

In gekürzter Version erschienen in: Der Schweizer Monat 1078, Juli 2020

Navigationshilfe aus dem Regulierungdschungel

Mark Schelker

Märkte werden gegen Konkurrenz von aussen abgeschottet, Staatsunternehmen verdrängen Private: Klientelpolitik verhindert allzu oft liberale Lösungen. Dagegen helfen unabhängige Institutionen – zum Beispiel eine neue Gegenvorschlagskommission.

Wenn man die mediale Berichterstattung oder Diskussionen in sozialen Medien verfolgt, könnte man meinen, «liberale» oder «neoliberale» Ideen und Konzepte hätten die Politik fest im Griff. Doch der Schein trügt. Liberale Ideen sind rar, darauf aufbauende Politik noch rarer. Die Märkte sind engmaschig durchreguliert. Viele Preise sind staatlich beeinflusst, reguliert oder administriert, angeblich zum Schutz der Konsumenten. Nominell liberale Parteien betreiben, wie konservative oder linke Parteien, Klientelpolitik mit wenig programmatischem Liberalismus.

Liberal, also freiheitlich, ist nicht gleichzusetzen mit unbeschränkter Freiheit und dem Recht des Stärkeren, wie es die Linke suggeriert. Das ist Anarchie. Die liberalen Grundideen sind gerade aus der Abgrenzung gegen die Anarchie entstanden. Es ist die Einsicht, dass uneingeschränkte Freiheit in Hobbes'scher Wahrnehmung zum «Krieg aller gegen alle» führt und damit zu Unfreiheit und Unterjochung, weil so nur der Stärkste frei ist. Aus liberaler Warte braucht es gewisse Einschränkungen der Freiheit, damit die grösstmögliche Freiheit aller gewährleistet werden kann. Etwas vereinfachend ausgedrückt, hört meine Freiheit da auf, wo sie die Freiheit anderer beschneidet. Die Weiterentwicklungen liberaler Ideen mit zusätzlichen Einschränkungen der Freiheit mündeten in den Neoliberalismus. Die aus diesen Entwicklungen resultierende intellektuelle Grundhaltung hat auch bei den nominell Liberalen stark gelitten.

Ausgehend von dieser Freiheitsidee, gehen Liberale oder Neoliberale davon aus, dass einzelne Individuen ihre Bedürfnisse, Vorlieben, Stärken und Schwächen sowie ihre Handlungsmöglichkeiten am besten kennen und daraus selbst die bestmöglichen Entscheidungen ableiten können. Dieses Staatsverständnis rückt den Menschen und dessen Vernunft in den Mittelpunkt. Dabei setzen staatliche Normen nur notwendige Grenzen und belassen, ohne vorhergehende Legitimierung, die Handlungsmacht bei den Individuen. Es sind die Individuen, die Handlungsmöglichkeiten an staatliche Akteure abgeben und nicht umgekehrt. Aus dieser Perspektive ist staatliche Macht nur geliehen und mit Sorgfalt und Zurückhaltung einzusetzen. Im Folgenden verzichte ich auf die Unterscheidung von liberal und neoliberal.

Einsatz für liberale Institutionen

Grundlegend liberale Politik beginnt mit dem Schutz von und dem Einsatz für freiheitliche Institutionen. Die wohl bekanntesten und effizientesten Institutionen zur Begrenzung zentralistischer Machtausübung und zur Erhaltung individueller Freiheiten sind Föderalismus und direkte Demokratie. Weniger oft diskutiert, aber ebenso wirkungsvoll sind unabhängige Evaluationsgremien. Allgemeine Steuerzahler- und Konsumenteninteressen sind nur sehr schlecht organisierbar und damit systematisch Opfer politischer Kuhhändeln, bei denen sich unterschiedliche Partikularinteressen auf Kosten der Allgemeinheit einigen.

Unsere Forschungsergebnisse zum Einfluss von unabhängigen, vom Volk gewählten Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen (RPK) zeigen, dass deren Analysen, Informationen und gegebenenfalls Gegenvorschläge einen grossen Einfluss auf die öffentlichen Finanzen haben.¹ Durch die systematische Breitstellung unabhängiger Information zum Einfluss politischer Vorschläge auf die öffentlichen Finanzen, werden die Kosten von Massnahmen zugunsten von Partikularinteressen plötzlich für alle sichtbar. In Gemeinden mit stark ausgebautem Prüf- und Informationsmandat der RPK liegen die Steuer- und Ausgabenbelastung zwischen 15 und 20 Prozent tiefer als in Gemeinden mit schwachem RPK-Mandat.

In Anlehnung an die Funktionsweise der RPK im Bereich der öffentlichen Finanzen kann man einen Schritt weiter gehen und eine unabhängige Gegenvorschlagskommission schaffen. Dieses Gremium könnte alle Politikvorschläge evaluieren und alternative Gegenvorschläge zu Parlament und Regierung entwickeln, ohne aber selbst mitentscheiden zu können. Durch die Wahl der Mitglieder in einem gesamtschweizerischen Wahlkreis im Majorzverfahren mit mehreren Sitzen, würden eine zum Parlament unterschiedliche Selektion von Politikern gewählt. Die Direktwahl durch die Bürger, die fehlenden Entscheidungsbefugnisse und die unterschiedliche Selektion der Mitglieder gäben Anreize, konstruktiv und in Konkurrenz zu den etablierten Kräften Politikalternativen für die Allgemeinheit statt Spezialinteressen zu entwickeln.

Schlanke Rahmenbedingungen für funktionierende Märkte

Liberale schützen die individuelle Entscheidungsfreiheit, solange diese zum gesellschaftlichen Wohl beiträgt und Dritte nicht negativ betrifft. Ist dies nicht der Fall, sprechen Ökonomen von Marktversagen. Marktversagen beschreibt die Umstände, in welchen individuelle Entscheidungen nicht zu gesellschaftlich wünschbaren Ergebnissen führen. Entweder entstehen Externalitäten, wobei unbeteiligte Dritte durch individuelle Entscheidungen geschädigt oder enteignet werden, oder individuell erwünschte Güter und Dienstleistungen werden nicht, nur ungenügend, oder ineffizient erstellt. Die Bedingungen für das Versagen von Märkten lassen sich auch auf andere gesellschaftliche Interaktionen ausserhalb von Märkten übertragen.

Gesellschaftliche Prozesse und Märkte bedürfen zumeist nur eines Rahmens: Definition und Schutz der Eigentumsrechte, freie Preisbildung, freier Marktein- und -austritt. Die meisten Märkte wären kaum von signifikantem Marktversagen betroffen. Viele funktionieren aber schlecht, weil sie von einer hohen Regulierungsdichte und Regulierungsversagen betroffen sind.

Der Regulierungsdschungel, welcher etwa den Binnenmarkt vor ausländischer Konkurrenz schützt, hat nicht mit Marktversagen, sondern mit Klientelpolitik zu Gunsten des inländischen Gewerbes und auf Kosten der Konsumenten zu tun. Schweizer Fenster oder Küchen etwa haben leicht abweichende Normen, was den Wettbewerb beschränkt und die Preise in die Höhe treibt. Andere Sektoren wie die Landwirtschaft oder der Handel wurden durch die Durchlöcherung des Cassis-de-Dijon-Prinzips² – mit Hilfe nominell liberaler Parteien – und weiteren marktabschottenden Massnahmen geschützt.

Neben engmaschiger Regulierung sind auch staatliche oder staatsnahe Unternehmen allgegenwärtig. Sie reichen von der Post über SBB zu Swisscom und SRG. Natürlich kann staatliche Erstellung oder Eigentümerschaft angezeigt sein. Das gilt für die Produktion von öffentlichen Gütern wie Sicherheit

¹ Reiner Eichenberger und Mark Schelker (2019): Informierte Bürger – gesunde Finanzen: Finanzkontrolle in der direkten Demokratie. In: Nadja Braun und Lars Feld (Hg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie*. Nomos, Baden-Baden. / Mark Schelker (2019): Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie: Eine Erweiterung aus ökonomischer Sicht. In: Andreas Stöckli (Hg.): *Jahrbuch Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR)*.

² Das Prinzip besagt im Kern, dass Produkte, die in einem EU Mitgliedstaat vorschriftsgemäss hergestellt wurden, damit auch in der Schweiz zugelassen sind (und umgekehrt).

(z.B. Armee, Polizei) oder die Erstellung und den Betrieb von Netzwerkinfrastruktur mit hohen Fixkosten und Marktversagen (z.B. Strassen-, Schienen-, Strom-, oder Glasfasernetze). Aber in vielen Fällen gibt es kein bedeutsames Marktversagen, welches eine staatliche Eigentümerschaft oder eine staatlich privilegierte Stellung begründen könnte.

Im Falle der Post, der Postfinance oder der SRG gibt es heute kaum mehr Gründe für eine (quasi-) staatliche Erstellung oder Eigentümerschaft. Falls beispielsweise aus politischen Gründen Dienstleistungen flächendeckend und zum Einheitspreis erbracht werden sollen, sich diese für private Anbieter aber nur in gewissen Gebieten oder zu differenzierten Preisen lohnen, könnten öffentliche Ausschreibungen und Subventionsversteigerungen für die Leistungserbringung bessere Servicequalität zu tieferen Preisen ermöglichen.

Staatliche Unternehmen drängen zudem immer weiter über ihre Kernaufgaben hinaus in andere Märkte und konkurrieren Private. So geht die Post mit ihrem breiten Güter- und Dienstleistungssortiment weit über ihre logistischen Kernaufgaben hinaus; die Postfinance ist im Kernbereich von privaten Banken tätig; die SBB Cargo verfolgt eine Expansionsstrategie und verdrängt beispielsweise private Anbieter aus dem Terminalmarkt am Basler Rheinknie.

Auch staatliche Beteiligungen an Unternehmen in funktionierenden privaten Märkten, wie im Falle der Swisscom, sind kaum zu rechtfertigen. Die mit den Dividendenausschüttungen verbundenen Staatseinnahmen führen zu Fehlanreizen in der Wettbewerbspolitik und damit zu Marktverzerrungen zuungunsten anderer Unternehmen und der Konsumenten. Das Argument, es handle sich hierbei um sicherheitsrelevante Infrastruktur für den Krisenfall, überzeugt nicht. Denn wichtig ist nicht die Eigentümerschaft, sondern dass die Infrastruktur, das Knowhow und die Dienstleistungen auch in einer Krise verfügbar sind. Die Einschränkung von Eigentumsrechten der privaten Betreibergesellschaften im Krisenfall kann regulatorisch vorgesehen werden.

In Märkten ohne signifikantem Marktversagen gilt es konsequent entweder die staatlichen Anteile zu veräussern (z.B. Swisscom), staatliche Unternehmen auf die Kernaufgaben zurückzustutzen (z.B. Post, SBB Cargo), oder zu privatisieren oder liquidieren (z.B. Postfinance).

Effiziente Intervention bei versagenden Märkten

Die Gründe für Marktversagen sind wohlbekannt; einfache und effiziente Korrekturmöglichkeiten liegen häufig auf der Hand. Bei Externalitäten etwa bringt eine Steuer in der Höhe der Externalität Kostenwahrheit und zwingt die Entscheidungsträger alle Kosten, auch jene auf Dritten, miteinzurechnen. Damit wird das Marktversagen behoben.

Klassische Beispiele sind die Verkehrs-, Umwelt- und Klimapolitik. Der private und öffentliche Verkehr verursachen jährlich mehr als 13 Milliarden Franken an externen Kosten in Form von Umweltschäden, Lärm, Stau- und Unfallkosten.³ Ein umfassendes Mobility Pricing würde Marktversagen korrigieren und brächte Kostenwahrheit über alle Verkehrsmittel hinweg. Damit erübrigten sich weitere Interventionen und ein Grossteil der Subventionen im öffentlichen Verkehr. Mit den zusätzlichen Mitteln aus Mobility Pricing und Subventionseinsparungen liesse sich die verzerrende und regressiv wirkende Mehrwertsteuer abschaffen.⁴ Damit könnten gleichzeitig ein gewichtiges Marktversagen korrigiert und die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kosten einer ineffizienten Steuer eingespart werden.

³ Bundesamt für Raumentwicklung (2019): Externe Kosten und Nutzen des Verkehrs in der Schweiz. Strassen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr 2016.

⁴ Reiner Eichenberger und Mark Schelker (2004): Kostenwahrheit: Freie Fahrt, weniger Steuern. *Weltwoche*, 07/2004: S. 14.

Gleiches gilt im Umwelt- und Klimabereich. Zur effektiven Bekämpfung von Umweltverschmutzung und Klimaerwärmung müssten die externen Kosten konsequent durch Umwelt- und Klimasteuern oder Zertifikatshandel internalisiert werden. Es braucht keine komplexen Regulierungswerke, sondern eine CO₂-Steuer oder einen Zertifikatshandel ohne Ausnahmen. Gemäss Schätzungen von Umweltökonomern beliefen sich effiziente (Steuer-)Preise über viele Szenarien hinweg auf unter 100 Franken pro Tonne CO₂.⁵ Die Kosten der konsequenten Internalisierung sind im Vergleich zu den Kosten der Regulierung – mit ihrer Marktabstottung, Klientelpolitik und der Umweltkontrollindustrie – und im Vergleich zu andern Steuern fast vernachlässigbar. Die Einnahmen durch Umwelt- und Klimasteuern sollten zur Reduktion anderer Steuern, also fiskalisch neutral, verwendet werden. Dies wäre ein grosser Standortvorteil und würde helfen, knappe ökologische und ökonomische Ressourcen für kommende Generationen zu erhalten. Die Liste von möglichen liberalen Reformfeldern könnte fast endlos weitergeführt werden.

Quintessenz liberaler Politik

Liberaler Politik sorgt für gute Rahmenbedingungen anstatt Vorteile für organisierte Partikularinteressen. Im Unterschied zu *ad-hoc* Interventionen gelten gute Rahmenbedingungen für alle und sind im Vorherein bekannt. Dies führt zu grossen Effizienzgewinnen. Bei all den Vorteilen liberaler Politik fragt man sich erstaunt, wo sie sich denn versteckt. Die Antwort ist so einfach wie schmerzlich: Es gibt sie kaum, weil der Einsatz für liberale Politik ein öffentliches Gut ist. Während der Nutzen allen zugutekommt, bleiben die Kosten der Bereitstellung ohne Gegenleistung bei den einzelnen Politikern hängen. Da ist es interessanter, sich für konkrete und organisierte Spezialinteressen einzusetzen, welche sich direkt erkenntlich zeigen können. Institutionelle Vorkehrungen wie unabhängige Evaluationsgremien könnten es Politikern erleichtern, liberale Politik zu betreiben – im Interesse aller.

Mark Schelker ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg.

⁵ William Nordhaus (2019): Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics. *American Economic Review* 109(6): 1991–2014.