

KOF-Studie „Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Service public in der Schweiz“ (Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich)

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 zu wenig 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 Dienstleistung 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-förmiger 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 Dienstleistung 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 effizienzmassig überlegen ist, muss deshalb im Einzelfall umfassend abgeklärt werden.