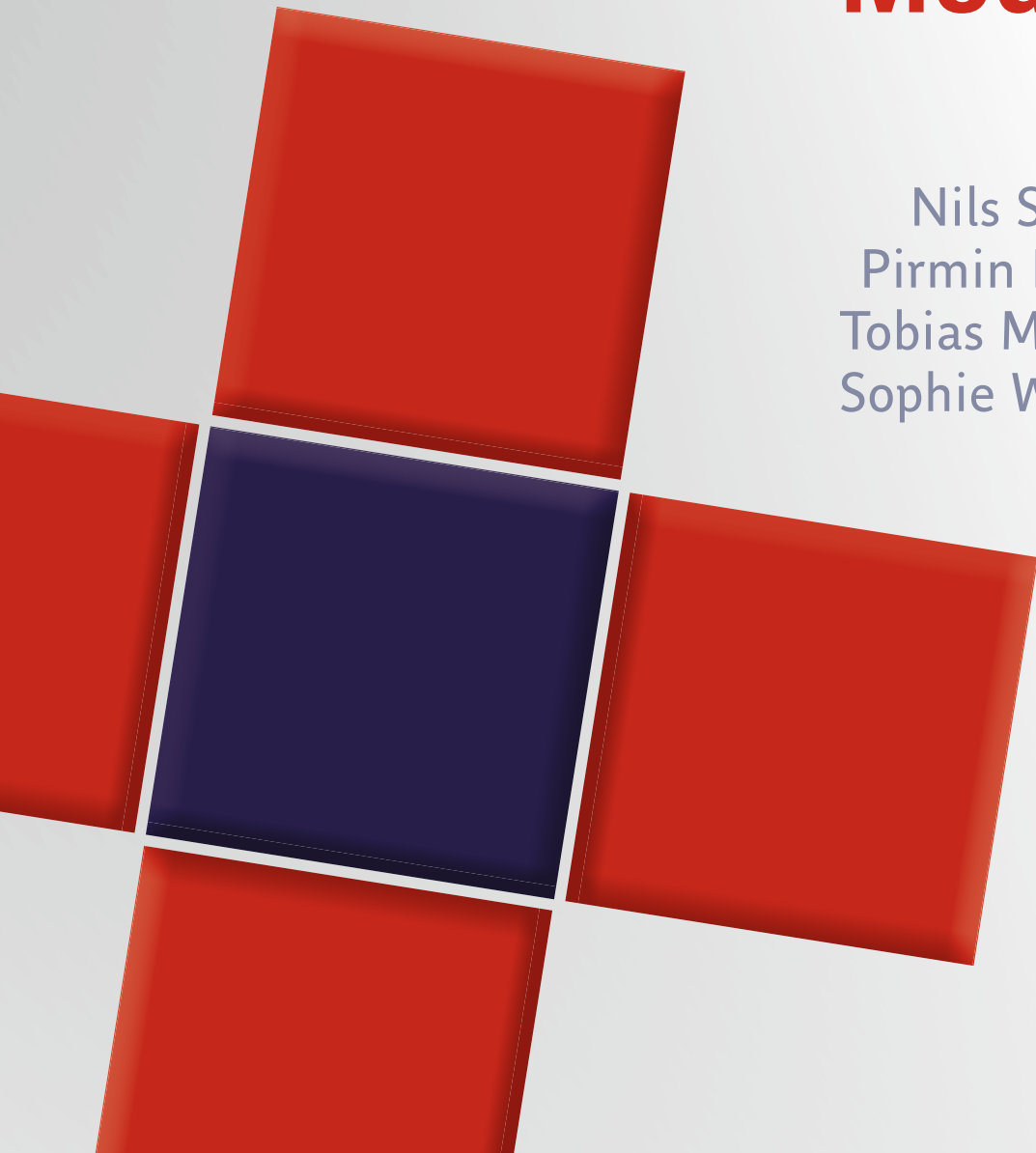


Die öffentliche Verwaltung verstehen und gestalten: Das IDHEAP Modell

Hrsg.
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



2. Kernaufgaben

Laure Athias und Nils Soguel

2.1. Bedeutung der Kenntnis der Gründe, bei welchen ein staatliches Eingreifen notwendig ist

Mehr Staat! Weniger Staat! Zwei Slogans, die von unterschiedlichen Personenkreisen häufig heraufbeschwört werden. Diese überholten Slogans beruhen offensichtlich auf ideologischen Vorurteilen. Sie sind jedoch nicht geeignet, um festzustellen, ob der Staat der heutigen Gesellschaft gerecht wird. Besser wäre, über die Rolle und die Aufgaben des Staates nachzudenken. Der Staat kann tatsächlich nicht für sich allein stehen, kann tatsächlich nicht als Selbstzweck existieren. Er wurde geschaffen, um gesellschaftliche Bedürfnisse zu erfüllen und kollektive Probleme zu lösen. Das ist seine Daseinsberechtigung, das ist seine Legitimation in den Augen der Bürger:innen. Unter diesem Gesichtspunkt fügt sich dieser Beitrag voll und ganz in das IDHEAP-Modell der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in den Teil, der sich mit dem Umfeld befasst, in dem die öffentliche Verwaltung tätig ist. Denn wenn man sich über die wesentlichen Funktionen des Staates im Klaren ist, kann man feststellen, ob ein staatliches Eingreifen von vornherein notwendig ist oder ob man sich allein auf private Akteure verlassen kann.

Artikel 5 der Bundesverfassung hält fest, dass das Subsidiaritätsprinzip die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben regelt und dass das Recht «Grundlage und Schranke staatlichen Handelns» ist. Dennoch haben sich die dem Staat verfassungsmässig zugewiesenen Zuständigkeiten im Laufe der Zeit erweitert. In 72 der 196 Artikel der Verfassung für das Jahr 2020 werden sie aufgeführt und definiert (Artikel 54 bis 125).

Diese Erweiterung der Zuständigkeiten lässt sich anhand der Kennzahl der Staatsquote nachvollziehen. Diese Kennzahl setzt das Volumen der Staatsausgaben ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes. Die Entwicklung dieser Kennzahl für die Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist in Abbildung 2.1 dargestellt und mit dem Durchschnitt der Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) verglichen, für die Daten seit Beginn

des 20. Jahrhunderts vorliegen. Der Anteil der Staatsausgaben am BIP ist kontinuierlich von 11 % im Jahr 1900 auf 28 % während des Zweiten Weltkriegs gestiegen, Mitte der 1950er-Jahre in der Schweiz auf 17 % zurückgegangen und liegt heute bei 34 %, verglichen mit einem OECD-Durchschnitt von 42 %. Dieser Anstieg verdeutlicht die veränderte Rolle des Staates. Innerhalb eines Jahrhunderts haben wir uns von einem Nachwächterstaat zu einem Wohlfahrtsstaat und sogar zu einem Steuerungsstaat entwickelt. Vor 100 Jahren übte der Staat hoheitliche Funktionen aus: Justiz, Polizei, Landesverteidigung. Heute ist er unter anderem ein Unternehmer, der für die Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen verantwortlich ist sowie für das Umverteilen von Einkommen und Vermögen, also ein Akteur des wirtschaftlichen und sozialen Wandels. Der Grad des Interventionismus variiert je nach Zeit und Komplexität der zu lösenden Probleme in einer zunehmend globalisierten Welt, aber auch je nach Ort und Entwicklungsstand. Gemessen an der Staatsquote zeigen die angelsächsischen Länder eine liberalere Tendenz (beispielsweise im Jahr 2019, die Vereinigten Staaten von Amerika 38 %, das Vereinigte Königreich 41 %) als der europäische Durchschnitt (47 %).²

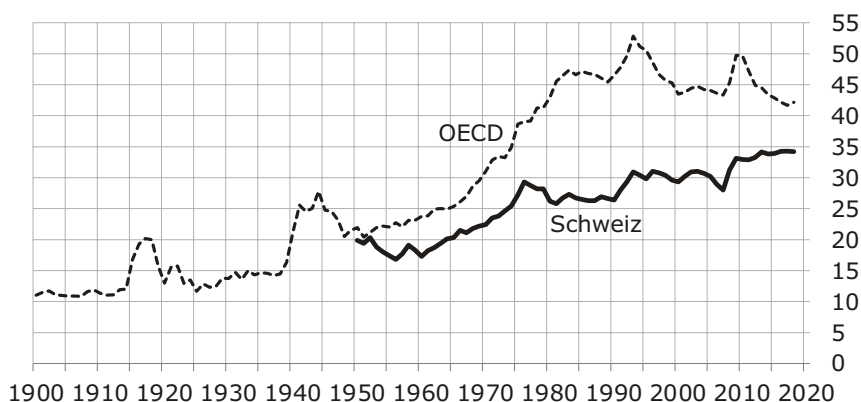


Abb. 2.1 Entwicklung der Staatsquote.

Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung und Internationaler Währungsfonds.

In jedem Fall zeigt die Höhe dieser Quote, inwieweit ein staatliches Eingreifen als notwendig erachtet wird, um das kollektive Wohlergehen zu verbessern. Unabhängig von einem ideologischen Bezug zu weniger oder mehr Staat zeigt sich im Hintergrund die Schwierigkeit des Marktes, persönliche und allgemeine Interessen in Einklang zu bringen.

Es gibt in der Tat Umstände, unter denen freiwillige und kostenlose Transaktionen zwischen Haushalten und Unternehmen – die man auf abstrakte Weise durch den Begriff des Markts bezeichnen kann – aus kollektiver Sicht problematisch sind. Musgrave (1959), ein amerikanischer Wirtschaftswissenschaftler deutscher Herkunft,

² <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/government-finance-statistics> (aufgerufen am 16.11.2022).

schlägt eine Typologie von Gründen vor, warum staatliches Handeln notwendig ist.³ Diese Typologie umfasst drei Kategorien:

- Fälle, in denen ein staatliches Eingreifen aus Gründen der *Effizienz* bei der Nutzung und Allokation von Ressourcen erforderlich ist.⁴ Dies liegt daran, dass der Austausch zwischen Haushalten und Unternehmen Dritte betreffen kann, die diesem nicht zustimmen, er nicht in voller Kenntnis der Sachlage erfolgt oder von einer der am Austausch beteiligten Parteien beherrscht und manipuliert wird;
- Fälle, in denen ein Eingreifen aus Gründen der *Gerechtigkeit* bei der *Umverteilung* von monetärem und nichtmonetärem Einkommen und Vermögen zwischen Einzelpersonen oder Regionen erforderlich ist; denn Haushalte und Unternehmen beschäftigen sich bei ihren Transaktionen in der Regel nicht spontan mit Fragen der Gerechtigkeit;
- Fälle, in denen ein Eingreifen aus Gründen der *makroökonomischen Stabilisierung*, insbesondere des Konjunkturzyklus und des Wachstums, erforderlich ist.

Diese Typologie wird weit über den Kreis der Wirtschaftswissenschaftler:innen hinaus verwendet, um die Gründe für staatliches Handeln zu analysieren. Der vorliegende Beitrag geht auf diese verschiedenen Gründe ein. Er schlägt auch Instrumente für ein Eingreifen des Staates und seiner öffentlichen Verwaltungen vor, die für diese Fälle geeignet sind, bevor er mit den grossen Herausforderungen abschliesst, auf die er sich vorbereiten muss.

2.2. Hauptgründe für staatliche Eingriffe

2.2.1. Eingriffe zur Gewährleistung einer effizienten Ressourcenallokation

Anreize zur Berücksichtigung von externen Effekten

Häufig wirkt sich das Verhalten von Haushalten oder Unternehmen auf Dritte aus, ohne dass diese hinzugezogen werden. Umweltverschmutzung ist das beste Beispiel. Das Wohlergehen der Opfer von Umweltverschmutzung wird beeinträchtigt, ohne

3 Diese Gründe beruhen also auf dem Ziel, das beste Wohlergehen der Bevölkerung zu gewährleisten. Diese Überlegungen, die wirtschaftlicher und normativer Natur sind, dürfen nicht mit den politikwissenschaftlichen Überlegungen zur Legitimierung des Handelns der öffentlichen Verwaltungen durch den politischen Prozess verwechselt werden (Scharpf, 1999).

4 Bei der Ressourcenallokation geht es nicht nur darum, zu bestimmen, welche produktiven Ressourcen (Arbeit und Kapital) zur Herstellung von Waren und Dienstleistungen eingesetzt werden sollen. Dieser erste Aspekt des Problems – die Frage, wie produziert wird – ist nur eine Frage der Effizienz. Es geht auch darum, zu bestimmen, welche Waren und Dienstleistungen mit den verfügbaren Produktionsmitteln produziert werden sollen, um die Bedürfnisse der Bevölkerung bestmöglich zu befriedigen. Dieser zweite Aspekt des Problems – was produziert wird – kommt bei der allgemeineren Suche nach Effizienz zum ersten hinzu. Die Fragen im Zusammenhang mit der Gerechtigkeit betreffen die Umverteilung des Einkommens und des monetären und nichtmonetären Reichtums durch den Staat. Diese Frage ist Gegenstand einer eigenen Kategorie in Musgraves Typologie.

dass die Verbraucher:innen oder Hersteller:innen, die diese verursacht haben, dies von sich aus berücksichtigen und ihnen eine Entschädigung anbieten. Es handelt sich um einen typischen Fall eines negativen externen Effekts. Der von den Verbraucher:innen gezahlte Preis oder die von den Unternehmen getragenen Produktionskosten berücksichtigen diesen externen Effekt nicht. Greift der Staat nicht ein, ist diese Situation ineffizient: Verhaltensweisen, die negative externe Effekte erzeugen, sollten unterbunden werden.

Andererseits kann das Verhalten von Haushalten oder Unternehmen indirekt das Wohlergehen anderer verbessern, ohne dass diese konsultiert werden. So trägt jede:r, der/die sich impfen lässt, dazu bei, die Ausbreitung der betreffenden Krankheit einzudämmen und den Rest der Bevölkerung zu schützen. Dies ist ein Beispiel für einen positiven externen Effekt. Das individuelle Verhalten tendiert dazu, diesen kollektiven Effekt zu ignorieren. Der Staat sollte deshalb handeln, um ein Verhalten zu fördern, das positive externe Effekte erzeugt, und verhindern, dass der Impfstand unter einem effizienten Niveau bleibt.

Es gibt verschiedene Instrumente für öffentliche Interventionen, um Haushalte und Unternehmen zu ermutigen, die externen Kosten und Nutzen ihres Verhaltens zu berücksichtigen. Es kann sich dabei um Abgaben oder Subventionen zur Internalisierung externer Effekte handeln. Schädliches Verhalten kann auch durch gesetzliche Bestimmungen (Umweltnormen, Standards, Quoten) eingeschränkt oder verboten werden. Andererseits können Vorschriften zu Verhaltensweisen verpflichten, die positive externe Effekte erzeugen (z. B. Impfpflicht).

Bereitstellung von öffentlichen Gütern

Der Markt versagt auch, wenn es möglich ist, Trittbrettfahrer:in zu sein. Ein:e Trittbrettfahrer:in ist eine Person (oder ein Unternehmen), die eine Leistung in Anspruch nimmt, ohne dafür zu bezahlen. Diese Art von Verhalten ist möglich, wenn sogenannte öffentliche Güter vorhanden sind. Öffentliche Güter haben zwei Merkmale (Stiglitz 2000, S. 80). Einerseits geht der Vorteil, den eine Person daraus zieht, nicht auf Kosten anderer Nutzer:innen: Es handelt sich also um ein Phänomen der Nichtrivalität im Konsum. Andererseits ist es technisch nicht möglich, mit vertretbarem Aufwand zu verhindern, dass jemand in den Genuss des Gutes kommt, selbst wenn er oder sie sich weigert, den Preis zu zahlen: Es gibt also keine Möglichkeit des Ausschlusses.

Radio drahtlos über die Luft, öffentliche Sicherheit, ein Feuerwerk, Strassenbeleuchtung, Landesverteidigung und eine gesunde Umwelt sind alles Beispiele für öffentliche Güter, unabhängig davon, ob sie von einer öffentlichen Einrichtung bereitgestellt werden oder nicht. Das Gebiet, das vom öffentlichen Gut bedient wird, ist unterschiedlich gross: Es kann planetarisch («global») sein, wenn es um die Bekämpfung der Erderwärmung geht; kontinental, wenn es um die Raketenabwehr geht; national, wenn es um die Landesverteidigung geht; lokal, wenn es um die Strassenbeleuchtung und die Sauberkeit der Strassen geht. Ausserdem kann ein Gut mit dem technologischen Wandel die

Eigenschaften eines öffentlichen Gutes verlieren. Bis 2019 konnte jede:r, der oder die ein Fernsehgerät besass, die Programme der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) über das digitale terrestrische Fernsehen (DVB-T) empfangen, ohne dass es eine technische Ausschlussmöglichkeit gab. Seit 2019 ist es durch die Umstellung von DVB-T auf Kabel, Satellit oder Internet technisch möglich, Personen, die sich weigern, für die Programme zu bezahlen, auszuschliessen.

Ein öffentliches Gut wird aufgrund der Nichtrivalität nur in einer Form, einer Qualität und einer Menge angeboten, so dass alle es nutzen können. Andererseits ist der Preis, den jede:r bereit ist, zu zahlen, um dieses öffentliche Gut zu erhalten, von Person zu Person unterschiedlich. Nehmen wir das Beispiel der Landesverteidigung: Alle Einwohner:innen desselben Landes haben das gleiche Angebot, aber diejenigen, die sich vor Unsicherheit fürchten, messen ihm einen höheren Wert bei als diejenigen, die sich weniger bedroht fühlen. Doch selbst wenn das betreffende Gut für die Mehrheit der Menschen von Interesse ist, veranlasst die Eigenschaft der Nichtausschliessbarkeit jede:n dazu, es vorzuziehen, andere für dieses Angebot zahlen zu lassen. Es besteht also eine Diskrepanz zwischen dem privaten Interesse, das zum Trittbrettfahren tendiert, und dem allgemeinen Interesse, das möchte, dass sich alle an der Finanzierung des öffentlichen Gutes beteiligen.

Ohne staatliches Eingreifen würden öffentliche Güter daher grundsätzlich nicht angeboten und die Situation wäre ineffizient. Die Lösung besteht darin, die Zwangsgewalt des Staates zu nutzen, um öffentliche Güter durch Besteuerung zu finanzieren, so dass jede:r einen Beitrag leistet und der Möglichkeit beraubt wird, sich als Trittbrettfahrer:in zu verhalten. Ist die Finanzierung gesichert, stellt sich die Frage, ob der Staat das öffentliche Gut selbst bereitstellt oder ob er die Verantwortung an eine dritte Stelle überträgt. Dies ist das Thema des Beitrags, der der Governance gewidmet ist (► Governance).

Verringerung von Informationsasymmetrien

Eine andere Art von strategischem Verhalten führt zu ineffizienten Märkten: die Ausnutzung von nur einer Partei zugänglichen Informationen. Es gibt viele Beispiele für die ungleiche Verteilung von Informationen, insbesondere in den Beziehungen zwischen Verbraucher:innen und Anbieter:innen. Der Geschäftsführer eines (öffentlichen oder privaten) Unternehmens weiss besser als jeder andere, wie die tatsächliche Struktur seiner Produktionskosten aussieht und ob die Preise, die er seinen Kund:innen in Rechnung stellt, durch die Notwendigkeit der Kostendeckung gerechtfertigt sind; der Versicherungsnehmer weiss besser als der Versicherer, ob er mit seinem Verhalten Risiken eingeht; der Beitragszahler einer Krankenkasse weiss besser als der Versicherer, ob er zahnärztliche Behandlungen oder Optikerleistungen benötigen wird usw. Ein markantes Beispiel für strategisches Verhalten aufgrund einer Informationsasymmetrie ist der Autohersteller, der die Motoren seiner Fahrzeuge manipuliert, um die Ergebnisse der Abgasuntersuchungen zu beeinflussen.

Für den Inhaber eines Informationsvorteils ist es dann verlockend, zu betrügen, um seinen Gewinn oder Nutzen zu erhöhen, ohne wegen der Informationsasymmetrie eine Bestrafung zu riskieren. Aber wird der Betrug aufgedeckt, kann das zu einer grossen Vertrauenskrise führen. Da sich hinter ein und demselben Preis Waren unterschiedlicher Qualität verbergen können, ist es möglich, dass die Verbraucher:innen ihre Zahlungsbereitschaft auf der Grundlage der erwarteten Durchschnittsqualität bestimmen. Diese Zahlungsbereitschaft reicht möglicherweise nicht aus, um die Produktionskosten der Verkäufer:innen von Qualitätswaren zu decken. Dies kann dazu führen, dass sie sich vom Markt zurückziehen.⁵

Informationsasymmetrien führen daher zu ineffizienten Situationen. Ein staatliches Eingreifen ist jedoch nicht immer notwendig, um hier Abhilfe zu schaffen. Tatsächlich gibt es private Lösungen für das Problem der Informationsasymmetrie, wie z. B. Zertifizierungen, Gütesiegel, Erfahrungsaustausch⁶. All diese Massnahmen zielen darauf ab, Vertrauen in das verkaufte Produkt zu schaffen. Im Versicherungsbereich ermöglichen Lösungen zur Marktsegmentierung den Versicherungsnehmer:innen, den für sie persönlich günstigsten Vertrag (hohe Selbstbeteiligung mit niedriger Prämie oder niedrige Selbstbeteiligung mit hoher Prämie) zu wählen und durch ihre Wahl ihre Risikobereitschaft zu offenbaren.

Die öffentliche Hand kann auch eingreifen, indem sie Standards festlegt und die Einhaltung dieser Standards überwacht (z. B. unterliegt die Lebensqualität in Pflegeheimen in der Schweiz Standards auf kantonaler Ebene) oder indem sie Verbraucherschutzorganisationen subventioniert oder bestimmte Berufe akkreditiert, um die Qualität der angebotenen Ausbildung zu gewährleisten.

Natürliche Monopole regulieren

Situationen, in denen ein Unternehmen die Macht hat, seine Logik bei Transaktionen zu diktieren, führen ebenfalls zu Ineffizienz. Der Extremfall ist ein Monopol, das den Wettbewerb unvollkommen macht. Das monopolistische Unternehmen kann seine Marktmacht missbrauchen, um Rendite zu erzielen, indem es den Verbrauchern einen höheren Preis oder eine niedrigere Qualität aufzwingt.

In den meisten solchen Fällen geht es darum, sicherzustellen, dass eine angemessene Anzahl von Unternehmen auf dem betreffenden Markt aktiv bleibt, oder die Macht des Monopolisten, den Markt zu beeinflussen, sei es über den Preis oder die Qualität, zu begrenzen. In der Schweiz wird diese Aufgabe, das ordnungsgemässe Funktionieren der Märkte zu gewährleisten, der Wettbewerbskommission (WEKO) übertragen.

5 Akerlof (1970) zeigt, unter welchen Bedingungen der Markt ohne externe Regulierung (in Laissez-faire-Manier) nicht nur höchst ineffizient sein kann, sondern manchmal sogar ganz verschwindet, da die Käufer:innen keine Transaktionen mehr durchführen wollen.

6 Elektronische Plattformen wie Tripadvisor, Airbnb und Uber bieten in der Regel die Möglichkeit, Informationsasymmetrien zu verringern, indem man sich auf die Erfahrungen der anderen Kunden verlässt.

Ganz anders sieht es aus, wenn die zu erbringende Dienstleistung zu erheblichen Grössenvorteilen führt. In diesem Fall sinken die Produktionsstückkosten, wenn die Produktion steigt. Dadurch kann ein einzelnes Unternehmen zu niedrigeren Kosten produzieren als mehrere Unternehmen. Das gilt vor allem dann, wenn die Fixkosten hoch sind (z. B. bei der Verkehrs-, Wasser- und Strominfrastruktur). Es ist dann effizienter und natürlicher, wenn nur ein Unternehmen auf dem Markt aktiv ist. Ein natürliches Monopol muss also vom Staat eingerichtet, garantiert und reguliert werden (siehe Athias und Wicht (2019) für einen praktischen (problematischen) Fall der Einrichtung eines natürlichen Monopols im Bereich der Fernwärmenetze).

Es ist deshalb wichtig zwischen Institutionen zu unterscheiden, die ein ordnungsgemässes Funktionieren der Märkte ermöglichen – wie die WEKO –, und Institutionen, die eingerichtet werden, weil die Märkte aufgrund eines natürlichen Monopols versagen. Im zweiten Fall haben die staatlichen Behörden eine primäre Regulierungsfunktion. Dabei wird das Monopolunternehmen überwacht und verpflichtet, eine für die Gesellschaft optimale Preis-Mengen-Kombination anzubieten. Aufgrund der Informationsasymmetrie ist die Regulierung jedoch eine komplexe Aufgabe. In der Schweiz wird diese Aufgabe von unabhängigen Kommissionen wahrgenommen. Die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) ist z. B. die unabhängige Regulierungsbehörde des Bundes für Strom. Sie überwacht die Einhaltung des Stromversorgungsgesetzes und des Energiegesetzes, trifft die notwendigen Massnahmen und erlässt Entscheidungen. Sie überwacht die Strompreise, entscheidet über Streitigkeiten über den freien Zugang zum Stromnetz und schlichtet Meinungsverschiedenheiten über die kostendeckende Vergütung von eingespeistem Strom aus erneuerbaren Energien. Sie prüft die Sicherheit der Stromversorgung des Landes.

2.2.2. Eingriffe zur Umverteilung von Einkommen und Vermögen

Die Gerechtigkeit der Einkommens- und Vermögensverteilung und die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in diese Verteilung sind viel diskutierte Themen. Eines ist jedoch sicher: Ohne staatliches Handeln würde die Verteilung von monetärem und nicht-monetärem Einkommen und Vermögen in erster Linie von der natürlichen Ausstattung der Menschen abhängen, sei es von ihren körperlichen und geistigen Fähigkeiten oder vom Vermögen, das sie angehäuft oder geerbt haben. Die Verteilung würde dann von einer Akkumulationsdynamik abhängen, je nachdem, welche Möglichkeiten der Markt bietet – z. B. der Arbeitsmarkt oder der Kapitalmarkt.

Piketty (2013), ein französischer Wirtschaftswissenschaftler, beschreibt diese Dynamik anhand historischer Daten. Er prangert die wachsende Ungleichheit an, die sie verursacht, und die Bedrohung, die die Ungleichheit für die Stabilität der heutigen demokratischen Gesellschaften darstellt. Die Zahlen zeigen, dass in der Schweiz die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen und Vermögen in den letzten zwei Jahrzehnten nicht zugenommen hat. Ausserdem liegt die Schweiz derzeit im europäischen

Durchschnitt, was die Ungleichheit der Verteilung des verfügbaren Einkommens angeht.⁷

Die Arbeitsmarktbedingungen in der Schweiz (Erwerbsquote und Lohnverteilung) sowie die Bildungspolitik haben einen Anstieg der Ungleichheit verhindert. Es sind jedoch vor allem staatliche Eingriffe, die das Wachstum der Ungleichheit erfolgreich eindämmen konnten. Diese Eingriffe sind zahlreich. Zu den Elementen, die zum verfügbaren Einkommen beitragen, gehören Familienzulagen, AHV/IV-Renten, Alterszulagen, Leistungen der Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe und Steuerabzüge. Zu den Abzügen vom verfügbaren Einkommen gehören die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, die Steuern einschliesslich der direkten Bundessteuer, die stark progressiv ist, und die Krankenversicherungsbeiträge. Hinzu kommen die Transfers im Rahmen des Finanzausgleichs. Letztere stellen Mittel für die öffentlichen Gemeinwesen bereit, deren Ressourcen durch ein geringes Steuerpotenzial begrenzt sind. Schliesslich nehmen die Gemeinwesen durch verschiedene öffentliche Dienstleistungen, die kostenlos oder zu einem geringen Preis angeboten werden, Umverteilungen vor: Bildung und Umschulung, subventionierte Wohnungen und Gesundheitsdienste, öffentliche Bibliotheken und Sporteinrichtungen, öffentlicher Verkehr usw. Da diese Dienstleistungen grösstenteils durch Steuern finanziert und eher von einkommensschwachen Haushalten in Anspruch genommen werden, haben sie einen progressiven Effekt in Bezug auf die Umverteilung.

Die personellen und finanziellen Anstrengungen des Staates zeugen von einem kollektiven Umverteilungswillen. Nur der Staat kann einen Gesellschaftsvertrag einführen, der eine Art Versicherungsschutz für die mehr oder weniger vorhersehbaren globalen Gefahren bietet: Chancenungleichheit, Verarmung, rezessionsbedingte Massenarbeitslosigkeit usw.

Die Toleranz gegenüber Ungleichheit und die Mittel, die für die Umverteilung von Einkommen und Vermögen eingesetzt werden, sind jedoch je nach Region und Zeit unterschiedlich. Sie hängen von der Philosophie in Bezug auf soziale Gerechtigkeit, Risikoaversion und Werturteile ab.

Theoretisch besteht ein Kompromiss zwischen Ungleichheit und Effizienz. Wenn beispielsweise die Aussicht, reicher zu werden, zu Anstrengungen anregt, dann kann eine progressive Einkommensbesteuerung zur Förderung der Umverteilung ineffizient sein, weil sie von Anstrengungen abhält. Dies ist der Standpunkt, den insbesondere Friedman (1962) vertritt. Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler und Nobelpreisträger betont die Vorzüge des Privateigentums und des wirtschaftlichen Liberalismus. Er erkennt jedoch an, dass eine Gesellschaft ein Mindestmass an sozialer Gerechtigkeit braucht, um zu funktionieren. Extreme Ungleichheit hält Menschen mit bescheidenen Mitteln davon ab, sich anzustrengen, weil sie die Aussichten auf einen finanziellen und sozialen Aufstieg zunichtemacht.

7 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html>.

Bestehende Umverteilungsmechanismen können jedoch stets verbessert werden und effizienter funktionieren. Darüber hinaus bleiben Dilemmata bestehen, wie die Wahl zwischen dem allgemeinen Zugang zu Sozialleistungen und dem bedürftigkeitsabhängigen Zugang. Schliesslich kann die Vielzahl der Umverteilungsmassnahmen zu Ungereimtheiten und Funktionsstörungen führen, die eine schlechte Ausrichtung und Streuung der Mittel zur Folge haben.

2.2.3. Eingriffe zur Stabilisierung des Wirtschaftssystems

Die in der Einleitung erwähnte Kennzahl für die Staatsquote deutet auf die Auswirkungen der öffentlichen Ausgaben auf makroökonomische Fragen hin, insbesondere auf das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus, eines robusten Wachstums, der Preisstabilität und eines aussenwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die Verwirklichung dieser Ziele ist nicht selbstverständlich. Das könnte der Fall sein, wenn die Axiome der klassischen Wirtschaftstheorie in der Praxis zuträfen, nämlich bei rationalen, gut informierten, mobilen und flexiblen Wirtschaftsakteuren. Die Realität sieht anders aus. Der Mensch ist anfällig für Fehleinschätzungen; er wird von reptilischen Reflexen und geselligen Instinkten angetrieben. Seine Anpassungsfähigkeit ist begrenzt, diejenige der Unternehmen ebenfalls. Das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ist mitunter beträchtlich und führt zu längeren Phasen der Arbeitslosigkeit und Inflation. Diese Millionen von Verbraucher:innen, Produzent:innen und Investor:innen sind aufgrund ihrer Anzahl nicht in der Lage, sich zu koordinieren, um die Situation selbst zu verbessern.

Der Staat hat eine Rolle bei der Stabilisierung der Märkte zu spielen, und zwar sowohl wenn das Ausgabenniveau nicht ausreicht, um Vollbeschäftigung zu gewährleisten, als auch wenn es zu hoch ist und Inflationsdruck verursacht. Dazu stehen ihm verschiedene Instrumente zur Verfügung, von denen die wichtigsten die Steuer- und Haushaltspolitik der öffentlichen Gemeinwesen und die Geldpolitik der Zentralbank (Schweizerische Nationalbank) sind.

Die Ideen von Keynes (1936) haben die Haushaltspolitik der öffentlichen Gemeinwesen geprägt. Sie haben auch Eingang in die Bundesverfassung gefunden, die vorsieht, dass «Bund, Kantone und Gemeinden [...] in ihrer Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturlage» berücksichtigen (Art. 100, Abs. 4). Während Keynes dafür plädiert, die Gesamtnachfrage durch Konsum oder Investitionen der Gemeinwesen zu stützen, schreibt die Verfassung keine besondere Art der Intervention vor. Dieses Fehlen spiegelt die gleichermaßen politischen wie rechtlichen Schwierigkeiten wider, die Ausgaben (oder, in umgekehrter Reihenfolge, die Steuerlast) diskretionär und schnell genug zu erhöhen oder zu senken, um den keynesianischen Grundsätzen zu entsprechen. Die föderalistische Struktur der Schweiz trägt zu diesen Schwierigkeiten der vertikalen und horizontalen Koordination bei. Die in den geltenden Rechtsgrundlagen bereits vorhandenen automatischen Haushaltsstabilisatoren wiederum bieten eine spontane antizyklische Haushaltsreaktion: Die Ausgaben, insbesondere die Sozial- und

Gesundheitsausgaben, steigen im Falle einer Rezession und sinken bei einem Aufschwung; die Einnahmen entwickeln sich unter dem Einfluss der Schrumpfung und Erweiterung der Steuerbasis in die entgegengesetzte Richtung.

In normalen Zeiten, d. h. abgesehen von grösseren Krisen, sind einige der Ansicht, dass die Geldpolitik in Verbindung mit den Wirkungen automatischer Haushaltsstabilisatoren besser in der Lage ist, die dem Staat zugewiesene Aufgabe der wirtschaftlichen Stabilisierung zu erfüllen als eine diskretionäre Finanzpolitik.

Im schweizerischen Kontext müssen die Stabilisierungskapazitäten jedoch relativiert werden. Die Globalisierung unterstreicht den Charakter der Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft. Infolgedessen hängen die makroökonomischen Gleichgewichte zunehmend von den Spillover-Effekten der Finanz- und Geldpolitik in anderen Ländern ab. Expansive finanzpolitische Massnahmen im Ausland werden die Gesamtnachfrage in der Schweiz über die Exporte anregen. Andererseits werden dieselben Massnahmen, die von den schweizerischen öffentlichen Gemeinwesen ergriffen werden, nur eine begrenzte Wirkung haben, da sie aufgrund der Importabhängigkeit in hohem Masse ausländischen Akteuren zugutekommen werden.

2.3. Perspektiven und künftige Herausforderungen

Wir haben uns hier mit den Umständen befasst, unter denen staatliches Handeln erforderlich ist. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sich dieses Handeln verselbständigt, dass die öffentliche Verwaltung ihren Zweck aus den Augen verliert und sich gegen das Gemeinwohl wendet, das sie ursprünglich gerechtfertigt hat. So subventionieren einige Regierungen auch heute noch fossile Brennstoffe (Gas, Kohle, Öl), die für 67 % der Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. Eine erste Herausforderung für die öffentlichen Gemeinwesen besteht also darin, Instrumente, die früher eingeführt wurden, heute aber ihre Relevanz verloren haben (z. B. aufgrund der technologischen Entwicklung), infrage zu stellen. Dies kann eine komplexe Aufgabe sein, wenn die Behörden von Einzelinteressen (z. B. Wahlkampffinanzierung, Lobbys) auf Kosten des Allgemeininteresses vereinnahmt werden und wenn in einem demokratischen System das Bestreben, gewählt oder wiedergewählt zu werden, im Vordergrund steht. So kann Marktversagen durch staatliches Versagen ersetzt – oder schlimmer noch ergänzt – werden.

Eine weitere grosse Herausforderung für die Staaten ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern, die immer globaler werden: finanzielle und wirtschaftliche Stabilität, Gesundheit, Bildung, Klimaverträglichkeit, um nur einige zu nennen. Je globaler die bereitzustellenden öffentlichen Güter sind, desto schwieriger ist es jedoch, sicherzustellen, dass die bereitgestellte Menge optimal ist. Z. B. verlagert jede unilaterale Politik zur Bekämpfung der Klimaerwärmung die Produktion in Länder, die mehr mit kurzfristigen Zwängen als mit Klimafragen konfrontiert sind. Diese einseitige Politik führt de facto

zu einer einfachen Umverteilung von Produktion und Wohlstand ohne nennenswerten Nutzen für die Umwelt. Um hier Abhilfe zu schaffen, muss die Bereitstellung dieser Art von öffentlichem Gut von Vereinbarungen abhängen, die sich auf die ganze Welt erstrecken und unter die Zuständigkeit supranationaler Behörden fallen, die befugt sind, die Nichteinhaltung zu sanktionieren. Andernfalls bleiben die Anreize, sich wie ein Trittbrettfahrer zu verhalten, bestehen.

Angesichts dieser Herausforderung steht der Staat vor einer weiteren Herausforderung: der des Vertrauens. Aghion et al. (2010) zeigen, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen Vertrauen und Regulierung besteht. Vertrauen ist eine Überzeugung, die sich aus dem Bürgersinn einer Gesellschaft ergibt. Je stärker sich eine Gesellschaft aus Menschen mit Gemeinsinn zusammensetzt, d. h. Menschen, die in ihrem Verhalten die selbst verursachten negativen Effekte berücksichtigen, desto grösser ist das Vertrauen. Die Regulierung dient dazu, Menschen ohne Gemeinsinn einzuschränken und die von ihnen verursachten negativen externen Effekte zu begrenzen. So kommt die Regulierung – die immer mit Kosten verbunden ist – ins Spiel, wenn es an Bürgersinn und gesellschaftlichen Konventionen mangelt. Staatliches Handeln ist daher oft ein Ersatz für gesellschaftliche Konventionen. Eine grosse Herausforderung für den Staat besteht also darin, sich an der Bereitstellung zunehmend globaler öffentlicher Güter zu beteiligen und gleichzeitig zu verstehen, dass die zu ihrer Bereitstellung einzurichtenden Institutionen nicht überall gleich sein sollten, sondern vielmehr an die lokalen sozialen und kulturellen Gegebenheiten angepasst werden müssen.

Wichtige Begriffe

- Makroökonomische Stabilisierung (stabilisation macroéconomique, stabilizzazione macroeconomica, macroeconomic stabilisation): eine Intervention des Staates, die darauf abzielt, konjunkturelle Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit zu begrenzen, insbesondere durch die Gewährleistung einer hohen Erwerbstätigenquote und von Preisstabilität. Sie zielt auch auf die Förderung von Wachstum ab. Um diese Funktion zu gewährleisten, gibt es verschiedene Instrumente, insbesondere die Haushalts- und Steuerpolitik der öffentlichen Gemeinwesen und die Geldpolitik der Zentralbank.
- Marktversagen (défaillance du marché, fallimento del mercato, market failure): eine Situation, die vorliegt, wenn die Marktmechanismen allein, insbesondere das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, nicht in der Lage sind, eine *gesellschaftlich* optimale, d. h. wünschenswerte Menge und einen Gleichgewichtspreis zu gewährleisten. Ein solches Versagen tritt auf, wenn das Verhalten von Unternehmen oder Haushalten zu externen Effekten führt, wenn eine Informationsasymmetrie zwischen den Parteien eines Austauschs besteht, wenn eine natürliche Monopolsituation vorliegt oder wenn ein Gut die Merkmale eines öffentlichen Gutes aufweist. Vom Staat wird

im Allgemeinen erwartet, dass er eingreift, um dieses Versagen zu beheben, und so die Effizienz der Ressourcenallokation fördert.

- Staatsquote (quote-part de l'Etat, quota d'incidenza della spesa pubblica, general government spending ratio): eine statistische Kennzahl, die die gesamten öffentlichen Ausgaben in einem bestimmten Jahr im Verhältnis zum BIP angibt, d.h. im Verhältnis zur Wertschöpfung, die in dem Land im selben Jahr geschaffen wurde. Sie berücksichtigt die Gesamtausgaben – d.h. laufende und Investitionsausgaben – in allen Sektoren: Bund, Kantone, Gemeinden und öffentlichen Sozialversicherungen.
- Umverteilung (redistribution, redistribuzione, redistribution): eine Intervention des Staates, die auf die Förderung einer gerechten Verteilung von monetärem und nicht-monetärem Einkommen und Vermögen zwischen Menschen oder Regionen abzielt. Diese Übertragungsfunktion gewinnt zunehmend an Bedeutung. Sie kann durch verschiedene Mechanismen erreicht werden, z. B. durch Steuern und Abgaben, Sozialtransfers (Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung usw.) oder den Finanzausgleich zwischen den Gemeinwesen.

Literatur

- Akerlof, G. A. (1970). The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.
- Aghion, P., Algan, Y., Cahuc, P. und Shleifer, A. (2010). Regulation and Distrust. *Quarterly Journal of Economics* 125(3), 1015–1049.
- Athias, L. und Wicht, P. (2019). Réseaux de chauffage à distance, normes légales et structure de marché : quel rôle pour les autorités publiques ?. *Revue d'économie industrielle*, 166, 39–63.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Kapitalismus und Freiheit. München: Piper Verlag (2004).
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes. Berlin: Duncker & Humblot (2002).
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Nelson, P. (1970). Information and Consumer Behaviour. *Journal of Political Economy*, 78, 311–329.
- Piketty, T. (2013). *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München: Beck (2014).
- Scharpf, F. (1999). *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public sector*. New York/London: WW Norton & Company.

Weiterführende Literatur

- Barr, N. (2020). *Economics of the Public sector*. Oxford: Oxford University Press.
- Makin, A. J. (2018). *The Limits of Fiscal Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Mueller, D. C. (2010). *Analyse économique des décisions publiques*. Louvain-la-Neuve: De Boeck.