

# ÖKONOMIK DER REFORM

---

# WEGE ZU MEHR WACHSTUM IN DER SCHWEIZ

---

ZUSAMMENFASSUNG

---

MÄRZ 2004

---



*Seit einiger Zeit sind die Themen Wachstum und Reform in aller Munde. Auch in der Schweiz fehlt es kaum an «Weissbüchern» und «Reform-Agenden». Trotzdem tut sich die Politik schwer mit der Umsetzung dieser Veränderungen. Die gewohnten politischen Spielregeln und Institutionen greifen offenbar nicht mehr. Eine gemeinsame Studie des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs (HWWA) und von AVENIR SUISSE zeigt Wege zur Überwindung dieser Reformblockaden auf. Die «Ökonomik der Reform» leitet aus einer theoretischen Analyse und aus Erfahrungen erfolgreicher Reformländer sechs Faktoren ab, die Reformen zum Durchbruch verhelfen können. Allerdings werfen die Autoren die Frage auf, ob nicht schweizerische Kerninstitutionen (Föderalismus, Konkordanz, direkte Demokratie) ein Teil des Reformproblems sind.*

---

## Wohlstandsillusionen

---

In der Nachkriegszeit führte die Schweiz unangefochten die internationalen Wohlfahrtsranglisten an. Bereits seit Mitte der 1970er Jahre schwächt sich die Wachstumsdynamik jedoch ab. Ein schleichender relativer Abstieg nahm seinen Anfang. Auch wenn der «gefühlte Wohlstand» heute noch immer als hoch empfunden wird und man den Nimbus des Sonderfalles pflegt, macht sich vor allem in jüngeren Generationen eine gewisse Ernüchterung breit. Angesichts knapper öffentlicher Finanzmittel setzt sich die Einsicht durch, dass es ohne Wachstum keinen Wohlfahrtsstaat geben kann. Unterdessen ist Wachstum zum übergeordneten Thema des gesamten politischen Systems geworden: keine Woche vergeht, ohne dass Parteien oder die Bundesverwaltung neue Wachstumsrezepte verkünden.

Diese Reformrhetorik lässt jedoch die politische Realität hinter sich. Die Langsamkeit der eidgenössischen Politik verzögert Anpassungen. So machen zahllose Interventionsmöglichkeiten von Interessengruppen integrale Strategien in der Regel zunichte. Am unüberwindlichen Wall der föderalistischen Ordnung scheitern Versuche eines wirklichen schweizerischen Binnenmarkts ebenso wie vernünftige Arbeitsteilung im Bildungs- und Gesundheitswesen oder eine konsistente nationale Planung für die Verkehrsinfrastruktur. Die Kombination von Partikularinteressen und «extremföderalistischen» Instrumenten liessen in der jüngsten Vergangenheit zahlreiche Reformentwürfe scheitern (EMG, KVG) und verhindern permanent eine kohärente Wachstumspolitik.

Die lange Wohlstandsperiode ohne grosse Rückschläge und Einbrüche mündeten in einer «Vollkasko-Gesellschaft». Dabei ging eine Binsenwahrheit vergessen: Wer alles auf sicher haben will, muss sich mit einer geringeren Rendite abfinden. Die ernüchternde

Bilanz am Anfang des neuen Jahrhunderts ist trotz des immer noch hohen Wohlstandsniveaus ein anhaltend schwaches Wachstum, ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und Reformwillen sowie eine rasant wachsende öffentliche Verschuldung und die «Hochpreisinsel Schweiz».

---

### Verbreitetes «rent-seeking»

---

Die Autoren zeigen auf, wie entwickelte Gesellschaften in eine Reformstarre geraten. Jede Gesellschaft, auch die Schweiz, entwickelt sich über die Zeit in eine so genannte «rent-seeking society»: Interessengruppen versuchen, Wettbewerb und Marktmechanismen zu ihren Gunsten ausser Kraft zu setzen. Dafür wenden sie sich an die Politik. Regierungen, Legislative und die staatliche Bürokratie lassen sich für wirtschaftliche Sonderinteressen einspannen, wenn dies dem eigenen Fortkommen dient. Das politische «rent seeking» gehört auch in der Schweiz zum Selbstverständnis praktisch aller Wirtschaftsverbände. Dabei ist in der Schweiz die wertschöpfungsschwache Binnenwirtschaft inklusive des staatsnahen «Service public» besonders erfolgreich. Problematisch an den Marktverzerrungen durch «rent seeking» sind grosse versteckte Effizienzverluste. Die Belastung für die gesamte Volkswirtschaft ist grösser als der wirtschaftliche Nutzen für die «rent seekers».

Dazu kommt, dass die Schweiz mit ihren direktdemokratischen Möglichkeiten, ihrem verästelten Föderalismus und der überbordenden Proportionalisierung politischer Beteiligung so ausgeprägte politische Mitsprachemöglichkeiten aufweist wie kaum ein anderes Land. Die Zahl der Vetospieler im Kleinstaat Schweiz ist weltrekordverdächtig. Nirgendwo ist es so einfach, Sand ins Getriebe zu streuen, um Reformen zu verhindern und damit Innovationen, Wachstum und nachhaltige Beschäftigung zu gefährden. Dennoch wird weiterhin der Mythos von den Segnungen der Konsenspolitik gepflegt. Damit stellt sich die politisch heikle Frage, ob in der Schweiz das «Optimum» an politischer Beteiligung bereits überschritten ist.

---

### Faktoren für eine erfolgreiche Reform

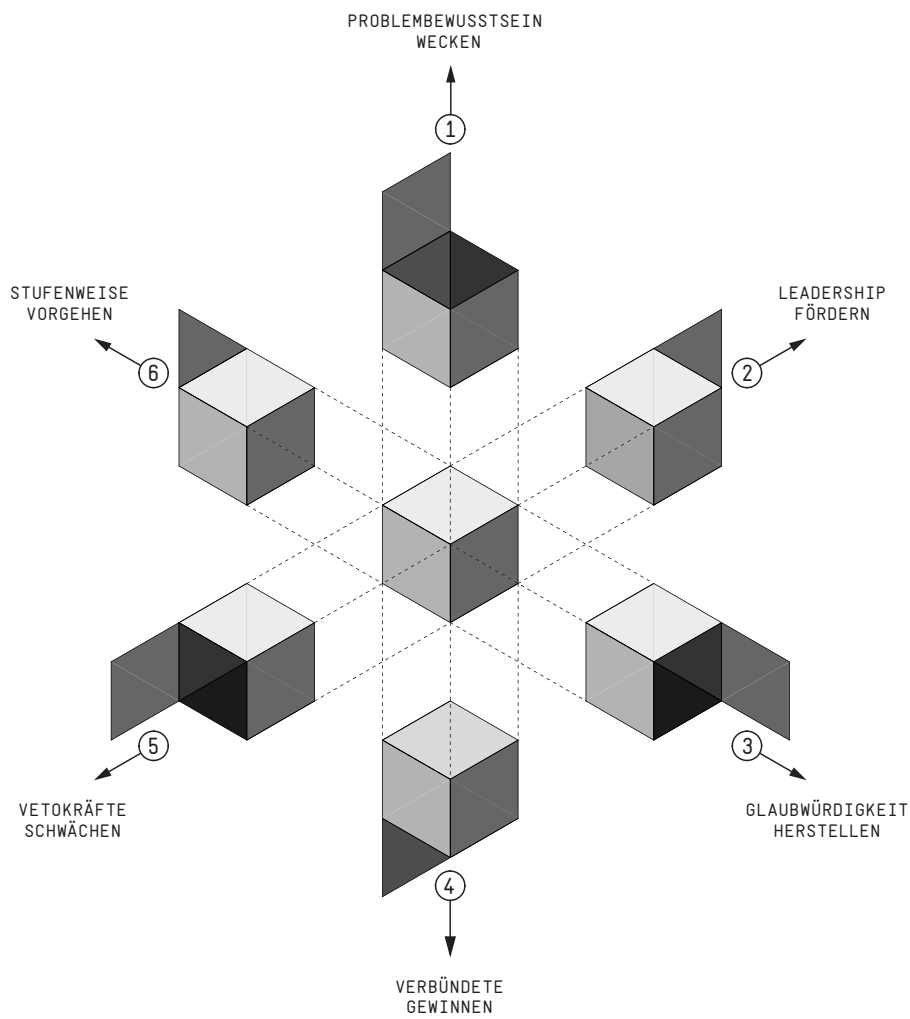
---

Die Autoren der Studie haben in sechs Ländern (Dänemark, Finnland, Grossbritannien, Neuseeland, die Niederlande und Schweden), die in jüngerer Vergangenheit tief

greifende Reformen durchgeführt haben, nach Bedingungen gesucht, unter denen eine Modernisierung der Strukturen möglich war. Dabei liessen sich sechs «Reformfaktoren» ableiten, die für den Anstoss, die Umsetzung und die Aufrechterhaltung von Veränderung ausschlaggebend waren. Dieses «Reformparadigma» war in fast allen Veränderungsprozessen enthalten:

- «Problembewusstsein wecken»: Die Einsicht in die Notwendigkeit der Veränderung steht am Anfang der Reform. Nicht überraschend bilden schockartige Krisen oft den Anstoss für Veränderungen.
- «Leadership fördern»: Erfolgreiche Reformen sind geprägt von Führungspersönlichkeiten oder Teams, die bereit sind, Verantwortung zu übernehmen. Veränderungsprozesse erfordern einen politischen Unternehmer, den «Schumpeter'schen Politiker». Je nach institutionellem Rahmen wird diese Entwicklung befördert oder behindert.
- «Glaubwürdigkeit herstellen»: Je schneller es der politischen Führung gelingt, eine aufrichtige, kohärente Politik glaubhaft zu kommunizieren, desto höher sind die Chancen auf Erfolg. Förderlich dafür sind früh etablierte feste Regeln, unideologisches Vorgehen, zielgerichtete, langfristige Programme ohne Schielen auf Partikularinteressen.
- «Verbündete gewinnen»: Koalitionen und Allianzen, auch ausserhalb der gewohnten Strukturen oder im Rahmen von ad-hoc-Übereinkünften, mündeten oft in zielführende Reformen.
- «Vetokräfte schwächen»: Reformer waren dann erfolgreich, wenn es gelang, etablierte Interessengruppen zwar anzuhören, aber aus dem unmittelbaren Entscheidungsprozess heraus zu halten. Zeitlich beschränkte Kompensationen für «Verlierer» können die Akzeptanz von Reformen erhöhen.
- «Stufenweises Vorgehen»: In entwickelten Demokratien gibt es kaum erfolgreiche Muster eines Big Bang. In der Regel sind Reformprogramme stufenweise eingeführt worden. Je länger der Reformprozess dauert, desto grösser sind jedoch die Gefahren der Behinderung, vor allem bei zahlreichen einflussreichen Vetospielern.

Das «Reformparadigma»: Sechs Faktoren, die Reformen zum Durchbruch verhelfen



---

## Die Schweiz: Für Reformen ein Sonderfall

---

Ein Blick auf die sechs Reformfaktoren lässt erahnen, welche Reformhindernisse bereits in den schweizerischen Kerninstitutionen von Föderalismus und Referendum angelegt sind. Dazu kommt, dass die Schweiz – gerade aus Sorge um diese Kerninstitutionen – ausserhalb des Liberalisierungsdrucks des EU-Binnenmarktes steht, von dem EU-Mitglieder vielfach profitiert haben.

Reformverhindernd wirkt insbesondere auch die stark partizipative Entscheidungsfindung, an oberster Stelle symbolisiert durch die Konkordanzregierung. Die bald 45 Jahre alte Grosskoalition von vier ideologisch stark unterschiedlichen Parteien verhindert seit Jahrzehnten ein verpflichtendes Reformprogramm, was das Legislaturprogramm 2003–2007 einmal mehr bestätigt. Die in den letzten Wahlen erfolgte Stärkung der Rechten und der Linken könnte Reformen der Marktöffnung noch weiter in die Ferne schieben, bilden doch bei zentralen Reformthemen (Service public, Personenfreizügigkeit, Alterssicherung, Befreiung der Wettbewerbskräfte) die Wahlsieger SP und SVP eine «unheilige Allianz».

Die «Anwendung» der einzelnen Reformfaktoren auf den Sonderfall Schweiz führt zu einer eher pessimistischen Einschätzung der Umsetzungschancen für wirtschaftspolitische Reformen. Mit dem Reformfaktor «Problembewusstsein wecken» stösst man rasch an Grenzen, denn die Hauptvoraussetzung für Reformen, die Wahrnehmung einer sich verschärfenden Krise, ist noch nicht gegeben. Das immer noch hohe Wohlstandsniveau und das langsame Tempo des Abstiegs lassen Reformen als nicht dringlich erscheinen. Ähnlich schwierig verhält es sich mit dem Faktor «Leadership fördern». Seit langem erschallt zwar der Ruf nach starker politischer Führung, doch die Institutionen selbst verhindern sie. Die Neuzusammensetzung des Bundesrates im Dezember 2003 hat neue Hoffnung auf starke Führung geweckt. Doch die sehr dezentrale Bürgerkontrolle und die starken Vetomöglichkeiten von Minderheiten sind der Idee von «Leadership» abhold. Die Nähe des Bürgers zu seinem Staat liesse eigentlich eine positive Beurteilung in Bezug auf den Faktor «Glaubwürdigkeit» erwarten. Interessanterweise zeigen aber die entsprechenden Befragungen [GFS-«Sorgenbarometer», 2003] einen erschreckend grossen Mangel an Vertrauen in die politischen Institutionen, mit sinkendem Trend. Beim Faktor «Verbündete gewinnen» ist die Schweiz eher Vorbild dafür, wie es nicht gemeint ist. Durch Konkordanz und Vernehmlassung sind bereits alle möglichen «Verbündeten» eingebunden, die Allianzen dementsprechend unverbindlich und ohne längerfristig-grundsätzliche Ausrichtung, die für ein konsistentes wirtschaftspolitisches Reformprogramm nötig wäre.

Die vielleicht grösste Reformherausforderung für die Schweiz ist die Forderung nach der «Schwächung der Vetokräfte». Bikameralismus, Föderalismus sowie Referendumsdemokratie mit institutionalisierter Vernehmlassung stärkt gerade die Vetospieler. Der Reformfaktor «Stufenweises Vorgehen» kann schon beinahe als institutionalisiert betrachtet werden. Allerdings stellt sich auch hier die Frage, ob das Optimum überschritten ist. Aufgrund des Grundsatzes der «Einheit der Materie», und auch wegen mangelnder Koordination der Regierungstätigkeit können keine Reformpakete mit Trade-off-Möglichkeiten geschnürt werden. So wird auch die gute Erfahrung mit etapierten Prozessen für wirtschaftspolitische Reformen relativiert.

---

### Die Konkordanz: Ein «Schönwettermodell»

---

Gemessen an den sechs Reformfaktoren müsste die Schweiz als fast hoffnungsloser Fall für Reformen betrachtet werden. Aber trotz dieser schlechten Voraussetzungen bewegt sich die Schweiz. Zum einen geschieht dies durch permanente Teilreformen. Die Dauerbaustelle AHV mag als Beispiel genügen. Daneben kommt eine zweite, reaktive Mechanik zum Tragen. Wenn vitale Interessen des Landes auf dem Spiel stehen, besonders auf Druck von aussen, werden wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen sehr rasch geändert. Beispiel: die rasche Revision des Fernmeldegesetzes 1996/97 aufgrund der Liberalisierung des europäischen Telekom-Marktes. Noch deutlicher zeigt sich die rasche und unter Umständen auch radikale Anpassungsfähigkeit bei den zahlreichen Revisionen in der Bankengesetzgebung und in der Finanzmarktaufsicht auf Druck der USA. Die traditionelle Konkordanz ist eine «Schönwettermodell», das tendenziell ausser Kraft gesetzt wird, wenn es ans Lebendige geht. Dann kommt eine Art schweizerische Kabinettpolitik ins Spiel, in der sich im Gesetz gar nicht vorgesehene überparteiliche Gruppierungen von Experten formieren. Allerdings resultieren daraus selten nachhaltige Reformen, sondern punktuelle Anpassungen, die nicht selten unmittelbar drohenden Schaden von einer gewichtigen Branche oder Interessengruppe abzuwenden.

Bei nachlassendem Druck von aussen sind Chancen für wirtschaftspolitische Reformen jedoch gering. Die «Revitalisierung im Alleingang» ist an der helvetischen Realität gescheitert. Somit bleibt für jene, die weiter an der Notwendigkeit wettbewerblischer, marktwirtschaftlicher Reformen in der Schweiz festhalten, nichts anderes übrig, als die Frage nach dem politischen System, nach der Staatsreform im Grundsätzlichen zu stellen.

Am Schluss der Überlegungen zur Reformfähigkeit der Schweiz steht deshalb die unbequeme These: Erklärt man die schweizerischen Kerninstitutionen Föderalismus,



Konkordanz und direkte Demokratie zu unveränderlichen Werten, muss dafür ein volkswirtschaftlich hoher Preis bezahlt werden. Als Ausweg skizzieren die Autoren, in welchen drei Richtungen sich das politische System ändern müsste, um Reformen zu ermöglichen:

- Veränderung der Regierungsform durch einen Übergang von der Konkordanz zu einem Wettbewerbs- bzw. Oppositionssystem.
- Veränderungen in der Ausgestaltung der direkten Demokratie durch eine stärkere Bündelung von direktdemokratische Entscheidungen im Sinne von Paketen, mit einer entsprechenden Modifikation des Prinzips der «Einheit der Materie».
- Veränderungen in der Ausgestaltung des Föderalismus, um die Zahl der «Vetospieler» zu verringern und den politischen Entscheidungsprozesses zu beschleunigen.

Ausgleich, Konsens und Partizipation sind wesentliche Elemente der eidgenössischen Erfolgsgeschichte. Seit gut einer Generation und besonders im letzten Jahrzehnt häufen sich jedoch die Anzeichen, dass die Schweiz bei diesen Errungenschaften ein Optimum überschritten hat. Historische Vorteile und «Gewohnheiten» haben sich in strukturelle Nachteile, bewährte Regelungen in Risiken verwandelt. Vor dem Hintergrund der beschleunigten, globalen Mobilität der Produktionsfaktoren scheinen die Handlungsspielräume des schweizerischen Systems ausgeschöpft. Um wachsen zu können, ist ein Mentalitätsbruch notwendig. Genau wie die Wirtschaft kommt auch erfolgreiche Politik nicht ohne Innovationen aus.

.....

«Ökonomik der Reform – Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz» erscheint im ORELL FÜSSLI Verlag und ist im Buchhandel erhältlich. Gleichzeitig mit dieser Publikation erscheint vom gleichen Autorenteam das Pendant «Ökonomik der Reform: Wege zu mehr Wachstum in Deutschland». Dieses Buch untersucht die gleiche Problematik aus deutscher Perspektive und untersucht die Hintergründe des Reformwiderstands unseres Nachbarn und wichtigsten Wirtschaftspartners.

«Ökonomik der Reform – Wege zu mehr Wachstum in der Schweiz»  
Autorenteam: Hans RENTSCH, Stefan FLÜCKIGER, Thomas HELD,  
Yvonne HEINIGER, Thomas STRAUBHAAR  
160 Seiten; CHF 39.80 / Euro 24.-; ORELL FÜSSLI Verlag, Zürich

«Ökonomik der Reform – Wege zu mehr Wachstum in Deutschland»  
Autorenteam: Yvonne HEINIGER, Thomas STRAUBHAAR,  
Hans RENTSCH, Stefan FLÜCKIGER, Thomas HELD  
160 Seiten; CHF 39.80 / Euro 24.-; ORELL FÜSSLI Verlag, Zürich

Weitere Auskünfte: Stefan Flückiger, AVENIR SUISSE; Tel. +41 1 445 90 13  
E-Mail: stefan.flueckiger@avenir-suisse.ch