

Staat und Regulierung

Der Diskurs über die wirtschaftspolitischen Aufgaben des Staates dreht sich seit Jahren um zwei zentrale Fragen: Wann soll der Staat in den Markt eingreifen und wie gross soll der Staat sein? Die Antworten darauf sind Ausdruck des sich ändernden Zeitgeists und der vorherrschenden Verwaltungstradition.

Text: Tobias Schlegel

Vor der Gründung der modernen Schweiz lag die Wirtschaftspolitik im Ermessen der Kantone. Nebst der Erhebung von Zöllen an den kantonalen Aussengrenzen besaßen diese auch das Postregal und das Konzessionsrecht für Eisenbahnen, die in ihren Anfängen von Privaten betrieben wurden. Der Bundesstaat erhielt bei seiner Gründung 1848 Kompetenzen im Geld-, Zoll und später im Postwesen. Der Binnenmarkt wurde eingerichtet, 1850 der Schweizerfranken als Währung eingeführt¹ und 1905 die Schweizer Nationalbank gegründet (Baltensperger 2012). Eine weitere Etappe in der Aufgabe-

entwicklung des Bundes war die Gründung der SBB (1902) und die damit verbundene Verstaatlichung der überwiegenden Mehrheit der bis dato existierenden Privatbahnen. Dahingegen dehnte sich der Sozialstaat im Vergleich mit anderen europäischen Ländern sehr viel langsamer aus (Meissen 2010). Die Sozialversicherungen nahmen mit Einführung der AHV (1948), der Invalidenversicherung (1960) der beruflichen Vorsorge (1972) und der obligatorischen Arbeitslosenversicherung (1976) langsam ihre heutige Gestalt an. Seit der Gründung des Bundesstaates bis heute waren all diese Ausweitungen staatlichen Handelns von harten politischen Diskussionen begleitet. Parallel dazu hat sich auch die ökonomische Theorie permanent mit der Frage beschäftigt, wann ein Staat in den Markt eingreifen soll. Daher: Zeit für eine kleine Theoriestunde.

Von Markt- und Staatsversagen

In der Ökonomie gibt es das Konzept des «Marktversagens». Dieses liegt vor, wenn es die Marktmechanismen alleine nicht vermögen, die wirtschaftliche Tätigkeit zu koordinieren und daraus gesamtwirtschaftlich unerwünschte Nebeneffekte erwachsen. Dies ist nicht zu verwechseln mit staatlichen Interventionen wie den Sozialversicherungen, die durch gesellschaftlich unerwünschte Marktresultate legitimiert werden. Marktversagen kann aus unterschiedlichen Gründen eintreten, beispielsweise bei asymmetrischen Informationen², externen Effekten³, natürlichen Monopolen⁴ oder öffentlichen Gü-

tern⁵. Doch ein Marktversagen alleine gibt noch keinen Aufschluss darüber ob der Staat eingreifen soll. Denn ebenso wie der Markt, kann auch der Staat in seinem Handeln aus vielerlei Gründen scheitern. Falsche Anreize durch staatliches Handeln können beispielsweise zu Marktverzerrungen und damit zur Fehlallokation von Ressourcen führen. Eine Folge davon können Überkapazitäten sein, wie sie aufgrund des subventionierten Angebots von erneuerbaren Energien auf dem europäischen Strommarkt bereitgestellt werden. Die Antwort auf die Verteilung der Aufgaben zwischen Markt und Staat hängt somit immer von den Kosten des Markt- bzw. des drohenden Staatsversagens ab und muss im Einzelfall geklärt werden.

Andere Länder, andere Staaten

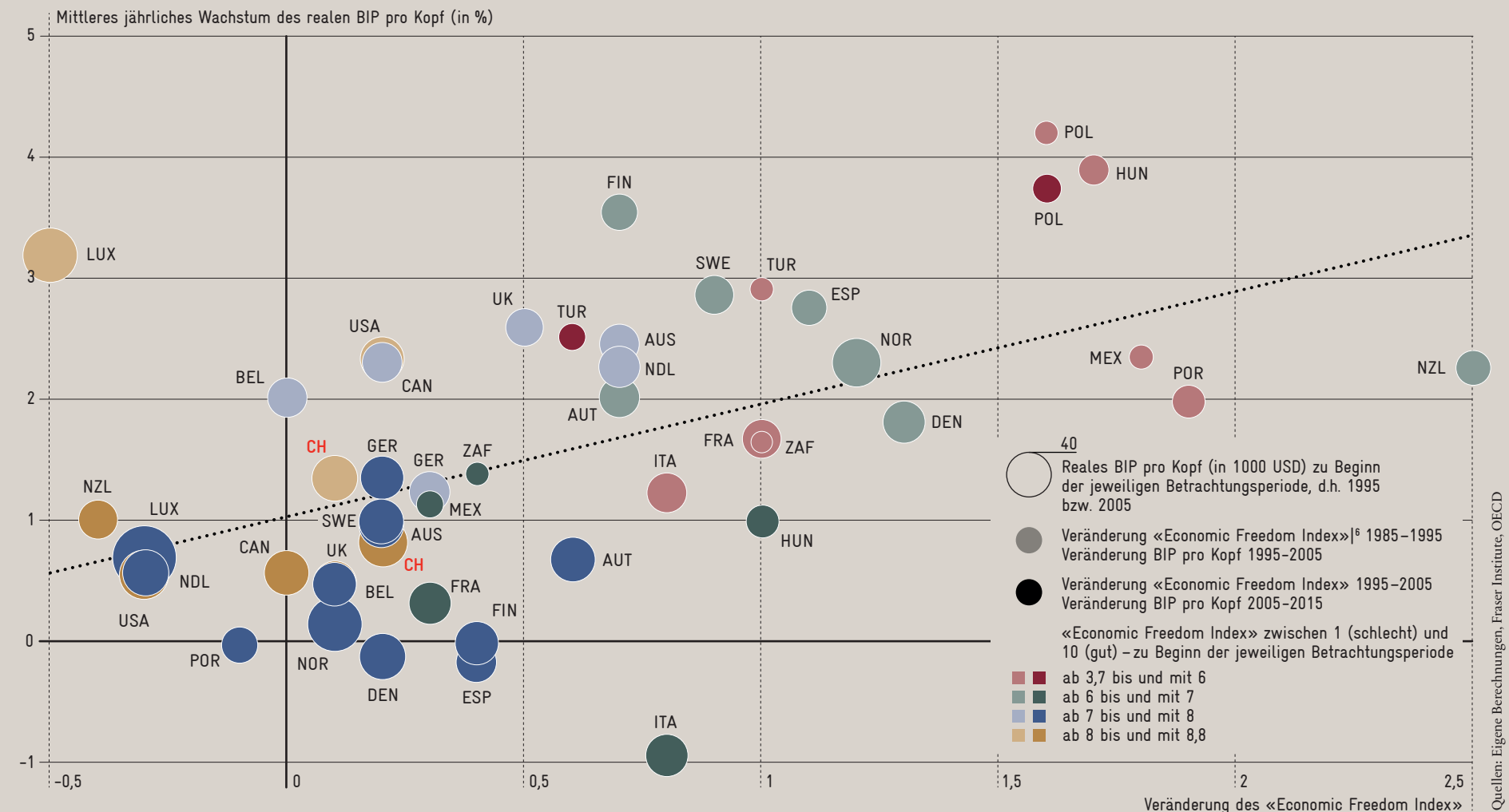
Bleibt der Versuch zur Beantwortung der zweiten Frage: Wieviel Staat soll es sein? Ein internationaler Vergleich weckt die Befürchtung, dass auch hier keine eindeutige Antwort möglich ist. Betrachtet man die Staatsquote – also die Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) – so weisen die nordischen Länder und Frankreich Werte von zwischen 50% und 60% auf, während die Quoten bei den USA und der Schweiz mit 36% respektive 33% wesentlich tiefer sind. Die Fiskalquote, die die Einnahmen des Staates aus Steuern und Sozialabgaben dem BIP gegenüberstellt, zeigt ein ähnliches Muster, auf etwas tieferem, dafür relativ konstantem Niveau. Dies weist darauf hin, dass länderspezifische Unterschiede in der Auffassung der

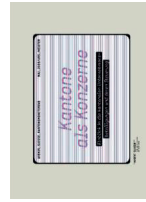
Rolle des Staates wichtiger sind als ökonomische Optimalitätsüberlegungen. Schätzungen zur optimalen Grösse der Staatsquote mit Blick auf das Wirtschaftswachstum reichen von 15% bis 30% des BIP (Kahn 2011). Da die Staatsausgaben fast aller Länder diese Werte überschreiten, wäre weniger Staat bei den heutigen Gegebenheiten wohl förderlich für das Wachstum. Allerdings hat nicht

nur die schiere Grösse einen Einfluss auf das Wachstum, wie dies die Grafik verdeutlicht. Sie zeigt nämlich den Zusammenhang zwischen Veränderungen in den ökonomischen Freiheiten – gemessen mittels der Variation des «Economic Freedom Index»⁶ – und dem BIP-Wachstum. Dabei ist das Wirtschaftswachstum innerhalb einer Zehnjahresperiode tendenziell höher, wenn sich in der De-

kade davor der Indexwert verbessert hat. Der Staat sollte also ebenso mit guten Rahmenbedingungen, d.h. einer glaubhaften Geldpolitik, wenig Regulierungen, freiem Handel und klar definierten Eigentumsrechten positiv auf das Wirtschaftswachstum einwirken.

Weniger staatliche Eingriffe sind mittelfristig wachstumsfördernd





Kantone als Konzerne – Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung, 2009
avenir-suisse.ch/347

Der Staat als Arbeitgeber

Die staatliche Beschäftigung ist ein Indikator dafür, wie viele Aktivitäten der Staat übernimmt und in welcher Art und Weise er Güter und Dienstleistungen bereitstellt. Dabei sind die grossen Unterschiede zwischen den Ländern Ausdruck davon, wie verschieden die Auffassungen darüber sind, welche Aufgaben vom Staat zu erledigen sind und welche nicht. Während in den nordeuropäischen Ländern um die 30% aller Beschäftigten ihren Lohn vom Staat beziehen, sind dies in Japan oder Korea weniger als 8%. In der Schweiz verdienten 2013 18% aller Beschäftigten ihren Lohn im öffentlichen Sektor. Teil dieser Quote sind nicht nur Verwaltungsmitarbeiter, an die man beim Wort «Staatsangestellte» zuerst denkt, sondern auch Lehrer, Ärzte, Förster, Archäologen, Pöstler, Doktoranden oder Angestellte einer Kläranlage. In Branchen wie den Post-, Express- und Kurierdiensten, der Wasserversorgung oder bei der Erziehung liegen die Anteile der öffentlichen Beschäftigten bei rund 70% und mehr, in der

Energieversorgung, der Abwasserentsorgung oder dem Gesundheitswesen bei über 30%. Unbestritten ist, dass die Mehrheit dieser Arbeitsplätze wichtig ist und zum reibungslosen Funktionieren der Wirtschaft beiträgt. Gleichzeitig stellt sich aber die Frage, welche dieser Arbeiten zwingend von Lohnempfängern der öffentlichen Hand erfüllt werden müssen, bzw. wo sie besser dem Markt überlassen würden. Die liberale Antwort wäre klar: Wenn immer möglich – d.h. solange der Markt nicht versagt – sollte dieser für die Bereitstellung der Güter sorgen. In der Schweiz scheint die Frage indes immer öfter zugunsten des Staates beantwortet zu werden. Während die Gesamtwirtschaft heute einen Fünftel mehr Arbeitskräfte zählt als 1995, ist die Beschäftigung bei der öffentlichen Verwaltung um 37% gestiegen. Und auch in einigen staatsnahen Branchen wuchsen die Beschäftigtenzahlen in den letzten 20 Jahren deutlich stärker als in der Privatwirtschaft. Angeführt wird diese Statistik vom Gesundheits- und Sozialwesen, bei dem die Beschäftigung seit 1995 im Vergleich zur Privatwirtschaft um 48% zugenommen hat.

Wachstum in die Breite

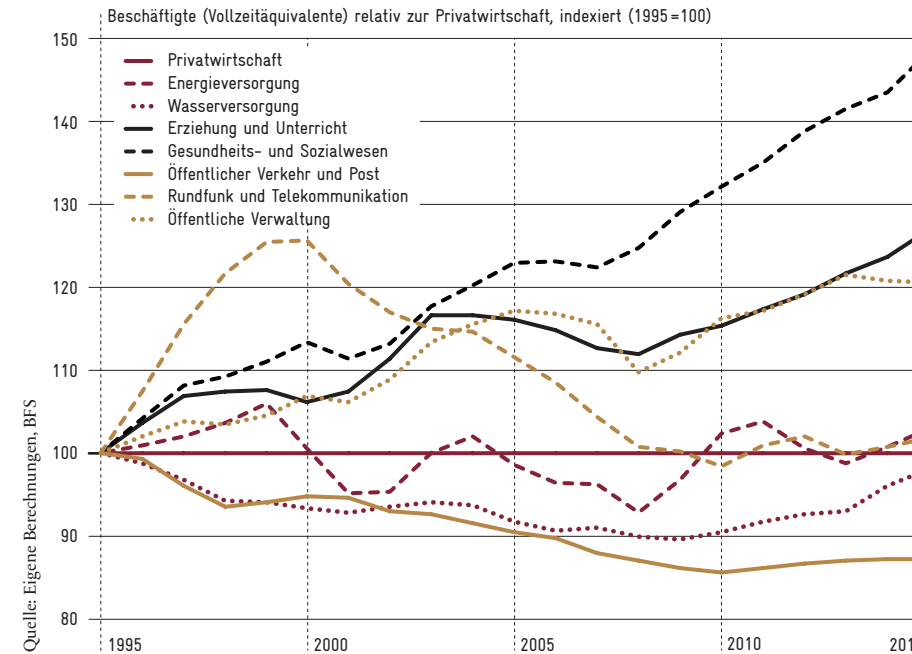
Der wachsende öffentliche Sektor hat Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität – also die Effizienz des personellen Ressourceneinsatzes im Produktionsprozess. Die Schweiz, die im OECD-Vergleich in den letzten Jahren den höchsten Zuwachs bei den Staatsangestellten aufwies, liegt beim Arbeitsproduktivitätswachstum 0,4 Prozentpunkte unter

dem OECD-Mittel (1,6% pro Jahr für 1995–2013). Dies ist zu einem Grossteil auf das in der Schweiz vergleichsweise hohe Niveau der Arbeitsproduktivität zurückzuführen. Dennoch: Das starke Beschäftigungswachstum bei der Verwaltung und staatsnahen Branchen dürfte einen negativen Einfluss haben. Anders als in der Privatwirtschaft ist die reale Wertschöpfung im öffentlichen Sektor in den letzten Jahren relativ zur Beschäftigung nur leicht gestiegen, was sich in einer schwachen Produktivitätszunahme äusserte.

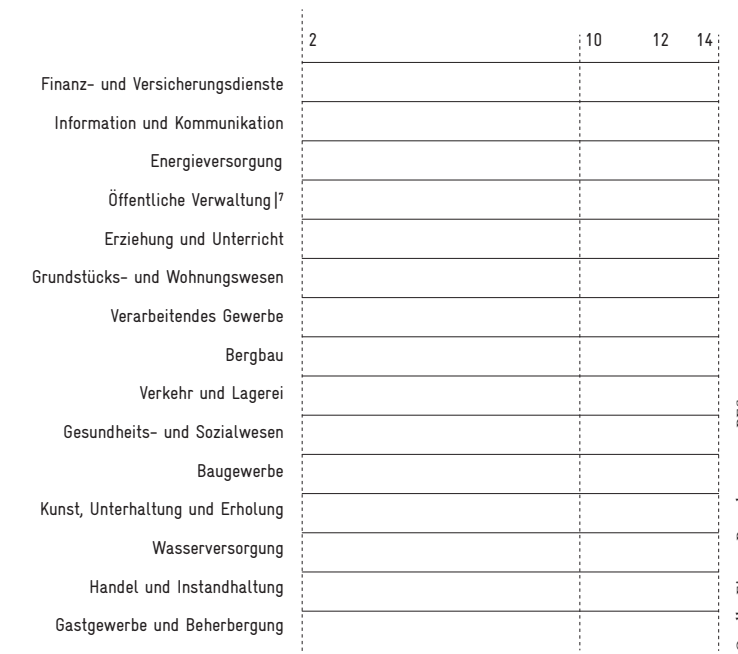
Fortgeschrittene Gleichstellung

Interessant ist die Analyse des öffentlichen Sektors auch mit Blick auf die Beschäftigung von Frauen. Der Anteil von Frauen an den Beschäftigten ist mit 46% deutlich höher als in der Privatwirtschaft (36%). Eine Untersuchung bei den Führungsgremien der Schweizer Kantone (Schweizerische Staatsschreiberkonferenz 2016) hat zudem gezeigt, dass der Frauenanteil in Spitzenpositionen im öffentlichen Sektor mit 13% zwar weiterhin tief, aber immerhin mehr als doppelt so hoch ist wie in der Privatwirtschaft (6%). Beides kann auf eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Flexible Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit) zurückzuführen sein, oder aber auf einen überdurchschnittlich hohen Anteil an typischen Frauenberufen. *TS*

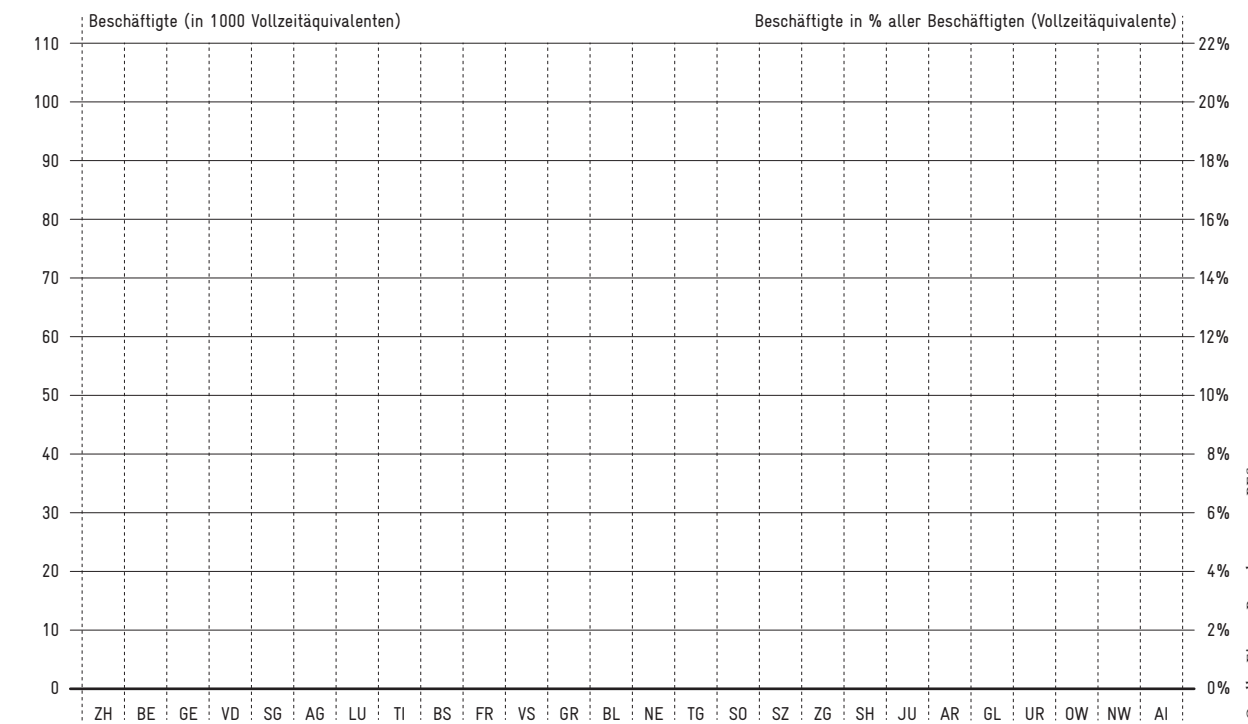
Staatsnahe Branchen als Treiber des Beschäftigungswachstums



Hohe Löhne in Verwaltung und staatsnahen Branchen



Grosse kantonale Unterschiede in der Beschäftigung im öffentlichen Sektor



1995	12.03.2000	26.11.2000	02.12.2001	26.09.2004	14.06.2015	05.06.2016	2016
	Vorlage 461. Gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden. Volksinitiative <input checked="" type="checkbox"/>	Vorlage 473. Bundespersonalgesetz. Fak. Referendum	Vorlage 480. Schuldenbremse. Obl. Referendum	Vorlage 512. Postdienst für alle. Volksinitiative <input checked="" type="checkbox"/>	Vorlage 595. Bundesgesetz über Radio und Fernsehen. Fak. Referendum	Vorlage 600. Pro Service Public. Volksinitiative <input checked="" type="checkbox"/>	

Quelle: Eigene Berechnungen, BFS

kein Marktversagen vorliegt und somit Wettbewerb herrschen sollte. Doch die Schweiz tut sich schwer mit der Liberalisierung von Märkten, vor allem im internationalen Vergleich. Während sich in Europa Ende der 1990er Jahre die Staaten aus den meisten Strom- und Telekommunikationsmärkten zurückgezogen haben, ist die Liberalisierung hierzulande auf halbem Wege stehengeblieben. So ist die Swisscom immer noch mehrheitlich in Staatsbesitz (51%), und private Endkunden haben bei der Stromversorgung weiterhin keine Wahlmöglichkeiten.

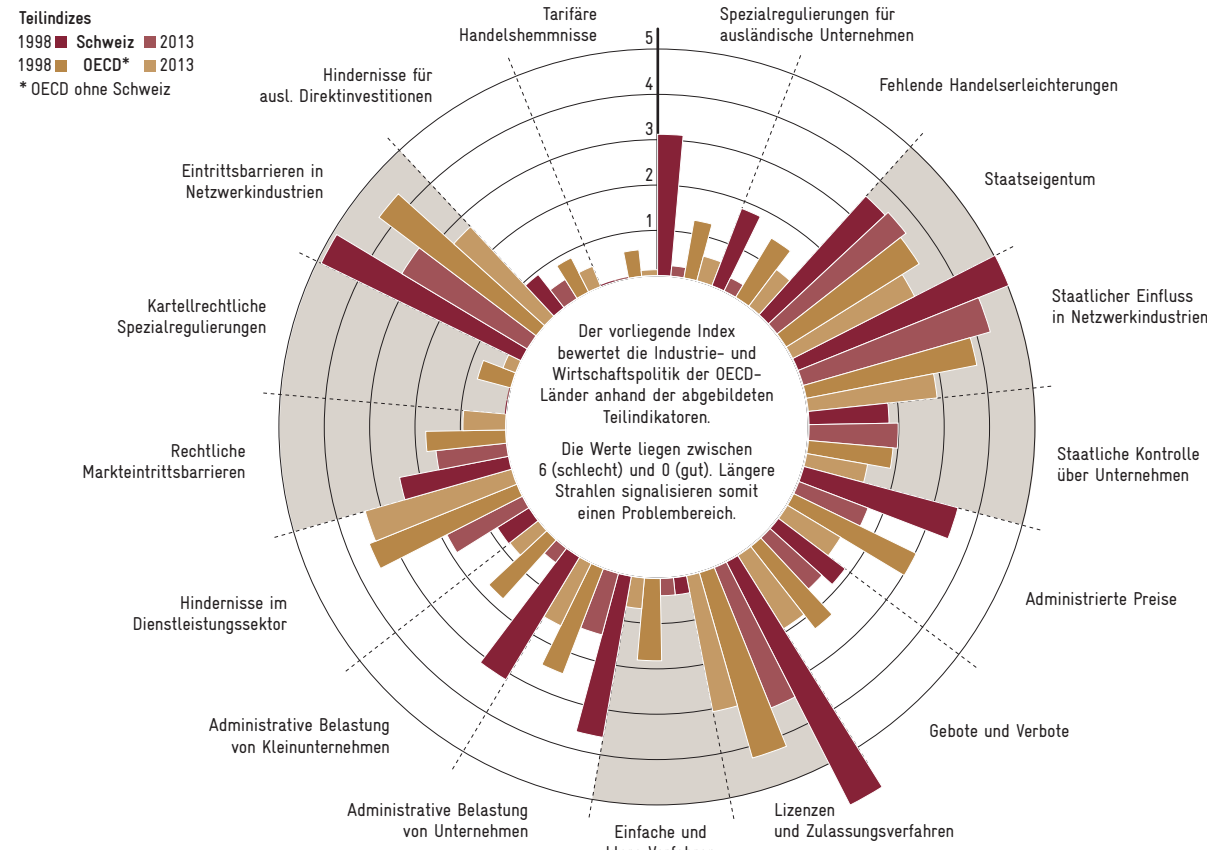
Marktverzerrungen durch den Service Public
Die ausbleibende Liberalisierung hat negative Auswirkungen auf die Infrastruktur in der Schweiz. So orientiert sich das von der Bundespolitik bestimmte Leistungsniveau häufig nicht an der effektiven Zahlungsbereitschaft der Nachfrager, sondern an regionalpolitischen Forderungen und Umverteilung. Weil alle Regionen der eigenen Standortattraktivität einen hohen Stellenwert einräumen, resultiert eine gesamtwirtschaftliche Überversorgung. Ein weiteres Problem ist die mangelnde Benutzerfinanzierung, die dazu führt, dass teure Infrastrukturleistungen, wie der Betrieb abgelegener Poststellen oder die Nutzung einer schwach frequentierten Buslinie, von der Allgemeinheit getragen werden. Diese Umverteilung über den Service Public ist ineffizient, da neben den ärmeren Bevölkerungsteilen auch jene profitieren, die gar keine staatliche Unterstützung nötig hätten. Denn: Auch wohlhabende Haushalte profitie-

ren von zu tiefen Strom- und Wasserpreisen. Weil sich nach wie vor die meisten Infrastrukturdienstleister im Eigentum der öffentlichen Hand befinden, hat diese auch keinen Anreiz, alternative Formen der staatlichen Güterbereitstellung – beispielsweise Konzessionsvergaben – anzuwenden und somit ein Mindestmass an Wettbewerb in diesen Märkten zuzulassen. Diese Marktverzerrungen sind aus zweierlei Sicht problematisch: Sie schwächen die Innovationskraft der teil-liberalisierten Infrastrukturmärkte, und benachteiligen private Anbieter (Meister 2012). Die ins Stocken geratene Privatisierung sollte daher dringend wieder ins Rollen gebracht werden.

Wachsende Regulierungsdichte

Betrachtet man die Regulierungen, so sieht die Ausdehnung des Staates noch etwas dramatischer aus. Die Anzahl Gesetzesseiten ist seit 1995 von knapp 43 000 Seiten auf 69 000 Seiten gestiegen. Die Gründe dafür sind verschieden, nebst dem Aktivismus der Administration, der unabhängigen Regierungsbehörden und der internationalen Gremien tragen auch der Lobbyismus der Unternehmen und die wachsenden Ansprüche der Gesellschaft an den Staat zu dieser Entwicklung bei (Buomberger und Schlegel 2016). Die Bekämpfung der Regulierungsdichte wird durch die sehr unterschiedliche Motivation dieser Akteure umso schwieriger. *TS*

Marktregulierung früher und heute – Schweiz weiterhin unterdurchschnittlich



Es gibt viele Indikatoren, die die Wettbewerbsfähigkeit und die Rahmenbedingungen der Länder international vergleichen. Die OECD erstellt seit 1998 alle fünf Jahre einen Indikator, der anhand von 18 Teilindizes die Produktmarktregulierung in den OECD-Ländern misst. Im Fokus stehen dabei die staatliche Kontrolle von Unternehmen sowie Hindernisse für Unternehmen, Investitionen und den Handel. Im Jahr 2013 wurde dieser Index von den Niederlanden angeführt, die sich seit 1998 von Platz 6 empor gearbeitet haben. Am anderen Ende der Tabelle befinden sich Länder wie die Türkei, Israel oder Mexiko. Die Schweiz belegt 2013 Rang 24 von 33 untersuchten Ländern und hat – trotz absolut besserem Indexwert – seit 1998 4 Ränge verloren. Schuld daran sind die nach wie vor starken Eingriffe des Staates in die Netzwerkindustrien, sei es über staatliche Unternehmen oder über Regulierungen.

Deregulierung und Privatisierung im Gegenwind

Über Regulierungen und die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen kann der Staat in gewissen Fällen die Marktresultate verbessern. Wie sich der Bundesrat die Bereitstellung öffentlicher Güter vorstellt, hat er im Jahr 2004 erläutert: «Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und -dienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen» (Bundesrat 2004 S. 4570). Leider lässt diese Definition nur begrenzt Parallelen zur Theorie der öffentlichen Güter erkennen, nach der staatliche Eingriffe in bestimmten Situationen legitim sind.⁸ Vielmehr beruht sie mehrheitlich auf politischen Überlegungen (Meister 2012). Das breite Leistungsspektrum, das Strom, Telekommunikation, Post, Spitäler, den öffentlichen Verkehr und elektronische Medien umfasst, schliesst viele Bereiche ein, in denen



Auswege aus dem Regulierungsdickicht II – Lernen von ausländischen Erfahrungen, 2016
avenir-suisse.ch/55975

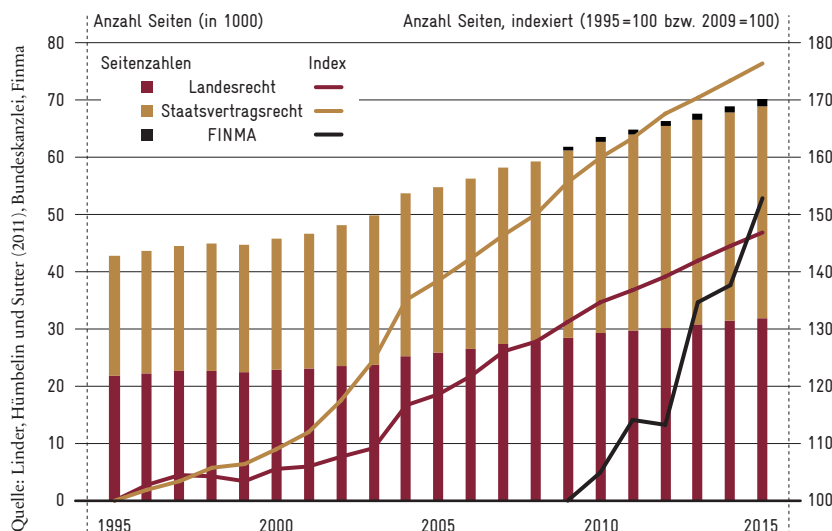


Auswege aus dem Regulierungsdickicht I – Beunruhigende Fakten und Erfolgsversprechende Lösungsansätze für die Schweiz, 2014
avenir-suisse.ch/39765

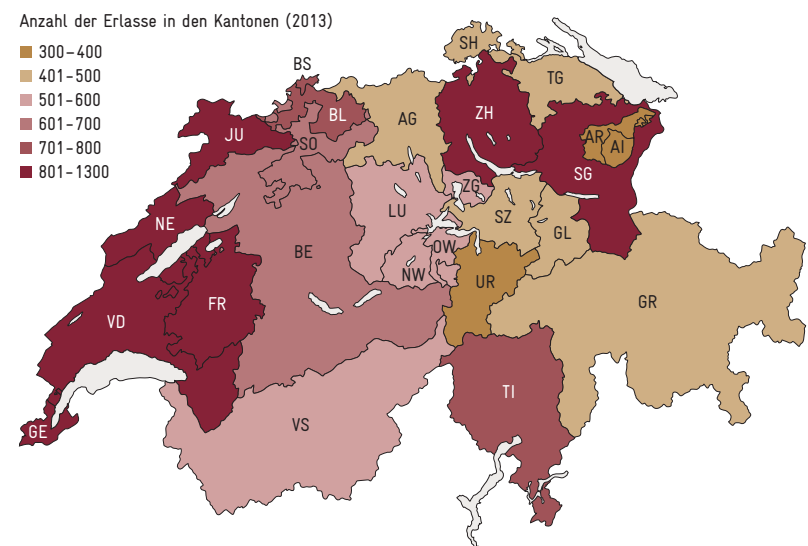


Mehr Markt für den Service Public – Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht, 2012
avenir-suisse.ch/15068

Stetig wachsende Gesetzesdichte



Deutliche Unterschiede in der kantonalen Gesetzgebung



Arbeitsmarktes in Form der flankierenden Massnahmen (FlaM).

Abschaffung von Kontingenten

Ab dem Jahr 1991 versuchte der Bundesrat mittels des «Drei-Kreise-Modells»⁹ die Zuwanderung besser auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes auszurichten. Er brach mit der Fremdarbeiterpolitik der Nachkriegszeit, die auf die Einwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte fokussierte und zur Strukturhaltung beitrug (Freiburghaus und Guggisberg 1998). Doch auch die Periode von 1995–2004 war von strikter Kontingentierung und Abschottung des inländischen Arbeitsmarktes geprägt. Die Einschränkung der kontingentfreien Umwandlung des Saisonierstatus in eine Aufenthaltsbewilligung führte dazu, dass der Anteil an kontingentierter Einwanderung in den Arbeitsmarkt in den frühen 2000er Jahren fast 100% betrug. Mit der Unterzeichnung des Abkommens zur PFZ (1999) läutete der Bundesrat das Ende dieser restriktiven Zuwanderungspolitik ein, die sich vor allem auf den Schutz inländischer Arbeitskräfte konzentriert hatte. Seit der Aufhebung des Inländervorrangs für die EU-17-Staaten¹⁰ im Jahr 2004 bzw. der Kontingente im Jahr 2007 steht der Bedarf der Unternehmen an Arbeitskräften im Vordergrund, und nicht mehr das politische Kalkül zur Verteilung der Zuwanderungskontingente. Wie wichtig diese Deregulierung des Arbeitsmarktes war, zeigt der positive Einfluss des Wegfalls des Inländervorrangs auf das BIP pro Kopf (Economiesuisse 2016). Gleich-

zeitig haben Arbeitskräfte mit tiefen und mittleren Qualifikationen per Saldo von der PFZ profitiert (Schellenbauer und Schwarz 2015).

Doch die PFZ war politisch nur im Tausch mit einer stärkeren Regulierung des Arbeitsmarktes in Form der FlaM zu haben. Diese beinhalten im Wesentlichen die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeitsklärung von Gesamtarbeitsverträgen und die Möglichkeit, Normalarbeitsverträge mit Mindestlöhnen durch den Bund oder die Kantone zu erlassen. In beiden Fällen werden ganzen Branchen oder Regionen einheitliche Arbeitsbedingungen aufgezwungen. Dies ist eine starke Verschiebung hin zu kollektivistischer Entscheidungsfindung und stellt auch eine grosse administrative Belastung für die Unternehmen dar. Dass der Arbeitsmarkt dadurch in den letzten Jahren an Beweglichkeit eingebüsst hat lässt sich gut an der Beveridge-Kurve ablesen (vgl. Grafik).

Rückfall in die 1990er Jahre?

Mit dem drohenden Wegfall der PFZ sind diese Eingriffe in den Arbeitsmarkt jedoch etwas in den Hintergrund gerückt, ist doch erneut von Höchstzahlen und Inländervorrang die Rede. Ein Rückfall in alte Muster könnte doppelt schmerzhaft sein, falls die FlaM trotz wegfallender PFZ bestehen bleiben. Die langfristigen Folgen des weniger liberalen Arbeitsmarktes wären eine höhere Arbeitslosenquote, gepaart mit verstärktem Fachkräftemangel aufgrund der restriktiven Zuwanderungspolitik. **TS**

Liberaler Arbeitsmarkt in Gefahr

Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des flexiblen Schweizer Arbeitsmarktes kann kaum genug betont werden. Der Staat räumt den individuellen Akteuren dabei einen relativ grossen Spielraum ein. Dies wirkt sich dreifach positiv auf die Volkswirtschaft aus: Der Strukturwandel wird nicht behindert, Arbeitskräfte werden auch bei sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen optimal eingesetzt, und das flexible Spiel von Angebot und Nachfrage führt zu tiefen Arbeitslosenzahlen (Flückiger und Schwab 2011). Trotzdem: Die Wachstumsschwäche der Schweiz in den 1990er Jahren verursachte erstmals seit den 1930er Jahren nennenswerte Arbeitslosigkeit und die Sockelarbeitslosigkeit begann zu wachsen. Vor diesem Hintergrund war die Öffnung des Arbeitsmarktes durch die Personenfreizügigkeit mit der EU (PFZ) ein radikaler, mutiger und richtiger Schritt. Gleichzeitig bildete diese Öffnung auch den Startpunkt zu einer stärkeren Regulierung des unteren



Gleichstellung – Warum der Arbeitsmarkt nicht versagt, 2015

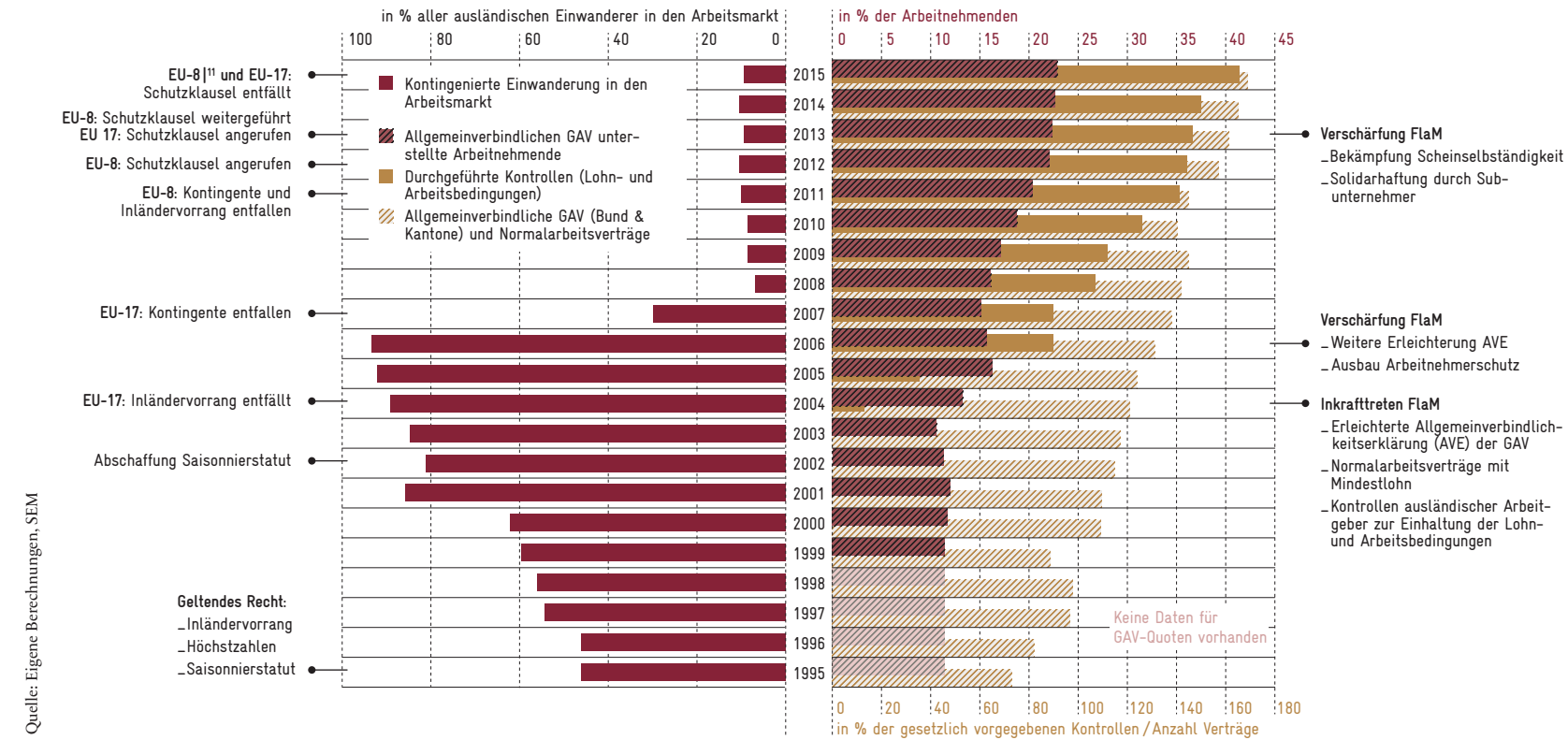
avenir-suisse.ch/52133



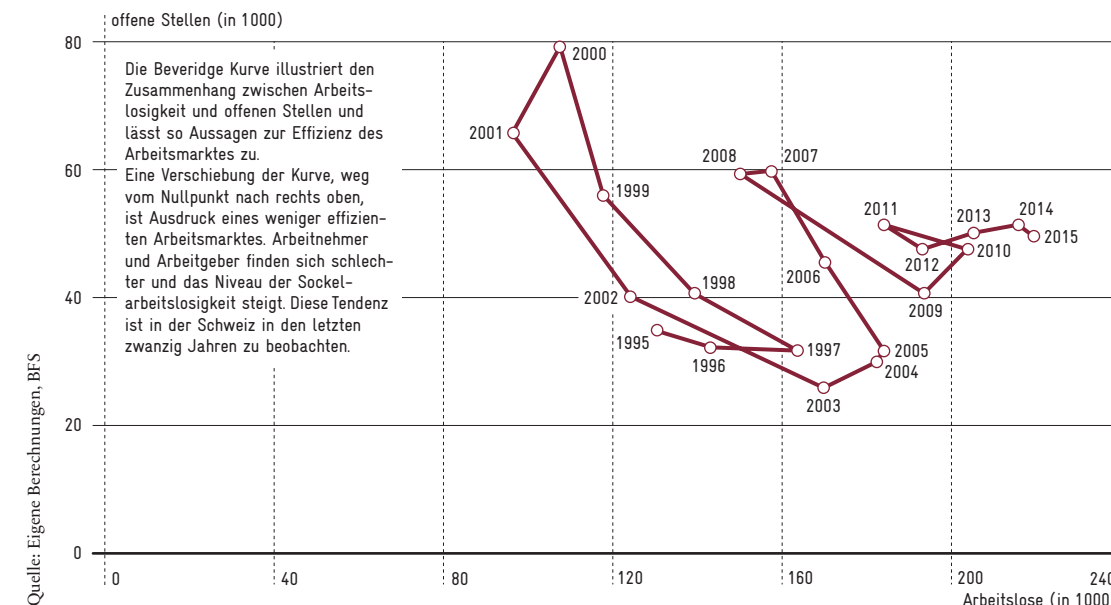
Globalziel statt Kontingente – Wie das Ziel der Zuwanderungsinitiative unter Beibehaltung der Personenfreizügigkeit erreicht werden kann, 2014

avenir-suisse.ch/37684

Markante Öffnung durch die Personenfreizügigkeit zum Preis eines unflexibleren Arbeitsmarktes



Beveridge-Kurve: Windungen des Schweizer Arbeitsmarktes



Anders als die Zahlen zu Arbeitslosen, offenen Stellen oder Zuwanderern ist die Regulierung des Arbeitsmarktes schwierig zu messen. In der obenstehenden Grafik werden drei unterschiedliche Indikatoren gezeigt. Erstens die Anzahl allgemeinverbindlicher GAV und Normalarbeitsverträge¹², zweitens der prozentuale Anteil aller Arbeitnehmer, der allgemeinverbindlich erklärten GAV unterstellt ist (Daten ab 1999 verfügbar). Diese Grössen verdeutlichen, wie stark und in welchem Mass der Staat in den Arbeitsmarkt eingreift. Der dritte Indikator (Anzahl Kontrollen in Prozent der gesetzlich vorgegebenen Kontrollen) betrifft den Vollzug der FlaM. Seit 2008 werden mehr Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen bei ausländischen Arbeitgebern durchgeführt, als das Gesetz vorsieht. Hier wäre eine Entlastung der Unternehmen möglich, ohne das Schutzziel der FlaM zu gefährden.

Jahr	Initiative / Gesetz	Status
1995	Vorlage 433. Änderung Arbeitsgesetz. Fak. Referendum	<input checked="" type="checkbox"/>
29.11.1998	Vorlage 448. Neues Arbeitsgesetz. Fak. Referendum	<input checked="" type="checkbox"/>
03.03.2002	Vorlage 486. Für eine kürzere Arbeitszeit. Volksinitiative	<input checked="" type="checkbox"/>
24.11.2002	Vorlage 492. Änderung Arbeitslosenversicherung. Fak. Referendum	<input checked="" type="checkbox"/>
26.09.2010	Vorlage 551. Revision Arbeitslosenversicherung. Fak. Referendum	<input checked="" type="checkbox"/>
11.03.2012	Vorlage 557. 6 Wochen Ferien für alle. Volksinitiative	<input checked="" type="checkbox"/>
24.11.2013	Vorlage 575. i:12 – Für gerechte Löhne. Volksinitiative	<input checked="" type="checkbox"/>
18.05.2014	Vorlage 583. Für den Schutz fairer Löhne (nationaler gesetzlicher Mindestlohn von Fr. 4000.–). Volksinitiative	<input checked="" type="checkbox"/>
2015		

Quellen: Eigene Berechnungen, BFS, Oesch (2012), Horz-Hart, Schmuckli und Dümmler (2006)