weltmärkten behaupten und das hohe Wohlstandsniveau halten und ausbauen zu können. Eine Orientierung an Durchschnittsleistungen kann daher für die Schweiz als Leucht-

turm liberaler Tugenden keine Option sein. Die Attraktivität der Schweiz als Standort international tätiger Unternehmen erklärt sich überwiegend aufgrund überdurchschnittlicher wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen. Die landschaftlichen Reize existieren auch andernorts. Sie sind im Vergleich zu hervorragenden und in die richtige Richtung tendierenden Fundamentalfaktoren aber sekundär. Nur wenn diese grundlegenden Faktoren weiterhin stimmen, lässt sich rechtfertigen, dass die wirtschaftliche Bedeutung der Schweiz im internationalen Vergleich ihre tatsächliche geographische und bevölkerungsmässige Grösse um ein Vielfaches übertrifft.

Das vorliegende Buch besteht aus zwei Teilen. Der Hauptteil von Frank BODMER nimmt eine Bestandesaufnahme und Analyse hinsichtlich der zentralen Determinanten des Wohlstandswachstums vor. An diesen ersten Teil schliesst eine von David ISELIN und Hans RENTSCH zusammengestellte Skizze eines Reformprogramms an.

Der Schwerpunkt des Analyseteils von BODMER liegt auf den beiden zentralen Determinanten des Wohlstandswachstums, nämlich der Arbeitsproduktivität einerseits und dem geleisteten Arbeitsvolumen andererseits. Ausgehend von einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung dieser zwei Determinanten, bestätigt BODMER bezüglich der Produktivitätsentwicklung den bereits früher gemachten Befund einer sehr geringen Dynamik. Neu ist hingegen, dass die Schweiz auch bezüglich Arbeitseinsatz in Form der gesamtwirtschaftlich geleisteten Arbeitsstunden ins Hintertreffen gerät. Während lange die Meinung dominierte, die Schweiz hätte aufgrund ihres sehr flexiblen Arbeitsmarktes weniger ein Problem beim Arbeitseinsatz, zeigt nun die Auswertung von BODMER, dass auch dieser – wenn auch von einem im internationalen Vergleich hohen Niveau aus – rückläufig ist. Dabei ist dies nur zum Teil auf die demographische Entwicklung zurückzuführen. Vielmehr hat der im Laufe der 1990er Jahre stattgefundene Ausbau des Sozialsystems mit seinen hohen Leistungen dazu geführt, dass die Opportunitätskosten einer Erwerbstätig-

keit stark gestiegen sind. Auch wenn demnach der Arbeitsmarkt weiterhin einen hohen Grad an Flexibilität aufweist, wird der Arbeitseinsatz zunehmend durch sozialstaatliche Programme konkurrenziert. Dieser Befund kontrastiert mit demjenigen für die alten EU-Länder. Dort ist der Arbeitseinsatz – allerdings von einem deutlich tieferen Niveau als in der Schweiz – seit beinahe einem Jahrzehnt aufgrund verschiedener Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen laufend gestiegen. Die von BODMER gemachte Beobachtung ist also vor allem deshalb irritierend, weil in der Schweiz immer noch der Eindruck vorherrscht, dass die Einwohner dieses Landes einen überdurchschnittlich hohen Arbeitseinsatz leisten. Die Schweiz ist aber gemäss der Einschätzung von BODMER daran, genau dieselben Fehler zu begehen, wie sie in vielen Nachbarländern früher begangen wurden und nun unter grössten Schwierigkeiten korrigiert werden müssen.

BODMER bestätigt weiter den bereits bekannten Befund einer ausgeprägt dualen Wirtschaftsstruktur der Schweiz. Einem hoch wettbewerbsfähigen und entsprechend produktiven aussenorientierten Sektor steht ein weitgehend vom internationalen Wettbewerbsdruck abgeschotteter und geschützter binnenorientierter Sektor gegenüber. Der Landwirtschaftssektor mit seinen vor- und nachgelagerten Branchen bildet dafür nur das offensichtlichste Beispiel. Im Dienstleistungssektor spielt zudem der Staat weiterhin eine dominierende Rolle, was die Entwicklungsmöglichkeiten dieses Sektors und insbesondere der darin tätigen Unternehmen stark zurückbindet. Dies ist umso bedauerlicher, hat doch beispielsweise der Telekomsektor gezeigt, dass die bisherige Marktöffnung sowohl hinsichtlich der Beschäftigungs- wie auch der Wertschöpfungszunahme sehr erfolgreich war.

In Anlehnung an das Fazit von BALTENSPERGER (2005) in seinem Buch «Mut zum Aufbruch. 10 Jahre danach» kann aufgrund der Analyse von BODMER geschlossen werden, dass sich seit der Jahrtausendwende zwar «nicht wenig verändert hat – gleichzeitig allerdings noch bei weitem nicht genug, vor

allem weil auch die Konkurrenz im Ausland nicht geschlafen hat». In welche Richtung weitere Reformbemühungen nun gehen sollten, wird im zweiten Teil des Buches aufgezeigt. Das von David ISELIN und Hans RENTSCH zusammengestellte Reformprogramm erhebt dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es integriert aber verschiedene, bereits früher von AVENIR-SUISSE-Studien aufgeworfene Postulate. Die wichtigsten Forderungen dürften dem Leser deshalb bekannt vorkommen, was aber gleichwohl nicht heisst, dass sie an Aktualität eingebüsst hätten. An die Analyse von BODMER anknüpfend, setzen die wichtigsten Reformbereiche bei den zwei Determinanten des Pro-Kopf-Einkommens an, nämlich der Steigerung der Arbeitsproduktivität und des Arbeitsvolumens. Die Reformpostulate gliedern sich in die Bereiche «Abbau von Fehlanreizen» mit dem Ziel einer Erhöhung des Arbeitsvolumens und «Förderung des Wettbewerbs» mit dem Ziel einer Steigerung der Arbeitsproduktivität.

Mit dem vorliegenden Buch wird nicht das «Haar in der Suppe» in einer an sich gut laufenden Wirtschaft gesucht. Vielmehr soll auf einige bedenkliche Entwicklungen hingewiesen werden, und gleichzeitig sollen konstruktive Lösungsvorschläge geliefert werden. Teilweise wurden diese bereits öffentlich debattiert und diskutiert, wie etwa jüngst im Rahmen der Revision der Invalidenversicherung. Hinsichtlich weiterer Liberalisierungen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen hat aber die Diskussion noch gar nicht wirklich stattgefunden. In diesem Sinne will das vorliegende Buch einen Anstoss liefern, diese Diskussion aufzunehmen und fortzuführen.

Boris Zürcher, Avenir Suisse

01 /

EINLEITUNG

Die Schweiz im Aufschwung – eine Trendwende?

Die schweizerische Wirtschaft präsentiert sich in sehr guter Verfassung. 2006 war das dritte Jahr in Folge mit einem positiven Wirtschaftswachstum, und 2007 wie auch 2008 sollen gemäss Prognosen ebenfalls gute Jahre werden. Die Exporte boomen, die Industrie erlebt eine Renaissance. Mit gewisser Verspätung ziehen auch die Beschäftigung und mit ihr die Einkommen der Haushalte nach. Zusammen mit den tiefen Zinsen führt dies zu einem lange nicht mehr gesehenen Boom beim Wohnungsbau, da viele Familien sich endlich den Traum eines Eigenheims erfüllen können. Damit findet der Aufschwung nicht nur in den Medien statt, sondern ist auch für die schweizerische Durchschnittsfamilie spürbar. Und nicht nur die Konjunkturdaten zeigen nach oben. Auch in internationalen Bewertungen findet sich die Schweiz wieder dort, wo sie lange Zeit zu finden war, nämlich ganz oben. So führt das WORLD ECONOMIC FORUM die Schweiz im Jahre 2006 an 1. Stelle ihres Rankings zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit (WEF 2007), das IMD der Universität Lausanne immerhin an 6. Stelle (IMD 2007).

Angesichts dieser erfreulichen Entwicklung ist die Wachstumsschwäche der 1990er fast vergessen. Für viele Beobachter ist sie bereits überwunden: Ge-

schaft sei die Trendwende, die Schweiz endlich wieder auf einem höheren Wachstumspfad. Es ist damit nicht mehr die schweizerische Wirtschaft, der eine unerfreuliche Zukunft prophezeit wird. Vielmehr werden die Thesen zum Kriechgang der schweizerischen Volkswirtschaft, die noch vor wenigen Jahren die Diskussion prägten, totgesagt.

Immer öfter hört man nun auch aus Expertenkreisen, dass es sich nicht nur um eine konjunkturelle und damit vorübergehende Erholung handelt, sondern dass sich die strukturelle Situation verbessert hat. So wird darauf hingewiesen, dass die Inflationsraten trotz lebhafter Konjunktur tief geblieben sind. Dies sei ein Anzeichen für eine erhöhte Produktivität und Flexibilität der schweizerischen Wirtschaft. Für diese Entwicklung sei vor allem die seit Juli 2002 geltende Personenfreizügigkeit mit der EU verantwortlich, welche die Angebotsbeschränkungen bei qualifizierter Arbeit gelockert habe.

Boomende Exporte und eine gute Position in den Ranglisten zur Wettbewerbsfähigkeit deuten an, dass die Schweiz sehr gute Karten im globalen Wettbewerb hat. Der Prozess der Globalisierung hat sich weiter intensiviert. Produktionsprozesse finden vermehrt länder- oder sogar kontinentsübergreifend statt. Mit China und Indien haben sich die beiden bevölkerungsreichsten Staaten der Erde in den Welthandel integriert und sowohl Angebot als auch Nachfrage auf den Weltmärkten massiv erhöht. Während die Preissteigerungen bei Erdölprodukten und Metallen als negativ wahrgenommen werden, profitieren die Industrieländer – und damit auch die Schweiz – von einer erhöhten Nachfrage nach Maschinen und anderen verarbeiteten Produkten und von tieferen Preisen bei Massengütern wie Kleidern, Elektronik und Spielsachen. Eine kleine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz wird stärker vom Gang der Weltwirtschaft beeinflusst als ein grosses Land. Damit kann sie im Aufschwung mehr profitieren, wird aber auch im Abschwung mehr darunter leiden.

Weiter ist die Schweiz für multinationale Unternehmungen ein attraktiver Ort. In den letzten 10 Jahren haben viele multinationale Unternehmungen ihren Hauptsitz oder zumindest ihren europäischen Hauptsitz in die Schweiz verlegt. Dies hängt mit den vergleichsweise tiefen Steuern auf Unternehmensebene zusammen. Aber auch das attraktive Umfeld – gute Infrastruktur, hohe Lebensqualität und gut ausgebildete Arbeitskräfte – spielt eine Rolle.

Die in der Schweiz ansässigen Unternehmungen haben zudem in verstärktem Mass im Ausland Direktinvestitionen getätigt. Und auch das Auslandvermögen der schweizerischen Haushalte ist weiter angestiegen. Insgesamt konnte die Schweiz in den letzten 10 Jahren damit von steigenden Kapitaleinkommen aus dem Ausland profitieren. Neben den ausländischen Gesellschaften, die ihren Sitz neu in die Schweiz verlegten, spielten dabei auch die Rekordgewinne der traditionell in der Schweiz ansässigen Pharma- und der Finanzbranche eine wichtige Rolle. Die ausserordentlich gute Entwicklung der Kapitaleinkommen aus dem Ausland hat unter anderem auch dazu geführt, dass sich das Bruttonettoprodukt (BNP) deutlich besser entwickelt hat als das Bruttoinlandsprodukt (BIP).

Im politischen Bereich waren die letzten Jahre ebenfalls durch eine zunehmende Dynamik geprägt. Erfreulich ist insbesondere die breite Zustimmung zur Frage, ob die Schweiz mehr Wachstum braucht. Die lange Zeit stagnierende Entwicklung der Einkommen breiter Bevölkerungsschichten und die schlechte Situation am Arbeitsmarkt haben letztlich sogar vormalig eher wachstumskritische Kreise zu einem Bekenntnis zu höherem Wachstum veranlasst. Damit besteht ein breiter Konsens bei der Frage, dass sich etwas ändern muss, was wiederum eine wichtige Grundvoraussetzung für das Anpacken von Reformen ist.

Konkret geschah denn auch bereits einiges. Die Personenfreizügigkeit erleichtert nicht nur die Rekrutierung von Arbeitskräften für die schweizerischen Unternehmungen. Sie hat auch den sehr willkommenen Nebeneffekt, der Öffnung des Binnenmarktes bei den Handwerkern und bei den freien Berufen endlich zum Durchbruch zu verhelfen. Die Verschärfung des Kartellrechts dürfte ebenfalls zu einem verstärkten Wettbewerb geführt haben. Im Detailhandel wurde dieser durch den Eintritt neuer ausländischer Grossverteiler und die härtere Konkurrenz zwischen den beiden Marktführern MIGROS und COOP weiter angeheizt. In den letzten Jahren, insbesondere seit der Ausschüttung der Erlöse aus den Goldverkäufen der SCHWEIZERISCHEN NATIONALBANK (SNB), hat sich zudem der interkantonale Steuerwettbewerb intensiviert, was zu einer teils markanten Reduktion der kantonalen Einkommens- und Gewinnsteuern geführt hat.

Gefahr voreiliger Schlüsse

Es gibt allerdings auch gute Gründe, gegenüber der Diagnose einer Trendwende vorsichtig zu bleiben. Erstens ist nicht zu bestreiten, dass der aktuelle Aufschwung vorerst ein konjunktureller Aufschwung ist. Auf eine Rezession folgt normalerweise eine Erholung. Es ist dies die normale Fluktuation der Wirtschaft um einen Trend. Aus einem Aufschwung allein lassen sich damit noch keine Folgerungen über eine Änderung des Trends ableiten. Dazu kommt, dass sich die schweizerische Wirtschaft im Jahre 2007 erst im vierten Aufschwungsjahr befindet.

Eine vorsichtige Interpretation drängt sich auch auf, wenn die Schweiz mit anderen Industrieländern verglichen wird. Die schweizerischen Wachstumswahlen sind nicht wesentlich besser als die deutschen. Sie verblassen seit der Jahrtausendwende geradezu im Vergleich zu den Zahlen von Irland, den

USA oder auch vieler kontinentaleuropäischer Länder, und sie sind weder im historischen noch im internationalen Vergleich herausragend.

Beim aktuellen Boom der schweizerischen Exportwirtschaft spielt zudem der schwache Franken beziehungsweise der starke Euro eine wichtige Rolle. Die Frankenschwäche ist ein Stimulus für die inländische Produktion, weil sich die Wettbewerbsposition schweizerischer Anbieter im In- und Ausland gegenüber der Auslandskonkurrenz verbessert. Ob die Schwäche des Schweizer Frankens allerdings anhalten wird, ist unsicher, zumal Fundamentaldaten eher eine Aufwertung erwarten lassen. Damit könnte zumindest der Teil des Aufschwungs, der vom internationalen Sektor getragen wird, plötzlich auf tönernen Füßen stehen. Die Exportwirtschaft würde durch ein Ende des Booms der Weltwirtschaft zusätzlich in Mitleidenschaft gezogen. Generell gilt, dass sich Boom- und Rezessionsphasen abwechseln, der Konjunkturzyklus mitunter nicht tot ist.

Aus struktureller Sicht hat die Schweiz in den letzten Jahren vor allem von den Integrationsschritten im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU profitiert, insbesondere von der Personenfreizügigkeit, aber auch von anderen Reformen für mehr Wettbewerb. Dennoch besteht noch in vielen Bereichen – so vor allem bei den Sozialversicherungen, bei der Steuerpolitik und im Bereich der Netzwerksektoren – grosser Handlungsbedarf. Trotz Personenfreizügigkeit kann auch die Situation am Arbeitsmarkt nicht durchwegs befriedigen. Zwar steigt die Beschäftigung, die Arbeitslosenzahlen verharren aber im historischen Vergleich auf einem ungewohnt hohen Niveau. Auch die Probleme bei der Sozialhilfe und bei der Invalidenversicherung bleiben gross. Die Zahl der Unterstützungsbedürftigen steigt an und erreicht in jeder Rezession einen neuen Höchststand. Erste Schritte zu einer Lösung wurden bei der IV unternommen. Bei der Sozialhilfe ist die Reformdiskussion gerade erst in Gang gekommen, und es wird noch viel an Zeit und Anstrengungen brauchen, um eine Trendwende zu erreichen.

Paradoxerweise könnten die Probleme des Sozialstaates durch die Personenfreizügigkeit weiter verschärft werden, und dies trotz deren unbestrittenen positiven Effekten auf das Produktionspotenzial der schweizerischen Volkswirtschaft. Die Konkurrenz um die vorhandenen Stellen wird grösser, was dazu führen kann, dass bereits in der Schweiz ansässige Arbeitskräfte keine Stellen mehr zu den erwarteten Konditionen finden. Darauf haben sie zwei Möglichkeiten: Entweder passen sie ihre Erwartungen nach unten an, oder sie scheiden aus dem Arbeitsmarkt aus und versuchen, mit Hilfe von staatlicher Unterstützung über die Runden zu kommen. Hans-Werner SINN, einer der bekanntesten deutschen Ökonomen, warnt seit vielen Jahren vor dieser Gefahr (z.B. in SINN 2004). Und die hohe Arbeitslosigkeit in Grossbritannien, das seinen Arbeitsmarkt schon früh voll geöffnet hat, zeigt, dass dies eine ernst zu nehmende Möglichkeit darstellt.

Zur zentralen wirtschaftlichen Herausforderung der nächsten Jahrzehnte dürfte allerdings die Alterung der Gesellschaft werden. Ohne Anpassungen beim System der Altersrenten wird es zu zwei grossen Schwierigkeiten kommen: Erstens wird die Finanzierung der Renten aufgrund des Umlageverfahrens zu einem zunehmenden Problem. Denn immer mehr Rentenbezüger stehen immer weniger Arbeitnehmern gegenüber, die ins System einzahlen. Zweitens reduziert die Alterung das Arbeitskräftepotenzial und damit auch das Wachstumspotenzial.

Optimismus wird vielfach aus der Tatsache gezogen, dass es der Schweiz endlich wieder besser geht als den grossen europäischen Nachbarn Deutschland, Frankreich und Italien. Speziell für Zuzüger aus diesen Ländern dürfte die Tendenz bestehen, die Situation der Schweiz im Vergleich zu ihrem Herkunftsland zu sehen. Aus dieser Optik gibt es denn auch wirklich viele Gründe zur Zufriedenheit. Dass die Schweiz ihre Nachbarn wieder einmal überflügeln kann, sollte allein aber noch kein Grund zur Zuversicht sein, leiden diese Länder doch vor allem in den Bereichen der Arbeitsmarktregulierungen und der Sozialversiche-

rungen unter noch viel grösseren Problemen als die Schweiz. Dort zeigt sich klar, wohin die Reise ohne entschlossene Reformen führen kann.

Kernthemen und Aufbau

Das vorliegende Buch versucht, die Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft noch einmal umfassend darzustellen. Folgende Fragen werden dabei im Zentrum stehen: Reichen die in den letzten Jahren zu beobachtenden positiven Entwicklungen bereits aus, um eine Entwarnung beim Problem der Wachstumsschwäche zu geben? Gibt es mitunter Anzeichen für einen grundlegenden Strukturwandel, welcher die Wirtschaft bereits auf einen höheren Wachstumspfad gebracht hat? Falls nein: Welches sind die Haupthindernisse für ein höheres Wachstum und wie können sie überwunden werden?

Eine zentrale Folgerung dieses Buches wird sein, dass es zwar gute Gründe für Optimismus gibt, dass sich aus den harten Fakten allein aber noch keine strukturelle Trendwende ablesen lässt. Das schweizerische Wachstumsproblem kann auf zwei grundlegende Faktoren zurückgeführt werden: ein tiefes Produktivitätswachstum und eine schwache Beschäftigungsentwicklung. Entgegen einer oft gehörten Meinung ist nämlich auch der Arbeitsmarkt Teil des schweizerischen Wachstumsproblems. Aufgrund der Alterung der Gesellschaft ist sogar zu vermuten, dass seine bremsende Rolle ohne Korrekturen in Zukunft noch grösser wird. Die Sozialversicherungen stehen damit bereits jetzt im Zentrum des schweizerischen Wachstumsproblems, und sie könnten es in Zukunft noch stärker tun. Damit nähert sich die Schweiz auch in dieser Beziehung der im übrigen Europa herrschenden Situation an: ein umfassend ausgebauter Sozialstaat mit einer grossen Anzahl von Hilfsbezügern, die keinen Beitrag mehr an die wirtschaftliche Entwicklung leisten.

Auf der Basis einer Branchenanalyse lassen sich die Schwächen der Schweiz vor allem bei den inlanderorientierten Sektoren finden. Die schweizerische Exportindustrie hat sich nicht erst in den letzten 3 Jahren gut entwickelt. Der

Binnensektor hat aber einen dominanten Einfluss auf die Entwicklung des schweizerischen BIP, da er etwa zwei Drittel zum Bruttoinlandprodukt beiträgt. Er hinkt nun auch in diesem Aufschwung der Exportindustrie hinterher, sieht man vom boomenden Bausektor ab.

Bei dieser schleppenden Entwicklung der Binnenwirtschaft dürfte die staatliche Regulierung eine wichtige Rolle gespielt haben. Die Blockade beim Service public stellt ein gewichtiges Hindernis für weitere Reformen dar. Dabei zeigt gerade die schweizerische Erfahrung, dass eine Liberalisierung Impulse für die Entwicklung neuer Produkte und neuer Märkte bietet und damit ein Motor für mehr Wachstum und Beschäftigung ist.

Das Buch illustriert anhand zahlreicher Vergleiche, dass überbordenden Wachstumserwartungen mit Vorsicht zu begegnen ist. Dabei geht es aber nicht darum, frühere, allenfalls zu negative Aussagen über die «Wachstumsschwäche» nachträglich zu rechtfertigen. Vielmehr sollen verbleibende Schwachstellen der schweizerischen Wirtschaftspolitik aufgedeckt werden. Es sind weitere Reformen nötig, um die Trendwende zu schaffen, dies vor allem im Bereich des Sozialstaates. Die Gefahr des aktuell herrschenden Optimismus ist, dass Reformen auf die lange Bank geschoben werden. Es gibt zudem keine klaren Anzeichen, dass sich der gegenwärtige Aufschwung wesentlich vom letzten Aufschwung unterscheidet. Damit erscheint es verfrüht, bereits von einer strukturellen Trendwende zu sprechen.

Das Buch beginnt in *Kapitel 2* mit einer Analyse der verschiedenen Wachstums- masse, wie sie in den letzten Jahren in die Diskussion Eingang gefunden haben. Es gilt unter Einbezug der letzten Jahre noch einmal zu untersuchen, wie gut oder schlecht die Entwicklung der Schweiz verlief. Es zeigt sich, dass die Schweiz am Ende der OECD-Ranglisten liegt, welches Wachstumsmass man auch immer verwendet. Dies gilt auch für die letzten 6 Jahre, die den jüngsten Konjunkturaufschwung enthalten.

In *Kapitel 3* wird die Rolle der beiden fundamentalen Determinanten des Wirtschaftswachstums untersucht, nämlich des Wachstums der Produktivität und des Arbeitseinsatzes. Dabei erweisen sich sowohl die Produktivitäts- als auch die Beschäftigungsentwicklung als mitverantwortlich für das tiefe schweizerische Wachstum. Der Arbeitsmarkt ist somit Teil des schweizerischen Wachstumsproblems.

Kapitel 4 verlässt die aggregierte Ebene und nimmt eine Analyse der Entwicklung auf Branchenebene vor. Die Hypothesen einer dualen Wirtschaft und von Wachstumshemmnissen durch Überregulierung stehen dabei im Zentrum. Die Analyse zeigt, dass die Schweiz im Vergleich zu den USA durch ein schwaches Wachstum in den Dienstleistungssektoren und im Bau abfällt. Problembranchen waren dabei vor allem das Gastgewerbe und der Handel. Der Industriesektor konnte sich dagegen insgesamt gut halten.

Kapitel 5 widmet sich der Rolle des Staates bei der Entwicklung ausgewählter Branchen. Es ergibt sich ein sehr deutliches Muster: Branchen mit einer restriktiven Regulierung haben sich schlecht entwickelt, liberalisierte Branchen konnten dagegen zulegen. Vor allem bei den Netzwerksektoren hat das Service-public-Argument bisher Liberalisierungen nach dem Vorbild anderer europäischer Länder praktisch verhindert, sieht man vom Telekombereich ab. Dies ist denn auch der einzige Netzwerksektor, der sich erfreulich entwickeln konnte. Etwas speziell liegt der Fall beim Gesundheitssektor, wo unter anderem die staatlich gesetzten (Fehl-)Anreize zu einer Ausweitung des Angebots und damit der Beschäftigung geführt haben.

Kapitel 6 wendet sich dem Arbeitsmarkt zu. Bei der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer kam es in den 1990er Jahren zu einem Rückgang bei der Beschäftigung der Männer, der durch den Beschäftigungszuwachs bei den Frauen nicht kompensiert wurde. Die Perspektiven für die nächsten Jahrzehnte sind aufgrund der Alterung der Gesellschaft ziemlich düster. Angesichts dieser

Entwicklung ist es doppelt problematisch, dass immer mehr Menschen im erwerbsfähigen Alter von einem sozialstaatlichen Programm leben. Ein weiterer Problembereich besteht bei der Erwerbstätigkeit von Frauen. Zwar sind viele Frauen im Arbeitsmarkt tätig, auch stieg deren Beschäftigung in den 1990er Jahren. Eine Mehrzahl der Frauen arbeitet jedoch Teilzeit, womit die durchschnittliche Arbeitszeit relativ tief ist.

Kapitel 7 geht den staatlich gesetzten Fehlanreizen nach, welche die Beschäftigung behindern. Bei den älteren Arbeitnehmern sind es vor allem die mit dem Alter steigenden Lohnkosten, unter anderem aufgrund altersabhängiger Pensionskassenbeiträge. Bei IV, ALV und Sozialhilfe schwächt das hohe staatlich ausgerichtete Einkommen die Beschäftigungsanreize. Die Erwerbstätigkeit von Frauen wiederum wird durch unkoordinierte Schulzeiten und das knappe und deshalb sehr teure Angebot bei der Kinderbetreuung behindert.

Kapitel 8 zieht ein kurzes Fazit.

02 /

DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG DER SCHWEIZ IM VERGLEICH

Die positive aktuelle Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft ist höchst willkommen. Es fragt sich aber, inwieweit sich daraus bereits ein längerfristiger Trend ableiten lässt. Ein Vergleich der aktuellen Entwicklung der Schweiz mit derjenigen anderer Länder und mit derjenigen früherer Jahre wird erste Antworten auf diese Frage geben.

In fast allen Industrieländern fand nach der ersten Ölkrise im Jahre 1974 eine deutliche Abschwächung des Wachstums statt. Ein tieferes Wachstum der Schweiz ist damit allein noch kein Grund, speziellen Handlungsbedarf zu orten. Nun hat die Schweiz aber seit Mitte der 1970er Jahre auch im Vergleich zu anderen Industrieländern schlecht abgeschnitten.

Auf Basis der positiven aktuellen Entwicklung wird bereits prophezeit, dass die Schweiz die Trendwende geschafft habe. Als Grund wird vor allem die Personenfreizügigkeit genannt, die das Arbeitskräftepotenzial in der Schweiz erhöht hat. Während die Frage einer Trendwende nur im historischen Rückblick – und damit erst in einigen Jahren – abschliessend beantwortet werden kann, ist ein Vergleich des aktuellen mit dem letzten Aufschwung aufschlussreich. Sollte u.a. dank der Personenfreizügigkeit bereits eine Trendwende stattgefunden haben, müsste dies eigentlich aus einem solchen Vergleich ersichtlich werden.

Die Entwicklung seit 1970

Ein geschichtlicher Rückblick zeigt, dass die Nachkriegsjahre in allen Industrieländern durch ein eindruckliches Wachstum und einen schnell steigenden Lebensstandard für breite Bevölkerungsschichten gekennzeichnet waren. Es kam zwar zu konjunkturellen Schwankungen, diese fielen im historischen Vergleich jedoch nur schwach aus. Ein wesentliches Element der Nachkriegswirtschaft war das BRETTON-WOODS-System der fixen Wechselkurse mit der Bindung der wichtigsten Währungen an den Dollar. Die Hochkonjunktur der 1960er Jahre führte aber zu zunehmenden wirtschaftlichen Ungleichgewichten, die in der Schweiz wie auch in den meisten anderen Industrieländern mit einem Arbeitskräftemangel und mit steigenden Inflationsraten verbunden waren. Ein wichtiger Faktor hinter diesen Ungleichgewichten war die Unterbewertung der übrigen Währungen gegenüber dem Dollar. Dies galt auch für die Schweiz und führte dazu, dass in vielen Branchen Produktivitätsverbesserungen vernachlässigt wurden.

Zusammenbruch von BRETTON WOODS und Erdölkrise — Die zunehmenden Ungleichgewichte führten letztlich zum Zusammenbruch des BRETTON-WOODS-Systems. Speziell beim Schweizer Franken kam es danach zu einer starken Aufwertung und zu einer Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Die erste Erdölkrise ab Herbst 1973 verschärfte die makroökonomischen Ungleichgewichte weiter. In dieser Situation entschloss sich die SNB für eine restriktive Geldpolitik, was die bereits stattfindende Aufwertung des Schweizer Frankens förderte. Die rezessiven Tendenzen wurden dadurch verstärkt. Viele Branchen mussten nun die Zeche zahlen für die Nachlässigkeit zu Zeiten der Hochkonjunktur.

Messkonzepte für Wohlstand und Wachstum

Das Bruttoinlandprodukt (BIP) erfasst die Wertschöpfung, die innerhalb eines Landes geschaffen wird. Es stellt aufgrund seiner breiten Verfügbarkeit das übliche Mass für die Entwicklung einer Wirtschaft dar. Das BIP pro Kopf ergibt einen Massstab für den Wohlstand eines Landes und wird oft für internationale Vergleiche verwendet.

Berücksichtigt man neben der Wertschöpfung die im Ausland erzielten und ans Ausland fließenden Einkommen, resultiert das Bruttosozialprodukt (BSP) oder – wie es neu heisst – Bruttonationaleinkommen (BNE). Dazu gehören (auf der Negativseite) die Einkommen der in der Schweiz arbeitenden Grenzgänger, die Rimeisen der Gastarbeiter und die Erträge des in der Schweiz investierten ausländischen Kapitals. Auf der Positivseite handelt es sich vor allem um das Einkommen des im Ausland investierten Kapitals von Haushalten und Unternehmungen. Das BNE ist ein Mass für die von inländischen Haushalten und Unternehmungen erzielten Einkommen. Das BNE pro Kopf stellt damit einen alternativen Massstab für den Wohlstand eines Landes dar.

Für internationale Vergleiche der Wachstumsraten werden sowohl das BIP als auch das BNE um Inflationsunterschiede korrigiert. Es werden mit anderen Worten nur reale Veränderungsrate erfasst. Bei der Berechnung der Entwicklung der Preise wird aber ein Aspekt nicht mit einbezogen, nämlich wie viel die inländischen Exporte auf dem Weltmarkt an Importen einkaufen können. Dies beeinflusst ebenfalls die Realeinkommen. Das Verhältnis der Preise von Importen zu Exporten ist besser bekannt unter seinem englischen Namen Terms of Trade (ToT).

Sowohl BIP als auch BNE können um die Terms-of-Trade-Änderungen korrigiert werden. Wird das reale BIP um Terms-of-Trade-Veränderungen korrigiert, resultiert das «*Command-BIP*» (*BIP inkl ToT*), das im Zuge eines Beitrags von Ulrich KOHLI (2002) in die schweizerische Wachstumsdiskussion eingeführt wurde. Die Berechnung erfolgt folgendermassen:

$$BIP\ inkl\ ToT = BIP + (p_{EXP}/p_{IMP}) * EXP,$$

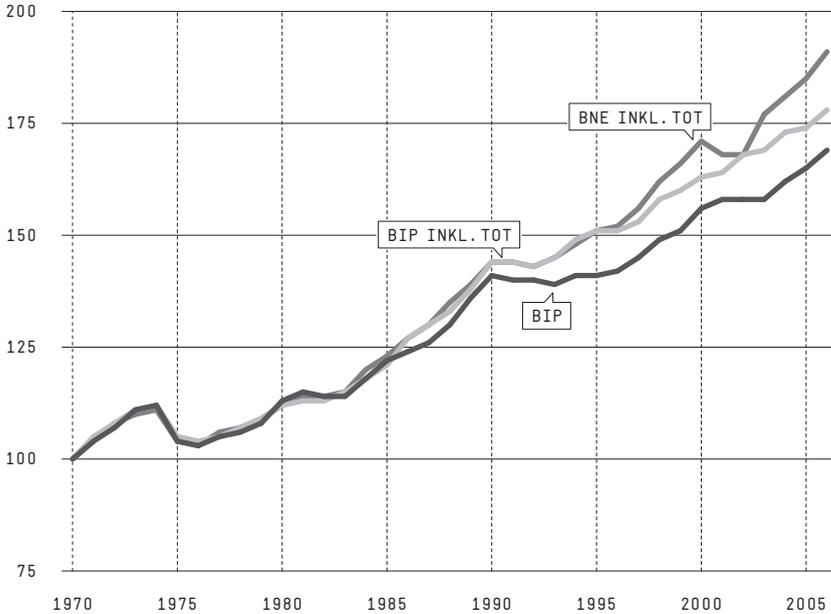
wobei (p_{EXP}/p_{IMP}) die Terms of Trade sind und *EXP* die realen Exporte. KOHLI (2002) selber benutzt allerdings den Preisindex des einheimischen Verbrauchs anstelle des Importpreisindex.

Mit einem Rückgang des BIP um beinahe 10 Prozent in den Jahren 1975 und 1976 war die Rezession in der Schweiz denn auch sehr tief [Abbildung 2.1]. Danach erholte sich die schweizerische Volkswirtschaft zwar wieder, unterbrochen durch eine kurze Rezession im Jahre 1982. Der Wachstumspfad hatte sich aber merklich abgeflacht. Ende der 1980er Jahre kam es zu einer konjunkturellen Überhitzung, die mit steigenden Inflationsraten und einer Blase am Immobilienmarkt verbunden war. Als Antwort darauf trat die Notenbank erneut auf die monetäre Bremse, womit das Krisenjahrzehnt der 1990er Jahre eingeläutet war. An den 1990er Jahren ist vor allem die Länge der Rezession beziehungsweise der nachfolgenden Stagnation (1991–1996) auffällig. Insgesamt reduzierte sich das Trendwachstum noch einmal deutlich.

Entwicklung der Terms of Trade — Bei den Terms of Trade [Abbildung 2.2] zeigt sich, dass vor allem zwischen 1985 und 1995 eine starke Verbesserung um etwa 30 Prozent stattgefunden hat. Zwischen 1970 und 1985 und wiederum seit 1995 bewegen sich die Terms of Trade mit Fluktuationen um einen flachen Pfad. Allgemein kann daher die Schweiz nicht fest mit einer laufenden Verbesserung ihrer Terms of Trade rechnen. Lange galt zwar die Hypothese als erwiesen, dass sich die Terms of Trade von Entwicklungsländern verschlechtern, weil die Preise ihrer Exportgüter laufend sanken. Mit dem Anstieg der Rohstoffpreise und der Preise für Kaffee, Kakao und andere Nahrungsmittel wurde dieser Trend jedoch gebrochen. Die Kehrseite für die Schweiz ist die in den letzten 3 Jahren zu beobachtende Abnahme der Terms of Trade. Sie wurde durch die Preiserhöhungen fossiler Energieträger noch verstärkt.

Die Differenz der Faktoreinkommen aus dem und an das Ausland hat in den letzten 15 Jahren ebenfalls einen starken Anstieg erfahren. Werden sie zum BIP samt Terms-of-Trade-Änderungen hinzugefügt, ergibt sich das Bruttonationaleinkommen samt Terms-of-Trade-Änderungen, dessen Entwicklung ebenfalls in Abbildung 2.1 abgebildet ist. Diese Grösse hat sich bis 1997 sehr gleichmässig zum BIP inkl. ToT entwickelt. Seit 1998 kam es, verursacht durch

Abb. 2.1 Drei Einkommenskonzepte (1970–2006): Divergierende Entwicklung



Bis etwa 1985 verlief die Entwicklung von BIP, BIP inklusive Terms of Trade (ToT) und BNE inklusive Terms of Trade beinahe parallel. Nach 1985 stiegen die Terms of Trade und seit Mitte der 1990er Jahre die Kapitaleinkommen aus dem Ausland stark an, wodurch sich die Unterschiede vergrösserten (Zahlen normalisiert auf 1970 = 100).

Quellen: OECD National Accounts Database; SECO; SNB; eigene Berechnungen

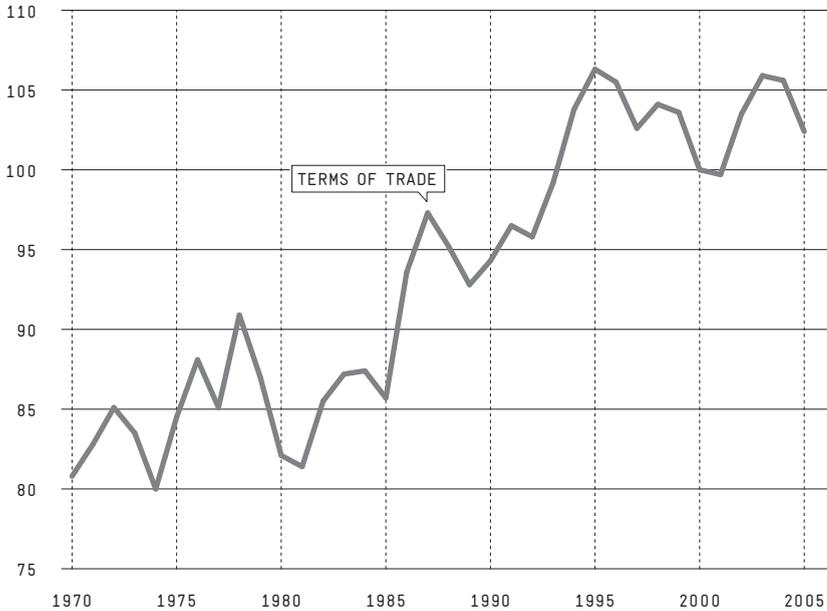
sehr hohe Gewinne der in der Schweiz domizilierten multinationalen Unternehmungen, zu zwei deutlichen Spitzen, wobei der zweite Anstieg noch in Gang ist.

Überschätzte Bedeutung der Kapitaleinkommen aus dem Ausland — Ein Teil der Gewinne der multinationalen Unternehmungen wird nicht an die Aktionäre verteilt, sondern verbleibt in den Unternehmungen. Diese unverteilten Unternehmensgewinne werden in der Statistik demjenigen Land gutgeschrieben, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat. Sie gehören aber den Aktionären des betreffenden Unternehmens. Falls die unverteilten Unternehmensgewinne zu einer Wertsteigerung des Unternehmens führen, wird dadurch das Vermögen der Aktionäre erhöht. Nutzniesser sind damit nicht die Bewohner des Landes, wo die Unternehmung ihren Sitz hat, sondern die Aktionäre, wo auch immer sie wohnen. Die Bedeutung der Kapitaleinkommen aus dem Ausland für den Wohlstand der Schweiz ist damit unklar. Dem ist allerdings hinzuzufügen, dass die unverteilten Gewinne in der Regel Steuereinnahmen am Ort des Unternehmenssitzes generieren.

Wohlstandsillusion durch hohe Vermögen — Die Unterscheidung zwischen Einwohnern und Aktionären führt zu einer nächsten wichtigen Unterscheidung, derjenigen zwischen Einkommen und Vermögensbeständen. Oft hört man, es sei nicht plausibel, dass es der Schweiz nicht besser gehe. Im Vergleich zu anderen Ländern seien die Infrastruktur und der Immobilienbestand auf einem qualitativ sehr hohen Niveau. Gemeint ist dabei allerdings die Höhe des Vermögens, d.h. eine Bestandesgrösse. Wertschöpfung und Einkommen beziehen sich dagegen auf Flussgrössen, d.h. auf jährlich neu zu schaffende Werte, und sind damit zur Beurteilung der gegenwärtigen Wirtschaftsleistung besser geeignet.

Für Länder, die eine längere Phase der wirtschaftlichen Prosperität erlebt haben, ist der Vermögensbestand als Summe der akkumulierten Ersparnisse

Abb. 2.2 Die Entwicklung der Terms of Trade: (1970–2005): Abflachung seit Mitte der 1990er Jahre



Die Terms of Trade stiegen von Anfang der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich an. Seither fand eine Seitwärtsbewegung statt. Ein Grund hierfür sind Preiserhöhungen bei Rohmaterialien, fossilen Energieträgern und anderen Importgütern, welche die Preisreduktionen bei standardisierten Konsumgütern kompensierten (Zahlen normalisiert auf 2000 = 100).

Quellen: oecd Economic Outlook Database; eigene Berechnungen

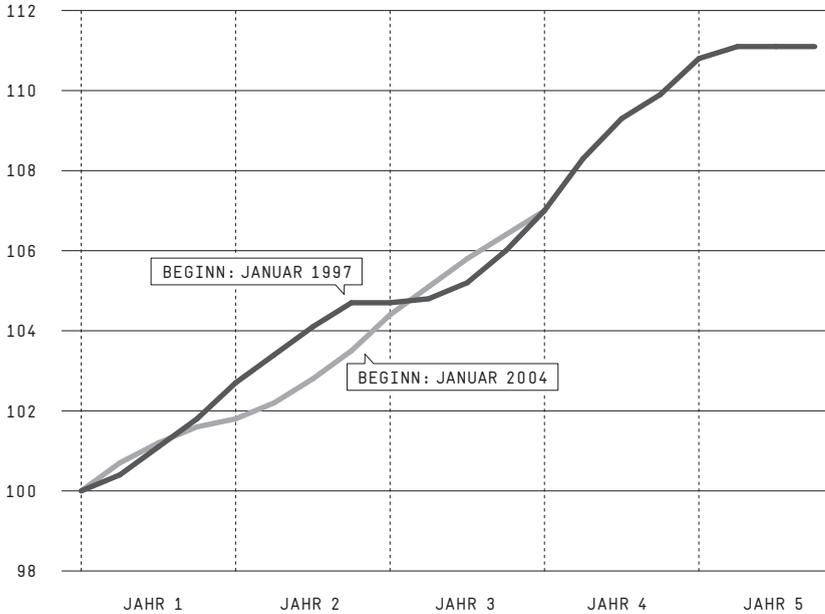
meist sehr hoch. Setzt dann ein wirtschaftlicher Rückgang ein, vermag das akkumulierte Vermögen noch für einige Zeit über den Rückgang des erzielten Einkommens hinwegzutrusten. Länder können sich aber aus einer Reihe von Gründen kein Rentnerdasein leisten. Zum einen sind die akkumulierten Vermögen kaum je so hoch, dass die erzielten Kapitaleinkommen die eigene Wertschöpfung ersetzen können. Zum anderen sind die Vermögen in der Regel sehr ungleich zwischen den Bewohnern eines Landes verteilt, womit sie höchstens einem kleinen Teil der Bevölkerung ein ausreichendes Auskommen garantieren können.

Stagnierende Haushaltseinkommen — Auch die Erfahrung der Schweiz der letzten Jahre zeigt, dass die steigenden Kapitaleinkommen nicht ausreichen, um breiten Bevölkerungsschichten ein höheres Einkommen zu sichern. Zwischen 1990 und 2002 resultierte bei den Arbeitnehmereinkommen ein mittleres Wachstum von nur etwa 1 Prozent pro Jahr, pro Kopf der Bevölkerung sogar nur 0,4 Prozent (BODMER 2005). Die Kapitaleinkommen konnten die Situation der breiten Bevölkerung nicht wesentlich verbessern und sind auch stark von der Konjunktur abhängig. Aufgebessert wurden die Haushaltseinkommen dagegen von den steigenden Sozialleistungen des Staates und der Sozialversicherungen, welche nicht voll durch steigende Abgaben und Steuern gedeckt wurden. Die Defizite von Staat und Sozialversicherungen stiegen entsprechend an. Das stellt natürlich keine dauerhafte Lösung dar, sondern lediglich eine Verschiebung der Lasten auf zukünftige Generationen.

Aktueller Aufschwung im Vergleich

Seit Ende 2003 erholt sich die schweizerische Wirtschaft. Dies ist erfreulich, es stellt im zeitlichen Vergleich aber keine Besonderheit dar. Vielmehr ist es normal, dass auf eine Rezession ein Aufschwung folgt. Aus dieser Sicht war die lange Stagnation der 1990er Jahre ein Sonderfall. Allein aus drei

Abb. 2.3 Ähnliches Bild der beiden letzten Konjunkturaufschwünge: BIP



Die beiden jüngsten Aufschwünge (ab Januar 1997 und ab Januar 2004) zeichnen sich durch einen sehr ähnlichen Verlauf der BIP-Entwicklung aus (saisonbereinigte BIP-Quartalsdaten, erstes Quartal jeweils normalisiert auf 100).

Quelle: SECO

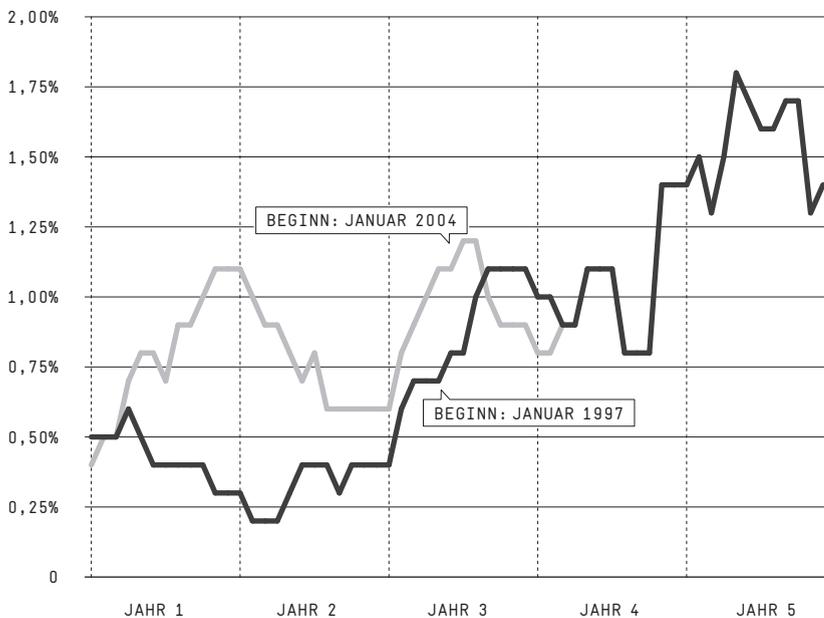
oder vier guten Jahren lassen sich auch noch keine Schlüsse über einen neuen Trend der schweizerischen Volkswirtschaft ziehen. Allerdings gab es auch strukturelle Veränderungen, die möglicherweise zu einer Trendwende beigetragen haben.

Zu nennen ist erstens die Personenfreizügigkeit mit der EU. Mit der Inkraftsetzung der bilateralen Verträge zur Personenfreizügigkeit können Arbeitskräfte aus der EU zu erleichterten Bedingungen eingestellt werden. Diese erhöhte Flexibilität des Arbeitsangebots verhindert, dass die schweizerische Wirtschaft bereits schnell nach Beginn des Aufschwungs wieder an Kapazitätsgrenzen stösst, die Inflation anheizt und dadurch die Gefahr einer restriktiven Geldpolitik heraufbeschwört. Die Verschärfung des Wettbewerbsrechts bremst diese inflationären Tendenzen zusätzlich. Und nicht zuletzt profitiert auch die Schweiz von der Globalisierung der Märkte und den fallenden Preisen vieler Konsumgüter.

BIP und Inflation — Während es zu früh ist, die Frage einer Trendwende abschliessend zu beantworten, kann die aktuelle Entwicklung des BIP und der Preise erste Anhaltspunkte geben. Dazu sollen die BIP- und Inflationszahlen im aktuellen Aufschwung mit denjenigen der Aufschwungphase Ende der 1990er Jahre verglichen werden. Ausgangspunkt bildet der Beginn der Jahre 1997 und 2004. Der Tiefpunkt der Rezession wurde in beiden Fällen kurz vorher erreicht, gemäss den Quartalszahlen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) und der SNB für das BIP-Wachstum (saisonbereinigte Veränderung zum Vorquartal) im 3. Quartal 1996 beziehungsweise im 3. Quartal 2003. Es zeigt sich, dass der aktuelle Aufschwung bisher keineswegs dynamischer als derjenige Ende der 1990er Jahre verläuft [Abbildung 2.3].

Auch die aktuellen Inflationsraten liegen im Bereich derjenigen von Ende der 1990er Jahre. Im letzten Aufschwung näherte sich die Kerninflation erst gegen Ende des vierten Jahres des Aufschwungs (also Ende 2000) den 2 Pro-

Abb. 2.4 Ähnliches Bild der beiden letzten Konjunkturaufschwünge: Preisentwicklung



Die Entwicklung der Kernteuerung – Teuerung der Konsumentenpreise ohne Nahrungsmittel und Energie – war in den beiden jüngsten Aufschwüngen moderat und bewegt sich in ähnlichen Bahnen.

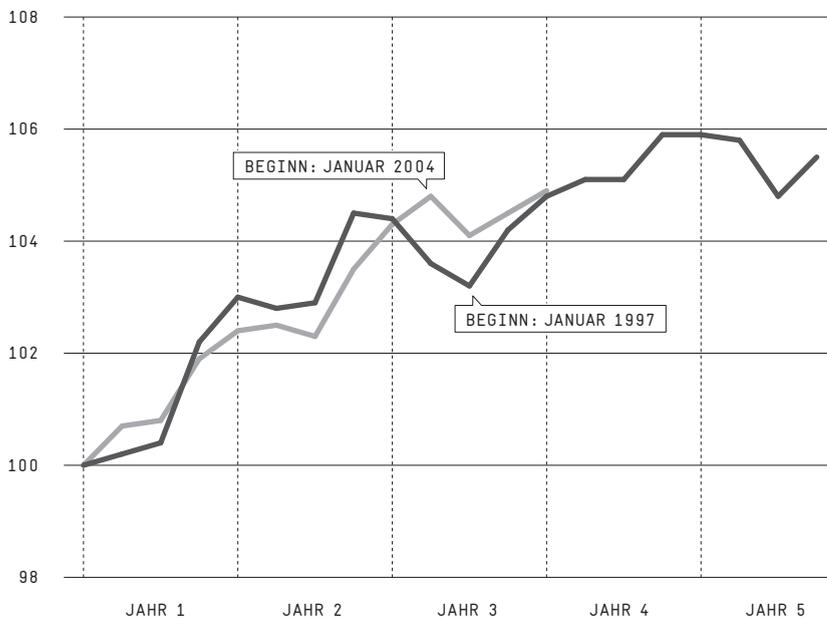
Quelle: SNB

zent an, welche die SNB als Schwelle der Preisstabilität definiert hat [Abbildung 2.4]. Die Kerninflation misst die Preisentwicklung ohne preislich besonders volatile Güter wie Energie und ist deshalb im Allgemeinen ein besserer Indikator für die mittelfristigen Inflationperspektiven als der Landesindex der Konsumentenpreise.

Produktivität und Zinsentwicklung — Ebenfalls von Interesse ist die Entwicklung der Produktivität. Hat die Trendwende bereits stattgefunden, sollte sie sich auch in den Produktivitätszahlen niederschlagen. Umfassende Zahlen zur Beschäftigung werden erst mit einiger Verzögerung publiziert. Aktuelle Zahlen sind lediglich aus der Beschäftigtenstatistik (BESTA) erhältlich, die nicht die gesamte Beschäftigung erfasst (siehe dazu die Diskussion in Kapitel 3). Trotzdem dürften die Zahlen einen guten ersten Eindruck von der Beschäftigungs- und damit von der Produktivitätsentwicklung geben. Abbildung 2.5 zeigt, dass auch bei der Arbeitsproduktivität keine ausserordentliche Entwicklung zu beobachten ist. Das aktuelle Wachstum liegt sehr nahe bei demjenigen im letzten Aufschwung. Es ist im Übrigen ein normales prozyklisches Muster, dass sich die Produktivität in einem Aufschwung erhöht. Die Intensität der Arbeit steigt mit der Auslastung an, da die Unternehmungen nicht in gleichem Mass zusätzliches Personal einstellen, wie sie die Produktion erhöhen. Mit dem Beginn der Rezession kehrt sich dies dann um, und es werden nicht so viele Stellen gestrichen, wie dies durch den Produktionsrückgang eigentlich angezeigt wäre.

Für die weitere Entwicklung dieses Konjunkturzyklus ist die Geldpolitik von Bedeutung. Die SNB hat im Jahre 2000 ein neues geldpolitisches Konzept eingeführt, das Umsetzung und Kommunikation der Geldpolitik verändert hat. Vor der Umstellung spielte die Entwicklung der Geldmenge eine wichtige Rolle bei der Geldpolitik. Seit 2000 konzentriert sich die Geldpolitik auf die Entwicklung der Inflationsrate. Die Einschätzung der SNB bezüglich Inflationsgefahren äussert sich unter anderem im von der SNB festgelegten

Abb. 2.5 Ähnliches Bild der beiden letzten Konjunkturaufschwünge: Produktivität



Die Produktivitätsentwicklung in den jüngsten zwei Aufschwüngen verlief beinahe simultan (saisonbereinigte BIP-Quartalsdaten, erstes Quartal jeweils normalisiert auf 100).

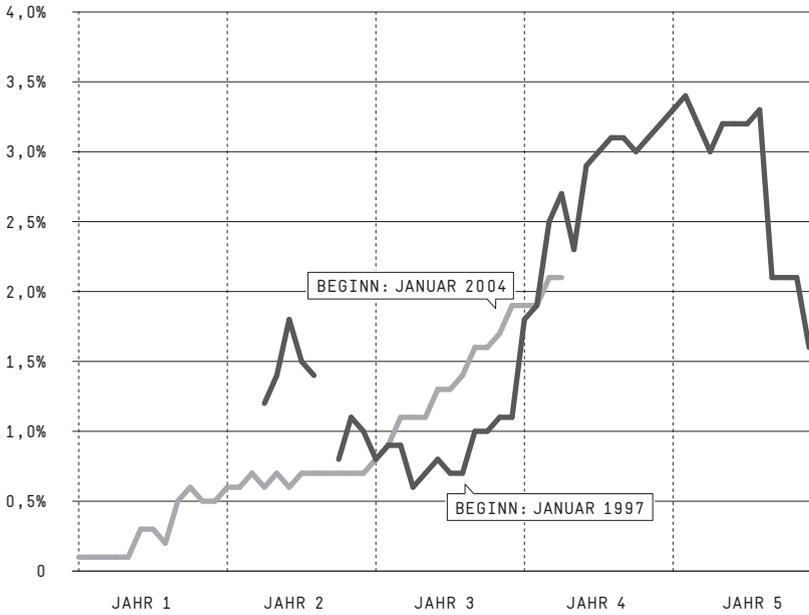
Quellen: BESTA; SECO; eigene Berechnungen

Repozins, dem wichtigsten geldpolitischen Instrument. Abbildung 2.6 zeigt, dass die SNB die Zinsen langsam parallel zu den mittelfristigen Inflationsgefahren erhöht. Die Zinserhöhungen fielen bisher nicht schwächer aus als im letzten Aufschwung. Allenfalls sind sie dieses Mal stetiger und könnten damit auch in den nächsten Monaten vorsichtiger bleiben, als dies beim letzten Aufschwung der Fall war.

Im Sog globaler Entwicklungen — Insgesamt zeigt sich, dass es noch zu früh ist, von einer strukturellen Trendwende zu sprechen. Weder ist der gegenwärtige Aufschwung stärker, noch sind die inflationären Tendenzen – gemessen an der Kerninflation – wesentlich schwächer als Ende der 1990er Jahre. Dieses Fazit ist nicht wirklich überraschend. Bisher kamen netto rund 20 000 zusätzliche ausländische Arbeitskräfte pro Jahr in die Schweiz. Dies allein dürfte das Preissetzungsverhalten in der schweizerischen Volkswirtschaft noch nicht auf fundamentale Art und Weise geändert haben. Allenfalls konnte durch die gelockerten Zuwanderungsbedingungen der Lohnauftrieb gedämpft werden. Auch die Zinssetzung der SNB lässt nicht erkennen, dass sich die Geldpolitik grundlegend geändert hat und toleranter gegenüber Inflationsgefahren geworden ist.

Entscheidend für den weiteren Konjunkturverlauf dürfte deshalb die Entwicklung der Weltwirtschaft und speziell der europäischen Wirtschaft sein. Setzt sich der Aufschwung dort fort, dürfte sich auch die Schweiz an diese positive Entwicklung ankoppeln können. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass der gegenwärtige Aufschwung der Weltwirtschaft in seiner Länge (mehr als 5 Jahre), in seiner Stärke (Wachstumsraten von 5 Prozent pro Jahr) und in seiner Breite (praktisch alle Kontinente profitieren) historisch einmalig ist. Ob dies jedoch eine historische Trendwende darstellt oder vielmehr mit einer baldigen Korrektur zu rechnen ist, kann im Moment nicht gesagt werden. Eine vorsichtige Position würde allerdings nicht bereits vom Ende des internationalen Konjunkturzyklus sprechen.

Abb. 2.6 Ähnliches Bild der beiden letzten Konjunkturaufschwünge: Zinssetzung



Die Nationalbank hat beim gegenwärtigen Aufschwung die Zinsen früher, dafür aber stetiger erhöht als beim Aufschwung Ende der 1990er Jahre.

Quelle: SNB

Schweiz Schlusslicht in internationalen Vergleichen

Als Nächstes gilt es zu fragen, wie sich die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz im internationalen Vergleich darstellt. Für diesen Vergleich eignen sich Mitglieder der OECD. Die Transformationsländer Osteuropas und die neueren Industrieländer Amerikas und des Fernen Ostens werden nicht herangezogen, denn sie starteten von einem wesentlich tieferen Einkommensniveau, weshalb es nicht erstaunen kann, wenn sie hohe Wachstumsraten erzielen. Dieser Prozess des Aufholens wird Konvergenz genannt und hat ursprünglich relativ arme europäische Länder wie Irland und Spanien begünstigt. Was der Prozess der Konvergenz allein allerdings nicht erklären kann, ist, warum ein Land von einem anderen überholt wird. In BORNER/BODMER (2004) wird anhand von Wachstumsregressionen denn auch festgestellt, dass die Konvergenz allein nur den kleineren Teil des schweizerischen Wachstumsrückstands erklären kann.

Grosser Abstand zu dynamischen Volkswirtschaften — Tabelle 2.1 enthält die Wachstumsraten für das BIP pro Kopf für drei unterschiedlich lange Perioden. Es zeigt sich, dass die Schweiz sowohl in der längeren (seit 1970) als auch in der mittleren (seit 1990) und in der kurzen Frist (seit 2000) im Vergleich zu anderen Industrieländern eher unterdurchschnittlich abgeschnitten hat. Der Abstand fällt in der mittleren und der langen Frist mit einem Rückstand zum zweitletzten Land von mindestens einem halben Prozentpunkt Wachstum pro Jahr deutlich aus. Nur in der kurzen Frist findet sich die Schweiz nicht abgeschlagen an letzter Stelle. Allerdings ist auch hier der Abstand zu den dynamischsten Volkswirtschaften Europas gross. Und es resultiert sogar im Vergleich mit den «Problemländern» Deutschland und Frankreich ein Wachstumsrückstand von 0,3 beziehungsweise 0,5 Prozentpunkten pro Jahr.

Neben dem BIP gilt es auch, die Entwicklung der beiden übrigen Masszahlen zu berücksichtigen, die im letzten Abschnitt eingeführt wurden. Da die Unter-

Tab. 2.1 Wachstumsraten des BIP pro Kopf in drei Zeitperioden seit 1970:
Die Schweiz (fast) immer am Schluss

RANG	1970-2006		1990-2006		2000-2006	
1	IRL	4,1%	IRL	5,2%	GRC	4,0%
2	LUX	3,2%	LUX	3,2%	IRL	3,5%
3	NOR	2,9%	NOR	2,6%	FIN	2,7%
4	ISL	2,7%	GRC	2,5%	ISL	2,6%
5	PRT	2,6%	ESP	2,2%	LUX	2,4%
6	FIN	2,5%	AUS	2,1%	SWE	2,2%
7	ESP	2,4%	GBR	2,1%	GBR	2,1%
8	JPN	2,4%	FIN	2,0%	AUS	1,9%
9	AUT	2,3%	ISL	1,9%	ESP	1,8%
10	GRC	2,2%	DNK	1,9%	NZL	1,7%
11	BEL	2,1%	USA	1,8%	NOR	1,6%
12	GBR	2,1%	SWE	1,8%	CAN	1,6%
13	USA	2,0%	NZL	1,8%	USA	1,5%
14	ITA	2,0%	CAN	1,8%	JPN	1,5%
15	GER	2,0%	AUT	1,8%	DNK	1,4%
16	CAN	1,9%	PRT	1,7%	BEL	1,3%
17	DNK	1,9%	NLD	1,7%	AUT	1,1%
18	FRA	1,8%	BEL	1,7%	FRA	1,1%
19	NLD	1,8%	GER	1,4%	GER	0,9%
20	AUS	1,8%	FRA	1,3%	NLD	0,8%
21	SWE	1,8%	ITA	1,2%	ITA	0,6%
22	NZL	1,4%	JPN	1,2%	CHE	0,6%
23	CHE	1,0%	CHE	0,5%	PRT	0,1%

Das Wachstumsproblem der Schweiz war in den 1990er Jahren am ausgeprägtesten. Aber auch eine Berücksichtigung der Jahre vor 1990 und nach 2000 kann am schwachen Abschneiden der Schweiz nichts ändern. Damit unterscheidet sich die Schweiz von Ländern wie Finnland und Schweden, welche die Rezession der 1990er Jahre mit hohem Wachstum in späteren Jahren kompensieren konnten. Seit 2000 konnte die Schweiz ihre relative Position verbessern, gehört aber nach wie vor zu den Ländern mit den tiefsten Wachstumsraten.

Quellen: OECD National Accounts Database und OECD-Schätzungen für 2006; eigene Berechnungen

schiede zum BIP vor 1990 klein sind, genügt für diesen Vergleich die Zeit seit 1990. Tabelle 2.2 zeigt, dass die Terms of Trade und das Kapitaleinkommen aus dem Ausland die Entwicklung der Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern in ein etwas günstigeres Licht stellen. Die Terms of Trade trugen dazu etwa 0,3 Prozentpunkte pro Jahr bei, die Kapitaleinkommen aus dem Ausland weitere 0,3 Prozentpunkte. Im Vergleich zu Deutschland resultiert damit noch ein Wachstumsrückstand von 0,4 Prozentpunkten pro Jahr statt der beim BIP pro Kopf gemessenen 0,9 Prozentpunkte. LAMBELET/SFREDDO (2005) kommen allerdings zum Schluss, dass die Differenz der Schweiz zu den anderen kontinentaleuropäischen Ländern beim Trendwachstum des um die Terms of Trade korrigierten BNE statistisch nicht signifikant ist.

Unterschiede in den Wachstumsraten, wie sie für die Schweiz im Vergleich zu den anderen Industriestaaten festgestellt werden müssen, führen aufgrund des Zinseszinseseffektes zu einem starken kumulierten Effekt auf das Niveau des BIP. Wäre die Schweiz z.B. zwischen 1970 und 2005 mit 1,4 Prozent anstelle der effektiv erzielten 1 Prozent gewachsen, wie das an zweitletzter Stelle platzierte Neuseeland, so wäre das Niveau des BIP pro Kopf im Jahre 2006 um 15 Prozent höher gewesen. Das wären immerhin fast 10 000 Franken pro Kopf der Bevölkerung.

Bröckelnde Wohlstandsposition — Bei den beobachteten Wachstumsunterschieden überrascht es denn auch nicht, dass einige Länder die Schweiz nicht nur eingeholt, sondern eben auch überholt haben. Im Jahre 1970 lag die Schweiz beim kaufkraftbereinigten BIP pro Kopf noch an der Spitze, wie in BORNER/BODMER (2004) dokumentiert wird. Im Jahre 2005 lag die Schweiz dagegen noch an sechster Stelle [Tabelle 2.3]. Beim Bruttonationaleinkommen liegt sie immer noch an vierter Stelle, mit einem deutlichen Vorsprung auf die nächstplatzierten Niederlande. Umgekehrt liegt der Fall bei Irland, das die Schweiz beim BIP pro Kopf inzwischen überholt hat. Aufgrund der hohen Kapitaleinkommen, die an die Eigner von ausländischen Direkt-

Tab. 2.2 Wachstumsraten nach verschiedenen Einkommenskonzepten (1990–2005):
Die Schweiz am Ende

RANG	BIP/KOPF		BIP INKL. TOT/KOPF		BNE INKL. TOT/KOPF	
1	IRL	5,4%	IRL	5,2%	IRL	4,7%
2	LUX	3,2%	NOR	3,6%	NOR	3,8%
3	NOR	2,6%	LUX	3,3%	LUX	2,7%
4	GRC	2,4%	AUS	2,5%	AUS	2,6%
5	ESP	2,2%	GRC	2,5%	GBR	2,4%
6	AUS	2,2%	ESP	2,3%	ESP	2,3%
7	GBR	2,1%	GBR	2,2%	GRC	2,3%
8	ISL	2,0%	NZL	2,2%	DNK	2,3%
9	NZL	1,9%	DNK	2,1%	CAN	2,2%
10	DNK	1,8%	CAN	2,0%	ISL	2,0%
11	USA	1,8%	ISL	2,0%	NZL	1,9%
12	FIN	1,8%	PRT	2,0%	PRT	1,9%
13	PRT	1,8%	USA	1,8%	NLD	1,9%
14	CAN	1,8%	NLD	1,7%	USA	1,8%
15	AUT	1,7%	AUT	1,6%	FIN	1,7%
16	NLD	1,7%	BEL	1,5%	BEL	1,6%
17	SWE	1,7%	FIN	1,5%	AUT	1,6%
18	BEL	1,6%	GER	1,5%	SWE	1,4%
19	GER	1,3%	SWE	1,3%	GER	1,4%
20	FRA	1,3%	FRA	1,3%	FRA	1,3%
21	ITA	1,2%	ITA	1,1%	ITA	1,2%
22	JPN	1,1%	JPN	1,0%	JPN	1,1%
23	CHE	0,4%	CHE	0,6%	CHE	1,0%

Die unterschiedlichen Messkonzepte ändern nichts daran, dass die Schweiz zwischen 1990 und 2005 am Ende der Wachstumstabellen zu finden ist, noch hinter den mit grossen Schwierigkeiten kämpfenden Nachbarn Deutschland, Frankreich und Italien. Dabei berücksichtigt das BNE (Bruttonationaleinkommen) neben der Wertschöpfung auch die internationalen Einkommen aus Kapital und Arbeit, das BNE inkl. ToT zusätzlich die Veränderungen der Terms of Trade.

Quellen: OECD National Accounts Database, OECD Economic Outlook Database; eigene Berechnungen

investitionen in Irland fließen, weist Irland aber ein deutlich tieferes BNE pro Kopf auf. Noch extremer ist der Unterschied zwischen BIP und BNE in Luxemburg, wo zusätzlich die Einkommen der Grenzgänger aus den umliegenden Ländern eine grosse Rolle spielen.

Kaufkraftparitäten

Für einen internationalen Vergleich des Wohlstandes müssen Kaufkraftparitäten verwendet werden. Diese messen, zu welchem Preis ein repräsentatives Güterbündel in verschiedenen Ländern gekauft werden kann. Geht man der Einfachheit halber von zwei Gütergruppen aus, gehandelten und nichtgehandelten Gütern, so kann das aggregierte Preisniveau folgendermassen berechnet werden:

$$p = sb_H * p_H + (1 - sb_H) * p_{NH}$$

wobei p das aggregierte Preisniveau ist, das annäherungsweise der Kaufkraftparität entspricht. sb_H ist der Anteil der handelbaren Güter, p_H der Preis der handelbaren Güter und p_{NH} der Preis der nichthandelbaren Güter.

Die Preise von international gehandelten Gütern unterscheiden sich kaum zwischen den Ländern. Handelbar sind die meisten Industriegüter sowie einige Dienstleistungen. Die Preise von nichthandelbaren Gütern können sich dagegen stark unterscheiden. In Ländern mit hohem Wohlstandsniveau sind in der Regel auch die Löhne hoch. Einfache Dienstleistungen wie Haarschneiden sind in diesen Ländern deshalb ebenfalls teuer (sogenannter BALASSA-SAMUELSON-Effekt). Fehlender Wettbewerb, z.B. durch staatliche Regulierung, kann die Preise weiter erhöhen.

In Ländern mit einem hohen Preisniveau ist die Kaufkraft tiefer, als dies durch den Gebrauch des Wechselkurses angezeigt wird. Das schweizerische BIP pro Kopf betrug im Jahre 2005 etwa 61 000 Franken. Zu einem Wechselkurs von 1.25 Fr./us-\$ wären das etwa 49 000 Dollar. Die Kaufkraftparität war im Jahre 2005 dagegen mit 1.7 Fr./us-\$ deutlich höher als der Wechselkurs, was die höheren schweizerischen Preise für nichthandelbare Güter reflektiert. In kaufkraftbereinigten us-\$ lag das schweizerische BIP damit nur bei etwa 36 000 Dollar.

.....

Tab. 2.3 Wohlstand (2005): Schweiz in vorderen Rängen

.....

RANG	BIP/KOPF		BNE/KOPF	
1	LUX	70 340	LUX	57 469
2	NOR	47 227	NOR	47 488
3	USA	41 807	USA	41 914
4	IRL	39 218	CHE	39 196
5	ISL	36 173	NLD	35 307
6	CHE	35 648	ISL	34 913
7	NLD	34 994	DNK	34 233
8	AUS	34 445	AUT	34 047
9	AUT	34 397	GBR	33 758
10	DNK	34 162	CAN	33 532
11	CAN	34 096	BEL	33 517
12	BEL	33 159	IRL	33 513
13	GBR	32 978	AUS	33 109
14	SWE	32 111	SWE	32 024
15	FRA	31 434	JPN	31 935
16	JPN	31 268	FRA	31 596
17	FIN	30 971	FIN	30 965
18	GER	30 771	GER	30 869
19	GRC	29 598	GRC	29 231
20	ITA	28 534	ITA	28 440
21	ESP	27 405	ESP	27 033
22	NZL	25 867	NZL	24 011
23	PRT	19 854	PRT	19 527

Die Schweiz ist nach wie vor eines der reichsten Länder der Welt (Zahlen in kaufkraftbereinigten us-Dollar). Sie wurde aber in den letzten Jahrzehnten von einigen Staaten überholt.

.....

Quellen: OECD National Accounts Database und Kaufkraftparitäten der OECD; eigene Berechnungen

Fazit: Verfrühte Euphorie

Die mittel- bis langfristigen Zahlen zur Wirtschaftsentwicklung zeichnen für die Schweiz ein durchzogenes Bild. Die Wachstumsleistung ist seit Mitte der 1970er Jahre schwach, und die Probleme haben sich in den 1990er Jahren noch verschärft. Im Moment findet eine kräftige Erholung statt. Sie ist vorerst konjunktureller Natur und unterscheidet sich bei den wichtigsten Indikatoren noch nicht vom Aufschwung Ende der 1990er Jahre. Und trotz dem Aufschwung findet sich die Schweiz auch in der kurzen Frist in internationalen Wachstumsvergleichen am Schluss der Rangliste. Es ist damit verfrüht, von einer strukturellen Trendwende zu sprechen.

Es ist müssig zu diskutieren, inwieweit Sonderfaktoren bei anderen Ländern für das relative Zurückfallen der Schweiz verantwortlich sind. Sicherlich profitiert eine Reihe von Ländern von den steigenden Rohstoffpreisen, zu nennen sind hier vor allem Norwegen und das kleine Island. Das ebenfalls kleine Luxemburg bleibt aufgrund der ausserordentlich grossen Bedeutung seines Finanzplatzes ein Sonderfall. Die Richtung stimmt für die Schweiz aber auf keinen Fall. Daran können auch diverse Einschränkungen nichts ändern, die in Einzelfällen immer angeführt werden können.

Während die Zahlen für die Schweiz nach wie vor nicht berauschend sind, beweisen sie allerdings auch nicht, dass die Trendwende nicht stattgefunden hat. Die gezeigten Zahlen sollten aber Anlass zu einer gewissen Vorsicht geben. Unbegründete Euphorie verleitet nämlich in der Regel zu einer falschen Sicherheit und damit zu falschen wirtschaftspolitischen Entscheiden.

03 /

PROBLEME BEI PRODUKTIVITÄT UND ARBEITSEINSATZ

Entscheidend für den Wohlstand eines Landes bleibt das BIP pro Kopf. Faktoreinkommen aus dem Ausland oder verbesserte Terms of Trade können zwar zu einer höheren Wohlfahrt führen. Aber langfristig muss eine Volkswirtschaft über eigene Produktivkraft verfügen, um den Wohlstand zu halten oder zu mehren. Determinanten dieser Produktivkraft wiederum sind das Niveau der technologischen Errungenschaften sowie die Höhe und Qualität der eingesetzten Arbeit und des eingesetzten Kapitals.

Ein Mehreinsatz der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital ist mit Mehrarbeit oder Ersparnis verbunden und bedeutet deshalb Verzicht auf Freizeit oder Konsum. Produktivitätsfortschritte erhöhen dagegen die Effizienz der eingesetzten Faktoren und führen zumindest direkt nicht zu einem Verlust an Nutzen. Allerdings müssen sie oft durch Investitionen in Bildung oder in Forschung und Entwicklung erkaufte werden. Nach der ersten entsprechenden Untersuchung des Nobelpreisträgers Robert SOLOW in den 1950er Jahren machte das Wachstum der Produktivität damals etwa die Hälfte des gesamten Wachstums der USA aus (SOLOW 1957). Mit Hilfe einer Verfeinerung der Untersuchungsmethode wurde in der Folge gezeigt, dass Verbesserungen der Qualität der Inputs Arbeit und Kapital einen Grossteil des Produktivitätsfortschritts erklären können (JORGENSEN et al. 1987).

Beziehung zwischen Arbeitsproduktivität und Einkommen

Während der Produktivitätsfortschritt gewissermassen den bevorzugten Weg zu Wachstum bildet, spielt in der Praxis auch die Höhe des Einsatzes der Produktionsfaktoren eine wichtige Rolle. Gerade beim Faktor Arbeit bestehen grosse internationale Unterschiede bei der Arbeitszeit und bei der Arbeitsmarktbeteiligung.

Hohe Erwerbsbeteiligung wichtig — Die Schweiz gehört mit den USA zu einer Gruppe von Ländern mit einem hohen Einsatz an Arbeit. Beide Länder weisen dafür bei der Arbeitsproduktivität nur mittlere Werte auf. Beim Wachstum des BIP pro Kopf konnten die USA die Schweiz aber in den letzten 15 Jahren klar überflügeln, was sowohl auf ein höheres Produktivitätswachstum als auch auf ein relativ höheres Wachstum des Faktors Arbeit zurückzuführen ist. Es wird sich nämlich zeigen, dass die Schweiz nicht nur beim Produktivitätswachstum, sondern ebenso beim Wachstum des Arbeitseinsatzes unterdurchschnittlich abschnitt.

Um das BIP pro Kopf zu steigern, gilt es, entweder die Arbeitsproduktivität oder das Arbeitsvolumen zu erhöhen. In der ganz langen Frist stellt das Wachstum der Arbeitsproduktivität über eine Verbesserung der Technologie den einzigen Weg zu einem höheren Einkommen dar. So können Entwicklungsländer den Schritt zur Industriegesellschaft nur über eine gewaltige Steigerung der Produktivität erreichen. Mit einer Erhöhung der Erwerbsbeteiligung allein ist die riesige Einkommenslücke nicht zu schliessen. Der Kapitalbestand wiederum wächst mit dem Einkommen und ist selten der Treiber hinter dem Wachstum (EASTERLY 2001). Innerhalb der Gruppe der Industrieländer kann die Erwerbsbeteiligung dagegen sehr wohl einen entscheidenden Einfluss auf das BIP pro Kopf haben.

----- Determinanten des BIP pro Kopf -----

Das BIP pro Kopf (Q/P) stellt das gebräuchlichste Mass für den Wohlstand eines Landes dar. Es kann als das Produkt aus der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität (Q/L) und der Bruttoerwerbstätigenquote (L/P) dargestellt werden:

$$(1) \quad Q/P = (Q/L) * (L/P).$$

Dabei stellt Q das BIP dar, L die Zahl der Erwerbstätigen und P die Bevölkerung.

Gleichung (1) gilt auch bei Verwendung der gearbeiteten Stunden als Beschäftigungsmass:

$$(2) \quad Q/P = [Q/(L * h)] * [(L * h)/P].$$

Dabei ist h die Zahl der durchschnittlich pro Erwerbstätigen und Jahr gearbeiteten Stunden. Das Produkt aus L und h ist damit das jährliche Arbeitsvolumen in Stunden, $(L * h)/P$ ist die durchschnittlich pro Kopf der Bevölkerung gearbeitete Anzahl Stunden.

Aus Gleichung (1) ergibt sich nach Logarithmieren und Differenzenbildung für die Wachstumsrate des BIP pro Kopf:

$$(3) \quad \Delta(Q/P) = \Delta(Q/L) + \Delta(L/P).$$

Das heisst in Worten: Die Wachstumsrate des Bruttoinlandproduktes pro Kopf (Q/P) ist die Summe aus der Wachstumsrate der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität (Q/L) und der Wachstumsrate der Bruttoerwerbstätigenquote (L/P).

Entsprechend ergibt sich aus Gleichung (2):

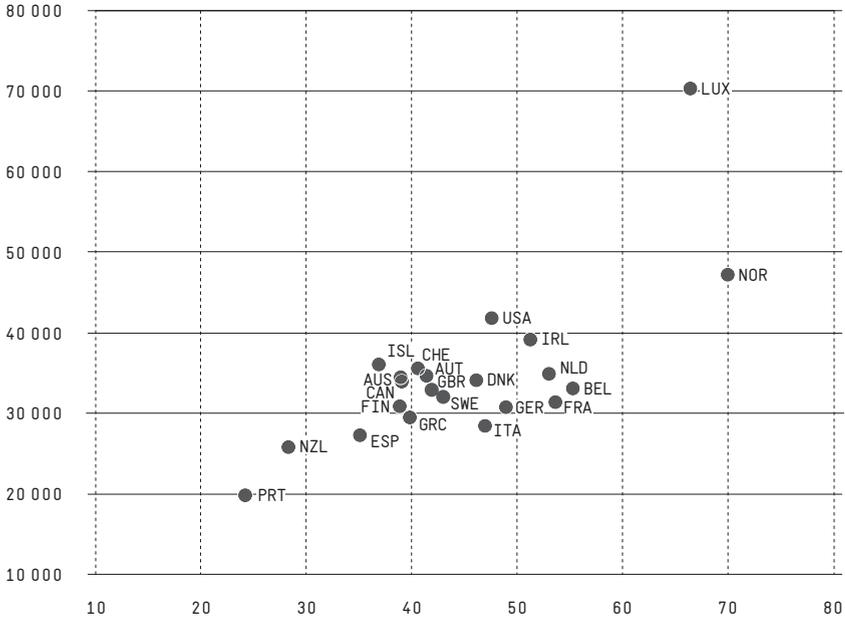
$$(4) \quad \Delta(Q/P) = \Delta[Q/(L * h)] + \Delta[(L * h)/P].$$

Beziehung zwischen Arbeitsproduktivität und Einkommen — Abbildung 3.1 enthält die Beziehung zwischen dem BIP pro Kopf und der Arbeitsproduktivität pro Stunde für diejenigen OECD-Länder, die bereits in der Analyse in Kapitel 2 verwendet wurden. Dabei wird Gleichung (2) verwendet. An beiden Extremen finden sich zwar Länder, die bei beiden Grössen tiefe beziehungsweise hohe Werte aufweisen. Der Grossteil der Länder befindet sich aber in einem mittleren Bereich, in dem kein signifikanter Zusammenhang zwischen Arbeitsproduktivität und BIP pro Kopf zu beobachten ist. Zu dieser mittleren Gruppe von Ländern gehören auch die Schweiz und die USA. Sie weisen ein hohes BIP pro Kopf, aber nur mittlere Werte bei der Arbeitsproduktivität auf.

Bei der Interpretation der Zahlen in Abbildung 3.1 ist aus verschiedenen Gründen Vorsicht geboten. Zum Ersten sind die Daten zum Arbeitseinsatz nur begrenzt international vergleichbar, wie im Kasten zu den Datenproblemen nachzulesen ist. Zum Zweiten beeinflussen die verwendeten Preise sowohl das BIP als auch die Produktivität. Die Schweiz schneidet aufgrund ihrer hohen Preise relativ schlecht ab, da sowohl das BIP pro Kopf als auch die Arbeitsproduktivität kaufkraftbereinigt sind. Daraus folgt aber noch nicht, dass das Niveau der Arbeitsproduktivität in allen Branchen so niedrig ist, wie dies durch die tiefen 40 US-Dollar Wertschöpfung pro Stunde in Abbildung 3.1 angedeutet wird. Kapitel 4 wird diesem Punkt anhand einer Branchenaanalyse nachgehen.

Ein Muster zeigt sich dennoch: Länder mit relativ rigiden Arbeitsmärkten, hohen Lohnnebenkosten und damit einem teuren Faktor Arbeit weisen tendenziell eine höhere Arbeitsproduktivität auf. Dieser überraschende Befund erklärt die hohe ausgewiesene Arbeitsproduktivität in Ländern wie Frankreich, Belgien und Holland. Da in diesen Ländern die Arbeitsmärkte durch eine hohe Regulierungsdichte geprägt sind (strenger Kündigungsschutz, hohe Mindestlöhne), sind die Unternehmen mit der Schaffung zusätzlicher Arbeits-

Abb. 3.1 Arbeitsproduktivität und BIP pro Kopf (2005): Lose Beziehung



Die Beziehung zwischen Arbeitsproduktivität und BIP pro Kopf (kaufkraftbereinigt) ist je nach Länderauswahl verschieden. Bei Verwendung aller 23 Länder resultiert eine Korrelation von 0,75. Werden die vier Länder an den beiden Extremen weggelassen, so resultiert noch eine Korrelation von 0,2, die statistisch nicht mehr signifikant ist. Insbesondere Luxemburg und Norwegen verzerren nämlich das Bild, da sie wegen ihrer speziellen Wirtschaftsstruktur (hoher Grenzgängeranteil beziehungsweise grosse Bedeutung der Erdölförderung) Ausreisser darstellen.

Quellen: BIP-Daten aus OECD National Accounts Database, Daten für Stunden und Beschäftigung aus OECD Labor Force Survey Database; eigene Berechnungen

plätze sehr zurückhaltend. Viel eher werden die Arbeitsprozesse rationalisiert, und der Kapitaleinsatz ist hoch. Wenig produktive Arbeitskräfte haben damit gar nicht erst eine Chance, einer regulären Arbeit nachzugehen. Die hohe ausgewiesene Arbeitsproduktivität resultiert folglich auch dank dem Ausschluss von wenig produktiven Arbeitskräften im Produktionsprozess.

----- Arbeitseinsatz: Datenprobleme beim Ländervergleich -----

Internationale Vergleiche auf Basis der Gleichungen (1) bis (4) haben eine Reihe von Schwierigkeiten zu überwinden. Für den Arbeitseinsatz bestehen meist nur sehr grobe Schätzungen, die zwischen den verschiedenen Ländern oft nicht exakt vergleichbar sind. Es kommt hinzu, dass es verschiedene Masszahlen für den Arbeitseinsatz gibt. Das einfachste Mass ist die Anzahl der Erwerbstätigen. Allerdings unterscheidet sich die durchschnittliche Arbeitszeit eines Erwerbstätigen zwischen einzelnen Ländern stark.

Damit ist sowohl im internationalen als auch im intertemporalen Vergleich die Anzahl der gearbeiteten Stunden das bessere Mass. Neben der Zahl der Erwerbstätigen gilt es dabei auch, die Zahl der durchschnittlich gearbeiteten Stunden zu erfassen, was eine deutlich anspruchsvollere Aufgabe für die Statistik darstellt.

Neben den beiden genannten Masszahlen werden sogenannte vollzeitäquivalente Stellen als dritte Masszahl verwendet. Dabei werden die Teilzeitstellen zu Vollzeitstellen zusammengezählt. Allerdings ergibt auch dieses Mass nur einen unvollständigen Eindruck von der Anzahl gearbeiteter Stunden. Gründe sind Unterschiede bei der täglich üblichen Arbeitszeit und den Ferien. Auch innerhalb von Ländern kommt es zu Variationen bei diesen Grössen. So führte die Einführung der 35-Stunden-Woche in Frankreich zu einer deutlichen Reduktion der wöchentlichen Arbeitszeit und damit der in einer Vollzeitstelle gearbeiteten Stunden.

Bei der Interpretation von Statistiken zur Arbeitsproduktivität ist deshalb eine gewisse Vorsicht geboten. OECD (2001) oder RAIS/STAUFFER (2005) enthalten eine vertiefte Darstellung dieser Vorbehalte. Für die Schweiz wird die Situation noch dadurch kompliziert, dass verschiedene Datenquellen zu einem sehr unterschiedlichen Bild von der Beschäftigungsentwicklung führen können.

Zerlegung der Wachstumsraten

In einem nächsten Schritt können die Faktoren hinter den Veränderungsrate des BIP pro Kopf analysiert werden. Dazu wird Gleichung (4) verwendet, wobei nun die Wachstumsrate des BIP pro Kopf die Summe aus der Wachstumsrate von Arbeitsproduktivität und Arbeitsvolumen ist (siehe Kasten). Die Resultate dieser Berechnungen finden sich in Tabelle 3.1, wobei die zweite Spalte noch einmal die Wachstumsraten des BIP pro Kopf für die Jahre zwischen 1990 und 2005 enthält. In der vierten Spalte finden sich die Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität pro Stunde, in der sechsten diejenigen des Arbeitsvolumens.

Ausreisser Schweiz — Für die Schweiz ergibt sich zwischen 1990 und 2005 ein Wachstum der Arbeitsproduktivität von 1,1 Prozent, womit sie an zweitletzter Stelle liegt. Beim Arbeitsvolumen ist eine Reduktion von 0,7 Prozentpunkten pro Jahr zu beobachten.

Die exakte Aufteilung zwischen Produktivitätswachstum und Wachstum des Arbeitsvolumens hängt von den gewählten Daten ab. Die gezeigten Zahlen auf Basis von Daten der OECD stellen einen mittleren Wert dar. Benutzt man als alternative Quelle für die Beschäftigungszahlen die Arbeitsvolumenstatistik (AVOL) des BFS, die allerdings erst ab 1991 erhältlich ist, resultiert zwischen 1991 und 2005 jährlich ein um etwa 0,2 Prozentpunkte höheres Wachstum der Beschäftigung und dementsprechend ein etwa um 0,2 Prozentpunkte tieferes Wachstum der Produktivität. Auf Basis der Beschäftigungsstatistik (BESTA) ist das Beschäftigungswachstum zwischen 1991 und 2005 dagegen um 0,3 Prozentpunkte tiefer als bei den OECD-Zahlen, das Produktivitätswachstum jedoch um 0,3 Prozentpunkte höher.

Unabhängig von der Datenbasis gilt aber Folgendes: Das schwache Wachstum des BIP pro Kopf wurde sowohl durch ein tiefes Produktivitätswachstum

als auch durch einen Rückgang des Arbeitsvolumens hervorgerufen. Aus dem internationalen Vergleich wird im Übrigen die Sonderstellung der schweizerischen Entwicklung sichtbar. Es gilt nämlich, dass ein tiefes Wachstum der Beschäftigung mit einem hohen Anstieg der Produktivität verbunden war. Beispiele dafür sind Schweden oder Finnland. Der umgekehrte Fall findet sich bei Spanien oder Neuseeland, mit einem tiefen Produktivitätswachstum und einem hohen Wachstum der Beschäftigung. In der Schweiz sind dagegen beide Wachstumsraten tief, was unter OECD-Ländern in diesem Ausmass einmalig ist.

Kapitaleinsatz und Produktivitätsfortschritte — Es wäre möglich, das Produktivitätswachstum noch weiter zu unterteilen und dabei unter anderem den Beitrag des Kapitaleinsatzes an das Produktivitätswachstum zu bestimmen. Ein erhöhter Kapitalbestand pro Erwerbstätigen erhöht nämlich die Produktivität der Erwerbstätigen. Der verbleibende Rest des Wachstums der Arbeitsproduktivität wäre damit auf den reinen technischen Fortschritt zurückzuführen. Aufgrund der grossen Unsicherheiten bei der Konstruktion des Kapitaleinsatzes wird an dieser Stelle aber auf diese Unterteilung verzichtet. Es sei hier nur auf eine kürzliche Arbeit des BFS verwiesen, die findet, dass der Kapitaleinsatz in den 1990er Jahren der eigentliche Wachstumstreiber war (BFS 2006a). Umgekehrt hiesse das, dass der reine technische Fortschritt sehr tief war. Das Produktivitätsproblem der Schweiz verschärft sich dadurch noch. Allerdings ist auch zu sagen, dass die Investitionen in den 1990er Jahren relativ tief waren (DREHER/STURM 2005). Der Kapitalbestand setzt sich aus akkumulierten Investitionen abzüglich Abschreibungen zusammen. Tiefe Investitionen sollten deshalb den Kapitalbestand eher sinken lassen. Zudem sind die Abschreibungsraten in Phasen hohen technischen Wandels – wie er im Moment stattfindet – höher, was den Kapitalbestand ebenfalls negativ beeinflussen würde. Insgesamt bleibt der vom BFS gefundene positive Beitrag des Kapitals deshalb etwas überraschend.

Tab. 3.1 Wachstumsraten des BIP pro Kopf (1990–2005): Zerlegung in Produktivität und Arbeitseinsatz

	ARBEITSPRODUKTIVITÄT		ARBEITSVOLUMEN			
	BIP/KOPF	RANG	BIP/STUNDE	RANG	STUNDEN/KOPF	RANG
IRL	5,4%	1	4,0%	1	1,3%	3
LUX	3,2%	2	1,7%	16	1,4%	2
NOR	2,6%	3	2,7%	2	-0,1%	10
GRC	2,4%	4	2,0%	10	0,3%	7
ESP	2,2%	5	0,6%	23	1,6%	1
AUS	2,2%	6	2,0%	11	0,2%	9
GBR	2,1%	7	2,5%	4	-0,4%	15
ISL	2,0%	8	1,5%	17	0,5%	5
NZL	1,9%	9	1,1%	21	0,8%	4
DNK	1,8%	10	1,9%	13	-0,1%	11
USA	1,8%	11	2,0%	12	-0,2%	13
FIN	1,8%	12	2,6%	3	-0,8%	21
PRT	1,8%	13	2,2%	7	-0,4%	16
CAN	1,8%	14	1,5%	19	0,3%	8
AUT	1,7%	15	2,2%	8	-0,5%	17
NLD	1,7%	16	1,2%	20	0,4%	6
SWE	1,7%	17	2,3%	6	-0,6%	18
BEL	1,6%	18	1,8%	15	-0,1%	12
GER	1,3%	19	2,3%	5	-0,9%	22
FRA	1,3%	20	1,9%	14	-0,6%	19
ITA	1,2%	21	1,5%	18	-0,3%	14
JPN	1,1%	22	2,1%	9	-1,0%	23
CHE	0,4%	23	1,1%	22	-0,7%	20

Das tiefe Wachstum des Schweizer BIP pro Kopf (1990–2005) ist sowohl auf ein tiefes Produktivitätswachstum wie auch auf eine schwache Entwicklung des Arbeitsvolumens zurückzuführen. Damit stellt die Schweiz einen Sonderfall dar. Länder mit einem ähnlich hohen Rückgang des Arbeitsvolumens haben diesen durch einen überproportionalen Produktivitätszuwachs kompensiert. Beispiel: Frankreich.

Quellen: OECD National Accounts Database und OECD Labour Force Survey Database; eigene Berechnungen

----- Amerikanische Sicht auf Europas Wachstumsproblem -----

Seit Mitte der 1990er Jahre wachsen die USA schneller als die grossen Länder Kontinentaleuropas [Tabelle 3.1]. Der Abstand zwischen den USA und Europa beim BIP pro Kopf hat sich damit wieder vergrössert. Das relativ gute Abschneiden der USA stützte sich auf eine Kombination von relativ hohen Wachstumsraten der Produktivität und der Beschäftigung. Augenfällig ist der grosse Unterschied bei der Erwerbsbeteiligung, wobei in den USA sowohl die Partizipationsrate als auch die Zahl der gearbeiteten Stunden inzwischen deutlich höher liegt.

Der Nobelpreisträger Edward PRESCOTT sieht den Unterschied zwischen Europa und den USA vor allem darin, dass die Beschäftigung in Europa durch hohe Steuern und Sozialabgaben und durch grosszügige Sozialprogramme behindert wird (PRESCOTT 2004). Das Zurückfallen Europas wäre damit auf ein Versagen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zurückzuführen.

OLIVER BLANCHARD vom MIT hat darauf entgegnet, dass in Europa die Freizeit einen höheren Stellenwert genießt. Gerade die kürzeren Arbeitszeiten sind seiner Meinung nach auf einen freiwilligen Entscheid der Beschäftigten zurückzuführen, der Rückgang des Arbeitseinsatzes damit kein Problem der Wirtschaftspolitik (BLANCHARD 2004).

Mit dieser Diskussion in Verbindung steht die Debatte um die Wachstumsschwäche der Schweiz. KEHOE/PRESCOTT (2002) haben die lange Periode mit verlangsamtem Wachstum in der Schweiz als eine grosse Depression bezeichnet. Dabei stellen sie auf die Entwicklung des BIP pro Erwerbsfähigen ab. Dieses Mass bezieht auch die sinkende Erwerbsbeteiligung mit ein: Die sinkende Beschäftigung – tiefere Beschäftigungsraten und kürzere Arbeitszeit – reduziert das BIP pro Erwerbsfähigen.

Die Einschätzung einer grossen Depression wurde von ABRAHAMSEN et al. (2003) auf Basis eines Vergleichs der Produktivität zwischen der Schweiz und den USA in Frage gestellt. Sie stellen dabei praktisch identische Wachstumsraten der Produktivität für die beiden Länder fest. Die Entwicklung der Produktivität enthält allerdings die Beschäftigungsentwicklung nicht und kann somit kein vollständiges Bild der Entwicklung geben (KEHOE/RUHL 2003).

Tab. 3.2 Erwerbstätigkeit (2003): Hohe Partizipationsraten in der Schweiz

RANG	PARTIZIPATIONS- RATE, 15-64	PARTIZIPATIONS- RATE, MÄNNER	PARTIZIPATIONS- RATE, FRAUEN	PARTIZIPATIONS- RATE, 55-64
1	ISL 84,1%	ISL 86,8%	ISL 81,2%	ISL 83,3%
2	CHE 77,9%	CHE 85,1%	SWE 72,8%	SWE 69,0%
3	NOR 75,8%	NLD 80,2%	NOR 72,7%	NOR 68,6%
4	DNK 75,1%	JPN 79,8%	CHE 70,7%	CHE 65,7%
5	SWE 74,3%	DNK 79,7%	DNK 70,5%	NZL 64,3%
6	NLD 72,7%	NZL 79,4%	CAN 67,9%	JPN 62,1%
7	GBR 72,6%	GBR 78,9%	GBR 66,4%	DNK 60,7%
8	NZL 72,5%	NOR 78,7%	NZL 65,7%	USA 59,9%
9	CAN 72,2%	USA 76,9%	FIN 65,7%	GBR 55,4%
10	USA 71,2%	AUS 76,4%	USA 65,7%	CAN 52,9%
11	AUS 69,3%	CAN 76,4%	NLD 64,9%	PRT 51,1%
12	AUT 68,7%	AUT 76,0%	AUS 62,2%	AUS 50,1%
13	JPN 68,4%	SWE 75,7%	AUT 61,5%	FIN 49,9%
14	FIN 67,4%	IRL 74,5%	PRT 60,6%	IRL 49,3%
15	PRT 67,1%	ESP 74,5%	GER 58,7%	NLD 43,5%
16	IRL 65,0%	PRT 73,9%	JPN 56,8%	GRC 41,0%
17	GER 64,6%	GRC 73,5%	FRA 56,5%	ESP 40,8%
18	LUX 62,7%	LUX 73,3%	IRL 55,4%	FRA 40,3%
19	FRA 62,5%	GER 70,4%	LUX 52,0%	GER 39,0%
20	ESP 60,7%	ITA 69,7%	BEL 51,4%	ITA 30,3%
21	BEL 59,3%	FIN 69,0%	ESP 46,8%	AUT 30,1%
22	GRC 58,9%	FRA 68,5%	GRC 44,5%	LUX 30,0%
23	ITA 56,2%	BEL 67,1%	ITA 42,7%	BEL 28,1%

Die Schweiz gehört sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen zu den Ländern mit den höchsten Partizipationsraten (Summe von Erwerbstätigen und Arbeitslosen im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung). Auch die Integration älterer Personen (55–64 Jahre) in den Arbeitsmarkt bleibt überdurchschnittlich hoch.

Quelle: OECD Labor Force Survey Database

Gründe für die sinkende Beschäftigung

Grundsätzlich ist der schweizerische Arbeitsmarkt durch eine grosse Flexibilität gekennzeichnet, zumindest im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Die Gewerkschaften spielen eine vergleichsweise geringe Rolle, und gesetzliche Mindestlöhne gibt es keine. Der Kündigungsschutz ist nicht, wie in den grossen Nachbarländern, so weit getrieben, dass er Unternehmen davon abhält, Mitarbeiter einzustellen. Dazu kommen die im internationalen Vergleich sehr hohen Partizipationsraten, dies sowohl bei den Männern als auch – in etwas geringerem Mass – bei den Frauen sowie bei der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen [Tabelle 3.2].

Unausgeschöpftes Arbeitskräftepotenzial — Daraus könnte nun geschlossen werden, dass das schweizerische Arbeitskräftepotenzial bereits weitgehend ausgeschöpft ist. Dem ist aber nicht so, wie Tabelle 3.3 zeigt. Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit pro Beschäftigten ist in der Schweiz nämlich inzwischen tief [Spalte 3]. Gewichtet man die Partizipationsrate mit der Anzahl der gearbeiteten zu den möglichen Stunden, so resultiert für die Schweiz ein gar nicht mehr so hoher Wert [Spalte 5]. Ein wichtiger Grund für die relativ tiefe durchschnittliche Arbeitszeit ist der hohe Teilzeitanteil bei den Frauen [Spalte 7]. Die möglichen Gründe für diese Entwicklung werden in den Kapiteln 6 und 7 diskutiert.

Auch über die Zeit betrachtet verliert das schweizerische Beschäftigungsmodell an Glanz. Zwischen 1991 und 2005 wuchs die Bevölkerung um etwa 620 000 Personen, die Beschäftigung noch um 120 000. Zusätzlich reduzierte sich die durchschnittliche Arbeitszeit, womit der Anteil der effektiv gearbeiteten an den möglichen Stunden deutlich sank. Das Ausmass des Sinkens hängt von der gewählten Statistik ab [Abbildung 3.2]. Wie bereits erwähnt, zeigen die Daten der Arbeitsvolumenstatistik (AVOL) zu den gearbeiteten Stunden im Vergleich zu denjenigen der Beschäftigungsstatistik (BESTA)

.....

Tab. 3.3 Erwerbstätigkeit (2003): Unterdurchschnittliche Jahresarbeitszeit in der Schweiz

.....

RANG	Ø ARBEITSZEIT PRO JAHR		PARTIZIPATIONSRATE, GEWICHTET		TEILZEITQUOTE FRAUEN	
1	GRC	1936	ISL	74,2%	LUX	59,7%
2	USA	1822	NZL	69,0%	ESP	45,8%
3	AUS	1814	JPN	66,7%	IRL	42,2%
4	NZL	1813	AUS	65,7%	CHE	40,1%
5	ISL	1807	USA	65,5%	FIN	36,3%
6	JPN	1801	CHE	65,1%	NLD	33,4%
7	ESP	1800	CAN	63,0%	AUS	33,4%
8	CAN	1733	AUT	61,6%	GRC	31,2%
9	FIN	1718	PRT	60,9%	GBR	30,1%
10	PRT	1678	GRC	60,0%	JPN	30,0%
11	GBR	1672	FIN	59,8%	AUT	27,9%
12	IRL	1646	GBR	59,5%	USA	27,6%
13	LUX	1592	SWE	57,4%	ISL	23,6%
14	ITA	1591	ESP	56,8%	DNK	22,7%
15	SWE	1563	DNK	56,1%	CAN	21,9%
16	CHE	1556	IRL	55,9%	PRT	16,8%
17	AUT	1550	LUX	52,0%	NZL	16,8%
18	BEL	1542	NOR	51,5%	NOR	14,9%
19	DNK	1475	NLD	48,9%	SWE	12,3%
20	GER	1441	GER	47,5%	ITA	11,2%
21	FRA	1431	BEL	45,6%	FRA	10,2%
22	NLD	1354	ITA	45,3%	BEL	5,3%
23	NOR	1338	FRA	44,8%	GER	4,8%

Die sehr hohen Partizipationsraten, wie sie in Abbildung 3.2. beschrieben wurden, täuschen darüber hinweg, dass die Jahresarbeitszeit in der Schweiz niedrig ist und überdurchschnittlich viele Frauen nur Teilzeit arbeiten. Damit muss das Bild der Schweiz mit hoher Arbeitsmarktpartizipation relativiert werden.

.....

Quellen: OECD Labor Force Survey Database; eigene Berechnungen

einen relativ schwachen Rückgang an. Dazwischen liegen die Daten der OECD. Zudem beschränkte sich der Trend zu einer tieferen Partizipationsrate nach der AVOL auf die erste Hälfte der 1990er Jahre. In Bezug auf den Arbeitsmarkt geben die Daten der AVOL deshalb das optimistischere Bild ab. Bei der Produktivität ist es natürlich gerade umgekehrt.

----- Zur Terminologie der Beschäftigungsindikatoren -----

Zur Beschreibung der Beschäftigungsentwicklung werden verschiedene Indikatoren verwendet, welche ein unterschiedliches Bild von der Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials geben können.

Die *Erwerbsfähigenquote* ist das Verhältnis der Erwerbsfähigen (Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren) zur Gesamtbevölkerung. Diese war in der Schweiz zwischen 1991 und 2005 praktisch stabil.

Die *Bruttoerwerbstätigenquote* ist das Verhältnis von Erwerbstätigen zur Gesamtbevölkerung. Sie sank laut Zahlen der Erwerbstätigenstatistik zwischen 1991 und 2005 um 3,2 Prozentpunkte.

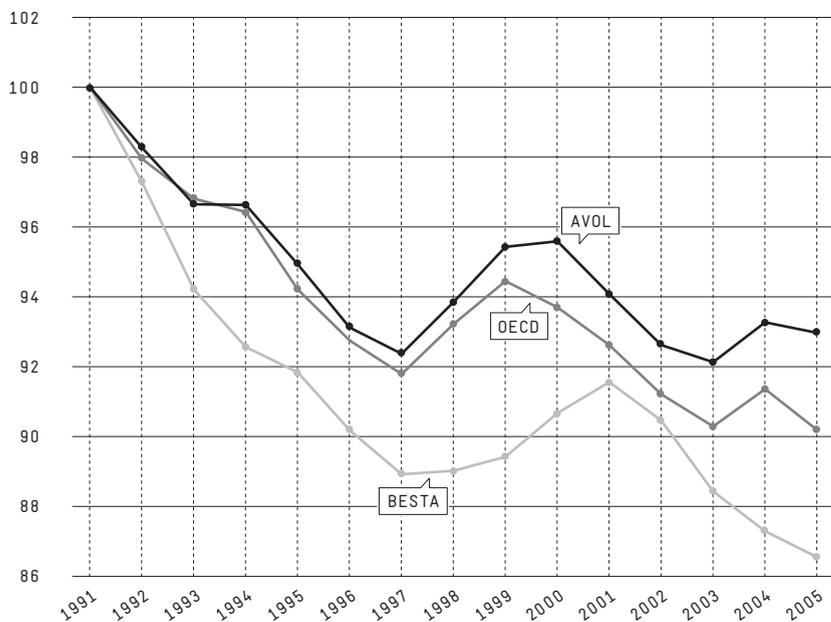
Die *Partizipationsrate* ist die Summe der Erwerbstätigen und Arbeitslosen im Verhältnis zu den Erwerbsfähigen. Sie reduzierte sich in der Schweiz zwischen 1991 und 2005 um 2,5 Prozentpunkte. Anstelle von *Partizipationsrate* wird oft auch der Begriff *Erwerbsquote* verwendet.

Die *Erwerbstätigenquote* ist das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Erwerbsfähigen. Sie sank aufgrund der gestiegenen Arbeitslosigkeit stärker als die Partizipationsrate, nämlich um 4,5 Prozentpunkte.

Alle Quoten können auch anhand von Daten zu den gearbeiteten Stunden berechnet werden. In diesem Fall werden die effektiv gearbeiteten Stunden und ein Mass für die maximal möglichen Stunden verwendet. Letzteres bleibt über die Zeit konstant und beeinflusst die Wachstumsraten deshalb nicht.

Die durchschnittlich gearbeiteten *Stunden pro Erwerbstätigen* sind in der Schweiz von 1698 im Jahre 1991 auf 1669 im Jahre 2005 gesunken, gemäss Zahlen der Arbeitsvolumenstatistik für die gesamthaft gearbeiteten Stunden und Zahlen der Erwerbstätigenstatistik für die Beschäftigung. Die OECD-Zahlen geben einen deutlich stärkeren Rückgang an.

Abb. 3.2 Sinkende Erwerbstätigenquote: Drei verschiedene Datenquellen



Zwischen 1991 und 2005 nahm die Erwerbstätigenquote in der Schweiz unabhängig von der gewählten Datenquelle ab. Am stärksten war der Rückgang gemäss Beschäftigungsstatistik (BESTA), am moderatesten gemäss Arbeitsvolumenstatistik (AVOL). Die Quoten wurden jeweils auf 1991 = 100 normalisiert.

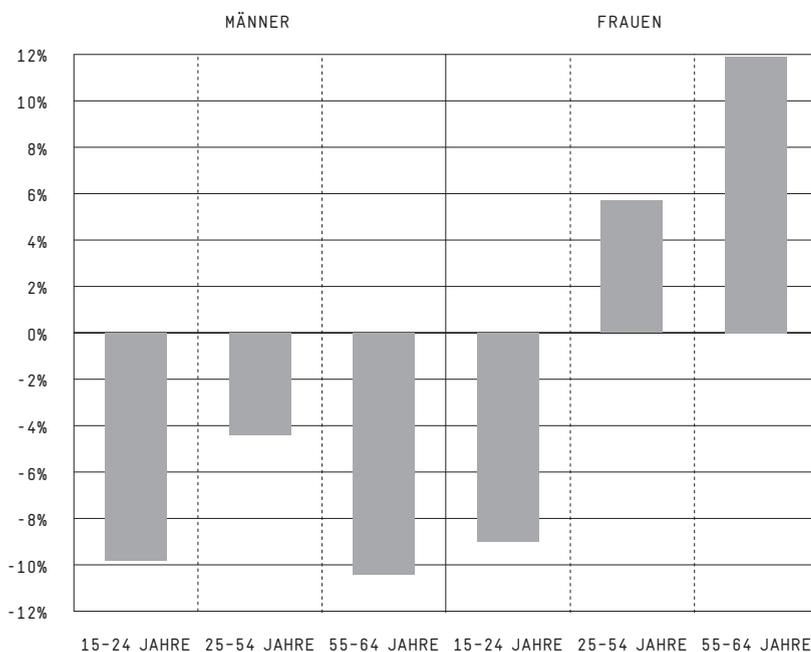
Quellen: AVOL; BESTA; OECD Labour Force Statistics; eigene Berechnungen

Steigende weibliche Erwerbstätigkeit — Interessant ist des Weiteren, wie sich die Beschäftigung nach Altersgruppen und Geschlechtern entwickelt hat. Aus Abbildung 3.3 wird ersichtlich, dass der Rückgang der Partizipationsraten Junge und Männer betraf, während die über 25-jährigen Frauen zulegen konnten. Die sinkenden Partizipationsraten für Junge sind vor allem auf verlängerte Ausbildungszeiten zurückzuführen.

Sinkende männliche Erwerbstätigkeit — Zentraler Grund für den Rückgang der männlichen Erwerbstätigkeit dürfte die steigende Anzahl von potenziell Erwerbstätigen sein, die von Arbeitslosengeld, Invalidenrente und Sozialhilfe leben. Mittlerweile bezieht schätzungsweise eine halbe Million potenziell Erwerbstätiger Zahlungen aus einem dieser drei Programme. Zweitens stieg auch in der Schweiz die Zahl der Frühpensionierungen. In den 1990er Jahren wurde ein Teil des Beschäftigungsproblems über eine frühzeitige Pensionierung «gelöst».

Sinkende Partizipation durch Familiennachzug — Drittens kam es in den 1990er Jahren aufgrund der Zuwanderung zu einem starken Anstieg der Bevölkerung, dies trotz wirtschaftlicher Stagnation. Der Grund war, dass viele ausländische Arbeitskräfte, die in den 1980er Jahren als Saisoniers gekommen waren, nun eine Aufenthaltsbewilligung und dadurch das Recht auf Familiennachzug erhielten. Neben der Herausforderung der schulischen und gesellschaftlichen Integration dieser Ausländergeneration, die die Schweiz noch heute beschäftigt, führte diese Immigration aufgrund der grösseren Anzahl Menschen, die nicht arbeiteten, auch zu einer Reduktion des BIP pro Kopf. Zudem förderte die traditionelle Einwanderungspolitik über Saisonierkontingente vor allem die Zuwanderung von weniger qualifizierten Arbeitskräften. Dies reduzierte die Wachstumsraten weiter, wie SHELDON (2000) zeigt.

Abb. 3.3 Entwicklung Erwerbstätigkeit (1991–2005): Sinkende Partizipationsraten für Männer und Junge



Der Rückgang der Beschäftigung traf vor allem die Männer und die jüngste Altersgruppe. Bei Letzteren spielte die längere Ausbildungszeit die zentrale Rolle. Frauen über 25 konnten den Rückgang der männlichen Erwerbstätigkeit nur teilweise kompensieren, da sie eine tiefere Arbeitszeit aufweisen.

Quelle: OECD Labour Force Survey Database

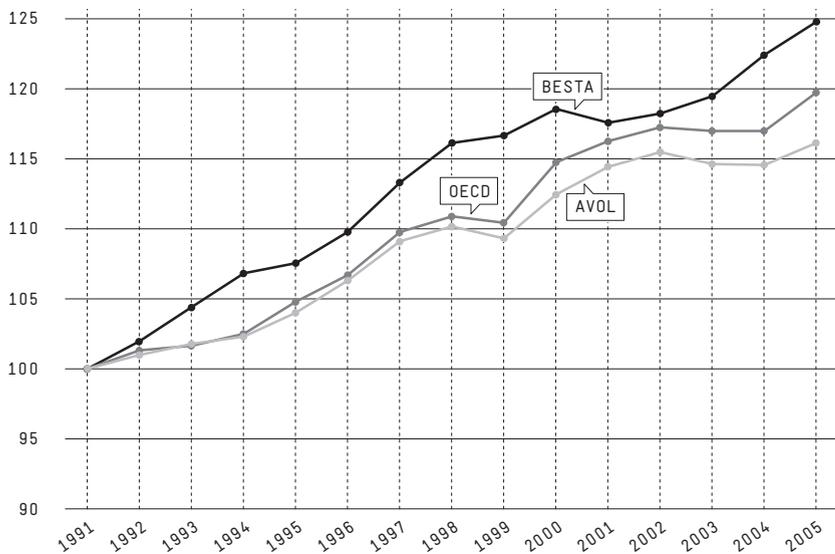
Gründe für das schwache Produktivitätswachstum

Bei der Arbeitsproduktivität fallen sowohl das relativ tiefe Niveau wie auch die schwachen Wachstumsraten auf. Um den Vergleich von Produktivität und Beschäftigung zu vervollständigen, werden in Abbildung 3.4 Produktivitätszahlen auf Basis der drei verwendeten Beschäftigungsmasse verglichen. Dabei zeigt sich, dass die Produktivität auf Basis der Arbeitsvolumenstatistik (AVOL) am schlechtesten abschneidet, diejenige auf Basis der Beschäftigungsstatistik (BESTA) am besten. Erstere ergibt für die Jahre von 1991 bis 2005 ein jährliches Produktivitätswachstum von 1,1 Prozent, Letztere von 1,6 Prozent. Die OECD-Statistik liegt mit 1,3 Prozent dazwischen.

Duale Volkswirtschaft Schweiz — Während das relativ tiefe Wachstum der Arbeitsproduktivität angesichts der tiefen Wachstumsraten nicht unbedingt überrascht, kommt das tiefe Niveau der Arbeitsproduktivität in Abbildung 3.1 doch unerwartet. Eigentlich geht man von der Idee aus, dass die schweizerischen Arbeitskräfte gut ausgebildet und damit auch sehr produktiv sind. Weiter zählen schweizerische Unternehmungen auf wachstumsträchtigen Märkten weltweit zur Spitze. Neben den bekannten grossen multinationalen Unternehmungen gibt es viele kleine und mittlere Unternehmungen, die in Nischen ebenfalls Spitzenprodukte in die ganze Welt liefern. Wie ist es damit möglich, dass die Schweiz gesamtwirtschaftlich nur eine mittelmässige Produktivität aufweist?

Die Erklärung liegt in der Dualität der Wirtschaft, mit einem hoch produktiven aussenorientierten Sektor und einem wenig produktiven Binnensektor. Im Binnensektor gibt es in der Schweiz einen klaren Produktivitätsrückstand gegenüber den übrigen führenden Ländern, wie Kapitel 4 zeigen wird. Eine erste Ursache für diesen Rückstand ist dabei sicherlich in der kleinen Marktgrösse zu sehen, die es verhindert, dass eine genügend grosse Anzahl Unternehmungen im Wettbewerb stehen oder Skalenerträge ausgenutzt werden können.

Abb. 3.4 Entwicklung Arbeitsproduktivität (1991–2005): Drei verschiedene Berechnungen



Die Entwicklung der Produktivität bildet das Spiegelbild zur Entwicklung der Beschäftigung. Auf Basis von Daten der Beschäftigungsstatistik (BESTA) resultierte das stärkste Produktivitätswachstum, auf Basis der Arbeitsvolumenstatistik (AVOL) das schwächste. Alle Daten wurden normalisiert auf 1991 = 100.

QUELLEN: AVOL; BESTA; OECD

Die duale Wirtschaft

Der aussenorientierte Sektor besteht aus dem grössten Teil der verarbeitenden Industrie sowie dem Tourismus und Teilen der Finanzdienstleistungen und der Versicherungen. Binnenorientiert sind die grosse Mehrheit der übrigen Dienstleistungen, Bau und Gewerbe, sowie die Landwirtschaft. Während die Exportindustrie einem scharfen Wettbewerb auf den internationalen Märkten ausgesetzt ist, fehlt dieser Wettbewerb im Binnensektor mit seinen kleinen Märkten. Der binnenorientierte Sektor ist nicht nur vor internationaler Konkurrenz geschützt, vielmehr reduziert eine Vielzahl von Vorschriften den Wettbewerb weiter.

Nach BORNER et al. (1990) wirken die politischen Eingriffe über eine Regulierung der Produktmärkte vor allem auf den Binnensektor, da hier Eingriffe nicht zu einem direkten Verlust an Wettbewerbsfähigkeit führen. ARVANITIS et al. (2005) haben die Hypothese einer dualen Entwicklung der schweizerischen Volkswirtschaft bereits anhand der STAN-Daten für Branchen der OECD untersucht und konnten sie bestätigen: Die Entwicklung der Binnensektoren ist deutlich schwächer und fällt auch im internationalen Vergleich ab. Weitere Analysen zur Dualität der Schweizer Wirtschaft finden sich in BAK (2000), BRUNETTI/ZÜRCHER (2003) und CREDIT SUISSE (2005).

Staatliche Regulierung als Wettbewerbshindernis — Vielfach ist es aber erst die staatliche Regulierung, die die Märkte künstlich verkleinert oder verhindert, dass neue Anbieter auftreten. Bestes Beispiel dafür ist der staatliche Schutz der Landwirtschaft, der den Wettbewerb in der ganzen Wertschöpfungskette der Nahrungsmittelindustrie bis hin zum Detailhandel eingeschränkt und so ineffiziente Strukturen gestützt hat. Auch bestanden bis vor Kurzem Zulassungsbeschränkungen, die vor allem bei freien Berufen und bei Handwerkern zu kantonal abgeschotteten Märkten geführt haben. An anderen Orten war es das Fehlen einer wirksamen Wettbewerbspolitik, die private Kartelle geduldet hat. Fehlender Wettbewerb führte dann zu ineffizienter Produktion und hohen Preisen.

Schliesslich hat das Schnecken tempo bei der Liberalisierung und Entstaatlichung der traditionellen Service-public-Monopole (Post, Bahn, Strom usw.) dazu geführt, dass zunehmend wettbewerbsstarke ausländische Anbieter erfolgreich auf dem Schweizer Markt operieren und dies in Zukunft noch

mehr tun werden, während schweizerische Anbieter auf Auslandsmärkten kaum präsent sind. Dies gilt selbst bei der immer wieder bemühten Erfolgsgeschichte der Telekommunikation, bei der die SWISSCOM im Korsett der staatlichen Mehrheitsbeteiligung nach wie vor widersprüchliche Ansprüche zu erfüllen hat.

Fazit: Doppeltes Wachstumsproblem

Hinter der Fassade einer erfolgreichen Wirtschaft mit einem der höchsten Pro-Kopf-Einkommen, sehr erfolgreichen international tätigen Unternehmungen und einer fleissigen und gut ausgebildeten Bevölkerung verbergen sich strukturelle Schwächen. Das Zurückfallen der Schweiz beim Einkommen ist sowohl auf ein schwaches Produktivitätswachstum als auch auf eine Reduktion der Erwerbstätigkeit zurückzuführen. Bei beiden Grössen findet sich die Schweiz in internationalen Vergleichen weit hinten. Zudem ist das Niveau der Produktivität eines durchschnittlichen Beschäftigten nur mittelmässig.

Es besteht eine gewisse Unsicherheit, wie sich Arbeitsproduktivität und Beschäftigung effektiv entwickelt haben; dies aufgrund der je nach Datenbasis unterschiedlichen Ergebnisse. Dabei handelt es sich um eine weitere Unbekannte bei der Beurteilung der aktuellen Lage und Entwicklung. Beim internationalen Vergleich ist die Wahl der Datenquelle allerdings zweitrangig. Es bleiben nämlich sowohl die Entwicklung der Arbeitsproduktivität als auch diejenige der Beschäftigung unterdurchschnittlich.

Bei der Beurteilung der zeitlichen Entwicklung gemäss den Zahlen der AVOI bleibt der mögliche Trost, dass die Trendwende bei der Beschäftigung bereits stattgefunden hat. Nach diesen Zahlen hat sich die Erwerbstätigenquote nämlich seit Mitte der 1990er Jahre stabilisiert. Auch das heisst allerdings nicht, dass es am Arbeitsmarkt keine Probleme gibt. Die hohe Zahl der Be-

zöger von Arbeitslosengeld, IV und Sozialhilfe bezeugen, dass es Handlungsbedarf gibt. Die Zunahme dieser Leistungen deutet auch darauf hin, dass es sich bei der Reduktion der Beschäftigung nicht einfach um einen privaten Entscheid für mehr Freizeit handelt.

Beim Arbeitsmarkt besteht so die Gefahr, dass die Schweiz mit der üblichen Verzögerung die Entwicklung des restlichen Europas durchmacht. Die komfortable Unterstützung durch wohlfahrtsstaatliche Programme reduziert den Anreiz, eine Stelle zu suchen oder zu akzeptieren. Neben der zunehmenden Zahl von Altersrentnern werden die Kassen von Staat und Sozialversicherungen damit von einer zunehmenden Zahl sonstiger Unterstützungsfälle belastet.

Eine Umkehr der ungünstigen Trends ist nur dann möglich, wenn sowohl die Produktivitäts- als auch die Beschäftigungsprobleme gelöst werden. Dazu müssen zuerst die Ursachen der Entwicklung näher untersucht werden. Die nächsten beiden Kapitel wenden sich Fragen rund um die Produktivität zu, die folgenden beiden Kapitel Problemen rund um die Beschäftigung.

ANALYSE NACH BRANCHEN

Sowohl das relativ geringe Niveau als auch die mässige Entwicklung der Produktivität in der Schweiz überraschen angesichts der vielen in ihren jeweiligen Branchen führenden Unternehmungen. In einem nächsten Schritt muss die Analyse deshalb auf Branchenebene weitergeführt werden. Dies erlaubt es, den Ursachen für die Entwicklung etwas weiter auf den Grund zu gehen. Wie ist es möglich, dass die Schweiz trotz Branchenleadern in den Bereichen Banken, Pharma, Uhren, Medizinaltechnik und Nahrungsmittel so schlecht dasteht? Eine Hypothese, die dieses Paradox erklären könnte, ist dasjenige der dualen Wirtschaft. Danach besteht die Schweiz aus einem dynamischen ausenorientierten Sektor und einem wenig produktiven Binnensektor.

Arbeitsproduktivität und Branchenstruktur im Vergleich

Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität ergibt sich aus der Summe der beschäftigungsgewichteten Arbeitsproduktivität in den einzelnen Branchen. Eine erste Frage, die es zu untersuchen gilt, ist daher, woher die tiefe durchschnittliche Arbeitsproduktivität der Schweiz stammt. Einerseits könnten bestimmte Branchen eine tiefe Produktivität aufweisen, andererseits könnten die Branchen mit tiefer Produktivität einen hohen Beschäftigungsanteil an

der schweizerischen Volkswirtschaft haben. Viele Dienstleistungsbranchen, speziell diejenigen mit einem hohen Anteil an weniger qualifizierter Arbeit, weisen eine relativ tiefe Produktivität auf. Zu nennen sind vor allem das Gastgewerbe und persönliche Dienstleistungen wie Haarpflege oder Reinigung.

Leider stellt die Datenverfügbarkeit ein grosses Hindernis für einen internationalen Vergleich von Branchenstruktur und -entwicklung dar. Eine oft benutzte Datenquelle bilden die STAN-Daten der OECD, die international vergleichbare Daten liefern, die zudem mit den Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung kompatibel sind. Für die Schweiz liegen diese Daten im Moment allerdings nur für die Jahre zwischen 1998 und 2002 vor. Sie können aber für die Jahre von 1992 bis 1997 mit den revidierten Zahlen des BFS zum Wachstum der Wertschöpfung ergänzt werden. Ein spezielles Problem bilden die Daten zum Arbeitseinsatz, die zur Analyse von Beschäftigungs- und Produktivitätsentwicklung benötigt werden. Diese liegen nur für einige wenige Länder vor.

USA als Benchmark — Für die internationalen Vergleiche der Beschäftigungsstruktur und der Arbeitsproduktivität werden deshalb im Folgenden nur die USA und Österreich verwendet. Die USA haben sich in den letzten 10 Jahren sehr dynamisch entwickelt und werden oft als Benchmark für Produktivitätsvergleiche verwendet, so in LEWIS (2004) oder in OECD (2007). Die USA werden damit als die technologisch führende Nation interpretiert. Da Technologie im Prinzip international transferierbar ist, gibt es a priori keinen Grund, weshalb die Schweiz nicht auch das Produktivitätsniveau der USA erreichen könnte. Österreich hat als kleine offene Volkswirtschaft im Zentrum Europas eine ähnliche Ausgangslage wie die Schweiz, allerdings mit dem gewichtigen Unterschied der EU-Mitgliedschaft und der vollen Integration in den Binnenmarkt, die eine andere Wettbewerbsdynamik auf den Gütermärkten produziert. Österreich hat sich seit seinem EU-Beitritt im Jahre 1995 sehr dynamisch entwickelt.

Abbildung 4.1 (oben) zeigt die Beschäftigungsanteile der Branchen. Auffällig ist zunächst der hohe Anteil der Industrie an der schweizerischen Beschäftigung, der deutlich über dem Wert der USA liegt. Auch der Bausektor weist in der Schweiz trotz Krise noch einen deutlich höheren Anteil als in den USA auf. Grosse Unterschiede bestehen sodann beim Sektor Immobilien und Informatik, der auch die Beratungstätigkeit für Unternehmungen mit einschliesst, und bei den staatlichen und persönlichen Dienstleistungen. Letzterer Bereich kann leider nicht weiter aufgeteilt werden, da entsprechende Daten für die USA fehlen. Es ist aber zu vermuten, dass der Unterschied durch die persönlichen Dienstleistungen verursacht wird, die in den USA eine grössere Bedeutung haben als in der Schweiz. In Österreich dürfte dagegen der Staat für den grossen Anteil dieses Sektors verantwortlich sein.

Beim Vergleich der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität in Abbildung 4.1 (unten) zeigt sich als Erstes, dass die Dienstleistungsbranchen nicht durchwegs ein tieferes Produktivitätsniveau aufweisen als die Industrie. Nach den sehr kapitalintensiven Netzwerksektoren Energie und Wasser folgen vielmehr der Finanzsektor und der Bereich Immobilien und Informatik auf den nächsten Rängen. Dies passt auch zu den hohen Löhnen, die in diesen Sektoren gezahlt werden. Die Umwandlung in eine Dienstleistungsgesellschaft muss also nicht automatisch zu einem tieferen Produktivitätsniveau führen.

In fast allen Sektoren im Rückstand — Im Vergleich zu den USA ergibt sich für die Schweiz bei der Arbeitsproduktivität in fast allen Sektoren ein Rückstand. Ausnahmen sind der Finanzsektor und der Bereich staatliche und persönliche Dienstleistungen. Grosse Rückstände bestehen bei der Landwirtschaft, bei der Industrie, bei den Netzwerksektoren (Strom, Gas, Wasser) und beim Verkehr. Im Vergleich zu Österreich resultiert ein Rückstand beim Bau und beim Gastgewerbe.

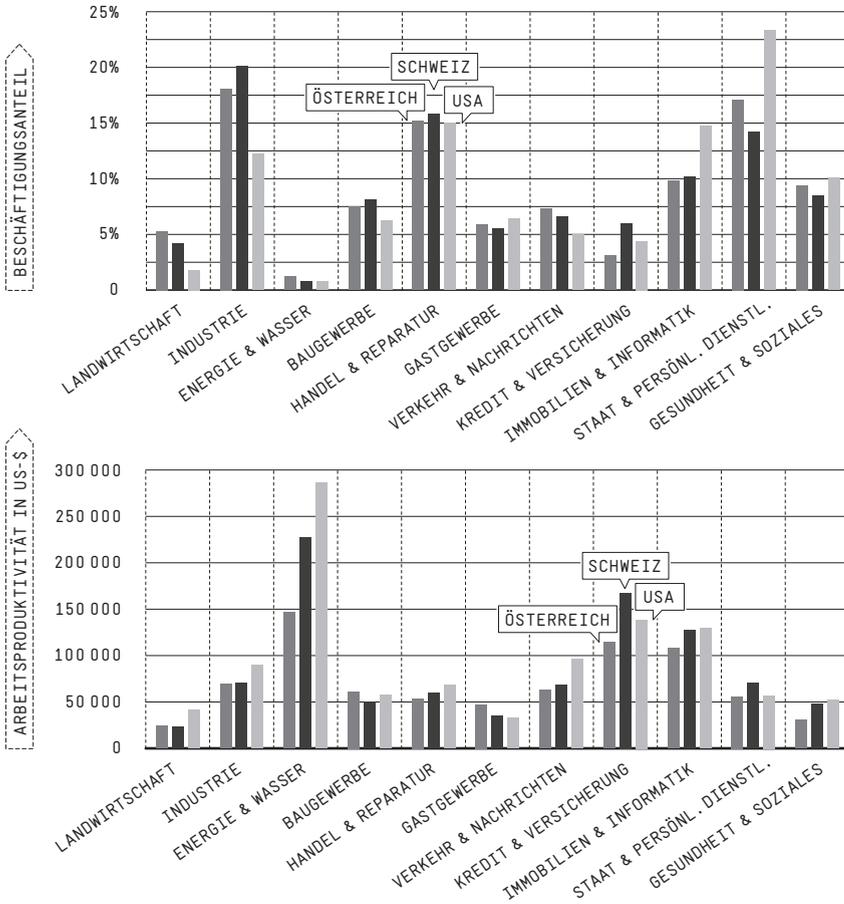
Der Rückstand bei der Arbeitsproduktivität in der Industrie überrascht zunächst etwas, kann aber durch die Verwendung von Kaufkraftparitäten erklärt werden. Während Kaufkraftparitäten für gesamtwirtschaftliche Vergleiche die beste Preisbasis abgeben, gilt dies nicht notwendigerweise für Branchenvergleiche. Die hohen schweizerischen Preise werden durch hohe Preise für Wohnen, Essen und viele Dienstleistungen verursacht. Im internationalen Wettbewerb zählt aber nicht die Kaufkraftparität, die ungefähr dem Durchschnittswert zwischen dem Preis handelbarer und dem Preis nichthandelbarer Güter entspricht, wie das im Kasten zur Kaufkraftparität in Kapitel 2 dargestellt ist. Für die handelbaren Güter ist vielmehr der Wechselkurs entscheidend.

Bei den binnenorientierten Sektoren präsentiert sich der Fall genau umgekehrt. Hier weist die Schweiz ein überproportional hohes Preisniveau auf, womit auch die Bewertung der Güter zu künstlich hohen Preisen erfolgt. Die Produktivität der binnenorientierten Sektoren ist damit noch tiefer, als es aufgrund Abbildung 4.1 erscheint.

Auf der Basis der Abbildung 4.1 lässt sich zudem nicht schliessen, dass die Schweiz ein Übergewicht an wenig produktiven Sektoren aufweist. Hohe Anteile der Industrie und der Finanzindustrie sollten zu einer eher hohen Produktivität führen.¹ Die tiefe Produktivität resultiert vielmehr aus einer tiefen Produktivität in der Binnenwirtschaft. Auch die viel beklagte Desindustrialisierung kann damit keine Ursache für die schwache Entwicklung der schweizerischen Wirtschaft sein. Die Industrie weist in der Schweiz vielmehr immer noch einen hohen Anteil an der Beschäftigung und der Wertschöpfung aus.

1 ZÜRCHER (2005) zeigt in einer detaillierteren Analyse des Beitrags verschiedener Branchen zum Wachstum, dass der Industriesektor in den 1990er Jahren etwa 20 Prozent zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs beitrug.

Abb. 4.1 Beschäftigungsanteile und Arbeitsproduktivität



Die Produktivität ist beim relativ kleinen Sektor Energie und Wasser am höchsten, es folgen – noch vor der Industrie – die Finanzdienstleistungen und die unternehmensnahen Dienstleistungen (Immobilien, Informatik und Forschung). In den meisten Sektoren resultiert gegenüber den USA ein Produktivitätsrückstand, insbesondere auch in der Industrie. Die Verwendung von Kaufkraftparitäten verfälscht allerdings das Bild bei den ausenorientierten Sektoren.

Quellen: OECD; eigene Berechnungen

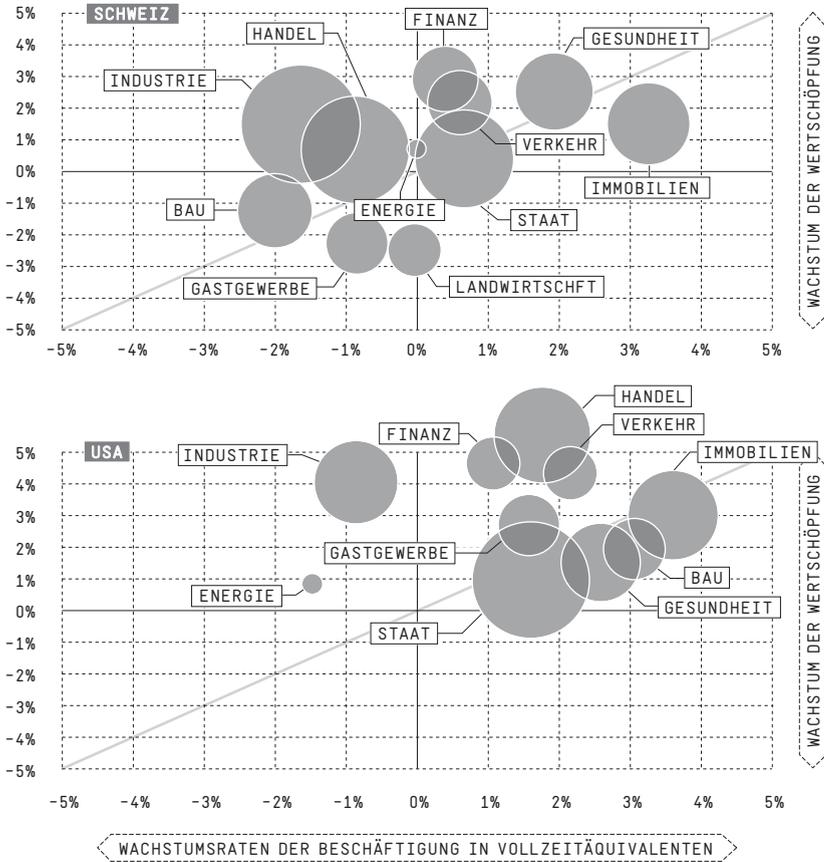
Branchenentwicklung in Industrie und Dienstleistungen

In einem nächsten Schritt soll untersucht werden, welche Branchen vor allem unter schwachem Wachstum litten. Dies kann anhand einer Grafik gemacht werden, bei der die Wachstumsraten von Wertschöpfung und Beschäftigung gegenübergestellt werden. Die Grösse der Kreise repräsentiert die Bedeutung eines Sektors, hier gemessen an der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten. Aus Abbildung 4.2 wird ersichtlich, dass Landwirtschaft, Baugewerbe sowie das Gastgewerbe zwischen 1992 und 2002 negative Wachstumsraten sowohl bei der Beschäftigung als auch bei der Wertschöpfung aufwiesen. Industrie und Handel wiesen ein Wachstum der Wertschöpfung bei einer sinkenden Beschäftigung aus. Die übrigen Sektoren wuchsen sowohl beschäftigungs- als auch wertschöpfungsmässig.

Aus der Grafik lassen sich ferner die Sektoren mit einer positiven gegenüber denen mit einer negativen Produktivitätsentwicklung ablesen. Ein negatives Produktivitätswachstum hatten all diejenigen Branchen, die unterhalb der Diagonalen liegen. In der Schweiz waren dies das Gastgewerbe, die Landwirtschaft, der Staat und der Bereich Immobilien und Informatik. Der Gesundheits- und Sozialbereich erzielte ein knapp positives Produktivitätswachstum, der Finanzsektor und die Industrie realisierten dagegen einen starken Zuwachs. Insgesamt resultiert eine positive Korrelation zwischen Wachstum der Beschäftigung und der Wertschöpfung. Damit zeigt sich auch auf Branchenebene, dass ein Wachstum der Wertschöpfung gut für die Beschäftigung ist, Stagnation dagegen schlecht, mithin kein Trade-off zwischen Produktivitäts- und Beschäftigungswachstum existiert

Bei den USA sticht im Vergleich zur Schweiz vor allem ein Unterschied ins Auge: praktisch alle Sektoren finden sich im Quadranten rechts oben, d.h. mit einem Wachstum von Wertschöpfung und Beschäftigung. Nur bei Industrie und Energie resultierte ein negatives Beschäftigungswachstum. Angesichts der

Abb. 4.2 Wachstumsraten von Beschäftigung und Wertschöpfung (1992–2002): Gewinner- und Verliererbranchen in der Schweiz und in den USA



In einem Vergleich mit den USA zeigt sich, dass in der Schweiz Branchen wie die Landwirtschaft, das Baugewerbe sowie das Gastgewerbe zwischen 1992 und 2002 negative Wachstumsraten bei der Beschäftigung und bei der Wertschöpfung aufwiesen, während sich bei den USA dank Wachstum von Wertschöpfung und Beschäftigung praktisch alle Sektoren im Quadranten rechts oben befinden. (Die Grösse der Kreise entspricht der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten.)

Quellen: OECD; BFS; eigene Berechnungen

pro Jahr um etwa 2 Prozent höheren Wachstumsraten des BIP in den USA überrascht dies allerdings nicht. Bezüglich Produktivitätswachstum sieht die Sache dagegen nicht so anders aus: Staat, Gesundheit und Soziales, Bau und Immobilien verzeichneten in den USA ein leicht negatives Produktivitätswachstum, Industrie, Finanzsektor und Handel ein stark positives. Dabei ist vor allem der Produktivitätszuwachs von Industrie und Handel beeindruckend.

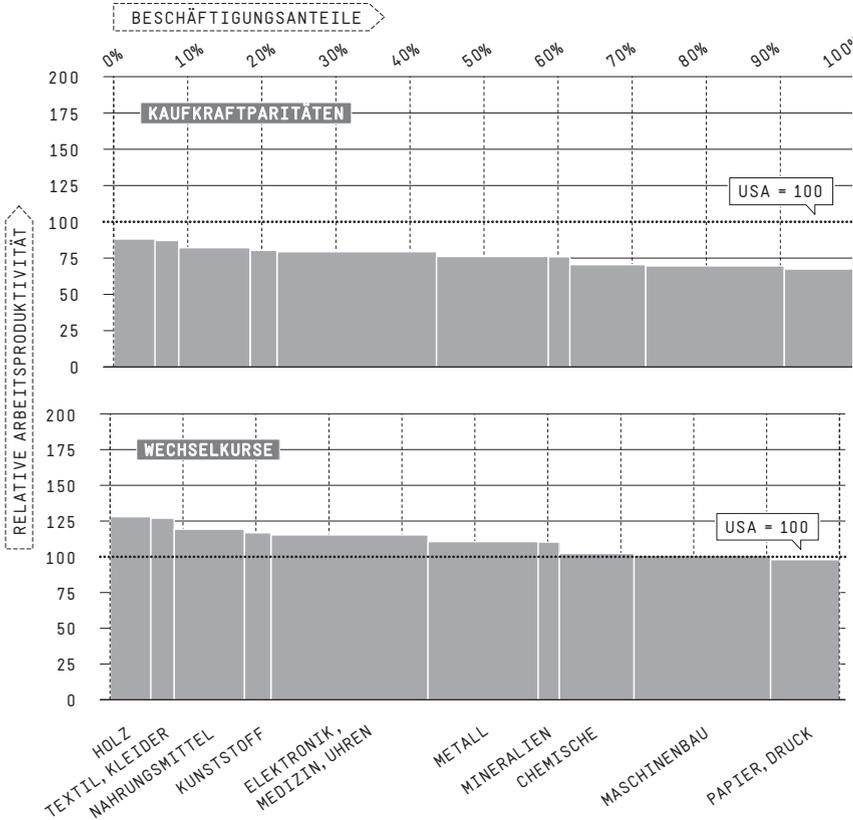
Vertiefter Blick auf den Industriesektor

Dass die Schweiz sogar im Industriesektor einen Produktivitätsrückstand aufweist, überrascht angesichts der sehr wettbewerbsfähigen Position der Schweiz in vielen Industriebranchen. Wie bereits angedeutet, hängt dies allerdings mit der Verwendung von Kaufkraftparitäten bei der Umrechnung in eine einheitliche Währung zusammen.

Ungeeignete Kaufkraftparitäten — Abbildung 4.3 (oben) zeigt die Arbeitsproduktivität in Kaufkraftparitäten für die einzelnen Industriebranchen, für die ein Vergleich mit den USA möglich ist. Im Vergleich zu den USA resultiert durchwegs ein Rückstand, sogar in Branchen, in denen die Schweiz über eine sehr gute Position verfügt, wie der Chemie- und Pharmabranche und der Uhren- und Medizinalbranche. Wird die Grafik allerdings auf der Basis eines Wechselkurses von 1.25 Fr./US-\$ erstellt, ergibt sich ein anderes Bild. Der Rückstand der Schweiz verwandelt sich in den meisten Branchen in einen Vorsprung [Abbildung 4.3 unten].² Ausnahmen sind lediglich Papier und Druck, ein eher binnenorientierter Sektor, und der Bereich Elektronik, Medizinaltechnik und Uhren. Hier dürfte der Rückstand auf eine relativ arbeits-

2 Es geht hier um die Umrechnung von in nationaler Währung bewerteten Gütern in eine gemeinsame Währung. Bei einem Wechselkurs von 1.25 Fr./us-\$ ist die gemessene schweizerische Produktivität höher als bei einem Wechselkurs von 1.80 Fr./us-\$. Dies ist nicht mit der Frage der Wettbewerbsfähigkeit zu verwechseln, wo von einem gegebenen Weltmarktpreis ausgegangen und dieser in einen Preis in Franken übersetzt wird. Je stärker der Schweizer Franken, desto schlechter die Wettbewerbsfähigkeit.

Abb. 4.3 Arbeitsproduktivität im Industriesektor zu Kaufkraftparitäten und Wechselkursen



Zahlen (2002) für Kaufkraftparitäten Fr. 1.80 pro us-\$, für Wechselkurse Fr. 1.25 pro us-\$.

Bei den meisten Industriebranchen resultiert für die Schweiz bei Verwendung von Kaufkraftparitäten ein Produktivitätsrückstand gegenüber den USA. Bei handelbaren Gütern ist allerdings die Verwendung von Wechselkursen angebrachter, wodurch sich der Rückstand der Schweiz in den meisten Branchen in einen Vorsprung verwandelt. Die USA sind überall = 100 gesetzt. Lesebeispiel: Die Metallindustrie ist in der Schweiz zu Wechselkursen um 10% produktiver als in den USA.

Quellen: OECD; eigene Berechnungen

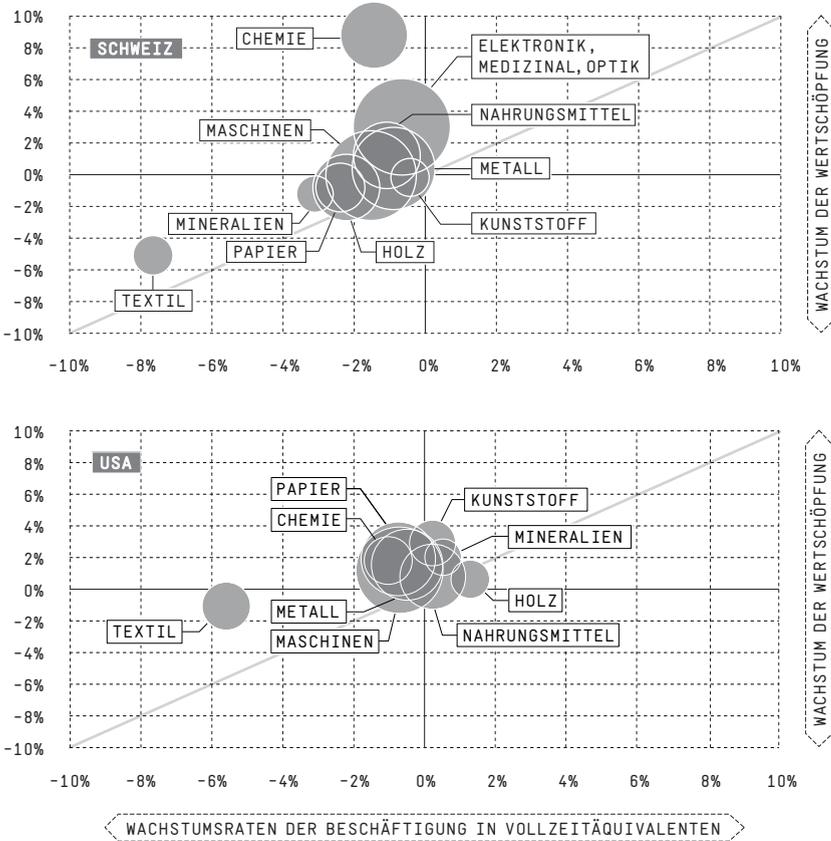
intensive Produktionsweise in der Schweiz zurückzuführen sein, wie sie z.B. in der schweizerischen Uhrenindustrie mit ihrem Fokus auf Luxusprodukte gepflegt wird. Zudem dürfte die Zusammensetzung dieses sehr heterogenen Sektors in den USA anders sein. Eine genauere Aufteilung ist aufgrund fehlender Daten für die USA aber nicht möglich.

Wettbewerbsfähige ausensorientierte Branchen — Als Nächstes können wiederum die Wachstumsraten von Beschäftigung und Wertschöpfung verglichen werden [Abbildung 4.4]. In der Schweiz resultierte in allen betrachteten Branchen zwischen 1992 und 2002 ein Beschäftigungsrückgang. Wertschöpfungsmässig konnte vor allem die chemische und pharmazeutische Industrie zulegen, vor dem Bereich Elektronik, Medizinaltechnik und Uhren. Die übrigen Branchen stagnierten oder schrumpften gar. Am ausgeprägtesten war der Rückgang im Textilsektor. Auch in den USA durchlebte der Textilsektor einen starken Schrumpfungsprozess. Herausragend war dort der Bereich Elektronik, Medizinaltechnik und Uhren, mit jährlichen Wachstumsraten von gegen 20 Prozent, allerdings beginnend auf einem sehr tiefen Niveau.

Die Pharmazie, die Medizinaltechnik und die Uhrenindustrie dürften in der Schweiz auch weiterhin gute Perspektiven haben. Und auch in den anderen Bereichen finden sich Produzenten, die oft in marktnischen Spitzenprodukte in die ganze Welt exportieren, dies sogar in der Textilindustrie.

Das gesamthaft positive Bild in der Industrie wird durch die gute Position und die im Allgemeinen erfreuliche Entwicklung der Finanzdienstleistungen ergänzt. Insgesamt zeigt sich damit, dass die Schweiz bei den ausensorientierten Sektoren sehr wohl mit den USA mithalten kann. In diesem Bereich besteht kein Rückstand zum technologischen Leader, im Gegenteil.

Abb. 4.4 Wachstumsraten von Beschäftigung und Wertschöpfung in der Schweiz und in den USA (1992–2002): Grössere Divergenzen im schweizerischen Industriesektor



Innerhalb des Industriesektors erlebten die Chemie- und Pharmabranche, die Medizinaltechnik und die Uhrenindustrie in der Schweiz einen eigentlichen Boom. Der Textilsektor durchlebte dagegen sowohl in der Schweiz als auch in den USA einen dramatischen Schrumpfungsprozess. (Die Grösse der Kreise entspricht der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten.)

Quelle: OECD; eigene Berechnungen

Fazit: Fehlende Dynamik in den Binnensektoren

Bei der Branchenentwicklung lässt sich ein duales Muster beobachten mit einer relativ dynamischen Entwicklung zumindest einiger aussenorientierter Sektoren (Finanzdienstleistungen, Chemie, Pharma, Medizinaltechnik und Uhren) und einer eher lethargischen Entwicklung der binnenwirtschaftlich orientierten Branchen (Landwirtschaft, Bau, Handel, Gastgewerbe, persönliche Dienstleistungen). Eine Ausnahme von diesem Muster ist die Hotellerie und damit der Tourismus, die zu einem grossen Teil aussenorientiert ist, sich aber schwach entwickelte.

Die Entwicklung der Schweiz seit 1990 ist somit nicht durch ein Schrumpfen des Industriebereichs und die damit zusammenhängenden Anpassungsprobleme als vielmehr durch das langsame Wachstum des Dienstleistungssektors gekennzeichnet. Im Vergleich zu den USA fällt die relativ kleine Bedeutung und die wenig dynamische Entwicklung in den Bereichen Handel und Gastgewerbe ins Gewicht. Die USA sind der Schweiz und den übrigen europäischen Staaten bei der Umwandlung zu einer Dienstleistungsgesellschaft weit voraus, wie unter anderem bereits LEWIS (2004) festgestellt hat. Hier dürfte denn auch der Kern des Problems der Entwicklung der Branchen in der Schweiz liegen.

Auf der Basis der Erfahrung der letzten 15 Jahre kann nicht damit gerechnet werden, dass die aussenorientierten Sektoren die Entwicklung alleine tragen. Für die Schweiz gilt es somit, die Dynamik in den Binnensektoren zu verstärken. Hier kommt der staatlichen Regulierung und der Ausgestaltung der Sozialversicherungen eine wichtige Rolle zu, wie die nächsten Kapitel zeigen werden.

05 /

BRANCHENENTWICKLUNG UND STAATLICHE REGULIERUNG

Die schweizerische Wachstumsschwäche ist zumindest in der Zeit seit 1990 kein Problem des Industriesektors. Zwar kam es in einzelnen Industriebranchen zu Schwierigkeiten. Diese hatten aber vor allem damit zu tun, dass die Schweiz bei stark standardisierten Gütern des Konsum- und des Investitionsgüterbereichs über keinen komparativen Vorteil mehr verfügt und diese Güter in Osteuropa oder Ostasien billiger hergestellt werden können. Deren Verluste an Wertschöpfung wurden von der Pharmaindustrie, von der Medizinaltechnik und von der Uhrenbranche aber mehr als kompensiert. Die schweizerische Wachstumsschwäche ging vielmehr mit einer schleppenden Entwicklung in den Binnensektoren einher. Darunter fallen viele Dienstleistungsbranchen sowie die Landwirtschaft und das Baugewerbe.

Regulierung in der Binnenwirtschaft

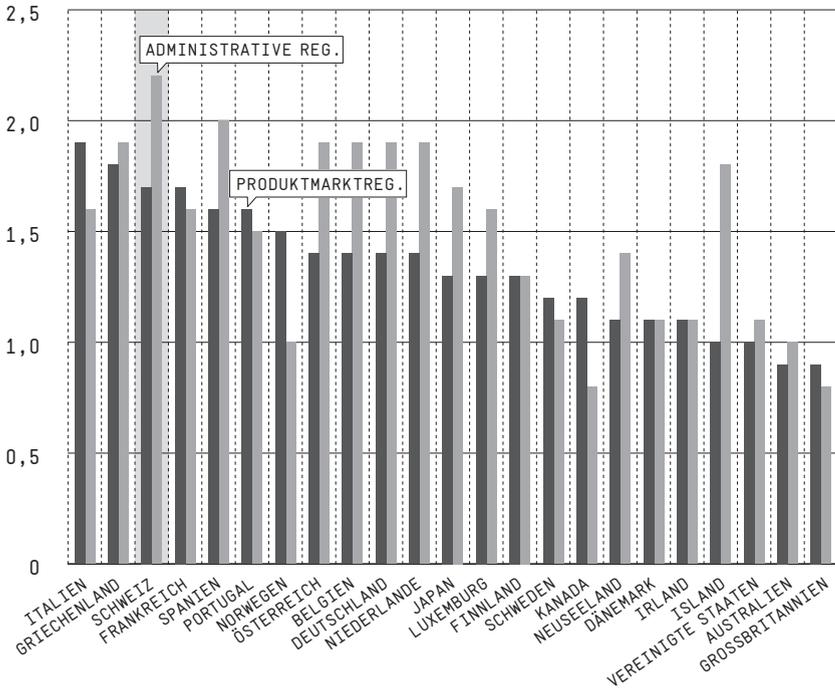
Der Staat greift vor allem in den Binnensektoren regulatorisch ein, wofür es verschiedene Gründe gibt. Zum einen ist der Spielraum für Staatseingriffe bei diesen Sektoren sicherlich grösser, da sie vorwiegend für den nationalen Markt produzieren. Bei der Exportwirtschaft würden drastische regulatorische Eingriffe dagegen schnell zu einem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähig-

keit führen. In der Binnenwirtschaft kommt jedoch hinzu, dass Gesundheit und Bildung in den westlichen Wohlfahrtsstaaten traditionell als Aufgaben des Staates angesehen werden. Und auch bei den Netzwerksektoren kam es in der Regel zu staatlichen oder halbstaatlichen Lösungen. So sind die Stromversorgungsunternehmen, die Gas- und Wasserwerke sowie die Eisenbahnen überwiegend in öffentlicher Hand. Bei diesen sogenannten Netzwerksektoren kommt erschwerend hinzu, dass im Netzbereich ein natürliches Monopol herrscht, mitunter nur ein Betreiber bestehen kann.

Zahlreiche, aber zaghafte Liberalisierungsversuche — Bis zu Beginn der 1990er Jahre bestanden in der Schweiz eine Vielzahl von privaten oder öffentlichen Zulassungsbeschränkungen, die den Wettbewerb behinderten. Private Kartelle regelten Bedingungen bei Preisen und Mengen zuungunsten der Nachfrager. Öffentliche Zulassungsbedingungen schränkten die Zahl der in einem Markt tätigen Anbieter ein. Das Revitalisierungsprogramm, das nach der Ablehnung des EWK-Beitritts im Jahre 1992 in Angriff genommen wurde, sowie das Wachstumsprogramm des Bundesrates von 2002 zielten zu einem wesentlichen Teil auf die Beseitigung dieser Beschränkungen ab.

1995 trat das neue Binnenmarktgesetz mit der Zielsetzung in Kraft, einen national einheitlichen Binnenmarkt zu schaffen, der Unternehmungen und Selbständigerwerbenden einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Märkten anderer Kantone ermöglicht. Wie sich später jedoch zeigte, blieb das im Rahmen des damals vom Bundesrat lancierten Revitalisierungsprogramms neu eingeführte Binnenmarktgesetz auf halbem Wege stehen. Kantonale Schranken zur Ausübung von Berufen – in der Form der nicht gewährten gewerblichen Niederlassungsfreiheit – blieben nämlich bestehen. Fähigkeitsausweise waren damit in vielen Fällen nur in demjenigen Kanton gültig, in dem sie ausgestellt wurden. Dieses Problem betraf vor allem freie Berufe, daneben aber auch einige Handwerksberufe. Im Sommer 2006 trat eine weitere Revision des Binnenmarktgesetzes in Kraft, die diese Hindernisse beseitigen wird (ZWALD/ZÜRCHER 2004).

Abb. 5.1 OECD-Indikatoren zur Produktmarktregulierung (2003): Die Schweiz bei den Nachzüglern



Die Schweiz gehört innerhalb der OECD zu den Ländern mit der höchsten Produktmarktregulierung, bei der administrativen Regulierung ist sie sogar Spitzenreiterin. Sie ist damit in diesem Bereich eines der am wenigsten liberalen Länder.

Quelle: CONWAY et al. (2005)

Auch im öffentlichen Beschaffungswesen wurde Mitte der 1990er Jahre ein erster Liberalisierungsversuch unternommen. Hier haben internationale Verträge die Öffnung beschleunigt, zuerst die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO), danach die bilateralen Verträge mit der EU.

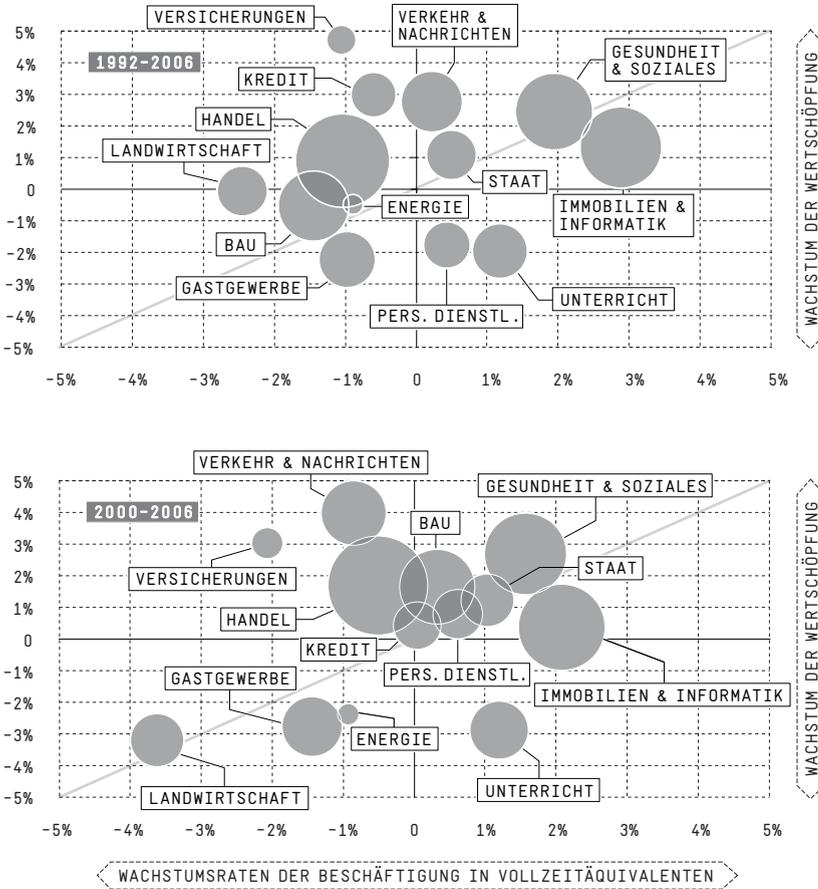
Nicht zuletzt wurde das Kartellrecht revidiert. Bis Mitte der 1990er Jahre gab es kaum Sanktionsmöglichkeiten gegen Kartelle. Immerhin wurden schon zuvor Kartelle im Bereich Banken, Zement, Kies, bei den Optikern und in der Sanitärbranche aufgehoben. 1995 erfolgte eine erste Verschärfung des Kartellrechts, das nun auf der Annahme der volkswirtschaftlichen Schädlichkeit von Absprachen und einer marktbeherrschenden Stellung basierte. Im Jahre 2004 wurden die Möglichkeit von stärkeren Sanktionen und ein Bonussystem für die Aufdeckung von Absprachen eingeführt sowie der Tatbestand der vertikalen Absprache. Damit hat auch die Schweiz ein griffiges Wettbewerbsrecht, das Absprachen zwischen Unternehmungen zwecks Beherrschung des Marktes aufdecken und sanktionieren kann.

Regulierungsspitzenreiter Schweiz — Die verschiedenen Liberalisierungsversuche zeigen bisher jedoch nur bedingt Wirkung. So ist die Schweiz bei einem internationalen Vergleich mit einem umfassenden Regulierungsindikator der OECD weit hinten platziert [Abbildung 5.1]. Somit gehört die Schweiz bei den Produktmarktregulierungen zu den am wenigsten liberalen Ländern der OECD.

Entwicklung des Binnensektors

Der Binnensektor besteht vor allem aus Dienstleistungsbranchen. Ausnahmen sind die Versicherungen, die Kreditbranche und das Gastgewerbe, die sowohl im Binnenmarkt als auch im internationalen Markt tätig sind. Weiter zum Binnensektor zu zählen sind die Landwirtschaft, das Baugewerbe und die Energie- und Wasserversorgung.

Abb. 5.2 Wachstumsraten von Beschäftigung und Wertschöpfung



In der Periode 2000–2006 konnten die meisten binnenorientierten Sektoren sowohl beschäftigungs- als auch wertschöpfungsmässig zulegen. Ausnahmen bilden die Landwirtschaft, das Gastgewerbe sowie der Energiesektor. In der längeren Frist (1992–2006) durchliefen auch das Baugewerbe und die persönlichen Dienstleistungen eine Krise. (Die Grösse der Kreise entspricht der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten.)

Quellen: BFS; SECO; eigene Berechnungen

Wie bereits in Kapitel 4 deutlich wurde, besteht der Hauptunterschied zwischen der Schweiz und den USA im wenig entwickelten Dienstleistungssektor der Schweiz. Abbildung 5.2 zeigt noch einmal die Beschäftigungsentwicklung auf der horizontalen Achse und die Wertschöpfungsentwicklung auf der vertikalen Achse für eine etwas detailliertere Brancheneinteilung als in Kapitel 4 und für zwei Zeitperioden. Branchen oberhalb der 45°-Diagonale weisen wiederum eine steigende Produktivität auf, solche darunter eine sinkende.

Gestiegene Dynamik — Es wird ersichtlich, dass sich die Dynamik des Binnensektors seit dem Jahr 2000 verbessert hat. Der Handel konnte wertschöpfungsmässig deutlich zulegen, allerdings bei einer sinkenden Beschäftigung. Zusammen führte dies zu einem positiven Produktivitätswachstum, was auf eine gestiegene Dynamik dieses Sektors schliessen lässt (GRASS 2006). Erfreulich konnte sich seit dem Jahre 2000 auch der Bausektor entfalten, mit einer positiven Entwicklung von Wertschöpfung, Beschäftigung und Produktivität.

Dazu kommt eine positive Entwicklung im Bereich der persönlichen Dienstleistungen. Durchwegs hohe Wachstumsraten verzeichnete sodann das Gesundheits- und Sozialwesen, parallel zu den stark gestiegenen Gesundheitskosten. Im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung war ebenfalls eine weitere Steigerung der Wachstumsraten zu verzeichnen. Der Finanzsektor hat dagegen unter der Rezession der Jahre 2001 bis 2003 speziell gelitten und ist erst seit dem Jahre 2005 dabei, verlorenes Terrain aufzuholen.

Stagnierende Problembranchen — Trotz der gesamthaft höheren Dynamik in der Binnenwirtschaft verbleiben eigentliche Problembranchen. So weisen das Gastgewerbe, die Landwirtschaft und die Energie- und Wasserversorgung auch in der Zeit seit dem Jahre 2000 negative Wachstumsraten von Beschäftigung und Wertschöpfung auf. Ebenso wenig vorteilhaft war die Entwicklung im Bildungssektor, wobei hier allerdings auf die Schwierigkeiten bei der Messung der Wertschöpfung zu verweisen ist.

Angesichts der Entwicklung der Branchen ist zu vermuten, dass die regulatorischen Eingriffe des Staates mitverantwortlich sind für das langsame Wachstum des Binnensektors. Dieser Hypothese soll anhand einzelner Branchen nachgegangen werden.

Bausektor mit neuer Dynamik

Der Bausektor durchlebte in den 1990er Jahren eine schwere Krise und entwickelt sich erst seit einigen Jahren wieder besser. Gründe für die Krise lagen in der allgemein schlechten Wirtschaftslage, den hohen Zinsen und in den Überkapazitäten, die in den 1980er Jahren aufgebaut wurden. Während vieler Jahrzehnte wurde der Bausektor durch die Ausländerpolitik speziell begünstigt. Bewilligungen wurden bevorzugt an strukturschwache Branchen und Regionen vergeben. Saisoniers arbeiteten damit in der Regel auf dem Bau oder im Gastgewerbe. Diese Praxis war aber auch für die vermeintlich begünstigten Branchen zweischneidig. Sie hat Überkapazitäten und eine Vernachlässigung der Produktivität begünstigt.

Die Krise des Sektors einerseits und eine Reihe von regulatorischen Änderungen andererseits haben zu einem Strukturwandel geführt, der sich nicht zuletzt in tieferen Preisen und einer höheren Produktivität niedergeschlagen hat. Bei den regulatorischen Änderungen ist erstens die Öffnung des Binnenmarkts auf Basis des neuen Binnenmarktgesetzes zu nennen. Dieses führt zu einer Öffnung von kantonalen Märkten bei den Bauzulieferbetrieben (Sanitärbranche u.a.). Möglicherweise wurde diese Öffnung in der Praxis bereits vollzogen, noch bevor die entsprechenden Regelungen in Kraft traten. Zweitens wurde das Submissionswesen liberalisiert, womit es bei öffentlichen Aufträgen zu mehr Wettbewerb kommt. Drittens wurde das Kartellrecht verschärft, was zu tieferen Preisen bei Baumaterialien (v.a. Zement) und ebenfalls zu einem verstärkten Wettbewerb um öffentliche Aufträge geführt hat.

Viertens gibt die Personenfreizügigkeit den Baufirmen bei der Einstellung von ausländischen Arbeitskräften einen grösseren Spielraum, womit Nachfragespitzen besser begegnet werden kann. Und schliesslich hat die wachsende Bedeutung von General- und Totalunternehmen im Vergabeprozess und die damit verbundene Spezialisierung zum Strukturwandel und zu einer höheren Produktivität beigetragen.

Allerdings gibt es im Baubereich immer noch viele staatliche Eingriffe, welche den Wettbewerb behindern. So bestehen 26 unterschiedliche kantonale Bau- und Planungsgesetze. Hinzu kommen detaillierte Bauvorschriften auf Gemeindeebene, sodass im lokalen Bewilligungsverfahren ortsansässige Anbieter tendenziell im Vorteil sind. Diese Vorschriften gehen so weit, dass Standardhäuser nur in einem Teil der schweizerischen Gemeinden aufgestellt werden können, in den anderen aber irgendeine Bauvorschrift verletzen. Dazu kommen Bedingungen bei öffentlichen Ausschreibungen, die ebenfalls lokale Anbieter begünstigen.

Stockende Liberalisierung bei Netzwerksektoren

Netzwerksektoren stellen ein spezielles Problem dar, das eine differenzierte Deregulierung beziehungsweise eine Reregulierung nötig macht (siehe Kasten). In der Schweiz begann, zu einem wesentlichen Teil durch entsprechende Entwicklungen in der EWG angestossen, die Liberalisierung der Netzwerksektoren im Fernmeldebereich. Im Jahre 1998 wurde der Fernmeldebereich aus der damaligen PTT herausgelöst und teilprivatisiert und das Staatsmonopol der PTT aufgehoben. Damit wurde im Mobilfunkbereich und bei den Ferngesprächen die Grundlage für den Markteintritt neuer Unternehmungen geschaffen. Auch bei der sogenannten letzten Meile, also der Verbindung zum Endkonsumenten, ist das Monopol der SWISSCOM formal aufgehoben. Technologische Neuerungen erlauben es im Übrigen Kabelbetreibern wie

der CABLECOM, auf ihren Netzen ebenfalls Telefondienste bis zum Haushalt anzubieten. Die Liberalisierung verlief so in einem fruchtbaren Wechselspiel mit technologischen Neuerungen.

In den Bereichen Strom, Gas und Wasser stockt die Deregulierung in der Schweiz dagegen. Das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG), das eine sanfte Öffnung des Elektrizitätsmarktes gebracht hätte, wurde im Jahre 2002 vom Volk abgelehnt. Ein Element der Vorlage wäre der diskriminierungsfreie Netzzugang für die Stromproduzenten gewesen. Infolge der Ablehnung des EMG drohte nun eine «wilde Öffnung» über das Kartellrecht, weshalb eine Neuauflage an die Hand genommen werden musste. Im Frühjahr 2007 wurde schliesslich das neue Stromversorgungsgesetz von beiden Räten angenommen. Bei Gas und Wasser gibt es hingegen noch nicht einmal Pläne für eine Öffnung und Liberalisierung. Bei der Post schreitet die Liberalisierung im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ebenfalls nur zögerlich voran.

Boomende deregulierte Bereiche — Der Gegensatz zwischen Aufbruch im Fernmeldebereich und Stagnation in den Sektoren Strom, Gas und Wasser ist nicht nur im politischen Bereich, sondern auch bei den Wertschöpfungszahlen sichtbar. Der Fernmeldebereich boomt, begünstigt durch die Liberalisierung einerseits und die Einführung neuer Technologien andererseits. Zwischen 1997 und 2004 konnte gemäss Zahlen des BFS die Wertschöpfung um fast 140 Prozent erhöht werden. Bei den Sektoren Strom, Gas, Wasser resultierte im gleichen Zeitraum ein Rückgang um fast 10 Prozent, dies wohl gemerkt bei einer stetig steigenden Nachfrage nach Strom und nach Erdgas.

Ebenfalls von einem Rückgang der Wertschöpfung betroffen war der Transportsektor, dessen Wertschöpfung zwischen 1997 und 2004 um über 5 Prozent abnahm. Insgesamt ergibt sich in den Netzwerksektoren deshalb ein klares Bild: Sektoren, in denen noch keine Deregulierung stattgefunden hat, stagnieren, während die deregulierten Bereiche boomen.

Deregulierung der Netzwerksektoren

Netzwerksektoren stellen Dienstleistungen her, für die eine Netzinfrastruktur verwendet werden muss, um sie zum Verbraucher zu transportieren. Eine Duplizierung der Netze ist dabei in der Regel wirtschaftlich nicht sinnvoll, weshalb bei den Netzen nur ein einziger Anbieter bestehen kann. Beispiele sind Festnetztelefonie, Strom, Gas, Wasser und Bahnen. Die Unternehmungen dieses Bereichs waren traditionell in staatlicher Hand.

Trotz ihren Eigenheiten ist aber auch bei den Netzwerksektoren eine Liberalisierung möglich, die auf der Trennung der Netze von den Funktionen Produktion und Verteilung beruht. In Letzteren sind Marktösungen möglich. Diese beinhalten in der Regel eine Regulierung des Netzbereichs und eine Deregulierung der übrigen Bereiche.

Eine Privatisierung der wettbewerbsfähigen Teile ist zwar nicht unabdingbar, aber angebracht. Bei der Netzinfrastruktur sind staatliche oder private Lösungen möglich, wobei der diskriminierungsfreie Zugang für alle Marktteilnehmer gewährleistet bleiben muss. In diesem Bereich ist denn auch eine Reregulierung nötig.

Auf der Basis der Trennung in Netzbereich und wettbewerbsfähigen Bereich wurde bereits in vielen Ländern eine erfolgreiche Liberalisierung des Strommarktes vorgenommen (BODMER/BORNER 2001, SECO 2005). Führend in Europa waren Grossbritannien und die skandinavischen Länder, hier insbesondere Schweden.

Bei der Telefonie war die Deregulierung ebenfalls ein Erfolg. Sie wurde durch das Aufkommen neuer Technologien wie der Mobiltelefonie und des gleichzeitigen Daten- und Worttransfers über Strom-, Telefon- und Fernseekabel noch weiter beschleunigt. Bei Wasser, Gas und den Bahnen ist die Liberalisierung noch nicht weit fortgeschritten. Die Post weist in gewisser Hinsicht ebenfalls das Merkmal eines Netzwerksektors auf, obwohl hier keine physischen Netze verwendet werden.

Die Deregulierung läuft damit nicht auf einen völligen Rückzug des Staates hinaus, sondern auf eine Neuverteilung der Rollen. Die eigentliche Produktion der Güter wird von Privatunternehmungen unter Wettbewerbsbedingungen erbracht. Der Staat beaufsichtigt das Marktgeschehen, um Wettbewerb zu garantieren und allenfalls weitere Ziele, primär eine allgemein zugängliche und sichere Versorgung, zu verfolgen. Eine sorgfältige Regulierung der Infrastruktur ist deshalb unabdingbar, um einen Missbrauch von Marktmacht oder die Vernachlässigung der Infrastruktur zu vermeiden.

Dynamik im Gastgewerbe, Krise in der Hotellerie

Das Gastgewerbe durchlebte eine lange Krise. Von 1990 bis 2005 schrumpfte die Wertschöpfung dieses Sektors um fast 30 Prozent. Getrennte Zahlen für Hotellerie und Restaurationsbetriebe sind nicht verfügbar. Eine wichtige Ursache für die Krise war die ungesunde Struktur der Branche. Die Bedürfnisklausel führte zu hohen Renten für die bestehenden Besitzer, welche den Strukturwandel bremsen. Die Ausländerpolitik – mit ihrer Begünstigung der Immigration von niedrig qualifizierten Arbeitskräften – verstärkte diesen Effekt.

Die Liberalisierung im Gastgewerbe kann als Erfolg gewertet werden. Die Dynamik in diesem Sektor wird nicht zuletzt von Ausländern getragen, und es gibt inzwischen viele Erfolgsgeschichten über Tellerwäscherkarrieren vom Imbissbudenbesitzer zum Millionär. Auch neu Eingewanderte finden im Gastgewerbe oftmals ihre erste Stelle. Die Liberalisierung des Gastgewerbes leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Integration dieser Ausländer in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft.

Ein weiterer positiver Aspekt ist die Veränderung des Angebots. Neue Speiserestaurants mit oftmals fremdländischen Spezialitäten, Bars und Coffeeshops schiessen aus dem Boden und verdrängten die vorher dominierende Institution der schweizerischen «Beiz». Die Liberalisierung der Restaurantszene hat damit zu einer Belebung der entsprechenden Innenstädte geführt und einen wichtigen Beitrag zu ihrer Revitalisierung geleistet.

Die Krise der Hotellerie zeigt sich an der Anzahl Übernachtungen, die von 37,5 Millionen im Jahre 1990 auf 33 Millionen 2005 gesunken ist. Während die Städte zulegen konnten, mussten die Bergkurorte den grössten Rückgang hinnehmen. Hohe Preise und im Vergleich zur Konkurrenz wenig attraktive Angebote dürften die Hauptursachen sein. Die aktuelle Erholung ist vorerst konjunktureller Natur und wird durch den schwachen Schweizer Franken gestützt.

Viele Orte des Winter- und Sommertourismus haben es verpasst, ihr Angebot an die neuen Bedürfnisse anzupassen. Sie sind zu neuen Marketingstrategien aufgrund ihrer kleinen Grösse oft überhaupt nicht in der Lage. Die typisch schweizerische Lokalautonomie führt im Wettbewerb um den internationalen Urlauber damit zu einem klaren Wettbewerbsnachteil. Der Ausweg besteht in vermehrter Kooperation und dem Schaffen regionaler Labels. Das hat die Branche inzwischen erkannt. Es gilt allerdings an vielen Orten noch, lokale Animositäten und Widerstände zu überwinden.

----- Liberalisierung des Gastgewerbes -----

Ab Mitte der 1990er Jahre hat eine Reihe von Kantonen das Gastgewerbe liberalisiert. Bedürfnisklauseln und Wirteprüfungen wurden abgeschafft. Wo vorher die Neueröffnung eines Restaurants nur an der Stelle eines bereits bestehenden Restaurants erfolgen konnte, so waren Neueröffnungen nun an vielen Orten möglich.

Die Bedürfnisklausel hatte zu einer Zementierung des Angebots auf dem Niveau der 1950er Jahre geführt, sowohl mengen- als auch qualitätsmässig. Das Wegfallen der Bedürfnisklausel eliminierte auch die Renten der bereits bestehenden Betriebe, die sich in einer hohen Goodwill-Zahlung bei Besitzerwechseln äusserten. Dies und das Wegfallen des Wirtepatentes ermöglichte fortan einen praktisch freien Eintritt in den Markt.

Staatlich gefördertes Wachstum im Gesundheitssektor

Der Gesundheitssektor im engeren Sinn umfasst Spitäler, Ärzte, Therapeuten und Heime. Der Sektor hat sich sehr dynamisch entwickelt, mit einem starken Zuwachs an Wertschöpfung und Beschäftigung. Der Sektor trägt etwa 6 Prozent zum schweizerischen BIP und 9 Prozent zur Beschäftigung bei, Tendenz steigend.

Beim Wachstum der Gesundheitskosten spielen in erster Linie spezifische Fehlanreize im Gesundheitswesen und insbesondere im Krankenversicherungsgesetz eine Rolle. Begrenzte Selbstbehalte, ungenügende Rabatte für Gesundheitsmanagement-Modelle (HMO), gemischte Spitalfinanzierung sowie der Vertragszwang begünstigen alle eine Mengenausweitung. Auch die Erhöhung der Einkommen dürfte eine Rolle spielen. Schliesslich wirkt sich die Alterung der Gesellschaft kostensteigernd aus (STEINMANN/TELSER 2005).

Umfassende Versorgung — Eine möglichst umfassende Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen wird von einer Mehrheit der Bevölkerung gewünscht, wie entsprechende Umfragen immer wieder zeigen. Demgemäss ist die Zufriedenheit mit den Leistungen des Gesundheitssektors hoch.

Bei den hohen Kosten zeigen sich aber die Mängel des schweizerischen Modells. In der Regel werden hohe Gesundheitsausgaben mit einer guten Gesundheitsversorgung gleichgesetzt. Dass dies nicht zwingend stimmt, zeigen internationale Vergleiche von Gesundheitsausgaben und Gesundheitszustand. Typisches Resultat solcher Untersuchungen für die OECD ist, dass zwischen Ausgaben und Gesundheit der Bevölkerung kein Zusammenhang besteht. Der Gesundheitszustand der schweizerischen Bevölkerung ist denn auch nicht um die Hälfte besser als beispielsweise derjenige der schwedischen, obwohl sie im Verhältnis zum BIP 50 Prozent mehr für Gesundheit ausgibt. Die Lebenserwartung ist in den beiden Ländern zumindest praktisch identisch (BORNER/BODMER 2004). Sicherlich ergibt die hohe Versorgung einen erhöhten Nutzen, da Wartezeiten und andere Unannehmlichkeiten wegfallen. Allerdings gäbe es auch andere Wege zu Kostenersparnissen als die direkte Rationierung, wie sie für staatliche Systeme typisch ist.

Hohe Spitaldichte — Die äusserst hohe Spitaldichte senkt in der Schweiz die Qualität der Gesundheitsversorgung in einer wichtigen Hinsicht. Je kleiner die Fallzahlen in einem Spital nämlich sind, desto grösser wird die Wahr-

scheinlichkeit, dass darunter die Qualität leidet und es im schlimmsten Fall sogar zu Fehlern kommt. Entsprechende Zahlen werden bedauerlicherweise nicht publiziert. Der positive Zusammenhang zwischen Fallzahlen und Qualität ist aus internationalen Untersuchungen aber bestens belegt und sollte auch den Verfechtern der dichten Spitalversorgung zu denken geben.

Fehlanreize im Gesundheitssektor

Das eidgenössische Krankenversicherungsgesetz (KVG) regelt viele Aspekte des schweizerischen Gesundheitssystems, wie die Prämienstruktur, die Spitalfinanzierung und die Stellung der Krankenkassen. Die im KVG gesetzten Anreize begünstigen eine Mengenausweitung im Gesundheitssektor. Bei diesen Fehlanreizen sind vor allem die Spitalfinanzierung, der Vertragszwang sowie eine begrenzte Kostenbeteiligung der Versicherten zu nennen (LEU/HILL 2002). Als Resultat haben weder Anbieter noch Nachfrager einen Anreiz, die Kosten tief zu halten.

Die öffentlichen Spitäler werden über Beiträge der Kantone und Zahlungen der Patienten beziehungsweise der Krankenkassen finanziert. Die Kantone zahlen dabei die Investitionsausgaben und die Hälfte der Kosten der stationären Behandlungen, die Krankenversicherungen die andere Hälfte der stationären und die gesamten Kosten der ambulanten Behandlungen. Insgesamt tragen die Kantone etwa einen Drittel der Kosten der öffentlichen Spitäler selbst. Aus Sicht der Spitäler und der Versicherungen werden damit die teureren stationären Behandlungen subventioniert. Die staatliche Finanzierung der Investitionen fördert zudem eine möglichst komplette Infrastruktur.

Die Nachfrager nach Gesundheitsdiensten leisten nur eine begrenzte Eigenbeteiligung an die Kosten. Problematisch ist erstens der nach oben begrenzte Selbstbehalt. Der minimale Selbstbehalt liegt bei 300 Franken, der maximale bei 2500 Franken. Bei Nachfragern, die das Limit erreicht haben (also in der Regel 300 Franken), entfällt die Kostenbeteiligung und damit auch jeglicher Sparanreiz. Die Anbieter wiederum werden nach den verursachten Kosten beziehungsweise den gestellten Rechnungen entschädigt. Eine aufwändige Behandlung muss von den Krankenkassen (bis zu einer gewissen Grenze) voll abgegolten werden, auch dann, wenn sie nicht angebracht ist. Auf dieser Seite entfällt ebenfalls jeglicher Anreiz zu einer sparsamen Behandlung. Alternative Arztmodelle wie die sogenannten Health Maintenance Organisations (HMO) leiden unter den vom Bundesamt für Sozialversicherung festgelegten tiefen Rabatten, welche die Krankenkassen hier nur anbieten dürfen. Die effektiven Kosteneinsparungen liegen deutlich über diesen maximalen Rabatten.

Die Krankenkassen müssen fast alle Ärzte und alle Spitäler der sogenannten kantonalen Spitalliste als Vertragspartner akzeptieren, d.h., es herrscht Vertragszwang. Sie haben damit kaum Möglichkeiten, teure Anbieter auszuschliessen. So können auch die hohen Spitalkosten auf die Patienten beziehungsweise auf die Krankenkassen abgeschoben werden. Dieses Problem dürfte durch den Einsatz von Fallpauschalen etwas gemildert werden.

Das Problem der Spitalfinanzierung wird dadurch verschärft, dass die Tarife für die Behandlungen durch die Kantone festgelegt werden, wobei sie als Betreiber der Spitäler natürlich an möglichst hohen Tarifen interessiert sind. Es besteht mit anderen Worten bei den Kantonen ein Interessenkonflikt. Weiter begünstigt der Vertragszwang eine Ausweitung des Angebots, da sich neue Arztpraxen die Nachfrage gewissermassen selber schaffen können.

Service public

Eine Liberalisierung heisst nicht automatisch, dass sich der Staat zurückziehen soll. Vielmehr wird dessen Rolle in einigen Bereichen gestärkt, in anderen geschwächt. So tritt der Staat nun stärker als Regulierer von Märkten auf, zieht sich aber gleichzeitig als Eigentümer zurück. Die Regulierung zielt neu darauf ab, die Bedingungen für einen wirksamen Wettbewerb sicherzustellen. In der Vergangenheit behinderte staatliche Regulierung dagegen oft den Marktzugang und diente damit den kurzfristigen Interessen der Produzenten, dies mit dem Scheinargument des Verbraucherschutzes oder eines anderen übergeordneten Zieles, wie regionalpolitisch motivierter Beschäftigungspolitik. Bei der neuen Rolle für den Staat ist staatliches Eigentum dagegen nicht mehr zwingend, führt es doch schlimmstenfalls zu einer Vermischung der Rolle des Regulators und des Eigentümers.

Service public — Der Staat beaufsichtigt das Marktgeschehen, um Wettbewerb und allenfalls weitere Ziele zu erreichen. Von diesen weiteren Zielen ist vor allem eine allgemein zugängliche und sichere Versorgung bei den Netz-

werksektoren von Bedeutung. Beide, der diskriminierungsfreie Zugang und die Versorgungssicherheit, werden unter dem Stichwort des Service public zusammengefasst. Die allgemeine Zugänglichkeit betrifft erstens regionalpolitische Aspekte. Da die Versorgung von entlegenen und dünn besiedelten Gebieten bei Netzwerksektoren speziell teuer ist, ist bei einer reinen Marktlösung nicht mehr mit einer allgemeinen Versorgung zu rechnen. Bisher wird dies so gelöst, dass der staatliche Monopolist die Versorgung zu gewährleisten hatte, in der Regel zu über das ganze Versorgungsgebiet einheitlichen Preisen. Die hohen Kosten in Randgebieten werden über höhere Preise in Zentren und relativ hohe Preise für Grossverbraucher (Unternehmungen) kompensiert. Es kommt zu einer Quersubventionierung. Sollte dies erwünscht sein, kann die allgemeine Versorgung zu identischen Preisen auch bei einer Marktlösung beibehalten werden. Zur Finanzierung müssten in diesem Fall allerdings Subventionen an die Unternehmungen ausbezahlt werden.

Das Ziel der Versorgungssicherheit steht nicht im fundamentalen Gegensatz zu einer Marktlösung. Erstens stellt bei Nahrungsmitteln und anderen lebenswichtigen Gütern des Grundbedarfs eine Versorgung über den Markt ebenfalls die Standardlösung dar, obwohl ein Ausfall des Angebotes drastische Konsequenzen hätte. Der Grund ist, dass viele potenzielle Anbieter bestehen, sodass immer damit gerechnet werden kann, dass ein Unternehmen in die Bresche springt, falls ein anderes ausfällt. Bei den Netzwerksektoren gibt denn auch der Monopolbereich, d.h. die Netzinfrastruktur, den Anlass zur Sorge. Sollte in diesem Bereich eine private Lösung gewählt werden, muss der staatliche Regulator den Betrieb und den Zustand der Infrastruktur überwachen, um allfällige Versorgungsengpässe zu vermeiden beziehungsweise sie zu sanktionieren, würden sie trotzdem auftreten. Versorgungsengpässe beim Strom dürften in den nächsten Jahren sowieso zu einem Thema werden. Der Grund ist, dass zu wenig in Netze und neue Kraftwerke investiert wird. Beides stösst in der Regel auf erbitterten Widerstand der lokalen Bevölkerung oder von Umweltverbänden. Ein Beibehalten des Status quo kann dieses Problem nicht lösen, sondern wird es noch verschärfen.

Der Staat behält auch in anderen Bereichen eine wichtige Rolle. Die Förderung der Forschung leistet einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der schweizerischen Wettbewerbsfähigkeit in den Technologiesektoren. Dazu kommen die übrigen Rahmenbedingungen wie gut ausgebildete Arbeitskräfte, tiefe Steuern und eine effiziente Infrastruktur.

Fazit: Weiterhin grosser Handlungsbedarf bei der Liberalisierung des Binnensektors

Im internationalen Vergleich fällt die Schweiz durch einen grossen Rückstand bei der Liberalisierung der Gütermärkte auf. Die Netzwerksektoren sind in der Schweiz mit der Ausnahme des Fernmeldewesens noch kaum liberalisiert. Weiter bestanden bis vor Kurzem viele Behinderungen im innerschweizerischen Handel, vor allem bei den Dienstleistungen von freien Berufen und bei Handwerksberufen. Dazu kommen hohe Handelshemmnisse durch Zölle im Bereich von landwirtschaftlichen Produkten und durch technische Hemmnisse.

Durch die hohe Regulierungsdichte verhindert der Staat einen wirksamen Wettbewerb, was sowohl die Entwicklung von besseren Produkten bremst als auch die Kosten der Produkte erhöht. Sowohl das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als auch die OECD orten damit noch erheblichen Handlungsbedarf, weisen aber auch auf das ungenutzte Wachstumspotenzial hin (SECO 2005, OECD 2006a).

Denn gerade das Beispiel der Schweiz zeigt, dass die Liberalisierung ein Wachstumsmotor ist. Es ergibt sich ein klares Bild: Liberalisierte Branchen haben sich gut entwickelt, die weiterhin stark regulierten Branchen entwickelten sich dagegen im Kriechgang. In den liberalisierten Branchen wurden neue Produkte lanciert und neue Stellen geschaffen. Die in der Schweiz gemachten Erfahrungen mit der Deregulierung sind damit das beste Argument für weitere Deregulierungsschritte.

06 /

DIE HINTERGRÜNDE DES BESCHÄFTIGUNGSPROBLEMS

Auf den ersten Blick stellt der Arbeitsmarkt eine der Stärken der Schweiz dar. Die Arbeitslosigkeit ist im internationalen Vergleich tief, die Partizipation hoch. Hinter diesem guten ersten Eindruck verbergen sich aber Probleme.

Stark unterschätzte Erwerbslosigkeit

Die Zahl der Arbeitslosen ist seit 1990 starken Schwankungen unterlegen, wobei die langfristige Arbeitslosenrate stets gestiegen ist. Darüber hinaus wurde ein weiterer Teil des Arbeitslosenproblems in die Invalidenversicherung verschoben oder über Frühpensionierungen zumindest für die Statistik zum Verschwinden gebracht. Und nicht zuletzt leben immer mehr Leute von der Fürsorge.

Dieser Beschäftigungsrückgang belastet die schweizerische Wirtschaft auf doppelte Weise. Erstens wird weniger gearbeitet und damit weniger produziert. Zweitens beziehen viele dieser Erwerbslosen ein vom Staat oder von den Sozialversicherungen finanziertes Einkommen. Dieses muss über Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge von den Erwerbstätigen finanziert werden. Dass bei dieser Ausgangslage deren Leistungsbereitschaft geschwächt wird, dürfte auf der Hand liegen.

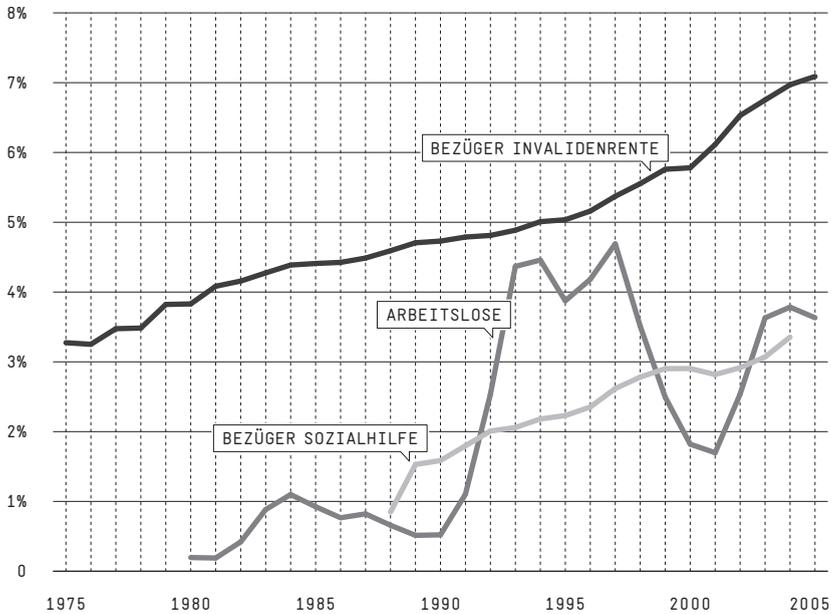
Während die genannten Probleme per se schon gravierend sind, stellt die Alterung der Gesellschaft eine zusätzliche und wohl noch grössere Herausforderung dar. Der Anteil der Bevölkerung, der über 65 Jahre alt ist, steigt kontinuierlich an und wird von heute etwa 15 auf voraussichtlich über 25 Prozent im Jahre 2030 steigen. Wird das Rentenalter nicht nach oben angepasst beziehungsweise die Lebensarbeitszeit verlängert, so führt dies zu einem Ausfall von Produktivkraft und zu steigenden Lasten für die verbleibenden Erwerbstätigen.

Es ist auch zu vermuten, dass es zwischen schwacher Beschäftigungsentwicklung und geringem Wachstum des Dienstleistungssektors einen engen Zusammenhang gibt. Dienstleistungsbranchen wie Handel, Gastgewerbe und persönliche Dienstleistungen sind in den dynamischeren Volkswirtschaften diejenigen Bereiche, welche die tiefer qualifizierten Arbeitskräfte absorbieren. In der Schweiz dürften schlechter qualifizierte Arbeitskräfte, die ihre Stelle verloren haben, dagegen in den Sozialversicherungsprogrammen oder in der Sozialhilfe gelandet sein.

Expansion der drei wichtigsten Sozialprogramme

In den 1990er Jahren kam es zu einem starken Anstieg der Zahl der Arbeitslosen und der Bezüger von Invaliditätsrenten und von Sozialhilfe. Am dramatischsten war die Entwicklung bei der Invalidenversicherung, wo die Zahl der Rentenbezüger im Jahre 1990 bei etwa 165 000 lag, im Jahre 2000 bei etwa 230 000 und 2005 bereits bei 290 000. Alle drei Programme zusammen gewährten im Jahre 2004 etwa 700 000 Personen Unterstützung. Bei der Sozialhilfe werden allerdings auch Ehefrauen und Kinder als eigenständige Sozialhilfebezüger gezählt, während sie in den Statistiken von ALV und IV nicht gesondert auftauchen. Lässt man diese zusätzlichen Familienmitglieder bei der Sozialhilfe weg, so ergab sich 2004 in allen drei Programmen immer

Abb. 6.1 Entwicklung ALV, IV und Sozialhilfe: Leistungsbezüger im Verhältnis zur Zahl der Erwerbstätigen



Sowohl bei Invalidenversicherung (IV) als auch bei Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung (ALV) besteht ein Trend zu steigenden Bezügerzahlen. Während bei den ersten beiden Programmen ein mehr oder weniger stetiger Trend besteht, ist das Muster bei der ALV zyklisch, dem Konjunkturverlauf folgend. Die Summe der Bezüger machte im Jahre 2005 bereits etwa 15% der Erwerbstätigen aus, wobei es aber Überschneidungen zwischen den Programmen geben kann. So ist es möglich, dass Bezüger von Arbeitslosengeld auch Sozialhilfe beziehen. Bei der Sozialhilfe sind nur die Haushaltsvorstände berücksichtigt. Deren Zahl ist für die Jahre vor 2004 nicht bekannt und wurde auf Basis von 1,77 Personen pro Sozialhilfefall aus BFS (2006b) extrapoliert.

Quellen: BFS, BSV, seco, eigene Berechnungen

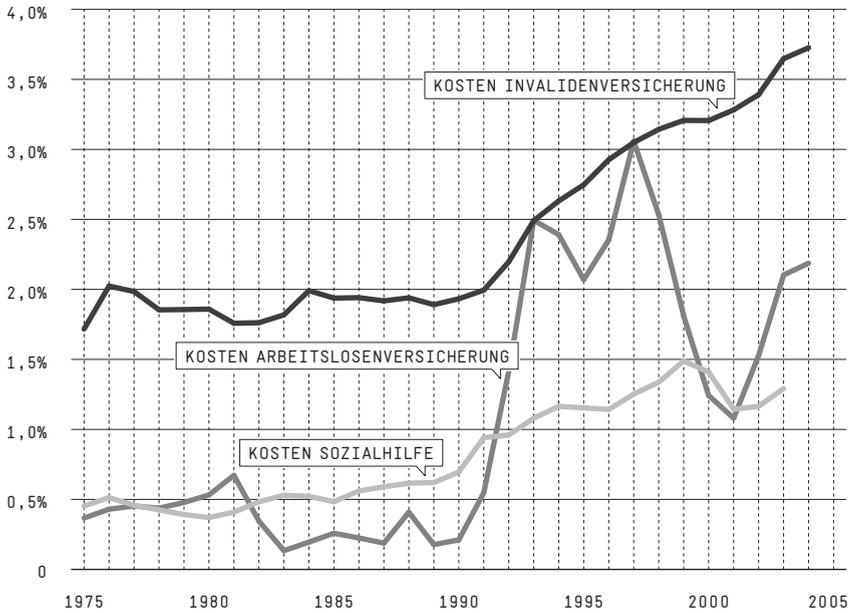
noch eine Zahl von etwa 500 000 Renten- oder Hilfebezügern, was einem Achtel der erwerbstätigen Bevölkerung entsprach [Abbildung 6.1].

Anstieg bei ALV, IV und Sozialhilfe — Während die Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich noch tief ist, hat sich die Sockelarbeitslosigkeit seit Beginn der 1990er Jahre deutlich erhöht. Die in Abbildung 6.1 eingezeichneten Arbeitslosenzahlen des SECO würden andeuten, dass der Trend zu einer steigenden Arbeitslosigkeit vorerst gebrochen werden konnte. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit seither hat sich in den Jahren 2006 und 2007 noch etwas verstärkt, ist aber konjunkturell bedingt.

Allerdings handelt es sich dabei nur um die registrierten Arbeitslosen. Daneben gibt es noch Stellensuchende, die nicht bei einem Arbeitsvermittlungszentrum gemeldet sind. Die standardisierten Arbeitslosenquoten der OECD, die auf Befragungen beruhen und auch diese nicht gemeldeten Stellensuchenden erfassen, zeigen deshalb ein anderes Bild. Nach Zahlen der OECD betrug die standardisierte Arbeitslosenquote im Jahre 2005 4,5 Prozent und lag damit noch um 0,3 Prozentpunkte über dem Höchststand der 1990er Jahre (OECD 2006b). Auch das BFS gibt gemäss SAKE den Höchststand für die 1990er Jahre bei 4,3 Prozent im Jahre 1997 an, meldet für 2005 aber 4,6 Prozent. Nach diesen alternativen Statistiken wäre damit der Trend zu einer erhöhten Arbeitslosigkeit noch nicht gebrochen.

Bei IV und Sozialhilfe zeigt der Trend mehr oder weniger linear nach oben, auch wenn bei der IV im Jahre 2006 eine Stabilisierung erzielt werden konnte. Kritisch ist die Situation bei der IV einerseits wegen der bereits hohen Fallzahlen, andererseits weil eine Korrektur speziell schwerfallen wird. Es gibt verschiedene Gründe, weshalb der aktuelle Bestand der IV-Rentner einen so starken Einfluss auf die weitere Entwicklung des Rentnerbestandes hat.

Abb. 6.2 Entwicklung ALV, IV und Sozialhilfe (1975–2005): Ausgaben im Verhältnis zur Lohnsumme



Die Ausgaben für die 3 Programme steigen, den Bezügerzahlen folgend. Sie machen inzwischen fast gleich viel an der Lohnsumme aus wie die Kosten für die Altersvorsorge.

Quellen: BFS, BSV; eigene Berechnungen

Bisher galt typischerweise, dass IV-Rentner in der Regel erst beim Übertritt in die AHV wieder aus der IV austreten. Zwar kommt es periodisch zu einer Neubeurteilung der Invalidität. Die Regel ist allerdings, dass bei diesen Neubeurteilungen der Invaliditätsgrad noch erhöht wird (BÜTLER et al. 2007). Dies hat einerseits mit den bisher fehlenden Wiedereingliederungsmassnahmen zu tun, ein Problem, das mit der 5. IV-Revision korrigiert werden soll. Andererseits wurden in den letzten Jahren überdurchschnittlich viele jüngere Personen vor allem aufgrund psychischer Probleme verrentet. Diese werden noch viele Jahre in der IV verbleiben. Auch wenn es gelingen sollte, die Zahl der Neurentner zu stabilisieren oder gar zu senken, könnte die Zahl der IV-Fälle weiterhin zunehmen.

Risiko Sozialhilfefalle — Allgemein dürften auch in der Schweiz die Mechanismen der sogenannten Sozialhilfefalle (ratchet effect) bei den Sozialprogrammen spielen: Personen, die einmal Hilfe beziehen, haben eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, auch in Zukunft Hilfe zu beziehen (KIRCHGÄSSNER 2004). Einerseits ergibt sich eine Gewöhnung an die Unterstützung, andererseits gehen die Fähigkeiten verloren, die für eine erfolgreiche Teilnahme am Arbeitsmarkt nötig sind. Zudem stösst die Unterstützung im sozialen Umfeld auf grössere Akzeptanz, je mehr Leute bereits eine solche Hilfe beziehen. Und der pekuniäre Anreiz, solche Unterstützung zu beziehen, ist bei den gezahlten Unterstützungsbeiträgen gross, wie in Kapitel 7 gezeigt wird.

Angesichts der Entwicklung der Zahl der Bezüger überrascht es nicht, dass die Kosten im Gleichschritt gewachsen sind. Sie lagen 2004 bei zusammen etwa 7 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme [Abbildung 6.2] und damit nur noch leicht unter den Kosten für die Altersvorsorge.

Erwerbstätigkeit der Frauen

Bei der Erwerbstätigkeit der Frauen besteht in der Schweiz ebenfalls noch ein erhebliches Potenzial. Die Partizipationsraten sind zwar hoch und haben in den letzten 15 Jahren deutlich zugenommen, wie Kapitel 3 gezeigt hat. Interessanterweise konnten sich die Frauen während der 1990er Jahre dem Trend zu einer tieferen Beschäftigung entziehen. Dies hat mit einem veränderten Rollenverständnis zu tun, aber auch damit, dass Frauen auf die Veränderungen des Arbeitsmarktes besser vorbereitet waren.

Tertiarisierung zugunsten der Frauen — Viele Berufe, in denen Frauen stark vertreten sind, erlebten im Zuge der Tertiarisierung einen Aufschwung, wie das Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen. Viele Frauen arbeiten nur Teilzeitpensen, und die durchschnittliche Arbeitszeit bleibt tief. Dies dürfte zu einem erheblichen Teil mit den verbleibenden hohen Hürden für eine doppelte Erwerbstätigkeit in Familien mit Kindern zusammenhängen (KAPPELER 2004, OECD 2004).

Da die traditionelle Rollenteilung zwischen Mann und Frau immer noch die Regel ist, führt dies oft dazu, dass sich hauptsächlich die Frau um die Kinder kümmert. Dies hat natürlich auch Rückwirkungen auf die Erwerbstätigkeit der Frauen. Während daher in den Familien ohne Kinder 93 Prozent der Frauen erwerbstätig sind, sind es in Familien mit Kindern lediglich 64 Prozent (BFS 2001). Auch die durchschnittliche Wochenarbeitszeit der erwerbstätigen Frauen ist bei Müttern mit 25 Stunden tiefer als bei Frauen ohne Kinder mit 41 Stunden. Beides überrascht an und für sich noch nicht, sind die Opportunitätskosten einer Arbeit für Mütter doch höher.

Ungelöster Rollenkonflikt — Einen weiteren Hinweis auf die Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf liefern die Zahlen zum Anteil der Frauen mit Kindern [Abbildung 6.3]. Hier zeigt sich, dass Frauen

mit Hochschulbildung oder in einer höheren beruflichen Stellung weniger Kinder haben. Während von den Frauen in verantwortungsvoller Stellung nur 40 Prozent Kinder haben, sind es bei den übrigen Frauen 80 Prozent. Bei den Frauen mit Hochschulbildung sind es 43 Prozent, während es bei den übrigen Frauen knapp 60 Prozent sind.

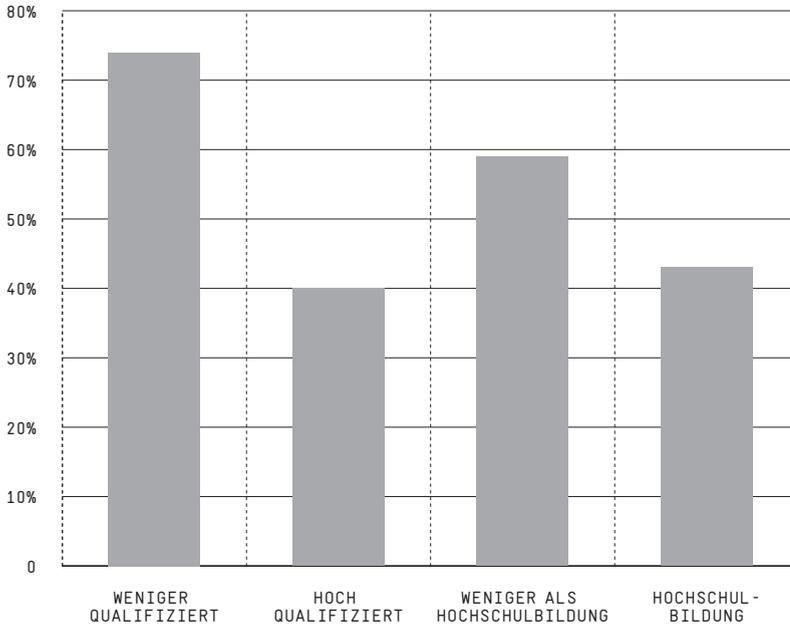
Die tiefere Erwerbsbeteiligung von Müttern und die tiefere Kinderzahl reflektieren sicherlich die hohen Opportunitätskosten des Mutterseins und basieren damit auf einer freien Entscheidung. Diese Opportunitätskosten sind aber nicht naturgegeben und beruhen unter anderem auf politischen Entscheiden. So sind die Rahmenbedingungen in der Schweiz nach wie vor so gesetzt, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen durch staatlich gesetzte Fehlanreize behindert wird. Die Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen kann daher nicht einfach mit Verweis auf die persönliche Entscheidungsfreiheit als ausschliesslich private Angelegenheit abgetan werden.

Sinkende Beschäftigung durch Alterung

Die Alterung der Gesellschaft hat in zweierlei Hinsicht Auswirkungen auf die Beschäftigung. Erstens reduziert sie das Arbeitskräftepotenzial, da ein immer grösserer Teil der Bevölkerung im Rentenalter ist. Zweitens steigt die Belastung der Erwerbstätigen, da die höheren Renten über Sozialabgaben oder Steuern finanziert werden müssen. Die Bewältigung der Folgen der demographischen Alterung ist denn auch eine zentrale Herausforderung für alle Industrieländer, vor allem aber für solche mit einem Umlagesystem bei der Altersvorsorge.

Zunehmende Last für Erwerbstätige — Bei einem unveränderten Pensionierungsalter kommen immer weniger Erwerbsfähige auf einen Rentner. Sind es im Moment in der Schweiz noch knapp 4 Personen im erwerbsfähigen

Abb. 6.3 Anteil Frauen mit Kindern: Grosse Unterschiede nach Qualifikation und Bildungsniveau



Während von den Frauen zwischen 25 und 40 in verantwortungsvoller Stellung nur 40% Kinder haben, sind es bei den übrigen Frauen 80%. Bei den Frauen mit Hochschulbildung haben 43% Kinder, während es bei den übrigen Frauen knapp 60% sind. Dabei enthält die Kategorie «Hoch qualifiziert» Führungskräfte, Akademikerinnen und Technikerinnen, die Kategorie «Weniger qualifiziert» die übrigen Beschäftigungsgruppen.

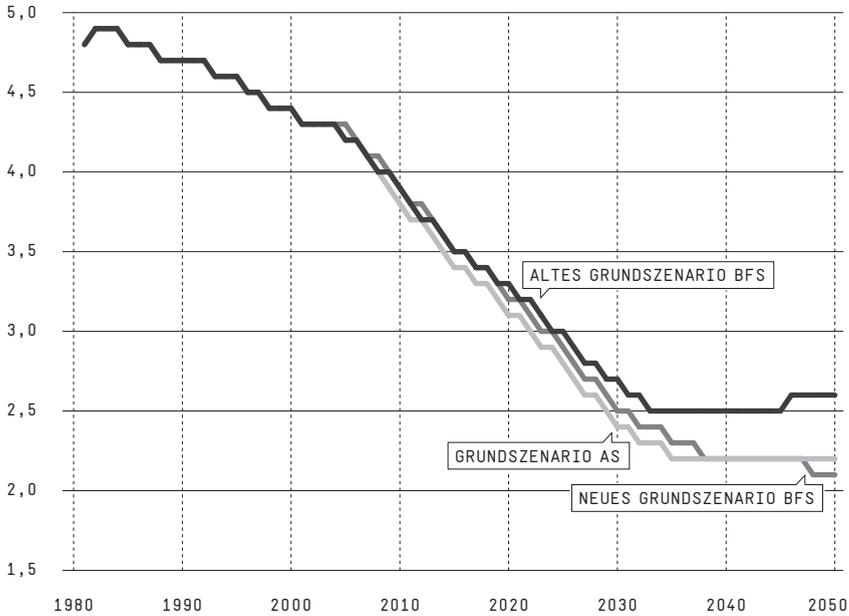
Quellen: SAKE (2001); eigene Berechnungen

Alter (zwischen 16 und 64 Jahren) pro Rentner, so wird dieses Verhältnis im Jahre 2030 wahrscheinlich bei ungefähr 2 Erwerbsfähigen pro Rentner liegen [Abbildung 6.4]. Nach dem Basisszenarium zur Bevölkerungsentwicklung von AVENIR SUISSE wird der Höhepunkt der Alterskrise im Jahre 2030 erreicht sein, danach wird sich die Altersverteilung auf dem neuen Niveau stabilisieren. Da die staatliche Altersvorsorge über das Umlageverfahren mit Lohnabgaben von den Erwerbstätigen finanziert wird, wird die Last für die verbleibenden Erwerbstätigen zunehmend grösser.

Die Alterung der Gesellschaft wird auch das Arbeitsangebot negativ beeinflussen. Bei gleich bleibendem Alter für die Pensionierung wird sich die Erwerbsfähigenquote von knapp 70 Prozent auf voraussichtlich knapp 60 Prozent reduzieren [Abbildung 6.5]. Dies wird ebenfalls mit einem Rückgang der Bruttoerwerbstätigenquote von mehr als 10 Prozentpunkten verbunden sein, zumindest, falls sich die Erwerbstätigenquoten und die durchschnittliche Arbeitszeit nicht ändern. Würde der Trend zu sinkenden Erwerbstätigenquoten oder einer reduzierten Arbeitszeit weitergehen, so würde sich der Beschäftigungsrückgang weiter verschärfen. Neben dem Szenario mit einer konstanten Erwerbstätigenquote sind Szenarien mit einem jährlichen Rückgang von 0,5 Prozent und von 1 Prozent eingezeichnet. Bei den 0,5 Prozent handelt es sich um den durchschnittlichen jährlichen Rückgang zwischen 1991 und 2005 gemäss Arbeitsvolumenstatistik, bei den 1 Prozent um denjenigen gemäss Beschäftigungsstatistik. Die mit den Stunden gewichtete Bruttoerwerbstätigenquote würde sich bei einem Rückgang der Erwerbstätigenquote von 0,5 Prozent praktisch halbieren (auf etwa 25 Prozent), bei einem Rückgang der Erwerbstätigenquote um 1 Prozent gar auf 20 Prozent reduzieren.

Alterung als mögliche Wachstumsbremse — Die Alterung beeinflusst auch die Wachstumsaussichten (siehe Kasten S. 122). Insbesondere beeinträchtigt das verminderte Arbeitskräfteangebot das Produktionspotenzial der Wirtschaft. Geht man von einem relativ optimistischen Wert für das Wachstum der

Abb. 6.4 Prognose Altersquotient: Verhältnis von Erwerbsfähigen zu Rentnern



Die demographische Alterung führt dazu, dass immer mehr Personen über 65 immer weniger Erwerbsfähigen gegenüberstehen. Beim Höhepunkt der demographischen Transformation im Jahre 2030 wird das Verhältnis bei noch etwa 2 Erwerbsfähigen pro Rentner liegen.

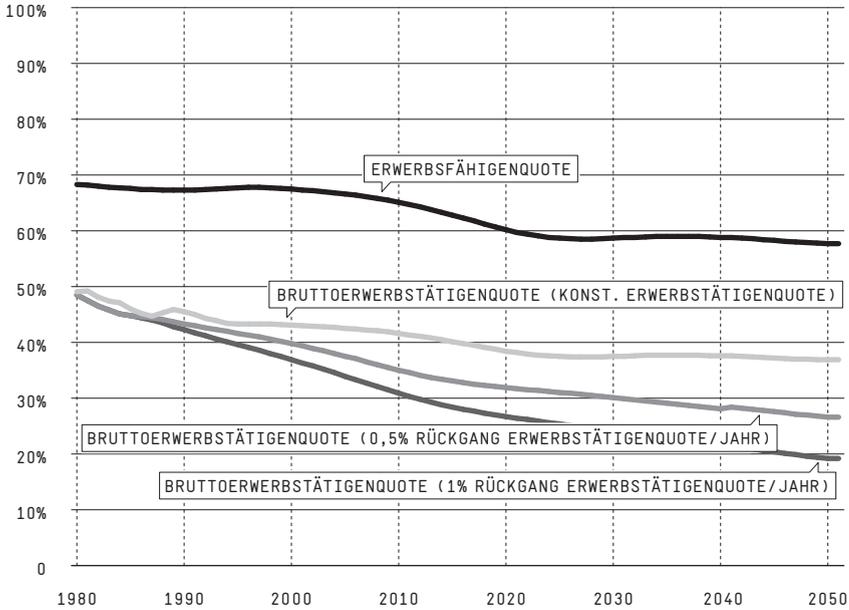
Quellen: BFS; MÜNZ/ULRICH (2001), Basisszenario Avenir Suisse; eigene Berechnungen

Arbeitsproduktivität von 1,5 Prozent pro Jahr aus (Szenario I), so reduziert sich das Potenzialwachstum von heute knapp 2 Prozent auf etwa 0,9 Prozent im Jahre 2030 [Abbildung 6.6]. Die Wachstumsraten pro Kopf liegen noch tiefer, da die Bevölkerung trotz sinkendem Arbeitskräfteangebot weiter wächst. Nach diesem Bevölkerungsszenario wäre die Krise erst im Jahre 2040 überwunden. Dabei wurde angenommen, dass auf der einen Seite das Pensionierungsalter bei 65 bleibt, sich auf der anderen Seite die Erwerbstätigkeit nicht verändert.

Würde sich die Erwerbstätigkeit um 0,5 Prozent pro Jahr reduzieren (Szenario II), so würde sich das Problem weiter verschärfen. Das Potenzialwachstum des BIP würde in diesem Fall von heute 1,4 Prozent auf 0,4 Prozent im Jahre 2030 sinken, dasjenige des BIP pro Kopf von 1,1 auf 0,1 Prozent. Eine höhere Einwanderung würde das Problem nicht lösen, sondern lediglich zeitlich weiter nach hinten verschieben. Im Zuge der Einwanderung ist nämlich nicht mit steigenden Geburtenraten zu rechnen, unter anderem da sich die Geburtenrate der Eingewanderten relativ rasch derjenigen im Gastland angleicht.

Nun könnte eingewendet werden, dass das sinkende Arbeitsangebot zu höheren Löhnen und damit automatisch zu einer Vermeidung eines Arbeitskräftemangels führen wird. Dies muss aber nicht zwingend der Fall sein, zumindest dann nicht, wenn die übrigen Arbeitsanreize falsch sind. So können höhere Sozialversicherungsabgaben den Nettolohn reduzieren, obwohl der Bruttolohn steigt. Und die hohen alternativen Einkommen, welche von der Sozialhilfe und der IV gezahlt werden, reduzieren die Anreize zu einer Erwerbstätigkeit ebenfalls.

Abb. 6.5 Prognose Arbeitsangebot: Sinkende Erwerbsfähigen- und Erwerbstätigenquote



Die Alterung der Gesellschaft wird zu einem Rückgang der Erwerbsfähigenquote und bei konstantem Pensionierungsalter zu einem Rückgang der Bruttoerwerbstätigenquote – also des Verhältnisses von Erwerbstätigen zur Bevölkerung – führen. Falls der Trend zu einer sinkenden Erwerbstätigkeit der erwerbsfähigen Bevölkerung anhält, wird dieser Rückgang noch stärker ausfallen.

Quellen: Münz/ULRICH (2001), Basisszenario Avenir Suisse; eigene Berechnungen

----- Alterung der Gesellschaft und Wirtschaftswachstum -----

Es gibt diverse Kanäle, über die die Alterung das Wachstum beeinflussen kann. Im Zentrum muss aber sicherlich der Einfluss der Alterung auf das Arbeitsangebot stehen. Sie wird das Verhältnis von Erwerbsfähigen (Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren) zur Gesamtbevölkerung, d.h. die Erwerbsfähigenquote, reduzieren. In vielen Ländern wird dies voraussichtlich sogar zu einem absoluten Sinken der erwerbsfähigen Bevölkerung führen. Wird die Lebensarbeitszeit nicht erhöht, so führt dies zu einem sinkenden Arbeitsangebot. Dieses beeinflusst wiederum das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft, wie dies z.B. durch Gleichung (1) in Kapitel 2 angezeigt wird.

Auf der Basis eines Szenarios für die Entwicklung der Altersstruktur und damit der Bruttoerwerbsfähigenquote (L/P) und Annahmen zur Produktivitätsentwicklung (Q/L) können mit Hilfe einer Variante von Gleichung (2), die in Kapitel 2 eingeführt wurde, bereits Prognosen für die Entwicklung des BIP pro Kopf gemacht werden.

$$(2^*) \quad \underline{Q/P} = (\underline{Q/L}) * (L/P) = (\underline{Q/L}) * (L/LP) * (LP/P).$$

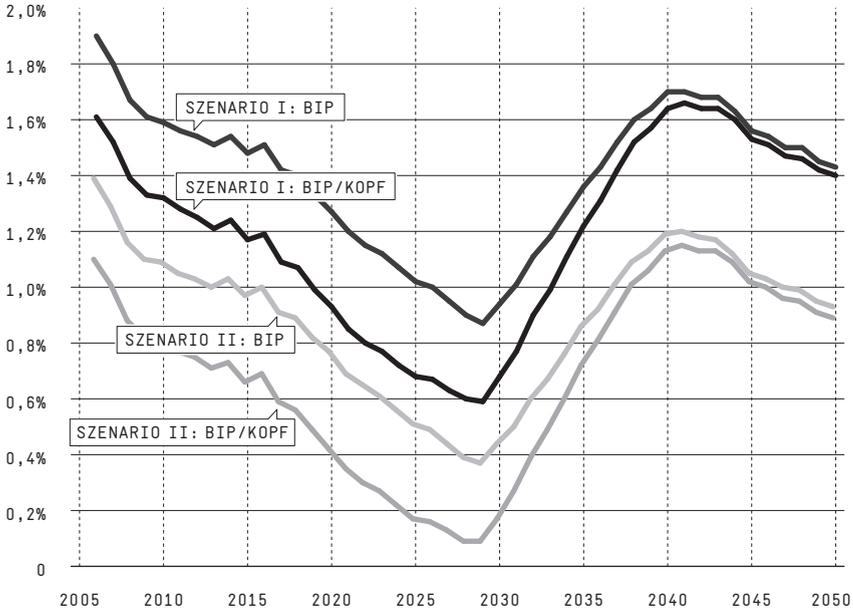
Dabei ist LP die erwerbsfähige Bevölkerung, L/LP die Erwerbstätigenquote und LP/P die Erwerbsfähigenquote. Die Alterung der Gesellschaft reduziert die Erwerbsfähigenquote und reduziert damit das BIP pro Kopf beziehungsweise dessen Wachstumsrate.

Daneben gibt es noch andere Kanäle, über welche die Alterung das Wirtschaftswachstum beeinflussen kann. So ist denkbar, dass die Arbeitsproduktivität in einer älteren Gesellschaft tiefer ist. Ob dies zutrifft, hängt von der Verteilung der Alterskohorten und ihrer relativen Produktivität ab. In diesem Zusammenhang ist es auch denkbar, dass ältere Gesellschaften risikoaverser sind und weniger Innovationen generieren.

Fazit: Aufholen der Schweiz beim Ausbau des Wohlfahrtsstaates

Der Wohlfahrtsstaat europäischer Prägung steckt in der Krise. Mit der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in den 1970er Jahren stieg die Arbeitslosigkeit. Den immer höheren Ausgaben zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates standen immer knappere Finanzquellen gegenüber, was Steuererhöhungen nötig machte, welche die Arbeitsanreize der Erwerbstätigen weiter reduzierten und so zu einem zusätzlichen Anstieg der vom Staat Abhängigen führte.

Abb. 6.6 Wachstumsperspektiven: Szenarien I und II



Aufgrund des sinkenden Arbeitskräftepotenzials ist auch mit sinkenden Wachstumsraten zu rechnen. Bei einem Produktivitätswachstum von 1,5% pro Jahr, einer Bevölkerungsentwicklung gemäss Basisszenario von Avenir Suisse, einem unveränderten Pensionierungsalter und einer unveränderten Erwerbstätigenquote wird sich das Wachstum des BIP bis 2030 auf 0,9% pro Jahr reduzieren, dasjenige des BIP pro Kopf gar auf 0,6%.

Quellen: MÜNZ/ULRICH (2001), Basisszenario Avenir Suisse; eigene Berechnungen

Reformen wurden dringend nötig. Den Anfang machten in den 1980er Jahren Grossbritannien und Neuseeland, zu Beginn der 1990er Jahre folgten die skandinavischen Länder, vor allem Schweden und Finnland. In all diesen Ländern ging den Reformen eine schwere wirtschaftliche Krise voraus. In Grossbritannien legte ein Streit mit den Gewerkschaften das Land lahm. Neuseeland durchlief eine lange Wirtschaftskrise. Und auch Schweden und Finnland erlebten zu Beginn der 1990er Jahre ausserordentlich schwere Rezessionen. In allen Ländern konnte seither eine eindruckliche Trendwende erreicht werden. Die Basis wurde dabei unter anderem durch tiefgreifende Reformen des Wohlfahrtsstaates gelegt.

In der Schweiz wurde der Wohlfahrtsstaat erst spät aufgebaut. Die AHV wurde 1948 eingeführt, die obligatorische Arbeitslosenversicherung im Jahre 1976, das Pensionskassenobligatorium im Jahre 1985. Das Krankenversicherungsgesetz, das unter anderem ein Obligatorium und altersunabhängige Prämien brachte, trat erst 1996 in Kraft. Die Krise des Wohlfahrtsstaates – wirtschaftliche Krise mit einem Anstieg der Anzahl Bezüger und sinkende gesellschaftliche Schranken gegenüber Abhängigkeit von staatlichen Leistungen – traf die Schweiz deshalb relativ spät, nämlich im Laufe der 1990er Jahre. Damit gilt es nun auch für die Schweiz, den nächsten Schritt zu machen, d.h., die Arbeitsanreize bei den Wohlfahrtsprogrammen zu verbessern.

Der Wachstumsrückstand der Schweiz kann damit zu einem gewichtigen Teil als Ergebnis des «Nachholens» in den wachstumsfeindlichen Belastungen und Mentalitäten im Bereich Sozialstaat gesehen werden. Falls diese Belastungen weiter bestehen, wird sich bei geringster Konjunkturverschlechterung auch das Wachstumsproblem wieder verschärfen. In diesem ungünstigen Fall ist mit einem weiteren Anstieg des Sockels bei Arbeitslosigkeit, Invalidität und Fürsorgebezug zu rechnen.

07 /

STAATLICH GESETZTE FEHLANREIZE UND IHRE AUSWIRKUNGEN AUF DIE BESCHÄFTIGUNG

Grundlegendes Ziel der sozialstaatlichen Einrichtungen in der Schweiz ist es, die Versicherten vor Risiken zu schützen und ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurden staatliche Versicherungswerke für Alter, Invalidität, Krankheit und Unfall aufgebaut. Für diejenigen, die trotz diesen Sicherungsnetzen in Not geraten, soll die Sozialhilfe als residuale und bedarfsabhängige Sicherung bereitstehen.

Nun liegt es aber in der Natur solcher Sicherungen, dass sie nicht nur in Not geratenen Menschen helfen, sondern auch das Interesse daran reduzieren, die Existenzsicherung als eigene Verantwortung wahrzunehmen. Mit anderen Worten schafft die soziale Sicherheit Anreize, die zu einer weiteren Erhöhung der Bedürftigkeit führen können. Oder mit Beat KAPPELERS Worten: «Es ist mit Armen zu rechnen, die rechnen können» (KAPPELER 2007).

Bei ALV, IV und Sozialhilfe

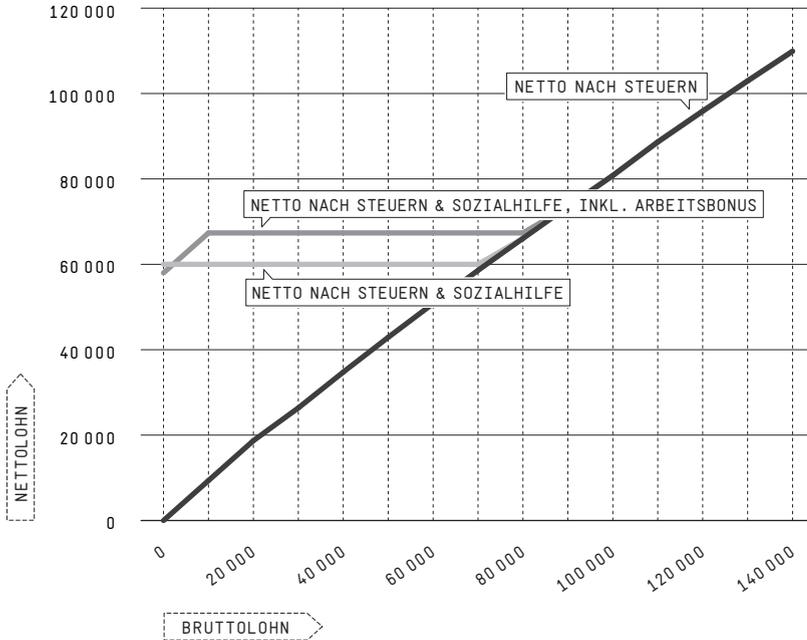
Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, die von sozialstaatlichen Programmen lebt, ist in den letzten 15 Jahren stark gestiegen. Dabei dürfte die grosszügige Ausgestaltung der Programme eine wichtige Rolle gespielt haben.

Die Probleme lassen sich exemplarisch anhand der Sozialhilfe darstellen. Einzige Bedingungen für den Bezug von Sozialhilfe sind eine Niederlassungsbewilligung sowie die Bedürftigkeit. Es handelt sich um das residuale Programm, das alle Unterstützungssuchenden erfasst, die aus anderen Quellen kein ausreichendes Einkommen erhalten. Die Ansätze sind denn auch etwas tiefer als beispielsweise in der IV.

Beispiel Zürich — Zürich eignet sich gut als Beispiel. Allgemein gelten die skos-Richtlinien, die folgende Beträge für eine vierköpfige Familie ausweisen: 2054 Franken Grundbedarf, d.h. für Essen, Kleider und andere Güter des täglichen Bedarfs. Dazu kommen in Zürich maximal 1700 Franken für die Miete, maximal 1170 Franken für Krankenkassen einschliesslich Franchise sowie Kosten für Ausbildung, Kinderbetreuung und Berufskosten bei Erwerbstätigkeit. Laut Zürcher Stadtrat kann die Sozialhilfe für eine vierköpfige Familie in der Stadt Zürich 5000–6000 Franken pro Monat betragen (STADTRAT ZH 2005). Dieser Betrag ist steuerfrei und unterliegt keinen Sozialversicherungsabgaben. Die AHV-/IV-Beiträge werden nämlich ebenfalls von der Sozialhilfe bezahlt.

Abbildung 7.1 zeigt die Auswirkungen der Sozialhilfe auf die Arbeitsanreize. Dunkel eingezeichnet ist der Lohn nach Steuern und Sozialabgaben in Funktion vom Bruttolohn. Dabei werden die Steuersätze der Stadt Zürich zugrunde gelegt, und es werden Kantons- und Gemeindesteuern sowie direkte Bundessteuern berücksichtigt. Die Linie liegt unterhalb der Diagonalen und ist konkav, was auf die steigenden Grenzsteuersätze zurückzuführen ist. Der Einfachheit halber sei angenommen, dass die monatliche Sozialhilfe 5000 Franken beträgt. Sie führt in dieser Situation zu einem Mindestniveau für das Nettoeinkommen auf dem Niveau von 12-mal 5000 Franken, d.h. 60000 Franken.

Abb. 7.1 Sozialhilfe als implizites Mindesteinkommen: Beispiel für Familie mit 2 Kindern



Die Sozialhilfe beläuft sich in der Stadt Zürich ohne Weiteres auf 60 000 Franken pro Jahr für eine vierköpfige Familie. Da Sozialhilfebezüger weder Steuern noch AHV-/IV-Beiträge entrichten, entspricht dies dem Bruttolohn von etwa 70 000 Franken eines Werkstätigen. Ohne strenge Zugangsbeschränkungen führt die Sozialhilfe damit zu einem Mindesteinkommen auf hohem Niveau. Inklusive Freibetrag für Arbeitseinkommen kann das Einkommen auf 67 000 Franken steigen, was einem Bruttolohn von knapp 80 000 Franken entspricht. Der Arbeitsbonus verbessert die Arbeitsanreize nur bei ganz tiefen Einkommen, bei höheren Einkommen werden sie sogar noch verschlechtert.

Quelle: Eigene Berechnungen

Lohn von 70 000 Franken — Die Nettolohnlinie wird bis zu einem Arbeitseinkommen von etwa 70 000 Franken horizontal. Mit anderen Worten lohnt es sich für einen Haushalt mit vier Personen überhaupt nicht, bis zu einem Bruttolohn von 70 000 Franken zu arbeiten. Jeder Franken zusätzliches Erwerbseinkommen führt zu einem Franken Verlust an Sozialhilfe.

Da 70 000 Franken Bruttoeinkommen pro Jahr kein schlechter Verdienst sind, reduziert die Sozialhilfe die Arbeitsanreize weiter Bevölkerungskreise dann auf null, wenn keinerlei Zugangsbegrenzungen bestehen. Da die Bedürftigkeit bisher das einzige Kriterium ist, könnten nur noch soziale Schranken eine solche Zugangsbeschränkung darstellen. Vor diesem Hintergrund ist auch der Begriff Armutsfalle zu verstehen. Er bezieht sich auf die fehlenden Arbeitsanreize von Fürsorgebezügern

Kontraproduktive SKOS-Richtlinien — Seit einigen Jahren werden auch in den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) Einkommensfreibeträge zugelassen. Bis zu einem Arbeitseinkommen von 850 Franken pro Monat für eine vierköpfige Familie wird die Sozialhilfe nicht gekürzt. Im Gegenzug wurde der Grundbetrag um etwa 200 Franken pro Monat reduziert. Damit sollen Sozialhilfebezügern einen Anreiz erhalten, zumindest zu einem minimalen Pensum erwerbsfähig zu bleiben. Dies verbessert die Anreize allerdings nur bei den ersten 850 Franken Arbeitseinkommen. In einem höheren Bereich ist der Anreiz zu arbeiten weiterhin gleich null. Die Einkommensgarantie wird sogar über den Freibetrag noch weiter erhöht, nämlich auf etwa 80 000 Franken brutto pro Jahr. Mit anderen Worten haben sich die Arbeitsanreize im Bereich zwischen 70 000 und 80 000 Franken Bruttoeinkommen massiv verschlechtert. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Reform dem Problem der steigenden Sozialhilfefzahlen nicht Herr werden kann, sondern sogar zu einem Anstieg der Fallzahlen beitragen dürfte.

Notwendige Kürzung des Grundeinkommens — Eine Verbesserung der Arbeitsanreize kann letztlich nur erzielt werden, wenn die Ansätze für das Grundeinkommen gekürzt werden. Zwei Varianten sind in Abbildung 7.2 eingetragen. In einer ersten Variante (Reformvorschlag I) wird das Grundeinkommen auf 4000 Franken pro Monat gekürzt. Zusätzliches Arbeitseinkommen wird dann zu einem Satz von etwa 85 Prozent besteuert, d.h., der Haushalt kann 15 Prozent seines Arbeitseinkommens behalten. Es ist klar, dass die Arbeitsanreize in diesem Fall schwach bleiben beziehungsweise nur Schwarzarbeit attraktiv sein wird. In einer zweiten Variante (Reformvorschlag II) wird das Grundeinkommen auf 3000 Franken pro Monat gekürzt. In diesem Fall kann die Besteuerung des Erwerbseinkommens auf 66 Prozent reduziert werden, womit ein Drittel des zusätzlichen Arbeitseinkommens beim Haushalt verbleibt.

Eine solche progressive Abstufung der Zuschüsse gemäss eigenen Erwerbseinkommen entspricht einer sogenannten negativen Einkommenssteuer, wie sie im Moment auch für die Schweiz diskutiert wird (MÜLLER 2004; GERFIN et al. 2002). Sollen dabei positive Arbeitsanreize resultieren, müsste auch bei der negativen Einkommenssteuer das minimale Einkommen verhältnismässig tief angesetzt werden. Im Vergleich zur heutigen bedarfsorientierten Situation mit Sozialhilfezahlungen wäre im Übrigen mit einer Explosion der Kosten zu rechnen. Heute beziehen nämlich viele Leute keine Sozialhilfe, obwohl sie laut den SKOS-Richtlinien dazu berechtigt wären. Mit einer negativen Einkommenssteuer entstünde dagegen ein Automatismus bei den Zahlungen.

Es muss hier festgehalten werden, dass es in der bisherigen Diskussion nicht um Missbrauch der Sozialhilfe im engen Sinn des Wortes ging. Von Missbrauch wird bei Sozialhilfebezüglern gesprochen, die ein alternatives Einkommen z.B. aus (Schwarz-)Arbeit beziehen, dieses bei der Fürsorgebehörde aber nicht deklarieren. Dabei handelt es sich um Betrug, was im Prinzip mit Sozialdetektiven oder anderen polizeilichen Massnahmen aufgedeckt und

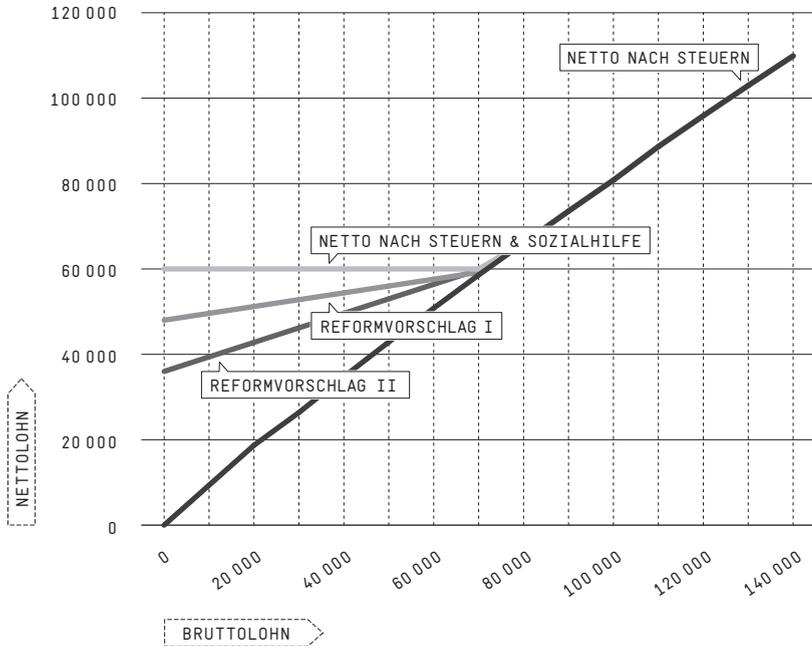
juristisch verfolgt werden kann. Das Problem der Fehlanreize bezieht sich dagegen auf Leute, die sich so anpassen, dass sie die Kriterien für den Fürsorgebezug erfüllen, obwohl sie noch andere Optionen hätten. Diesem Problem ist mit Sozialdetektiven nicht beizukommen, hier hilft nur eine Verbesserung der Anreize.

Bei der IV und der ALV ist ein Bezug an Bedingungen geknüpft, nämlich Invalidität beziehungsweise Arbeitslosigkeit. In diesem Sinne sind die beiden Programme strenger als die Sozialhilfe. Bedürftigkeit ist dagegen kein Kriterium. Dazu kommt, dass ALV und IV selbst verschuldete Fälle nicht ausschliessen, sieht man von der Karenzfrist für Arbeitslosigkeit nach einer eigenen Kündigung ab. Es gelten damit auch für diese beiden Versicherungen die für Sozialprogramme typischen negativen Anreizeffekte.

iv-Rente höher als Medianeinkommen — Die Fehlanreize dürften bei der IV am ausgeprägtesten sein. Das beginnt bei der Trägerschaft. Die Invalidenversicherung ist ein gemeinsam von den Sozialpartnern getragenes Programm mit kantonaler Beteiligung, das durch den Bund verwaltet wird. Die Kantone zahlen ebenfalls Beiträge, und sie kommen des Weiteren für die Ergänzungsleistungen auf. Das Gewähren einer Rente lag bis vor Kurzem in der Zuständigkeit von kantonalen Stellen, die einen relativ grossen Ermessensspielraum hatten. IV-Renten können zwar überprüft werden. Der Normalfall ist aber, dass, wer einmal eine Rente erhält, sie bis zum Erreichen des AHV-Alters weiter bezieht.

Die Höhe der Rentenleistungen ist grosszügig. War der Betroffene einer Pensionskasse angeschlossen, so entsteht bei einem positiven Rentenbescheid ein automatisches Recht auf die Invalidenrente der Pensionskasse. Dazu können die Leistungen der Unfallversicherung kommen. Sollte die kombinierte Rente trotzdem noch tief ausfallen, besteht ein Anrecht auf Ergänzungsleistungen. Nach AHV/IV (2007) errechnen sich die Ergänzungsleistungen für eine vierköpfige Familie folgendermassen: 46 200 Franken für den allgem-

Abb. 7.2 Reform der Sozialhilfe: Trade-off zwischen Sicherheit und Anreizen



Eine Verbesserung der Arbeitsanreize wird ohne deutliche Senkung des Grundbetrags nicht zu erreichen sein. Erst damit wird möglich, dass ein Sozialhilfebezüger dank Mehrarbeit auch durchgehend mehr Einkommen erhält. Der Berechnung liegt die Annahme einer Familie mit zwei Kindern zugrunde.

Quelle: Eigene Berechnungen

nen Lebensbedarf, maximal 15 000 Franken für die Miete plus bei Bedarf Krankenkassenprämien sowie sonstige Gesundheitskosten. Damit kann eine vierköpfige Familie auf 70 000–80 000 Franken kommen, was einem Bruttolohn von 80 000–90 000 Franken entspricht.

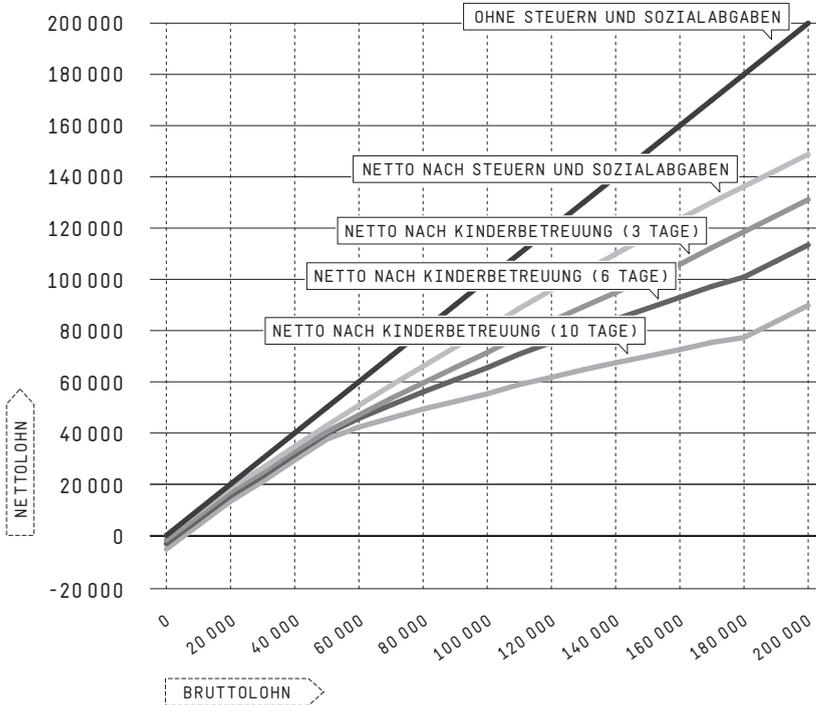
Dazu ist zu sagen, dass das Medianeinkommen eines männlichen Vollzeiterwerbstätigen laut Lohnstrukturerhebung 2004 bei etwa 72 000 Franken lag. Die Anreize für die Betroffenen, eine IV-Rente zu beantragen, sind somit sehr hoch.

Bei der Arbeitslosenversicherung sind die Kontrollmechanismen um einiges stärker. Erstens werden die Arbeitslosengelder nur während einer bestimmten Dauer ausbezahlt. Die Anspruchsberechtigung muss somit immer wieder nachgewiesen werden. Zweitens können die Zahlungen vom Verhalten des Versicherten abhängig gemacht werden, d.h., ob er aktiv eine Stelle sucht oder bei Bedarf dazu bereit ist, eine Umschulung oder einen weiten Arbeitsweg in Kauf zu nehmen. Das Verhältnis von zuletzt verdientem Lohn zu Arbeitslosengeld ist dagegen mit 70 bis 80 Prozent im internationalen Vergleich hoch.

Bei der Familien- und Steuerpolitik

Die Fehlanreize der heutigen Familienpolitik beginnen bei der steuerlichen Benachteiligung von verheirateten Paaren. Dazu kommen Probleme bei der Kinderbetreuung. Diese beginnen bei der im internationalen Vergleich späten Einschulung von Kindern. Die Einschulung findet in der deutschen Schweiz erst mit 6 bis 7 Jahren statt. Davor gibt es noch 1 bis 2 Jahre Kindergarten, allerdings mit relativ kurzen Präsenzzeiten. Vor dem Kindergarten gibt es nur ein begrenztes öffentliches Angebot für die Kinderbetreuung. Blockzeiten in der Schule fehlen nach wie vor in vielen Kantonen. Nicht überall besteht ein Betreuungsangebot über Mittag oder in Randstunden.

Abb. 7.3 Kinderbetreuungskosten führen zu Grenzsteuersätzen bis 80%



Einkommensabhängige Gebühren, wie sie für Kinderkrippen und Mittagsbetreuung üblich sind, können zu einer sehr hohen Grenzbelastung des Einkommens führen. Da für die Gebühren ein oberes Limit besteht, trifft dies vor allem Familien mit mittleren Einkommen (im Bereich 60 000 bis 180 000 Franken Bruttoeinkommen).

Quellen: Eigene Berechnungen auf Basis von Steuersätzen und Gebühren für die Stadt Zürich

Zu hohe Belastung für Familien — Im Folgenden soll die Art der Gebühren für die Kinderbetreuung und deren Auswirkungen näher analysiert werden. Da ein entsprechendes Angebot Sache der Gemeinden ist, können sich sowohl Kosten wie Angebote stark unterscheiden. Für die deutsche Schweiz dürfte aber die Stadt Zürich ein gutes Beispiel abgeben. Das Kinderbetreuungsangebot der Stadt Zürich ist im Vergleich zur übrigen deutschen Schweiz grosszügig. Es besteht ein komplettes Angebot mit Kinderhorten, Mittagstischen und Tagesschulen. Dieses Angebot wird subventioniert, ein wesentlicher Teil der Kosten wird aber von den Eltern getragen. Dabei ist vor allem die Art und Weise problematisch, wie die Beiträge berechnet werden.

Die Elternbeiträge erfolgen in Abhängigkeit vom Einkommen, wobei der Tagessatz nicht über ein bestimmtes Maximum steigen kann. Damit soll erreicht werden, dass bei der Finanzierung die finanzielle Leistungsfähigkeit der Familien mit berücksichtigt wird. Auch einkommensschwächere Familien sollen sich eine solche Betreuung leisten können. Das Maximum wiederum begrenzt die Kosten für reiche Haushalte, da sich diese auch ein Angebot an privaten und nichtsubventionierten Krippen leisten können. Ein Nebeneffekt dieser einkommensabhängigen Finanzierung ist aber, dass die Progression des Steuer- und Abgabensystems besonders für mittlere Einkommen massiv erhöht wird.

Diese Problematik soll im Folgenden am Beispiel der Kosten für die Betreuung von 1 oder 2 Kindern in einem Kinderhort der Stadt Zürich dargestellt werden (BÜTLER 2005). Die Kosten der Kinderbetreuung addieren sich zu den Einkommenssteuern von Bund, Kanton und Gemeinde. Die Steuertarife sind der Wegleitung des kantonalen Steueramtes Zürich für das Jahr 2005 entnommen. Für die Gemeindesteuern gilt für die Stadt Zürich ein Steuerfuss von 122. Dazu kommen die direkten Bundessteuern. Die Gebühren für die Kinderbetreuung entstammen dem städtischen Elternbeitragsreglement. Für einen Krippenplatz kommt ein Mindesttarif von Fr. 11.70 pro Tag zur Anwendung, der ab einem steuerbaren Einkommen von etwa 30 000 Franken

pro Jahr mit einem Satz von einem Promille pro 1000 Franken zusätzliches Einkommen pro Betreuungstag ergänzt wird. Das Ganze wird dann noch mit der Anzahl Tage multipliziert. Der maximale Tagessatz beträgt 117 Franken.

Exorbitant hohe Grenzsteuersätze — Die Auswirkungen einer solchen Gebührenordnung sind je nach steuerbarem Einkommen drastisch. Abbildung 7.6 zeigt die Auswirkungen dieser Gebührenordnung auf das Nettoeinkommen. Dabei wird ein Haushalt ohne Krippenbetreuung mit einem solchen mit einem Kind (3 Betreuungstage) und mit einem solchen mit 2 Kindern (6 und 10 Betreuungstage) verglichen. Es zeigt sich, dass die gewählte einkommensabhängige Finanzierungsform den Unterschied zwischen Brutto- und Nettoeinkommen speziell für Familien mit mittleren Einkommen stark erhöht. Eine Grenzabgabenbelastung von über 60 Prozent ergibt sich bei 10 Betreuungstagen bereits bei einem Bruttoeinkommen von 80 000 Franken. Die Grenzbelastung steigt bei einem Bruttoarbeitslohn von 180 000 Franken bis auf knapp 80 Prozent.

Berücksichtigt man allein die Arbeitsanreize des Ehepartners, der die Kinderbetreuung übernimmt, können ohne Weiteres Grenzsteuersätze von über 100 Prozent resultieren (BÜTLER 2005). Der Grund ist, dass ein höheres Einkommen in diesem Fall direkt mit einer Erhöhung der nötigen externen Betreuungszeit verbunden ist. Ein zusätzlicher Tag Arbeit erhöht die nötige Betreuungszeit und das Einkommen. Da das Einkommen für die Kosten aller bezogenen Betreuungstage entscheidend ist, muss diese Familie nicht nur einen zusätzlichen Krippentag zahlen, sondern zusätzlich einen höheren Betrag für alle bereits bezogenen Tage.

Prohibitiver Vorschriftenschwung — Ein Teil des Problems bei den Krippen sind die hohen Kosten dieser Angebote. Während Kleinkinderbetreuung sicherlich aufwändiger als die Betreuung von Kindergärtnern ist, fällt der in der Schweiz auf staatliches Geheiss betriebene Aufwand klar aus dem

Rahmen (STUTZER/DÜRSTELER 2005). Es besteht ein dichtes Netz von Vorschriften, beginnend bei der Ausgestaltung der Krippe, der Qualifikation der Betreuungspersonen, dem Verhältnis von Betreuungspersonen zu Kindern bis zur Anzahl Parkplätze. Dies geht so weit, dass es in einigen Kantonen nicht einmal möglich ist, unter befreundeten Müttern auf der Basis von privater Initiative – ohne den Nachweis der Erfüllung aller Vorschriften – eine Kinderkrippe zu eröffnen. AIOLFI (2005) beschreibt in der «NZZ» die entsprechenden Vorschriften im Kanton Basel-Stadt.

Bei der Altersvorsorge

Bei der Altersvorsorge stehen zwei Arten von Fehlanreizen im Zentrum. Erstens sind es die Regelungen, welche die Älteren daran hindern, weiterzuarbeiten, beziehungsweise die Unternehmen daran hindern, sie zu beschäftigen. Zweitens sind es die Reaktionen, welche die Kosten der erhöhten Alterung bei den noch Erwerbstätigen auslösen.

Altersneutrale Pensionskassenbeiträge — Unter die Anreize, die einer Beschäftigung älterer Arbeitnehmer entgegenstehen, fallen die mit dem Alter ansteigenden Pensionskassenbeiträge. Diese hat man eingeführt, um nach Einführung des Pensionskassenobligatoriums im Jahre 1985 auch älteren Arbeitnehmern die Äufnung eines ausreichenden Alterskapitals zu erlauben. Weiter zahlen viele Unternehmungen und vor allem der Staat mit dem Alter ansteigende Löhne. Beides erhöht die Lohnkosten für ältere Arbeitnehmer, was sie für Unternehmungen weniger attraktiv macht.

Die Produktivität eines durchschnittlichen Beschäftigten dürfte nämlich ab etwa 50 Jahren nicht mehr weiter steigen, möglicherweise sogar sinken, weshalb steigende Löhne zu einer Schere zwischen Lohnkosten und Produktivität einer Arbeitskraft führen (ZÜRCHER 2002). Der Arbeitgeber hat in dieser Situation

ein Interesse, diese Arbeitskraft zu entlassen oder frühzeitig zu pensionieren. Das Problem wird in einer Umgebung mit erhöhtem technologischem Wandel noch verschärft, da ältere Arbeitnehmer in der Regel weniger flexibel sind.

Zunehmendes Finanzierungsproblem bei der AHV — Noch bedeutsamer sind aber die Fehlanreize, welche die «Rentenkrise» für die noch arbeitende Bevölkerung haben könnte. Um die Renten einer steigenden Anzahl von AHV-Rentnern finanzieren zu können, wird es eine Erhöhung der Lohnbeiträge brauchen. Je kleiner das Wirtschaftswachstum, desto grösser muss diese Erhöhung sein. Diese Problematik kann anhand eines einfachen Simulationsmodells untersucht werden. Dabei wird für die Löhne ein Produktivitätswachstum von 0 bis 2 Prozent unterstellt. Die Rentenentwicklung folgt dem Mischindex, wie er im Moment für die AHV gilt. Danach wird die AHV-Rente alle 2 Jahre an die Inflation angepasst. Zusätzlich wächst die Rente um die Hälfte des Reallohnwachstums. Damit partizipieren die Rentner an der wachsenden Produktivität, aber nur unterproportional.

Für die Entwicklung der Anzahl der Erwerbsfähigen und der Anzahl der Rentner wird das Basisszenario von AVENIR SUISSE verwendet. Es wird zusätzlich angenommen, dass sich die Partizipationsrate der erwerbsfähigen Bevölkerung nicht weiter ändert, mitunter die Beschäftigung sich im Gleichschritt mit der erwerbsfähigen Bevölkerung entwickelt. In Abbildung 7.4 sind die Lohnprozente abgetragen, die eine Vollfinanzierung der Renten erlauben würden. Im Moment sind dies etwa 9 Lohnprozente.

Es wird erstens deutlich, dass sich das Finanzierungsproblem bis zum Jahre 2035 verschärfen und danach in den meisten Szenarien wieder mildern wird. Zweitens kann ein höheres Produktivitätswachstum einen erheblichen Beitrag zur Lösung des Rentenproblems leisten. Bei einem Produktivitätswachstum von 2 Prozent steigen die nötigen Lohnprozente bis auf etwa 12 Prozent an, um dann wieder auf 10 Prozent zu sinken. Bei einem Wachstum von 1 Prozent,

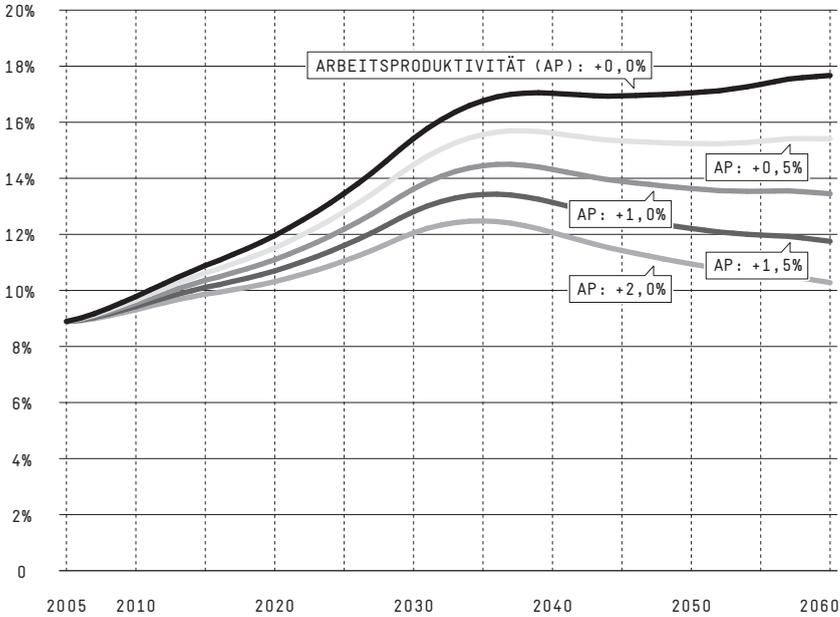
wie es die Schweiz seit Beginn der 1990er Jahre erlebt, wären es im Maximum dagegen knapp 15 Prozent, um dann bei 14 Prozent zu bleiben.¹ Es liegt auf der Hand, dass eine Erhöhung der Lohnnebenkosten um 6 Prozentpunkte die Arbeitsanreize weiter verschlechtern würde.

Sollten die Partizipationsraten und die Arbeitszeit weiter sinken, würde sich auch die Finanzierungslage der AHV weiter verschlechtern. Wird zusätzlich zur Alterung der Gesellschaft bei konstantem Rentenalter ein Rückgang der jährlichen Erwerbsquote von 0,5 Prozent angenommen, was den jährlichen Rückgang der Erwerbstätigenquote zwischen 1991 und 2005 gemäss Arbeitsvolumenstatistik ausmacht, so steigen die nötigen Lohnprozente um 4 Prozent und mehr [Abbildung 7.5].

Von der Erhöhung der Lohnprozente könnte nun darauf geschlossen werden, dass die Erwerbstätigen die Last der höheren Renten allein tragen müssen. Dies ist aber nicht ganz richtig. Vielmehr sinkt auch die Höhe der Rente im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen. Damit erfahren die Rentner zwar trotzdem einen Realeinkommenszuwachs, sie fallen aber im Verhältnis zur erwerbstätigen Bevölkerung zurück. Abbildung 7.6 zeigt das Verhältnis von Durchschnittsrente zu Durchschnittseinkommen (nach Abzug der AHV-Lohnprozente) für das Basisszenario des BFS und die verschiedenen Werte für das Produktivitätswachstum. Bei einem Produktivitätswachstum von 2 Prozent sinkt der Wert einer AHV-Rente von etwa 26 Prozent des durchschnittlichen Einkommens eines Erwerbstätigen auf etwas über 15 Prozent, dies allein aufgrund des Mischindexes.

¹ Im Zuge der Arbeiten zu IDA ForAlt hat das Laboratoire d'économie appliquée ein Prognosemodell für den Finanzbedarf der AHV entwickelt (ANTILLE et al. 2003). Es verwendet eine Aufteilung der Bevölkerung in Alters- und Geschlechtsgruppen, deren Lebens- und Einkommenszyklus verfolgt wird. Bei einem Produktivitätswachstum von 1 Prozent und dem alten Basisszenario des BFS für die Bevölkerungsentwicklung errechnet dieses Modell im Jahre 2030 einen Finanzbedarf für die AHV von etwa 42 Milliarden Franken (ANTILLE et al. 2003, Abbildung 15). Bei einem Produktivitätswachstum von 1,5 Prozent steigt der Bedarf auf etwa 45 Milliarden an. Beim Modell, das der Abbildung 7.1 zugrunde liegt, ergibt sich ein Finanzbedarf von ebenfalls etwa 42 Milliarden bei 1 Prozent Wachstum und 45 Milliarden bei 1,5 Prozent. Mit anderen Worten hat die höhere Disaggregation keine grösseren Auswirkungen auf den geschätzten Finanzbedarf.

Abb. 7.4 Lohnprozente bei unterschiedlichem Produktivitätswachstum



Die Alterung der Gesellschaft wird die Erwerbstätigen über höhere Lohnprozente belasten. Die zur Finanzierung der AHV-Renten nötigen Lohnprozente steigen bei einem Produktivitätswachstum von 1% bis auf 1,4% im Jahre 2035. Ein höheres Wachstum der Produktivität kann das Problem dank dem Mischindex etwas entschärfen (Berechnungen bei einer konstanten Erwerbstätigenquote und verschiedenen Annahmen zum Produktivitätswachstum).

Quellen: MÜNZ/ULRICH (2001), Basisszenario Avenir Suisse; eigene Berechnungen.

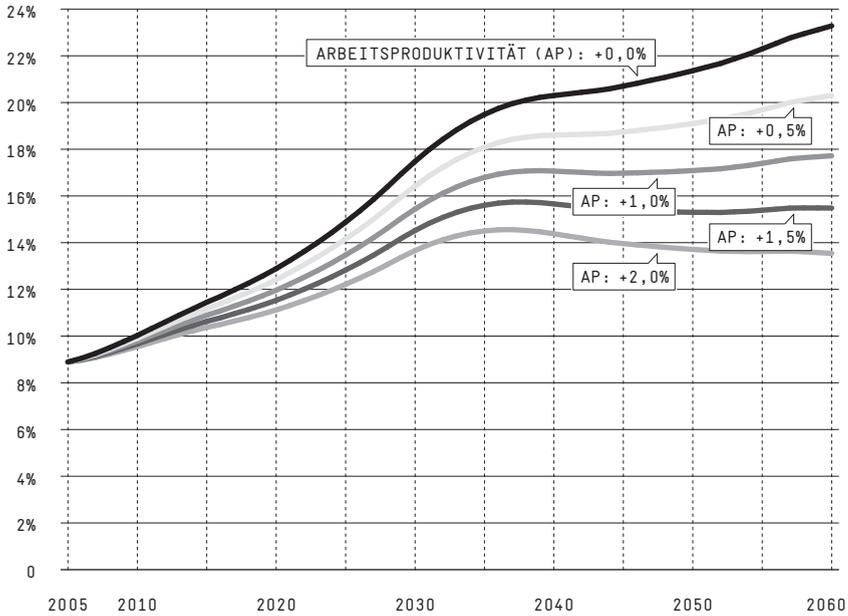
Alterung und freier Arbeitsmarkt — Es gibt Anzeichen, dass der freie Arbeitsmarkt in der Lage wäre, die demographische Transformation zu meistern. Unternehmen machen im Hinblick auf die Pensionierung der Babyboom-Generation vermehrt Anstrengungen, um ältere Arbeitnehmer zu behalten beziehungsweise auch wieder zu rekrutieren (HÖPFLINGER/BECK 2006). Insgesamt kann deshalb damit gerechnet werden, dass der freie Arbeitsmarkt in der Schweiz in der Lage sein wird, auch den demographischen Schock aufzufangen (RIPHAN/SHELDON 2006). Es gilt nun für die Politik, diese Entwicklung durch den Abbau von Fehlanreizen zu fördern. Ansonsten droht eine Kombination von tiefem Wachstum und hohen AHV-Abgaben.

Fazit: Notwendiger Abbau von Fehlanreizen

Die diversen sozialstaatlichen Programme führen zu zunehmend untragbaren Kosten und reduzieren das schweizerische Wachstumspotenzial. Am grössten sind die Probleme bei der IV, aber auch bei der Sozialhilfe und der Arbeitslosenversicherung besteht Handlungsbedarf. Die drei Programme versorgen eine zunehmende Zahl von Nichterwerbstätigen. Speziell bei der IV fehlte vor der 5. IV-Revision jeglicher Anreiz zu einer erneuten Aufnahme der Erwerbstätigkeit. Es kann deshalb nicht verwundern, dass gerade die Kosten dieses Programms aus dem Ruder gelaufen sind.

Bei all diesen Problemen leistet sich die Schweiz zudem den Luxus, der Erwerbstätigkeit von Frauen hohe Hindernisse entgegenzustellen. Fehlende oder teure Kinderbetreuung, unregelmässige Schulzeiten, späte Einschulung und fehlende Ganztageschulen sind die Stichworte. Dies führt dazu, dass viele Frauen nach der Geburt des ersten Kindes aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden oder die Arbeitszeit stark reduzieren. Damit gehen der schweizerischen Wirtschaft hoch qualifizierte Arbeitskräfte verloren, die vorher unter grossem Aufwand ausgebildet wurden: ein Luxus, den sich die Schweiz immer

Abb. 7.5 Lohnprozente bei sinkender Beschäftigungsrate und unterschiedlichem Produktivitätswachstum



Bei einer sinkenden Erwerbstätigenquote verschärft sich das Problem einer zunehmenden Belastung der Erwerbstätigen (Berechnungen basierend auf dem Basisszenario von AVENIR SUISSE, einer um 0,5% pro Jahr sinkenden Erwerbstätigenquote und verschiedenen Annahmen zum Produktivitätswachstum).

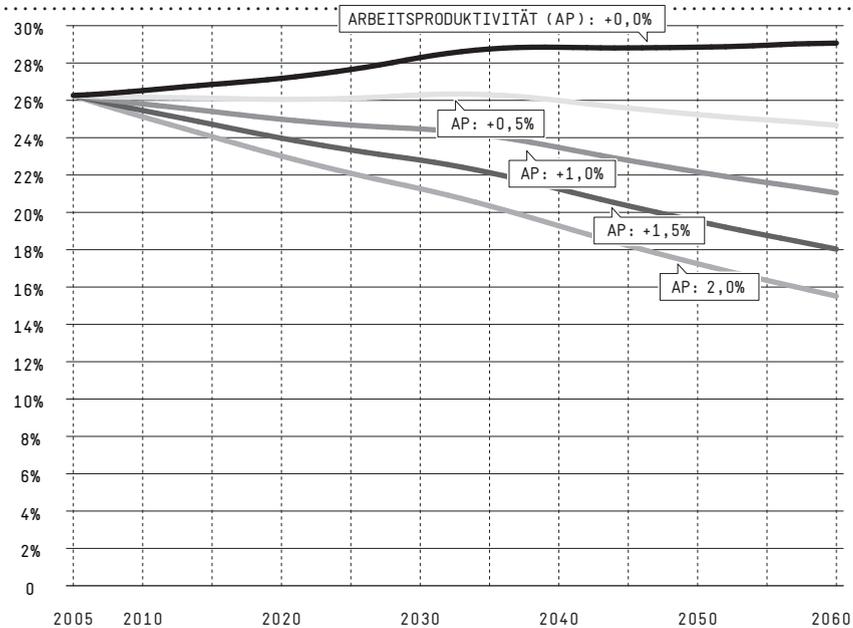
Quellen: MÜNZ/ULRICH (2001), Basisszenario AVENIR SUISSE; eigene Berechnungen

weniger leisten kann. Die Alternative, ein Verzicht auf Kinder, ist angesichts der Alterung der Gesellschaft ebenso wenig optimal, individuell aber oft die attraktivere Variante.

Auch bei den Anreizen gegen eine weitere Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern sind der Staat und damit die Politik mitverantwortlich. Vor allem die altersabhängigen bvg-Prämien sind angesichts der demographischen Situation abzuschaffen. Auch die altersabhängigen Lohnskalen beim Staat gehören abgeschafft. Und schliesslich sind Anreize für eine Frühpensionierung zu eliminieren beziehungsweise gar nicht erst einzuführen.

Die Schweiz kann von anderen Ländern, aber auch von eigenen Erfolgen lernen. So ist die schweizerische Arbeitslosenquote und speziell die Quote der Langzeitarbeitslosen im internationalen Vergleich immer noch tief. Dies ist unter anderem auf die aktive Arbeitsmarktpolitik der regionalen Arbeitsvermittlungszentren zurückzuführen, die schon früh die Möglichkeiten für eine Wiederbeschäftigung ausloten und wenn nötig Druck auf die Arbeitssuchenden ausüben (SHELDON 2005). Auch die Zuschüsse an Arbeitslose, die eine Arbeit zu einem deutlich tieferen Lohn annehmen, dürften zur Reduktion des Problems der Langzeitarbeitslosigkeit beitragen. Es gilt nun, diese positiven Ansätze auch bei der Sozialhilfe und bei der iv zur Anwendung zu bringen.

Abb. 7.6 Verhältnis AHV-Rente zu Nettolohn bei verschiedenen Produktivitätszuwächsen



Der Mischindex führt zu einem Sinken der Durchschnittsrente im Verhältnis zum Arbeitseinkommen. Er verteilt damit die Kosten der Alterung zwischen Rentnern und Erwerbstätigen. Die grössten Verlierer sind allerdings diejenigen, die bis 2030 arbeiten, bis dann hohe AHV-Beiträge einzahlen, selber aber nur noch eine tiefe Rente beziehen (Verhältnis von Rente zu Nettolohn für eine durchschnittliche Vollzeitstelle, basierend auf dem Basisszenario von AVENIR SUISSE, einer konstanten Erwerbstätigenquote und verschiedenen Annahmen zum Produktivitätswachstum).

Quellen: MÜNZ/ULRICH (2001), Basisszenario Avenir Suisse; eigene Berechnungen

08 /

SCHLUSSBEMERKUNG

Die 1990er-Jahre haben deutlich gemacht, dass wirtschaftliche Stagnation mit einer sinkenden Beschäftigung und stagnierenden Löhnen verbunden ist. Stagnation trifft damit in erster Linie die Erwerbstätigen. Auf der Basis dieser Einsicht konnte in den letzten Jahren ein breiter Konsens erreicht werden, dass die Schweiz wieder mehr Wachstum braucht. In Bezug auf die zu ergreifenden Massnahmen ist die Konsensfindung allerdings wesentlich schwieriger.

Es gibt genügend Hinweise, dass die Wirtschaftspolitik für die Stagnation der schweizerischen Wirtschaft mitverantwortlich ist. Gemeint ist nicht in erster Linie eine Konjunkturpolitik, die möglicherweise falsch auf das Auf und Ab des Konjunkturzyklus reagiert hat. Vielmehr gab und gibt die Wirtschaftspolitik die falschen Signale für die strukturelle Entwicklung: Die Erwerbslosigkeit wird staatlich gefördert, Wettbewerb und Innovation werden behindert. Dies muss sich ändern, will die Schweiz dauerhaft auf einen höheren Wachstumspfad zurückkehren.

Dieses Buch wurde im Juni 2007 abgeschlossen. Es läuft etwas gegen den Strom der breiten Meinung, auch derjenigen vieler Ökonomen, die bereits eine strukturelle Trendwende feststellen und die schweizerische Wirtschaft

auf einem neuen, höheren Wachstumspfad sehen. Prognosen sind immer schwierig. Speziell schwierig werden sie, wenn es um einen Wendepunkt geht. So versagen Konjunkturmodelle oft gerade am wichtigsten Punkt, nämlich dort, wo sich Auf- und Abschwung ablösen. Trendwenden und Strukturbrüche sind noch schwieriger vorherzusehen.

Ein abschliessendes Urteil wird erst im Rückblick und mit Abstand möglich sein. Der aktuelle Aufschwung ist erfreulich, der neue Reformelan auch. Um einen strukturellen Umschwung zu schaffen, müssen beide aber noch länger anhalten. Selbstgefälligkeit und ein Ausruhen auf dem Erreichten sind dem abträglich. Hier liegt denn auch die grösste Gefahr des gegenwärtigen Aufschwungs: Er könnte zu einer falschen Sicherheit verleiten und damit notwendige Reformen wieder verzögern. Ein nüchterner Blick auf die Entwicklung tut deshalb not.

