

Die Schweiz braucht keine Industriepolitik

dossierpolitik

6. Mai 2013

Nummer 8

Industriepolitik Seit Ausbruch der Finanzkrise wännen immer wieder Stimmen die Schweizer Industrie im Niedergang und fordern deshalb eine aktive Industriepolitik. Dabei verkennen sie, dass der einheimische Industriesektor die jüngste Krise im Vergleich zum Ausland relativ robust überstanden hat und der Standort nach wie vor zu den innovativsten der Welt gehört. Dafür ist paradoxerweise nicht zuletzt das Fehlen einer aktiven Industriepolitik verantwortlich. Denn einerseits kann die Schweizer Wirtschaft nur bestehen, wenn sie hochinnovativ ist und sich mit den Weltbesten misst – strukturerhaltende Förderungen würden dieses Prinzip untergraben. Andererseits ist der Schweizer Markt zu klein, um spezifisch geförderten Technologien zum wirtschaftlichen Durchbruch zu verhelfen. Die Politik tut deshalb gut daran, auf eine aktive Industriepolitik zu verzichten und sich stattdessen auf das Setzen von guten Rahmenbedingungen zu konzentrieren. Nur so lässt sich das Erfolgsmodell des Industriestandorts Schweiz bewahren.

Position economiessuisse

- ▶ economiessuisse lehnt eine aktive Industriepolitik für die Schweiz ab.
- ▶ Die Politik ist nicht in der Lage, die Technologien und Industriezweige der Zukunft zu identifizieren. Dies kann sich nur im Wettbewerb vieler Marktteilnehmer entscheiden.
- ▶ Für die langfristige Prosperität des Industriestandorts Schweiz sind gute Rahmenbedingungen der entscheidende Faktor. Dazu gehören Investitionen in Bildung und Forschung, qualifizierte Arbeitskräfte, Zugang zu ausländischen Märkten, moderate Steuern und eine tiefe Regulierungsdichte.

Gute Rahmenbedingungen statt Industriepolitik

► Ungeachtet der statistischen Daten weckt der rasche wirtschaftliche Wandel immer wieder Ängste vor einer Deindustrialisierung der Schweiz.

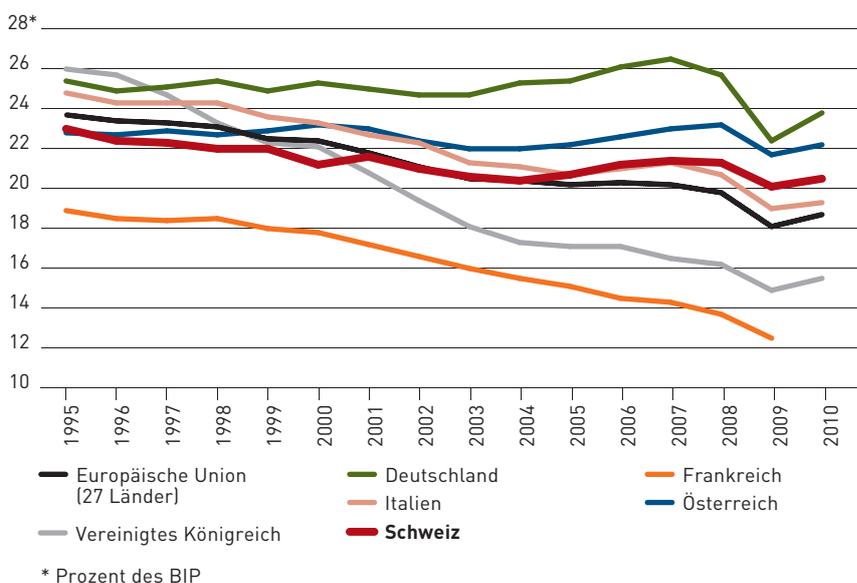
Im Zuge des wirtschaftlichen Wandels wird immer wieder das Bild einer sich deindustrialisierenden Schweiz heraufbeschworen: In einer globalisierten Welt habe die produzierende Wirtschaft in der Schweiz ohnehin keine Überlebenschancen, weshalb immer mehr Industriebetriebe verschwinden werden. Dieser Wandel mache das Wohlergehen der Wirtschaft immer stärker vom Finanzsektor oder dem Tourismus abhängig, wodurch die Diversifikation, eine Stärke des Standorts, verloren gehe.

Ein Blick in die Statistik räumt allerdings rasch mit diesen Vorurteilen auf, denn in Tat und Wahrheit ist die Schweiz eine äusserst erfolgreiche Industrienation. Im internationalen Vergleich ist der Anteil des 2. Sektors an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung überdurchschnittlich hoch (siehe Grafik 1), und pro Kopf verfügt die Schweiz sogar über die höchste Industrieproduktion weltweit.¹ Trotz Frankenstärke und schwierigen weltwirtschaftlichen Bedingungen konnte der Schweizer Werkplatz seinen Anteil, zusammen mit Österreich und Deutschland, mehr oder weniger halten – gleichzeitig ging in anderen europäischen Ländern in den letzten Jahren die Bedeutung der Industrie teilweise drastisch zurück. In Anbetracht dieser Fakten kann die Schweiz als veritable Industriemacht bezeichnet werden.

Grafik 1

► Die Schweiz verfügt im internationalen Vergleich über eine hohe Industriequote.

Anteil des 2. Sektors im internationalen Vergleich (ohne Bauindustrie)



Quelle: Eurostat.

Fehlende Industriepolitik als Standortvorteil

Es mag auf den ersten Blick erstaunen, aber ein wesentlicher Grund für den relativ stabilen Industrieanteil liegt gerade am Fehlen einer aktiven Industriepolitik. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern hat die Schweizer Politik nur sehr begrenzt Subventionen oder andere direkte Bevorzugungen für – aus dem Blickwinkel der Politik – besonders attraktive Wirtschaftszweige gesprochen. Die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrie verdankt die Schweiz vor allem den guten Rahmenbedingungen. Genau darauf sollte sich die Politik auch weiterhin konzentrieren, denn auf diese Weise ist eine international ausgerichtete und auf wertschöpfungsintensive Produkte spezialisierte Wirtschaft entstanden.

¹ Vgl. Avenir Suisse (2012). Werkplatz Schweiz – Industriemacht. Zürich.

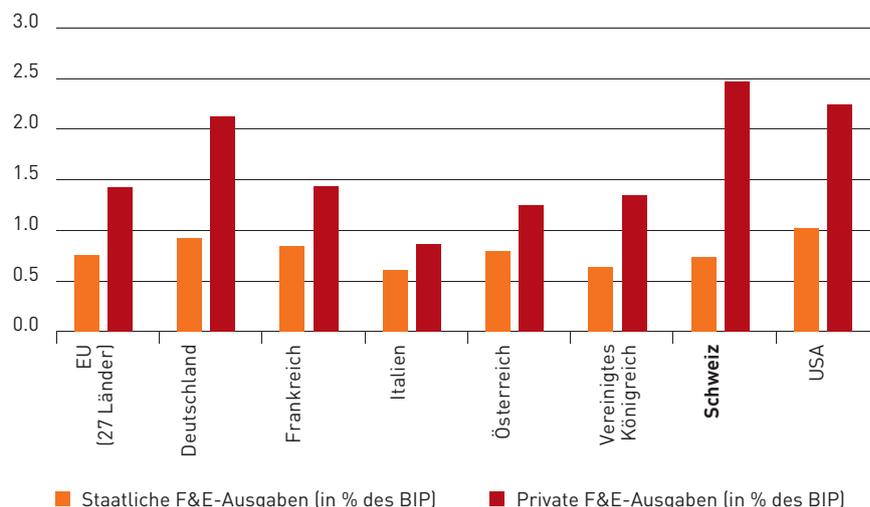
▶ Immer wieder werden Forderungen laut, diesen oder jenen Industriezweig mit staatlichen Mitteln gezielt zu fördern.

Seit dem Ausbruch der Finanzmarktkrise werden wiederkehrend gut gemeinte Vorschläge platziert, um einzelne Industriezweige zu fördern oder Betriebe gar direkt zu unterstützen. Gäbe die Politik diesem Drängen nach, würde die Schweiz einen wesentlichen Erfolgsfaktor aus den Händen geben. Denn hierzulande ist nach wie vor die Privatwirtschaft der dominierende Treiber für Innovation. So werden rund drei Viertel aller Ausgaben in Forschung und Entwicklung von der Privatwirtschaft getätigt. Wie Grafik 2 zeigt, ist dies im internationalen Vergleich ein äusserst hoher Wert, der den Innovationswillen der hiesigen Industrie unterstreicht. In schwierigen Situationen wird von der Schweizer Privatwirtschaft das Heil entsprechend nicht vom Staat erwartet: Die Betriebe reagieren selbstverantwortlich und passen sich den Marktverhältnissen an. Die notwendigen Strukturanpassungen werden in der Regel sukzessive vorgenommen, sodass auch in der vergangenen Krise keine abrupten Korrekturen von überholten Strukturen zu beobachten waren. Diesem Vorteil der Schweizer Volkswirtschaft ist Sorge zu tragen.

Grafik 2

▶ Im internationalen Vergleich ist der private Anteil an F&E-Ausgaben (Forschung und Entwicklung) in der Schweiz am höchsten.

Ausgaben in Forschung und Entwicklung im internationalen Vergleich Stand 2010



Quelle: Eurostat².

▶ Im Zeitalter der Globalisierung ist die Schweizer Industrie vor allem dann erfolgreich, wenn sie sich stark spezialisiert und in hohem Mass innovativ ist.

Politik kennt die Zukunft nicht

Eine aktive Industriepolitik untergräbt die Selbstverantwortung der Unternehmen, womit sie – insbesondere auch in der Schweiz – aus zwei Gründen zum Scheitern verurteilt ist. Erstens steht die Schweizer Wirtschaft fortdauernd in Konkurrenz mit den wettbewerbsfähigsten Ländern der Welt. Der Standort mit seinen hohen Löhnen und Nebenkosten zwingt zur permanenten Innovation und Spezialisierung auf wertschöpfungsintensive Produkte und Dienstleistungen. Um in diesem Konkurrenzkampf zu bestehen, kann die Schweiz nicht einfach Erfolgsmodelle aus dem Ausland imitieren, sie muss eigene Wege, Prozesse und Produkte finden.

▶ Der Erfolg einzelner Betriebe oder einer Branche ist nicht politisch planbar. Er muss sich aus einem Wettbewerb der Ideen ergeben.

Die Politik oder die Verwaltung wissen nicht, welche Industrien oder Betriebe in Zukunft erfolgreich sind, genauso wie auch die Wirtschafts- oder Unternehmensvertreter keine Kristallkugel zur Hand haben, die ihnen die Zukunft weist. Was sich schliesslich als Erfolg herausstellt, bestimmt sich im Wettbewerb vieler einzelner Entscheidungsträger. Aktiv in diesen Prozess eingreifen zu

² Für die Schweiz stammen die Daten aus dem Jahr 2008.

wollen, wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht sogar gefährlich. Strukturanpassungen könnten blockiert und die Wettbewerbsfähigkeit geschwächt werden. Dies hätte mittel- bis langfristig negative Folgen auf das schweizerische Wohlstandsniveau.

Der Erfolg dieser zurückhaltenden Politik ist auch empirisch unbestritten. Internationale Vergleiche der Innovationskraft führen die Schweiz immer wieder auf den absoluten Spitzenplätzen. Tabelle 1 zeigt eine entsprechende Auswahl von Rankings. Dabei ist zu bemerken, dass sich die Position der Schweiz in den letzten Jahren auf hohem Niveau weiter verbessert hat. Auch wenn solche Ranglisten raschen Veränderungen und methodischen Unterschieden unterworfen sind, belegen die hervorragenden Platzierungen in allen wesentlichen Rankings, dass die Schweiz innovationspolitisch auf bestem Weg sein muss. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass sich auch die Schweizer Industrie selbst gegen eine aktive Industriepolitik ausspricht, wie zuletzt bei der Ablehnung des Unterstützungspakets in der Folge der Frankenstärke deutlich wurde.

Tabelle 1

► Die Schweiz gehört zu den innovativsten Ländern weltweit.

Innovationskraft der Schweiz im internationalen Vergleich

European Innovation Scoreboard 2013 (European Union)	GCR Innovation Index 2012–2013 (World Economic Forum)	Global Innovation Index 2012 (INSEAD)
1. Schweiz	1. Schweiz	1. Schweiz
2. Schweden	2. Japan	2. Schweden
3. Deutschland	3. Finnland	3. Singapur
4. Dänemark	4. Deutschland	4. Finnland
5. Finnland	5. Schweden	5. Grossbritannien

Quelle: European Innovation Scoreboard; World Economic Forum; INSEAD.

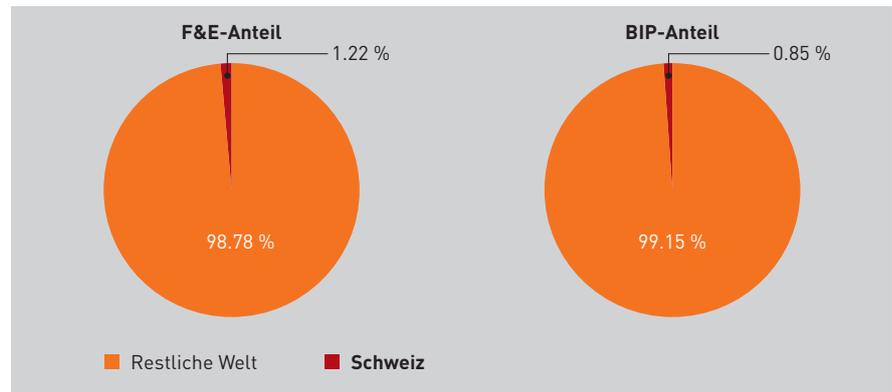
► Der Schweizer Markt allein ist viel zu klein, um bestimmten zukunftssträchtigen Produkten zum Durchbruch zu verhelfen.

Der Schweizer Markt ist zu klein

Der zweite Grund für die Ineffizienz einer aktiven Industriepolitik liegt in der Grösse des Schweizer Markts. Dieser ist viel zu klein, als dass eine Förderung von vermeintlichen Zukunftstechnologien diesem zum Durchbruch verhelfen kann. Der Weltmarktanteil der Schweiz beträgt weniger als ein Prozent und auch die Forschungsausgaben sind absolut gesehen im weltweiten Vergleich marginal (siehe Grafik 3, Seite 4). Vielleicht kann ein grosses Land wie die USA, das eine neue Technologie oder eine Industrie fördert, durch die Nachfrage im eigenen, riesigen Markt einen selbstverstärkenden Prozess auslösen. Doch selbst in diesem Fall wäre die Frage nach der Effizienz und nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis solcher Förderungen alles andere als eindeutig zu beantworten. Sicher ist ein solcher Prozess in einem Markt mit acht Millionen Einwohnern aber unrealistisch. Dies zeigt ein grober Vergleich mit den USA. Würde die Schweiz versuchen, über die Nachfrage einen ähnlichen Effekt zu erzielen wie die USA, müsste sie auch ähnlich hohe Mittel aufwerfen. Dies würde bedeuten, dass die Schweiz Förderungsaufwendungen in einer Höhe von rund 100 Milliarden Franken pro Jahr stemmen müsste. Dieser Betrag entspricht etwa 20 Prozent des Schweizer BIP. Selbst sämtliche Ausgaben des Bundes würden nicht ausreichen, um diesen Betrag aufzubringen.

Grafik 3

► Der Schweizer Markt ist im internationalen Vergleich extrem klein.

Absoluter F&E- und BIP-Anteil relativ zum Rest der Welt

Quelle: Thomson Reuters Datastream.

► Innovative Produkte aus der Schweiz müssen im Normalfall von Beginn an auf den internationalen Markt ausgerichtet werden.

Neue Technologien werden in der Schweiz vor allem im Austausch mit dem Ausland entwickelt, und Schweizer Unternehmen müssen Produkte anbieten, die auf dem Weltmarkt gefragt sind. In der Regel erzielen Schweizer Betriebe keinen Vorsprung, wenn sich ein Produkt zuerst im heimischen Markt durchsetzt und eine entsprechende inländische Nachfrage die Kosten senkt. Dafür sind die Stückzahlen schlicht zu klein. Vielmehr müssen die Produkte von Anfang an auf den internationalen Markt ausgerichtet werden, denn hier steht und fällt der wirtschaftliche Erfolg.

► Investiert der Staat vermehrt in die Förderung einzelner Branchen oder Produkte anstatt in die Grundlagenforschung, entstehen sehr rasch hohe Opportunitätskosten.

Industriepolitik birgt Opportunitätskosten

In der Diskussion rund um eine Unterstützung von Technologien oder Industrien geht meist vergessen, dass verteiltes Geld nur einmal ausgegeben werden kann: Mittel, die in eine bestimmte Technologie fließen, fehlen an einem anderen Ort. «Investieren» europäische Staaten beispielsweise in die Entwicklung von Flugzeugen, können die Gelder nicht mehr für andere Zwecke, wie etwa die Grundlagenforschung, verwendet werden. Im Zuge knapper öffentlicher Finanzen werden die Opportunitätskosten einer Industriepolitik offensichtlich.

Fazit

► Optimale wirtschaftliche Rahmenbedingungen und eine qualitativ hochstehende Bildung und Forschung sind für die Schweizer Industrie auch in Zukunft die wichtigsten Erfolgsfaktoren.

► Eine aktive Industriepolitik führt zur Aufrechterhaltung überholter Strukturen, verursacht hohe Kosten und schadet letztlich der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Schweiz sollte auch künftig auf eine aktive Industriepolitik verzichten. Vielmehr sollte es das Ziel der Politik sein, den Standort Schweiz so zu gestalten, dass Betriebe und Industrien auch in Zukunft erfolgreich sein können. Dazu gehört das Setzen von guten Rahmenbedingungen wie Investitionen in Bildung und Forschung an Schweizer Hochschulen und das Festhalten am dualen Bildungssystem. Diese bilden eine wichtige Basis für die Innovationsleistungen der Schweizer Wirtschaft. Weiter gehören eine moderate Steuerlast, leistungsfähige und nachhaltig finanzierte Infrastrukturen, die Gewährleistung der unternehmerischen Freiheit mittels einer zurückhaltenden Regulierung und einem verlässlichen Rechts-, Polit- und Gesellschaftssystem zu den wichtigsten Eckpfeilern, damit die Schweiz ihren Status als Industrienation wahren kann. Ebenfalls wichtig – und in der Schweiz richtigerweise schon nahezu selbstverständlich geworden – sind nachhaltig finanzierte öffentliche Haushalte.

Gezielte Unterstützungen von Technologien oder subventionierte Anreize für Betriebe sind hingegen der falsche Weg. Die Schweiz muss sich damit abfinden, dass sie ein kleines Land ist und einen kleinen Heimmarkt besitzt, womit sich ihre Möglichkeiten beschränken. Die Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen sind nur bei relativer Betrachtung in Prozent des BIP hoch, absolut hingegen ist der Weltanteil der Schweiz bescheiden. Eine Industriepolitik birgt zudem die Gefahr einer Strukturhaltungspolitik mit entsprechend negativen Folgen für die Innovationsfähigkeit der Volkswirtschaft. Vor diesem Hintergrund ist in der Schweiz eine aktive Industriepolitik zum Scheitern verurteilt.

Rückfragen:

rudolf.minsch@economiesuisse.ch

fabian.schnell@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch