

## Wachstumsschwäche und Reformstau – was ist zu tun?

**Wachstum ist wieder Trumpf. Es wird schmerzlich vermisst, je länger es ausgeblieben ist. Was zu tun wäre, ist allen Fachleuten längst bekannt. Sogar der Bundesrat hat in einem 17-Punkte-Programm fast alles Wesentliche aufgenommen. Die Frage ist nur: Von wem und wie soll so etwas realisiert werden? Der vorliegende Beitrag ortet die Probleme vor allem im politischen Bereich. Er enthält Vorschläge, wie die politisch bedingten Wachstumsbarrieren zu überwinden sind.**

In der soeben erschienenen Publikation «Wohlstand ohne Wachstum»<sup>1</sup> haben wir pointiert und detailliert aufgezeigt, weshalb das schweizerische politische System aus strukturellen Gründen immer mehr einerseits zur Blockade und andererseits zu widersprüchlichen oder unklaren Entscheidungen, die manipulierbar sind, neigt. Daraus leitet sich die politische Hauptthese ab, dass unser System im Laufe der letzten Jahrzehnte und Jahre immer weniger gut funktioniert hat.

### Wachstumsschwäche und Reformstau – ein politisches Problem

Jedes demokratische System unterliegt einem Trade-off zwischen Kohärenz und Konkordanz auf der einen und zwischen Regierbarkeit und Repräsentativität auf der anderen Seite. In einem Extremfall – wie zum Beispiel

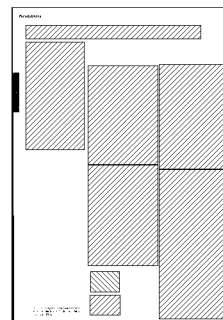
in Grossbritannien – steht die Regierbarkeit im Vordergrund. Gewählt wird via Majorzsystem eine Regierung mit einer klaren parlamentarischen Mehrheit auf der Basis einer programmatischen Plattform. Einmal im Amt, kann diese Regierung fast nach Belieben schalten und walten. Der Vorteil liegt in der Klarheit über die Verantwortung wie auch in der hohen Kohärenz des politischen Programms. Der Nachteil ist demgegenüber die Machtfülle des Premiers und das Risiko eines langfristigen Zickzackkurses von Wahlperiode zu Wahlperiode.

Der gegenüberliegende Pol der Konkordanz ist gekennzeichnet durch eine hohe und permanente Repräsentanz in einem nach Proporz bestellten Viel-Parteien-Parlament, das viel eher eine Stichprobe des Wahlvolks darstellt als eine ex ante gebildete Koalition mit einem verbindlichen Programm. Die schweizerische Konkordanz ist noch extremer, weil

das Volk eigentlich jederzeit das Veto gegen einzelne Gesetze erheben und via Abstimmung durchsetzen kann.

Konkordanz verhindert sowohl die Ausgrenzung von wichtigen Minderheiten wie auch die Entfremdung der Politik von den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger im Zeitverlauf. Das ist ihre grosse Stärke; sie hat aber auch ihren Preis. Dieser Preis heisst Inkonsistenz oder Inkohärenz der Politik, die von Ad-hoc-Projekt zu Ad-hoc-Projekt springt und die Verantwortung punktuell auf das Volk abwälzt. Statt Verantwortung zu übernehmen, verbeugt sich die Regierung vor dem angeblichen Volkswillen.

Auf der Stufe des Parlaments äussert sich das Zuviel an Konkordanz darin, dass dieser Bundesrat sich auf eine Pseudo-Koalition von vier heterogenen Parteien und ca. 80% der Abgeordneten abstützen muss. Derartige Mehrparteien-Regierungen wären in einer par-



lamentarischen Demokratie instabil. In unserem System ist dies nur deshalb nicht der Fall, weil der Bundesrat weder vom Parlament noch vom Volk abhängig ist. Niederlagen im Parlament oder vor dem Volk bleiben ohne Folgen. Sowohl im Bundesrat wie im Parlament bestehen deshalb keine festen Koalitionen und keine verbindlichen Legislaturprogramme. Von den Parteien inhaltliche Programme zu fordern, ist unter diesen Rahmenbedingungen naiv. Das Gleiche gilt für echte Koalitionsverhandlungen vor den Wahlen.

Es soll in diesem Beitrag offen gelassen werden, wie es um die Realisierbarkeit der hinlänglich bekannten wachstumspolitischen Programmpunkte im Rahmen des gegebenen politischen Systems steht. Der Leser hat jedoch ein Recht darauf, nicht bloss erklärt zu bekommen, weshalb die Wachstumsschwäche zur Hauptsache politisch bedingt ist, sondern auch, wie diese politischen Wachstumsbarrieren zu überwinden wären. Dabei werden revolutionäre Systemübergänge, wie sie 1803 oder dann wieder 1848 stattgefunden haben, von vornherein ausgeschlossen. Es geht also nur um solche Systemveränderungen, die in eigener Kraft aus dem bestehenden institutionellen Rahmen heraus zumindest längerfristig als gangbar erscheinen. Oberstes Leitmotiv ist mehr Kohärenz im Sinne von verantwortlicherer Regierbarkeit, ohne die Volksrechte per se auszuhebeln.



**Prof. Dr. Silvio Borner**  
Angewandte Wirtschaftsforschung, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ), Universität Basel

#### Vier Stossrichtungen für Veränderungen

##### Entpolitisierung kritischer Bereiche

Die erste und unproblematischste Stossrichtung ist die Entpolitisierung kritischer Bereiche, die momentan hohe Staatsausgaben

und/oder hohe Verschwendungspotenziale aufweisen. Die Privatisierung weiter Teile der so genannten Netzwerksektoren, des Gesundheitswesens, der Bildung (vor allem der höheren) und die Entmythologisierung des Service Public sind offensichtliche Kandidaten. Dafür sollten einfache Rahmengesetze genügen, dies sowohl für den Wettbewerb als solchen wie auch für die Branchen mit Netzwerk- und/oder Infrastrukturcharakter. Wichtig ist dabei, den so geschaffenen Kommissionen und Regulierungsbehörden einen hohen Grad an Autonomie, Kompetenzen und Verantwortlichkeit zu übertragen und sie entsprechend prominent und professionell zu besetzen.

Vorbild ist die Schweizerische Nationalbank (SNB), die selbstständig und eigenverantwortlich auf der Grundlage einer klaren gesetzlichen Auftragsdelegation sowie einer hohen professionellen Kompetenz und Reputation operiert. Dieses Muster wäre auch für die Wettbewerbskommission (Weko), die Rekurskommission (Reko), die Eidg. Kommunikationskommission (ComCom) sowie für diverse andere Branchen-Regulierer anzustreben. Gekappt werden müssten die zu vielen und zu leichten Weiterzugsmöglichkeiten von

Entscheiden an Bundesgericht und Bundesrat, die anstelle von Sachverstand häufig juristische Spitzfindigkeiten oder politischen Opportunismus setzen.

##### Stärkere Beachtung des Volkswillens

Eine zweite Stossrichtung ist die (relative) Stärkung des Volkswillens bzw. seines Einflusses auf die Politik via Wahlen, um das Ungleichgewicht zwischen Wahlen und Sachabstimmungen abzuschwächen. Das mediale Lamentieren über die angebliche Polarisierung in den Wahlen von 2003 verkennt, dass damit nur eine latente Unzufriedenheit manifest wurde, die in der richtungs- und konturlosen Konkordanz und in der Inkonsistenz der Ergebnisse in der Politik wurzelte. Dass man durch Wahlen etwas verändern will und kann, ist nach fast 50 Jahren Zauberformel eine neue Erfahrung für viele Schweizerinnen und Schweizer.

Relativ einfach ist die Eindämmung der politischen Zersplitterung durch eine Mindesthürde für den Einzug ins Parlament. Die Reform des Wahlrechts für den Nationalrat drängt sich ebenfalls auf, ist doch das gegenwärtige System höchst kompliziert. Panaschieren und Listenverbindungen haben häufig Konsequenzen, die quer zu den Intentionen des Wählers liegen; sie schärfen nicht unbedingt das Profil der Parteien. Das föderalistische Element kommt beim Ständerat mehr als genug zur Geltung, sodass zum Beispiel die Direkt-



Bild: Keystone

Im schweizerischen Modell der Konkordanz kann das Volk jederzeit das Veto gegen einzelne Gesetze erheben und via Abstimmung durchsetzen. Der Preis dieses Systems ist Inkonsistenz und Inkohärenz der Politik sowie Resistenz gegen Reformen.

wahl eines Teils der Parlamentarier in einem integrierten nationalen Wahlkreis das Interesse der Wähler und die Qualität der Kandidaten erhöhen dürfte.

Schon spektakulärer ist da der Vorschlag, den Bundesrat vom Volk wählen zu lassen. Diese noch provisorische Idee beruht auf der Erkenntnis, dass dadurch ein prominenter Veto-Spieler auf Regierungsebene mit direkter Volkslegitimation zum Zuge käme, der sowohl die Interessengruppen wie die Bürokratie besser in Schach zu halten vermöchte. Gerade ein System mit so vielen Checks and Balances benötigt unter Umständen eine starke Position auf der obersten Regierungsebene. In den Kantonen werden sowohl Legislative wie Exekutive durch das Volk gewählt; auch in den USA oder Frankreich – um hier zwei ausländische Beispiele zu erwähnen – wählt das Volk sowohl das Parlament wie den Präsidenten.

#### Stärkung der Individualrechte

Eine dritte Stossrichtung ist die Stärkung der Individualrechte vis-à-vis der Volksrechte. Die Grundidee ist ebenso einfach wie im angelsächsischen Bereich selbstverständlich: Die Verfassung garantiert den Einzelnen einen Katalog von Grundrechten, die der Gesetzgeber zu respektieren hat, was im Zweifelsfall vom Bundesgericht als Verfassungsgericht überprüft werden kann.

In dieselbe Richtung zielt ein EU-Beitritt aus institutionellen – und daher weder wirtschaftlichen noch idealistischen – Gründen. Gewisse Kompetenzen würden klar auf die höhere Ebene abwandern; sie könnten aber auch auf dieser Ebene angefochten werden. Zudem entfele das schwerfällige und risikoreiche Hin- und-her-Pendeln zwischen Innenpolitik und Europapolitik, wie es für die bilateralen Verhandlungen so charakteristisch ist. Wer ständig mit einem Auge nach Brüssel und mit dem anderen zum Schweizer Souverän schielen muss, verliert leicht die Übersicht oder das Gleichgewicht und wird (wie in der Verkehrspolitik) gnadenlos ausmanövriert. Jedenfalls ist klar geworden, dass für die Schweiz der Alleingang nach 1992 kein kreativer Spaziergang war. Die

noch bis vor kurzem unangefochtene Vorstellung eines gleichberechtigten Bilateralismus zwischen der kleinen Schweiz und der grossen EU hat einer pessimistischeren, aber realistischen Einstellung Platz machen müssen. In einem Club mitzumachen, ohne je Mitglied werden zu wollen, ist eine gefährliche Strategie.

noch bis vor kurzem unangefochtene Vorstellung eines gleichberechtigten Bilateralismus zwischen der kleinen Schweiz und der grossen EU hat einer pessimistischeren, aber realistischen Einstellung Platz machen müssen. In einem Club mitzumachen, ohne je Mitglied werden zu wollen, ist eine gefährliche Strategie.

#### Reformen bei den Volksrechten

Eine vierte und letzte Stossrichtung 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. Bei den Volksinitiativen sollte die bereits erwähnte Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit auch dazu dienen, dass exotische Vorstösse im Netz der Vorprüfung von Verfassungsmässigkeit oder Verträglichkeit mit internationalen Verpflichtungen hängen bleiben.

Solche Erschwerungen der Volksrechte dürfen nicht einseitig als Einschränkungen oder Abstriche interpretiert werden. Man kann sie nämlich auch als Mechanismen zur Selbstbindung des Souveräns sehen, die für diesen als abstrakte Regeln durchaus attraktiv sein können. So könnte der rationale Wähler, der sich immer mehr exotischer Initiativen erwehren muss, durchaus ein Interesse daran haben, dass solche Begehren vor ihrem Zustandekommen breitere Kreise mobilisieren müssen oder in der Abstimmung einer qualifizierten Mehrheit bedürfen, z.B. wenn das Parlament die Initiative ohne Gegenvorschlag bereits mit einem qualifizierten Mehr abgelehnt hat. Analoge Überlegungen können auch auf Zustandekommen und Abstimmung über Referenden angestellt werden.

#### Ist die Schweiz von der Notwendigkeit grundlegender Veränderungen zu überzeugen?

Viele Ursachen der schweizerischen Wachstumsschwäche wurzeln tief in den Fundamenten des politischen Systems: der direkten De-

mokratie und der Konkordanz. Problematisch erscheinen uns dabei vor allem die Schwäche der Exekutive, die fehlende Unabhängigkeit der Parlamentarier sowie die permanente institutionelle Unsicherheit über widersprüchliche politische Entscheidungen von grosser Tragweite. Dieses sehr spezielle System der direkten Demokratie ist fest in der schweizerischen Gesellschaft verankert. Es verkörpert noch das Einzige, was vom vormals vielschichtigen Sonderfall übrig geblieben ist. Tief greifende Reformen, welche auf eine Einschränkung des Systems der direkten Demokratie abzielen, sind höchst unpopulär und haben deshalb auch wenig Aussichten, realisiert zu werden. Aber auch die vorgeschlagenen wirtschaftspolitischen Reformen widersprechen in wichtigen Punkten wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Souveräns. Sie zielen darauf ab, von gewichtigen Interessengruppen, wie den Rentnern, Opfer zu verlangen. Es muss deshalb kritisch gefragt werden, ob die Schweiz für Reformen an Haupt und Gliedern des politischen Apparats überhaupt reif sei.

Erstens zeigt die Erfahrung mit Ländern in Krisen, dass der Leidensdruck gross genug sein muss, damit auch Reformen eingeführt und erfolgreich umgesetzt werden. Erst dann wird einer Mehrheit der Bevölkerung klar, dass Handlungsbedarf besteht. Und erst dann kann auch wirklich eine Mehrheit der Bevölkerung davon überzeugt werden, dass die Reformen für sie zumindest langfristig zum Erfolg führen, obwohl sie kurzfristig mit schmerzhaften Verzicht einhergehen.

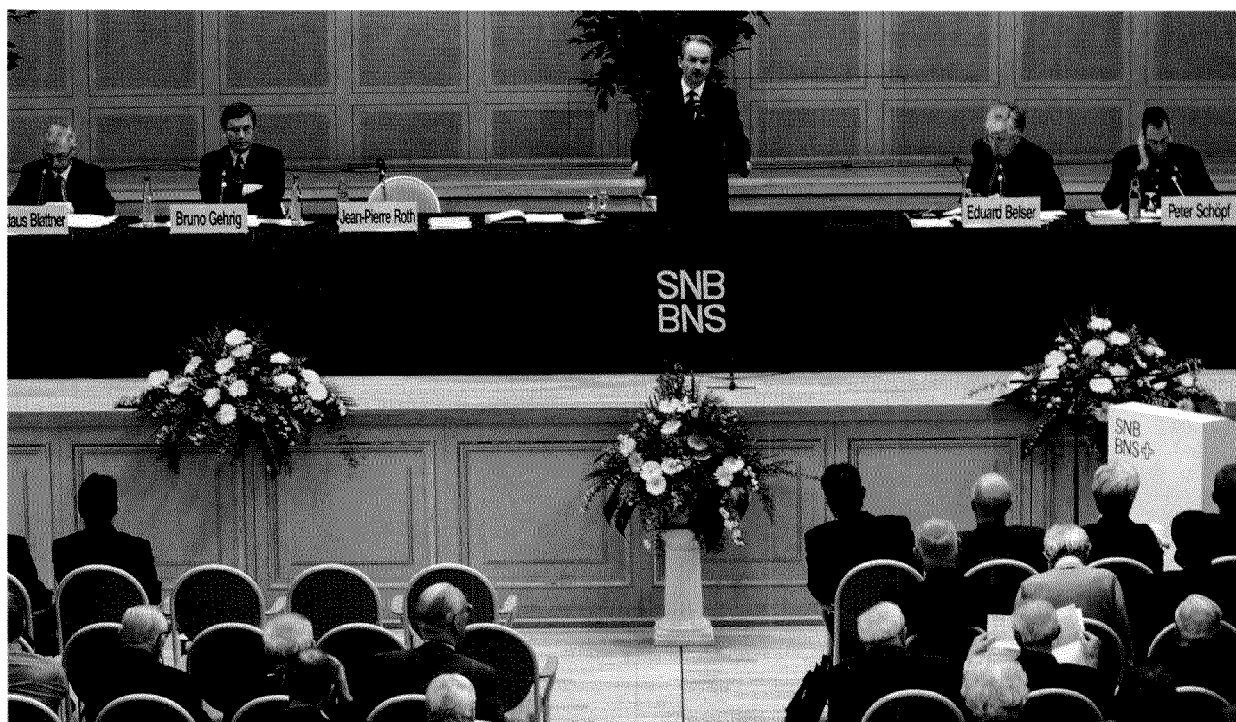
Ein zweiter wichtiger Punkt wird sein, dass sich eine oder mehrere Parteien oder eine Gruppe von Politikern dazu aufrufen, im institutionellen Reformprozess eine Führungsrolle zu übernehmen und gegen massive Widerstände durchzuhalten. Hier liegt das grösste Problem darin, dass das schweizerische System eine solche Führungsrolle stark erschwert oder gar unmöglich macht. Sowohl Exekutive wie Legislative sind schwach; jeder Entscheid kann an der Urne wieder angefochten werden. Seit der Ablehnung des Elektrizi-

tätsmarktgesetzes (EMG) ist der Liberalisierungseifer selbst progressiver Kräfte gewaltig gedämpft worden.

Damit verbleiben die Reformprojekte bezüglich der wirtschaftlichen Öffnung und der Deregulierung. Auch hier gibt es wenig Anlass für hoch geschraubte Erwartungen, wenn man sich die kürzliche Ablehnung des EMG, den abgelehnten EWR-Beitritt und die hitzige Diskussion um den Poststellenabbau in Erinnerung ruft.

Die fehlende Kraft der Schweiz zu einer inneren Erneuerung scheint auch aufgrund der Erfahrungen seit der Ablehnung des EWR-Beitritts offensichtlich. Damals wurde viel über die Revitalisierung im Alleingang gesprochen und geschrieben. Dieser nur verbal schwungvolle Alleingang hat definitiv nicht stattgefunden und wurde leider zum Kriechgang sowohl bezüglich des wirtschaftlichen Wachstums wie auch der politischen Reformen. Dass sich dies in nächster Zeit tief greifend ändern wird, ist nicht zu erwarten. Es muss wohl leider noch eine Weile schlechter gehen, bis es wieder besser kommt.

Oft wird gesagt, dass das Problem der Schweiz im Kopf liegt: Nur die Zuversicht müsse steigen, damit es wieder aufwärts gehe. Wir halten von dieser Sichtweise wenig bis gar nichts, sind aber ebenfalls der Meinung, dass ein wichtiges Hemmnis tatsächlich im Kopf zu orten ist. So sind viele Leute nicht bereit zu erkennen, dass die Schweiz fundamentale Probleme hat. Man verlässt sich nach wie vor auf ein im internationalen Vergleich hohes Pro-Kopf-Einkommen und auf hohe Ersparnisse. Beides zusammen dürfte es noch für eine Weile ermöglichen, auf befriedigendem Niveau zu leben, bis die Substanz aufgezehrt ist. ■



Die Schweizerische Nationalbank operiert selbstständig und eigenverantwortlich mit klarem Gesetzauftrag und hoher Sachkompetenz. Dieses Muster wäre auch in anderen Bereichen anzustreben. Im Bild: SNB-Aktionärsversammlung.