
EINFÜHRUNG

WACHSTUM: ORIENTIERUNG AM POTENZIAL DER WIRTSCHAFT- LICHEN LEISTUNGSFÄHIGKEIT

LUKAS STEINMANN

Dass die schweizerische Volkswirtschaft tatsächlich seit längerem an Wachstumsschwäche leidet, darüber sind sich praktisch alle Ökonomen einig. Die Diagnose Wachstumsschwäche ist denn auch in den letzten Jahren zu einem festen Begriff im politischen Sprachrepertoire der Schweiz geworden. Entsprechend mangelt es nicht an wirtschaftspolitischen Therapieansätzen – bis zum bundesrätlichen «17-Punkte-Programm». Nur auf den ersten Blick besteht jedoch Konsens über Ursachen und Lösungsansätze. Vielmehr ist die ökonomische Debatte von unterschiedlichen Ansichten geprägt, wie die Wachstumsindikatoren zu interpretieren sind und wo der Hebel für mehr Wachstum angesetzt werden müsste. Es haben sich diesbezüglich eigentliche «Schulen» gebildet, die divergierende Standpunkte vertreten. Solche grundlegenden Meinungsdivergenzen erschweren die praktische Wirtschaftspolitik, ja drohen gar, diese zu blockieren.

Nationale Wachstumskonferenz: «Patient» Volkswirtschaft Schweiz

Aus diesem Grund organisierte AVENIR SUISSE am 4. März 2005 im Technopark Zürich eine nationale Wachstumskonferenz. Der Anlass bot eine Plattform, um die verschiedenen Exponenten zusammenzuführen und die Diskussion in konstruktive Bahnen zu lenken. Ziel war es, eine möglichst konsistente Diagnose für den «Patienten» Volkswirtschaft Schweiz zu finden und die verschiedenen wirtschaftspolitischen Vorschläge und Massnahmen entsprechend zu gewichten.

Die Konferenz war in vier Themenblöcke aufgeteilt. Da die einzelnen Beiträge in diesem Band erscheinen, wird an dieser Stelle nur in einem kurzen Kommentar auf die Hauptaussagen der Referate eingegangen.

Schwerpunktthema 1: Messproblematik

Die Messproblematik hat mehrere Dimensionen und bietet daher einige Angriffsflächen für Kritik. Zum Teil sind die Probleme nicht schweizspezifisch und sind daher für internationale Vergleiche nicht relevant (sofern man voraussetzt, dass sich solche Messfehler in allen Ländern gleich auswirken). Eine grundsätzliche Kritik an der Aussagekraft der Wachstumsraten im internationalen Vergleich liefert Ulrich KOHLI mit dem Schweiz-Paradoxon: Die Schweiz weist zwischen 1880 und 1995 unter zwölf europäischen Ländern die zweitniedrigste Pro-Kopf-Wachstumsrate aus und belegt in Wohlstandsvergleichen trotzdem einen Spitzenplatz. Diese Wachstumskennzahlen spiegeln daher kaum die effektiven Wohlstandsverhältnisse wider und sind folglich wenig aussagekräftig. KOHLI schlägt daher Korrekturen bei der Berechnung dieser Kennzahlen vor, was das schweizerische Wachstum der vergangenen Jahre im Mittel um jährlich 1 bis 1,5 Prozent erhöhen würde. Selbst damit

bleibt die Schweiz aber im unteren Mittelfeld. Frank BODMER zeigt, dass die Schweiz, unabhängig vom gewählten Indikator, durchwegs in den hintersten Positionen der Wachstumsrangliste zu finden ist. Bezüglich der Entwicklung des BIP, des Command BIP, der Arbeitsproduktivität oder des BSP pro Kopf steht die Schweiz immer an letzter oder zweitletzter Stelle.

Schwerpunktthema 2: methodische Fragen der Wachstumsanalysen

Methodische Fragen der Wachstumsanalysen bildeten das zweite Schwerpunktthema der Tagung. Lars FELD fordert in seinem Beitrag, dass der systematischen Analyse anhand von ökonometrischen Modellen gegenüber selektiven Analysen mit Fallbeispielen der Vorzug gegeben werden müsse. Denn zu jedem Einzelfall gibt es auch ein Gegenbeispiel, das die Aussage widerlegt. Erst die systematische Orientierung am Erwartungswert erlaubt, Hypothesen zu testen und Aussagen über Kausalzusammenhänge zu machen. Marc SURCHAT weist jedoch darauf hin, dass auch der systematische Ansatz bei Wachstumsanalysen gewisse Probleme mit sich bringt und verweist auf eine umfangreiche Literatur zu diesem Thema. Zunächst stellt sich die Frage der Konsistenz der Daten. Dies beginnt bei der zu erklärenden Grösse Wirtschaftswachstum und endet bei der Frage, wie die Offenheit einer Volkswirtschaft, die direkte Demokratie, der Föderalismus definiert, deren Indikatoren berechnet und in die ökonometrischen Modelle integriert werden. Weitere methodische Probleme ergeben sich gemäss Surchat durch eine geringe Anzahl von Beobachtungen (kleiner Freiheitsgrad), bei stark korrelierenden erklärenden Faktoren (Multikollinearität) und aus nicht eindeutigen Kausalzusammenhängen (Endogenität).

Schwerpunkthema 3: Ausrichtung der Wirtschaftspolitik

Beim dritten Themenblock der Tagung ging es um die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Serge GAILLARD ortet das Grundproblem der schweizerischen Wachstumsschwäche der letzten anderthalb Jahrzehnte vor allem auf der Nachfrageseite und plädiert in seinem Beitrag mit Koautor Christian TRUNZ für eine Wachstumspolitik der mittleren Frist. Diese soll die Interdependenzen zwischen Konjunktur- und langfristiger (angebotsseitiger) Wachstumspolitik stärker berücksichtigen, weil sich längere Phasen der Unterauslastung negativ auf das langfristige Wachstum auswirken. Für Aymo BRUNETTI ist dagegen für die Schweiz mit ihrem notorisch niedrigen Potenzialwachstum nur eine angebotsseitig ansetzende Wirtschaftspolitik langfristig erfolgversprechend. Diese hat es allerdings im politischen Prozess schwer, weil sie in der Regel keine sofortigen positiven Wirkungen zeitigt – meist ist das unpopuläre Gegenteil der Fall: Die Kosten fallen zuerst an, der Nutzen erst viel später.

Schwerpunktthema 4: institutionelle Einflüsse

Der vierte Teil der Tagung widmete sich der in der Schweiz seit längerem diskutierten Institutionenfrage: Wie beeinflussen die direkte Demokratie und der Föderalismus die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit? Gebhard KIRCHGÄSSNER benützt quantitative Analyseansätze und kommt für Teilstaaten in föderalistischen Ländern zu Ergebnissen, die einen positiven Einfluss direktdemokratischer (und föderalistischer) Institutionen auf das Wirtschaftswachstum aufzeigen. Zudem gibt es gemäss KIRCHGÄSSNER zwischen der Staats- beziehungsweise Fiskalquote und dem Wirtschaftswachstum den oft behaupteten engen Zusammenhang nicht. Er nennt eine ganze Reihe möglicher Ursachen der Wachstumsschwäche und plädiert aus dieser Position des «Ursachenpluralismus» für ein Wachstumsprogramm mit mehreren Massnahmen (was an das bundesrätliche 17-teilige Wachstumsprogramm denken lässt). Dagegen

sind für Silvio BORNER ökonomische Analysen für Teilstaaten zur Beurteilung der institutionellen Einflüsse auf der Ebene des Zentralstaats wenig aufschlussreich, da die auf Teilstaatenebene gewonnenen Erkenntnisse nicht auf Staatsebene übertragen werden können. Bei einem internationalen Vergleich ist dem institutionellen Sonder- und Einzelfall Schweiz nach Auffassung von BORNER mit statistischen Analysemethoden ebenfalls nicht beizukommen. So stützt sich BORNER einerseits auf Erkenntnisse der modernen Demokratietheorie und andererseits auf Beispiele aus der schweizerischen Abstimmungspraxis, um zu zeigen, dass die überzogene Referendumsdemokratie und das Konkordanzsystem für zunehmende Dysfunktionalität, Inkonsistenz und Blockaden in der Bundespolitik mitverantwortlich sind.

Die Verharmlosung des Schweizer Wachstumsproblems

Misst man die Position der Schweiz am internationalen Durchschnitt und aus einer statischen Sicht, sieht die gegenwärtige Situation nach wie vor komfortabel aus. Das Wohlstandsniveau ist noch immer sehr hoch, egal welche Indikatoren man benützt. Die (kleinen) Schweizer Metropolen Genf und Zürich belegten zudem in den weltweiten Surveys von MERCER HUMAN RESOURCE CONSULTING bezüglich Lebensqualität, die in den monetären Indikatoren kaum angemessen berücksichtigt werden können, in den Jahren 2004 und 2005 die beiden Spitzenplätze. Quantitativ wie auch qualitativ bewegt sich die Schweiz also auf höchstem Niveau. Hat die Schweiz also kein Wachstumsproblem? Diese Frage hat – trotz grundsätzlicher Einigkeit unter den Ökonomen – die öffentliche Diskussion nach der Konferenz geprägt. Eine erste Antwort liefert eine Analyse der Wachstumstrends. Frank BODMER zeigte an der Konferenz, dass die Schweiz bezüglich Wirtschaftswachstum die rote Laterne trägt, und zwar unabhängig von der Vergleichsgrösse. In den 1990er Jahren haben die verfügbaren Einkommen stagniert – vor allem beim Mittelstand. Auch die Lebensqualitätsstudie von MERCER zeigt, dass die Schweizer Städte im Ver-

gleich zum Vorjahr etwas an Terrain verloren haben. Diese schweizerische Erfahrung des Aufholens der anderen (Länder, Regionen, Städte) zieht sich wie ein roter Faden durch praktisch alle Vergleiche der Wohlstandsindikatoren. Zudem stimmen sogar die «Skeptiker der Wachstumsschwäche» der Aussage zu, dass nicht einmal das ohnehin niedrige Potenzialwachstum erreicht wird. Die Schweizer Volkswirtschaft könnte also mehr Güter und Dienstleistungen produzieren.

Die Kombination aus hohem Wohlstandsniveau und geringem Wachstum ist eine gefährliche Konstellation. Sie verleitet dazu, die Probleme zu verharmlosen, Reformen auf die lange Bank zu schieben und von der Substanz zu leben. Anzeichen eines Klimas der Verharmlosung sind in der schweizerischen wirtschaftspolitischen Debatte deutlich zu erkennen; entsprechende Positionen scheinen in Wahlen und Abstimmungen auch weiterhin honoriert zu werden. Zudem illustriert die Schweiz als langjährige Wohlstands-Spitzenreiterin auch vorzüglich, wie sich in einer reichen Gesellschaft eine ausgeprägte Versicherungsmentalität entwickelt – mit dem Hauptziel, den hohen Wohlstand zu bewahren. Risikoaversion und, daraus folgend, tiefe «gesamtwirtschaftliche Renditen» gefährden aber gerade die Basis dieses Wohlstands, den man verteidigen will.

Zum Wachstum verurteilt

Die Notwendigkeit oder Wünschbarkeit, das volkswirtschaftliche Potenzial auszuschöpfen, wird aus verschiedenen Gründen in Frage gestellt. Zum Beispiel wird oft ins Feld geführt, dass Wirtschaftswachstum den ökologischen Zielsetzungen widerspreche und somit die Lebensqualität senke und gar die Lebensgrundlagen bedrohe, dass es die sozialen Ungleichheiten der Gesellschaft und das Nord-Süd-Gefälle erhöhe und dass zusätzlicher Konsum ohnehin nicht glücklicher mache. Somit wird der Sinn weiteren Wachstums grundsätzlich in Frage gestellt.

Die ökologischen Grenzen des wirtschaftlichen Wachstums werden jedoch heute wesentlich weniger pessimistisch beurteilt, als dies zu den Glanzzeiten des Club of Rome vor rund 35 Jahren der Fall war. Viele der damaligen Prognosen haben sich nicht bewahrheitet. Insbesondere lagen die Club-of-Rome-Autoren auch mit ihren malthusianisch gefärbten Warnungen vor der Bevölkerungsexplosion daneben. Das Bevölkerungswachstum hat sich weltweit massiv verlangsamt. Auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern altern die Bevölkerungen – ähnlich wie in den industrialisierten Ländern des 20. Jahrhunderts – nur wesentlich schneller. So haben zum Beispiel Thailand und Südkorea den Übergang von der Grossfamilie zu Fertilitätsraten von unter 2,1 Kindern pro Frau in weniger als 20 Jahren nachvollzogen.

Die ökologisch und sozial sensiblen Wachstumswarner von früher befinden sich heute in jenem Dilemma, das C. Christian von WEIZSÄCKER in seinem Keynote-Referat an der Tagung dargestellt hat. Mit dem Ziel, die Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft abzubauen und für alle Absicherungen gegen die Wechselfälle des Lebens einzurichten, wurden in den Industrieländern die Sozialwerke stetig ausgebaut. Generationen berufen sich heute auf ein eng geknüpft Netz von Sozialversicherungen und vertrauen, ja pochen auf die Erfüllung ihrer Rechtsansprüche. Inzwischen ist aber nicht mehr zu bestreiten, dass in diesem Ausbauprozess implizite Verpflichtungen in kaum fassbaren Dimensionen geschaffen wurden. Darüber hinaus expandieren gewichtige Sozialwerke wegen falscher Verhaltensanreize in ungebremster Eigendynamik. Der wenig haushälterische Umgang mit Steuermitteln hat zudem zu einer rasanten Zunahme der expliziten Verschuldung geführt. Diese implizite und explizite Verschuldung ist die Folge eines ausgeprägten Wachstumsoptimismus mit illusionären Zügen. Viele moderne (europäische) Sozialstaaten sind auf der Basis der heute üblichen niedrigen Wachstumsraten längerfristig nicht mehr zu finanzieren.

Aus einer Nachhaltigkeitsperspektive lassen sich somit verschiedene gesellschaftliche Herausforderungen nur mit einem höheren Wachstum bewältigen. Wirtschaftswachstum reduziert zudem die Gefahr blockierender Verteilungskämpfe und erhöht folglich die Erfolgchancen der anstehenden Reformen.

1. Die AHV kann zwar nicht aus der demographisch bedingten Finanzierungslücke herauswachsen. Dies gilt einerseits wegen der schieren Dimension der Fehlbeträge, andererseits auch aus dem trivialen Grund, dass die Rentenansprüche über den Mischindex mit der Wirtschaft wachsen. Aber Wirtschaftswachstum kann dazu beitragen, die längst zementierte, unwiderstehliche Umverteilung zwischen den Generationen abzufedern: Wenn die Haushaltseinkommen mit der Wirtschaft wachsen, schmerzen die drohenden zusätzlichen Mehrwertsteuerprozente weniger.
2. Die zweite Säule ist schon von der Konzeption her auf ein starkes und möglichst stetiges Wirtschaftswachstum angewiesen. Die Politik verbreitete jahrelang in der Bevölkerung die Illusion, die berufliche Vorsorge funktioniere unbehelligt von ökonomischen und demographischen Einflüssen, quasi in einem risikofreien Raum und die Ausrichtung der ursprünglich versprochenen Renten sei einzig eine Frage des politischen Willens. Wächst aber die Wirtschaft nicht, fällt der «dritte Beitragszahler» aus: Die Konsequenz niedriger Renditen – die mit dem stagnierenden Wirtschaftswachstum zwangsläufig verknüpft sind – ist eine zunehmende Diskrepanz zwischen den versprochenen Rentenleistungen und dem zur Finanzierung vorhandenen Kapital. Die ausstehenden Rentenversprechen werden sich bei langfristig schwachem Wirtschaftswachstum als ungedeckte Checks erweisen.
3. Die Schulden der öffentlichen Hand wuchsen im letzten Jahrzehnt in noch nie gekanntem Ausmass, sowohl absolut als auch in Relation zum Bruttoinlandprodukt (BIP). Auch wenn die Schuldenbremse künftig wirken würde, wäre die angehäuften Staatsschuld bereits heute erdrückend. Damit der Staat wieder Handlungsspielräume zurückgewinnt, muss die weitere Verschuldung gestoppt und der angehäuften Schuldenberg abgebaut

werden. Dies ist nur mit Haushaltsüberschüssen, das heisst vor allem auch durch zusätzliche Steuereinnahmen aus Wirtschaftswachstum, möglich. Selbst unter der Annahme, dass die öffentliche Hand ihre Schulden nie vollkommen abbauen muss, sondern sich an einem längerfristig tragbaren Verhältnis zwischen Verschuldung und BIP orientiert, wird klar, dass Wirtschaftswachstum die Rückkehr zu stabilisierten öffentlichen Haushalten erleichtert beziehungsweise diese erst möglich macht.

Dass in der wirtschaftspolitischen Debatte zuweilen ausgerechnet zunehmende Ungleichheiten als Argument gegen ein starkes Wirtschaftswachstum verwendet werden, entbehrt nicht einer gewissen Ironie. Denn trotz (möglicherweise) zunehmenden Ungleichheiten nimmt auch der absolute Lebensstandard der untersten Einkommen zu. Würde das Wirtschaftswachstum zur Verhinderung einer Zunahme der Ungleichheiten der Einkommen eingeschränkt, träfe dies die untersten Einkommensschichten am härtesten. Und wenn die Leistungen der Sozialwerke aufgrund mangelnden Wirtschaftswachstums reduziert werden müssten, bekämen dies ebenfalls die Empfänger der Sozialwerke – die untersten Einkommensschichten und die Rentner – am deutlichsten zu spüren. Gerade die Sorge um den Sozialstaat motiviert also die Forderung nach einem kräftigen Wirtschaftswachstum. Der heutige Sozialstaat kann sich ein schwaches Wachstum schlicht nicht leisten.

Alterung als Problem des Wirtschaftswachstums

Bei der Forderung nach mehr Wirtschaftswachstum geht es somit nicht um den Schönheitspreis in OECD-Berichten. Es ist einfach nicht absehbar, wie sich die sozial- und finanzpolitischen Herausforderungen mit einem schwachen Wirtschaftswachstum in der Grössenordnung der vergangenen 15 Jahre bewältigen lassen. Allerdings sind die Aussichten für eine boomende Wirtschaft, die alle Probleme automatisch aus der Welt schaffen wird, gar nicht günstig.

Der zusätzliche Finanzierungsbedarf der Sozialwerke, der Schuldendienst sowie der Abbau der expliziten Staatsschulden werden das Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen. Dazu kommt noch, dass die Alterung per se das Wirtschaftswachstum in dreierlei Hinsicht negativ beeinflussen dürfte. Erstens wird die absolute Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter sinken. Dies führt *ceteris paribus* zu einem schrumpfenden volkswirtschaftlichen Output. Eine Steigerung der Arbeitsproduktivität könnte diesen Rückgang des Produktionsfaktors Arbeit kompensieren. Allerdings – und das ist der zweite Punkt – scheint die Alterung die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft generell zu hemmen, so dass die Erwartungen auf eine rasch wachsende Arbeitsproduktivität gedämpft werden müssen. Und drittens geht mit der Alterung eine Abnahme des Sparens einher. Dies wird bei sonst unveränderten Bedingungen zu einer Reduktion der Investitionen und einem Rückgang des wirtschaftlichen Outputs führen.

Die anstehenden Herausforderungen – gekoppelt mit den Konsequenzen der Alterung für das Wirtschaftswachstum – relativieren die beschwichtigende Aussage, wonach sich die Schweiz bezüglich Einkommen und Lebensqualität immer noch auf höchstem Niveau bewegt. Der Lage angemessen und zukunftsfähig ist nur eine Orientierung am Potenzial der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Was erreicht werden kann, muss erreicht werden – nicht als Selbstzweck, sondern zur nachhaltigen Sicherung des Wirtschafts- und Lebensraums Schweiz.

Wachstumsdebatte: wie weiter?

Nimmt man das bundesrätliche 17-Punkte-Programm als Referenz, besteht über die Prioritätensetzung der einzelnen Massnahmen bei Experten weitgehende Einigkeit. Eine Umfrage von Avenir Suisse bei 35 Schweizer Ökonomen

hat eine klare Prioritätensetzung für strukturelle angebotsseitige Massnahmen ergeben:

1. Beseitigung des strukturellen Defizits und Eindämmung des Wachstums der Staatsquote
2. Revision des Binnenmarktgesetzes
3. Agrarpolitische Reformen gemäss «Agrarpolitik 2011»
4. Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Länder
5. Wettbewerbsorientierte Revision des Krankenversicherungsgesetzes
6. Unternehmensteuerreform II

Inhaltlich gehen aber die Reformvorschläge der meisten Ökonomen deutlich über das hinaus, was im Wachstumsprogramm des Bundesrats aufgeführt ist. Dieses Programm enthält einerseits nur das politisch einigermassen Machbare; andererseits beschränkt es sich auf Bereiche, in denen der Bundesrat von sich aus tätig werden kann. Im Wachstumspaket werden daher einige wachstumsrelevante Fragen gar nicht thematisiert. Dazu gehören beispielsweise Massnahmen zur besseren Ausschöpfung des Arbeitspotenzials. Die schlechte Vereinbarkeit von Beruf und Kindern zwingt die Frauen noch immer, sich zwischen Kindern und Karriere zu entscheiden. Die Aktivierung dieser brachliegenden Ressourcen ist ein wichtiger Schritt zur Erreichung des Potenzialwachstums. Lösungsvorschläge und viel versprechende Erfahrungen aus dem Ausland liegen vor.

Worüber bei Ökonomen Einigkeit besteht: Die Wachstumsschwäche ist real. Ebenfalls unbestritten ist die Notwendigkeit, dem Patienten «schweizer Volkswirtschaft» wieder mehr Leben einzuhauchen. Erst bei der geeigneten Therapie scheiden sich die Geister.