

WOHLSTAND OHNE WACHSTUM – EINE SCHWEIZER ILLUSION

ZUSAMMENFASSUNG DER PUBLIKATION VON
SILVIO BORNER UND FRANK BODMER

APRIL 2004

Zusammenfassung von Hans RENTSCH, AVENIR SUISSE

.....

Publikation: Silvio BORNER und Frank BODMER (2004): Wohlstand ohne Wachstum –
Eine Schweizer Illusion, Zürich: ORELL FÜSSLER VERLAG

In der Schweiz leben die Menschen nach wie auf einem sehr hohen Wohlstandsniveau. Gleichzeitig verzeichnete das Land in den vergangenen 30 Jahren unter den OECD-Staaten das geringste Wirtschaftswachstum. Konjunkturelle Erklärungen kommen für eine so lange Periode schwachen Wachstums nicht in Frage. Die Probleme sind struktureller Natur. Dank dem erreichten Wohlstand blieb die schweizerische Bevölkerung bisher von schmerzhaften Einschränkungen weit gehend verschont. Deshalb sind sich viele der Wohlstandsgefährdung durch ausbleibendes Wachstum noch nicht bewusst. Mehr Wachstum ist jedoch nicht nur wünschenswert, sondern erforderlich. Solange andere aufholen, die Schweiz aber immer noch nahe der Spitze bleibt, beunruhigt das kaum jemanden. Überholt aber ein Land nach dem anderen die Schweiz im kaufkraftbereinigten Pro-Kopf-Einkommen, wird sich das (angebliche) Glücksgefühl der Schweizer kaum mehr lange aufrecht erhalten lassen.

Vier fatale Fehlentwicklungen

Die Autoren benennen vier kritische historische Entwicklungen der schweizerischen Wirtschaftspolitik. Erstens verpasste man es nach 1945, zu den Grundsätzen einer liberalen, marktwirtschaftlich ausgerichteten Politik zurückzukehren; stattdessen wurden in den so genannten Wirtschaftsartikeln von 1947 wettbewerbsfeindliche Strukturen zementiert. Zweitens versuchte man, mithilfe protektionistischer Massnahmen die Schweiz vor den Folgen struktureller Veränderungen zu schützen. Drittens liess man die Staatsquote in einem Tempo anwachsen, das weit über dem Mittel vergleichbarer Länder liegt. Und viertens kultivierte man zum innenpolitischen Gebrauch viel zu lange aussenpolitische Sonderwegillusionen, nach dem fatalen EWR-Nein speziell in Bezug auf die Möglichkeiten bilateraler Sonderbeziehungen zur EU.

1990 erschien das Buch «Schweiz AG – Vom Sonderfall zum Sanierungsfall» von Silvio BORNER, Aymo BRUNETTI und Thomas STRAUBHAAR. Die Autoren läuteten bereits damals die Alarmglocken und kritisierten die Neigung zu inkonsistenter Politik in der direkten Demokratie, die mangelnde Sensibilität zur Erhaltung schweizerischer Stärken und die Hürden für Innovation und Unternehmertum. Die Periode seit 1990 bestätigte die düsteren Voraussagen der Autoren. Mit dem Nein zum EWR-Beitritt sah sich die Schweiz vor der Herausforderung, wirtschaftspolitische Reformen aus eigener Kraft umzusetzen. Nach mehr als zehn Jahren Alleingang ist klar, dass der Test nicht bestanden wurde. Der Reformrückstand auf die EU-/EWR-Länder ist gewachsen und die Wachstumsschwäche noch ausgeprägter als früher. In jüngerer Zeit versuchten einige Experten nachzuweisen, dass es sich bei der Wachstumsschwäche nur um eine statistische Illusion handle. Doch

selbst die vorgeschlagenen Messkorrekturen ändern nichts an der Stellung der Schweiz; sie bleibt in den Wachstumsranglisten weiterhin am Schluss.

..... Analyse des schweizerischen Abstiegs

Um die genannten kritischen Befunde ausführlich zu begründen, stützt sich die Untersuchung stark auf empirische Resultate, einerseits auf quantitative Schätzungen von Wachstumsregressionen, anderseits auf Evidenz aus polit-ökonomischen Analysen.

Hoher Wohlstand – tiefes Wachstum — Vor dem Hintergrund der laufenden Kontroversen um die Messung von Wachstum und Wohlstand beginnt die Untersuchung mit einem internationalen Wohlstands- und Wachstumsvergleich. Um zu klären, wo die Schweiz heute im internationalen Vergleich einzureihen ist, werden Vergleiche des Niveaus wie auch des Wachstums der Produktivkraft anhand verschiedener Indikatoren angestellt. In einer Projektion wird auch berechnet, wo die Schweiz in den Jahren 2010, 2020 und 2030 stünde, wenn die Trends der letzten 30 Jahre fortgeschrieben würden, und welche Länder dann vor der Schweiz lägen [vgl. Tabelle 1]. Das Bruttoinlandprodukt BIP als zentrales Messkonzept erfährt eine grundsätzliche, kritische Überprüfung. Für den Spezialfall Schweiz untersuchen die Autoren auch den Einfluss gewisser Korrekturen am BIP. An den Folgerungen ändert sich dadurch im Wesentlichen nichts: Der schweizerische Wohlstand befindet sich noch auf hohem Niveau, die Spitzenposition ist allerdings verloren gegangen. Man bewegt sich auf einem langen relativen Abstieg. Seit 1990 trägt die Schweiz im Wachstumsvergleich der OECD-Länder, noch deutlich nach Deutschland, die «rote Laterne».

Abgeschwächte Konvergenz — Konvergenz wird immer wieder als Erklärung für das tiefe Wachstum der Schweiz genannt. Mit anderen Worten: Aufholen ist leichter, als einen einmal erzielten Vorsprung zu halten oder gar zu vergrössern. Vorsprünge sind weitgehend technologiebedingt. Produktivitätsfortschritte resultieren in erster Linie aus technologischen Neuerungen. Je weiter hinten ein Land technologisch mitläuft, desto mehr kann die Produktivität dank Diffusion gesteigert werden. Dieses Phänomen lässt sich zumindest in bedingter Form weltweit nachweisen. Die Untersuchung findet auch innerhalb der OECD-Länder zwischen 1960 und 2000 Konvergenz, die sich über die Zeit allerdings abschwächt [vgl. Abbildung 1].

Ein schweizerisches Rätsel — Die Ursachen des Wachstums werden im Rahmen der gängigen Regressionsmodelle analysiert. Die benützten Erklärungsfaktoren erlauben

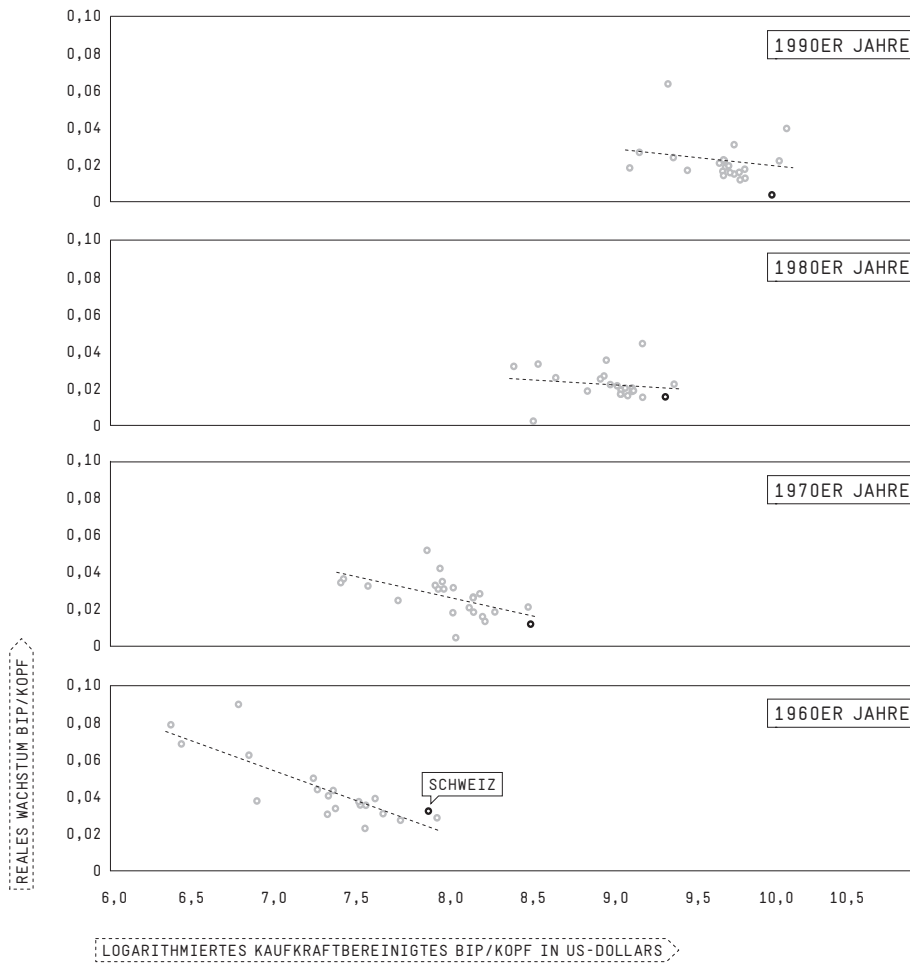
Tabelle 1 BIP pro Kopf bei gleich bleibenden Wachstumsraten (2000–2030):
Dramatischer Abstieg der Schweiz

RANG	2000		2010		2020		2030	
1	LUX	48 239	LUX	67 426	LUX	94 245	LUX	131 731
2	NOR	36 340	NOR	49 303	NOR	66 889	IRL	100 428
3	USA	35 678	USA	44 288	IRL	65 901	NOR	90 747
4	CH	30 370	IRL	43 244	USA	54 977	USA	68 245
5	DNK	28 747	ISL	36 993	ISL	48 634	ISL	63 937
6	CAN	28 527	AUT	35 978	AUT	46 114	AUT	59 105
7	IRL	28 377	CAN	34 892	JPN	43 991	JPN	57 202
8	ISL	28 139	DNK	34 682	CAN	42 678	FIN	52 618
9	AUT	28 070	JPN	33 831	DNK	41 842	BEL	52 479
10	NLD	27 309	CH	33 661	BEL	41 732	CAN	52 202
11	BEL	26 389	NLD	33 328	FIN	41 239	DNK	50 480
12	SWE	26 158	BEL	33 185	NLD	40 674	NLD	49 638
13	DEU	26 133	FIN	32 322	ITA	39 448	ITA	49 213
14	JPN	26 018	ITA	31 620	GBR	38 302	GBR	47 308
15	AUS	25 605	FRA	31 165	FRA	37 981	FRA	46 289
16	FRA	25 572	GBR	31 011	CH	37 308	SWE	43 206
17	ITA	25 346	SWE	30 921	SWE	36 551	AUS	43 096
18	FIN	25 332	DEU	30 692	AUS	36 230	PRT	42 837
19	GBR	25 107	AUS	30 457	DEU	36 047	DEU	42 335
20	NZL	20 406	ESP	25 798	ESP	32 955	ESP	42 098
21	ESP	20 195	NZL	23 302	PRT	31 573	CH	41 350
22	PRT	17 153	PRT	23 272	NZL	26 609	NZL	30 385
23	GRC	16 358	GRC	19 724	GRC	23 782	GRC	28 675

Bei linearer Fortschreibung der Wachstumsraten aller betrachteten Länder über die letzten 30 Jahre wäre bis 2030 ein dramatischer Abstieg der Schweiz zu erwarten. Allerdings dürfte die Konvergenz in der langen Frist dazu führen, die effektiven Unterschiede kleiner zu halten.

Quelle: Eigene Berechnungen, kaufkraftbereinigtes BIP in US-\$ von 2000, bei durchschnittl. Wachstumsraten der Jahre 1970–2000

Abbildung 1 Konvergenz über vier Jahrzehnte (1960–2000): Schweiz immer weiter unter dem Strich



Konvergenz bedeutet, dass ärmere Länder schneller wachsen als reiche und wirtschaftlich aufholen. Dieser «Catching up»-Effekt ist unter den betrachteten OECD-Ländern anhand der abnehmenden Streuung der Datenpunkte sichtbar. Die Überholprozesse zulasten der Schweiz lassen sich aber nur zum Teil auf Konvergenz zurückführen.

Quelle: Eigene Berechnungen, auf Basis von OECD Economic Outlook

eine Dekomposition der Wachstumsraten. Dabei gibt die Schweiz ein Rätsel auf: Die effektiv erzielte Wachstumsrate liegt in den 1990er Jahren weit unter dem prognostizierten Wert. Das spiegelbildliche Pendant im Positiven ist das schnell wachsende Irland. Das effektive Wachstum ist dort viel höher als das erwartete. Für die weitere Argumentation der Studie lässt die Regressionsanalyse folgende wichtige Folgerungen zu:

- Die Konvergenz erklärt nur einen Teil des schweizerischen Wachstumsdefizits.
- Der unerklärbare Rest (Residuum) ist in den 1960er Jahren eine «positive Überraschung» und verwandelt sich bis 2000 in eine stark negative.
- Die für diese Entwicklung verantwortlichen Faktoren müssen deshalb langfristig und kontinuierlich in dieselbe negative Richtung verlaufen.
- Es müssen Faktoren sein, die im Modell nicht, nur rudimentär oder gar verzerrt enthalten sind.

..... Ursachen für das schweizerische Malaise

Eine vertiefte Analyse der Erklärungsfaktoren aus den Wachstumsregressionen zeigt für die Schweiz verschiedene ungünstige Entwicklungen und Schwachstellen.

Wachsende Staatsausgaben — Das hohe Wachstum der Staatsausgaben ist aus zwei Hauptgründen wachstumshemmend. Erstens wuchsen primär die staatlichen Konsum- und Transferzahlungen, und zweitens werden die Mittel generell ineffizient verwendet. Für die betrachteten Bereiche ergeben internationale Vergleiche das Fazit: freigiebig bei den Sozialversicherungen, luxuriös bei den Gesundheitsausgaben, grosszügig bei der Bildung und verschwenderisch in der Landwirtschaft [vgl. Tabelle 2].

Liberalisierungsrückstand — Die zu hohe Regulierungsdichte, der Liberalisierungsrückstand und der fehlende Wettbewerb sind längst bekannte Befunde, die sich auch in den präsentierten Quervergleichen mit anderen Ländern bestätigen. Der Nachweis der negativen Folgen für Wachstum und Preisniveau bedeutet ebenfalls eine Bestätigung von seit langem bekannten Zusammenhängen.

Mythos Offenheit — Ländervergleiche bezüglich wirtschaftlicher Offenheit fördern Überraschendes zu Tage: der vielgerühmte hohe Integrationsgrad der Schweiz in die Weltwirtschaft ist eher Mythos als Wirklichkeit. Die wirtschaftliche Offenheit wird durch den übergrossen schweizerischen Binnensektor beeinträchtigt, der – oft aus politischen Gründen – vor internationaler Integration und Konkurrenz geschützt ist.

Tabelle 2 Sozialleistungen (1961, 1981, 1999): Schweiz inzwischen grosszügiger als Schweden

1961		1981		1999	
BELGIEN	42	DÄNEMARK	54	DÄNEMARK	66
NEUSEELAND	42	NIEDERLANDE	48	NIEDERLANDE	51
DEUTSCHLAND	30	BELGIEN	45	PORTUGAL	45
FRANKREICH	25	FRANKREICH	31	NORWEGEN	41
GROSSBRITANNIEN	24	ÖSTERREICH	29	FINNLAND	40
KANADA	22	DEUTSCHLAND	29	BELGIEN	39
ÖSTERREICH	20	NORWEGEN	29	SCHWEIZ	37
DÄNEMARK	20	NEUSEELAND	29	FRANKREICH	37
AUSTRALIEN	17	SPANIEN	28	ÖSTERREICH	33
IRLAND	17	IRLAND	28	SPANIEN	31
NIEDERLANDE	13	KANADA	25	KANADA	30
JAPAN	12	SCHWEDEN	25	DEUTSCHLAND	30
SPANIEN	9	FINNLAND	24	NEUSEELAND	30
GRIECHENLAND	7	GROSSBRITANNIEN	24	IRLAND	29
USA	7	AUSTRALIEN	22	SCHWEDEN	26
FINNLAND	5	USA	15	AUSTRALIEN	25
ITALIEN	4	SCHWEIZ	13	ITALIEN	20
NORWEGEN	4	JAPAN	9	GRIECHENLAND	19
SCHWEDEN	4	PORTUGAL	9	GROSSBRITANNIEN	17
SCHWEIZ	2	GRIECHENLAND	7	USA	14
PORTUGAL	0	ITALIEN	1	JAPAN	12

Dargestellt ist eine Länderrangliste aufgrund eines OECD-Indexes, der die Ausmasse der Sozialleistungen wiedergibt. Ein hoher Wert reflektiert grosszügige Leistungen. Die Schweiz hat eine dramatische Aufholjagd hinter sich und befindet sich heute in Gesellschaft von so traditionellen Wohlfahrtsstaaten wie Norwegen, Finnland und Belgien, aber schon weit vor Österreich, Deutschland und Schweden.

Quelle: oecd Summary Measure of Benefit Entitlements

Schwachstellen bei Bildung, Technologie und Unternehmertum — Schliesslich bietet die Schweiz auch im Bereich von Bildung, Wissenschaft und Technologie/Innovation eine durchgezogene Bilanz. In der Schulbildung glänzt man zwar mit rekordverdächtigen Ausgaben pro Kopf. Ein Zusammenhang zwischen dem hohen Aufwand und dem Output, nämlich Schulleistungen, ist aber nicht erkennbar, was auf eine ineffiziente Mittelverwendung schliessen lässt. Auch bei Wissenschaft und Technologie stösst man auf eine Reihe von Schwachstellen. Diese verstärken sich, je weiter man den Blick von der reinen Wissenschaft beziehungsweise Technologie zur unternehmerischen Umsetzung schwenkt. Vor allem im Bereich des «Entrepreneurship» bestehen deutliche Defizite.

Das politische System als Teil des Problems

Sowohl die zunehmenden Leistungs- und Reformdefizite in wirtschaftspolitischen Kernbereichen wie auch das unerklärte Residuum aus den Wachstumsanalysen lenken den Blick zwingend auf das politische System. Die beschriebenen Probleme sind letztlich durch politische Entscheide verursacht. Dies erfordert einen neuen Blick auf die Strukturmerkmale und Funktionsmechanismen des schweizerischen politischen Systems. Im Vordergrund steht die direkte Demokratie als «Mutter aller Sonderfälle».

Irrelevante Empirie — Die Vorteile direktdemokratischer Verhältnisse sind quantitativ nur auf unteren Staatsebenen, nicht aber für die zentralstaatliche Ebene, bestätigt: mehr direktdemokratische Rechte bedeuten bei Gemeinden und Teilstaaten tiefere Staatsausgaben, weniger Staatsschulden und höheres Wachstum. Für die Schweiz wurden diese Zusammenhänge auch gefunden, eindeutig allerdings nur für Landkantone in der Nähe eines städtischen Zentrums und nur für die Zeit vor 1990.

Inkonsistenz von Mehrheitsentscheidungen — Sobald Mehrheitsentscheidungen multidimensional werden, sind kohärente Abstimmungsergebnisse nicht mehr eindeutig garantiert. Dies lässt sich theoretisch unter Bedingungen beweisen, die leicht eintreten können. Man kann in einem politischen System nicht sowohl höchste Repräsentativität nach dem genauen Abbild der Bevölkerung als auch hohe Regierbarkeit haben, welche die genannten Inkohärenzen vermeidet. Zur Illustration der typischen Sprunghaftigkeit und Orientierungslosigkeit des schweizerischen Systems werden die Europapolitik seit der dramatischen EWR-Abstimmung und das Beispiel der NEAT eingehend analysiert.

Status-quo-Bias — Wenn die Stimmbürger schlecht informiert oder unsicher über die Folgen einer Reform sind, ist es für sie rational, für den bekannten Status quo zu

stimmen. Reformen sind stets durch diesen Status-quo-Bias benachteiligt. Der typische konservative Medianwähler fortgeschrittenen Alters verstärkt die Tendenz zum Status quo. Ein System wie das schweizerische, das für Änderungen auf die Zustimmung von vielen Vetospielern angewiesen ist, neigt noch ausgeprägter zum Status quo. In der Ausarbeitung von Vorlagen wird ein mögliches Volksveto durch ein Referendum bereits antizipiert, was den Status-quo-Bias schon in die Vorlage einbaut.

Reformen für den Aufbruch

Es ist offensichtlich: Die «Schweiz AG» hat schon besser funktioniert als heute. Das gilt für die konstitutionellen Eckpfeiler wie direkte Demokratie und Föderalismus, wie auch für die Praxis der Interessenwahrnehmung, des Regierens im Kollektiv oder der Kommunikation mit der Stimmbürgerschaft. Es sind eine zunehmende Inkonsistenz der kollektiven Willensbildung und eine zunehmende Verwischung der politischen Verantwortlichkeiten festzustellen. Bei Reformen geht es aber nicht um die Vorstellung, der Staat müsse jetzt überall und jederzeit «auf Wachstum machen» und dazu neue Strategien entwickeln und Eingriffe vornehmen.

Wirtschaftspolitische Empfehlungen — Die Vorschläge für die traditionelle Wirtschaftspolitik folgen aus der Analyse. Sie bieten in Inhalt und Stossrichtung kaum Neues, sondern fassen die weitgehend bekannten Reformansätze und -massnahmen nochmals zusammen. Entscheidend sind die Belebung des Wettbewerbs durch Deregulierung und die stärkere internationale Öffnung sowie die Kontrolle der stetig steigenden Staatsausgaben und der Soziallastquote. Die geforderte Effizienzsteigerung in der staatlichen Mittelverwendung muss notfalls auch gegen starke föderalistische Widerstände durchgesetzt werden.

Politisch-institutionelle Reformen — Die Erfahrung hat gezeigt, dass die notwendigen wirtschaftspolitischen Reformen in der Generalrichtung von Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens kaum vorankommen. Ohne institutionelle Änderungen wird deshalb der Reformrückstand der Schweiz auf eine wettbewerbsintensivere und dynamischere Umwelt weiter anwachsen. Es müssen die status-quo-freundlichen Vetomöglichkeiten im System eingeschränkt werden, und die politischen Verantwortlichkeiten sind klarer zu regeln.

Für institutionelle Reformen werden vier Stossrichtungen vorgeschlagen. Erstens ist eine Entpolitisierung weiter Bereiche mit zu grossem staatlichem bzw. politischem

Einfluss gefordert. Zweitens ist der Einfluss des Volkes auf die Politik via Wahlen zu stärken, um das Ungleichgewicht zwischen Wahlen und Sachabstimmungen zu beseitigen oder zumindest abzuschwächen. Eine dritte Stossrichtung ist die generelle Aufwertung der Individualrechte gegenüber den Volksrechten. Eine vierter Ansatz zielt auf Reformen bei den Volksrechten selbst ab, wie eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen, eine Einschränkung der Voraussetzungen für Referenden sowie eine Überprüfung auf Verfassungsmässigkeit und Völkerrechtskonformität von Initiativbegehren.

Gelingt es nicht, das Volk von der Notwendigkeit struktureller Reformen zu überzeugen, besteht Gefahr, dass erst eine krisenhafte Verschlechterung der Lage die Bevölkerung aufzurütteln vermag. Wenn Reformen aus eigener Kraft weiterhin Illusion bleiben, könnte schliesslich nach Meinung der Autoren der Beitritt zur EU die letzte Rettung bedeuten.