

Der Wachstums-Champion auf Abwegen

Will die Schweiz ihr Wohlstandsniveau erhalten, ist sie dringend auf produktivitätsfördernde Reformen angewiesen. Punkto Wachstumspolitik steckt das Land allerdings in einer Stagnationsphase. Von einem «wachstumspolitischen Wurf» ist die Schweiz derzeit meilenweit entfernt. Von Nicole Rütli

Die Schweizer Wirtschaft gehört unter den Industrieländern zurzeit zu den Wachstums-Champions, und die vor ein paar Tagen publizierten Konjunkturdaten zeigen, dass sie weiterhin gut unterwegs ist. Berichte, die auf regelmässiger Basis die Wettbewerbskraft von Ländern analysieren, bekräftigen dabei das Bild einer äusserst kompetitiven, anpassungsfähigen, innovativen und stark diversifizierten Volkswirtschaft. So auch die jüngste – wie auch andere Länder-Rankings aufgrund ihrer Methodik nicht unumstrittene – Wettbewerbsfähigkeits-Analyse des Lausanner Managementinstitutes IMD, das die Schweiz (nach den USA) einmal mehr weltweit zur zweitstärksten Nation erkoren hat. Analysiert man allerdings die wirtschaftliche Entwicklung und die makroökonomischen Grundlagen genauer, gelangt man zu einem ernüchternden Befund: Das kräftige Wachstum in der Vergangenheit verdankt die Schweiz nämlich hauptsächlich der starken Zuwanderung. Pro Kopf gerechnet hat die Volkswirtschaft den durch die Finanzkrise verursachten Einbruch gerade erst wieder wettgemacht. Gemessen an der Produktivitätsentwicklung – ein zentraler Faktor zur Wohlstandssteigerung und Erhaltung der Wettbewerbskraft – verliert die Schweiz gegenüber anderen Ländern gar laufend an Boden. Nachdem die Arbeitsproduktivität hierzulande bereits in den vergangenen Jahrzehnten unterdurchschnittlich gewachsen war, stagnierte sie seit 2009: Im selben Zeitraum war in den OECD-Ländern immerhin ein durchschnittlicher Zuwachs von 0,7% pro Jahr zu verzeichnen. Selbst die kriselnde Euro-Zone konnte einen kleinen Anstieg vermelden.

Der starke Franken hält die Exportbranche fit

Das schlechte Abschneiden der Schweiz ist dabei nicht etwa dem starken Franken und einem damit einhergehenden Rückschlag der preislichen Wettbewerbsfähigkeit exportorientierter Unternehmen gegenüber dem Ausland anzulasten. Im Gegenteil: Der starke Franken zwang die hiesige Exportindustrie vielmehr, sich weiter fit zu trimmen. Im Gegenzug büsste aber der auf den Inlandmarkt fokussierte Dienstleistungssektor an Produktivität ein. Die Schlussfolgerung, dass die Schweiz am Binnenmarkt ansetzen müsste und die vor ausländischer Konkurrenz abgeschirmten Branchen einem höheren Wettbewerbsdruck aussetzen sollte, liegt seit geraumer Zeit auf der

Hand. Entsprechend zielt die für die Jahre 2012 bis 2015 skizzierte Wachstumspolitik des Bundes denn auch «auf Vorkehrungen, die der Produktivitätssteigerung der Wirtschaft in ihrer ganzen Breite dienlich sind». Wie es im diesjährigen Bericht des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) über den Umsetzungsstand der Wachstumspolitik heisst, sollen vor allem die binnenorientierten Wirtschaftssektoren in Zukunft vermehrt auf Produktivitätszuwachs bauen – statt wie bisher bloss auf zusätzliche Arbeitskräfte. Dazu hat der Bundesrat vor zwei Jahren 13 Massnahmen formuliert, die von der Formulierung einer nationalen Gesundheitsstrategie bis zur Fortsetzung administrativer Entlastungen von Unternehmen reichen.

Der entsprechende Zwischenbericht tönt zunächst vielversprechend: Mit Blick auf die festgelegten Massnahmen seien Fortschritte zu verzeichnen und der Grossteil der angepeilten Reformen komme gemäss Planung voran, lautet das Fazit des WBF. Tatsächlich tauchen im Rapport einzelne Lichtblicke auf: beispielsweise beim geplanten Ausbau von Freihandelsabkommen und beim erfolgreichen Vertragsabschluss mit China – wobei die sich seit Jahren hinziehenden Verhandlungen mit Indien die Bilanz etwas trüben. Bei den meisten übrigen aufgeführten Massnahmen vermögen technokratische Floskeln jedoch nicht zu übertünchen, dass die Schweiz punkto Wachstumspolitik in einer Stagnationsphase steckt. Rückschlüsse gibt es dabei nicht nur bei der Sicherung der Personenfreizügigkeit mit der EU und dem EU-Abkommen im Bereich Strom und Energie, die zu den anvisierten produktivitätsfördernden Massnahmen zählen. Keinerlei Fortschritte lassen sich auch im Hinblick auf die geplante Definierung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten finden, von denen man sich gemäss Bericht «Staatstätigkeiten mit positiver Wirkung auf Wohlstand und Wachstum» verspricht. Der Bundesrat hat sich diesbezüglich noch nicht festgelegt.

Mit Blick auf die angepeilten Reformen in der Landwirtschaft verweist die WBF-Analyse auf die vom Parlament verabschiedete neue Agrarpolitik 2014 bis 2017 als wichtige Leitlinie. Diese zielt zwar in die richtige Richtung, wird aber auch von Landwirtschaftsexperten als «moderate Reform» bezeichnet. Ob sie ausreichen wird, um die im OECD-Vergleich ausgesprochen niedrige landwirtschaftliche Produktivität anzukurbeln, bleibt fraglich. Im Hinblick auf die seit Jahren angekündigte Unternehmenssteuerreform III räumt man weiter

selbst beim WBF beachtliche Verzögerungen ein. Andere Grossprojekte wie die Energiestrategie 2050 sind bereits in ihrer Anfangsphase umstritten.

Cassis de Dijon auf der Kippe

Von einem «wachstumspolitischen Wurf», wie dies die Einführung der Schuldenbremse darstellte, ist die Schweiz derzeit meilenweit entfernt. Ambitiöse Vorhaben – darunter die Vereinheitlichung des Mehrwertsteuersatzes oder die Postmarktöffnung – tauchen auf der wachstumspolitischen Agenda nicht mehr auf. Selbst Fortschritte wie das Cassis-de-Dijon-Prinzip stehen wieder zur Disposition. Von der Einführung des Grundsatzes im Jahr 2010, wonach Produkte, die nach nationalen Vorschriften von EU- oder EWR-Ländern hergestellt werden, auch automatisch in der Schweiz zugelassen sind, hatten Befürworter erheblichen Druck auf die Hochpreisinsel erwartet. Von jährlichen Einsparungen für Konsumenten und Firmen über 2 Milliarden Franken war damals die Rede. Das Cassis-de-Dijon-Prinzip sollte für etwa einen Drittel der Güterimporte aus der EU eine Handelsbarriere aus dem Weg räumen sowie Lebensmittel, Kleider, Textilien und andere Güter spürbar verbilligen. Doch in Tat und Wahrheit wurde das wettbewerbsfördernde Prinzip von Beginn weg mit Ausnahmeregelungen durchlöchert. Es hat sich denn auch nur bei einer bescheidenen Anzahl von Produkten durchgesetzt, weshalb es nicht erstaunt, dass der erhoffte Preisdruck bisher ausgeblieben ist. Und selbst dieses Regime steht nun auf der Kippe. Geht es nach dem Willen der Wirtschaftskommission des Nationalrates, sollen Lebensmittel infolge fleissiger Lobbyarbeit der Schweizer Landwirtschaft künftig vom Cassis-de-Dijon-Prinzip ausgenommen werden.

Die zahllosen Rückschläge sind verheerend. Zu Recht werden auch die IMD-Ökonomen in ihrer Analyse die Frage auf, wie lange die «kompetitive Insel» ihre Stellung behaupten kann. Wenn die Schweiz heute als wettbewerbsfähig und reich dasteht, ist dies vor allem einer hohen Erwerbsbeteiligung zu verdanken – und nicht dem Zuwachs der Arbeitsproduktivität. Die Volkswirtschaft ist dringend auf Massnahmen zur Ankerbelung ihrer niedrigen Arbeitsproduktivität angewiesen. Diese bildet nicht nur den Schlüssel zu Wachstum, sondern auch zur Sicherung des Volkseinkommens von morgen.

Die Angst vor Lenkungsabgaben

Der Ständerat wird in den nächsten Wochen die Frage neuer Energiesteuern elegant umgehen können. Mittelfristig wird das Parlament aber Farbe bekennen müssen. Wer schon jetzt Angst vor Lenkungsabgaben hat, sollte sich davor hüten, den Atomausstieg und die Energieziele in Stein zu meisseln. Von Davide Scruzzi

In der Debatte um den Atomausstieg vermischen sich Diskussionen über bundesrätliche Gesetzesvorschläge, Volksinitiativen und einzelne Vorstösse zu einem dicken Brei. In den nächsten Wochen wird der Ständerat die grünliberale Volksinitiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» beraten. Die Idee ist bestechend: Die Mehrwertsteuer soll abgeschafft werden, stattdessen würde auf fossile Energien eine Steuer erhoben. Die Förderung von Effizienz und erneuerbaren Energien über die Verteuerung unliebsamer Energieträger ist wirkungsvoll. In der Fachliteratur wird aber von der Koppelung mit einer wichtigen steuerlichen Quelle, wie es die Mehrwertsteuer ist, abgeraten. Sinkt nämlich – wie ja gewünscht – der Energieverbrauch, schmilzt auch ein grosser Teil der Staatseinnahmen. Die Opposition gegen die Initiative der Grünliberalen gründet also auf einer berechtigten Furcht. Zwar schlagen die Grünliberalen vor, die Höhe der neuen Energiesteuer mit dem Finanzbedarf des Bundes über eine Anlehnung an das Bruttoinlandprodukt dynamisch in Einklang zu bringen. Glaubwürdiger ist es aber, auf eine Belastung der Energieträger mit einer Lenkungsabgabe zu setzen, die den Firmen und Bürgern jährlich zurückgezahlt würde und so den Fiskus nicht tangiert. – Auch das ist in Bundesbernen ein Thema. Die Art und Weise, wie die Debatte darüber geführt wird, offenbart aber energiepolitische Schwächen der bürgerlichen Parteien.

Zunehmend Nachteile des Fördersystems

Zunächst will der Bundesrat die Energiewende über ein System von Normen und Subventionen vorantreiben. Erst nach 2020 soll auf Lenkungsabgaben umgeschwenkt werden. Dabei liegt in diesem für eine fragwürdige kurze Frist geplanten Fördersystem ein grosser Teil der Probleme von Doris Leuthards Atomausstieg. Zugegeben, das bisherige Fördersystem weist auch gute Resultate auf. 2013 stellte etwa das Ökostrom-Subventionssystem Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) schon 2,4 Prozent des Stromverbrauchs der Schweiz bereit. Im bundesrätlichen Vorschlag soll dieses System weiter ausgebaut werden. Das gesetzliche Maximum der dafür vorgesehenen Stromabgabe soll von 1,5 auf 2,3 Rappen erhöht werden. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich aber, dass diese Subventionen nicht nach Effizienzkriterien vergeben werden. So trägt etwa die Kleinwasserkraft am meisten zur KEV-Produktion bei,

erhielt aber 2013 relativ gesehen weniger Subventionen als die Photovoltaik. Installiert werden bei Letzterer häufig Massenprodukte aus Asien. Doch bremsst die Subventionierung heutiger Techniken nicht die Entwicklung neuer? Es stellt sich zudem die Frage, wie die oft unregelmässig auftretenden Energien ins Gesamtsystem integriert werden können. Europaweit bringen die vielen KEV-Systeme Ummengen an subventioniertem Strom. Der so verzerrte Markt gibt im Ausland billigen Kohlekraftwerken Aufwind, setzt aber teurere klimaschonende Anlagen unter Druck, auch die hiesige Grosswasserkraft. Die nun für diese ebenfalls geforderte Subventionierung würde da einen Teufelskreis nur noch verschärfen.

Neben diesen Problemen birgt die KEV wie alle Fördermassnahmen Mitnahmeeffekte. Die Greina-Stiftung hat für einzelne Kleinwasserkraftwerke berechnet, dass der Bund den Stromunternehmen Renditen von gegen 10 Prozent und mehr garantiert. Das ist zu viel. Die Festlegung der KEV-Vergütungen, also die durch den Bund garantierte Deckung der Differenz zwischen Marktpreisen und angeblichen Produktionskosten, war in den letzten Jahren ein politisches Seilziehen mit der Ökostrombranche. Stattdessen sollte der Bund die Branche preislich unter Druck setzen. – Ähnliche Mitnahmeeffekte gibt es beim Gebäudeprogramm, das mit Mitteln aus der CO₂-Abgabe und Geldern der Kantone die Effizienz bestehender Häuser erhöhen soll. Just die federführenden Kräfte in diesem Sektor, die Energiedirektoren, fordern eine Abkehr vom Fördersystem und stattdessen eine fiskalquotenneutrale Lenkungsabgabe, wie sie – für die zweite Phase der Energiewende – im Finanzdepartement ausgearbeitet wird.

Mit einer Lenkungsabgabe verteuert der Staat unerwünschte Verhalten, lässt aber Unternehmen, Konsumenten und letztlich auch Wissenschaftern freie Hand bei der Frage, wie die Ziele zu erreichen sind. Energieministerin Doris Leuthard zeigte schon immer Skepsis gegenüber einer Ablösung ihres Fördersystems durch eine Lenkungsabgabe. Ihre Partei, die CVP, kommt zwar nicht darum herum, in einer Vernehmlassungsantwort zu Widmer-Schlupfs Lenkungsabgaben die Umstellung auf ein solches System per se zu begrüssen, schlägt aber eine gewisse Perpetuierung der Energiesubventionen vor. Die FDP hat in den letzten Monaten versucht, sich für eine raschere Einführung des Lenkungsabgabensystems einzusetzen und den Ausbau des Fördersystems zu bremsen. Der Umstand, dass es kaum jemand gewagt hat, die Vorteile der Len-

kungsabgaben fundamental in Zweifel zu ziehen, zeigt das grosse Erfolgspotenzial des freisinnigen Vorgehens auf.

Schwäche der liberalen Kräfte

Die FDP hat sich aber mit einem a priori formulierten Verzicht auf hohe Lenkungsabgaben und dem Nein zu Abgaben auf Treibstoffen schon früh auf alte Positionen zurückgezogen, die – ähnlich wie bei anderen bürgerlichen Parteien – von der Angst vor politischen Gemütsregungen der Autofahrer geprägt sind. Für die grünen Parteien war es denn leicht, die Konzepte der FDP als unglaubwürdig abzukanzeln. Sowohl im freisinnigen Vorstoss wie auch im CVP-Ziel, Lenkungsabgaben auf die lange Bank zu schieben, manifestiert sich eine alte bürgerliche Furcht vor unpopulären Verteuerungen.

In Wahrheit lassen sich die Auswirkungen auf die Exportwirtschaft durch Entlastungen dämpfen, wenn Firmen energetische Zielvorgaben einhalten. Statt von vornherein Ausnahmen für Autofahrer zu fordern, wäre es sinnvoller, energetische Ziele per se zu hinterfragen. Zum einen sollten sich diese primär an internationalen Absenkpfeilen ausrichten, womit auch die Sicherung der Konkurrenzfähigkeit gewahrt bliebe. Zum anderen wird in den Kalkulationen des Bundes beim Strom den Importmöglichkeiten zu wenig Beachtung geschenkt, während die Investitionen vieler Stromfirmen in Ökostrom-Standorte im Ausland fließen. – So führt eine Debatte über Lenkungsabgaben näher an den Kern langfristiger Herausforderungen und auch zu einer wünschenswerten Volksabstimmung (wegen des neuen fiskalischen Prinzips). Bundesrätin Leuthard aber will einen Urnengang verhindern – eine fragwürdige Angst vor Diskussionen, die endlich Auskunft über die Akzeptanz des Atomausstiegs geben könnten.

In der bevorstehenden Session können die Ständeräte mit einem berechtigten Nein zur grünliberalen Initiative «Energie- statt Mehrwertsteuer» die Verteuerung von Energie vertagen. Diese Debatte sollte aber Ausgangspunkt neuer bürgerlicher Allianzen werden. Spätestens in der ab Ende Jahr startenden parlamentarischen Beratung des ersten energiepolitischen Massnahmenpakets muss rasch für einen Fokus auf Lenkungsabgaben gesorgt werden, bevor die Subventionswirtschaft eine politische Übermacht von Subventionsempfängern gefestigt hat.