

## **Symposium "Wachstumspolitik und Innovation der Schweiz" vom 5. Juni 2003 in Bern**

Ausführungen von Dr. Rudolf Walser, economiesuisse, Zürich

Nachdem die geopolitischen Unsicherheiten und Risiken erfreulicherweise an Gewicht verloren haben, treten im allgemeinen Wirtschaftsbild die strukturellen Belastungsfaktoren umso deutlicher zum Vorschein: wachsende Haushaltsdefizite, Engpässe bei den sozialen Sicherungssystemen, ungenügende Marktöffnungen im Infrastrukturbereich usw.

Ein kleines, weltwirtschaftlich verflochtenes Land kann nicht allein Konjunktur machen. Es kann jedoch die Einflussfaktoren des langfristigen Wachstums selbständig gestalten. Massnahmen zur Verbesserung der Standortbedingungen, d.h. eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, machen deshalb gerade auch in der heutigen Wirtschaftssituation mehr Sinn als staatliche Konjunkturprogramme. Die Geldpolitik kann dabei einen wichtigen makroökonomischen Flankenschutz geben, wenn sie einem stärkeren Wachstum nicht im Wege steht.

Wirtschaftliches Wachstum wird von den Unternehmen getragen. Die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate ist deshalb nichts anderes als die Summe des Erfolgs und damit des Wachstums der einzelnen Unternehmen. Aus diesem unternehmerischen Blickwinkel ergibt sich die Qualität der Wirtschaftspolitik aus denjenigen Faktoren, die in die Renditeerwartungen für produktive Investitionen und Innovationen eingehen. Hierzu zählen:

- Preis und Qualität der Produktionsfaktoren Arbeit und Boden
- Quantität und Qualität des vorhandenen Kapitalstocks und die Kapitalkosten
- Rechtliches, administratives und fiskalisches Umfeld
- Qualität der Infrastruktur und Transaktionskosten
- Erwartete Effizienz der Kombination der Produktionsfaktoren
- Erwarteter Preis für die erstellten Güter und Dienstleistungen.

Während die beiden letzten Faktoren massgeblich von den einzelnen Unternehmen gestaltet werden können, trifft das auf die ersten vier nicht zu. Diese hängen wesentlich von den staatlichen und nicht-staatlichen Rahmenbedingungen ab. Da diese die Angebots- und Nachfragebedingungen in einer Volkswirtschaft erheblich

beeinflussen, hängt auch der Erfolg der einzelnen Unternehmen in starkem Masse davon ab. Die Wirkungen der verschiedenen Standortfaktoren in ihrer Summe machen letztlich die Qualität eines Wirtschaftsplatzes aus, wobei es immer um die relative Attraktivität eines Standortes gegenüber andern geht.

Eine Volkswirtschaft wie die Schweiz, die im internationalen Vergleich ein sehr hohes Lohnniveau aufweist, muss sich umso mehr um die Verbesserungen der anderen Standortfaktoren bemühen, wenn sie als Produktionsstandort attraktiv bleiben will. Entscheidungen über Investitionen und Standorte werden dezentral in den Unternehmen gefällt und richten sich nach den jeweils für sie massgeblichen Bedingungen. Die Wirtschaftspolitik setzt damit wesentliche Daten für die Entfaltung der Wachstumskräfte eines Landes.

Dass die Schweiz im internationalen Vergleich einen Wachstumsrückstand aufweist, ist unbestritten. Über dessen Grösse kann man im Einzelnen diskutieren. Konsens sollte jedoch darüber bestehen, dass die Schweiz ihr Wachstumsproblem mit Blick auf die demographischen Veränderungen rasch an die Hand nehmen muss. Erfreulicherweise liegen mit dem Wachstumsbericht des seco und den Massnahmen für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik substanzielle Grundlagenarbeiten vor. Die Wachstumspolitik des Bundesrates beruht, wie man auf der Internetseite des EVD nachlesen kann, auf 10 Säulen. Sie umfassen die Faktoren Mensch und Kapital und gehen über Innovation und technischer Fortschritt, KMU, Markt- und Wettbewerbspolitik, Steuerpolitik bis zum Bereich Sozialversicherungen. Die Wirkungszusammenhänge zwischen diesen Faktoren und dem Wachstum sind nicht immer klar und eindeutig. Unbestritten ist aber, dass die wirtschaftlichen Strukturen das Potenzialwachstum eines Landes massgeblich beeinflussen und dass die wichtigsten Wachstumsdeterminanten eng mit der Quantität und Qualität der Produktionsfaktoren zusammenhängen. Dabei spielen die Bereiche Finanzen und Steuern, Bildung und Forschung, KMU-Politik und Sozialpolitik eine besondere Rolle. Diese stehen im Folgenden im Vordergrund.

### **Zur Finanz- und Steuerpolitik**

Geordnete Staatsfinanzen gehören zu den zentralen Aufgaben einer ökonomisch sinnvollen Politik. Die Schweiz hat in dieser Beziehung die Rolle eines Musterschülers längst verloren und befindet sich auf einem verhängnisvollen Pfad. Das zeigt sich wohl am besten daran, dass unser Land das defizitpolitische Maastricht-Kriterium wahrscheinlich nicht einmal mehr erfüllt. Die Internetseite des

EVD bemerkt noch beschönigend: "Die Staatsquote wird stabilisiert, die Ausgaben werden besser kontrolliert". Wenn es doch so wäre!

Nur eine klare finanzpolitische Linie, die auf eine Begrenzung des Ausgabenwachstums auf einen nachhaltigen Pfad abzielt und damit eine verlässliche Sanierungsperspektive aufweist, kann bei Haushalten und insbesondere Investoren bestehende Befürchtungen weiterer Belastungen seitens der Finanzpolitik ausräumen und Vertrauen in eine sinkende Staats- und Abgabenquote schaffen. Konsolidierung ist eine strukturelle Aufgabe, sie lässt sich konjunkturgerecht umsetzen, indem Raum für die Wirkung der automatorischen Stabilisatoren belassen wird. Die Wirtschaft betreibt mit der Staatsquote als wichtiger Indikator nicht einfach Fetischismus, wie vor allem von linker Seite immer wieder geltend gemacht wird. Denn sie ist von unmittelbarer Wachstumsrelevanz. Eine steigende Staatsquote sagt nichts anderes, als dass ein wachsender Teil der Ressourcen nicht über den Markt eingesetzt wird. Dieser Trend zu brechen, muss deshalb gerade unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten ein zentrales Ziel sein. Im Übrigen spart sich die Schweiz auch nicht "kaputt". Nur hat in unserem Land mittlerweile eine eigenartige politische Terminologie Einzug gehalten, indem bereits ein Ausgabenwachstum, das kleiner als geplant ausfällt, als sparen taxiert wird (G. Schwarz: Zu Tode sparen? NZZ vom 10./11. Mai 2003). Zum Entlastungsprogramm des Bundesrates im Umfang von 3,5 Milliarden und zum konjunkturgerechten Abbau des strukturellen Defizits bis 2006 gibt es deshalb keine Alternative. Dieses stellt allerdings nur die Mindestkorrektur dar. Eigentlich bräuchte es eine Korrektur von 5 Mrd; weitere Sanierungsschritte werden deshalb unabwendbar sein, was sogar der Bundesrat anerkennt. Nun ist das Parlament gefordert und muss seine finanzpolitische Verantwortung beweisen.

Trotz schwieriger Haushaltsslage kann es unter wachstumspolitischen Zielen bei der Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen kein Ausruhen geben. So ist die Unternehmenssteuerreform II, bei der es im Wesentlichen um die Milderung bzw. Eliminierung der wirtschaftlichen Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne geht, unbedingt umzusetzen. Die Reform bringt per saldo positive wachstumsstimulierende Effekte und finanziert sich in hohem Masse selbst. Dies zeigt ein Gutachten der Eidg. Steuerverwaltung. Sie beseitigt die Diskriminierung der Anteilsfinanzierung gegenüber der Selbstfinanzierung. Dies lenkt die knappen Finanzierungsmittel vermehrt zu den produktivsten Investitionsvorhaben. Zudem erhöht die Reform bei KMU die Attraktivität der Kapitalgesellschaft als Rechtsform. Insgesamt führt die Reform langfristig zu einer Zunahme des Kapitalstocks um 1,4% und ein Wachstum des Bruttoinlandproduktes um 0,5% nach Ablauf aller Anpassungsprozesse. Ohne die schädliche Beteiligungsgewinnsteuer ist der

Wachstumsimpuls noch deutlich stärker. In diesem Zusammenhang gilt es auch noch die Optionsbesteuerung zu regeln, die vor allem für Start-ups und Spin-offs wichtig sind.

### **Bildung , Forschung und Innovation**

Innovationen, technischer Fortschritt und Teilhabe an der Erschliessung neuer Märkte sind wesentliche Voraussetzungen dafür, dass neue Arbeitsplätze entstehen und diejenigen ersetzen, welche im Strukturwandel verloren gehen. Innovation ist immer eine Reise ins Unbekannte, für die auch der Staat nach allen Erfahrungen keinen Kompass hat. In seinem epochalen Werk "The Free Market Innovation-Machine" hat William Baumol überzeugend dargestellt, dass die Innovation in den Unternehmen die wichtigste Triebkraft für die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit bzw. Produktivität und damit Wachstum ist. Der geradezu endlose Strom laufender Innovationen in den Unternehmen erklärt nach Baumol die einzigartige Leistung der Marktwirtschaft gegenüber allen anderen Wirtschaftsverfassungen oder Systemen: eine historisch einmalige Steigerung des Wohlstandes.

Voraussetzung dafür ist der Aufbau von Humankapital. Dies bedeutet eine grössere Arbeitsproduktivität. Qualifizierte Arbeitskräfte erwirtschaften einen höheren Leistungsbeitrag zum Erfolg der Unternehmen. Sie haben auch eine grössere Chance, auf dem Arbeitsmarkt eingestellt zu werden. Es gilt deshalb, alle Begabungspotenziale in einer Volkswirtschaft auszuschöpfen. Human- und Wissenskapital sind unentbehrliche Quellen des Wirtschaftswachstums. Diese Quellen werden über die Berufsbildung, die Tertiärausbildung sowie über die Forschungsförderungsinstitutionen (Nationalfonds und KTI) gespiesen, weshalb sich economiesuisse besonders für diese Bereiche einsetzt.

Mit dem Ausgeben von mehr öffentlichem Geld kann es in diesem Zusammenhang allerdings nicht sein Bewenden haben. Ein leistungsfähiges Bildungs- und Forschungssystem braucht auch

- pädagogische Zielsetzungen, welche die Leistungsfähigkeit bejahen und die Leistungsbereitschaft fördern;
- richtige Leistungsanreize auf allen Stufen des Bildungssystems;
- mehr Wettbewerb, vor allem auf der Tertiärstufe;

- unbürokratische Vernetzungen von F+E zwischen Hochschulen und Unternehmen;
- eine effiziente Bildungsorganisation;
- ein gesellschaftliches Bekenntnis zu den zukunftssträchtigen Technologien, insbesondere der Bio- und Gentechnologie. Man kann nicht Forschung fördern und deren Anwendung verbieten (GVO-Moratorium).

Leider sind diese Aspekte bei der Behandlung der Botschaft über Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004-2007, die zurzeit vor dem Parlament liegt, ob der Diskussion um 6 oder 5% Wachstum fast in Vergessenheit geraten.

So bleibt die Frage der privaten Beteiligung an der Finanzierung der Tertiärausbildung nach wie vor ein Reizthema, um das Bundesrat und Parlament lieber einen Bogen machen. Planung und Mittelallokation im Wissenschaftssystem weisen erhebliche Defekte auf. Und die Bildungsbürokratie grassiert munter weiter. Ob ein "Runder Tisch" für effizientere Strukturen sorgen kann, ist zu bezweifeln. Die schweizerische Bildungsbürokratie ist - so Prof. G. Schatz, der Präsident des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierats - wie ein Mikado-System: Es geht offenbar darum, nichts zu bewegen. Dabei belegen die schlechten Resultate der Schweizer Schüler in der Pisa-Studie eigentlich nichts anderes, als dass die Bildungsmilliarden bisher eher schlecht als recht verwendet worden sind (B. Kappeler).

### **Zur KMU-Politik**

Bundesrat Deiss will einen eigentlichen KMU-Reflex in Verwaltung und Politik schaffen. Das ist erfreulich, bilden doch die KMU das Rückgrat der Schweizer Wirtschaft. Diese erfreuen sich vor Wahlen stets einer guten Konjunktur. Ihre Förderung ist ein wichtiges Anliegen der Wahlprogramme aller Parteien und Politiker – auch von denjenigen, die in der Gesetzgebung bis zuletzt genau das Gegenteil praktizierten. Das klingt gut und erweckt den Anschein von vorwärts drängender, gestaltender Aktivität.

Die Realität sieht allerdings anders aus. Dem viel gerühmten Rückgrat sind im Laufe der Jahre ständig neue Bürden in Form von administrativen Belastungen, höheren Abgaben, neuen Umweltauflagen usw. aufgeladen worden. Dieser Prozess läuft -

trotz allen hehren Beteuerungen und Verlautbarungen - mit ständig neuen Anmeldungs-, Anzeige-, Aufzeichnungs-, Berechnungs-, Erklärungs-, Ermittlungs-, Aufbewahrungs-, Nachweis- und Meldepflichten bei einem ohnehin schon komplexen steuer-, sozial- und umweltrechtlichen System munter weiter. Einige Beispiele mögen dies illustrieren.

- So führten die Bundesbehörden im April eine Umfrage zum öffentlichen Beschaffungswesen durch. Der Fragebogen umfasste dutzende von Seiten und allein schon die Öffnung der Pdf-Files benötigt rund eine halbe Stunde. E-Government als neues Wundermittel für KMU im Verkehr mit Behörden lässt grüssen.
- Seit einiger Zeit läuft zwischen der Wirtschaft und den Steuerbehörden eine harzige Diskussion über einen neuen Lohnausweis, der den Unternehmen, allen voran den KMU, zusätzliche administrative Belastungen bringen dürfte. Ausgehend von der Vermutung, die Unternehmen neigen grundsätzlich zur Vertuschung und Verschleierung von Zahlungen, wurde eine maximalistische Auskunftspflicht vorgeschlagen, die für Betriebe bis 50 Mitarbeiter jährliche Kosten zwischen 20' bis 50'000 gebracht hätte. Dank dem dezidierten Widerstand der Spitzenverbände zeichnet sich inzwischen ein vernünftiger Kompromiss ab.
- Die amtlichen Register sollen mittels eines eidgenössischen Personenidentifikators besser für Volkszählungen und andere Bevölkerungsstatistiken genutzt werden. Dieses Ziel ist an und für sich zu begrüßen. Dabei soll jedoch eine Auskunftspflicht für Unternehmen festgelegt werden, Daten über meldepflichtige Personen zu liefern, wenn diese ihrer persönlichen Meldungspflicht nicht nachkommen. Auch hier ergeben sich neue administrative Belastungen.
- Neuerdings entrichtet das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft jedem KMU, das zum ersten Mal ein Projekt im 6. Rahmenforschungsprogramm einreicht, eine Prämie von Fr. 6000.- als Teil der Vorbereitungskosten. Wäre es nicht gescheiter, die Teilnahmebedingungen administrativ so zu gestalten, dass KMU ohne diese Hilfe teilnehmen könnten? Letztlich wird damit nur die Forschungsbürokratie finanziert.

Dies kollidiert mit der Redseligkeit administrativer Hochglanzbroschüren. Solange weiterhin solche Fälle vorkommen, fehlt in der Wirtschaft der Glaube an eine Trendwende durch eine mutige Deregulierung und Entbürokratisierung.

Die Kosten durch die Verlagerung administrativer Pflichten auf Unternehmen können mit einer indirekten Steuer verglichen werden, deren Satz mit steigender Unternehmensgrösse abnimmt. So müssen namentlich kleinere Unternehmen Gewinneinbussen in Höhe der relativen Mehrbelastung akzeptieren, wobei es sich um entgangene Mehrerträge nicht produzierter Leistungen handelt. Jede neue Reform hat bis anhin nur weitere Komplizierungen gebracht.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es keine eigenständige KMU-Politik geben kann, weil der Mittelstand eine sehr heterogene Masse darstellt. Er besteht aus kleinsten, kleinen und mittelgrossen Betrieben quer durch alle Branchen, von der Gastronomie, dem Handwerk, dem Einzelhandel, der Bauwirtschaft über die Industrie bis zum Dienstleistungsbereich. Die Interessenlage ist entsprechend unterschiedlich. Der Gastrobetrieb interessiert sich nicht für das Bundesgesetz über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, das für den exportierenden Nahrungsmittelbetrieb essenziell ist. Und das erfolgreiche Hightech-KMU sorgt sich weniger um die Kreditkonditionen seiner Bank als das unter der Investitionsschwäche leidende kleine Bauunternehmen. Diese unterschiedliche Interessenlage und ein unklares Profil machen es der Politik immer wieder leicht, den Anliegen der KMU zwar wortreich zu huldigen, ihnen aber laufend neue Belastungen aufzubürden.

Wem die Sorge der KMU wirklich am Herzen liegt, der hilft ihnen nicht mit immer neuen Förderkonstruktionen, Einzelaktionen, Subventionen und Sonderbehandlungen. Was es vielmehr braucht, ist eine Wirtschaftspolitik aus einem Guss, die allen Unternehmen, unabhängig von ihrer Grösse, optimale Einflussmöglichkeiten bietet. Gerade KMU wollen von der Wirtschaftspolitik nicht als "staatlich gesponserte Ersatzunternehmen" wahrgenommen werden, die ohne Steuer-, Sozial-, Umwelt- und Aussenhandelsberater alleine nicht auskommen. KMU erwarten deshalb vom Staat nicht in erster Linie Hilfe, sondern sie wollen vielmehr nicht belastet werden. Eine solche Politik basiert auf einer massvollen Steuerpolitik, einem guten Ausbildungs- und Forschungssystem, an das die KMU angeschlossen sind sowie einem vernünftigen Regulierungsumfeld. Eine gute Wirtschaftspolitik ist immer auch eine gute KMU-Politik.

In einer globalisierten und sich schnell wandelnden Weltwirtschaft brauchen KMU und junge Unternehmensgründer mehr denn je Freiraum für ihr Handeln und die Aussicht auf ausreichende Gewinne. Dann kann Eigenkapital gebildet werden und steht Wagniskapital bereit. Nur so entfaltet sich die Innovationskraft, die unser Land

braucht, um Arbeitsplätze und Wohlstand zu schaffen. Der Unternehmer muss die Freiheit haben, das Schicksal seines Unternehmens selbst in der Hand zu behalten.

### **Zur Sozialpolitik**

Unsere Systeme der sozialen Sicherung stehen vor zwei grossen Herausforderungen, wenn sie nicht zu einer wachstums- und leistungsfeindlichen Hypothek werden sollen: Sie müssen erstens langfristig finanzierbar gemacht werden und zweitens müssen die Bedingungen alternder Gesellschaften akzeptiert werden. Die Schweiz steht somit vor grundlegenden Weichenstellungen: Wollen wir eine auf dem Prinzip der Eigenverantwortung basierende und damit auch finanzierbare Sozialpolitik oder wollen wir auf dem Weg zur Staats- bzw. Transfergesellschaft weitergehen? Wohin dies führt, zeigt eindrücklich die Bundesrepublik Deutschland: Nahezu die Hälfte der Bevölkerung und damit die Mehrheit der Wähler empfängt Transferleistungen in Form von Sozialhilfe, Arbeitslosenentgelt, Rente oder Subventionen. Auf diese Weise werden unter dem Deckmantel der sozialen Sicherung rund ein Drittel der gesamtwirtschaftlichen Leistungen zwischen den Bürgern verteilt. Vielfältige wachstums- und leistungsfeindliche Anreize laden geradezu ein, die öffentlichen Kassen zu plündern (FAZ: Der Bremsklotz, 10.12.2002).

Durch Umverteilung ist noch kein Land reich, aber viele sind dadurch arm geworden. Ein Grundübel der sozialpolitischen Diskussion - gerade auch in der Schweiz - besteht darin, bei allen Reformüberlegungen immer zuerst nach den Verteilungswirkungen zu fragen. Damit wird der Blick für das Wesentliche verbaut: Wie sind die Effizienzwirkungen von sozialpolitischen Massnahmen? Was haben sie für Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Märkte? Wie wird der Einsatz der Produktionsfaktoren beeinflusst? Was ergeben sich für Auswirkungen auf das Wachstumspotenzial? usw. Kurzfristig mag es ein trade-off zwischen Gleichheit und Effizienz geben, was das zögerliche Handeln der Politik zum Teil erklären kann. Sicher besteht aber mittel- und längerfristig keine Konkurrenz zwischen Wachstums- und Wohlstandsmehrung. Wenn wir uns nicht frei machen können, um ohne Scheuklappen gemeinsam über neue Arbeitsorganisationen, flexiblere Lebensarbeitsmodelle, neue Entlohnungssysteme für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, die Verteilung von Gross- und Kleinrisiken in der Gesellschaft usw. zu diskutieren, werden wir die Herausforderungen nicht bestehen. Auch im Wettbewerb der Standorte haben Politik und Gesellschaft erhebliche Gestaltungsspielräume.



## Fazit

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist es in erster Linie Aufgabe der Unternehmen - zusammen mit qualifiziertem Humankapital - für Wachstum zu sorgen. Nur diese können einen endogenen Wachstumsprozess zuwege bringen: über Investitionen in die Erneuerung und Erweiterung der Produktionskapazitäten sowie erfolgreiche Innovationen, unterstützt durch entsprechende F+E-Aktivitäten. Innovationskraft ist vereinfacht: Innovationsbereitschaft x Innovationsfähigkeiten x Innovationsmöglichkeiten. Sie hängt von einer Vielzahl von unternehmens-, marktbezogenen und externen Faktoren ab. Der Staat allein kann keine Innovationen hervorbringen. Sie sind immer das Ergebnis der Entscheidungen, Anstrengungen und Einfällen der Menschen. Wohl aber kann er eine unterstützende Politik für Forschung, risikofreundliche Investitionen und andere innovative Aktivitäten betreiben, den Schutz des Geistigen Eigentums sicherstellen und für die Offenheit gegenüber dem Weltmarkt sorgen.

"Gefragt ist in erster Linie der Schumpeter'sche Unternehmer, der im Vorgriff auf künftige Nachfrage heute mit Wagemut investiert, anders als der keynesianische Unternehmertyp, der risikoscheu ist, an Althergebrachtem festhält und mit neuen Investitionen zuwartet, bis die Auftragsbücher gefüllt sind" (Jürgen Donges: Hinaus aus der Abwärtsspirale, FAZ, 2.11.2002). Damit es aber genügend Schumpeter'sche Unternehmer gibt, braucht es eine Wirtschaftspolitik, die langfristig angelegt, kohärent und glaubwürdig ist. Entscheidend ist letztlich, dass sie den Unternehmen Spielraum für dynamische Innovationen verschafft. Gesellschaften, die Freiräume für eigenverantwortliches Handeln bieten, sind, so lehrt die Geschichte, erfolgreicher als Gesellschaften, die von der sichtbaren Hand staatlicher Lenkung gesteuert werden. Dazu braucht es

- eine nachhaltige Sanierung des Haushaltes durch Sparen und die Rückführung konsumtiver Staatsausgaben;
- eine Verstärkung der Mittel für Bildung und Forschung und ein weniger bürokratisiertes Wissenschaftssystem;
- eine finanzierbare Sozialpolitik ohne leistungs- und wachstumsfeindliche Anreize;
- offene, bestreitbare Märkte, insbesondere im Infrastruktur- und im Agrarbereich, und
- ein vernünftiges Regulierungsumfeld.

Eine Fortsetzung der Politik der Unentschlossenheit führt die Schweiz nicht nur ins Abseits, sondern gefährdet auch die Zukunftsperspektiven nachwachsender Generationen.