

**K O F**

Konjunkturforschungsstelle  
Swiss Institute for  
Business Cycle Research

# Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Service public in der Schweiz

Studie im Auftrag der Ebenrain-Konferenz

Andres Frick            Tel. 044 632 51 57; Email: frick@kof.ethz.ch

Jochen Hartwig        Tel. 044 632 73 31; Email: hartwig@kof.ethz.ch

Aniela Wirz            Tel. 044 632 51 78; Email: wirz@kof.ethz.ch

KOF/ETH

Zürich, 4. September 2006

**ETH**

Eidgenössische Technische Hochschule Zürich  
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

## Executive Summary

Die Höhe der Staatsausgaben wird in der öffentlichen Diskussion seit einiger Zeit zunehmend problematisiert. Dabei drohen die Vorteile öffentlicher Leistungen in Vergessenheit zu geraten. Diese Studie geht deshalb der Frage nach der volkswirtschaftlichen Bedeutung des «Service public» nach.

Nach gängiger ökonomischer Auffassung ist der Markt grundsätzlich ein effizientes Instrument zur Steuerung und Koordination der Güterversorgung einer Gesellschaft. Vorausgesetzt wird dabei, dass effektiver Wettbewerb auf den Märkten herrscht. Es gibt jedoch Situationen, in denen eine optimale Güterversorgung durch den Markt nicht gewährleistet wird – Fälle von sog. «Marktversagen».

In solchen Fällen sind Staatseingriffe grundsätzlich angesagt. Sie verbessern die «allokative Effizienz», d.h. die Versorgung der Gesellschaft mit erwünschten Gütern. Bei dieser Betrachtung wird die Einkommensverteilung als gegeben hingenommen, d.h. verteilungspolitisch motivierte Staatsaktivitäten sind hier weitgehend ausgeklammert, ebenso wie z.B. stabilitätspolitische Begründungen für Staatseingriffe.

Die wichtigsten Fälle von «Marktversagen» sind:

- Öffentliche Güter, also Güter, für die es keine privaten Anbieter gibt, weil niemand von der Nutzniessung ausgeschlossen werden kann (z.B. öffentliche Sicherheit).
- Natürliche Monopole, d.h. Situationen, in denen ein einzelner Anbieter den Markt am günstigsten versorgen kann (z.B. Versorgungsnetzwerke).
- Bereiche, bei denen starke positive Externalitäten (Spillovers) zu verzeichnen sind, weshalb private Anbieter zuwenig von der entsprechenden Leistung produzieren (z.B. Bildung, Gesundheit).
- Private Informationsdefizite, die dazu führen, dass Private den Nutzen eines Gutes unterschätzen (z.B. Alterssicherung, Bildung und Kultur).

Auf der Basis dieser Kriterien werden hier die folgenden Produktionsbereiche zum «Service public» gezählt:

- Öffentliche Verwaltung (inkl. Justiz/Polizei), Verteidigung, Sozialversicherungen;
- Energie- und Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallbeseitigung; Post und Bahn;
- Gesundheits- und Bildungswesen; Kulturbetriebe, Rundfunk.

Diese Bereiche umfassen ungefähr 22% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in der Schweiz. Etwa gleich hoch liegt der Anteil des «Service Public» am Total der Beschäftigten, d.h. jede/jeder fünfte Beschäftigte arbeitet in diesem Bereich. Im internationalen Vergleich liegt der Anteil der Schweiz etwas unter dem Durchschnitt; die Unterschiede sind aber – anders als beim Anteil der gesamten Staatsausgaben – relativ gering. International vergleichende Studien messen dem schweizerischen «Service public» jedoch eine hohe Effektivität und einen wichtigen Beitrag zur Standortqualität bei.

Bei der Frage des optimalen Umfangs öffentlicher Dienstleistungen ist zwischen konsumtiven Verwendungen und produktiven Vorleistungen zu unterscheiden. Bei den konsumtiven Verwendungen ist er abhängig von den Präferenzen der Nutzer, wird also im demokratischen Entscheidungsprozess bestimmt. Bezüglich der produktiven Vorleistungen können Wirkungsanalysen Anhaltspunkte für das optimale Ausmass öffentlicher Dienstleistungen abgeben.

Empirische Untersuchungen zum Einfluss staatlicher Aktivitäten auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum sind allerdings wenig schlüssig. Positive Effekte lassen sich für Einzelbereiche wie Infrastruktur (Transport und Kommunikation), Bildung (v.a. F&E) und Gesundheit feststellen. Überraschenderweise ist auch kein negativer Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Steuerbelastung nachweisbar. Theoretisch wäre ein umgekehrt U-formiger Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum zu erwarten, mit positiven Effekten bis zu einem Optimum und negativen danach. Schätzungen eines solchen Optimums weisen aber ebenfalls eine recht breite Streuung der Ergebnisse auf. Es gibt keinen Anlass zur Vermutung, dass das Optimum in der Schweiz überschritten wäre.

Die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen kann grundsätzlich auch durch Private erfolgen. Damit das öffentliche Interesse gewahrt ist, braucht es aber eine entsprechende regulatorische Aufsicht, die umso umfassender sein muss, je spezifischer und strategisch bedeutsamer die Aufgabe ist. Die damit verbundenen Kosten können die allfälligen Vorteile einer Privatisierung mehr als aufwiegen. Empirisch lässt sich eine effizienzsteigernde Wirkung von Privatisierungen nicht schlüssig nachweisen. Entscheidend ist dagegen das Ausmass von Wettbewerb auf oder um den entsprechenden Markt. Effizienzsteigerungen lassen sich auch im staatlichen Sektor durch Reformen mit marktähnlichen Elementen erzielen. Die Frage, ob private Produktion der staatlichen effizienzmässig überlegen ist, muss deshalb im Einzelfall umfassend abgeklärt werden.

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	1
1.1	Problemstellung.....	1
1.2	Definition und Abgrenzung des Service public .....	1
1.3	Aufbau der Studie.....	3
2.	Ableitung der Rolle des Staates in der Wirtschaft durch die Theorie der Wirtschaftspolitik ..	5
2.1	Optimalität marktmässiger Allokation .....	5
2.2	Die der Ableitung der Markteffizienz zugrundeliegenden Annahmen und die Folgen ihrer Lockerung .....	8
2.3	Ordnungspolitische Priorität für die marktmässige Koordination .....	10
2.4	Marktversagen und allokatonspolitischer Handlungsbedarf.....	12
2.4.1	Externe Effekte .....	12
2.4.2	Öffentliche Güter .....	14
2.4.3	Natürliche Monopole.....	15
2.4.4	Private Wettbewerbsbeschränkungen .....	16
2.4.5	Private Informationsdefizite.....	17
2.5	Konkrete Abgrenzung des Service public.....	18
2.6	Der optimale Umfang des Service public.....	20
3.	Die empirische Bedeutung des Service public in der Schweiz und im internationalen Vergleich.....	22
3.1	Service public in der Schweiz.....	22
3.2	Internationaler Vergleich .....	26
4.	Empirische Evidenz für den Beitrag der Staatstätigkeit zum Wirtschaftswachstum.....	32
4.1	Transmissionsmechanismus basierend auf der Allokationstheorie .....	32
4.2	Makroökonomische Erklärungsansätze.....	33
4.3	Resultate zur Wachstumswirkung der gesamten Staatstätigkeit.....	35
4.4	Resultate zur Wachstumswirkung einzelner Komponenten der Staatsausgaben.....	45
4.5	Resultate für die Schweiz .....	50
4.6	Schlussfolgerungen.....	53
5.	Zur Effizienz der staatlichen Leistungserbringung .....	55
5.1	These des Staatsversagens.....	55
5.2	Ansätze zur Reform des öffentlichen Sektors .....	58
5.3	Schwierigkeiten bei der empirischen Überprüfung .....	59
5.4	Ergebnisse aus der Evaluationsliteratur .....	61
5.5	Die Position des Schweizer Service public im internationalen Vergleich.....	64
5.6	Schlussfolgerungen zur Effizienz staatlicher Leistungserstellung .....	65
6.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	67
6.1	Fragestellung und Abgrenzung des Service public.....	67
6.2	Ableitung der Rolle des Staates in der Wirtschaft durch die Theorie der Wirtschaftspolitik .....	68
6.3	Optimaler Umfang des Service public.....	71
6.4	Empirische Bedeutung des Service public in der Schweiz und im internationalen Vergleich .....	71
6.5	Volkswirtschaftlicher Beitrag des Service public .....	72
6.6	Zur Effizienz der staatlichen Leistungserbringung.....	73
6.7	Fazit .....	77
7.	Literatur.....	79

## 1. Einleitung

### 1.1 *Problemstellung*

Der Umfang der Staatstätigkeit wird in den Industrieländern seit Beginn der 1980er Jahre, vor dem Hintergrund eines deutlichen Anstiegs der Staats- und vor allem der Sozialausgaben, verstärkt problematisiert (s. z.B. Tanzi/Schuknecht 2000). Kritikpunkte sind einerseits die Höhe der Staatsquote und die damit verbundene Steuerbelastung, andererseits wird eine geringe Effizienz staatlicher Leistungserbringung vermutet. Daraus ergeben sich die Forderungen nach einer generellen Beschränkung des Umfangs der Staatstätigkeit sowie der Einführung privatwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente bis hin zur Privatisierung bei den öffentlichen Dienstleistungen. Bei einer kosten- und effizienzorientierten Diskussion drohen aber die Vorteile öffentlicher Dienste aus dem Blickfeld zu geraten. Diese Studie soll deshalb der Frage nach der volkswirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Dienste (Service public) nachgehen.

### 1.2 *Definition und Abgrenzung des Service public*

Zunächst muss bestimmt werden, was unter Service public zu verstehen ist. Darüber existieren unterschiedliche Vorstellungen in der Literatur und in der öffentlichen Diskussion. Ein pragmatisches Vorgehen wäre, davon auszugehen, was der Staat effektiv an Leistungen erbringt (institutionelle Abgrenzung, z.B. nach dem Kriterium öffentlich-rechtlicher Anstellungsverhältnisse). Dazu schreibt Naschold (Naschold/Bogumil 2000, 66): «Es gibt fast keine gesellschaftliche Aufgabe, die nicht irgendwo schon einmal entweder staatlich oder privat organisiert worden wäre.»

Aus volkswirtschaftstheoretischer Sicht erscheint uns deshalb eine funktionale Definition eindeutiger, die sich auf die Rolle öffentlicher Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft bezieht. Dabei stützen wir uns auf die ökonomische Standardtheorie («Mainstream»), welche die grundsätzliche Optimalität des Marktes als Lenkungs- und Koordinationsinstrument einer Volkswirtschaft postuliert. Allerdings braucht der Markt eine Ergänzung durch den Staat. Ihm obliegt zunächst einmal die Herstellung der gesellschaftlichen Ordnung und rechtlichen Rahmenbedingungen (namentlich Eigentumsrechte), unter denen eine wettbewerbliche Marktwirtschaft überhaupt möglich ist. Diese müssen definiert und durch die öffentliche Verwaltung, Justiz und Polizei (sowie gegen aussen durch das Militär) garantiert werden; die damit verbundenen Tätigkeiten gelten als klassischer Kernbereich der Staatstätigkeit in einer Marktwirtschaft.

Zusätzlich gibt es eine Reihe von Situationen, in denen eine optimale Güterversorgung («Allokation») durch den Markt nicht gewährleistet wird. Ein Handlungsbedarf des Staates wird

in der ökonomischen Theorie dort gesehen, wo eine Marktlösung für ein erwünschtes Gut entweder überhaupt nicht zustande kommt oder nicht unter optimalen Bedingungen erfolgt (sog. «Marktversagen»). Die standard-ökonomische Theorie behandelt die Frage öffentlicher Dienstleistungen also unter dem Aspekt der allokativen Effizienz. Sie definiert damit einen Minimalstandard öffentlicher Aufgaben. Diese Definition zeichnet sich durch den Vorteil aus, dass darüber ein allgemeiner Konsens besteht. Eine weitergehende Position stellt z.B. die französische Sichtweise des Service public dar, nach welcher der Staat als Verkörperung des «interêt general» grundsätzlich für alle Belange des gesellschaftlichen Wohlergehens zuständig ist (s. z.B. Löwenberg 2001).<sup>1</sup>

Mit der Konzentration auf die allokativen Funktion des Staates – Gewährleistung einer optimalen Güterversorgung in Fällen von Marktversagen – bleiben andere Gründe für staatliche Interventionen in die Wirtschaft ausgeklammert; diesbezüglich werden in der finanzwissenschaftlichen Literatur insbesondere die verteilungspolitische und die stabilitätspolitische Funktion des Staates genannt (s. z.B. Zimmermann/Henke 2001, 3ff. oder Blankart 1998, 2). Das heisst nicht, dass solchen Aspekten bei der konkreten Ausgestaltung des Service public nicht auch eine Bedeutung zukommen würde. Namentlich verteilungspolitische Gerechtigkeitsüberlegungen spielen beim Service public eine prominente Rolle. Dies kommt im häufig angeführten und auch vom schweizerischen Bundesrat vertretenen «Universalitätsprinzip» zum Ausdruck, wonach der Service public «für alle Bevölkerungsschichten und Regionen eines Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen» zur Verfügung stehen soll (Bundesrat 2004). Einen spezifischen verteilungspolitischen Aspekt stellt auch die von Arbeitnehmerseite postulierte besondere Verpflichtung öffentlicher Arbeitgeber zur Gewährleistung guter Arbeitsbedingungen (Vorbildfunktion öffentlicher Unternehmen) dar. Obschon die Vermeidung übermässiger Einkommensunterschiede durchaus mit einem volkswirtschaftlichen Nutzen verbunden sein kann, indem sie den sozialen Frieden fördert und deshalb geringere Ausgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit ermöglicht, lassen sich über verteilungspolitische Fragen auf der Grundlage der ökonomischen Theorie aber keine eindeutigen Aussagen machen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Interessanterweise kommt aber dem privaten Sektor bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen im Rahmen von Public-Private-Partnerships in Frankreich ein hoher Stellenwert zu; so erfolgt z.B. die Wasserversorgung durch private Anbieter (Perrot/Chatelus 2000).

<sup>2</sup> Unter dem Aspekt der Versicherung gegen das Risiko der Verarmung kann staatliche Umverteilung aber ebenfalls zu einer Erhöhung der volkswirtschaftlichen Effizienz führen (s. für eine kurze Übersicht Thöny 2005).

Bestehende öffentliche Dienstleistungsproduktionen werden auch oft mit zusätzlichen Zielen versehen, wie z.B. die regionale Beschäftigungsförderung durch dezentrale Auftragsvergabe im Falle von Post und SBB, ökologische Zielsetzungen (z.B. bei den Elektrizitätswerken) oder die Beschaffung von Finanzmitteln für die Staatskasse, wie z.B. historisch in den Anfängen des Postbetriebs (z.B. Blankart 1998, 247), bei der Verstaatlichung der kommunalen Versorgungswerke zu Beginn des 19. Jahrhunderts in der Schweiz (Pasquier 2004) oder aktuell in der Diskussion um die Privatisierung der Swisscom. Bezogen auf die volkswirtschaftliche Funktion des Service public handelt es sich dabei aber jeweils um Nebenaspekte.

In dieser Studie soll der Service public als die Summe aus den Kernaufgaben des Staates und den Aufgaben, die sich aus allokativem Marktversagen ergeben, definiert werden. Nicht zum Service public gehören nach dieser Abgrenzung die staatlichen Sozialtransfers (z.B. Altersrenten, Familienzulagen, Arbeitslosenentschädigung, Sozialhilfe usw.); die damit verbundene staatliche Verwaltungstätigkeit kann jedoch zu den Kernaufgaben gezählt werden. Offen bleibt dabei die Frage, ob die eigentliche Leistungserstellung durch den Staat selbst oder durch Private wahrgenommen wird; deren Beantwortung bedingt zusätzliche Effizienzüberlegungen. Die folgende Tabelle soll die Relation zwischen Funktion und Trägerschaft des Service public illustrieren.

Tabelle 1.1: Abgrenzung des Service public

	Leistungen, die von Privaten erbracht werden	Leistungen, die vom Staat erbracht werden
Aufgaben, die vom Markt gewährleistet werden können	Marktgüter	Marktgüter
Aufgaben, die nicht vom Markt gewährleistet werden können	Service public	Service public

### **1.3 Aufbau der Studie**

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Abschnitt wird die theoretische Bestimmung der Bereiche, in denen staatlicher Handlungsbedarf gegeben ist, gemäss dem eben erwähnten Ansatz vorgenommen. Der dritte Abschnitt ist der empirischen Bedeutung des Service public in der Schweiz und im internationalen Vergleich gewidmet. Neben anderen Indikatoren konzentriert sich die Sichtweise auf die Wertschöpfung des Service public gemäss der vorgenommenen theoretischen Abgrenzung. Im vierten Abschnitt erfolgt eine Übersicht über Studien zu den Wirkungen der staatlichen Tätigkeit auf das Wirtschaftswachstum im Ausland und speziell in der Schweiz. Der fünfte Abschnitt befasst sich mit der Frage der Effizienz staatlicher im Vergleich zu privatwirtschaftlicher Leistungserbringung; dabei wird auch auf

verschiedene Modelle zur Reform der Staatstätigkeit eingegangen. Abschnitt 6 fasst die Studie zusammen.



## 2. Ableitung der Rolle des Staates in der Wirtschaft durch die Theorie der Wirtschaftspolitik

### 2.1 *Optimalität marktmässiger Allokation*

Im Gegensatz zur angelsächsischen ökonomischen Literatur existiert im deutschsprachigen Raum die Konzeption einer Theorie der Wirtschaftspolitik, die sich von der allgemeinen ökonomischen Theorie abhebt. Während der ökonomischen Theorie die Funktion zugewiesen wird, ökonomische Phänomene zu erklären, soll die Theorie der Wirtschaftspolitik – unter Bezug der ökonomischen Theorie – herleiten, wie angestrebte gesellschaftliche Zustände politisch herbeigeführt werden können. Anders als die sogenannte Ökonomische Theorie der Politik (oder Public Choice-Theorie), welche auch die Wirtschaftspolitiker als Eigennutzenmaximierer ansieht, vertritt die Theorie der Wirtschaftspolitik traditioneller Weise die Auffassung, dass die Wirtschaftspolitik auf das Allgemeinwohl hin orientiert ist. Wo die ökonomische Theorie Ursache-Wirkungs-Beziehungen aufdecken will, ist die Theorie der Wirtschaftspolitik an Mittel-Zweck-Beziehungen interessiert. Anstelle der Erklärungsfunktion von Wissenschaft, steht die Instrumentalfunktion im Vordergrund. Grafiken 2.1 und 2.2 fassen das Gesagte zusammen. Allerdings sollte beachtet werden, dass eine absolute Trennschärfe nicht gegeben ist. De facto sind sowohl deskriptive/erklärende als auch normative Elemente in allen erwähnten Ansätzen vorhanden.

Ökonomische Theorie	Theorie der Wirtschaftspolitik
Vorgabe: Konkrete (ökonomische) Phänomene	Vorgaben: 1) Gewünschte Zustände (Allgemeinwohl), 2) Mikro-/Makro-ökonomik
Gesucht: Ursachen	Gesucht: Instrumente zur Erreichung der gewünschten Zustände
Ursache-Wirkungs-Beziehungen	Mittel-Zweck-Beziehungen
Wissenschaft in ihrer Erklärungsfunktion	Wissenschaft in ihrer Instrumentalfunktion

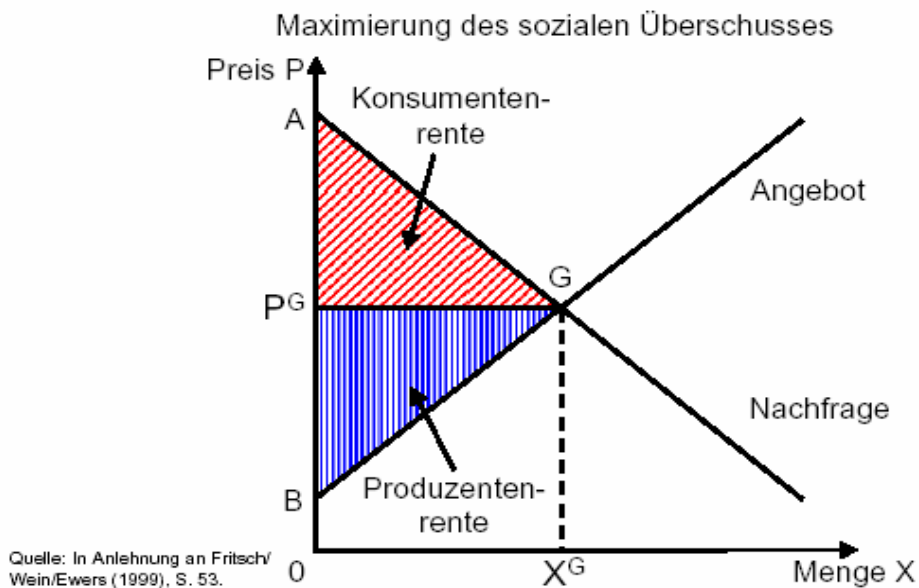
Grafik 2.1: Ökonomische Theorie vs. Theorie der Wirtschaftspolitik

Theorie der Wirtschaftspolitik	Ökonomische Theorie der Politik
Annahme: (Wirtschafts-)Politik will das Allgemeinwohl erhöhen.	Übertragung der Annahme der Eigennutzenmaximierung von der Wirtschaft auf die Politik
Annahme: Träger der Wirtschaftspolitik haben die Möglichkeit dazu.	Wähler sind nur an ihrem eigenem Nutzen interessiert.
Von Hindernissen wird abstrahiert.	Politiker sind Stimmenmaximierer.
Wirtschaftspolitiker als „benevolent dictators“	(Wirtschafts-)Politik soll, ausgehend von einfachen Annahmen, <i>erklärt</i> werden.
Wirtschaftspolitik soll auf wissenschaftlicher Grundlage <i>beraten</i> werden.	

**Grafik 2.2: Theorie der Wirtschaftspolitik vs. Ökonomische Theorie der Politik**

Die Theorie der Wirtschaftspolitik könnte sich im Sinne Max Webers als «wertfreie» Wissenschaft verstehen, wenn sie sich die Vorgaben über die anzustrebenden gesellschaftlichen Zustände von aussen, etwa vom politischen System, vorgeben liesse. Es ginge ihr dann nur noch um die Entwicklung von Techniken zur Erreichung der exogen vorgegebenen Ziele. Allerdings verbietet es sich die Theorie der Wirtschaftspolitik nicht, selbst Aussagen über den anzustrebenden Zustand zu machen; dies ist die normative Komponente dieser Theorie. Ihr zufolge muss das von der Wirtschaftspolitik anzustrebende Ziel die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt sein.

Das Postulat der Maximierung der «gesellschaftlichen Wohlfahrt» spiegelt die Grundannahme der Mikroökonomik, dass die Individuen Nutzenmaximierer seien. Der Nutzen der individuellen *Produzenten* ist ihr Gewinn; der (Netto-) Nutzen der *Konsumenten* besteht in der Differenz zwischen ihrer individuellen Zahlungsbereitschaft für ihr Konsumgüterbündel und dem, was sie tatsächlich dafür bezahlen müssen. Der Gewinn wird auch als «Produzentenrente» bezeichnet und der Netto-Nutzen der Konsumenten als «Konsumentenrente». Das Wohlfahrtsmaximum ist derjenige gesellschaftliche Zustand, in dem die Summe der individuellen Renten maximal ist. Grafik 2.3 illustriert die Konzepte.



**Grafik 2.3: Wohlfahrtsmaximum**

Hinter den Neigungen der aggregierten Angebots- und Nachfragekurve verbergen sich bestimmte Annahmen. Hinter der positiven Steigung der Angebotskurve steht die Annahme abnehmender Faktorgrenzerträge. Im Punkt B ist das Preisniveau so tief, dass nur der produktivste Anbieter seine Kosten decken kann. Das Angebot ist marginal. Mit steigendem Preisniveau werden auch die unproduktiveren Anbieter konkurrenzfähig. Da es sich bei der Angebotskurve um die Grenzkostenkurve handelt, entspricht die Fläche unterhalb der Kurve (das Integral) den Kosten. Die Produzentenrente ist somit der Gewinn (Umsatz minus Kosten). Hinter der negativen Steigung der Nachfragekurve steht ebenfalls eine Annahme, nämlich dass die individuellen Präferenzen nicht gleich-, sondern z.B. normalverteilt sind. Bei einem hohen Preisniveau in Punkt A ist nur gerade ein Konsument zahlungsbereit. Mit sinkendem Preisniveau kommen weitere Nachfrager hinzu. Die Angebots- und die Nachfragekurve schneiden sich im Punkt G. Wenn die Menge  $X^G$  zum Preis  $P^G$  gehandelt wird, so brauchen auch die Konsumenten mit den hohen Zahlungsbereitschaften für die von ihnen konsumierten Einheiten jeweils nur  $P^G$  zu bezahlen. Die Konsumentenrente ist die Differenz zwischen Zahlungsbereitschaft und Preissumme.

Von zentraler Bedeutung ist nun, dass das Wohlfahrtsmaximum im Schnittpunkt von Angebots- und Nachfragekurve – also im Marktgleichgewicht – liegt. Die Theorie der Wirtschaftspolitik schlussfolgert, dass die Marktwirtschaft in der Lage ist, für eine optimale «Allokation» (Zuweisung von Ressourcen auf Verwendungen) zu sorgen. So besagen es die beiden Theoreme der Wohlfahrtsökonomik (vgl. Kasten 2.1)

### **Kasten 2.1: Die beiden Theoreme der Wohlfahrtsökonomik**

*Erstes Theorem der Wohlfahrtsökonomik:*

Ein Wettbewerbsgleichgewicht ist Pareto-optimal.

*Zweites Theorem der Wohlfahrtsökonomik:*

Jeder Pareto-optimale Zustand kann, ausgehend von *einer ganz bestimmten Anfangsausstattung* mit Ressourcen, über Wettbewerb als ein gleichgewichtiges System relativer Preise hergestellt werden.

Die Optimalität wird dabei anhand des sogenannten Pareto-Kriteriums bestimmt. Ein Zustand ist «Pareto-optimal» (auch: «Pareto-effizient»), wenn keiner der Beteiligten mehr besser gestellt werden kann, ohne dass ein anderer schlechter gestellt wird, wie es im Marktgleichgewicht der Fall ist. Das Pareto-Kriterium begünstigt den verteilungspolitischen Status quo. Auch bei extrem ungleicher Ausgangsverteilung der Ressourcen empfiehlt sich eine Umverteilung bei Zugrundelegung dieses Kriteriums dann nicht, wenn «die Reichen» dadurch benachteiligt würden. Die Wahl eines derart rigorosen Kriteriums ist konsistent mit dem Anspruch der Wirtschaftswissenschaft, möglichst objektiv und «wertfrei» zu bleiben.

Die praktische Wirtschaftspolitik kann sich durch das Pareto-Kriterium allerdings nicht binden lassen. Staatliche (Um-) Verteilungspolitik ist legitim, wenn sie im Einklang mit den gesellschaftlichen Präferenzen und demokratischen Spielregeln erfolgt. Mit wissenschaftlicher Neutralität lässt sich darüber aber wenig aussagen, so dass das Thema Verteilungspolitik hier auch nicht vertieft wird.

Folgendes Zwischenfazit ist zu ziehen. Die Theorie der Wirtschaftspolitik weist nach, dass im Marktgleichgewicht die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt maximiert wird. Dabei sind die folgenden Aspekte von Bedeutung:

- Koordination individueller Wirtschaftspläne über den Markt-Preis-Mechanismus.
- Allokative Effizienz des Wettbewerbsgleichgewichts.
- D.h.: Gesellschaftliche Optimalität ohne zentrale Koordination, obwohl jeder nur den eigenen Vorteil sucht. «Unsichtbare Hand» (Adam Smith) des Marktes.
- Es besteht kein Raum für wirtschaftliche Betätigungen des Staates, abgesehen von der Herstellung geeigneter ordnungspolitischer Rahmenbedingungen.

### **2.2 Die der Ableitung der Markteffizienz zugrunde liegenden Annahmen und die Folgen ihrer Lockerung**

Die im vorigen Abschnitt dargestellte Herleitung der allokativen Effizienz marktwirtschaftlicher Koordination beruht auf einigen starken Annahmen, welche zum Teil als unrealistisch

bezeichnet werden müssen. Bereits erwähnt wurden die Annahmen hinter der Angebots- und Nachfragekurve des Marktmodells. Zusätzlich muss aber auch angenommen werden, dass der Markt «perfekt» ist. Perfekte Märkte zeichnen sich insbesondere aus durch:

- Homogenität der Güter,
- atomistische Marktstruktur («vollständige Konkurrenz»),
- vollständige Markttransparenz,
- unbegrenzte Mobilität von Gütern und Faktoren («Punktförmigkeit» des Marktes),
- fehlende Barrieren für den Marktzug- und -austritt,
- unendlich hohe Anpassungsgeschwindigkeit.

Aber nicht nur über den Markt als Tausch-Ort, sondern auch über den Menschen als denjenigen, der am Markt agiert, müssen gewisse Annahmen getroffen werden, um die allokativen Effizienz marktmässiger Koordination herleiten zu können. Es sind dies insbesondere die folgenden Annahmen:

- Die menschlichen Bedürfnisse sind prinzipiell unbegrenzt. (Aus dieser Annahme resultiert das ökonomische Problem der Knappheit.)
- Der Mensch verhält sich als individualistischer Nutzenmaximierer.
- Der Mensch verhält sich rational.
- Der Mensch ist vollinformiert (bildet «rationale Erwartungen»)
  - o über seine Präferenzordnung,
  - o über seine Handlungsmöglichkeiten,
  - o über alle Handlungsfolgen.

Es liegt auf der Hand, dass reale Märkte und Menschen diesen Annahmen kaum je entsprechen. Sind aber eine oder mehrere der Annahmen in der Realität verletzt, so wird das Marktergebnis nicht mehr wohlfahrtsmaximierend sein. Die Begründung staatlicher Wirtschaftspolitik in der Realität wird daher an der Verletzung der oben aufgezählten Annahmen ansetzen. Man spricht in diesem Zusammenhang von der Behebung von «Marktversagen» durch die Wirtschaftspolitik. Der betreffende Teilbereich der Wirtschaftspolitik wird als «Allokationspolitik» bezeichnet, weil die bei Marktversagen ineffiziente marktliche Allokation verbessert werden soll. Die prinzipielle Notwendigkeit staatlicher Allokationspolitik ist unter Ökonomen weitgehend unbestritten. In Abschnitt 2.4 werden die wichtigsten Fälle von Marktversagen und der aus ihnen folgende allokativen politischen Handlungsbedarf dargestellt. Marktversagen legitimiert staatliche Eingriffe in die Wirtschaft selbst aus einer liberalen Sicht, weil die Marktlösung ineffizient ist.

Jedoch reicht der blosse Vergleich der Realität mit dem hypothetischen Ideal des Marktgleichgewichts nicht aus, um wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf zu begründen. Eine solche Vorgehensweise wird nach Demsetz (1969) als «Nirwana-Ansatz» bezeichnet, da

bewusst das Marktgleichgewicht als Strohmännchen aufgebaut wird – es kann leicht gezeigt werden, dass perfekte Märkte nirgendwo existieren –, um dann nach Staatseingriffen zu rufen. Die Theorie des «Marktversagens» kann nur notwendige Bedingungen identifizieren, unter denen ein wirtschaftspolitischer Eingriff sinnvoll ist. Sie identifiziert jedoch keine hinreichenden Bedingungen. Notwendige Bedingung für einen wirtschaftspolitischen Eingriff ist, dass rein preisgesteuerte Transaktionen über den Markt nicht zum Wohlfahrtsmaximum führen. Hinreichende Bedingung für wirtschaftspolitische Eingriffe ist, dass durch diese auch tatsächlich ein besseres Ergebnis realisiert werden kann als es sich am Markt ergibt. Selbst wo rein preisgesteuerte Transaktionen über den Markt nicht ideal sind, heisst das nicht automatisch, dass sich im Wettbewerb nicht Vertrags- bzw. Organisationsformen entwickeln, die allfällige Probleme überwinden können. Auch ist nicht gesagt, dass durch einen staatlichen Eingriff die Situation auch tatsächlich verbessert wird, denn auch staatliche Eingriffe sind mit Kosten verbunden und können Idealzustände nicht herbeizaubern. «Staatsversagen» kann analog zu Marktversagen auftreten, weil auch staatliche Entscheidungsträger mit Informations- sowie evtl. mit Anreizproblemen konfrontiert sind (s. Abschnitt 5).

### **2.3 Ordnungspolitische Priorität für die marktmässige Koordination**

Arbeitsteilung erhöht die Arbeitsproduktivität, worauf bereits Adam Smith hinwies. Damit vermindert Arbeitsteilung das ökonomische Grundproblem der relativen Knappheit der Ressourcen/Güter – gemessen an der (unterstelltermassen unendlich grossen) Summe der menschlichen Bedürfnisse. Allerdings impliziert Arbeitsteilung Produktion für andere. Hieraus entsteht ein Koordinationsproblem. Wirtschaftsordnungen unterscheiden sich nach der Art und Weise, wie sie dieses Koordinationsproblem lösen. Reale Wirtschaftsordnungen liegen in einem Intervall, dessen Grenzen die Idealtypen «völlig zentralisierte Koordination» («geplante Ordnung») und «völlig dezentralisierte Koordination» («ungeplante Ordnung») bilden. Mit der Frage, welche Position ein Land im Spannungsfeld zwischen reiner Marktwirtschaft und Planwirtschaft einnehmen sollte, befasst sich die Theorie der Ordnungspolitik, ein Teilgebiet der Theorie der Wirtschaftspolitik.

Die überwältigende Mehrheit der Ordnungstheoretiker gibt der «ungeplanten Ordnung» (Marktwirtschaft) den Vorzug vor der «geplanten Ordnung» und tendiert somit in die Richtung des «Ordoliberalismus» (Walter Eucken). Der Vorrang marktmässiger Koordination in arbeitsteiligen Volkswirtschaften leitet sich von den allokativen Effizienzeigenschaften der marktmässigen Koordination ab, m.a.W. von der Tatsache, dass in Marktgleichgewichten die ökonomische Wohlfahrt maximiert wird. Gelegentlich wird dieses wissenschaftlich begründete Argument auch mit dem Werturteil verknüpft, dass in «ungeplanten Ordnungen» eine höhere

persönliche Freiheit gewährleistet sei.<sup>3</sup> Staatliche Eingriffe in die Marktkoordination sollen sich folglich auf Fälle des Marktversagens beschränken und auch nur solche Marktversagensfälle adressieren, in denen der Staatseingriff auch tatsächlich eine Verbesserung der Allokation herbeiführen kann.

Die schweizerische Wirtschaftsverfassung befindet sich im Einklang mit den Prinzipien des Ordoliberalismus. Artikel 27 BV garantiert das Grundrecht der «Wirtschaftsfreiheit», und Art. 94 BV verpflichtet die Gebietskörperschaften, die Wirtschaftsfreiheit zu garantieren. Gemäss vorherrschender Auffassung enthält das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit mehr als nur ein grundsätzliches Bekenntnis zur «ungeplanten Ordnung» (Marktwirtschaft). Die Wirtschaftsfreiheit ist ein Abwehrrecht, das der Privatwirtschaft einen staatsfreien Raum sichern soll (vgl. Hotz-Hart et al. 2001, 46ff.). Prinzipiell wird jeder staatliche Eingriff in die Wirtschaft als Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit interpretiert. Salopp gesagt, heisst «Wirtschaftsfreiheit» in der Schweiz: Die Privaten dürfen im Bereich der Wirtschaft *a priori* machen, was sie wollen; der Staat darf *a priori* gar nichts machen. Natürlich gibt es Einschränkungen und Ausnahmen; Staatseingriffe sind aber nur in jenen Bereichen erlaubt, die abschliessend in der Bundesverfassung aufgelistet sind. Gerade in der Schweiz gilt, dass jede wirtschaftliche Aktivität des Staates unter besonderem Rechtfertigungszwang steht. Im nächsten Abschnitt wird daher gefragt, für welche der wirtschaftlichen Betätigungen des Staates sich allokationstheoretische Begründungen geben lassen. Nur solchermassen begründbare staatliche Aktivitäten werden im Weiteren dem Service public zugerechnet. Die Tatsache etwa, dass ein Unternehmen sich im Staatsbesitz befindet, genügt noch nicht, um die betreffenden Beschäftigten dem Service public zuzuordnen. Ansonsten würden ja bspw. in Frankreich die Beschäftigten von Renault – einem Staatskonzern – zum Service public gehören, aber ihre Kollegen von PSA (Peugeot-Citroën, einem Privatunternehmen) nicht, was absurd wäre. Es gilt, an der Tätigkeit anzusetzen und zu überprüfen, ob Marktversagen vorliegt und ob die Übernahme der Tätigkeit durch den Staat gegenüber der Marktlösung – sollte eine solche überhaupt zustande kommen – zu einer Wohlfahrtsteigerung führt.

---

<sup>3</sup> In diesem Sinne äussert sich z.B. ein führender Vertreter des Seco auf der Seco-Homepage: «Ordnungspolitik ist damit aber Ausdruck der Tatsache, dass die Schweiz ein liberaler Staat sein will, welcher die Wirtschaftsfreiheit – ein Menschenrecht – gewährleistet. ... Die Wirtschaftsfreiheit kann [aber] nicht nur als Grundrecht verstanden werden, sondern auch rein instrumental, als Weg zur Wohlfahrtsmaximierung. Auch in einem andern Staatsverständnis, das das gesamtgesellschaftliche Wohlergehen ohne langen Bezug zu den Individualrechten in den Vordergrund rückt, hat deshalb das Abstellen auf die Mechanismen des freien Marktes seinen Platz» (Peter Balastèr, vgl. [http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/analysenundzahlen/strukturanalysenundwirtschaftswachstum/schema\\_erklaerung\\_d.pdf](http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/analysenundzahlen/strukturanalysenundwirtschaftswachstum/schema_erklaerung_d.pdf)).

Für alle Bereiche in denen der Staat ökonomische Aktivitäten entfaltet, obwohl kein Marktversagen vorliegt, impliziert die ordnungspolitische Priorität der marktmässigen Koordination in Verbindung mit dem Verfassungsauftrag an die Gebietskörperschaften, die Wirtschaftsfreiheit zu gewährleisten, dass der betreffende Bereich zu liberalisieren und für den Wettbewerb zu öffnen ist. Die Sicherung des Wettbewerbs ist generell eine zentrale Aufgabe der Ordnungspolitik in ungeplanten Ordnungen, da Wettbewerb konstitutiv für solche Ordnungen und Voraussetzung für deren Optimalität ist (s. Abschnitt 2.4.4).

## **2.4 Marktversagen und allokatonspolitischer Handlungsbedarf**

In der Literatur zur Theorie der Wirtschaftspolitik (vgl. z.B. Streit 2005, Kap. 3) werden Marktversagens-Tatbestände diskutiert, welche einen allokatonspolitischen Handlungsbedarf, also einen Staatseingriff in den Wirtschaftsprozess, nicht nur legitimieren, sondern – zur Verbesserung der Allokationseffizienz – erfordern. Die wichtigsten Marktversagens-Tatbestände sind:

- externe Effekte,
- öffentliche Güter,
- natürliche Monopole,
- private Wettbewerbsbeschränkungen,
- private Informationsdefizite.

In den folgenden Unterabschnitten werden diese fünf Marktversagens-Tatbestände einzeln erläutert, und es wird diskutiert, inwieweit aus ihnen auf die Notwendigkeit einer staatlichen Leistungsbereitstellung – bzw. eine Bereitstellung durch den Service public – geschlossen werden kann. Diese Diskussion wird eine theoretische Begründung liefern für staatliche Aktivität in der Wirtschaft. In Abschnitt 2.6 wird auf die Frage des optimalen Umfangs dieser staatlichen Aktivität bzw. des Service public eingegangen.

### 2.4.1 Externe Effekte

Der «klassische» Marktversagens-Fall, welcher bereits von Pigou (1920) thematisiert wurde, ist das Auftreten sogenannter externer Effekte. Mankiw (2001, 221) definiert den externen Effekt als «Auswirkung ökonomischen Handelns auf die Wohlfahrt eines unbeteiligten Dritten, für die niemand bezahlt oder niemand einen Ausgleich erhält». Eine positive Externalität liegt vor, wenn jemand etwas erhält, ohne dafür zahlen zu müssen. Eine negative Externalität liegt vor, wenn jemand geschädigt wird, ohne dafür kompensiert zu werden. In beiden Fällen sind die sogenannten sozialen Kosten nicht identisch zu den bezahlten Kosten. Ein typisches Beispiel für eine Aktivität mit negativen externen Effekten ist der Strassenverkehr. Er verursacht vielfältige Kosten bei anderen, z.B. Gesundheitsausgaben, Kosten für Lärmdämmung, Gebäude- und



Waldschäden und die Folgekosten des Klimawandels, für welche die Verursacher nicht aufkommen. Diese «sozialen» Kosten würden verringert, wenn die Autofahrer ihre Aktivitäten einschränken würden. Der Markt versagt bei der Allokation der sozialen Kosten auf ihre Verursacher mit der Folge, dass, gemessen am Wohlfahrtsmaximum, zu viel gefahren wird. Die durch die marktmässige Koordination erreichte Allokation ist ineffizient.

Negative externe Effekte taugen allerdings kaum zur Begründung der Notwendigkeit eines Service public, da es hier nicht darum geht, eine Leistung bereitzustellen, sondern im Gegenteil darum, Aktivitäten unter dasjenige Niveau zu senken, welches sich bei marktmässiger Koordination ergibt. Die «Internalisierung» externer Effekte kann durch den Staat erfolgen, z.B. durch Regulierung oder die Erhebung sogenannter Pigou-Steuern, welche die Aktivität mit negativen externen Effekten verteuern, so dass letztere reduziert werden. Das Marktgleichgewicht kann so näher an das Wohlfahrtsmaximum herangeführt werden. Allerdings ist dem Coase-Theorem zufolge eine staatliche Regulierung unter bestimmten Bedingungen nicht nötig. Externalitäten können durch private Verhandlungen internalisiert werden, wenn damit keine oder nur geringe Transaktionskosten verbunden sind. Der Staat kann sich dann auf seine ordnungspolitische Aufgabe zurückziehen, Eigentumsrechte eindeutig zu definieren.

Anders steht es im Fall positiver Externalitäten. Diese äussern sich auf makroökonomischer Ebene in Form sogenannter Spillover-Effekte. Bestimmte Leistungserbringungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Leistungserbringung anderer Produktionsfaktoren positiv beeinflussen. Ein Beispiel ist die Produktion respektive der Konsum von Gesundheitsdienstleistungen. Zahlreiche empirische Untersuchungen bestätigen einen positiven Einfluss des Gesundheitszustands der Bevölkerung auf den langfristigen Wachstumstrend der Wirtschaft.<sup>4</sup> (Gegenteilige Befunde gibt es kaum.) In einem privaten Gesundheitsmarkt ergibt sich in Abhängigkeit der Preise für Gesundheitsdienstleistungen ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage, dem ein bestimmter Gesundheitszustand der Bevölkerung entspricht. Im Wissen um die positiven Spillover-Effekte des Gesundheitszustands hat der Staat in so gut wie allen entwickelten Ländern entschieden, im Gesundheitssektor bestimmte Marktgesetze ausser Kraft zu setzen. In einigen Ländern (z.B. Finnland) ist der Gesundheitssektor grösstenteils verstaatlich worden. Allokationstheoretische Begründung für eine solche Massnahme ist, dass durch kostenfreien<sup>5</sup> Zugang zum Gesundheitswesen die Nachfrage erhöht, der Gesundheitszustand der Bevölkerung verbessert und über die Spillover-

---

<sup>4</sup> Vgl. Knowles/Owen (1995, 1997), Rivera/Currais (1999a, 1999b, 2003, 2004), Bloom et al. (2001), Bhargava et al. (2001), McDonald/Roberts (2002), Tompa (2002) und Abschnitt 4 dieser Studie.

Effekte das Wirtschaftswachstum angeregt werden kann. Das Marktgleichgewicht würde einer Unterversorgung entsprechen; Marktversagen liegt vor. Das Gesundheitswesen kann daher zum Service public gezählt werden.

In der Schweiz erfolgt eine direkte staatliche Leistungsbereitstellung zwar nur in der stationären Versorgung, während die ambulante Versorgung privatwirtschaftlich organisiert ist. Jedoch sorgt die Prämienregulierung auch in der Schweiz für eine weitgehende Entkoppelung der Inanspruchnahme von Leistungen von der direkten Zahlung. Auch in der Schweiz sind die Marktgesetze im Gesundheitswesen weitgehend ausser Kraft gesetzt; Preise und z.T. Mengen (Zulassungsstopp für Ärzte) werden staatlich reguliert. Da auch für die Schweiz davon ausgegangen werden kann, dass ein privates Marktgleichgewicht einer Unterversorgung entspräche, wird das Gesundheitswesen in dieser Studie zum Service public gerechnet.

#### 2.4.2 Öffentliche Güter

Kennzeichen öffentlicher Güter sind die Nicht-Rivalität im und die Nicht-Ausschliessbarkeit vom Gebrauch. Nicht-Ausschliessbarkeit bedeutet, dass die Konsumenten öffentliche Güter konsumieren können, ohne etwas dafür zu bezahlen (sog. «Trittbrettfahrer»-Problem).<sup>6</sup> Private Anbieter werden diese Güter nicht in sozial optimaler Menge bzw. gar nicht produzieren, da sie ihre Kosten nicht über den Preis decken können. Im Nicht-Zustandekommen eines entsprechenden Angebots besteht das Marktversagen. Als Allokationsfolge ergibt sich eine Unterversorgung mit bzw. eine Übernutzung öffentlicher Güter. Nicht-Rivalität bedeutet, dass die Inanspruchnahme eines Gutes durch einen Benutzer die Nutzungsmöglichkeiten aller anderen nicht einschränkt (z.B. Hören einer Rundfunksendung). Aufgrund dieser Tatsache ist ein Ausschluss zusätzlicher Hörer Pareto-ineffizient, selbst wenn sie sich weigern, dafür etwas zu bezahlen. Diese zusätzlichen Benutzer verursachen nämlich keine zusätzlichen Kosten, hätten aber einen Nutzen. Die Gesamtrente wird bei ihrem Ausschluss nicht maximiert. Die privatwirtschaftliche Praxis des Ausschlusses über den Preismechanismus impliziert in diesem Fall Marktversagen.

Beispiele für öffentliche Güter sind die kollektive Sicherheit, welche im Innern durch Justiz und Polizei bzw. gegen aussen durch die Armee hergestellt wird, oder die Strassenbeleuchtung. Auch bei der Infrastruktur (z.B. die Verkehrs-, Ver- und Entsorgungsnetze) ist die

---

<sup>5</sup> Finanziert werden muss ein solches Gesundheitswesen natürlich auch, aber eben über Steuern und nicht über die Bepreisung der Leistungen.

<sup>6</sup> Unter Umständen ist ein Ausschluss zwar technisch möglich, aber prohibitiv kostspielig.

Ausschliessbarkeit teilweise nicht geben bzw. nur unter hohen Ausschlusskosten möglich<sup>7</sup>, und unterhalb der Grenze der Kapazitätsauslastung besteht Nicht-Rivalität. Die Bereitstellung, Pflege und Weiterentwicklung der Infrastruktur obliegt deshalb ebenfalls der staatlichen Verwaltung.<sup>8</sup>

Es ist unumstritten, dass der Staat öffentliche Güter entweder selbst anbieten oder ihr Angebot durch private Unternehmen zumindest finanzieren muss. Öffentliche Güter sind die Kerndomäne des Öffentlichen Dienstes; ihre Produktion gehört zu den Aufgaben des Service public. Dem funktionalen Ansatz dieser Studie entsprechend, ist es dabei unerheblich, ob der Staat die Produktion öffentlicher Güter selbst an die Hand nimmt – d.h. dass Staatsbedienstete die Produktion übernehmen – oder ob das entsprechende Angebot an private Dienstleister outgesourced wird. Im letztgenannten Fall würde der Service public aus eben jenen privaten Dienstleistungsangeboten bestehen.

#### 2.4.3 Natürliche Monopole

Ist eine Produktion mit hohen Fixkosten (bzw. irreversiblen Kosten) und niedrigen Grenzkosten verbunden, wie es für Netzwerke (Telefonnetze, Stromversorgungsnetze usw.) typisch ist, kann *ein* Anbieter die absetzbare Gesamtmenge kostengünstiger (effizienter) als viele Anbieter herstellen (sog. «subadditive Kostenfunktion» bzw. fallende Durchschnittskosten über die gesamte Ausbringungsmenge).<sup>9</sup> Dieser eine Anbieter *kann* einerseits nicht nach der Regel *Preis = Grenzkosten* bepreisen, da er unterhalb der Durchschnittskosten bliebe und Verluste machen würde, *will* es andererseits auch nicht, da er den Monopolpreis ansetzen kann. Es kann zwar einen privaten Anbieter, aber keinen Wettbewerb geben. Man spricht von «natürlichen» Monopolen. Allokationspolitische Konsequenz ist, dass der Staat die Güter natürlicher Monopole entweder selbst anbieten oder dass er zumindest deren Angebot regulieren muss.

Auch aufgrund dieser Überlegungen werden hier die öffentlichen Versorgungsunternehmen (Strom, Wasser, Gas ...) zum Service public gezählt, nicht jedoch die Swisscom. Denn die

---

<sup>7</sup> Zudem ist nach dem Universalitätsprinzip ein Ausschluss auch politisch nicht gewollt. Dies trifft sich im Falle von Netzwerken mit den Interessen aller Benutzer an einer möglichst breiten Abdeckung.

<sup>8</sup> Die Bereitstellung der Infrastruktur durch den Staat lässt sich nicht nur mit dem Charakter der Infrastruktur als öffentliches Gut, sondern darüber hinaus mit den positiven externen Effekten der Infrastruktur begründen (vgl. Abschnitt 2.4.1). Zahlreiche empirische Studien belegen, dass öffentliche Infrastrukturinvestitionen einen eigenständigen positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten und eine hohe Kapitalrendite abwerfen (vgl. dazu Abschnitt 4 und Schips/Hartwig 2005).

<sup>9</sup> Neben der Minimierung der Produktionskosten kann die Erstellung des Angebots durch einen einzigen Anbieter u.U. auch die Transaktionskosten der Konsumenten minimieren (Such- und Informationskosten, Kompatibilitätsprobleme usw.).

Definition des natürlichen Monopols ist dynamisch und hängt sowohl von der technischen Entwicklung als auch von der Entwicklung der Nachfrage ab. Technische Neuerungen wie der Mobilfunk und die Telefonie über Internet und Kabel haben das Monopol des Festnetzanbieters im Bereich der Sprachtelefonie gebrochen. Deswegen war die Öffnung des Schweizer Telefonmarktes – angesichts der ordnungspolitischen Priorität marktmässiger Koordination – ordnungspolitisch konsequent. Umgekehrt kann allerdings die technische und nachfrage-seitige Dynamik auch einmal dazu führen, dass bislang privatwirtschaftliche Aktivitäten unter die Fittiche des Staates gelangen müssen. Im Bereich der Unterhaltungsmedien sind Entwicklungen im Gang, die dem vormals privaten Gut «musikalischer Tonträger» zunehmend den Charakter eines öffentlichen Gutes verleihen (Nicht-Ausschliessbarkeit vom Gebrauch aufgrund des Vorhandenseins in Internet-Tauschbörsen sowie Nicht-Rivalität im Gebrauch). Gegenwärtig versucht zwar der Staat, diese Dynamik mit Strafandrohungen zu brechen. Sollten solche Bemühungen allerdings langfristig keinen Erfolg haben, so würde im Extremfall die Musikindustrie ihre Vermarktungsaktivitäten einstellen, da sie an der Kasse keine Einnahmen mehr generieren könnte. In einem solchen Fall würden dem Staat im Bereich der Unterhaltungsmusik Aufgaben wie in anderen Bereichen der Kulturförderung zuwachsen.

#### 2.4.4 Private Wettbewerbsbeschränkungen

Monopole implizieren nicht nur dann Marktversagen, wenn sie durch eine subadditive Kostenfunktion bedingt – also «natürlich» – sind, sondern in *jedem* Fall. Die Mikroökonomik lehrt, dass ein Monopolist eine geringere Menge zu einem höheren Preis anbietet, als sich im Wettbewerbsgleichgewicht ergäbe. Gegenüber letzterem resultiert im Monopol ein Wohlfahrtsverlust. Die Allokation ist ineffizient; der Markt versagt. Dasselbe trifft in abgeschwächter Form auch auf sogenannte Oligopole zu, bei denen zwar mehr als ein, aber nur einige wenige Anbieter am Markt auftreten.

Marktversagen in Form privater Wettbewerbsbeschränkungen wird tendenziell durch Marktprozesse selbst hervorgebracht. Etablierte Anbieter wollen den Wettbewerb als (möglicherweise existenzbedrohende) «Quelle von Unsicherheit und Gefahr» (M. Streit) möglichst ausschalten. Zudem gilt, dass ein Monopolist einen höheren Gewinn erzielt als ein Unternehmen im Wettbewerbsgleichgewicht. (Im *langfristigen* Wettbewerbsgleichgewicht ist der Gewinn sogar gleich null.) Wettbewerb, so fassen es Ahrns/Feser (1987, 18) zusammen, «ist weder bequem noch risikolos. Er nötigt die Produzenten zu ständiger Anpassung an die Konsumentenwünsche und die kostengünstigste Produktionsmethode. Misslingt diese Anpassung, drohen Verluste (im Extremfall der Konkurs). Wettbewerb scheint der Realisierung der Gewinnmaximierungsabsicht geradezu im Wege zu stehen». Daher haben Unternehmen – sowie auch der Staat im Interesse der (einheimischen) Unternehmen – zahlreiche Formen von Wettbewerbsbeschränkungen entwickelt, von denen die wichtigsten das abgestimmte

Verhalten (Kartellbildung), die missbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht sowie die Unternehmenskonzentration sind (vgl. Ahrns/Feser 1987, 51-65).

Aufgrund der marktinhärenten Tendenz zu Wettbewerbsbeschränkungen muss der Staat den Schutz des Wettbewerbs in der Wirtschaftsverfassung verankern und den Wettbewerb auch tatsächlich durchsetzen. Denn bei gegebener Ressourcenausstattung ist Wettbewerb eine denkwürdige Voraussetzung dafür, dass jede Ressource auf die Verwendung alloziert wird, wo sie den grössten Nutzen stiftet bzw. am effizientesten eingesetzt werden kann. Die wettbewerbspolitische Behörde – in der Schweiz die Wettbewerbskommission (Weko) – ist daher ein notwendiger Bestandteil des Service public.<sup>10</sup>

#### 2.4.5 Private Informationsdefizite

Im Gegensatz zu der in Abschnitt 2.2 genannten neoklassischen Modellannahme der Vollinformiertheit der Marktteilnehmer sind in der Realität Informationsdefizite die Regel. Die Theorie der Wirtschaftspolitik leitet aus Informationsdefiziten einen ganz spezifischen – und nicht unumstrittenen – allokativen Handlungsbedarf ab. Musgrave (1959) hat den Begriff der «meritorischen» bzw. «demeritorischen» Güter geprägt. Seiner Argumentation zufolge schätzen Konsumenten systematisch ihren Nutzen aus dem Konsum bestimmter Güter falsch ein und konsumieren daher entweder zu wenig (bei Unterschätzung des Nutzens) oder zu viel (bei Überschätzung des Nutzens) von dem betreffenden Gut. Meritorische Güter sind solche, von denen mehr konsumiert werden müsste, wenn die Konsumenten ihre «wahren» Präferenzen kennen; von demeritorischen Gütern müsste weniger konsumiert werden. Die sich am Markt einstellende Allokation ist nicht wohlfahrtsmaximierend; Marktversagen liegt vor.

Als Beispiele für meritorische Güter werden Bildung und «Hochkultur» genannt.<sup>11</sup> Die staatliche Trägerschaft von Schulen, Hochschulen, Museen, Opernhäusern und Theatern – oder aber die staatliche Subventionierung privater Bildungsträger und Kulturschaffender lässt sich mit diesem Argument begründen. Auch die Alterssicherung gilt als meritorisches Gut. Demnach würde der zukünftige Nutzen eines Alterseinkommens unterschätzt. Das staatliche Rentenversicherungssystem sowie das Zwangssparen in der Zweiten Säule beziehen von hierher ihre Legitimation.

---

<sup>10</sup> In den USA waren Monopolmissbräuche speziell bei Versorgungsunternehmen («public utilities») der Hauptgrund für deren Regulierung durch «regulatory agencies»; in Europa wurden diese auch z.B. mittels Wettbewerbsrecht und Banken- und Versicherungsaufsicht angegangen (Nowotny 1998).

<sup>11</sup> Als Beispiele für demeritorische Güter gelten Alkohol, Tabakwaren und andere Drogen.

Allerdings ist das Konzept der (de)meritorischen Güter nicht unproblematisch, beruht es doch auf dem paternalistischen Ansatz, dass «Vater Staat» besser weiss, was gut für uns ist, als wir selbst. Vorstellungen von «mündigen Bürgern» sind kaum vereinbar mit jenen von (de)meritorischen Gütern. Unter diesem Aspekt erscheint es nicht zwingend, dass z.B. das Bildungswesen weitgehend in staatlicher Hand ist. Die Nachfrage nach Bildung scheint recht preisunelastisch zu sein, was ein rein privates Bildungsangebot in den Bereich des Möglichen rückt. Meistens wird die Notwendigkeit staatlicher (Hoch-)Schulen daher auch nicht mit alloktionstheoretischen Argumenten, sondern mit Gerechtigkeitsüberlegungen begründet. Der Zugang zu Bildung soll nicht von der Zahlungsfähigkeit abhängen. Dieses Argument ist aber nicht schlüssig, denn selbstverständlich könnten einkommensschwache Schichten in einem rein privaten Bildungssystem staatliche Unterstützungen zum Bildungserwerb erhalten.

Obwohl alloktionstheoretisch nicht einwandfrei begründbar, wird das Bildungswesen in dieser Studie dem Service public zugeordnet. Denn bei Licht besehen ist das Konzept der (de)meritorischen Gütern nicht ganz von der Hand zu weisen. Ferner gibt es empirische Evidenz für positive externe bzw. Spillover-Effekte die von der Bildung ausgehen. Angeregt durch den einflussreichen Aufsatz von Mankiw et al. (1992) haben zahlreiche Studien einen eigenständigen positiven Beitrag des «Humankapitals» in Form von Bildung für das Wirtschaftswachstum nachgewiesen.<sup>12</sup> In diesem Fall ist, wie in Abschnitt 2.4.1 gezeigt wurde, ein privater Bildungsmarkt ineffizient klein und eine staatliche Bereitstellung von Bildung legitim.

## **2.5 Konkrete Abgrenzung des Service public**

Eine exakte Zuordnung konkreter öffentlicher Dienstleistungen zu den verschiedenen Formen des Marktversagens ist oft nicht einfach, und ohne eine vertiefte Analyse des Einzelfalles, die den Rahmen dieser Studie übersteigen würde, bleiben Interpretationsspielräume. Bei der von uns vorgenommenen Einteilung ist also ein Element der Willkür nicht auszuschliessen. Auf der Basis der vorstehenden Ausführungen zur Abgrenzung des Service public auf alloktionstheoretischer Grundlage werden in dieser Studie die folgenden Bereiche zum Service public gezählt:

---

<sup>12</sup> Allerdings kann die statistische Signifikanz der Bildungsvariablen in Wachstumsregressionen verloren gehen, sobald das Humankapital in den beiden Dimensionen «Bildungsstand» und «Gesundheitszustand» dargestellt wird (vgl. Knowles/Owen 1995, 1997). Zum Versuch einer empirischen Widerlegung vgl. Webber (2002); s. auch Abschnitt 4.

- die Branchenzusammenfassungen «Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung» (NOGA<sup>13</sup>-Abteilung 75; darin enthalten sind auch Justiz und Polizei) sowie «Abwasser- und Abfallbeseitigung und sonstige Entsorgung» (NOGA-Abteilung 90) – aufgrund der Ausführungen in Abschnitt 2.4.2 und 2.4.4,
- die Branchenzusammenfassungen «Erziehung und Unterricht» (NOGA-Abteilung 80) und «Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen» (NOGA-Abteilung 85) – aufgrund der Ausführungen in Abschnitt 2.4.1 und 2.4.5,
- die Branchenzusammenfassung «Energie- und Wasserversorgung» (NOGA-Abteilungen 40 und 41) – aufgrund der Ausführungen in Abschnitt 2.4.3.

Hinzugezählt werden weiterhin die Post- und Bahndienstleistungen (NOGA-Abteilungen 64.11 und 60.10). Hierfür gibt es im Grunde keine zwingende allokationstheoretische Rechtfertigung. Von Marktversagen ist in Bezug auf Transport- und Postdienstleistungen nicht auszugehen. Zwar ist das Eisenbahnnetz ein natürliches Monopol, auf diesem Netz könnte sich aber durchaus ein Wettbewerbsmarkt für Transportdienstleistungen etablieren.<sup>14</sup> Trotzdem wird in der Schweiz der Eisenbahntransport durch das Staatsunternehmen SBB dominiert. Im Hinblick auf Postdienstleistungen sind überhaupt keine theoretischen Aspekte erkennbar, warum diese nicht marktmässig koordiniert werden sollten. Trotzdem werden sie in der Schweiz durch die öffentliche Anstalt «Die Post» dominiert. Die einzige ordnungspolitische Rechtfertigung für die Staatsaktivität in diesen beiden Bereichen besteht im der Post und den SBB übertragenen Grundversorgungsauftrag. Bei marktmässiger Koordination ist zu vermuten, dass Randgebiete nicht länger mit Post- und Bahndienstleistungen versorgt würden, weil es unrentabel wäre. Darin liegt kein Marktversagen; unrentable Angebote kommen in keinem Bereich der Privatwirtschaft zustande. Dass für Post- und Bahndienstleistungen eine flächendeckende Grundversorgung bestehen soll, ist offenbar auf bestimmte Präferenzen der Schweizer Bevölkerung zurückzuführen, welche für diese Studie als Datum hingenommen werden. Grundversorgungsaufträge, welche auch unrentable Angebote umfassen, können i.d.R. nur von Staatsunternehmen oder staatlich subventionierten Unternehmen erfüllt werden.

Schliesslich enthält die NOGA-Branchenzusammenfassung 9192 «Interessenvertretung, Kultur, Sport» neben überwiegend privaten Dienstleistungsanbietern – wie z.B. Berufsorganisationen, Parteien, Kirchen, Kinos und Sportvereinen – auch einige Dienstleister, welche dem Service public zuzurechnen sind. Die Ausführungen in Abschnitt 2.4.4 legen nahe, die NOGA-Abteilungen 92.32A «Betrieb von Theatern, Schauspielhäusern, Opern und Konzerthallen»

---

<sup>13</sup> NOGA = Nomenclature générale des activités économiques (Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige).

<sup>14</sup> Selbiges gilt auch für die Energie- und Wasserversorgung.

sowie 92.5 «Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten» zum Service public zu zählen. Die NOGA-Abteilung 92.2 «Rundfunkveranstalter, Herstellung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen» wird durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk dominiert, welcher ebenfalls als Produzent meritorischer Güter – und damit als Teil des Service public – gelten kann. Ein rein privater schweizerischer Rundfunk- und insbesondere Fernsehmarkt würde aufgrund seiner mangelnden Grösse wahrscheinlich hauptsächlich von ausländischen Anbietern mitversorgt, was zur Folge hätte, dass Aspekte der schweizerischen Kultur nicht ausreichend zur Geltung kämen.

## **2.6 Der optimale Umfang des Service public**

Für die Frage nach dem optimalen Umfang des Service public ist es sinnvoll, zwischen konsumtiven Verwendungen und Vorleistungen zu unterscheiden.<sup>15</sup> Die Frage des optimalen Umfangs konsumtiver Verwendungen diskutiert die ökonomische Theorie der öffentlichen Güter analog zum Entscheid über private Güter. Bei letzteren wird die optimale Menge auf dem Markt über den Preis bestimmt, so dass dieser dem Nutzen des marginalen Käufers, ausgedrückt in seiner Zahlungsbereitschaft, entspricht: Je höher der Nutzen, umso höher die Zahlungsbereitschaft, der Preis und somit die angebotene Menge. Bei kollektiven Gütern gibt es definitionsgemäss keinen Marktpreis. Hier wird die optimale Menge anhand der Summe der Nutzen, welche die einzelnen Konsumenten aus dem öffentlichen Gut erhalten, definiert; entscheidend ist also die kollektive Zahlungsbereitschaft. Die konkrete Ermittlung des Nutzens öffentlicher Güter ist allerdings nicht einfach. Es gibt Versuche, diesen mittels Umfragen zu eruieren (z.B. die deklarierte Zahlungsbereitschaft für die Benutzung eines öffentlichen Parks). Da aber ein objektiver Vergleichsmassstab fehlt, ist es schwierig, die Zuverlässigkeit der Ergebnisse solcher Befragungen abzuschätzen. Zwangsläufig wird deshalb in der Regel davon ausgegangen, dass sich die gesellschaftlich optimale Menge öffentlicher Güter im demokratischen Entscheidungsverfahren bestimmt. Theoretische Untersuchungen kommen allerdings zum Schluss, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass es dabei zu eindeutigen Lösungen kommt (Condorcet-Paradoxon).

Handelt es sich bei öffentlichen Dienstleistungen um produktive Vorleistungen (z.B. Infrastrukturen), so besteht ihr Nutzen im Beitrag zu der entsprechenden Produktionsleistung. Im konkreten Einzelfall kann versucht werden, diesen mittels Kosten-Nutzen-Rechnungen abzuschätzen. Ein allgemeinerer Zugang zur produktiven Bedeutung öffentlicher

---

<sup>15</sup> Dass eine eindeutige Abgrenzung nicht immer einfach ist, lässt sich am Beispiel der Bildung illustrieren: Diese kann sowohl Selbstzweck (Konsum) als auch Voraussetzung für produktive Tätigkeiten sein.



Dienstleistungen besteht in der Abschätzung ihres Beitrags zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum. Auf diesen Punkt wird in Abschnitt 4 eingegangen.

### 3. Die empirische Bedeutung des Service public in der Schweiz und im internationalen Vergleich

#### 3.1 Service public in der Schweiz

Der Anteil der Ausgaben des Staates (alle Gebietskörperschaften) und der öffentlichen Sozialversicherungen betrug im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) im Jahr 2003 – dem letzten Jahr für das endgültige Werte der Finanzstatistik vorliegen – 38.7%. Ohne die Sozialversicherungen belief sich der Anteil auf 31.3%. Davon entfiel ein beträchtlicher Teil auf Transferleistungen (Beiträge an Dritte). Wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich ist, entfielen auf den Eigenbereich der Konsumausgaben (Personalaufwand und Sachgüterkäufe) und Investitionsgüterkäufe Ausgaben in Höhe von 19.0% des BIP im Jahr 2003 gegenüber 17.7% im Jahr 1990.

Tabelle 3.1: Anteil der Staatsausgaben am BIP nach Sachgruppen 1990 und 2003

	1990	2003
Staatsausgaben insgesamt	26.4%	31.3%
Konsumausgaben	14.6%	16.4%
Investitionsgüter	3.0%	2.5%
Zusammen	17.7%	19.0%

Quelle: Öffentliche Finanzen der Schweiz

Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die staatlichen Ausgaben im Eigenbereich (also ohne Transferzahlungen) auf die einzelnen Aufgabenbereiche aufteilen.

Tabelle 3.2.: Staatsausgaben nach Aufgabenbereichen und Sachgruppen 2003

	Anteile der Ausgabenbereiche am Total		Anteile der Sachgruppen nach Ausgabenbereich	
	Konsumausgaben	und Investitionsgüter	Konsumausgaben	Investitionsgüter
Allgemeine Verwaltung (1)	27.5%		92.4%	7.6%
Bildung	28.6%		90.2%	9.8%
Kultur und Freizeit	3.1%		78.9%	21.1%
Gesundheit	20.7%		95.4%	4.6%
Soziale Wohlfahrt	4.3%		95.3%	4.7%
Verkehr	9.0%		44.4%	55.6%
Umwelt und Raumordnung (2)	5.0%		66.8%	33.2%
Volkswirtschaft (3)	1.8%		87.1%	12.9%
Total (4)	100.0%		86.4%	13.6%

1) Inkl. Justiz, Polizei, Feuerwehr, Landesverteidigung und Beziehungen zum Ausland

2) V.a. Abwasser- und Abfallbeseitigung

3) V.a. Land- und Forstwirtschaft

4) Ohne Finanzen und Steuern (v.a. Schuldzinsen)

Quelle: Öffentliche Finanzen der Schweiz

Die Angaben der öffentlichen Finanzstatistik decken sich allerdings nicht vollständig mit der Wertschöpfung des Service public, wie er im Abschnitt 2 definiert wurde. Um diese zu erfassen, muss auf das Produktionskonto der Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) abgestellt werden. Entsprechende Angaben stehen uns derzeit nur für die Jahre 1998 bis 2003 zur Verfügung.<sup>16</sup>

Wir konzentrieren wir uns hier auf die *direkte* Wertschöpfung des Service public. In anderen Studien zur volkswirtschaftlichen Bedeutung bestimmter Schweizer Branchen oder Wirtschaftssektoren wird zu dieser direkten Wertschöpfung noch eine «indirekte» und manchmal auch noch eine «induzierte» Wertschöpfung addiert, wodurch sich die volkswirtschaftliche Bedeutung des betrachteten Sektors als deutlich erhöht darstellt. Bei der indirekten Wertschöpfung handelt es sich um Wertschöpfung anderer Wirtschaftsabschnitte, die durch die Nachfrage des jeweils betrachteten Sektors nach Vorleistungsgütern (oder -dienstleistungen) ausgelöst wird. Ausserdem führt die Einkommensbildung im untersuchten Sektor zu einer Nachfrage nach Produkten aus der übrigen Wirtschaft, was als induzierte Wertschöpfung bezeichnet wird. Wir verzichten darauf, die indirekte und induzierte Wertschöpfung des Service public auszuweisen, weil es sich hierbei streng genommen eben gerade nicht um eine Wertschöpfung des Service public, sondern um Wertschöpfung anderer Sektoren handelt. Wir halten es für methodisch nicht richtig, diese dem Service public anzurechnen.

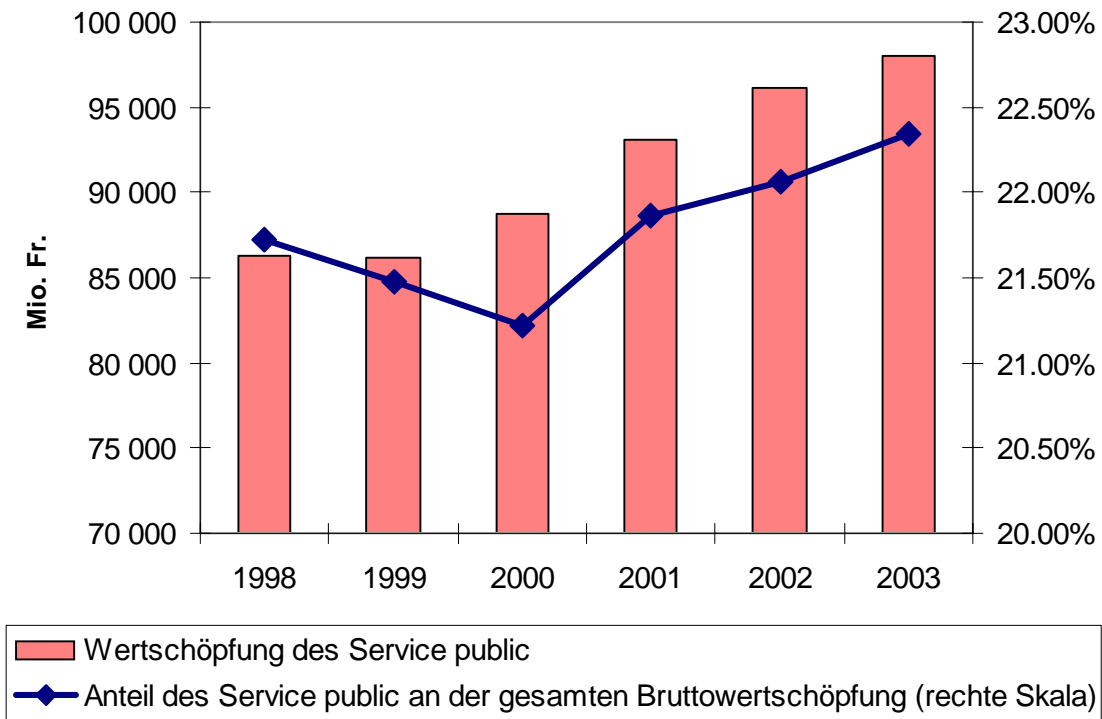
Aus Grafik 3.1 geht hervor, dass sich der Wertschöpfungsanteil des Service public in der Schweiz bei etwa 22% bewegt. Die Wertschöpfung des Service public stieg zwar seit 1999 kontinuierlich an, der Anteil reduzierte sich aber bis 2000 zunächst. Der Grund dafür ist, dass die gesamtwirtschaftliche Bruttowertschöpfung bis 2000 stärker gewachsen ist als die Wertschöpfung im Service public (Grafik 3.2). Ab 2001 kehrte sich das Verhältnis um. Bei der Interpretation der Veränderung des Anteils des Service public ist die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen. Sein Anstieg zwischen 2000 und 2003 ist nicht die Folge einer besonders ausgeprägten Expansion des Service public, sondern davon, dass sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abschwächte, während sie beim Service public stabiler verlief. Noch deutlicher kommt der konjunkturstützende Effekt des Service public in Grafik 3.3 zum Ausdruck, in welcher sein Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum (Wachstumsrate gewichtet mit dem Anteil) dargestellt ist. Es zeigt sich, dass praktisch das

---

<sup>16</sup> Das Bundesamt für Statistik (BFS) hat im Juli 2006 Zahlen für das Produktionskonto des Jahres 2004 vorgelegt und die Angaben für 2003 leicht revidiert. Diese Daten konnten für den vorliegenden Bericht nicht mehr berücksichtigt werden.

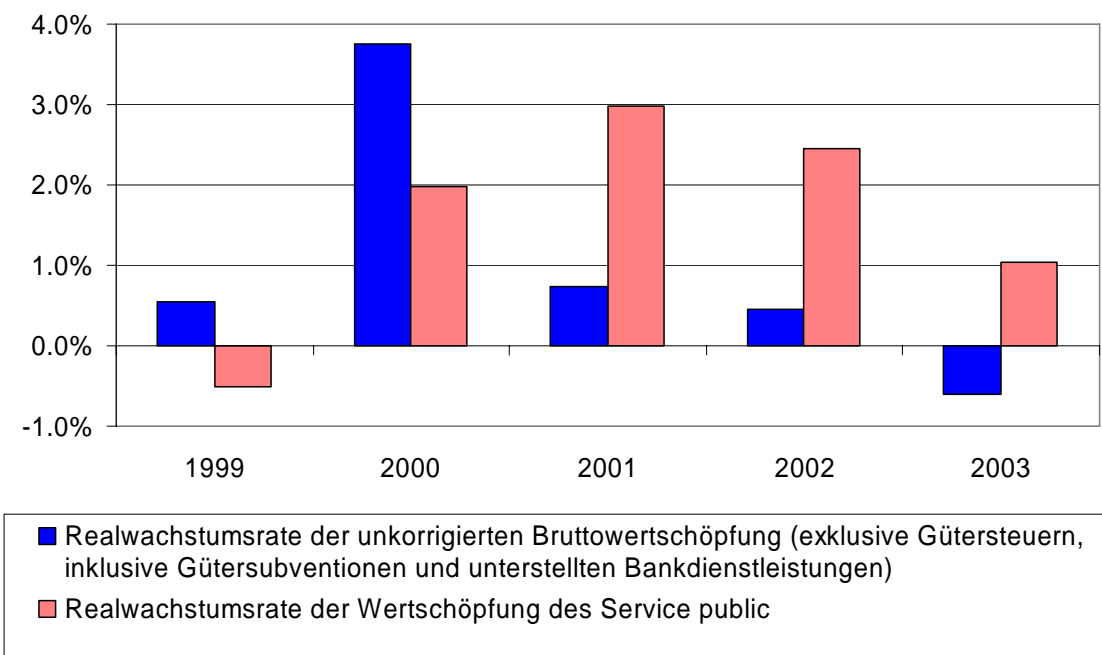
gesamte Wirtschaftswachstum in den Jahren 2001 und 2002 auf den Service public zurückgeht und der Rückgang im Jahr 2003 ohne ihn noch ausgeprägter ausgefallen wäre.

Grafik 3.1: Wertschöpfung des Service public und Anteil an der Gesamtwirtschaft



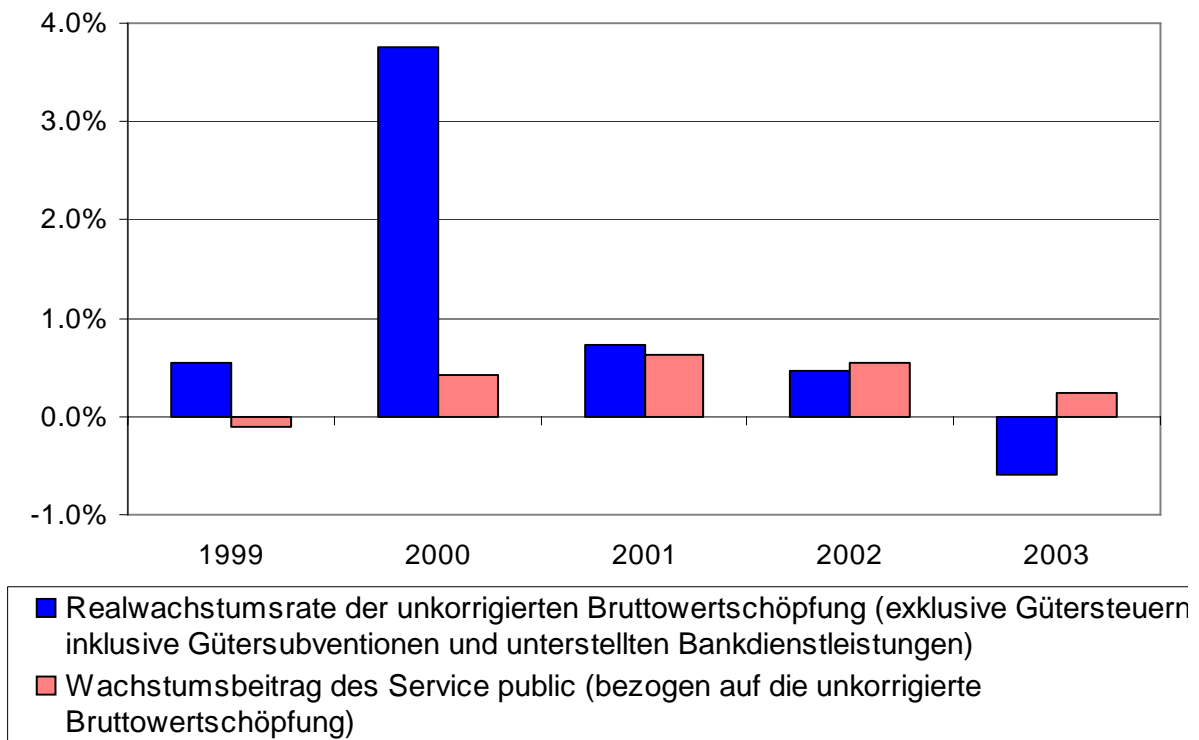
Quelle: BfS

Grafik 3.2: Wachstum der Wertschöpfung des Service public und der Gesamtwirtschaft



Quelle: BfS

Grafik 3.3: Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und Wachstumsbeitrag des Service public

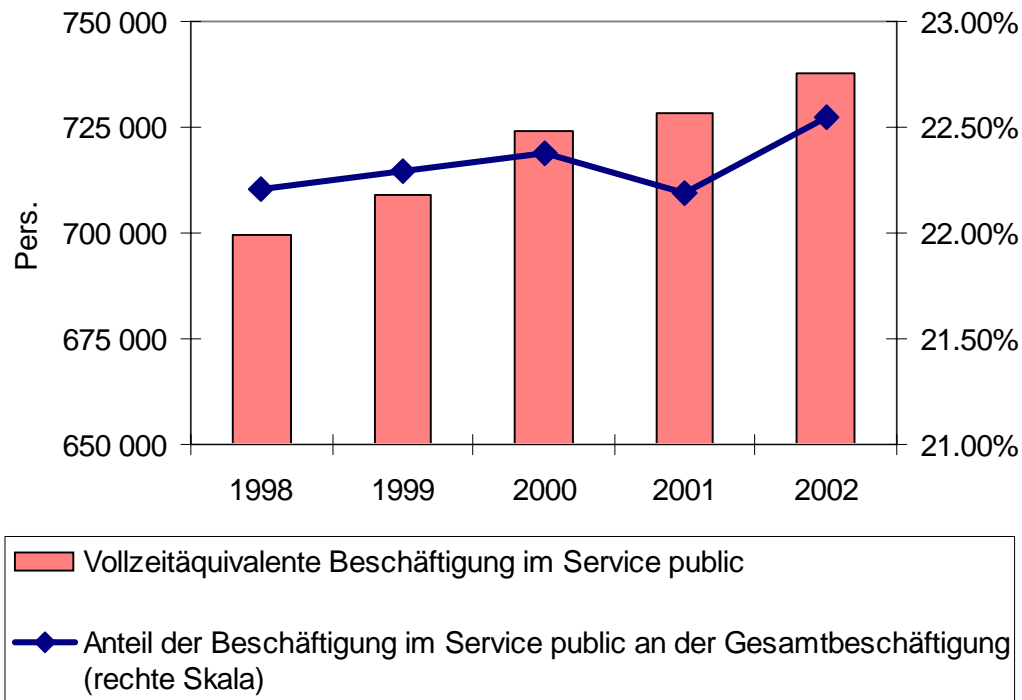


Quelle: BfS

Grafik 3.4 zeigt die Entwicklung der vollzeitäquivalenten Beschäftigung (Teilzeiterwerbstätige auf Vollzeitstellen umgerechnet) und ihren Anteil an der Gesamtbeschäftigung<sup>17</sup>. Dabei kommt eine grosse Übereinstimmung zwischen der Beschäftigung und der Wertschöpfung zum Ausdruck. Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im Service public liegt im Durchschnitt der Jahre 1998-2002 mit 22.3% nur wenig höher als der Anteil der Wertschöpfung (21.7%). Daraus folgt, dass die nominelle Produktivität im Service public ungefähr dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt entspricht. Daraus kann allerdings nicht auf die reale Produktivität geschlossen werden, welche von primärem Interesse wäre. Da aufgrund von Messproblemen die reale Wertschöpfung im öffentlichen Sektor inputseitig berechnet wird, ist hier das Mass der realen Arbeitsproduktivität nach unten verzerrt und wenig aussagekräftig (vgl. Hartwig 2006).

<sup>17</sup> Die Angaben beruhen auf den vom BfS bis 2002 im Rahmen der VGR ausgewiesenen Vollzeitäquivalenten. Deren Publikation wurde danach gestoppt, und gegenwärtig werden die Arbeitsvolumenreihen überarbeitet. Mit revidierten Reihen darf für den Herbst 2006 gerechnet werden.

Grafik 3.4: Vollzeitäquivalente Beschäftigung im Service public und Anteil an der Gesamtbeschäftigung.

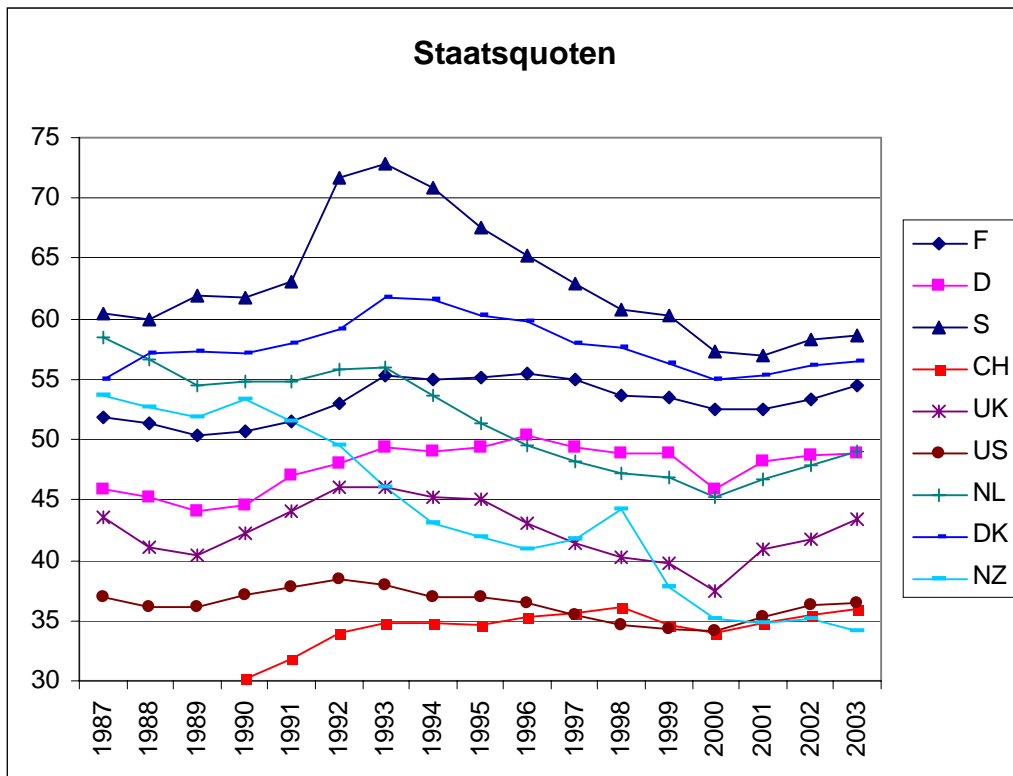


Quelle: BfS

### 3.2 Internationaler Vergleich

Grafik 3.5 zeigt die Staatsquoten von Frankreich (F), Deutschland (D), Schweden (S), der Schweiz (CH), dem Vereinigten Königreich (UK), den USA (US), den Niederlanden (NL), Dänemark (DK) und Neuseeland (NZ) für die Zeit von 1987 bis 2003. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind erheblich, und auch die Entwicklung ist nicht einheitlich. Den niedrigsten Anteil verzeichnen die Schweiz und die USA, den höchsten Schweden und Dänemark. Das Vereinigte Königreich, Frankreich und Deutschland liegen in der Mitte. Die Niederlande und vor allem Neuseeland weisen über die letzten Jahre einen deutlichen Anteilsrückgang auf.

Grafik 3.5: Staatsquoten im internationalen Vergleich



Quelle: OECD, Economic Outlook

Die Differenzen der Staatsquote zwischen den einzelnen Ländern gehen grösstenteils auf den unterschiedlichen Umfang der Transfers (insb. Sozialleistungen) zurück. Um den Umfang des Service public zu vergleichen, wird hier wieder auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung abgestellt; diese stammen aus der STAN-Datenbasis (STructural ANalysis) der OECD. Dabei wurden zwei Aggregate gebildet. Das engere (SP1) umfasst die Bereiche, die auf der Basis der theoretischen Überlegungen klar dem Service public zugeordnet werden können. Die erweiterte Definition (SP2) entspricht weitgehend der auch im Abschnitt 3.1 gemachten Einteilung, ist aber nicht mit ihr identisch:

Restriktive Definition (SP1):

- 40/41 Energie- und Wasserversorgung
- 75 Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherungen
- 80 Erziehung und Unterricht
- 85 Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen

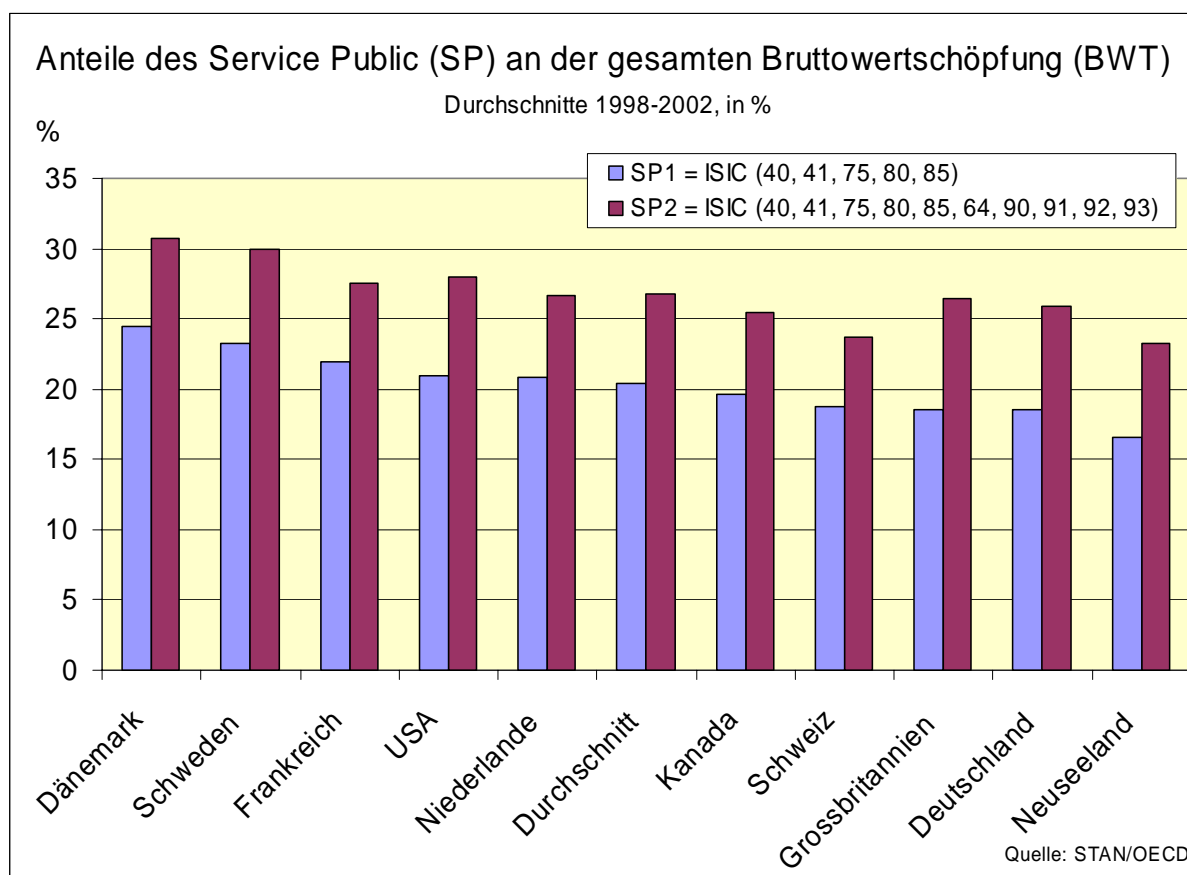
Zusätzlich in der erweiterten Definition (SP2):

- 64 Post- und Telekommunikationsdienstleistungen
- 90-93 Übrige Gemeinde-, Sozial- und persönlichen Dienstleistungen

Um den Einfluss von Zufallsschwankungen zu verringern, wurde auf den Durchschnitt der Jahre 1998-2002 abgestellt.

Wie aus der Grafik 3.6 hervorgeht, sind die Unterschiede zwischen den Ländern nicht mehr so gross, wenn auf die Wertschöpfung des Service public statt auf die Staatsquoten abgestellt wird.<sup>18</sup> Auch hier liegt die Schweiz am unteren Ende der internationalen Verteilung. Das Muster ist bei beiden Definitionen sehr ähnlich; Abweichungen in der Rangfolge ergeben sich lediglich bei Grossbritannien und Deutschland infolge eines überdurchschnittlichen Anteils der in der Definition SP2 zusätzlich enthaltenen Branchen.

Grafik 3.6: Anteile des Service public an der gesamten Bruttowertschöpfung nach ausgewählten Ländern



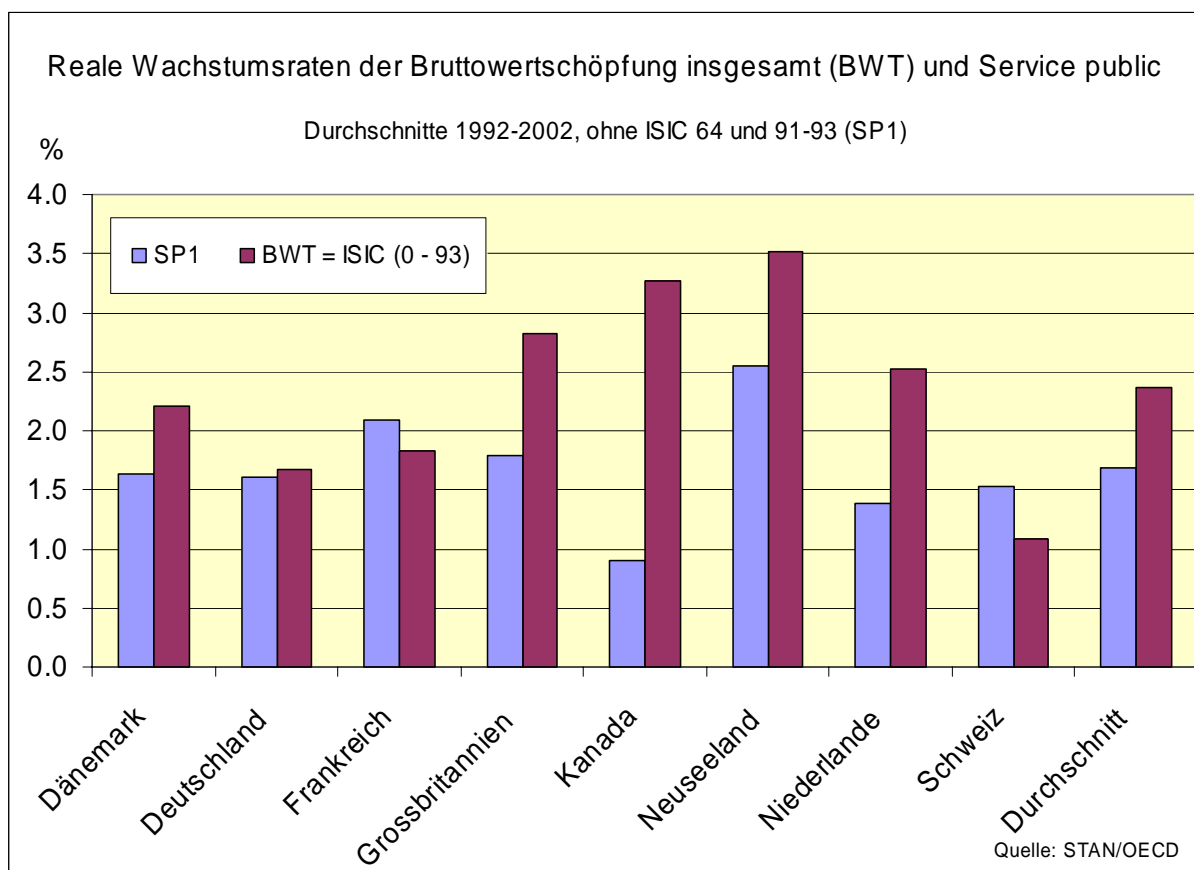
Anmerkung: Beim Durchschnitt handelt es sich um das arithmetische Mittel der Länderwerte.

<sup>18</sup> Es sei daran erinnert, dass die Zuteilung einer Wirtschaftsbranche zum Service public nichts darüber aussagt, ob die Produktion durch den Staat oder durch Private erfolgt.



In Grafik 3.7 sind die Wachstumsraten der Wertschöpfung des Service public dargestellt. Sie sind von 1992-2002 nach der engeren Definition (SP1) berechnet, da die Daten für das weitere Aggregat (SP2) für die Schweiz vor 1998 nicht verfügbar sind; für Schweden und die USA sind sie auch für SP1 nicht vorhanden. Die Raten der einzelnen Länder unterscheiden sich mehrheitlich auch nicht sehr deutlich. Über dem Durchschnitt liegt Neuseeland, darunter Kanada, die Niederlande und (weniger deutlich) die Schweiz. Auffallend ist der Unterschied in den Wachstumsraten des Service public und der Gesamtwirtschaft in einigen Ländern. Aus dem Vergleich lässt sich ablesen, dass der Anteil des Service public in Grossbritannien und Neuseeland im betrachteten Zeitraum zurückging, obschon das Wachstum des Service public durchschnittlich (Grossbritannien) oder sogar überdurchschnittlich (Neuseeland) ausfiel. Umgekehrt präsentiert sich die Entwicklung in der Schweiz; trotz eher unterdurchschnittlichem Wachstum des Service public stieg sein Anteil, da die Gesamtwirtschaft in den 1990er Jahren sehr schwach expandierte.

Grafik 3.7: Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung insgesamt und des Service public (SP1)



Anmerkung: Beim Durchschnitt handelt es sich um das arithmetische Mittel der Länderwerte.

Eine Untergliederung nach den einzelnen Wirtschaftsabschnitten des Service public zeigt, dass die Anteile des Gesundheitswesens und der sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen in der Schweiz unter dem internationalen Durchschnitt liegen (Tabelle 3.1).<sup>19</sup> Bei der öffentlichen Verwaltung und dem Bildungswesen (da für die Schweiz die Lehrerbesoldungen unter der öffentlichen Verwaltung figurieren, sind diese beiden Branchen für den Vergleich zusammengefasst), der Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie den Post- und Telekommunikationsdienstleistungen liegt die Schweiz auf durchschnittlichem Niveau.

Tabelle 3.1: Anteil der einzelnen Branchen an der Bruttowertschöpfung Total

Mittelwert 1998-2002

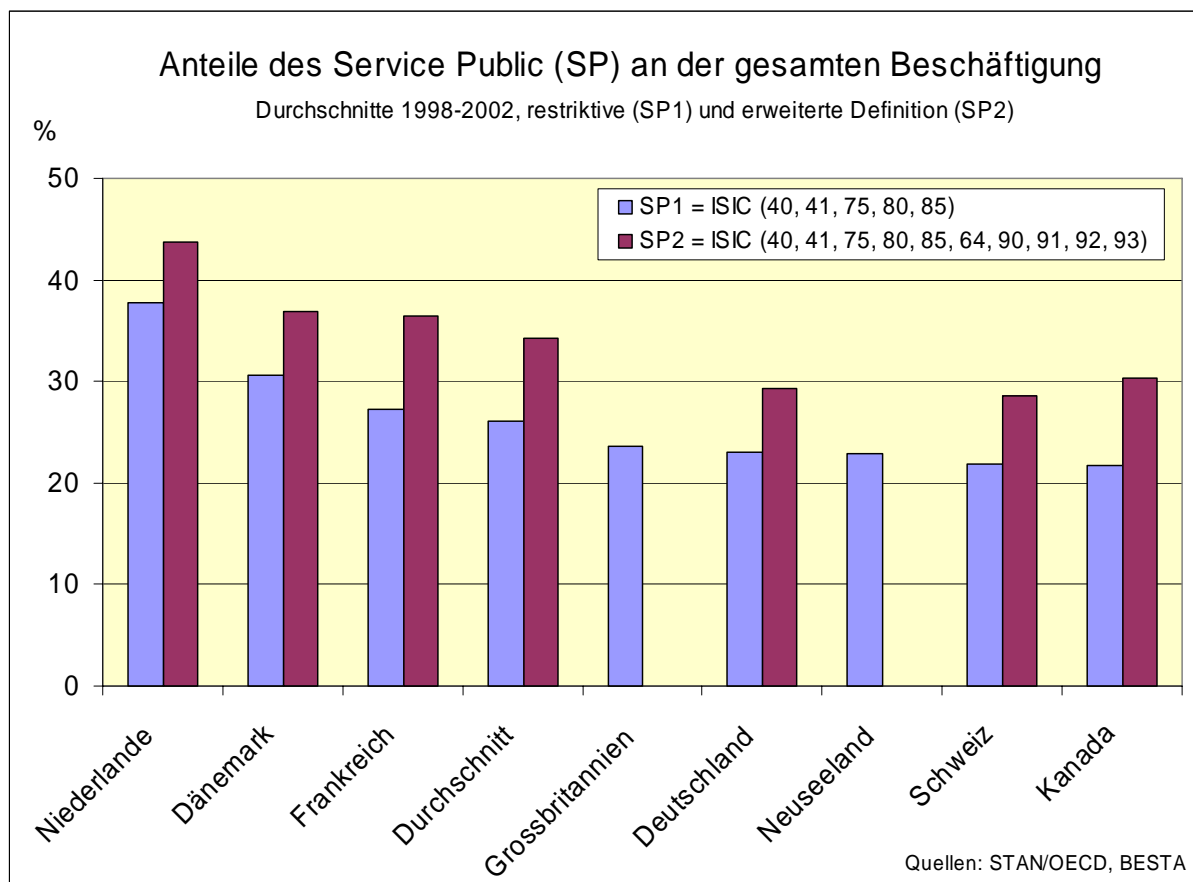
	Summe Öff. Verw. und Bildung (ISIC 75 und 80)	Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen (ISIC 85)	Elektrizitäts- und Wasserversorgung (ISIC (40, 41)	Post- und Bahn- dienstleistungen (ISIC 64)	Sonstige öffentl. und private Dienstl. (ISIC 90-93)	Total Service public
Dänemark	12.1%	10.2%	2.2%	2.2%	4.1%	30.7%
Deutschland	10.3%	6.2%	2.0%	2.4%	4.9%	25.8%
Frankreich	13.4%	6.5%	2.0%	2.1%	3.4%	27.5%
Grossbritannien	10.4%	6.3%	1.9%	3.0%	4.9%	26.4%
Kanada	10.5%	6.2%	2.9%	2.8%	3.0%	25.4%
Neuseeland	8.6%	5.3%	2.6%	3.1%	3.6%	23.3%
Niederlande	11.8%	7.5%	1.6%	2.5%	3.3%	26.7%
Schweden	10.9%	9.8%	2.6%	2.6%	4.0%	29.9%
Schweiz	10.8%	5.5%	2.5%	2.6%	2.3%	23.7%
USA	12.6%	6.3%	2.0%	3.3%	3.7%	28.0%
Arithm. Durchschn.	11.1%	7.0%	2.2%	2.7%	3.7%	26.7%

Quelle: STAN/OECD

Beim Anteil der Beschäftigten im Service public an der Gesamtbeschäftigung ergeben sich einige Verschiebungen (Grafik 3.8). An oberster Stelle unter den ausgewählten Ländern stehen jetzt die Niederlande. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Beschäftigung nicht für Teilzeitstellen korrigiert ist, und diese in den Niederlanden im Service public überdurchschnittlich häufig sind. Die Schweiz und Kanada weisen von den betrachteten Ländern den niedrigsten Beschäftigungsanteil im Service public nach der engeren Definition (SP1) auf. Nach der erweiterten Definition (SP2) ändert sich die Rangfolge nur für Kanada; zu Grossbritannien und Neuseeland waren keine Daten verfügbar.

<sup>19</sup> Dass der Wertschöpfungsanteil des Gesundheits- und Sozialwesens in der Schweiz niedrig ist, liegt u.a. daran, dass jener Teil der stationären Versorgung, der durch Subventionen der Kantone und Gemeinden finanziert wird, nicht als Wertschöpfung gilt. Durch eine Umstellung der Spitalfinanzierung, z.B. auf eine monistische Finanzierung, liesse sich das Niveau des nominellen Schweizer BIP (um ca. 1.5%) erhöhen.

Grafik 3.8: Anteile der Beschäftigung im Service public an der gesamten Beschäftigung nach ausgewählten Ländern



Anmerkung: Beim Durchschnitt handelt es sich um das arithmetische Mittel der Länderwerte.

Tabelle 3.2 zeigt die Relationen zwischen den Beschäftigungs- und den Wertschöpfungsanteilen im Service public. Bei insgesamt nur geringen Differenzen liegt die Schweiz etwas unter dem Durchschnitt der betrachteten Länder.

Tabelle 3.2: Relation zwischen Beschäftigungs- und Wertschöpfungsanteil im Service public  
Mittelwert 1998-2002

	SP1	SP2
Niederlande	1.8	1.6
Dänemark	1.2	1.2
Frankreich	1.2	1.3
Grossbritannien	1.3	-
Deutschland	1.2	1.1
Neuseeland	1.4	-
Schweiz	1.2	1.2
Kanada	1.1	1.2
Arithm. Durchschnitt	1.3	1.3

## 4. Empirische Evidenz für den Beitrag der Staatstätigkeit zum Wirtschaftswachstum

### 4.1 *Transmissionsmechanismus basierend auf der Allokationstheorie*

Gemäss der in Abschnitt 2 im Rahmen der Theorie der Wirtschaftspolitik angeführten Argumentation kann die Staatsaktivität das Wirtschaftswachstum erhöhen, indem es, wo notwendig, die ineffiziente marktliche Allokation verbessert. Diese Überlegungen basieren auf mikroökonomischen Theorien, wobei üblicherweise die Annahme getroffen wird, dass diese Resultate bruchfrei auf die Markoebene übertragen werden können. Einerseits erhöht die vom Staat erbrachte Wertschöpfung direkt das Wirtschaftswachstum. Da die Produktion des Staates in Ermangelung von Marktpreisen schwierig zu messen ist, wird die staatliche Wertschöpfung anhand der Ausgaben berechnet und in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgewiesen.<sup>20</sup> Andererseits zielen die Staatsaktivitäten darauf ab, die Produktionsmöglichkeiten der Privatwirtschaft durch die Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen zu erhöhen. Das ist am einfachsten ersichtlich im Bereich der Öffentlichen Verwaltung und Sicherheit, deren Dienstleistungen den Rechtsstaat garantieren, sowie im Bereich der Basisinfrastruktur (Versorgungsunternehmen für Strom, Wasser, Gas, u.ä.). Diese Kerndienstleistungen des Service public, welche in Abschnitt 2.4.2. als öffentliche Güter sowie als natürliche Monopole charakterisiert wurden, ermöglichen erst eine hochentwickelte und produktive Privatwirtschaft wie sie in Industrieländern mehrheitlich zu finden ist. Aber auch in anderen Bereichen, wie dem Gesundheitswesen (bspw. Vorbeugung gegen Epidemien) und der Bildung (Grundlagenforschung), werden häufig analoge Effekte beobachtet.

Diese positiven Effekte materialisieren sich nur, wenn die wirtschaftspolitischen Eingriffe in Bereichen erfolgen, in denen Marktversagen vorliegt. Sobald der Staat die Produktion von Gütern und Dienstleistungen übernimmt, die ein kompetitiver Markt alleine effizienter herstellen könnte, wird der optimale Umfang der Staatstätigkeit gesprengt. Von den erwähnten Basisaufgaben des Staates (v.a. Verteidigung, Sicherung des Rechtsstaates, Grundversorgung mit Energie und Wasser) ist ein positiver Einfluss auf das Wirtschaftswachstum zu erwarten. Sobald sich der Staat aber in Bereiche vorwagt, in welchen der private Markt funktionieren sollte – zumindest wenn gute Wettbewerbsbedingungen

---

<sup>20</sup> Aufgrund der Input-basierten Berechnung dieser Wertschöpfung ist sie nicht direkt mit der Wertschöpfung des Privatsektors vergleichbar. Namentlich können Produktivitätsgewinne mit dieser Methode nicht erfasst werden. Effizienzsteigerungen im Staatssektor tragen daher im Gegensatz zur Privatwirtschaft nicht zu einer Erhöhung des ausgewiesenen Wirtschaftswachstums bei.

gewährleistet sind – wird die zusätzliche Staatstätigkeit einen negativen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben. In diesen Fällen hat eine Reduktion des Service public eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum.

Auch wenn sich der Staat auf Bereiche konzentriert, in denen Marktversagen vorliegt, ergibt sich eine positive Wirkung der Staatstätigkeit nur, wenn die Informations- und Anreizprobleme vom Staat gut gelöst werden und damit tatsächlich ein besseres Ergebnis realisiert wird als es sich ohne Staatstätigkeit ergibt. Zudem kann sich die Erhebung von Steuern verzerrend auf das Angebot und die Nachfrage nach Arbeit und Kapital auswirken und dadurch wachstumshemmend sein.

Basierend auf der Allokationstheorie erscheint der Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum daher *a priori* komplex, d.h. nichts deutet auf einen einfachen linearen Zusammenhang hin.

#### **4.2 Makroökonomische Erklärungsansätze**

Die ersten makroökonomischen Analysen des Einflusses der Staatstätigkeit auf das Wirtschaftswachstum basieren auf dem von Swan (1956) und Solow (1956) begründeten neoklassischen Erklärungsansatz. Dieser Ansatz sieht eine wachstumsteigernde oder -hemmende Wirkung der Staatstätigkeit nur während des Übergangs der Wirtschaft zum langfristigen Wachstumspfad – der sogenannten *transition to steady-state* – vor. Der langfristige Wachstumspfad selber wird allerdings ausschliesslich durch den technologischen Fortschritt und das Bevölkerungswachstum – Faktoren welche in diesem Modell nicht durch die Wirtschaftspolitik beeinflusst werden können – bestimmt. D.h. die Finanzpolitik und der Service public im Speziellen haben im Rahmen dieser Theorie keinen dauerhaften Einfluss auf das Wirtschaftswachstum, weder einen positiven noch einen negativen. Höhere (respektive tiefere) Steuern können über die Spartätigkeit das Wachstum ausschliesslich vorübergehend senken (respektive erhöhen). Damit verschiebt sich das Niveau der Wertschöpfung, aber nicht das Wachstumstempo. Die in neoklassischen Wachstumsmodellen üblicherweise getroffenen Annahmen lassen jedoch keinen wirklichen Bedarf für die Staatstätigkeit offen, da Marktversagen typischerweise ausgeschlossen wird.

Die Mehrheit der Studien über den Einfluss der Staatstätigkeit auf das Wachstum beziehen sich auf die von Romer (1986) und Lucas (1988) begründeten «endogenen Wachstumsmodelle». Diese Modelle berücksichtigen im Gegensatz zum ursprünglichen neoklassischen Modell eine Vielzahl von Einflussfaktoren auf den langfristigen Wachstumspfad. Dazu gehört neben dem Humankapital, der demographischen Entwicklung, Innovation und Forschung auch die

Staatstätigkeit.<sup>21</sup> Die wichtigste Neuerung im Vergleich zur neoklassischen Theorie ist der Umstand, dass die marginalen Renditen der Einflussfaktoren, z.B. des Humankapitals, nicht zwangsläufig abnehmen, sondern auch konstant sein oder zunehmen können. Für einen richtungsweisenden Beitrag dieser Forschungsrichtung, der insbesondere auch die staatlichen Dienstleistungen berücksichtigt, siehe Barro (1990). Eine gute Übersicht über diese Literatur bieten auch Barro/Sala-i-Martin (1995), Aghion/Howitt (1998) sowie Agell et al. (1997).

Diese Literatur bietet eine Fülle an Möglichkeiten für die theoretische Erklärung und die spezifische Modellierung der Staatstätigkeit. Gemeinhin wird nach dem Einfluss auf die Produktivität des Kapitals und der Arbeit sowie auf die Kosten dieser beiden Faktoren unterschieden.<sup>22</sup> Die Argumentation greift vielfach auf die mikroökonomische Allokationstheorie zurück. Die Staatstätigkeit (v.a. die Ausgaben) könne die Allokation von Arbeit und Kapital verbessern, beispielsweise, wenn Externalitäten der Kapitalbildung (vor allem des Humankapitals) zu suboptimalen Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte führen. Die sogenannte soziale oder gesamtwirtschaftliche Rendite von Bildungsausgaben ist dann höher als die private Rendite. Die öffentlichen Bildungsausgaben seien daher notwendig, um eine optimale Bildung von Humankapital zu gewährleisten, vgl. Lucas (1988). Analog wird für andere Fälle von Marktversagen, wie bei unvollständigem Wettbewerb sowie bei Vorliegen von Skaleneffekten in Forschung und Entwicklung argumentiert, vgl. beispielsweise Romer (1990). Barro (1990) wiederum rückt neben der obligatorischen Schulbildung die Relevanz von öffentlichen Ausgaben und Investitionen in öffentliche Infrastruktur und Kommunikationsmittel für das langfristige Wachstumspotential in den Vordergrund.

Nach wie vor wird auch in diesen Modellen den Steuern ein negativer Einfluss auf das Wachstum unterstellt, aufgrund ihrer verzerrenden Wirkung auf das Angebot von Kapital (Spartätigkeit) und Arbeit. Die Verzerrungen sind umso grösser, je direkter diese Produktionsfaktoren besteuert werden und je mobiler sie sind. Einkommenssteuern sind direkter als Konsumsteuern und Unternehmen werden meist als mobiler eingeschätzt als Arbeitnehmer. Zudem werden häufig Schwierigkeiten unterstellt, die Staatstätigkeit auf ihre Kernaufgaben zu beschränken und hohen Effizienzkriterien zu genügen. Vielfach wird auch auf Eigeninteressen von Vertretern des Staates hingewiesen, welche die Effizienz der

---

<sup>21</sup> Einzelne dieser Faktoren lassen sich allerdings auch in der neueren Generation der neoklassischen Wachstumsmodelle («augmented growth models») berücksichtigen, siehe Mankiw et al. (1992). In Abschnitt 4.5 werden diese Modelle eingehender diskutiert.

<sup>22</sup> Der erste Einfluss wird mehrheitlich mit einer Produktionsfunktion, der zweite mit einer Kostenfunktion analysiert. Der zweite Ansatz hat den Vorteil einer grösseren Flexibilität, hat gleichzeitig aber auch den Nachteil, dass dafür präzisere Daten gebraucht werden.

Staatstätigkeit und damit die Wohlfahrtsmaximierung zusätzlich erschweren (vgl. Barro 1990). Dies erklärt, dass auch in diesen theoretischen Modellen der Einfluss der Staatstätigkeit auf das Wachstum nicht als linearer Zusammenhang gesehen wird. Auch hier wird häufig angenommen, dass die Basisaufgaben der Staatstätigkeit eine positive Wirkung auf das Wachstum haben, da die verzerrenden Effekte der Steuern gering sind, solange der Staat sich auf die eindeutigsten Fälle von Marktversagen konzentriert (z.B. Sicherung des Rechtsstaates, Verteidigung, Basisleistungen in Bildung, Gesundheit und Infrastruktur). Von solchen staatlichen Investitionen in die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eines Landes wird erwartet, dass sie private Investitionen nach sich ziehen («Crowding-in Effekte») und damit das Wirtschaftswachstum erhöhen. Ab einem bestimmten Umfang der Staatstätigkeit wird dieser positive Einfluss geringer; die Rendite von zusätzlichen Ausgaben des Staates nimmt ab und wird allmählich negativ. Dies ist einerseits der Fall, weil der Staat zunehmend in Bereichen aktiv wird, in denen der Beitrag zur Verbesserung der Allokation der Produktionsfaktoren weniger hoch ist als bei den Basisaufgaben. Oder weil er in Bereichen tätig wird, wo der Beitrag sogar negativ ist, da die Staatsaktivität die Privatwirtschaft verdrängt («Crowding-out Effekte»). Beispielsweise in der Automobilbranche gibt es zahlreiche staatliche oder vom Staat in spürbarem Ausmass subventionierte Unternehmen. Diese sind eindeutig in einem privatwirtschaftlichen Bereich tätig, wo sie private Unternehmen direkt konkurrenzieren. Zweitens nehmen mit zunehmendem Umfang der Staatstätigkeit die Steuerlast und einschränkende Regulationen zu und damit auch die verzerrenden Auswirkungen auf die Allokation der Produktionsfaktoren, was das Wachstum verringert. In diesem Zusammenhang wird häufig von einer umgekehrten U-Form gesprochen, um die Beziehung zwischen Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum zu beschreiben. Für eine ausführliche Diskussion vgl. beispielsweise Barro (1990).

Ein wichtiger Kritikpunkt an diesen theoretischen Modellen ist die Schwierigkeit, sie empirisch eindeutig belegen zu können, wie in Abschnitt 4.4 gezeigt wird.

### **4.3 Resultate zur Wachstumswirkung der gesamten Staatstätigkeit**

Die empirische Überprüfung der oben beschriebenen Theorien und Untersuchungsansätze basiert üblicherweise auf der Schätzung der durchschnittlichen Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts verschiedener Länder als Funktion einer Reihe von erklärenden Variablen. Zu diesen Variablen gehören neben Indikatoren für das Humankapital und das Ausgangsniveau des Bruttoinlandprodukts in einem bestimmten Jahr verschiedene Indikatoren für die politische und soziale Lage sowie die Institutionen des betreffenden Landes und häufig auch ein Indikator

für die Staatstätigkeit.<sup>23</sup> Zu diesen Modellen im Allgemeinen vgl. Barro (1991). Eine spätere Generation dieser Modelle kombinierte diese Länder-Querschnittsdaten mit der zeitlichen Dimension in sogenannten Panel-Studien und verfeinerte die Schätztechniken, um den zahlreichen methodischen Problemen Rechnung zu tragen. Siehe dazu Ram (1986), Engen/Skinner (1992), Dowrick (1993), Conte/Darrat (1988), Rao (1989), Lin (1994), Easterly/Rebelo (1993), Tanzi/Zee (1997) und Zagler/Dürnecker (2003).

Die vorliegende langjährige Forschung und die Vielzahl an Untersuchungsansätzen zu den Determinanten des Wirtschaftswachstums und vor allem zum Einfluss der Staatstätigkeit führen zu keinen eindeutigen Schlussfolgerungen. Welches der theoretischen Modelle – neoklassische Theorie oder endogene Wachstumstheorie – der Realität am nächsten kommt, ist nach wie vor unklar (vgl. beispielsweise Evans 1997 und Klenow/Rodriguez-Clare 1997). Vor allem stellt sich dabei erschwerend heraus, dass der Bezug zur Theorie in vielen Studien recht locker gehandhabt wird. Die im Endeffekt geschätzte Gleichung ist häufig eine sogenannte reduzierte Form, die eine klare Identifizierung der theoretisch postulierten Wirkungszusammenhänge nicht mehr erlaubt.

Je nach Modellansatz, Datenlage (v.a. Indikator für die Staatstätigkeit), gewählter Spezifikation und Schätzmethode fallen die Resultate sehr unterschiedlich aus. Aber auch bei gleichem Untersuchungsansatz unterscheiden sich die Resultate je nach analysiertem Land respektive Länderstichprobe oder untersuchtem Zeitabschnitt. Das heisst, dass der Einfluss der Staatstätigkeit sowohl als positiv als auch negativ oder als nichtig gemessen wird und robuste Erkenntnisse rar sind.

Eine umfassende quantitative Zusammenfassung der Resultate bieten Nijkamp/Poot (2004). In ihrer Meta-Analyse untersuchen sie basierend auf 93 Studien (insgesamt 123 Resultate), ob ein robuster Einfluss der Staatstätigkeit ermittelt werden kann und wie robust dieser Einfluss ist, wenn für Unterschiede im Untersuchungsdesign kontrolliert wird. Die Staatstätigkeit wird anhand fünf verschiedener Variablen gemessen: Konsumausgaben des Staates, Bildungsausgaben, Verteidigungsausgaben, Ausgaben für öffentliche Infrastruktur und Steuersätze. Die staatlichen Konsumausgaben gelten als Indikator für die Grösse des Staatssektors.<sup>24</sup> Eine gewisse Unschärfe in der Analyse entsteht allerdings dadurch, dass sich in

---

<sup>23</sup> Das Ausgangsniveau des Bruttoinlandprodukts gilt als Mass für einen möglichen Aufholeffekt entsprechend der neoklassischen Theorie. Je tiefer dieses Ausgangsniveau, desto höher die Wachstumsraten.

<sup>24</sup> Der Begriff «Staatskonsum» ist etwas irreführend. Es handelt sich dabei um die staatliche Dienstleistungsproduktion, also grösstenteils um die Tätigkeit des Service public. Da die staatlich



10% der erfassten Studien diese Variable der Grösse des Staatssektors auf die gesamten Bruttoausgaben inklusive Transferzahlungen bezieht und nicht nur auf die Konsumausgaben.

Nijkamp/Poot (2004) überprüfen in ihrer Studie die empirische Grundlage für die theoriebasierten und von ihnen als «konventionell» bezeichneten Erwartungen in Bezug auf die Wirkung der Fiskalpolitik. Diese Erwartungen werden definiert durch einen positiven Einfluss der Ausgaben für Bildung und Infrastruktur und einen negativen Einfluss der Steuern sowie der Verteidigungsausgaben und der gesamten Konsumausgaben des Staates auf das Wirtschaftswachstum.<sup>25</sup> Sie finden nur schwache Evidenz für die Berechtigung der so definierten konventionellen Erwartungen. Nur die Resultate für den Einfluss von Bildungs- und Infrastrukturausgaben sind eindeutig. Der erwartete positive Einfluss stellt sich für diese Bereiche als robust und statistisch signifikant heraus. Die Wachstumseffekte der einzelnen Komponenten der Staatsausgaben werden in Abschnitt 4.4 ausführlich diskutiert.

Die staatlichen Konsumausgaben, welche als Indikator für die Grösse des Staatssektors verwendet werden, haben einen weniger eindeutigen Einfluss. Insgesamt kommen 29% der Studien zum Schluss, dass ein grosser Staatssektor das Wirtschaftswachstum begrenze, während im Vergleich dazu weniger Studien (17%) einen positiven Einfluss finden. Das heisst gleichzeitig, dass in 54% der Studien kein signifikanter Einfluss gefunden wird. Weitere statistische und ökonometrische Auswertungen bestätigen die Schlussfolgerung der Mehrheit der Studien, dass die Grösse des Staatssektors, respektive die staatlichen Konsumausgaben, keine robusten Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben. Für den negativen Einfluss von höheren Steuern wurde dagegen empirische Evidenz gefunden. Die geringe Grösse der für diese Fragestellung relevanten Stichprobe lässt allerdings gemäss Nijkamp/Poot (2004) keine definitiven Schlüsse zu.

---

angebotenen Dienstleistungen überwiegend nicht individuell zurechenbar sind (z.B. Polizei, Landesverteidigung) oder nicht direkt bezahlt werden (z.B. Bildung), wird fiktiv davon ausgegangen, dass nicht die Bürger, sondern der Staatssektor selbst diese Dienstleistungen konsumiert – daher der Begriff «Staatskonsum». Die Bewertung der staatlich angebotenen Dienstleistungen erfolgt (in Ermangelung von Marktpreisen) anhand der (Arbeits-) Kosten. Dies impliziert u.a., dass sich die Outputwerte immer parallel zu den Inputkosten entwickeln, so dass für den Staatssektor *a priori* keine Produktivitätssteigerung ausgewiesen werden kann.

<sup>25</sup> Der letzten Schlussfolgerung dürfte die Annahme zugrunde liegen, dass die Mehrheit der Konsumausgaben des Staates nicht im Rahmen von produktiven Tätigkeiten in Bereichen erfolgt, in denen Marktversagen vorliegt. Da Nijkamp/Poot (2004, 107) im weiteren Verlauf ihres Artikels ausführlich diskutieren, unter welchen Bedingungen öffentliche Konsumausgaben wachstumsfördernd oder wachstumshemmend sein können, scheinen sie diese generelle Annahme nicht uneingeschränkt zu teilen.

Die Sensitivität der Ergebnisse auf Variationen der Daten- und Modellspezifikation sowie der Schätzmethode wird von Nijkamp/Poot (2004) bestätigt. Die statistische Signifikanz der Resultate fällt in Schätzungen von konventionellen Wachstumsgleichungen weniger gut aus als in reinen Zeitreihenanalysen oder der Simulation von allgemeinen Gleichgewichtsmodellen.<sup>26</sup> Erstaunlicherweise wird zwischen reinen Querschnitts- und Panelstudien kein Unterschied in der statistischen Signifikanz der Resultate gefunden.

Die Schwierigkeit, in Bezug auf den Zusammenhang zwischen dem Staatssektor und dem Wirtschaftswachstum eindeutige Schlussfolgerungen zu ziehen, dürfte von verschiedenen Problemen herrühren. Zum einen gibt es die unausweichlichen Probleme der Datenmessung. Ein gewichtiges Problem vieler Analysen in diesem Bereich ist zudem die Interdependenz zwischen den erklärenden Variablen. Sie erschwert eine genaue quantitative Einschätzung des Einflusses dieser Variablen und namentlich der verschiedenen Indikatoren der Staatstätigkeit. Wie mehrere Autoren festhielten, hat daher die Wahl der erklärenden Variablen einen entscheidenden Einfluss auf die Resultate. Insgesamt hat nur in sehr vereinzelt Fällen ein Indikator der Staatstätigkeit einer systematischen Sensitivitätsanalyse standgehalten. Dabei wurden sowohl Indikatoren für die Ausgaben als auch die Einnahmen (Steuern) des Staates geprüft, vgl. dazu Levine/Renelt (1992), Sala-i-Martin (1997) sowie Easterly/Rebelo (1993). Die Verfahren sind unterschiedlich. In der Regel wird dabei getestet, inwiefern sich die Signifikanz und das Vorzeichen einer bestimmten erklärenden Variablen in der Wachstumsgleichung ändert, wenn die übrigen erklärenden Variablen auf systematische Weise ausgetauscht werden. Zu bemerken ist allerdings, dass insgesamt wenige der untersuchten Variablen diesen Tests standhalten. Von den Indikatoren für die Fiskalpolitik fanden Easterly/Rebelo (1993) nur für die öffentlichen Investitionen in Transport- und Kommunikationsinfrastruktur sowie für den Überschuss der Staatsrechnung einen signifikanten Einfluss auf das Wachstum. In diesen drei Fällen war der Einfluss positiv, entsprechend den theoriebasierten Erwartungen. Für die übrigen Indikatoren für die Staatstätigkeit, wozu neben den gesamten Staatsausgaben namentlich auch die Unterkategorie der Ausgaben für allgemeine öffentliche Dienstleistungen und verschiedene Indikatoren für die Steuerbelastung gehören, konnte kein robuster Einfluss gefunden werden.

---

<sup>26</sup> Zur Kategorie der reinen Zeitreihenanalysemodelle gehören vektorautoregressive Zeitreihenmodelle (VAR-Modelle) oder Vektor-Fehlerkorrektur-Modelle (VECM-Modelle). Diese Analysemodelle zeichnen sich dadurch aus, dass sie keine klaren theoretischen Annahmen über die kausalen Wirkungszusammenhänge zwischen Staatstätigkeit und Wachstum unterstellen. Vielmehr wird rein empirisch abgeklärt, ob ein belegbarer Zusammenhang zwischen diesen beiden Variablen besteht, und wenn ja, wie ausgeprägt er ist.

Sala-i-Martin (1997) entwickelt ein Verfahren, um die Verteilung der in diesen Sensitivitätsanalysen geschätzten Koeffizienten statistisch korrekt zu evaluieren. Er findet damit eine vergleichsweise grössere Zahl an signifikanten und robusten Erklärungsvariablen in der Wachstumsgleichung als frühere Autoren. Allerdings gehören dazu auch viele rein deskriptive geographische, soziale oder institutionelle Variablen (z.B. Religion und Art des Wirtschaftssystems) und nicht nur die rein ökonomischen Einflussfaktoren, welche in den theoretischen Modellen prominent erwähnt werden. Namentlich kann auch in Sala-i-Martin's (1997) Studie keine der zahlreichen Variablen der Staatsausgaben – auch nicht den öffentlichen Investitionen – ein robuster Einfluss auf das Wirtschaftswachstum nachgewiesen werden. Sturm/de Haan (2000) zeigen zusätzlich, dass auch das Weglassen von Extremwerten (Outliers) bei den erklärenden Variablen keinen Einfluss auf das Resultat hat. Sie finden ebenfalls keinen signifikanten und robusten Einfluss der öffentlichen Konsum- und Verteidigungsausgaben auf das Wachstum.

Agell et al. (1997) betonen ebenfalls die Sensitivität der Resultate auf das Beifügen von zusätzlichen Variablen in die Wachstumsgleichung, beispielsweise für die demographische Struktur sowie das Ausgangsniveau des Bruttoinlandprodukts. Zudem führen sie eindrücklich vor Augen, wie nur schon eine kleine Veränderung der Länderauswahl in der untersuchten Stichprobe die Resultate stark beeinflussen kann.

Ein mögliches Problem einer Mehrheit dieser Wachstumsstudien ist, dass in der Regel eine lineare Beziehung zwischen den erklärenden Variablen und dem Wirtschaftswachstum unterstellt wird. Die Annahme einer solchen linearen Beziehung entspricht aber im Fall der verschiedenen Indikatoren der Staatstätigkeit (Ausgaben und Einnahmen) explizit nicht den theoretischen Überlegungen, wie in Abschnitt 4.1 und 4.2 erwähnt wurde. Mitnik/Neumann (2003) finden denn auch statistisch signifikante Evidenz für eine solche nicht-lineare Beziehung zwischen den öffentlichen Konsumausgaben und dem Bruttoinlandprodukt. D.h., dass es gemäss ihren Resultaten einen optimalen Anteil der öffentlichen Konsumausgaben am Bruttoinlandprodukt gibt. Solange dieser Anteil noch nicht erreicht ist, hat eine Ausweitung der Staatstätigkeit einen positiven Einfluss auf das Wirtschaftswachstum. Ist der Anteil überschritten, wird dieser Einfluss negativ. Ihre Resultate basieren auf Zeitreihenanalysen für Deutschland. Der optimale Anteil der Konsumausgaben am Bruttoinlandprodukt beträgt in diesem Land gemäss Mitnik/Neumann (2003) 18-19%.

Karras (1997) findet ebenfalls empirische Evidenz für eine nicht-lineare Beziehung zwischen den öffentlichen Konsumausgaben – als Indikator für die öffentlichen Dienstleistungen – und dem Wirtschaftswachstum. Er schätzt, dass der optimale Anteil dieser Konsumausgaben am Bruttoinlandprodukt für ein durchschnittliches europäisches Land bei 16% +/- 3 Prozentpunkte

liegt, basierend auf der Analyse von Daten für 20 europäische Länder im Zeitraum zwischen 1950 und 1990.

Gwartney et al. (1998) kommen zum Schluss, dass das Optimum der Staatsaktivität viel stärker auf die Basisleistungen in den Bereichen Sicherung des Rechtsstaates, Verteidigung, Trink- und Abwasserversorgung, Bildung, Gesundheit, Strassennetz, Umweltschutz und Zentralbankensystem begrenzt werden müsste. Sie finden in ihrer Analyse von 23 OECD-Ländern ein Optimum für die gesamten Staatsausgaben (inklusive Investitionen) von 15% des Bruttoinlandprodukts. Aus diesem Blickwinkel hätten nahezu alle europäischen Länder einen viel zu grossen Staatssektor. Vedder/Gallaway (1998) kommen mit einem optimalen Anteil von 25% für die gesamten Staatsausgaben der USA zu einer höheren Einschätzung.

Pevcin (2004) findet dagegen für 12 EU-Länder einen optimalen Anteil der gesamten Staatsausgaben von 42% des Bruttoinlandprodukts über die Zeitspanne zwischen 1950 und 1996. Der tatsächliche Anteil dieser Länder in dieser Zeit war mit 52% indessen immer noch deutlich über diesem Optimum. Länderspezifische Schätzungen ergeben optimale Anteile zwischen 37% und 46%. Vedder/Gallaway (1998) finden hingegen auch für europäische Staaten (Dänemark, Italien, Schweden und Grossbritannien) deutlich tiefere optimale Anteile der gesamten Staatsausgaben, vergleichbar mit dem für die USA.

Diese Resultate sprechen eindeutig dafür, dass die Mehrheit der Länder in Europa durch eine Reduktion der Staatsquote das Wirtschaftswachstum steigern könnte. Tanzi/Schuknecht (2000, 2003) finden in diesen neueren Studien ebenfalls Evidenz dafür, dass die OECD-Länder mit einer kleineren Staatsquote ein höheres Wirtschaftswachstum haben als Länder mit einer höheren Staatsquote. Sie schliessen daraus, dass neue Wachstumsimpulse kaum von einem Ausbau der Staatsaktivität kommen können. Basierend auf vektorautoregressiven Zeitreihenmodellen (VAR-Modellen) finden Fu et al. (2003) ebenfalls Evidenz für einen spürbaren negativen Einfluss der Staatsausgaben und Steuereinnahmen auf das Beschäftigungswachstum in den USA.

De Ávila/Strauch (2003) finden ebenfalls Evidenz für einen negativen Einfluss der staatlichen Konsumausgaben und Transfers auf das Wachstum des Bruttoinlandprodukts pro Kopf. Ihre Analyse basiert auf Zeitreihenanalysen für die EU-Länder. Öffentliche Investitionen haben dagegen einen positiven Einfluss. Für die Steuern kann kein eindeutiger Effekt auf das Wachstum nachgewiesen werden. De Ávila/Strauch (2003) finden sogar schwache Evidenz für einen positiven Effekt der Steuereinnahmen – vor allem der Einkommenssteuern.

Tanzi/Schuknecht (2005) analysieren die in 22 Industrieländern in den letzten 20 Jahren erfolgten Senkungen der Staatsquote. Länder, deren Reduktion der Staatsquote stärker ausfiel, haben gemäss ihren Resultaten keine Wachstumseinbussen erlitten im Vergleich zu Ländern, welche keine oder nur eine geringe Konsolidierung der Staatsfinanzen unternommen haben. Die Resultate der Studie von Afonso et al. (2005a) weisen in die gleiche Richtung. Die Autoren sehen in der EU insgesamt Spielraum für eine Reduktion des Staatssektors, um einen optimalen Wachstumsverlauf zu fördern.

Im Gegensatz dazu findet Perotti (2005) positive Effekte der Staatsausgaben auf das Wachstum des Bruttoinlandprodukts für vier grosse OECD-Länder (USA, Deutschland, Grossbritannien, Kanada), ebenfalls basierend auf einem VAR-Modell. Keine solchen Effekte wurden für Australien gefunden. Eine Steuersenkung hat zudem ebenfalls positive Wachstumseffekte, allerdings nur sehr kurzfristig und auch nur in den USA und Kanada. Weitere Resultate von Perotti (2005) weisen zudem darauf hin, dass sich die Wachstumseffekte von Staatsausgaben über die Zeit abgeschwächt haben und nach 1980 sogar teilweise negativ wurden. Diese Resultate bestätigen ebenfalls die Theorie einer nicht-linearen Beziehung zwischen Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum.

Die empirische Evidenz bezüglich der Nichtlinearität des Einflusses der Staatsausgaben ist aber nicht unbestritten. Kalaitzidakis et al. (2000) konnten beispielsweise die Hypothese der Linearität für verschiedene Indikatoren der Staatsausgaben und Steuereinnahmen nicht verwerfen. In ihren Schätzungen haben die Determinanten des Wirtschaftswachstums entsprechend den vorausgegangenen Tests einen linearen oder einen nicht-linearen Einfluss. Zudem führten sie die von Levine/Renelt (1992) eingeführten Sensitivitätstests durch. Für die Staatsausgaben ohne Bildung und Verteidigungsausgaben wird ein robuster negativer Einfluss gefunden, welcher linear wirkt, d.h. unabhängig vom jeweiligen Niveau der Staatsausgaben. Für die gesamten Staatsausgaben, die Steuereinnahmen und den Saldo der Staatsrechnung kann die Linearitätshypothese auch nicht verworfen werden, aber es wird auch kein robuster Einfluss gefunden.

Noch viel schwerwiegender als eine eventuelle Nichtlinearität ist die Tatsache, dass in vielen der zitierten Studien die möglichen Rückwirkungen des Wirtschaftswachstums auf die Staatstätigkeit nicht berücksichtigt sind. Dies wird gemeinhin als Simultaneitäts- oder Endogenitätsproblematik bezeichnet. Anders ausgedrückt geht es um die Frage, ob die Zunahme der Staatstätigkeit Ursache oder ebenso sehr Folge des steigenden Wohlstandes

resp. der wachsenden Volkswirtschaft ist.<sup>27</sup> Die empirische Evidenz für die Wirkungsrichtung vom Wirtschaftswachstum hin zum Umfang der Staatstätigkeit ist zahlreich, vgl. beispielsweise Easterly/Rebelo (1993). Sie finden eindeutige empirische Evidenz dafür, dass die Höhe des Bruttoinlandprodukts die Ausgaben- und Steuerstruktur des Landes beeinflusst. Gesundheits- und Sozialversicherungsausgaben nehmen mit steigendem Wohlstand deutlich zu. Sehr ausführlich wird dieses Problem zudem von Slemrod (1995) diskutiert.

Die Simultaneitäts- und Endogenitätsproblematik ist auch Gegenstand einer längeren Debatte zwischen Fölster/Henrekson (1999, 2001, 2006) und Agell et al. (1997, 1999) respektive Agell et al. (2006). Die Lösung dieses Problems bedingt aufwändige Schätztechniken und die Verfügbarkeit geeigneter Daten, da zusätzliche Gleichungen für die verschiedenen Indikatoren der Staatstätigkeit geschätzt werden müssen. Die erklärenden Variablen solcher zusätzlicher Gleichungen werden gemeinhin «Instrumente» genannt. Gute Instrumente für die Fiskalpolitik, welche keinen von der Fiskalpolitik unabhängigen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum haben, sind allerdings rar. Deren Auswahl hat zudem einen spürbaren Einfluss auf die Resultate. Die gleiche Willkür wie bei der Auswahl der erklärenden Variablen der Wachstumsgleichung kann auch hier zum Zuge kommen (vgl. auch Slemrod (1995) für Ausführungen zu den Instrumentenschätzern in Wachstumsgleichungen und Iachino/Winter-Ebner (1999) für eine kritische Diskussion der Aussagekraft der Resultate von Instrumentenschätzern).

Fölster/Henrekson (1999) finden im Gegensatz zu Agell et al. (1997) robuste statistische Evidenz für einen negativen Einfluss von höheren Staatsausgaben und höheren Steuern auf das Wirtschaftswachstum. In ihrem Ansatz lösen sie verschiedene ökonometrische Probleme, wie unter anderem das der Heteroskedastizität, was die Präzision der Resultate erhöht. Heteroskedastizität äussert sich beispielsweise darin, dass Länder unterschiedlicher Grösse eine unterschiedliche Volatilität der Wachstumsraten aufweisen. In der Mehrheit der von Fölster/Henrekson (1999) präsentierten Resultate wird allerdings – trotz ihrer harschen Kritik – das Endogenitätsproblem nicht gelöst. Sie propagieren, dass Panel-Schätzmethoden dieses Problem verringern würden. Die Resultate der Metaanalyse von Nijkamp/Poot (2004) zeigen jedoch keinen Einfluss der Panel-Schätzmethoden auf die Signifikanz der Resultate. In den wenigen Instrumentenschätzungen, welche Fölster/Henrekson (1999) vorstellen, wird ein robuster negativer Effekt der Steuern und Staatsausgaben auf das Wachstum nachgewiesen. Agell et al. (1999, 2001) können allerdings glaubhaft machen, dass die dabei benutzten Instrumente das Endogenitätsproblem nicht lösen. Ihre korrigierten Instrumentenschätzungen

---

<sup>27</sup> Der Mechanismus, dass sich das Bruttoinlandprodukt oder das Volkseinkommen positiv auf die Staatsausgaben auswirkt, wird auch das «Gesetz von Wagner» genannt.

finden keinen robusten Effekt der Staatseinnahmen und Steuern auf das Wachstum, wobei das ausgewiesene Vorzeichen negativ bleibt.

Ein weiteres Argument von Fölster/Henrekson (1999, 2001) greift die Theorie einer nicht linearen Beziehung zwischen Staatstätigkeit und Wachstum auf. Sie erwarten, dass eine negative Beziehung zwischen der Staatstätigkeit – gemessen an den Staatsausgaben und Steuern – und dem Wirtschaftswachstum vor allem für die reichen Länder, deren Staatssektoren die «optimale Grösse» schon überschritten hätten, nachgewiesen werden kann. Zur Überprüfung dieser Hypothese erweitern sie ihre Stichprobe der OECD-Länder, um ein paar zusätzliche Länder, welche am Ende des Beobachtungszeitraums auch einen gewissen Wohlstand erreicht haben. Dazu gehören Hong Kong, Singapur, Israel, Mauritius und Korea. Die Resultate sprechen noch deutlicher für eine negative Beziehung zwischen Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum. Dieses Vorgehen gibt allerdings Anlass zu Kritik. Agell et al. (1999, 2006) bemängeln, dass der Wohlstand am Ende der Beobachtungsperiode statt zu Beginn für die Klassifizierung der Länder berücksichtigt wurde. Damit wird der Vorwurf gemacht, dass die so gewählte Länderstichprobe mit einem gewissen Selektionsbias behaftet sei, da der Anteil von Ländern mit hohem Wachstum künstlich erhöht wird.

Einen weiteren Umstand, welcher für den Vergleich zwischen den Ländern wichtig ist und möglicherweise zu den unterschiedlichen Resultaten beiträgt, erwähnen Easterly/Rebelo (1993). Sie merken an, dass der Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum für Länder unterschiedlicher Grösse – gemessen an der Bevölkerungszahl – anders ausfällt. Easterly und Rebelo weisen einen statistisch signifikanten Einfluss der Bevölkerungszahl auf die Einnahmen- und Ausgaben-Struktur des Staates aus. Sie erklären dies dadurch, dass der Konsum der öffentlichen Güter per Definition nicht-exklusiv ist und deren marginale Produktionskosten häufig gering sind. Die gesamten Kosten öffentlicher Güter verteilen sich daher bei grossen Ländern auf mehr Köpfe als bei kleinen Ländern. Das betrifft namentlich die Ausgaben für Verteidigung. Während dagegen bei den Ausgaben für Transport- und Kommunikationsinfrastruktur eine negative Beziehung zur Bevölkerungszahl nachgewiesen wird.

Die Schwierigkeit, eindeutige Resultate zum Einfluss der Staatstätigkeit auf das Wirtschaftswachstum zu finden, überrascht insbesondere in Bezug auf den Einfluss der Steuern. Während bei den Staatsausgaben die empirische Analyse aufgrund einer möglichen nicht-linearen Beziehung erschwert ist, sind die *a priori*-Erwartungen in Bezug auf die Steuern sehr eindeutig: Je höher die Steuern, d.h. die marginalen Steuersätze, desto geringer sollte das Wirtschaftswachstum sein. Insgesamt zeigt die empirische Literatur allerdings höchstens Evidenz für schwach negative Effekte. Auch hier ergeben sich zahlreiche Schwierigkeiten bei

der genauen Erfassung der für die Untersuchung notwendigen Daten, insbesondere der Nettozahlungen an den Staat. Ebenso hat der Staat verschiedene Reaktionsmöglichkeiten (regulatorische Eingriffe vs. Staatsproduktion), welche das Budget ungleich belasten und den Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und Steuereinnahmen schwächen. Siehe dazu Slemrod (1995), Easterly (1995) und Easterly/Rebelo (1993). Letztere merken an (S. 442):

*The evidence that tax rates matter for growth is disturbingly fragile. This empirical fragility contrasts sharply with the robustness of the theoretical predictions: most growth models predict that income and investment taxes are detrimental to growth.*

Angesichts der Vielfalt der bisherigen Resultate und der Schwierigkeit, robuste Ergebnisse zum Einfluss der Staatstätigkeit auf das Wirtschaftswachstum zu erhalten, wird vielfach für eine desaggregiertere Analyse innerhalb eines Landes plädiert, vgl. beispielsweise Agell et al. (1997), Slemrod (1995) und Klenow/Rodriguez-Clare (1997). Häufig wird in diesem Zusammenhang von «Bottom-up»-Studien gesprochen, im Gegensatz zu den oben ausführlich beschriebenen Wachstumsgleichungen, welche als «Top-down»-Studien bezeichnet werden.

Ein Bottom-Up-Ansatz wäre es, beispielsweise zu untersuchen, ob die in der Theorie postulierten Reaktionsmuster auf einer stärker desaggregierten Ebene nachgewiesen werden können. Anders gesagt, wird dabei empirische Evidenz für die verschiedenen in der Theorie postulierten Transmissionsmechanismen zwischen Staatstätigkeit und der Allokation von Arbeit und Kapital untersucht, beispielsweise ob das Arbeitsangebot tatsächlich negativ auf eine Steuererhöhung reagiert. Ist diese negative Reaktion stark, kann daraus geschlossen werden, dass die verzerrende Wirkung der Steuern tatsächlich gross ist und der Einfluss auf das Wirtschaftswachstum entsprechend negativ. Dabei wird häufig das Verhalten einzelner Personen in einer Stichprobe untersucht (Mikroebene) und nicht nur die Summe der Arbeitnehmenden (Makroebene).

Auch die Resultate dieser Bottom-Up-Untersuchungen weisen höchstens auf einen sehr beschränkten negativen Einfluss der Steuern auf das gesamte Arbeitsangebot hin, vgl. dazu Gerson (1998), Handler et al. (2005) aber auch Slemrod (2003). Während das Arbeitsangebot von Frauen einigermaßen spürbar auf finanzielle Anreize reagiert, ist das quantitativ bedeutendere Arbeitsangebot der Männer sehr unelastisch. Insgesamt resultiert daher nur eine sehr geringe negative Reaktion des gesamten Arbeitsangebotes auf eine Erhöhung des marginalen Steuersatzes. Die Allokation von Kapital und Arbeit auf verschiedene Industriesektoren und insbesondere die Allokation von Kapital auf verschiedene Anlage- und Investitionsformen scheint etwas sensibler auf Veränderungen der Steuersätze zu reagieren.



Die Tatsache, dass in der Realität Steuerflucht und andere mögliche Reaktionsformen neben den in der Theorie vorgesehenen Reaktionen existieren, dürfte die Untersuchungen erschweren. Ein gewisser negativer Effekt der Steuern auf die Humankapitalbildung wird indessen von Handler et al. (2005) diagnostiziert. Insgesamt findet allerdings die in der Theorie fest etablierte Annahme, dass Steuern wegen ihrer verzerrenden Wirkung auf die Allokation der Produktionsfaktoren das Wirtschaftswachstum spürbar dämpfen würden, auch mit diesem Untersuchungsansatz nur ansatzweise Bestätigung.

Generell dürfte auch die Tatsache, dass der Staat in verschiedene Sektoren (v.a. Bildung und Gesundheit) stark regulatorisch eingreift, jedoch nicht die gesamte Produktion selber erbringt, die empirische Analyse erschweren. In makroökonomischen Studien wird häufig davon ausgegangen, dass die Höhe der Staatsausgaben einen entscheidenden und positiven Einfluss auf die Qualität der Staatsleistungen und nicht nur auf deren Quantität hat. Empirische Evidenz dafür wird von La Porta et al. (1998) gefunden. Gordon/Wang (2004) kritisieren allerdings diese Resultate wegen mangelnder Korrektur für Simultaneitätsverzerrungen. Sie selbst finden anhand eines simultanen Gleichungsmodells nur noch Evidenz für den positiven Wachstumseffekt der Qualität der politischen Institutionen, nicht aber für das Ausmass der Staatstätigkeit. Die Frage, inwieweit der Staat die Leistungen des Service public tatsächlich selber erbringen soll, sowie der Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und Qualität der Staatsleistungen werden ausführlicher in Abschnitt 5 behandelt.

Im Allgemeinen dürfte die Heterogenität der Präferenzen zwischen den Ländern in Bezug auf Art und Ausmass der gewünschten Staatsaktivitäten ein wichtiger Baustein zur Erklärung der grossen Unterschiede zwischen den Resultaten sein. Die Einschätzung, wie wichtig die Qualität und die Quantität der vom Staat angebotenen Leistungen sind und wie viel dafür in Form von Steuern bezahlt werden soll, scheint zwischen den Bevölkerungen verschiedener Länder stark zu variieren. Der Vergleich des Staatssektors von Schweden und den USA verdeutlicht dies nach wie vor sehr gut. Ein Steuerbelastungsgrad, welcher in einem Land auf grossen Widerstand stossen würde, wird im anderen Land toleriert, da entsprechend mehr von den erwünschten Staatsleistungen angeboten wird. Der Grad der Ungleichheit in der Einkommensverteilung sowie das politische System dürfte dabei auch eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen, siehe dazu Lindert (2004) und Agell et al. (1997).

#### **4.4 Resultate zur Wachstumswirkung einzelner Komponenten der Staatsausgaben**

In den bisher zitierten Studien wurde häufig neben den gesamten Staatsausgaben oder den staatlichen Konsumausgaben der Einfluss einzelner Komponenten auf das Wirtschaftswachstum getestet. Zu diesen Komponenten gehörten vor allem die

Staatsausgaben für Bildung und Infrastruktur, wahlweise noch unterteilt in Grundversorgung, Transport- und Kommunikationsinfrastruktur.

Nijkamp/Poot (2004) finden in ihrer Meta-Analyse einen eindeutig positiven Einfluss der öffentlichen Bildungs- und Infrastrukturausgaben auf das Wirtschaftswachstum. In ihrer Evaluation der verschiedenen Studien berücksichtigen sie allerdings nicht, ob eine Studie Simultaneitäts- und Endogenitätseffekte und die Möglichkeit nicht-linearer Beziehungen beachtet.

Einen sorgfältigen Überblick zu den Auswirkungen der einzelnen Komponenten der Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum respektive die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktivität bieten Handler et al. (2005). Sie stellen fest, dass grosse Evidenz für einen positiven Einfluss der öffentlichen Ausgaben für Infrastruktur auf das Wirtschaftswachstum vorliegt, auch wenn nach wie vor gegenteilige Resultate gefunden werden. Die empirische Evidenz ist für die USA etwas stärker umstritten als für die EU, vor allem was die jüngsten Studien angeht. Für die EU liegen indessen auch weniger Studien vor als für die USA. Generell zeigen Studien, welche auf Zeitreihenanalysen basieren, robustere Resultate als traditionellere Schätzungen von Wachstumsmodellen. Vieles deutet auf abnehmende Renditen von öffentlichen Investitionsausgaben hin, wobei die USA das optimale Niveau schon erreicht oder überschritten, die EU-Länder dagegen noch Spielraum zur Steigerung der öffentlichen Investitionen hätten. Ausgehend von der Analyse von Aschauer (1989), ist die Frage, ob öffentliche Investitionen private Investitionen verdrängen («Crowding-out») oder im Gegenteil fördern («Crowding-in»), seit langem von grossem Interesse. Gemäss den Untersuchungen der European Commission (2003) liegt in Spanien und Portugal eine positive Beziehung («Crowding-in») vor, in Grossbritannien dagegen eine negative («Crowding-out»). In den übrigen Staaten konnte diesbezüglich kein statistisch signifikanter Zusammenhang nachgewiesen werden.

Handler et al. (2005) zeigen in ihrer Übersicht gemischte Resultate bezüglich der Bildungsausgaben des Staates. Basierend auf endogenen Wachstumsmodellen wird kein signifikanter und positiver Effekt gefunden; mit Modellen, welche auf der neoklassischen Theorie aufbauen («augmented growth models»), dagegen schon. Die Resultate scheinen eindeutiger zu sein, wenn nicht die Bildungsausgaben, sondern vielmehr die Bildungsqualität als erklärende Variable verwendet wird. Der Einbezug von Variablen, welche den Gesundheitszustand der Bevölkerung messen, schwächt den Einfluss von Bildung auf das Wirtschaftswachstum allerdings wieder ab. Eindeutigere Resultate ergaben sich für die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung, denen ein positiver Einfluss auf die Produktivität und das Wirtschaftswachstum nachgewiesen werden konnte. Die Hinweise auf

positive Externalitäten dieser Staatsausgaben sind zahlreich. Insbesondere wurde ein langfristiger Stimulus der öffentlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben für die privaten Ausgaben in diesem Bereich gefunden, womit erstere eindeutig positive Wachstumseffekte nach sich ziehen würden (vgl. dazu insbesondere Yoo (2004)).

In jüngerer Zeit sind vermehrt Spezialanalysen zum Wachstumseinfluss der Gesundheitsausgaben entstanden, die hier etwas detaillierter beschrieben werden sollen.

In früheren Studien waren die Gesundheitsausgaben noch vorwiegend durch das Wirtschaftswachstum erklärt worden (vgl. Newhouse (1977), Cullis/West (1979), Parkin et al. (1987), Blomqvist/Carter (1997) und McCoskey/Selden (1998)). Man kann so weit gehen zu sagen, dass – mit Ausnahme einiger weniger institutioneller Variablen, welche sich auf die Organisation der nationalen Gesundheitssysteme beziehen – das Bruttoinlandprodukt die einzige Grösse ist, für die bislang eine robuste Erklärungskraft in Bezug auf die länderübergreifenden Unterschiede in der Höhe der Gesundheitsausgaben nachgewiesen worden ist (vgl. dazu Leu (1986), Hoffmeyer/McCarthy (1994, 67) und Roberts (1999, 459)).

Nun hat die Forschung neue Wege beschritten und die umgekehrte Richtung der Kausalität analysiert. Die neue Fragestellung lautet, ob die Höhe der Gesundheitsausgaben einen Erklärungsbeitrag für die Höhe des Wirtschaftswachstums zu leisten vermag. Die Mehrheit dieser Studien bezieht sich auf das neoklassische Wachstumsmodell, dessen Analyserahmen um den Faktor «Humankapital» erweitert wird («augmented growth models»). Humankapital wird in der Volkswirtschaftslehre definiert als an Personen gebundene Fähigkeiten und Fertigkeiten. Mankiw et al. (1992) reduzieren das Humankapital auf aggregierter Ebene auf den (Aus-)Bildungsstand der Bevölkerung und messen diesen mit dem Bevölkerungsanteil mit höherer Schulbildung. Es ist jedoch seit langem bekannt, dass Humankapital auch durch eine Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung akkumuliert werden kann (vgl. Schultz (1961) und Mushkin (1962)). Dabei stellt sich die Frage, wie der Gesundheitszustand der Bevölkerung gemessen werden kann. Alle in der Literatur verwendeten Indikatoren weisen spezifische Probleme auf und sind von der einen oder anderen Seite kritisiert worden. Meist wird der Gesundheitszustand mit der Lebenserwartung approximiert oder mit dem Zurückbleiben der Lebenserwartung in einem Land hinter einem gewissen Referenzwert. Ein alternatives Mass für den Gesundheitszustand einer Bevölkerung ist die «Adult survival rate», welche anhand von Sterbetafeln die Wahrscheinlichkeit misst, dass eine 15-jährige Person ihr 60. Lebensjahr erreicht. Schliesslich ist der Gesundheitszustand der Bevölkerung in einigen Studien auch durch die Gesundheitsausgaben des betreffenden Landes approximiert worden.

Tabelle 4.1 fasst – in Anlehnung an und Erweiterung von Tompa (2002, 189) – die Ergebnisse der einschlägigen Studien zum Einfluss des Gesundheitszustandes auf das Wirtschaftswachstum zusammen. Der Spalte «Koeffizient» gibt an, um wie viel die abhängige Variable auf Variationen des Wertes der Gesundheitszustands-Variablen reagiert. Die Koeffizienten, welche die verschiedenen Studien ermittelt haben, lassen sich untereinander nicht vergleichen, da jede Studie die Schätzgleichung anders spezifiziert. Trotzdem vermittelt die Spannweite der geschätzten Werte einen Eindruck vom möglichen Einfluss des Gesundheitszustands auf das Wirtschaftswachstum.

Mit Ausnahme von Webber (2002) – der allerdings mit der Kalorienaufnahme pro Kopf ein wahrscheinlich ungeeignetes Mass für den Gesundheitszustand verwendet – und Dreher (forthcoming) finden die Studien einen statistisch signifikanten positiven Zusammenhang zwischen dem Gesundheitszustand und dem Wirtschaftswachstum. Ausser McDonald/Roberts (2002) berücksichtigen alle Autoren die oben erwähnte Endogenitäts- und Simultaneitäts-Problematik. Heshmati (2001) und Rivera/Currais (2004) finden unter Anwendung des sogenannten Hausman-Tests (Hausman 1978) in ihren Daten keine Anzeichen für Endogenität. Die übrigen Autoren lösen das Endogenitätsproblem durch Verwendung von Instrumentenschätzungen. Es ist nicht ganz klar, ob der Befund einer positiven Auswirkung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung auf das Wirtschaftswachstum nur durch die Aufnahme der Entwicklungsländer in die Stichprobe zustande kommt, wie Tompa (2002, 187) meint. Zwar finden Knowles/Owen (1995, 1997) einen nur schwach positiven und statistisch nicht signifikanten Koeffizienten für die Gruppe der entwickelten Länder; Bhargava et al. (2001) schätzen sogar einen negativen Effekt der «Adult survival rate» auf das Wirtschaftswachstum für die USA, Frankreich und die Schweiz. Nimmt man dagegen die Gesundheitsausgaben als Mass für den Gesundheitszustand, so ergibt sich auch für die OECD-Staaten ein statistisch signifikant positiver Einfluss des Gesundheitszustandes auf das Wirtschaftswachstum (vgl. Rivera/Currais (1999a, 1999b, 2003, 2004)). Diese positiven externen Effekte (Spillover-Effekte) eines guten Gesundheitszustandes der Bevölkerung rechtfertigen eine staatliche Bereitstellung von Gesundheitsleistungen selbst dann, wenn von Gerechtigkeitsüberlegungen etc. abgesehen wird. Zu diesem Schluss gelangen auch Rivera/Currais (2004, 871).

Tab. 4.1: Einfluss des Gesundheitszustandes auf das Wirtschaftswachstum

Studie	Produktivitätsmass	Mass für den Gesundheitszustand	Länder und Zeitraum	Koeffizient
Barro/Sala-i-Martin (1995)	Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Logarithmus der Lebenserwartung bei der Geburt	87-97 Länder 1965-85	0.064*
Knowles/Owen (1995)	Logarithmus der Differenz des BIP pro Erwerbsperson zwischen 1985 und 1960	Logarithmus von (80 Jahre abzüglich Lebenserwartung bei der Geburt)	84 Länder 1960-85	0.381*
Knowles/Owen (1997)	Logarithmus der Differenz des BIP pro Erwerbsperson zwischen 1985 und 1960	Logarithmus von (80 Jahre abzüglich Lebenserwartung bei der Geburt)	77 Länder 1960-85	0.582* – 0.797*
Rivera/Currais (1999a)	Logarithmus der Differenz des BIP pro Beschäftigten zwischen 1990 und 1960	Logarithmus des Anteils der Gesundheitsausgaben am BIP	OECD-Länder 1960-90	0.22* – 0.33*
Rivera/Currais (1999b)	Logarithmus der Differenz des BIP pro Beschäftigten zwischen 1990 und 1960	Logarithmus des Anteils der Gesundheitsausgaben am BIP	OECD-Länder 1960-90	0.21* – 0.22*
Bloom et al. (2001)	Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Logarithmus der Lebenserwartung bei der Geburt	104 Länder 1970-90	0.04*
Bhargava et al. (2001)	Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Logarithmus der Adult survival rate	73-92 Länder 1965-90	0.181* – 0.358*
Heshmati (2001)	Logarithmus der Differenz des BIP pro Beschäftigten zwischen 1990 und 1970	Logarithmus der Gesundheitsausgaben pro Kopf	OECD-Länder 1970-92	0.175*
Webber (2002)	Durchschnittliche Wachstumsrate des BIP pro Beschäftigten zwischen 1960 und 1990	Kalorieneinnahme pro Kopf	46 Länder 1960-1990	0.08 – 0.22
McDonald/Roberts (2002)	Logarithmus des BIP pro Beschäftigten	Logarithmus von (80 Jahre abzüglich Lebenserwartung bei der Geburt)	77 Länder 1960-89	0.12*
Rivera/Currais (2003)	Logarithmus der Differenz des BIP pro Beschäftigten zwischen 2000 und 1960	Logarithmus des Anteils der Gesundheitsausgaben am BIP	OECD-Länder 1960-2000	0.18* – 0.26*
Rivera/Currais (2004)	Wachstumsrate des BIP pro Erwerbsperson	Öffentliche Gesundheitsausgaben	17 spanische Regionen 1973-93	0.13*
Dreher (forthcoming)	Wachstumsrate des BIP pro Kopf	Logarithmus der Lebenserwartung bei der Geburt	123 Länder 1970-2000	-0.33 – 3.27

\* statistisch signifikant auf mindestens 5%-igem Niveau

Zu bemerken bleibt indessen, dass in diesen Studien die gesamten Gesundheitsausgaben und nicht nur die öffentlichen Ausgaben in diesem Bereich berücksichtigt wurden. Die oben zitierten Resultate sprechen demnach nicht dafür, dass der Staat alle Leistungen im Gesundheitsbereich zwangsläufig selber erbringen muss, um einen erwünschten positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum zu erzielen. Für eine ausführliche Diskussion dieser Frage siehe Abschnitt 5.

#### **4.5 Resultate für die Schweiz**

Die Schwierigkeit, den Einfluss der Staatstätigkeit auf das Wirtschaftswachstum zu erfassen, spiegelt sich auch in den Studien zur Schweiz. Ein Grossteil der folgenden Ausführungen basiert auf der Arbeit von Kirchgässner (2004).

Eindeutig positive Auswirkungen von Staatsausgaben finden Singh/Weber (1997) für die Schweiz, allerdings nur in den Bereichen Bildung und Forschung. Eine dauerhafte Erhöhung des Anteils dieser Ausgaben am Bruttoinlandprodukt um einen Prozentpunkt erhöht die Wachstumsrate langfristig um etwa 0.13 Prozentpunkte. Dagegen liegt für die *staatlichen* (nicht die gesamten) Gesundheitsausgaben Evidenz für einen negativen Effekt in gleicher Grössenordnung vor. Für öffentliche Ausgaben in die Transportinfrastruktur, die soziale Wohlfahrt, das Justiz- und Polizeiwesen sowie die Landesverteidigung wird dagegen kein dauerhafter Einfluss auf das Wachstum nachgewiesen. Der Einfluss der gesamten Staatsausgaben wurde nicht untersucht. Die Untersuchung berücksichtigt Daten zwischen 1950 und 1994 für die Schweiz.

Karras (1997) berücksichtigt in seiner in Abschnitt 4.4 erwähnten Studie auch die Daten der Schweiz. Er kommt zur Einschätzung, dass in der Schweiz zu wenig öffentliche Leistungen angeboten werden, da der durchschnittliche Anteil des öffentlichen Konsums am Bruttoinlandprodukt gemäss seinen Daten mit 7.5% massgeblich unter der optimalen Quote von 13-19% liege. Kirchgässner (2004) kritisiert diese Aussage und findet einen korrekten Anteil von 16% für 1990 resp. 16.7% für 2000, welcher deutlich über den Angaben von Karras (1997) liegt. Kirchgässner schliesst daraus, dass die Versorgung der Schweiz mit öffentlichen Leistungen als optimal eingestuft werden muss. Dies gilt allerdings nur, wenn die von Karras (1997) für die übrigen Länder benutzten Daten korrekt sind.

Bassanini/Scarpetta (2001) berücksichtigen ebenfalls Daten für die Schweiz in ihrer Schätzung der Wachstumsgleichung. Sie gehören zu den wenigen Autoren, welche entsprechend den theoretischen Erwartungen einen positiven Einfluss des Staatskonsums und der staatlichen Investitionen sowie einen negativen Einfluss der Steuern finden. Entsprechend schliessen sie daraus, dass die geringe Grösse des Staatsektors in der Schweiz das Wirtschaftswachstum zwischen 1974 und 1997 *ceteris paribus* gefördert habe. Diese Schlussfolgerung wird jedoch von Kirchgässner (2004) ebenfalls in Frage gestellt, da sich die beschriebenen Ergebnisse gegenüber dem Einschluss weiterer erklärender Variablen nicht als robust erweisen.

Schaltegger (2004) analysiert den Einfluss der Schweizer Staatstätigkeit auf das Wirtschaftswachstum mit Daten für einzelne Kantone im Zeitraum zwischen 1980 und 2001. Er findet einen statistisch signifikant negativen Zusammenhang zwischen der Staatsquote und

dem Wachstum des realen Bruttoinlandprodukts pro Kopf. Gleichzeitig zeigt er auch einen unstabilen negativen Einfluss der Steuerquote auf das Wirtschaftswachstum.

Kirchgässner (2004) kritisiert verschiedene Mängel dieser Studie. Zuerst präsentiert er die gleichen Schätzungen wobei er für die ökonometrischen Probleme der Autokorrelation und Heteroskedastizität neu korrigiert und findet keinen signifikanten Einfluss der Steuervariablen. Zudem bemängelt er die fehlende Korrektur für Endogenitäts- und Simultaneitätseffekte. Aufgrund rein statistischer Zusammenhänge sinkt die Staatsquote, wenn das Wirtschaftswachstum besser als erwartet ausfällt, während sie bei einer schlechteren Entwicklung steigt. Diese Effekte dürften den negativen Zusammenhang zwischen Staatsquote und Wachstum erklären. Die Beziehung zwischen Steuereinnahmen und Wachstum dürfte ihrerseits durch die Vergangenheitsbesteuerung mitbestimmt sein. Wenn die Konjunkturphase sich bessert, nimmt das Wachstum zu, die Steuereinnahmen aber noch nicht, daher sinkt die Steuerquote. Die Staatsausgaben resp. -einnahmen pro Kopf als Mass für die Staatsaktivität leiden dagegen nicht unter diesem Effekt, und Kirchgässner (2004) findet einen positiven Effekt dieser beiden Grössen auf das Wirtschaftswachstum. Eine Ausdehnung der Staatsaktivität erhöht demnach die Wertschöpfung in den Kantonen. Allerdings sind damit die Endogenitäts- und Simultaneitätsprobleme noch nicht gelöst. Dieser positive Effekt könnte ebenso gut das Resultat davon sein, dass reichere Kantone es sich bequemer erlauben können ein grösseres Angebot an Staatsleistungen und damit auch eine höhere Steuerbelastung zu haben. Schaltegger (2005) bestätigt die Berechtigung dieses Einwandes.<sup>28</sup>

Kirchgässner (2004) schliesst daraus, dass auch für die Schweiz keine eindeutige Aussage darüber gemacht werden kann, ob der Anstieg der Staatsquote in den vergangenen Jahrzehnten mitverantwortlich ist für das im internationalen Vergleich geringe Wirtschaftswachstum. Ein solcher Zusammenhang kann zwar für die Schweiz und die übrigen OECD-Länder nicht ausgeschlossen werden, aber er kann auch nicht mit der erwünschten Sicherheit nachgewiesen werden. Da einige Studien auch einen positiven Zusammenhang zwischen der Höhe der Staatsquote und dem Wirtschaftswachstum finden, sei bei den Schlussfolgerungen grosse Zurückhaltung geboten. Er warnt dennoch davor, die Staatsquote weiterhin ansteigen zu lassen und weist ebenso wie Schaltegger (2005) darauf hin, dass vor

---

<sup>28</sup> Schaltegger/Torgler (2004) präsentieren auch die Resultate von Instrumentenschätzungen, welche dem Endogenitätsproblem Rechnung tragen sollen, gemäss dem Vorgehen von Hendrekson/Fölster (2001). Sie finden ebenfalls einen negativen Einfluss der Staatsquote auf das Wirtschaftswachstum. Allerdings geben sie zu, dass ihr Vorgehen den Einwand von Agell et al. (1999), dass damit ein neues Endogenitätsproblem entsteht, nicht aus der Welt schafft.

allem das Preis-Leistungs-Verhältnis von Staatsleistungen optimiert werden soll, um eine optimale Wirtschafts- und Wohlfahrtsentwicklung zu fördern.

Colombier (2004) zieht die gleichen Schlussfolgerungen. Auch seine Berechnungen für eine Stichprobe von Ländern, welche auch die Schweiz mit einschliesst, zeigen keinen robusten Einfluss des Anteils der gesamten Staatsausgaben und -einnahmen (Bundesebene) am Bruttoinlandprodukt auf das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens. Eine präzisere Unterteilung der Steuervariablen ändert nichts an diesem Resultat. Colombier (2004) weist darauf hin, dass ein nicht-signifikanter Effekt der Staatsausgaben auch darauf hindeuten kann, dass die Staatsausgaben beim optimalen Niveau liegen, wenn eine nicht-lineare Beziehung zum Wachstum unterstellt wird.

Im Einklang mit verschiedenen internationalen Studien findet Colombier (2004) empirische Evidenz für den positiven Einfluss der Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum in den Bereichen Transport, Kommunikation sowie Bildung, Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung. Auch eine positive Korrelation des Wachstums mit den Ausgaben für Forschung und Entwicklung wird nachgewiesen. Wenn allerdings für mögliche Rückwirkungen mittels Instrumentenschätzung kontrolliert wird, können nur noch statistische signifikante positive Effekte für die Staatsausgaben für die Bereiche Transport sowie Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung gezeigt werden. Da die Resultate der Instrumentenschätzungen am ehesten eine wirkliche Kausalbeziehung schätzen, ist diesen Resultaten der Vorzug zu geben. Unter dieser Bedingung stehen die Resultate von Colombier (2004) in einem gewissen Widerspruch zu denjenigen von Singh und Weber (1997), welche nur für die Bildungsausgaben einen eindeutigen und positiven Zusammenhang zum Wachstum in der Schweiz fanden.<sup>29</sup> Dies erschwert einmal mehr eindeutige Schlussfolgerungen.

Interessant sind in diesem Zusammenhang die Resultate der Studie von Feld et al. (2003), welche darauf hindeuten, dass sich die föderale Struktur der Schweiz hemmend auf das Wachstum der Staatstätigkeit und insbesondere die Höhe der Steuereinnahmen auswirke. Pujol (2000) macht zudem geltend, dass auch innerhalb der Schweiz grosse Unterschiede der politischen Präferenzen in Bezug auf die Fiskalpolitik bestehen. Diese Unterschiede implizieren unterschiedliche Reaktionsweisen des Arbeits- und Kapitalangebotes auf Veränderungen der Staatsausgaben und -einnahmen und erschweren damit die Ermittlung eines eindeutigen Zusammenhangs zwischen der Grösse des öffentlichen Sektors und dem Wirtschaftswachstum der Kantone. Zudem lassen diese Resultate Zweifel am Anspruch aufkommen, dass es ein

---

<sup>29</sup> Basierend auf den Resultaten Colombiers schätzen Schips/Hartwig (2005), dass die Rentabilität schweizerischer Verkehrsinfrastrukturausgaben bei fast 12% liegt.



einziges optimales Niveau der Staatstätigkeit für die gesamte Schweiz respektive alle Kantone gibt.

#### **4.6 Schlussfolgerungen**

Die Komplexität und die Dauer der beschriebenen Debatten in der Literatur zeigen deutlich, wie gross die Schwierigkeit ist, ein abschliessendes Urteil zum Einfluss der Staatstätigkeit auf das Wirtschaftswachstum im Allgemeinen zu finden. Dies gilt sowohl für die Ausgaben als auch die Einnahmen des Staates. Auch präzisere Unterscheidungen der Staatsausgaben vermögen nur in einzelnen Fällen eindeutige Resultate zu liefern. Einigermassen robuste Evidenz liegt vor im Fall der staatlichen Ausgaben für öffentliche Infrastruktur (Transport und Kommunikation), für Forschung und Entwicklung sowie im Bereich der Gesundheitsausgaben, welchen mehrheitlich ein positiver Einfluss auf das Wachstum attestiert wird.

Den gesamten staatlichen Ausgaben oder den staatlichen Konsumausgaben kann dagegen kein eindeutiger und robuster Zusammenhang – weder positiv noch negativ – mit dem Wachstum nachgewiesen werden. Die staatlichen Konsumausgaben werden gemeinhin als Mass für die Kosten der öffentlichen Dienste (Service public) genommen, da sie keine Kapitalinvestitionen enthalten (vgl. beispielsweise Karras 1997). Die Tatsache, dass auch Kapitalinvestitionen für die Produktion von öffentlichen Dienstleistungen notwendig sind, unterstreicht erneut die Schwierigkeiten in diesem Bereich präzise Indikatoren zu finden und unanfechtbare Schlussfolgerungen zu ziehen.<sup>30</sup> Auch wenn die Ausgaben explizit auf die Staatsausgaben für allgemeine öffentliche Dienste (d.h. ohne Ausgaben für Transport-, Kommunikationsmittel, Gesundheitssystem und Sozialtransfers) eingegrenzt wurden, konnte kein robuster Einfluss auf das Wachstum nachgewiesen werden (vgl. Easterly/Rebelo 1993).

Ein gewisser Konsens besteht darüber, dass es ein Niveau der Staatstätigkeit gibt, welches das Wirtschaftswachstum optimiert. Die Schätzungen dieses optimalen Anteils der Staatsausgaben am Bruttoinlandprodukt unterscheiden sich zwar stark, insbesondere für die europäischen Länder. Trotzdem weist die Mehrheit der Studien darauf hin, dass der Staatssektor in der Mehrheit der EU-Länder vermutlich die optimale Grösse überschritten hat.

Das eindrücklichste Resultat dieser Forschung ist die Schwierigkeit, einen robusten negativen Effekt der Steuerbelastung für das Wirtschaftswachstum zu finden. Das erstaunt vor allem, da

---

<sup>30</sup> Wie Romp/de Haan (2005) anmerken, produzieren öffentliche Autobahnen oder die nationale Elektrizitätsversorgung selber noch nichts, sind aber als Input für verschiedene Güter und Dienstleistungen äusserst wichtig.

die theoretischen Erwartungen diesbezüglich so eindeutig sind. Beim Umfang der Staatstätigkeit sowie der entsprechenden Finanzierungsart wird zudem deutlich, dass länderspezifische Präferenzen das für ein bestimmtes Land optimale Niveau der Staatstätigkeit entscheidend beeinflussen. Dies gilt auch für Regionen (bspw. Kantone) innerhalb eines Landes. Aufgrund solcher Wirkungsmechanismen ist daher eine gewisse Vorsicht geboten, allzu einfache Rückschlüsse aus den Resultaten anderer Länder für die Schweiz zu ziehen.

Des Weiteren wird in einer Mehrheit der untersuchten Studien davon ausgegangen, dass es unter ökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll ist, die Staatsquote nicht unbegrenzt ansteigen zu lassen. Zudem sollen die Bemühungen darauf konzentriert werden, das Preis-Leistungs-Verhältnis von Staatsleistungen zu verbessern, um eine optimale Wirtschafts- und Wohlfahrtsentwicklung zu fördern.

## 5. Zur Effizienz der staatlichen Leistungserbringung

Die vorangegangenen Abschnitte 2 und 4 thematisierten den volkswirtschaftlichen Beitrag öffentlicher Dienstleistungen, was als *externe* Effizienz bezeichnet werden kann. In Abschnitt 2 wurde dieser theoretisch mit der Verbesserung der Güterversorgung (Allokation) im Falle von Marktversagen begründet. Eine Diskussion der empirischen Evidenz zum Einfluss öffentlicher Dienstleistungen auf das Wirtschaftswachstum erfolgte in Abschnitt 4. Eine zusätzliche Betrachtung der *internen* Effizienz des öffentlichen Sektors ist unter zwei Aspekten von Bedeutung: Einerseits weil niedrigere Kosten der Staatstätigkeit bei gegebenem Leistungsstandard einen Wohlstandsgewinn bedeuten. Andererseits weil eine wünschbare öffentliche Leistung nicht notwendigerweise vom Staat selbst erbracht werden muss oder der Staat in einem Bereich tätig ist, der gemäss der oben dargelegten theoretischen Sicht zum privaten Sektor zählt (z.B. staatliche Industriebetriebe). Zur Diskussion steht somit die Effizienz staatlicher Leistungserbringung an sich sowie relativ zu einer privatwirtschaftlichen Alternative.<sup>31</sup>

### 5.1 These des Staatsversagens

In der ökonomischen Literatur wird dem Marktversagen die These des Staatsversagens entgegengehalten, nach welcher der Staat Leistungen grundsätzlich weniger effizient erbringe als Private, die auf dem Markt im Wettbewerb stehen. Die folgenden Ausführungen dazu basieren auf der ökonomischen Theorie der Politik, dem Prinzipal-Agenten-Ansatz und der ökonomischen Theorie der Bürokratie (vgl. Schneider 1998, 2002; Blankart 1998).

Die ökonomische Theorie der Politik geht davon aus, dass sich die an der Führung und Kontrolle eines öffentlichen Unternehmens beteiligten Akteure (Manager, Beschäftigte, Staatsbeamte, Politiker) eigennützig verhalten. D.h., sie sind nicht aus eigenem Antrieb an einer möglichst effizienten Leistungserbringung interessiert. Da öffentliche Unternehmen in der Regel nicht im Wettbewerb stehen, besteht diesbezüglich auch ein geringer äusserer Zwang. Öffentliche Unternehmen werden weder von Marktkonkurrenten noch im gleichen Ausmass wie private Unternehmen von Kapitaleignern sanktioniert, wenn sie eine geringe Effizienz aufweisen. Damit öffnet sich ein Einfallstor für Partikularinteressen («Rent-seeking», z.B. in Form der Vergabe attraktiver Vorstandsposten an Politikerkollegen, der privilegierten Berücksichtigung lokaler Anbieter bei externen Aufträgen oder der Durchsetzung höherer Löhne als in der

---

<sup>31</sup> Die in der Einleitung angesprochene Forderung nach einer Verminderung des Staatsanteils lässt sich im Bereich öffentlicher Güter grundsätzlich auf drei Arten erfüllen: 1) Die Steigerung der Produktionseffizienz, 2) die Reduktion der Preise für die Produktionsfaktoren (z.B. Löhne) und 3) ein Abbau der angebotenen Leistungen. In diesem Abschnitt geht es vor allem um den ersten Punkt.

Privatwirtschaft gelten). Nach der ökonomischen Theorie des Gruppenverhaltens (Olson 1965) können kleine Gruppen mit starken Interessen diese besser durchsetzen als die grosse, heterogene Masse der Steuerzahler, für die das Interesse im jeweiligen Einzelfall relativ gering ist. Eine Reaktion des Kapitaleigners Staat bzw. Steuerzahler erfolgt allenfalls dann, wenn gravierende Verluste entstanden sind.<sup>32</sup>

Der Prinzipal-Agenten-Ansatz (Baron/Myerson 1982, Grossman/Hart 1983) befasst sich mit dem Verhältnis zwischen Eigentümer (Prinzipal) und Manager (Agent) eines Unternehmens. Bei einem privaten Unternehmen sind die Eigentümer an einem möglichst hohen Gewinn interessiert. Die Manager verfolgen dagegen das Ziel der Maximierung des Verhältnisses zwischen ihrem Arbeitseinsatz und ihrem Einkommen. Die Eigentümer versuchen zwar, mit komplexen Anreizsystemen dafür zu sorgen, dass die Manager ein Interesse daran haben, den Unternehmensgewinn zu maximieren. Dies gelingt aber nur unvollständig, weil die Manager gegenüber den Eigentümern einen Informationsvorsprung bezüglich der Situation des Unternehmens und der Rahmenbedingungen, die diese beeinflussen, besitzen (asymmetrische Information). Dies ermöglicht es ihnen, ihre Leistung zu beschönigen. Bei öffentlichen Unternehmen unterscheidet sich die Interessenkonstellation, indem der Eigentümer Staat, repräsentiert durch Politiker bzw. Staatsbeamte, kein unmittelbares finanzielles Eigeninteresse an einem möglichst hohen Unternehmensertrag hat. Dies führt nach in der Literatur verbreiteter Auffassung dazu, dass den Managern öffentlicher Unternehmen mangelnde oder unklare Zielvorgaben gemacht werden und die Kontrolle über sie gering ist. Dadurch vergrössert sich der Handlungsfreiraum, den die Manager zur Maximierung des Verhältnisses zwischen ihrem Arbeitseinsatz und ihrem Einkommen ausnutzen können.

Nach der ökonomischen Theorie der Bürokratie (Niskanen 1971, 1975) versuchen Manager in bürokratischen Organisationen nicht nur ihr Einkommen, sondern auch ihre Macht und ihr Prestige zu maximieren. Diese Faktoren stehen in enger Beziehung zu der Grösse der Abteilung des Managers und der Höhe seines Budgets. Aus diesem Grund besteht kein Anreiz zu einem sparsamen Mitteleinsatz, sondern eher umgekehrt zu teuren, perfektionistischen Lösungen. Eine höhere Produktionseffizienz wird durch ein System erfolgsunabhängiger Einkommen und Beförderungen nicht honoriert. Vielmehr wird eine Wachstumsorientierung gefördert. Zudem stossen effizienzsteigernde Umorganisationen auf Widerstand. Schliesslich werden allenfalls

---

<sup>32</sup> Ein Anschauungsbeispiel liefert die Geschichte der Staatsbetriebe in Österreich (vgl. Aiginger 1998). In den 1970er Jahren wurde mit der umfangreichen Staatsbeteiligung an Produktionsunternehmen das Ziel der Beschäftigungsstabilisierung verfolgt. Aufgrund der dabei unterlassenen Strukturanpassung kam es zu immer grösseren, vom Staat getragenen Defiziten. In der Zwischenzeit wurde ein grosser Teil der Staatsbetriebe privatisiert.

erzielte Überschüsse für Prestigekäufe verwendet, die in keinem Zusammenhang zum Unternehmensziel stehen. Hinzu kommt, dass starre Bürokatierregeln eine effiziente Ablauforganisation behindern. Bürokratisches Verhalten kommt zwar auch in grossen privatwirtschaftlichen Unternehmen vor, der Spielraum sollte dort aber durch den Marktwettbewerb begrenzt werden.

Die ökonomische Theorie der Politik geht also von einer Ineffizienzvermutung bezüglich der staatlichen Leistungserstellung infolge mangelnder Sanktionen, falscher Anreize und bürokratischer Eigeninteressen aus. Staatsversagen – als Gegenstück zu Marktversagen – führt aufgrund des fehlenden Wettbewerbs zu Ineffizienz, Trägheit (mangelnder Innovationsbereitschaft) und Interessenverfilzung. Diese Sicht ist allerdings nicht unumstritten (vgl. z.B. Hodge 2000). Angezweifelt wird zum einen die rein ökonomistische Verhaltenshypothese, die im Widerspruch zu empirischen Beobachtungen steht. Dass Menschen auch nach ethischen Normen handeln – wie es das Webersche Bürokatienmodell voraussetzt – belegt beispielsweise das beträchtliche Ausmass an Freiwilligenarbeit im Sozialbereich (für Deutschland vgl. Greiling 1996, 39). Ebenso kann nicht ernsthaft bezweifelt werden, dass viele Beschäftigte etwa im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich auch intrinsisch motiviert sind und ihre Arbeit im Sinne ihrer Klienten und Klientinnen gut machen wollen. Die Motivationstheorie ist allerdings gegenwärtig noch wenig entwickelt (Thieme 1999, 15). Zum andern wird bestritten, dass die Kontrolle von öffentlichen Unternehmen durch die Politik und die Öffentlichkeit so gering ist, wie es die ökonomische Theorie der Politik darstellt. Auch ist das Phänomen der bürokratischen Unflexibilität – das häufig unter dem Aspekt einer mangelnden Kundenorientierung und mangelnder Innovationsbereitschaft kritisiert wird – nicht einfach ein Verhaltensproblem der einzelnen Staatsangestellten. Vielmehr ist sie ein Element des Weberschen Bürokatienkonzepts, das strikte Regelgebundenheit als Bedingung für Verlässlichkeit und Unbestechlichkeit gegenüber Effizienzüberlegungen in den Vordergrund stellt.

Weil der Zwang zur Gewinnmaximierung entfällt und das Bestehen geschützter Märkte (Staatsmonopol) die Durchsetzung höherer Kosten ermöglicht bzw. der Staat für die Deckung allfälliger Defizite aufkommt, eignen sich nach der ökonomischen Theorie der Politik öffentliche Unternehmen auch für die Verfolgung von Nebenzielen. Zudem haben sie meistens günstigere Finanzierungsbedingungen. Aus diesen Gründen neigen Politiker, die auf den nächsten Wahlerfolg schießen, nach der ökonomischen Theorie der Politik dazu, öffentlichen Unternehmen Zusatzaufgaben wie z.B. ein hohes Beschäftigungsniveau oder die Erhaltung regionaler Standorte zu machen. Solche Nebenziele sind nicht unbedingt ein Fall von Staatsversagen, wenn sie in einem demokratischen Entscheidungsprozess festgelegt werden. Es stellen sich jedoch zwei Fragen: 1) Handelt es sich effektiv um ein Allgemeininteresse oder

um das Ergebnis von erfolgreicher Lobbyarbeit zugunsten von Partikulärinteressen? 2) Könnte das Ziel auch auf andere Art erreicht werden? Getrennte Verantwortlichkeiten würden auch das Problem der Verwischung von Zielen vermeiden und damit die Transparenz und somit die Möglichkeiten einer Effizienzkontrolle erhöhen. Es stellt sich also die Frage, ob die Verknüpfung von unternehmerischen mit anderen (verteilungs-, beschäftigungs-, regional-, umweltspezifischen usw.) Zielen mit spezifischen Effizienzvorteilen verbunden ist.

Als Problem öffentlicher Unternehmen wird häufig auch die Praxis der Quersubventionierung genannt, die zu einer Verzerrung der Marktanreize führen würde. Eine gewisse interne Subventionierung kann aber wohlfahrtsmaximierend sein, wenn sie dazu dient, die Fixkostenlast bestmöglich auf verschiedene Produkte zu verteilen (sogenannte Ramsey-Preise; vgl. Blankart 1998, 430f.).

## **5.2 Ansätze zur Reform des öffentlichen Sektors**

Die These der Ineffizienz staatlicher Leistungserbringung spricht für eine Übertragung der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen an Private. Inwiefern dies angezeigt ist, muss allerdings im konkreten Einzelfall empirisch geprüft werden. Auf der Basis der in Abschnitt 4 präsentierten Ergebnisse kann immerhin festgehalten werden, dass ein generell negativer Einfluss staatlicher Aktivitäten auf die Gesamtwirtschaft nicht nachzuweisen ist. Zudem müssen bei Privatisierungen zwei wesentliche Aspekte berücksichtigt werden:

- Auf dem entsprechenden Markt sollte effektiver Wettbewerb herrschen (was in Teilen des Service public aus den in Abschnitt 2 erläuterten Gründen sachlich aber nicht möglich ist). Wenn kein Wettbewerb herrscht, ist nach der Privatisierung eine staatliche Regulierung des betreffenden Marktes nötig. Andernfalls kommt es lediglich zu einer Verlagerung der Möglichkeit der Rentenabschöpfung vom Staat an Private.
- Das bestehende öffentliche Interesse muss verlässlich gewährleistet sein. Auch dies kann regulatorische Eingriffe notwendig machen, z.B. in Form von Konzessionierungen.

Somit stellt sich die Frage nach dem Regulierungsaufwand, der für die optimale Gewährleistung der Aufgabenerfüllung durch Private notwendig ist. Dieser hängt u.a. von der Spezifität der Aufgabe (Naschold/Bogumil 2000) und den Marktbedingungen ab. Je spezifischer eine Aufgabe und je geringer der Wettbewerb im betreffenden Markt sind, desto höher sind die mit der Gewährleistung verbundenen Transaktionskosten (Vertrags-, Koordinations- und Kontrollkosten). Beliebte Auslagerungsobjekte sind daher z.B. Reinigungs- und Gebäudeunterhaltsarbeiten, weil diese Tätigkeiten wenig spezifisch und von geringer strategischer Bedeutung sind und eine grosse Zahl von Anbietern besteht. Eine besondere

Problematik ergibt sich ferner bei den hoheitlichen Aufgaben (z.B. Polizei, Justiz), die sich auf dem Gewaltmonopol des Staates beruhen.

Privatisierungen sind aber nur eine Option im Bestreben, die Effizianzanreize bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu erhöhen. Das Spektrum der in den letzten Jahrzehnten vorgeschlagenen bzw. eingeführten Reformen umfasst – in einer groben Einteilung und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – folgende Massnahmen:

- Einführung von marktähnlichen Anreizmechanismen, wie es z.B. das New Public Management (NPM) fordert;
- Verselbständigung von Verwaltungseinheiten mit eigener Budgetkompetenz;
- Externe Auftragsvergabe (Outsourcing);
- Vollständige Privatisierung.<sup>33</sup>

Im Falle einer vollständigen Privatisierung kann versucht werden, dass öffentliche Interesse mit einer Konzession zu gewährleisten oder die gewünschte Leistung – z.B. im Falle des Vorliegens externer Effekte oder bei meritorischen Gütern – durch Subventionen zu fördern.

### **5.3 Schwierigkeiten bei der empirischen Überprüfung**

Die Frage nach der Wirksamkeit solcher Reformmodelle und der relativen (In-)Effizienz staatlicher versus privater Produktion kann letztlich nur empirisch beantwortet werden. Dabei sind die folgenden Aspekte, die in kritischen Äusserungen zur staatlichen Leistungserbringung prominent figurieren, von Interesse:

- Die (technische) Produktionseffizienz.
- Die Kundenorientierung.
- Die Innovationsbereitschaft.

Bei einem weiteren Kriterium, dem der Kosteneffizienz, handelt es sich, soweit es sich nicht mit der Produktionseffizienz deckt, um einen Verteilungsaspekt. Eine Verminderung der Produktionskosten öffentlicher Leistungen durch die Senkung der Preise von Inputfaktoren führt – im Beispiel einer Lohnreduktion – zu einer Entlastung der Konsumenten bzw. der

---

<sup>33</sup> Dabei waren Privatisierungsmassnahmen aber häufig nicht von effizienz- sondern von finanzpolitischen Gesichtspunkten geleitet (vgl. z.B. Joumard et al. 2004); unter dem Druck «leerer Kassen» eröffneten Privatisierungen eine «Flucht aus dem Budget» (Schemmel 1990).

Steuerzahler zu Lasten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Es findet also eine Umverteilung von Renten statt.<sup>34</sup>

Empirisch stellen sich bei der Effizienzmessung öffentlicher Dienstleistungen z.T. erhebliche Messprobleme (s. z.B. OECD 2005). Es gibt naturgemäss häufig keine entsprechenden Marktprodukte, so dass auf andere Indikatoren als den Marktwert abgestellt werden muss. Dies ist bei materiellen Produkten einfacher als bei immateriellen Leistungen. Bei letzteren ist häufig nicht nur die Quantität (wie z.B. bei Fahrleistungen des öffentlichen Verkehrs), sondern auch die Qualität entscheidend. Beispielsweise werden in ökonomischen Untersuchungen des Bildungswesen als Mass für den Output häufig Indikatoren wie Anzahl Schuljahre, Anzahl Bildungsabschlüsse oder Notendurchschnitte in Schlussexamen verwendet. Solche Indikatoren messen aber nur einen Teil dessen, was normalerweise dem Bildungsauftrag der Schulen entspricht. Die Schwierigkeiten der Leistungsmessung im Bereich spezialisierter öffentlicher Dienstleistung stellt eine Grenze für die Einführung von leistungsorientierten Managementmethoden in der Verwaltung dar, bzw. erhöht den Kontrollaufwand bei einer Auslagerung der Leistungserstellung.

Öffentliche Unternehmen verfolgen neben der Erbringung einer wirtschaftlichen Leistung, wie erwähnt, häufig auch andere, politisch vorgegebene Ziele. Hervorzuheben ist diesbezüglich namentlich die (verteilungs- und regionalpolitisch motivierte) Auflage der flächendeckenden Versorgung zu einheitlichen Preisen. Oder sie haben strengere Umweltrichtlinien zu befolgen als Private, wie z.B. beim Busbetrieb im Personennahverkehr. Ein Effizienzvergleich mit privatwirtschaftlichen Unternehmen, der diese Restriktionen nicht berücksichtigt, greift zu kurz. In diesem Sinne sind auch die unterschiedlichen Logiken von privaten und öffentlichen Organisationen (Naschold/Bogumil 2000) in Rechnung zu stellen. Zudem sind bei der privaten Produktion nicht nur die reinen Produktionskosten, sondern auch die durch den Kontroll- und Regulierungsbedarf bedingten Transaktionskosten zu berücksichtigen. Schliesslich stellt sich im Zusammenhang mit der verlässlichen Gewährleistung öffentlicher Dienstleistungen die Frage nach der Höhe allfälliger Rückführungskosten (Kosten der Rückführung in öffentliches Eigentum) falls ein privater Anbieter seinen Verpflichtungen nicht nachkommt oder in Konkurs geht (vgl. Nowotny 1998).

---

<sup>34</sup> Da von den (Input-)Preisen Allokationsanreize ausgehen, können sich daraus allerdings auch Effizienzwirkungen ergeben.



#### **5.4 Ergebnisse aus der Evaluationsliteratur**

Im Folgenden werden einige Ergebnisse aus der Literatur über die Effizienz öffentlicher Leistungserbringung präsentiert.

Nach Schneider (2002) belegen verschiedene empirische Untersuchungen eine höhere betriebswirtschaftliche Effizienz privater Unternehmen. Dabei scheinen unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen nicht ausschlaggebend zu sein. Öffentliche Unternehmen produzierten deutlich teurer. Dabei bleibt allerdings die Frage offen, ob es sich wirklich um vergleichbare Produktionen handelt.

Naschold (Naschold/Bogumil 2000) referiert Evaluationsstudien zu den folgenden Arten von Reformen des öffentlichen Sektors:

- Kostensenkungsprogramme
- Privatisierungen
- Verselbständigung von Verwaltungseinheiten
- Outsourcing (Verringerung der Leistungstiefe)

Grössere Kostensenkungsprogramme erfolgten im Vereinigten Königreich ab 1975. Zwischen 1976 und 1985 wurde der Bestand der öffentlichen Beschäftigten um 20% reduziert. Dies betraf vor allem den industriellen Bereich; im Bürobereich betrug die Abnahme 12%. Bezüglich der Konsequenzen für die Quantität und Qualität der öffentlichen Dienstleistungen liegen gemäss Naschold keine hinreichend soliden Erkenntnisse, sondern lediglich konkurrierende Interpretationen vor.

In den 1980er Jahren wurde im Vereinigten Königreich ein umfassendes Privatisierungsprogramm durchgeführt (Flugverkehr, Gas, Stahl, Telekom, Elektrizität). Gemäss Evaluationsstudien besteht kein sichtbarer Zusammenhang zwischen der Produktivitätsentwicklung und der Änderung der Eigentumsform. Die im Staatseigentum verbleibenden Kohle- und Eisenbahngesellschaften wiesen keine unterdurchschnittliche Produktivitätsentwicklung in den Jahren 1983-90 auf. Allerdings führten auch diese massive Restrukturierungsprogramme durch. Eine Fallstudie zur British Telecom konstatiert wenig Verbesserung – auch weil das Unternehmen schon vor der Privatisierung gut geführt wurde – und eine teilweise Abschöpfung von Monopolrenten, da der Markt weiterhin reguliert blieb.

Eine Evaluationsstudie zu Gemeindereformen in Schweden zwischen 1992 und 1994, welche zur Verselbständigung oder Privatisierung von kommunalen Dienstleistungen führten, weist für privatisierte Unternehmen die grösste Kostensenkung nach; diese erhöhten aber auch die

Marge, so dass der Gewinn für die Gemeinde geringer als die Kostensenkung und der Unterschied zur Kontrollgruppe nicht sehr gross war.

Die Erfahrungen bezüglich der Verselbständigung von Verwaltungseinheiten aus dem Vereinigten Königreich und Schweden werden als positiv angesehen, mit einer Erhöhung der Entscheidungsfreiheit, der Kundenorientierung und der Effizienz.

Erfahrungen zum Outsourcing liegen wiederum aus dem Vereinigten Königreich vor und betreffen schwergewichtig manuelle (blue-collar) Tätigkeiten. In einer Evaluationsstudie des «Local Government Act» wurden von 1988 Kostenreduktionen von durchschnittlich 6,5%, teilweise aber bis zu 25% festgestellt. Diese gehen teilweise auf technisch-organisatorische Verbesserungen (Abfallwirtschaft), zum Teil auf Personalreduktionen (bis zu 30%), Lohnsenkungen und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zurück. Erleichtert wurden die Verschlechterungen der Arbeitssituation durch den Abbau zentraler Verhandlungssysteme und die Schwächung der Gewerkschaften, was auch ein erklärtes Ziel der britischen Privatisierungsstrategie unter Thatcher darstellte. Den Kostenreduktionen auf der Anbieterseite stehen eine Erhöhung der Transaktions- bzw. Koordinationskosten der nachfragenden Staatseinheit (klientelbezogene und Vertragsvorbereitungskosten) gegenüber, die den Block der Managementkosten erheblich ansteigen liess. Die Qualität der Leistungen konnte – mit Ausnahme der Gebäudereinigung – in allen Vertragsbereichen erhöht werden.

Die in Naschold/Bogumil (2000) präsentierten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Ausnützung von Monopolvorteilen im Falle der British Telecom und der privaten Anbieter in schwedischen Gemeinden deutet darauf hin, dass nicht die Eigentumsform, sondern das Ausmass des Wettbewerbs entscheidend für die Senkung der Kosten von Leistungen für die Öffentlichkeit ist.<sup>35</sup> Eine verstärkte Marktorientierung hat vor allem im Falle von Outsourcing nachweisbare Effekte. Dabei stehen Kostensenkungen und Qualitätsverbesserungen in den überwiegenden Fällen Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen gegenüber. Privatisierungen bzw. Outsourcing bergen die Gefahr des Verlusts an Verantwortlichkeit und der Fähigkeit zur Regulierung von Preisen und Qualität durch den Staat (u.a. Verlust fachspezifischer Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung), die aber gerade dann unumgänglich ist, wenn die Konzession zur Marktversorgung einem privaten Monopolbetrieb erteilt wird (z.B. im Fall eines natürlichen Monopols). Zur Vermeidung der Gefahr der Ausnützung einer Monopolsituation durch private Anbieter öffentlicher

---

<sup>35</sup> Dort, wo es nur einen Anbieter gibt (z.B. natürliches Monopol), handelt es sich um Wettbewerb um den Markt, nicht auf dem Markt, z.B. in Form des Ersteigerns einer Konzession.

Leistungen wird eine Koexistenz von privaten und staatlichen Anbietern als sinnvoll erachtet. Ein Beispiel für eine solche Koexistenz ist die Arbeitsvermittlung in Dänemark.

Hodge (2000) kommt in einer methodisch anspruchsvoll angelegten Meta-Studie von Outsourcing und Privatisierungen zu ähnlichen Ergebnissen wie Naschold/Bogumil (2000). Bezüglich Outsourcing ist die Evidenz – die vor allem von lokalen Gemeinden in den USA stammt – gemischt. Kostensenkung sind in einigen Bereichen nachweisbar, so wie auch negative Beschäftigungs- und Lohneffekte. Bezüglich der Eigentumsfrage (öffentlicher oder privater Anbieter) konnte kein Einfluss festgestellt werden. Hinsichtlich Qualitätsänderungen war – anders als bei Naschold (2000) – kein Effekt vorhanden; Outsourcing führte also weder zu einer Erhöhung noch zu einer Senkung der Qualität der Leistungen. Bei Privatisierungen war der positive Einfluss auf die Produktivität gering. Es kam aber auch hier zu negativen Beschäftigungs- und Lohneffekten. Die mit Privatisierungen verbundene Beschäftigungsreduktion wird als Hinweis auf personelle Überbesetzung (Overstaffing) in Staatsbetrieben gewertet.

In einer Übersicht der OECD über die Erfahrung mit der Privatisierung von Staatsbetrieben wird eine überwältigende Evidenz für signifikante Verbesserungen der Produktionsleistung und Effizienz privatisierter Unternehmen festgestellt (OECD 2003). Die Beispiele stammen aber zu einem guten Teil aus Transitions- und Schwellenländer, so dass die Vergleichbarkeit mit Industrieländern nicht unbedingt gewährleistet ist. Es wird auch auf den Mangel an verlässlichen und vergleichbaren Daten hingewiesen, was ein Urteil erschwert. Zudem sind die erreichten Verbesserungen häufig eine Folge von Restrukturierungsmaßnahmen, u.a. ausgehend von einer um 30-50% überhöhten Beschäftigung, die schon im Vorfeld der Privatisierung durchgeführt wurden. Auch die Qualitätsverbesserung im Telekommunikationssektor wird in einer zitierten Studie nicht auf den Einfluss von Privatisierungen sondern auf die Marktkonkurrenz zurückgeführt. Bei einer Privatisierung ohne Konkurrenz auf dem Markt kommt es dagegen, wie das Beispiel der Elektrizitätsversorgung im Vereinigten Königreich illustriert, vor allem zu einer Erhöhung der Profitabilität.

Greiling (1996) vergleicht die öffentliche Trägerschaft mit der «öffentlichen Bindung» (externen Regulierung) in der Kredit-, der Verkehrs- und der Versorgungswirtschaft in Deutschland nicht unter dem Effizienzgesichtspunkt, sondern unter dem Aspekt der Gewährleistung der Zielerfüllung. Sie kommt zum Ergebnis, dass der Einfluss der öffentlichen Hand bei der «öffentlichen Bindung» geringer ist und die Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Ziele weniger gewährleistet wird als im Falle einer öffentlichen Trägerschaft. «Die öffentliche Trägerschaft ermöglicht ... in wesentlich stärkerem Masse, gesamtwirtschaftliche Gestaltungsziele zu verfolgen» (401). Die «öffentliche Bindung» ist nur dann nicht unterlegen, «wenn eine gut

definier- und messbare Missbrauchsüberwachung im Hinblick auf die Beachtung von Rahmenbedingungen des unternehmerischen Handelns erfolgt, deren Einhaltung hochspezialisierte, personal- und kostenintensive Überwachungsinstitutionen kontrollieren, oder aber zwischen den gesamtwirtschaftlichen Bindungszielen und den Eigenzielen der Branche eine weitgehende Interessenparallelität besteht und die öffentliche Bindung keine negativen Folgen für das einzelwirtschaftliche Erfolgsstreben hat» (402). Die Form der Trägerschaft ist somit von der Art der Aufgabe abhängig (eine Übersicht über die Kriterien gibt Greiling auf Seite 397). Allerdings stellt sie auch fest, dass in der Praxis «die öffentlichen Hände ihre einzelzielbezogenen Einflussnahmemöglichkeiten bei gesamtwirtschaftlichen Zielen nicht konsequent genug nutzen» (402).

### **5.5 Die Position des Schweizer Service public im internationalen Vergleich**

Die Höhe der Effizienzgewinne durch Reformen des Staatssektors hängt wesentlich von der Ausgangssituation ab. Diesbezüglich wird dem Service public in der Schweiz in empirischen Vergleichen ein hohes Niveau attestiert. Afonso et al. (2005b) berechnen Indikatoren für die Leistung («Performance») des öffentlichen Sektors. Diese beziehen sich zum einen auf vier Bereiche des Service public (Allgemeine Verwaltung, Bildung, Gesundheit und Infrastruktur), zum andern auf allgemeinere Ergebnisse wie Verteilung, Stabilität und gesamtwirtschaftliche Leistung. Auch wenn solche Indikatoren immer mehr oder weniger diskutabel sind, ergibt sich doch für die Schweiz ein recht günstiges Bild. Bei einer Normierung des Durchschnittswerts der untersuchten 23 Länder für das Jahr 2000 auf eins, sind für die Schweiz die folgenden Werte zu verzeichnen:

Allgemeine Verwaltung:	1.32
Bildung	0.97
Gesundheit	1.14
Infrastruktur	1.23

Bei der allgemeinen Verwaltung und der Infrastruktur erzielt die Schweiz den höchsten Wert, bei der Gesundheit wird sie nur von Island und Schweden übertroffen. Lediglich beim Indikator für die Bildung, der neben der Rate des Schulbesuchs auf der Sekundarschule auch die für die Schweiz wenig vorteilhaften PISA-Ergebnisse der Erhebung aus dem Jahr 2000 enthält, ist ein unterdurchschnittlicher Wert zu verzeichnen (dieser Wert wäre höher, wenn man die deutlich besseren PISA-Ergebnisse aus dem Jahr 2003 berücksichtigen würde). Trotzdem liegt die Schweiz beim Durchschnitt dieser vier Indikatoren mit einem Wert von 1.17 an der Spitze aller berücksichtigten Länder.

Wird aus einer Gegenüberstellung der Leistungen und der Ausgaben ein Effizienzindikator gebildet, ergeben sich folgende, weniger vorteilhafte Werte für die Schweiz:

Allgemeine Verwaltung:	1.72
Bildung	0.94
Gesundheit	1.00
Infrastruktur	1.16

Den Spitzenplatz nimmt die Schweiz auch hier bei der allgemeinen Verwaltung ein. Im Gesundheitsbereich und bei der Infrastruktur wird sie aber jeweils von 10 Ländern übertroffen und liegt ungefähr im Durchschnitt.<sup>36</sup> Erneut bestätigt sich das ungünstige Ergebnis bei der Bildung, wobei auch hier die für die Schweiz unvorteilhafteren PISA-Ergebnisse aus dem Jahr 2000 benutzt wurden. Beim Durchschnitt der vier Indikatoren wird sie aber nur von Grossbritannien übertroffen. Wegen Datenproblemen bei internationalen Vergleichen sind diese Ergebnisse allerdings mit Vorsicht zu geniessen.

Auch bei der Bewertung der im internationalen Vergleich hohen Standortqualität der Schweiz spielt die Qualität öffentlicher Dienstleistungen eine wichtige Rolle. Gemäss dem jährlichen internationalen Vergleich der Wettbewerbsfähigkeit des Lausanner Institutes IMD belegt die Schweiz 2006, wie schon im Vorjahr, den 8. Rang (NZZ vom 11. Mai 2006). Dazu trägt u.a. die gute Qualität der Infrastruktur bei; hier belegt die Schweiz den 4. Rang (IMD Press Release vom 11. Mai 2006).

## **5.6 Schlussfolgerungen zur Effizienz staatlicher Leistungserstellung**

Private Produktion scheint nicht per se effizienter als öffentliche zu sein. Wo im Anschluss an eine Verlagerung öffentlicher Dienstleistungsproduktion in den privaten Sektor Kostenreduktionen erfolgten, geschah dies häufig nicht aufgrund von Effizienzsteigerungen, sondern einer Senkung der Löhne und einer Verschlechterung sonstiger Arbeitsbedingungen. In der Schweiz ist diesbezüglich der Spielraum begrenzt. Eine Untersuchung der Lohnunterschiede zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor in der Schweiz kommt zum Ergebnis, dass unter vergleichbaren Bedingungen nur die Löhne der Frauen beim Staat (die Untersuchung beschränkte sich auf den Bundesbereich) systematisch höher sind als in der Privatwirtschaft (vgl. BfS 1998).

---

<sup>36</sup> Da die Leistungsindikatoren hier mit den Ausgaben gewichtet sind, kann der Durchschnittswert von eins abweichen.

Kostentreibend bei der öffentlichen Leistungserstellung wirken Nebenziele in Form von politischen Auflagen. Insofern diese demokratisch legitimiert sind, sind sie bei Kosten- und Effizienzvergleichen mit privatwirtschaftlichen Anbietern in Rechnung zu stellen.

Die Gewährleistung öffentlicher Aufgaben bei privater Produktion zieht einen erhöhten Kontroll- und Regulierungsaufwand (Transaktionskosten) nach sich. Um das Risiko einer Abhängigkeit des Staates von monopolartigen privaten Anbietern zu vermeiden, sind in der öffentlichen Verwaltung genügend Fachressourcen aufrechtzuerhalten. Auch diese Kosten sind bei einem Kostenvergleich zu berücksichtigen.

Das Problem mangelnder Leistungsanreize in der traditionellen öffentlichen Verwaltung lässt sich durch den verstärkten Einbezug von Marktelementen angehen. Erfolgreiche Beispiele bestehen im Bereich der Verselbständigung von Verwaltungseinheiten. Dabei ist abzuwägen, inwiefern auf die Weberschen Bürokratieprinzipien verzichtet werden kann.

## 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

### 6.1 Fragestellung und Abgrenzung des Service public

Der Umfang der Staatstätigkeit wird in den Industrieländern seit Beginn der 1980er Jahre, vor dem Hintergrund eines deutlichen Anstiegs der Staats- und vor allem der Sozialausgaben, verstärkt problematisiert. Kritikpunkte sind einerseits die Höhe der Staatsquote und die damit verbundene Steuerbelastung, andererseits wird eine geringe Effizienz staatlicher Leistungserbringung vermutet. Daraus ergeben sich die Forderungen nach einer generellen Beschränkung des Umfangs der Staatstätigkeit sowie der Einführung privatwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente bis hin zur Privatisierung bei den öffentlichen Dienstleistungen. Bei einer kosten- und effizienzorientierten Diskussion drohen aber die Vorteile öffentlicher Dienste aus dem Blickfeld zu geraten. Diese Studie soll deshalb der Frage nach der volkswirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Dienste (Service public) nachgehen.

Bei der Abgrenzung des Service public stützen wir uns auf die ökonomische Standardtheorie («Mainstream»), welche die grundsätzliche Optimalität des Marktes als Lenkungs- und Koordinationsinstrument einer Volkswirtschaft postuliert. Allerdings braucht der Markt eine Ergänzung durch den Staat. Ihm obliegt zunächst einmal die Herstellung der gesellschaftlichen Ordnung und der rechtlichen Rahmenbedingungen (namentlich Eigentumsrechte), unter denen eine wettbewerbliche Marktwirtschaft überhaupt möglich ist. Diese müssen definiert und durch die öffentliche Verwaltung, Justiz und Polizei (sowie gegen aussen durch das Militär) garantiert werden; die damit verbundenen Tätigkeiten gelten als klassischer Kernbereich der Staatstätigkeit in einer Marktwirtschaft.

Zusätzlich gibt es eine Reihe von Situationen, in denen eine optimale Güterversorgung («Allokation») durch den Markt nicht gewährleistet wird. Ein Handlungsbedarf des Staates wird in der ökonomischen Theorie dort gesehen, wo eine Marktlösung für ein erwünschtes Gut entweder überhaupt nicht zustande kommt oder nicht unter optimalen Bedingungen erfolgt (sog. «Marktversagen»). Die standard-ökonomische Theorie behandelt die Frage öffentlicher Dienstleistungen also unter dem Aspekt der allokativen Effizienz. Sie definiert damit einen Minimalstandard öffentlicher Aufgaben. Diese Definition zeichnet sich durch den Vorteil aus, dass darüber ein allgemeiner Konsens besteht. Mit der Konzentration auf die allokativen Funktion des Staates bleiben andere Gründe für staatliche Interventionen in die Wirtschaft ausgeklammert; wie z.B. verteilungspolitische oder stabilitätspolitische Funktionen des Staates. Das heisst nicht, dass solchen Aspekten bei der konkreten Ausgestaltung des Service public nicht auch eine Bedeutung zukommen würde. Namentlich verteilungspolitische Gerechtigkeitsüberlegungen spielen beim Service public eine prominente Rolle. Dies kommt im häufig angeführten und auch vom schweizerischen Bundesrat vertretenen

«Universalitätsprinzip» zum Ausdruck, wonach der Service public «für alle Bevölkerungsschichten und Regionen eines Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen» zur Verfügung stehen soll (Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» vom 23. Juni 2004). Obschon die Vermeidung übermässiger Einkommensunterschiede durchaus mit einem volkswirtschaftlichen Nutzen verbunden sein kann, indem sie den sozialen Frieden fördert und deshalb geringere Ausgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit ermöglicht, lassen sich über verteilungspolitische Fragen auf der Grundlage der ökonomischen Theorie aber keine eindeutigen Aussagen machen.

## **6.2 Ableitung der Rolle des Staates in der Wirtschaft durch die Theorie der Wirtschaftspolitik**

In der Literatur zur Theorie der Wirtschaftspolitik werden die als wichtigste Marktversagens-Tatbestände, welche Staatseingriffe in den Wirtschaftsprozess, nicht nur legitimieren, sondern – zur Verbesserung der Allokationseffizienz – geradezu erfordern, die Folgenden angeführt:

- externe Effekte,
- öffentliche Güter,
- natürliche Monopole,
- private Wettbewerbsbeschränkungen,
- private Informationsdefizite.

Externe Effekte liegen vor, wenn jemand etwas erhält, ohne dafür zahlen zu müssen. Sie äussern sich auf makroökonomischer Ebene in Form sogenannter Spillover-Effekte. Die durch die marktmässige Koordination erreichte Allokation ist ineffizient, das Marktgleichgewicht würde einer Unterversorgung entsprechen. Ein Beispiel ist die Produktion respektive der Konsum von Gesundheitsdienstleistungen. Zahlreiche empirische Untersuchungen bestätigen einen positiven Einfluss des Gesundheitszustands der Bevölkerung auf den langfristigen Wachstumstrend der Wirtschaft. Deshalb hat der Staat in so gut wie allen entwickelten Ländern entschieden, im Gesundheitssektor bestimmte Marktgesetze ausser Kraft zu setzen.

Kennzeichen öffentlicher Güter sind die Nicht-Rivalität im und die Nicht-Ausschliessbarkeit vom Gebrauch. Nicht-Ausschliessbarkeit bedeutet, dass die Konsumenten öffentliche Güter konsumieren können, ohne etwas dafür zu bezahlen (sog. «Trittbrettfahrer»-Problem). Unter Umständen ist ein Ausschluss zwar technisch möglich, aber prohibitiv kostspielig. Private Anbieter werden diese Güter nicht in sozial optimaler Menge bzw. gar nicht produzieren, da sie ihre Kosten nicht über den Preis decken können. Nicht-Rivalität bedeutet, dass die



Inanspruchnahme eines Gutes durch einen Benutzer die Nutzungsmöglichkeiten aller anderen nicht einschränkt (z.B. Hören einer Rundfunksendung). Aufgrund dieser Tatsache ist ein Ausschluss zusätzlicher Hörer ineffizient, selbst wenn sie sich weigern, dafür etwas zu bezahlen. Diese zusätzlichen Benutzer verursachen nämlich keine zusätzlichen Kosten, hätten aber einen Nutzen von der Sendung. Der Gesamtnutzen wird bei ihrem Ausschluss nicht maximiert. Private Anbieter werden öffentliche Güter nicht in sozial optimaler Menge bzw. gar nicht produzieren. Beispiele für öffentliche Güter sind die kollektive Sicherheit, welche im Innern durch Justiz und Polizei bzw. gegen aussen durch die Armee hergestellt wird, oder die Strassenbeleuchtung. Auch bei der Infrastruktur (z.B. den Verkehrs-, Ver- und Entsorgungsnetzen) ist die Ausschliessbarkeit teilweise nicht gegeben, nicht optimal bzw. politisch nicht gewollt, und unterhalb der Grenze der Kapazitätsauslastung besteht Nicht-Rivalität. Die Bereitstellung, Pflege und Weiterentwicklung der Infrastruktur obliegt deshalb ebenfalls der staatlichen Verwaltung.

Ist eine Produktion mit hohen Fixkosten (bzw. irreversiblen Kosten) und niedrigen Grenzkosten verbunden, wie es für Netzwerke (Telefonnetze, Stromversorgungsnetze usw.) typisch ist, kann *ein* Anbieter die absetzbare Gesamtmenge kostengünstiger (effizienter) als viele Anbieter herstellen (sog. «subadditive Kostenfunktion» bzw. fallende Durchschnittskosten über die gesamte Ausbringungsmenge). Es kommt zu einem «natürlichen» Monopol mit entsprechender Monopolpreisbildung. Allokationspolitische Konsequenz ist, dass der Staat die Güter natürlicher Monopole entweder selbst anbieten oder dass er zumindest deren Angebot regulieren muss. Die Definition des natürlichen Monopols ist allerdings dynamisch und hängt sowohl von der technischen Entwicklung als auch von der Entwicklung der Nachfrage ab. Technische Neuerungen können ein Monopol aufbrechen, wie z.B. in der Sprachtelefonie.

Monopole implizieren nicht nur dann Marktversagen, wenn sie durch eine subadditive Kostenfunktion bedingt – also «natürlich» – sind, sondern in *jedem* Fall. Die Mikroökonomik lehrt, dass ein Monopolist eine geringere Menge zu einem höheren Preis anbietet, als sich im Wettbewerbsgleichgewicht ergäbe. Gegenüber letzterem resultiert im Monopol ein Wohlfahrtsverlust. Die Allokation ist ineffizient; der Markt versagt. Dasselbe trifft in abgeschwächter Form auch auf sogenannte Oligopole zu, bei denen zwar mehr als ein, aber nur einige wenige Anbieter am Markt auftreten. Aufgrund der marktinhärenten Tendenz zu Wettbewerbsbeschränkungen muss der Staat den Schutz des Wettbewerbs in der Wirtschaftsverfassung verankern und den Wettbewerb auch tatsächlich durchsetzen. Denn bei gegebener Ressourcenausstattung ist Wettbewerb eine denotwendige Voraussetzung dafür, dass jede Ressource auf die Verwendung alloziert wird, wo sie den grössten Nutzen stiftet bzw. am effizientesten eingesetzt werden kann.

Aus Informationsdefiziten leitet die Theorie der Wirtschaftspolitik einen ganz spezifischen – und nicht unumstrittenen – allokativen Handlungsbedarf ab. Musgrave (1959) hat den Begriff der «meritorischen» bzw. «demeritorischen» Güter geprägt. Seiner Argumentation zufolge schätzen Konsumenten systematisch ihren Nutzen aus dem Konsum bestimmter Güter falsch ein und konsumieren daher entweder zu wenig (bei Unterschätzung des Nutzens) oder zu viel (bei Überschätzung des Nutzens) von dem betreffenden Gut. Meritorische Güter sind solche, von denen mehr konsumiert werden müsste, wenn die Konsumenten ihre «wahren» Präferenzen kennen; von demeritorischen Gütern müsste weniger konsumiert werden. Die sich am Markt einstellende Allokation ist nicht wohlfahrtsmaximierend; Marktversagen liegt vor. Als Beispiele für meritorische Güter werden Bildung und «Hochkultur» genannt. Die staatliche Trägerschaft von Schulen, Hochschulen, Museen, Opernhäusern und Theatern – oder aber die staatliche Subventionierung privater Bildungsträger und Kulturschaffender lässt sich mit diesem Argument begründen. Auch die Alterssicherung gilt als meritorisches Gut. Demnach würde der zukünftige Nutzen eines Alterseinkommens unterschätzt.

Eine exakte Zuordnung konkreter öffentlicher Dienstleistungen zu den verschiedenen Formen des Marktversagens ist oft nicht einfach, und ohne eine vertiefte Analyse des Einzelfalles bleiben Interpretationsspielräume. Bei der von uns vorgenommenen Einteilung ist also ein Element der Willkür nicht auszuschliessen. Auf der Basis der vorstehenden Ausführungen zur Abgrenzung des Service public auf allokativen theoretischer Grundlage werden die folgenden Bereiche zum Service public gezählt:

- die Branchenzusammenfassungen «Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung» (NOGA-Abteilung 75; darin enthalten sind auch Justiz und Polizei) sowie «Abwasser- und Abfallbeseitigung und sonstige Entsorgung» (NOGA-Abteilung 90),
- die Branchenzusammenfassungen «Erziehung und Unterricht» (NOGA-Abteilung 80) und «Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen» (NOGA-Abteilung 85),
- die Branchenzusammenfassung «Energie- und Wasserversorgung» (NOGA-Abteilungen 40 und 41),
- die Post- und Bahndienstleistungen (NOGA-Abteilungen 64.11 und 60.10),
- die NOGA-Abteilungen 92.32A «Betrieb von Theatern, Schauspielhäusern, Opern und Konzerthallen», 92.5 «Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten» und 92.2 «Rundfunkveranstalter, Herstellung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen»

Für die Berücksichtigung der Post- und Bahndienstleistungen besteht die ordnungspolitische Rechtfertigung für die Staatsaktivität im Grundversorgungsauftrag, welcher hier als Datum hingenommen wird. Grundversorgungsaufträge, welche auch unrentable Angebote umfassen,

können i.d.R. nur von Staatsunternehmen oder staatlich subventionierten Unternehmen erfüllt werden.

### **6.3 Optimaler Umfang des Service public**

Für die Frage nach dem optimalen Umfang des Service public ist es sinnvoll, zwischen konsumtiven Verwendungen und Vorleistungen zu unterscheiden. Bei konsumtiven kollektiven Gütern wird die optimale Menge anhand der Summe der Nutzen, welche die einzelnen Konsumenten aus dem öffentlichen Gut erhalten, definiert; entscheidend ist also die kollektive Zahlungsbereitschaft. Die konkrete Ermittlung des Nutzens öffentlicher Güter ist allerdings nicht einfach. Zwangsläufig wird deshalb in der Regel davon ausgegangen, dass sich die gesellschaftlich optimale Menge öffentlicher Güter im demokratischen Entscheidungsverfahren bestimmt. Handelt es sich bei öffentlichen Dienstleistungen um produktive Vorleistungen (z.B. Infrastrukturen), so besteht ihr Nutzen im Beitrag zu der entsprechenden Produktionsleistung. Im konkreten Einzelfall kann versucht werden, diesen mittels Kosten-Nutzen-Rechnungen abzuschätzen. Ein allgemeinerer Zugang zur produktiven Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen besteht in der Abschätzung ihres Beitrags zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum.

### **6.4 Empirische Bedeutung des Service public in der Schweiz und im internationalen Vergleich**

Auf Basis der vorgenommenen Abgrenzung beläuft sich der Anteil der Service public an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in der Schweiz auf etwa 22%. Bei der Interpretation der Veränderung des Anteils des Service public ist die konjunkturelle Entwicklung zu berücksichtigen. Der zwischen 2000 und 2003 festzustellende Anstieg ist nicht die Folge einer besonders ausgeprägten Expansion des Service public, sondern davon, dass sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abschwächte, während sie beim Service public stabiler verlief, also einen konjunkturstützenden Effekt hatte. Im internationalen Vergleich der Anteile des Service public an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung liegt die Schweiz am unteren Ende der Verteilung.

Eine Untergliederung nach den einzelnen Branchen des Service public zeigt, dass die Anteil in der Schweiz beim Gesundheitswesen und den sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen unter dem internationalen Durchschnitt liegen. Bei der öffentlichen Verwaltung und dem Bildungswesen, der Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie den Post- und Telekommunikationsdienstleistungen liegt die Schweiz auf durchschnittlichem Niveau.

Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im Service public liegt im Durchschnitt der Jahre 1998-2002 mit 22,3% nur wenig höher als der Anteil der Wertschöpfung (21,7%). Daraus folgt, dass die nominelle Produktivität im Service public ungefähr dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt entspricht. Daraus kann allerdings nicht auf die reale Produktivität geschlossen werden, welche von primärem Interesse wäre. Da allerdings aufgrund von Messproblemen die reale Wertschöpfung im öffentlichen Sektor inputseitig berechnet wird, ist hier das Maß der realen Arbeitsproduktivität nach unten verzerrt ist und wenig aussagekräftig.

### **6.5 Volkswirtschaftlicher Beitrag des Service public**

Der volkswirtschaftliche Beitrag des Service public besteht zum einen in der direkten Erhöhung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt, indem er, wo notwendig, die ineffiziente marktliche Allokation verbessert. Andererseits zielen die Staatsaktivitäten darauf ab, die Produktionsmöglichkeiten der Privatwirtschaft durch die Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen zu erhöhen. Die durch den Service public gewährleistete Basisinfrastruktur ermöglicht erst eine hochentwickelte und produktive Privatwirtschaft wie sie in Industrieländern mehrheitlich zu finden ist. Aber auch in anderen Bereichen wie dem Gesundheitswesen und der Bildung (namentlich Grundlagenforschung) werden häufig analoge Effekte beobachtet. Wenn der Staat indessen in Bereichen tätig ist, in denen kein Marktversagen vorliegt, und/oder wenn die Informations- und Anreizprobleme vom Staat nicht gut gelöst werden, besteht die Gefahr von negativen Effekten auf die Volkswirtschaft. Zudem kann sich die Erhebung von Steuern verzerrend auf das Angebot und die Nachfrage nach Arbeit und Kapital auswirken und dadurch wachstumshemmend sein. Der Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum erscheint daher *a priori* komplex, d.h. nichts deutet auf einen einfachen linearen Zusammenhang hin. Ab einem bestimmten Umfang der Staatstätigkeit könnte der positive Einfluss geringer und allmählich negativ werden. In diesem Zusammenhang wird häufig von einer umgekehrten U-Form gesprochen, um die Beziehung zwischen Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum zu beschreiben.

Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum kommen denn auch zu widersprüchlichen bzw. häufig inkonklusiven Ergebnissen, was auch auf eine Reihe von methodischen Schwierigkeiten zurückzuführen ist. Der Einfluss der Staatstätigkeit wird sowohl als positiv als auch als negativ oder als nichtig gemessen, und robuste Erkenntnisse sind rar. Dies gilt bei einer aggregierten Betrachtung sowohl für die Ausgaben als auch die Einnahmen des Staates. Auch präzisere Unterscheidungen der Staatsausgaben vermögen nur in einzelnen Fällen eindeutige Resultate zu liefern. Einigermassen robuste Evidenz liegt vor im Fall der staatlichen Ausgaben für öffentliche Infrastruktur (Transport und Kommunikation), für den Bildungsbereich, namentlich

für Forschung und Entwicklung, sowie im Bereich der Gesundheitsausgaben, welchen mehrheitlich ein positiver Einfluss auf das Wachstum attestiert wird. Den staatlichen Konsumausgaben – als Mass für die Kosten der öffentlichen Dienste – kann dagegen kein eindeutiger und robuster Zusammenhang – weder positiv noch negativ – mit dem Wachstum nachgewiesen werden.

Ein gewisser Konsens besteht darüber, dass es ein Niveau der Staatstätigkeit gibt, welches das Wirtschaftswachstum optimiert (Nicht-Linearität der Beziehung). Die Schätzungen dieses optimalen Anteils der Staatsausgaben am Bruttoinlandprodukt unterscheiden sich jedoch stark, insbesondere für die europäischen Länder.

Das eindrucklichste Resultat dieser Forschung ist die Schwierigkeit, einen robusten negativen Effekt der Steuerbelastung für das Wirtschaftswachstum zu finden. Das erstaunt vor allem, da die theoretischen Erwartungen diesbezüglich so eindeutig sind. Beim Umfang der Staatstätigkeit sowie der entsprechenden Finanzierungsart wird zudem deutlich, dass länderspezifische Präferenzen das für ein bestimmtes Land optimale Niveau der Staatstätigkeit entscheidend beeinflussen. Dies gilt auch für Regionen (z.B. Kantone) innerhalb eines Landes, was Zweifel am Anspruch aufkommen lässt, dass es ein einziges optimales Niveau der Staatstätigkeit für die gesamte Schweiz respektive alle Kantone gibt. Aufgrund solcher Wirkungsmechanismen ist daher auch eine gewisse Vorsicht geboten, allzu einfache Rückschlüsse aus den Resultaten anderer Länder für die Schweiz zu ziehen.

## **6.6 Zur Effizienz der staatlichen Leistungserbringung**

Neben dem Beitrag öffentlicher Dienstleistungen zur volkswirtschaftlichen (externen) Effizienz ist eine zusätzliche Betrachtung der internen Effizienz des öffentlichen Sektors unter zwei Aspekten von Bedeutung: Einerseits weil niedrigere Kosten der Staatstätigkeit bei gegebenem Leistungsstandard einen Wohlstandsgewinn bedeuten. Andererseits weil eine wünschbare öffentliche Leistung nicht notwendigerweise vom Staat selbst erbracht werden muss oder der Staat in einem Bereich tätig ist, die gemäss der oben dargelegten theoretischen Sicht zum privaten Sektor zählt (z.B. staatliche Industriebetriebe). Zur Diskussion steht somit die Effizienz staatlicher Leistungserbringung an sich sowie relativ zu einer privatwirtschaftlichen Alternative.

In der ökonomischen Literatur wird dem Marktversagen auch die These des Staatsversagens entgegengehalten, nach welcher der Staat Leistungen grundsätzlich weniger effizient erbringe als Private, die auf dem Markt im Wettbewerb stehen. Dies wird auf zwei Faktoren zurückgeführt:

- Weil Marktkonkurrenz und eine am wirtschaftlichen Erfolg orientierte Eigentümerschaft fehlen, wird ineffizientes Verhalten nicht sanktioniert.
- Die internen Steuerungs- und Anreizmechanismen in staatlich-bürokratischen Organisationen wirken nicht auf eine effiziente und innovative Leistungserstellung hin, sondern behindern diese im Extremfall sogar.

Öffentliche Unternehmen werden weder von Marktkonkurrenten noch im gleichen Ausmass wie private Unternehmen von Kapitaleignern sanktioniert, wenn sie eine geringe Effizienz aufweisen. Damit öffnet sich ein Einfallstor für Partikularinteressen («rent-seeking», z.B. in Form der Vergabe attraktiver Vorstandsposten an Politikerkollegen, der privilegierten Berücksichtigung lokaler Anbieter bei externen Aufträgen oder der Durchsetzung höherer Löhne als in der Privatwirtschaft gelten). Da zudem bei öffentlichen Unternehmen der Eigentümer Staat, repräsentiert durch Politiker bzw. Staatsbeamte, kein unmittelbares finanzielles Eigeninteresse an einem möglichst hohen Unternehmensertrag hat, kommt es nach in der Literatur verbreiteter Auffassung auch dazu, dass den Managern öffentlicher Unternehmen mangelnde oder unklare Zielvorgaben gemacht werden und die Kontrolle über sie gering ist.

Eine höhere Produktionseffizienz wird durch ein System erfolgsunabhängiger Einkommen und Beförderungen nicht honoriert. Hinzu kommt, dass starre Bürokatierregeln eine effiziente Ablauforganisation behindern. Bürokratisches Verhalten kommt zwar auch in grossen privatwirtschaftlichen Unternehmen vor, der Spielraum sollte dort aber durch den Marktwettbewerb begrenzt werden.

Die ökonomische Theorie der Politik geht also von einer Ineffizienzvermutung bezüglich der staatlichen Leistungserstellung infolge mangelnder Sanktionen, falscher Anreize und bürokratischer Eigeninteressen aus. Staatsversagen – als Gegenstück zu Marktversagen – führt aufgrund des fehlenden Wettbewerbs zu Ineffizienz, Trägheit (mangelnder Innovationsbereitschaft) und Interessenverfilzung. Diese Sicht ist allerdings nicht unumstritten. Angezweifelt wird zum einen die rein ökonomistische Verhaltenshypothese, die im Widerspruch zu empirischen Beobachtungen steht. Zum andern wird bestritten, dass die Kontrolle von öffentlichen Unternehmen durch die Politik und die Öffentlichkeit so gering ist, wie es die ökonomische Theorie der Politik darstellt. Auch ist das Phänomen der bürokratischen Unflexibilität – das häufig unter dem Aspekt einer mangelnden Kundenorientierung und mangelnder Innovationsbereitschaft kritisiert wird – nicht einfach ein Verhaltensproblem der einzelnen Staatsangestellten. Vielmehr ist sie ein Element des Weberschen Bürokatiekonzepts,

das strikte Regelgebundenheit als Bedingung für Verlässlichkeit und Unbestechlichkeit gegenüber Effizienzüberlegungen in den Vordergrund stellt.

Weil der Zwang zur Gewinnmaximierung entfällt und das Bestehen geschützter Märkte (Staatsmonopol) die Durchsetzung höherer Kosten ermöglicht bzw. der Staat für die Deckung allfälliger Defizite aufkommt, eignen sich öffentliche Unternehmen auch für die Verfolgung von Nebenzielen. Solche Nebenziele sind nicht unbedingt ein Fall von Staatsversagen, wenn sie in einem demokratischen Entscheidungsprozess festgelegt werden. Es stellen sich jedoch zwei Fragen: 1) Handelt es sich effektiv um ein Allgemeininteresse oder um das Ergebnis von erfolgreicher Lobbyarbeit zugunsten von Partikulärinteressen? 2) Könnte das Ziel auch auf andere Art erreicht werden? Getrennte Verantwortlichkeiten würden auch das Problem der Verwischung von Zielen vermeiden und damit die Transparenz und somit die Möglichkeiten einer Effizienzkontrolle erhöhen.

Als Problem öffentlicher Unternehmen wird häufig auch die Praxis der Quersubventionierung genannt, die zu einer Verzerrung der Marktanreize führen würde. Eine gewisse interne Subventionierung kann aber wohlfahrtsmaximierend sein, wenn sie dazu dient, die Fixkostenlast bestmöglich auf verschiedene Produkte zu verteilen (sogenannte Ramsey-Preise).

Die These der Ineffizienz staatlicher Leistungserbringung spricht für eine Übertragung der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen an Private. Inwiefern dies angezeigt ist, muss allerdings im konkreten Einzelfall empirisch geprüft werden. Die erwähnten Untersuchungen auf der volkswirtschaftlichen Ebene, wonach sich ein negativer Einfluss der Staatstätigkeit auf das Wirtschaftswachstum generell nicht nachweisen lässt, sprechen gegen ein pauschales Urteil. Zudem müssen bei Privatisierungen zwei wesentliche Aspekte berücksichtigt werden:

- Auf dem entsprechenden Markt sollte effektiver Wettbewerb herrschen (was in Teilen des Service public aus den in Abschnitt 2 erläuterten Gründen sachlich aber nicht möglich ist). Wenn kein Wettbewerb herrscht, ist nach der Privatisierung eine staatliche Regulierung des betreffenden Marktes nötig. Andernfalls kommt es lediglich zu einer Verlagerung der Möglichkeit der Rentenabschöpfung vom Staat an Private.
- Das bestehende öffentliche Interesse muss verlässlich gewährleistet sein. Auch dies kann regulatorische Eingriffe notwendig machen, z.B. in Form von Konzessionierungen.

Somit stellt sich die Frage nach dem Regulierungsaufwand, der für die optimale Gewährleistung der Aufgabenerfüllung durch Private notwendig ist. Dieser hängt u.a. von der Spezifität der Aufgabe und den Marktbedingungen ab. Je spezifischer eine Aufgabe und je geringer der Wettbewerb im betreffenden Markt sind, desto höher sind die mit der

Gewährleistung verbundenen Transaktionskosten (Vertrags-, Koordinations- und Kontrollkosten). Eine spezielle Problematik ergibt sich ferner bei den hoheitlichen Aufgaben (z.B. Polizei, Justiz), die sich aus dem Gewaltmonopol des Staates ergeben.

Privatisierungen sind aber nur eine Option im Bestreben, die Effizianzanreize bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu erhöhen. Das Spektrum der in den letzten Jahrzehnten vorgeschlagenen bzw. eingeführten Reformen umfasst – in einer groben Einteilung und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – folgende Massnahmen:

- Einführung von marktähnlichen Anreizmechanismen;
- Verselbständigung von Verwaltungseinheiten mit eigener Budgetkompetenz;
- Externe Auftragsvergabe (Outsourcing);
- Vollständige Privatisierung.

Die Frage nach der Wirksamkeit solcher Reformmodelle und der relativen (In-)Effizienz staatlicher versus privater Produktion kann letztlich nur empirisch beantwortet werden. Dabei sind die folgenden Aspekte, die in kritischen Äusserungen zur staatlichen Leistungserbringung prominent figurieren, von Interesse:

- Die (technische) Produktionseffizienz.
- Die Kundenorientierung.
- Die Innovationsbereitschaft.

Bei einem weiteren Kriterium, dem der Kosteneffizienz, handelt es sich, soweit es sich nicht mit der Produktionseffizienz deckt, um einen Verteilungsaspekt. Eine Verminderung der Produktionskosten öffentlicher Leistungen durch die Senkung der Preise von Inputfaktoren – z.B. der Löhne – führt zu einer Entlastung der Konsumenten bzw. der Steuerzahler zu Lasten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

Kostentreibend bei der öffentlichen Leistungserstellung wirken Nebenziele in Form von politischen Auflagen. Insofern diese demokratisch legitimiert sind, sind sie bei Kosten- und Effizienzvergleichen mit privatwirtschaftlichen Anbietern in Rechnung zu stellen.

Die berücksichtigte Literatur zu den Wirkungen von Privatisierungen im öffentlichen Sektor ergibt ein gemischtes Bild. Beträchtliche Effizienzgewinne konnten bei Staatsbetrieben verzeichnet werden, die grössere Restrukturierungen durchführten. Anlass für diese waren teilweise überhöhte Belegschaften («Overstaffing»), teilweise neue technologische



Entwicklungen (z.B. Telekommunikation). Die Restrukturierungen waren aber teilweise schon vor der Privatisierung durchgeführt worden. Ein Zusammenhang zwischen Produktionseffizienz und Eigentumsform scheint sich nicht nachweisen zu lassen. Kostenreduktionen erfolgten aber auch oft aufgrund einer Senkung der Löhne und der Verschlechterung sonstiger Arbeitsbedingungen. Zudem wurden sie verschiedentlich durch die höhere Margen der privaten Anbieter und dem grösseren Managementaufwand beim öffentlichen Auftraggeber kompensiert. Qualitätseinbussen scheinen eher selten zu sein, es lassen sich aber auch nicht generell Qualitätsverbesserungen feststellen. Hingegen scheinen Verselbständigungslösungen, mittels derer staatliche Leistungserbringer mit grösserer Autonomie ausgestattet werden, positive Wirkungen sowohl auf die Produktionseffizienz als auch auf die Qualität der Dienstleistungen auszuüben.

Es ist schwieriger, bei privaten Anbietern die Wahrung öffentlicher Interessen zu gewährleisten, als wenn die Bereitstellung der Leistungen durch den Staat erfolgt. Von grosser Bedeutung für die Regulierung privater Anbieter ist, dass die (staatlichen) Aufsichtsinstanzen selbst über ein ausreichendes Know-how verfügen. Aus diesem Grund scheinen Mischformen, die sowohl private als auch öffentliche Angebote zulassen, Vorteile zu bieten.

Die Höhe der Effizienzgewinne durch Reformen des Staatssektors hängt wesentlich von der Ausgangssituation ab. Diesbezüglich wird dem Service public in der Schweiz in empirischen Vergleichen ein hohes Niveau attestiert. Auch bei der Bewertung der im internationalen Vergleich hohen Standortqualität spielt die Qualität öffentlicher Dienstleistungen eine wichtige Rolle.

## **6.7 Fazit**

Der Service public trägt mit der Gewährleistung von Dienstleistungen zugunsten der Allgemeinheit – dort wo private Anbieter dazu nicht in der Lage sind – zum gesellschaftlichen Wohlstand bei. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass öffentliche Infrastrukturen einen positiven Effekt auf das wirtschaftliche Wachstum ausüben. Dieser Zusammenhang ist allerdings nicht linear und lässt sich empirisch auch nicht leicht nachweisen. Bezüglich der oberen Grenze, bis zu welcher der öffentliche Sektor einem positiven Nettoeffekt auf die Volkswirtschaft hat, herrscht wenig Klarheit.

Der Service public in der Schweiz weist im internationalen Vergleich bei einem eher unterdurchschnittlichen Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, eine überdurchschnittlichen Effizienz auf. Sein Beitrag zur Standortqualität kann als hoch bezeichnet werden.

Trotzdem ist die Frage, ob und wie die Effizienz des Service public gesteigert werden kann, immer wieder berechtigt, da ihm eine Tendenz zu mangelnder Kostenorientierung und Innovationsbereitschaft nicht abzusprechen ist. Erfolgsversprechend scheinen diesbezüglich die Einführung von Wettbewerbselementen und eine grössere Autonomie der Leistungserbringer zu sein. Die Eigentumsfrage ist dagegen offenbar nicht ausschlaggebend.

Werden öffentliche Aufgaben an private Anbieter übertragen, ist dafür zu sorgen, dass, wo dies möglich ist, ausreichender Wettbewerb gewährleistet ist und das öffentliche Interesse garantiert werden kann. Wenn kein Wettbewerb herrscht, wie z.B. in Situationen eines natürlichen Monopols, ist nach der Privatisierung eine staatliche Regulierung des betreffenden Marktes nötig. Dies zieht einen erhöhten Kontroll- und Regulierungsaufwand (Transaktionskosten) nach sich. Um das Risiko einer Abhängigkeit des Staates von monopolartigen privaten Anbietern zu vermeiden, sind in der öffentlichen Verwaltung ausreichende Fachressourcen aufrechtzuerhalten. Schliesslich stellt sich im Zusammenhang mit der verlässlichen Gewährleistung öffentlicher Dienstleistungen die Frage des Konkursrisikos privater Anbieter, was die Frage nach der Höhe allfälliger Rückführungskosten aufwirft.

## 7. Literatur

- Afonso, A., Ebert, W., Schuknecht, L., Thöne, M. (2005a): Quality of public finances and growth, European Central Bank, Working Paper 438, Frankfurt am Main.
- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2005b): Public sector efficiency: An international comparison, *Public Choice*, 123: 321-347.
- Agell, J., Lindh, T., Ohlsson, H. (1997): Growth and the public sector: a critical review essay, *European Journal of Political Economy*, 13: 33-52.
- Agell, J., Lindh, T., Ohlsson, H. (1999): Growth and the public sector: a reply, *European Journal of Political Economy*, 15: 359-366.
- Agell, J., Ohlsson, H., Skogman Thoursie, P. (2006): Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries: a comment, *European Economic Review*, 50: 211-218.
- Aghion, P., Howitt, P. (1998): *Endogenous Growth Theory*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Ahrns, H.-J., Feser, H.-D. (1987): *Wirtschaftspolitik – problemorientierte Einführung*, 5. Aufl., München: Oldenbourg.
- Aiginger, K. (1998): Privatisierung in Österreich, in: *Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.): Wieviel Staat, wieviel privat?: die zukünftige Rolle des Staates in Österreichs Wirtschaft*, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Wien.
- Aschauer, D. (1989): Is public expenditure productive?, *Journal of Monetary Economics*, 23: 177-200.
- Baron, D. P. and R. B. Myerson (1982): Regulating a monopolist with unknown costs, *Econometrica*, 50: 911-930.
- Barro, R. J. (1990): Government spending in a simple model of endogenous growth, *Journal of Political Economy*, 98, (5) part 2: S103-S125.
- Barro, R. J. (1991): Economic growth in a cross section of countries, *Quarterly Journal of Economics*, 106: 407-443.
- Barro, R. J., Sala-i-Martin, X. (1995): *Empirical analysis of a cross section of countries*, in: *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill.
- Bassanini, A., Scarpetta, S. (2001): The driving forces of economic growth: panel data evidence for the OECD countries, *OECD Economic Studies*, 33: 1-56.
- BfS (1998): *Pressemitteilung Nr. 113*.
- Bhargava, A., Jamison, D. T., Lau, L. J., Murray, C. J. L. (2001): Modeling the effects of health on economic growth, *Journal of Health Economics*, 20: 423-440.
- Blankart, C.B. (1998): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Franz Vahlen, München.
- Blomqvist, Å. G., Carter, R. A. L. (1997): Is health care really a luxury?, *Journal of Health Economics*, 16: 207-229.

- Bloom, D. E., Canning, D., Sevilla, J. (2001): The effect of health on economic growth: theory and evidence, NBER Working Paper 8587.
- Bundesrat (2004): Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» vom 23. Juni 2004, Bundesblatt 4569-4643.
- Colombier, C. (2004): Government and growth, Eidgenössische Finanzverwaltung, Working Paper 4.
- Conte, A., Darrat, A. F. (1988): Economic growth and the expanding public sector: a re-examination, *Review of Economics and Statistics*, 70: 322-330.
- Cullis, J. G., West, P. A. (1979): *The Economics of Health: an Introduction*, Oxford: Martin Robertson.
- De Ávila, D. R., Strauch, R. (2003): Public finances and long-term growth in Europe – evidence from a panel data analysis, European Central Bank, Working Papers 246.
- Demsetz, H. (1969): Information and efficiency: another viewpoint, *Journal of Law and Economics*, 12: 1-22.
- Dowrick, S. (1993): Government consumption: its effects on productivity, growth and investment, in Gemmel, N. (ed.), *The Growth of the Public Sector: Theories and International Evidence*, Aldershot: Edward Elgar.
- Dreher, A. (forthcoming): Does globalization affect growth? Evidence from a new index of globalization, forthcoming in *Applied Economics*.
- Easterly, W., Rebelo, S. (1993): Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation, *Journal of Monetary Economics*, 32: 417-458.
- Easterly, W. (1995): Comment on Slemrod, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 419-424.
- Engen, E. M., Skinner, J. (1996): Taxation and economic growth, NBER Working Paper 5826, Cambridge, MA.
- European Commission (2003): Public finances in EMU – 2003, *European Economy*, 3: 1-399.
- Evans, P. (1997): Government consumption and growth, *Economic Inquiry*, 35: 209-217.
- Feld, L. P., Kirchgässner, G., Schaltegger, C. A. (2003): Federalism and the size of government revisited: the role of the tax power, *Proceedings of the Annual Conference on Taxation*, 144-151.
- Fölster, S., Henrekson, M. (1999): Growth and the public sector: a critical of the critics, *European Journal of Political Economy*, 15: 337-358.
- Fölster, S., Henrekson, M. (2001): Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries, *European Economic Review*, 45: 1501-1520.
- Fölster, S., Henrekson, M. (2006): Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries: a reply, *European Economic Review*, 50: 219-221.
- Fritsch, M., Wein, T., Ewers, H.-J. (1999): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikro-ökonomische Grundlagen staatlichen Handels*, 3. Aufl., München: Vahlen.

- Fu, D., Taylor, L. L., Yücel, M. K. (2003): Fiscal policy and growth, Federal Reserve Bank of Dallas, Working Paper 0301.
- Gerson, P. (1998): The impact of fiscal policy variables on output growth, IMF Working Paper 98/1.
- Gordon, P., Wang, L. (2004): Does economic performance correlate with big government?, *Econ Journal Watch*, 1: 192-221.
- Greiling, D. (1996): Öffentliche Trägerschaft oder öffentliche Bindung von Unternehmen? Eine teleologische Betrachtung am Beispiel der Kredit-, Verkehrs- und Versorgungswirtschaft, Baden-Baden: Nomos.
- Grossman, S., Hart O. (1983): An analysis of the principal-agent problem, *Econometrica*, 51: 7-45.
- Gwartney, J., Lawson, R., Holcombe, R. (1998): The size and functions of government and economic growth, Study prepared for the Joint Economic Committee of the US Congress, Washington, DC.
- Handler, H., Knabe, A., Koebel, B., Schratzenstaller, M., Wehke, S. (2005): The impact of public budgets on overall productivity growth, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Working Paper 255.
- Hartwig, J. (2006): Messprobleme bei der Ermittlung des Wachstums der Arbeitsproduktivität – dargestellt anhand eines Vergleichs der Schweiz mit den USA, erscheint in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*.
- Hausman, J. A. (1978): Specification test in econometrics, *Econometrica*, 46: 1251-1271.
- Heshmati, A. (2001): On the causality between GDP and health care expenditure in augmented Solow growth model, Stockholm School of Economics, Working Paper in Economics and Finance 423.
- Hodge, G. A. (2000): Privatization: An International Review of Performance, Boulder/Oxford: Westview.
- Hoffmeyer, U. K., McCarthy, T. R. (eds.) (1994): Financing Health Care, Vol. 1, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Hotz-Hart, B., Mäder, S., Vock, P. (2001): Volkswirtschaft der Schweiz, 3. Aufl., Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Iachino, A., Winter-Ebner, R. (1999): Lower and upper bounds of returns to schooling: an exercise in IV estimation with different instruments, *European Economic Review*, 43: 889-901.
- Joumard, I., Kongsrud, P. M., Nam, Y.-S., Price, R. (2004): Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries, OECD Economics Department Working Paper No. 380.
- Kalaitzidakis, P., Mamuneas, T., Stengos, T. (2000): A non-linear sensitivity analysis of cross-country growth regressions, *Canadian Journal of Economics*, 33: 604-617.

- Karras, G. (1993): Employment and output effects of government spending: is government size important?, *Economic Inquiry*, 31: 354-369.
- Karras, G. (1997): On the optimal government size in Europe: theory and empirical evidence, *The Manchester School*, 65: 280-294.
- Kirchgässner, G. (2004): Zum Zusammenhang zwischen staatlicher Aktivität und wirtschaftlicher Entwicklung, Hintergrundpapier zum Jahresbericht der Kommission für Konjunkturfragen, Bern.
- Klenow, P. J., Rodriguez-Clare, A. (1997): Economics growth: a review essay, *Journal of Monetary Economics*, 40: 597-617.
- Knowles, S., Owen, P. D. (1995): Health capital and cross-country variation in income per capita in the Mankiw–Romer–Weil model, *Economics Letters*, 48: 99-106.
- Knowles, S., Owen, P. D. (1997): Education and health in an effective-labour empirical growth model, *Economic Record*, 73: 314-328.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R. (1998): The quality of government, NBER Working Paper 6727.
- Leu, R. E. (1986): The public-private mix and international health care costs, in: Culyer, A. J., Jönsson, B. (eds): *Public and Private Health Care Services: Complementarities and Conflicts*, Oxford: Basil Blackwell.
- Levine, R., Renelt, D. (1992): A sensitivity analysis of cross-country growth regressions, *American Economic Review*, 82: 942-963.
- Lin, S. A. Y. (1994): Government spending and economic growth, *Applied Economics*, 26: 83-94.
- Lindert, P. H. (2004): *Growing public, Social spending and economic growth since the eighteenth century*, Volume 1 / 2, Cambridge: Cambridge University Press.
- Löwenberg, F. (2001): *Service public und öffentliche Dienstleistungen in Europa*, Berliner juristische Universitätschriften. Öffentliches Recht, 18, Berlin: Arno Spitz.
- Lucas, R. E. (1988): On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42.
- Mankiw, N. G. (2001): *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, 2. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Mankiw, N. G., Romer, D., Weil, D. N. (1992): A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, 107: 407-437.
- McCoskey, S. K., Selden, T. M. (1998): Health care expenditures and GDP: panel data unit root test results, *Journal of Health Economics*, 17: 369-376.
- McDonald, S., Roberts, J. (2002): Growth and multiple forms of human capital in an augmented Solow model: a panel data investigation, *Economics Letters*, 74: 271-276.
- Mittnik, S., Neumann, T. (2003): Time-series evidence on the nonlinearity hypothesis for public spending, *Economic Inquiry*, 41: 565-573.
- Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

- Mushkin, S. J. (1962): Health as an investment, *Journal of Political Economy*, 70: 129-157.
- Naschold, F., Bogumil, J. (2000): *Modernisierung des Staates*, Opladen: Leske + Budrich.
- Newhouse, J. P. (1977): Medical-care expenditure: a cross-national survey, *Journal of Human Resources*, 12: 115-125.
- Nijkamp, P., Poot, J. (2004): Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth, *European Journal of Political Economy*, 20: 91-124.
- Niskanen, W. A. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton.
- Niskanen, W. A. (1975): Bureaucrats and Politicians, *Journal of Law and Economics*, 18: 617-643.
- Nowotny, E. (1998): Öffentliche Unternehmen und Regulierung, in: *Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.): Wieviel Staat, wieviel privat?: die zukünftige Rolle des Staates in Österreichs Wirtschaft*, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Wien.
- OECD (2003): *Privatising State-Owned Enterprises*, Paris.
- OECD (2005): *Modernising Government. The Way Forward*, Paris.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Parkin, D., McGuire, A., Yule, B. (1987): Aggregate health care expenditures and national incomes: Is health care a luxury good?, *Journal of Health Economics*, 6: 109-127.
- Pasquier, S. (2004): L'évolution des services publics en Suisse, dans: S. Pasquier (ed.): *Cycle de conférences sur l'évolution des services publics en Suisse*, Institut National Genevois, Annales 2003, 1, Genève.
- Perrot, J.-Y., Chatelus G. (eds.) (2000): *Financing of Major Infrastructure and Public Service Projects: Public-private Partnership, Lessons from French Experience Throughout the World*, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris.
- Perotti, R. (2005): Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries, *Federal Reserve Bank of San Francisco, Proceedings*, San Francisco.
- Pevcin, P. (2004): Does optimal size of government spending exist?, Paper presented to the EGPA (European Group of Public Administration), Annual Conference, Ljubljana.
- Pigou, A. C. (1920): *The Economics of Welfare*, London: Macmillan.
- Pujol, F. (2000): L'incidence des preferences sur la discipline budgétaire, Thèse de doctorat no 503, Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Genève.
- Ram, R. (1986): Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data, *American Economic Review*, 76: 191-203.
- Rao, V. V. B. (1989): Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data: comment, *American Economic Review*, 79: 272-280.
- Rivera, B., Currais, L. (1999a): Income variation and health expenditure: evidence for OECD countries, *Review of Development Economics*, 3: 258-267.

- Rivera, B., Currais, L. (1999b): Economic growth and health: direct impact or reverse causation?, *Applied Economics Letters*, 6: 761-764.
- Rivera, B., Currais, L. (2003): The effect of health investment on growth: a causality analysis, *International Advances in Economic Research*, 9: 312-324.
- Rivera, B., Currais, L. (2004): Public health capital and productivity in the Spanish regions : a dynamic panel data model, *World Development*, 32: 871-885.
- Roberts, J. (1999): Sensitivity of elasticity estimates for OECD health care spending: analysis of a dynamic heterogeneous data field, *Health Economics*, 8: 459-472.
- Romer, P. M. (1986): Increasing returns and long-run growth, *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.
- Romer, P. M. (1990): Endogenous technical change, *Journal of Political Economy*, 98 (5), part 2: 571-5102.
- Romp, W., de Haan, J. (2005): Public capital and economic growth: a critical survey, *European Investment Bank, Working Papers*, 10: 40-70.
- Sala-i-Martin, X. (1997): I just ran two million regression, *American Economic Review*, 87: 178-183.
- Schaltegger, C. A. (2004): Ist die Höhe der Staatsquote schuld an der Schweizer Wachstumsschwäche?, *Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Abteilung Steuerstatistik und Dokumentation, Bern*. (<http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/wachstum.pdf>)
- Schaltegger, C. A. (2005): Ist die Höhe der Staatsquote schuld an der Schweizer Wachstumsschwäche?, *Die Volkswirtschaft*, 1 / 2: 55-58.
- Schaltegger, C. A., Torgler, B. (2004): Growth effects of public expenditure on the state and local level: evidence from a sample of rich governments, *Centre for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Working paper 16, Basel*.
- Schemmel, L. (1990): Unternehmen und Sondervermögen der öffentlichen Hand – Funktionale Ausgliederung oder Flucht aus dem Budget, *Arbeitspapier Nr. 20 des Schwerpunktes Finanzwissenschaft/Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Universität Trier*.
- Schips, B., Hartwig, J. (2005): Wachstumswirkungen und Rentabilität von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen. Stand der Forschung und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen für die Schweiz. Studie im Auftrag der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz und der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs, Zürich (vgl. [http://www.bpuk.ch/index/extern/index\\_dt.htm](http://www.bpuk.ch/index/extern/index_dt.htm) → Tätigkeiten → Informationen).
- Schneider, F. (1998): Deregulierung und Privatisierung als Allheilmittel gegen ineffiziente Produktion von öffentlichen Unternehmen? in: *Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.): Wieviel Staat, wieviel privat? Die zukünftige Rolle des Staates in Österreichs Wirtschaft, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Wien*.
- Schneider, F. (2002): Privatisierung und Deregulierung in Österreich in den 90er Jahren: Einige Anmerkungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: *H. Berg (Hrsg.): Deregulierung*



- und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 287, Berlin: Duncker&Humblot.
- Schultz, T. W. (1961): Investment in human capital, *American Economic Review*, 51: 1-17.
- Singh, R. J. , Weber, R. (1997): The composition of public expenditure and economic growth: can anything be learned from Swiss data?, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 133: 617-634.
- Slemrod, J. (1995): What do cross-country studies teach about government involvement, prosperity, and economic growth? *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 373-431.
- Slemrod, J. (2003): The truth about taxes and economic growth, *Challenge*, 46: 5-14.
- Solow, R. M. (1956): A contribution to the theory of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65-94.
- Solow, R. M. (1957): Technical change and the aggregate production function, *Review of Economics and Statistics*, 39: 312-320.
- Streit, M. E. (2005): *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl., Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Sturm, J.-E., de Haan, J. (2000): No need to run millions of regressions, *CESifo Working Paper* 288.
- Swan, T. W. (1956): Economic growth and capital accumulation, *Economic Record*, 32: 334-361.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (2000): *Public spending in the 20th century: a global perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (2003): Public finances and economic growth in European countries, *Österreichische Nationalbank, Conference Volume of the 31st Economics Conference*, Vienna: 178-196.
- Tanzi, V., Schuknecht, L. (2005): Reforming public expenditure in industrialised countries: are there trade-offs?, *European Central Bank, Working Paper* 435.
- Tanzi, V., Zee, H. H. (1997): Fiscal policy and long-run growth, *International Monetary Fund, Staff Papers*, 44: 179-209.
- Thieme, H. J. (1999): *Wirtschaftssysteme*, Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, München: Vahlen.
- Thöny, B. (2005): *Der Finanzausgleich im Wettbewerbsföderalismus – Eine Theorie des Finanzausgleichs und eine Analyse der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme in der Schweiz*, Bamberg: Difo-Druck.
- Tompa, E. (2002): The impact of health on productivity: empirical evidence and policy implications, *Review of Economic Performance and Social Progress*, 2: 181-202.
- Vedder, R. K., Gallaway, L. E. (1998): Government size and economic growth, Paper prepared for the Joint Economic Committee of the US Congress, Washington, DC.
- Webber, D. (2002): Policies to stimulate growth: should we invest in health or education?, *Applied Economics*, 34: 1633-1643.

- Yoo, S.-H. (2004): Public R&D expenditure and private R&D expenditure: a causality analysis, *Applied Economics Letters*, 11: 711-714.
- Zagler, M., Dürnecker, G. (2003): Fiscal policy and economic growth, *Journal of Economic Surveys*, 17: 397-418.
- Zimmermann, H., Henke, K.-D. (2001): *Finanzwissenschaft*, München: Vahlen.