

avenir debate

Vermessenes Staatswachstum

Vier Perspektiven auf die Entwicklung des staatlichen Fussabdrucks in der Schweiz
Lukas Rühli, Jürg Müller, Lukas Schmid, Eveline Hutter, Laurenz Grabher

Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Silja Häusermann und Prof. Dr. Karen Horn für die vielen sehr hilfreichen Hinweise und Verbesserungsvorschläge, die sie im Rahmen des inhaltlichen Lektorats einbrachten. Die Verantwortung für den Publikationsinhalt liegt alleine bei den Autoren und dem Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Autoren	Lukas Rühli Jürg Müller Lukas Schmid Eveline Hutter Laurenz Grabher
Internes Lektorat	Urs Steiner
Herausgeber	Avenir Suisse, <i>avenir-suisse.ch</i>
Gestaltung	Ernie Ernst
Grafiken	n c ag, <i>ncag.ch</i>
Druck	Staffel Medien AG, <i>staffelmedien.ch</i>
ISBN	978-3-907453-00-1

Copyright © April 2023, Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, +41 44 445 90 00
 Download avenir-suisse.ch/publication/vermessen-es-staatswachstum/

Vorwort

Zeitgleich mit der Fertigstellung dieser Publikation im Frühjahr 2023 kam es zu heftigen Verwerfungen auf dem Schweizer Finanzplatz. Die notrechtlich orchestrierte Übernahme der Credit Suisse durch die UBS war gepaart mit öffentlichen Garantieleistungen an die UBS im Umfang von über 200 Milliarden Franken. Es sind verpflichtende Zusagen, die im «worst case» durch die Allgemeinheit zu tragen sind. Der schiere Umfang der von Bund und Schweizerischer Nationalbank (SNB) zugesicherten Mittel von mehr als einem Viertel des Schweizer Bruttoinlandsprodukts sprengt alle bisherigen Dimensionen. Und kurz davor sprach der Staat milliardenschwere Hilfeleistungen, damals nicht im Dienste der Finanzstabilität, sondern im Zuge der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie.

All das passierte in nur gerade drei Jahren. Doch bereits zuvor breitete sich der Staat sukzessive und in Wellenbewegungen aus. Unabhängig von der parteipolitischen Provenienz werden regelmässig neue Staatsleistungen mit teilweise grosser Umverteilungswirkung eingeführt, wenn es gerade politisch opportun erscheint. Ein Beispiel aus der neueren Zeit ist die von bürgerlicher und linker Seite unterstützte Überbrückungsrente. Sie erweist sich mittlerweile als teuer – und wirkungslos.

Dieser breit abgestützte Neo-Etatismus bereitet jedem Liberalen Kopfzerbrechen. Entgegen der Wahrnehmung im öffentlichen Diskurs besitzt die Schweiz schon lange kein Alleinstellungsmerkmal mehr bei der Staats- und Fiskalquote: Hier marschiert unser Land im Gleichschritt mit vielen europäischen Ländern mit. Lukas Rühli, Jürg Müller, Lukas Schmid, Eveline Hutter und Laurenz Grabher zeigen dies in der vorliegenden Publikation mit der nötigen Klarheit und Differenziertheit auf.

Die Folgen sind augenfällig: Die sich ausbreitende Staatsaktivitäten spiegeln sich in einem immer grösseren Personalkörper, der in den öffentlichen Verwaltungen und staatsnahen Betrieben beschäftigt wird. Mit diesem Stellenwachstum konkurrenziert der Staat auf dem Arbeitsmarkt zunehmend den Privatsektor. Dieser ist demografiebedingt seit geraumer Zeit mit einem verschärften Fachkräftemangel konfrontiert. Die Ausgangslage für Unternehmen wird dabei nicht einfacher angesichts der oft vorteilhafteren Vergütungsleistungen, die die öffentliche Hand als Arbeitgeberin bietet – Leistungen, die bekanntlich von der Allgemeinheit zu finanzieren sind.

Die Skepsis gegenüber Mehrausgaben ist vielerorts auch darum so gering, weil der Schweizer Staat finanzpolitisch goldene Zeiten hinter sich hat. Doch das dürfte sich ändern: Allein der Bund rechnet für das vergangene Jahr mit einem Finanzierungsdefizit von 4,3 Milliarden Franken. Und die Ausschüttungen der SNB, von denen die Kantone in den letzten Jahren profitierten, sind vorerst versiegt. Der Wille, den drohenden Defiziten mit Sparanstrengungen zu begegnen, scheint aber nicht weit ver-

breitet. Vielmehr versucht man neue Finanzquellen zu erschliessen (präferiertes Instrument des Bundes ist die Erhöhung der Mehrwertsteuer), statt den eigenen staatlichen Leistungsumfang zu überprüfen.

Quasi systemimmanent führt der sich ausbreitende öffentliche Sektor zu einer Abnahme der kritischen Auseinandersetzung in Politik und Medien, welche Staatsaktivitäten noch zeitgemäss sind. Immer weniger wird die Frage gestellt, ob Ausgaben tatsächlich einem gesellschaftlichen, oder doch eher einem primär administrativen Bedürfnis entsprechen – oder sogar nur der Bedienung von Partikularinteressen dienen, denn: wer verzichtet schon gerne auf eigene, vom Staat finanzierte Vorteile?

Dass neben dem öffentlichen Personal auch noch eine zunehmende Zahl an Anspruchsgruppen in einst privat organisierten Sektoren vom sich ausbreitenden Staat profitiert, hat demokratiepolitische Auswirkungen. Wachsende Teile des Elektorats sind dadurch direkt oder indirekt Begünstigte dieser etatistischen Dynamik, was sich immer mehr im Wahl- und Abstimmungsverhalten niederschlagen wird. Die Konsequenz: Das Streben nach einem ausgeglichenen Budget oder auch Steuersenkungen verkommen zur politischen Herkulesaufgabe.

Angesichts dieser Entwicklungen ist Remedur zu schaffen. Es braucht institutionelle Ansätze, um die dem heutigen System inhärente Tendenz zum Staatswachstum zu stoppen. Die vorliegende Publikation legt denn auch einen umfassenden Baukasten an Instrumenten vor, um dem sich ausbreitenden Staat Einhalt zu gebieten. Das ist gerade in der (noch) liberalen Schweiz wichtig. Es liegt schliesslich in der DNA des Liberalismus, Inhalt und Umfang der staatlichen Leistungserbringung regelmässig in Frage zu stellen. Diese Schrift soll deshalb sowohl problematische Entwicklungen aufzeigen, als auch einen konstruktiven Beitrag zur Lösungsfindung leisten.

Peter Grünenfelder, Direktor von Avenir Suisse

Vorwort	3
Executive Summary	6
1 _ Einleitung	10
2 _ Staatsquote und Fiskalquote	15
2.1 _ Die Entwicklung in der Schweiz	15
2.2 _ Internationaler Vergleich	21
2.3 _ Ausblick	26
3 _ Umfang der öffentlichen Beschäftigung	30
3.1 _ Der gesamte öffentliche Sektor	30
3.2 _ Bund, Kantone und Gemeinden	35
3.3 _ Verwaltung und staatlicher Bildungssektor	37
3.4 _ Einordnung	41
4 _ Regulierung	43
4.1 _ Preisregulierung	48
4.2 _ Regulierungsdichte	50
4.3 _ Internationale Vergleiche	56
4.4 _ Der Umgang der Schweiz mit Regulierungen	65
5 _ Der Staatseinfluss in ausgewählten Branchen	68
5.1 _ Kultur	70
5.2 _ Medien	75
5.3 _ Tourismus	80
5.4 _ Fazit	84
6 _ Handlungsempfehlungen	87
6.1 _ Staats- und Fiskalquote: Schuldenbremse und Finanzreferendum	89
6.2 _ Öffentliche Beschäftigung: Externe Überprüfungen, Stellenfristigkeiten, «Privatwirtschaftslehre», Benchmarking	91
6.3 _ Regulierung: RFA-Reform, «One-in, one-out» und «Löschwoche»	94
6.4 _ Subventionen: Transparenz und Sunset-Klausel	100
7 _ Schlussbemerkung: Das liberale Staatsverständnis der Schweiz festigen	103
Appendix: Branchenzuordnung in der Finanzstatistik	105
Quellen	106

Executive Summary

Wenn immer heute von einem Sparprogramm die Rede ist, kommt rasch der Vorwurf: Der Staat werde ausgehöhlt und kaputtgespart. Die vorliegende Studie zeigt, dass sich dieser Vorwurf nicht halten lässt – im Gegenteil. Das Wachstum des Staates ist über die vergangenen Jahrzehnte vorangeschritten und seine Einflussosphäre hat sich ausgedehnt. Wie in Kapitel 1 erläutert wird, gibt es dafür gute und weniger gute Gründe. Auffallend ist besonders, dass Akteure aus dem gesamten politischen Spektrum den Staat zunehmend als legitime Institution zur Durchsetzung ihrer Partikularinteressen sehen.

Analysen

Kapitel 2 wirft einen Blick zurück auf die Entwicklung der Staats- und Fiskalquote und vergleicht die Werte mit dem Ausland. Am stärksten wuchs der Schweizer Staat in den 1960er und 1970er Jahren. Die Fiskalquote hat sich aber allein seit 2010 um weitere 10 % erhöht (und gegenüber 1950 sogar verdoppelt). Entgegen der landläufigen Meinung ist sie, wenn man alle obligatorischen Abgaben berücksichtigt, nicht niedriger als in unseren Nachbarstaaten Deutschland und Österreich. Am stärksten gegenüber 1990 gestiegen sind die staatlichen Ausgaben für Gesundheit und für soziale Sicherheit; in diesen Bereichen haben sie sich pro Kopf und inflationsbereinigt etwa verdoppelt. Einzig bei der Verteidigung ist dieser Wert gesunken. Auch die Umverteilungswirkung staatlicher Transferzahlungen hat nicht ab-, sondern leicht zugenommen.

In Kapitel 3 wird der Umfang und das Wachstum der öffentlichen Beschäftigung berechnet. Dabei werden neben den Staatsangestellten (395 000 Vollzeitäquivalente, VZÄ) und dem Personal von öffentlichen Unternehmen (225 000 VZÄ) erstmals auch private Unternehmen erfasst, die unter staatlicher (Teil-)kontrolle stehen oder deren Erträge zu wesentlichen Teilen aus staatlichen Quellen stammen (330 000 VZÄ). Insgesamt arbeiten im öffentlichen Sektor 950 000 oder 23 % aller Beschäftigten in der Schweiz (gemessen in VZÄ). Dieser Stellenbestand hat im vergangenen Jahrzehnt mit 13 % eine stärkere Zunahme verzeichnet als die Beschäftigung in der Privatwirtschaft (8 %). Von den eigentlichen Staatsangestellten arbeitet jeder zehnte beim Bund. Dem Beschäftigungswachstum auf Bundesebene von knapp 5 % steht ein Anstieg bei den Kantonen von 9 % und den Gemeinden von 14 % gegenüber. Wird allerdings die Beschäftigung im staatlichen Bildungssektor berücksichtigt, schliesst der Bund beim Beschäftigungswachstum zu den Kantonen auf, weil der Stellenbestand bei dessen Hochschulen überdurchschnittlich gestiegen ist.

In Kapitel 4 liegt der Fokus auf der Regulierung. Untersucht werden die Anzahl und der Umfang von Erlassen, die Wahrnehmung des administrativen Aufwands von Unternehmen und die staatliche Einflussnahme auf die Preis-

setzung. Zudem wird die Schweiz mittels vier internationaler Indikatoren zur Regulierungsdichte und Wettbewerbsfähigkeit mit dem Ausland verglichen. Fazit: Auch wenn der Wirtschaftsstandort Schweiz international als äusserst wettbewerbsfähig gilt, weist das Land eine hohe Regulierungsdichte auf. Je spezifischer ein Index die Regulierungsdichte misst, desto schlechter schneidet die Schweiz im internationalen Vergleich ab. Über die Hälfte der Preise sind zudem hierzulande nicht mehr das Resultat von Angebot und Nachfrage, sondern massgeblich vom Staat mitgestaltet oder sogar direkt kontrolliert.

Wie wir in Kapitel 5 exemplarisch zeigen, nimmt der Staatseinfluss über Subventionen und Privilegien auch in einst privat organisierten Gesellschaftsbereichen zu. Die öffentlichen Gelder, die in die Tourismusbranche fliessen, haben sich beispielsweise innert 30 Jahren inflationsbereinigt mehr als verdreifacht. Beim Kultursektor liegt dieser Anstieg schon länger zurück: Mittlerweile kostet die Schweizer Kulturpolitik jedes Jahr rund 2,5 Mrd. Franken. Und auch die Medien, eigentlich die «vierte Gewalt» und damit Kontrollinstanz des Staats, ist zunehmend von diesem abhängig. Gerade im Bereich der Subventionen für private Akteure zeigt sich das Phänomen der «Providurien»: Befristete Massnahmen wurden wiederholt verstetigt, und die Politik baut ihren Kompetenzkatalog kontinuierlich aus.

Zusammengefasst lässt sich sagen: Auch wenn der Schweizer Staat gemeinhin als schlank gilt, zeigt die vorliegende Analyse, dass sein Einflussbereich mittlerweile gross ist und stetig wächst. Das ist besonders kritisch zu sehen in einem Land ohne natürliche Ressourcen, dessen Wohlstand auf einer dynamischen und innovativen Wirtschaft fusst, die auf Bürgernähe der Politik und Bottom-up-Prozesse angewiesen ist. Doch solche Warnungen sind am Ende nicht genug, es braucht auch institutionelle Vorkehrungen, damit das Wachstum des Staates nicht ausser Kontrolle gerät.

Handlungsempfehlungen

In Kapitel 6 diskutieren wir bestehende Instrumente und präsentieren neue Ideen, um die Ausbreitung des Staats unter Kontrolle zu halten. Die Struktur folgt dabei jener der Analyse in den Kapiteln 2 bis 5.

– Die Staats- und Fiskalquote

- *Schuldenbremsen bewahren*: Die existierenden Schuldenbremsen auf Ebene des Bundes sowie in den Kantonen sind von zentraler Bedeutung. Dieses Instrument gilt es in seiner heutigen Ausgestaltung zu bewahren, denn es ermöglicht eine konsequent antizyklische Ausgabenpolitik – eine Voraussetzung dafür, der inhärenten Tendenz der Politik zu Defiziten und Verschuldung und dem daraus folgenden Staatswachstum effektiv Einhalt zu gebieten. Einzig im Umgang mit Krisenschulden besteht auf Bundesebene Anpassungsbedarf.
- *Finanzreferendum auf Bundesebene einführen*: Als Kontrollmittel für Geschäfte mit hohen Kostenfolgen wäre ein fakultatives Finanzreferendum,

angelehnt an die Volksrechte auf kantonaler und lokaler Ebene, ein sinnvolles Instrument. Das Referendum sollte nicht nur gegen Verpflichtungskredite, sondern auch gegen Zahlungsrahmen ergriffen werden können. Sonst wären Ausgaben wie im Bildungs- oder Agrarbereich, die in der Regel per Zahlungsrahmen finanziert werden, vom Referendumsdruck ausgenommen.

– Öffentliche Beschäftigung

- *Externe Überprüfungen einführen:* Die einzelnen Verwaltungseinheiten sollten von einem externen Berater periodisch auf die Eignung ihrer Personalstrukturen durchleuchtet werden. Die Resultate wären zu publizieren und von der Legislative im Rahmen der Budgetdebatte zu thematisieren.
- *Temporäre Spitzen mit temporärem Ausbau abfedern:* Bei der Schaffung neuer staatlicher Stellen gilt es, eine Unterscheidung zwischen Stellenbedarf temporärer und permanenter Natur vorzunehmen. Stellen, die aufgrund von kurzfristigen Aufgaben (z. B. Krisenbewältigung, einzelne Grossprojekte) geschaffen werden, sollten nur über befristete Arbeitsverträge geregelt werden.
- *Den Milizgedanken auf Verwaltungskarrieren anwenden:* Stellen in der Verwaltung sollten wenn immer möglich mit Personen besetzt werden, die eine Mindestanzahl von Jahren ausserhalb des öffentlichen Sektors gearbeitet haben. Eine solche «Privatwirtschaftslehre» würde zum einen beim Staat das Verständnis für die Funktionsweise von Organisationen ausserhalb des öffentlichen Sektors verbessern und zum anderen Beschäftigten in der Verwaltung den Wechsel zurück in die Privatwirtschaft erleichtern.
- *Benchmarking von Löhnen durchführen:* In Bereichen mit einem starken Wettbewerb um Arbeitskräfte könnte ein Lohn-Benchmarking eingeführt werden. Dabei würde ein Durchschnitt der Anstellungsbedingungen in der Privatwirtschaft für gewisse Funktionen kalkuliert und als obere Grenze für die Beschäftigungskonditionen im öffentlichen Sektor festgelegt.

– Regulierung

- *Transparenz der Regulierungsfolgeabschätzungen (RFA) erhöhen:* Eine einfach zugängliche Übersicht und Publikation aller – nicht nur der vertieften – RFA und Quick-Checks ist wünschenswert. Zielkonflikte von Regulierungsvorlagen sollten expliziter angesprochen und evaluiert werden. Darüber hinaus sollte definiert werden, was geschieht, wenn eine RFA zum Ergebnis kommt, dass die untersuchte Regulierung untauglich ist.
- *Die Prüfer prüfen:* Die RFA – vor allem die amtsintern durchgeführten – sollten von einer unabhängigen Miliz-Kommission überprüft werden. Auch eine Kontrolle des Quick-Checks, die Auswahl der externen Dienstleister zur Durchführung vertiefter RFA oder die einheitliche Veröffentlichung aller Analysen könnte durch diese Kommission erfolgen.
- *«One-in, One-out»-Regel anwenden:* In der Schweiz ist eine solche Regel wiederholt knapp im Parlament gescheitert, im Ausland ist sie jedoch

mittlerweile weit verbreitet. Die Erfahrungen zeigen, dass die Regel kein Selbstläufer ist. Ihr grundsätzliches Potenzial ist jedoch kaum von der Hand zu weisen, weshalb eine grössere Offenheit des Gesetzgebers ihr gegenüber an der Zeit wäre.

- *Eine «Löschwoche» einführen*: Um die Sensibilisierung in der Politik zu stärken, dass Legiferieren nicht nur aus Hinzufügen, sondern auch aus Weglassen besteht, könnte eine Art «Frühlingsputz» institutionalisiert werden. Ein bestimmter Zeitraum, z. B. eine Sondersession pro Jahr oder drei Tage pro ordentliche Session, sollte von den Räten ausschliesslich dafür genutzt werden, um überholte, fehlgeleitete oder zu teure Bestimmungen zu identifizieren und zu löschen.

– Subventionen

- *Transparenz schaffen*: Das Schweizer Subventionswesen ist intransparent, und die Schweiz kennt im Vergleich zum Ausland kein griffiges Beihilfengesetz. Insbesondere auf Ebene der Kantone und Gemeinden herrscht Blindflug. Umso notwendiger ist entsprechend Transparenz, um der ausufernden Subventionierungspraxis Einhalt zu gebieten. Es braucht eine zentrale und systematische Erfassung und Veröffentlichung aller geldwerten Privilegien für private Akteure.
- *«Sunset»-Klauseln für selektive Subventionen*: Gerade im Bereich Subventionen, die von starken Partikularinteressen getrieben sind, scheint es sinnvoll, auf sogenannte «Sunset»-Klauseln zu setzen. Damit würden gewisse Ausgaben mit einem Ablaufdatum versehen. Ohne parlamentarischen Beschluss zur Weiterführung würden diese auslaufen. Und auch bei Verlängerung kann der wiederkehrende Zwang zur Diskussion über Sinn und Unsinn einzelner Subventionen wenn nicht eine gewisse Disziplinierung, so zumindest ein grösseres Öffentlichkeitsbewusstsein bewirken.

Das liberale Staatsverständnis festigen

Die erwähnten Massnahmen und Institutionen bieten Instrumente, um einen ausufernden Staat besser im Zaum zu halten. Ebenso entscheidend wie deren Anwendung ist, dass das liberale Staatsverständnis der Schweizer Bevölkerung bewahrt wird. Im abschliessenden Kapitel 7 werfen wir deshalb einen Blick auf das Ideal eines starken, aber klar begrenzten Staates.

Es gilt, in der Öffentlichkeit das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass es «den Staat» so nicht gibt. Vielmehr stehen dahinter mit hoheitlicher Macht ausgestattete Menschen, die keine perfekten Informationen über die Welt haben und zudem auch eigene Interessen verfolgen. An diesen Problemen im Kleinen scheitern denn auch immer wieder die grossen staatlichen Würfe. Kein Wunder hat die Geschichte wiederholt gezeigt, dass in der Regel zivilgesellschaftliche Ansätze basierend auf dem Prinzip der Eigenverantwortung langfristig zu besseren Resultaten führen.

1 – Einleitung

Wie der Staat wahrgenommen wird, ist stets dem jeweils vorherrschenden Zeitgeist unterworfen. Unter der Parole «Macht aus dem Staat Gurkensalat!» forderten in den 1980er Jahren linksalternative Jugendliche die als einengend empfundenen staatlichen Institutionen heraus. In den 1990er Jahren wurde dann vor allem von der politischen Linken nach mehr Staat gerufen, um den «ungezügelter Neoliberalismus» der Rechten zurückzudrängen – es wurde befürchtet, dass der Staat kaputtgespart und ausgehöhlt werde.

Abstrahiert man von der Rhetorik der jeweiligen Zeit und blickt in die Daten, zeigt sich, dass aus dem Staat kein Gurkensalat wurde, und er auch nicht wegrationiert wurde – im Gegenteil. Die Einflussphäre des Staates hat sich gemessen an diversen Indikatoren stetig ausgeweitet. Und der gegenwärtige Zeitgeist lässt vermuten, dass sich das so schnell auch kaum ändern wird.

So scheint sich ein gewisser Konsens eingependelt zu haben: Egal ob links oder rechts, ob NGO oder Grosskonzern, der Staat ist willkommen, solange er den eigenen Interessen zum Durchbruch verhilft. Heute rufen bereits Startups mit marktreifen Produkten nach öffentlichen Geldern. Unter der Flagge der «Innovationspolitik» soll künftig Unternehmern staatlich unter die Arme gegriffen werden – also genau jenen gesellschaftlichen Akteuren, die einst von Schumpeter zum Sinnbild des Kapitalismus stilisiert wurden.

Dieses gewandelte Staatsverständnis hat sich auch in der jüngeren Vergangenheit gezeigt. Die Ausgaben des öffentlichen Sektors sind während der Covid-19-Krise geradezu explodiert. Die Mehrheit der Stützungsmaßnahmen wurden nach Pandemie-Ende zwar wieder heruntergefahren, jedoch teilweise nur langsam und zögerlich. Und 2023 hat der Bund der UBS den Kauf der krisengeschüttelten Credit Suisse mittels milliarden-schwerer Kreditgarantien schmackhaft gemacht, obwohl das Too-Big-to-Fail-Regelwerk genau solche Interventionen hätte verhindern sollen.

Es scheint sich ein gewisser Konsens eingependelt zu haben: Egal ob links oder rechts, ob NGO oder Grosskonzern, der Staat ist willkommen, solange er den eigenen Interessen zum Durchbruch verhilft.

Von dezentraler und zentraler Steuerung

Wenn über «den Staat» geredet wird, ist nicht immer klar, was damit gemeint ist. In der vorliegenden Publikation umfasst der Staat all jene kollektiv organisierten Aktivitäten, die mit allgemeiner Befehls- und Zwangsgewalt (u. a. Zwangsfinanzierung) einhergehen. Diesem gegenüber steht «der Markt», auf dem individuell und freiwillig Güter und Dienstleistungen ausgetauscht werden.

Diese dezentrale Organisationsform gilt unter Ökonomen als eine effiziente Weise, um gesellschaftliche Aktivitäten zu koordinieren. Die Überzeugung, dass möglichst viele Entscheidungen den Individuen überlassen werden sollten, gründet letztlich auf aufklärerischen Prinzipien.

«Habe den Mut, dich deines eigenen Verstandes zu bedienen»: Der Kant'sche Aufruf hat bis heute nicht an Relevanz verloren, gerade weil uns Freiheit mittlerweile selbstverständlich erscheint.

Das bedeutet im Umkehrschluss aber keineswegs, dass es keinen Staat braucht. So braucht es für funktionierende Märkte die Absicherung von Eigentumsrechten und Tauschtransaktionen. Zudem kann es zu Marktversagen kommen, die mit staatlichen Eingriffen korrigiert werden können. Und schliesslich können Märkte zwar zu effizienten Resultaten führen, die aber gesellschaftlich nicht erwünscht sind – das prominenteste Beispiel ist der Themenkomplex «soziale Gerechtigkeit», also sozialpolitisch motivierte Umverteilungen.

Vor diesem Hintergrund plädieren Liberale für einen starken, aber schlanken Staat. Eigentumsrechte und die Funktionsweise des Wettbewerbs gilt es effektiv zu sichern – also Marktversagen zu beheben. Grundsätzlich sollte aber gewährleistet sein, dass sich Individuen möglichst frei von autoritären Einflüssen und Zwängen entfalten können.

Der wachsende Staat – ein ehernes Gesetz?

Aus liberaler Sicht gilt es entsprechend, die Aufgaben der öffentlichen Hand klar abzustecken. Passiert das nicht, droht ein Staatswachstum über Gebühr. Für eine solche Tendenz zu einer Ausbreitung des Staates gibt es verschiedene theoretische Erklärungsansätze. Von ihnen hat jeder spezifische Implikationen, was die Unvermeidbarkeit eines solchen Wachstums zum einen und dessen Wünschbarkeit zum anderen betrifft.

Ein erster Treiber wird durch das sogenannte **Wagnersche Gesetz** beschrieben (Wagner 1864). Dieses besagt, dass die Nachfrage nach staatlichen Gütern überproportional zum Wohlstand wächst. Entsprechend steigt die Staatsquote über die Zeit. Hinter dem Staatswachstum stehen damit die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger. So entwickelten sich die europäischen Staaten ab 1850 von blossen Garanten für Recht und Ordnung (v. a. Schutz des Eigentums) und Bereitstellern einiger öffentlichen Güter hin zu Wohlfahrtsstaaten mit neuen Aufgaben im Gesundheitswesen, der sozialen Fürsorge und der Bildung.¹

Ein zweiter Treiber hinter einem Staatswachstum steht in einer Verbindung mit dem ersten, ist konzeptionell jedoch anderer Natur: die **baumolsche Kostenkrankheit** (Baumol 1967). Demnach bergen staatliche Leistungen wie auch andere lokale Dienstleistungen (z. B. Coiffeure) wenig Potenzial zu Produktivitätssteigerungen. Einerseits fehlen oft die Möglichkeiten zur technischen Automatisierung, wie sie Industrie und Gewerbe kennen, andererseits lassen sich Handelsgewinne bei staatlichen

Für die Tendenz zur Ausbreitung des Staates gibt es verschiedene theoretische Erklärungsansätze.

¹ Neuere Studien weisen darauf hin, dass das Wagnersche Gesetz für hochentwickelte Länder nur noch beschränkt Gültigkeit hat. Wohlstand zieht demnach nicht mehr so «zuverlässig» wie früher erhöhte Staatsquoten nach sich. Der Grund liegt allerdings nicht bei einer gestillten Nachfrage nach staatlichen Leistungen, sondern in der beschränkten Kapazität, die Steuern für die Finanzierung dieser Leistungen zu erhöhen (Karceski & Kiser 2019).

Leistungen kaum je realisieren: Eine Auslagerung der Produktion ins Ausland ist aus offensichtlichen Gründen nicht oder nur sehr beschränkt möglich. Dessen ungeachtet steigen wegen eines kompetitiven Arbeitsmarkts auch im einheimischen Dienstleistungssektor die Löhne, wenn in anderen Sektoren Produktivitätssteigerungen anfallen. Das Resultat ist ein Anstieg der relativen Preise staatlicher Dienstleistungen, was zu höheren Staatsausgaben insgesamt führt.

Ein weiterer Kostentreiber staatlicher Dienstleistungen ist die Existenz von Friktionskosten. «Der Staat» ist wie «das Unternehmen» kein homogenes Gebilde, sondern ein Konglomerat von Individuen mit eigenen Interessen, weshalb es zu **Prinzipal-Agenten-Problemen** kommt – ein Phänomen, das in der Forschung bestens dokumentiert und untersucht ist (vgl. Coase 1937, Jensen & Meckling 1976, Laffont & Tirole 1993). Im Bereich des Staates kann es dabei gleich an zwei bedeutenden Schnittstellen zu solchen Problemen kommen: Erstens zwischen der Bevölkerung und der Politik, zweitens zwischen der Politik und der Verwaltung. Anliegen aus der Bevölkerung werden demnach zuerst von Eigeninteressen der Politiker (z. B. angenehme Amtszeit, Wiederwahl, eigene politische Präferenzen) und dann von Eigeninteressen der Verwaltung (z. B. angenehme Arbeitszeit, eigener Lohn und eigene politische Präferenzen) verzerrt. Zwischen dem «Prinzipal» und dem «Agenten», also zwischen Bevölkerung und Politikern einerseits und zwischen den Politikern und der Verwaltung andererseits bestehen Informationsasymmetrien: Den Wählern ist es kaum möglich, zu überprüfen, ob die einzelnen Politiker ihre Präferenzen effizient und zielgerichtet erfüllen, und ebenso ist es für die Politiker nur schwer zu kontrollieren, ob die Verwaltung ihre Aufträge effizient und zielgerichtet umsetzt (vgl. Portmann & Schaltegger 2022).²

Zwischen Bevölkerung und Politikern einerseits und zwischen den Politikern und der Verwaltung andererseits bestehen Informationsasymmetrien.

Der vierte Treiber schliesslich resultiert aus sogenannten **«Rent Seeking»-Aktivitäten** von Interessengruppen (vgl. Buchanan et al. 1980, Krueger 1974, Murphy et al. 1993, Tullock 1967). Gut organisierte Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft bemühen sich, hoheitliche Aktivitäten in ihrem Sinne zu beeinflussen. Damit können sie sich finanzielle Transfers oder auch vorteilhafte Regulierungen sichern. Da die öffentlichen Ressourcen hier nicht kongruent mit dem politischen Willen der Bevölkerung eingesetzt werden, sondern Partikularinteressen zugutekommen, führt «Rent Seeking» ebenfalls dazu, dass der staatliche Fussabdruck zu gross ausfällt.

Gute und weniger gute Gründe für Staatswachstum

Die erwähnten Treiber eines wachsenden Staates sind unterschiedlich einzuordnen. So ist ein Staatswachstum entlang des **Wagnerschen Gesetzes** nicht a priori zu kritisieren. Hier spiegeln sich im Wachstum die Präferenzen der Bevölkerung. Natürlich können die Präferenzen der

2 Ein schweizerisches Milizsystem vermindert zwar das erste Problem, da Milizpolitiker in der Tendenz näher bei der Bevölkerung sind als Berufspolitiker. Gleichzeitig verschärft es aber das zweite Prinzipal-Agent-Problem, da Milizpolitiker weiter weg von der Verwaltung sind.

Mehrheit – je nach politischer Couleur – kritisch betrachtet werden, und es gilt auch, einen gewissen Minderheitenschutz zu berücksichtigen. Unabhängig davon ist zudem klar, dass ein steigendes staatliches Ausgabevolumen langfristig mit höheren Steuern und Zwangsabgaben einhergeht. Das führt zu Verzerrungen – bei einer Einkommenssteuer zum Beispiel in Form negativer Arbeitsanreize –, die mit einer geringeren volkswirtschaftlichen Allokationseffizienz verbunden sind.³ Ob der durch die Erfüllung einer gesellschaftlichen Präferenz (z. B. soziale Sicherung) generierte Wohlfahrtsgewinn den Wohlfahrtsverlust aufwiegt, der mit der notwendigen kollektiven Finanzierung dieses Bedürfnisses einhergeht, kann ökonomisch nicht bestimmt werden.

Während die Wünschbarkeit des Staatswachstums entlang des Wagnerschen Gesetzes von politischen Präferenzen abhängt, ist das Staatswachstum aufgrund der **baumolschen Kostenkrankheit** von niemandem gewünscht. Es ist ein nur beschränkt beeinflussbares Phänomen, was es aber nicht minder problematisch macht. So muss dieses unerwünschte Wachstum nämlich trotzdem finanziert werden, und wie erwähnt ist die dafür nötige Besteuerung letztlich immer mit Effizienzverlusten verbunden. Zudem besteht die Gefahr, dass diese Theorie als Vorwand dient, kritische Fragen nach geringer Produktivität im Staatssektor wegzuwischen. Gerade die Digitalisierung verspricht nämlich neue Impulse. Hatten digitale Automatisierungen zu Zeiten von Baumols Publikation in den 1960er Jahren noch keine Bedeutung, sollten sie heute ermöglichen, auch arbeitsintensive staatliche Prozesse und Dienstleistungen ressourcensparender zu gestalten bzw. zu erbringen.

Wie bei der baumolschen Kostenkrankheit besteht auch bei den **Prinzipal-Agenten-Problemen** Konsens, dass ein derart verursachtes Staatswachstum unerwünscht ist. Denn solche staatliche Mehraktivitäten dienen nicht den Bedürfnissen der Bevölkerung, sondern den Eigeninteressen einzelner involvierter Akteure mit Informationsvorsprung. Anders als die beiden vorhergehenden Treiber des Wachstums fällt dieser Effekt in der Schweiz wegen des ausgeprägten Föderalismus, des Milizsystems und der dadurch entstehenden Bürgernähe wohl weniger stark ins Gewicht als in anderen Ländern. Das dürfte einer der Hauptgründe für die im internationalen Vergleich weniger stark ausgeprägte Dominanz des Staates liegen.

Schliesslich sind **«Rent Seeking»-Aktivitäten** wohl die problematischste Quelle des Staatswachstums. Sie können in einer Dysfunktionalität des Systems münden, dann nämlich, wenn zu viele Akteure in der

Die baumolsche Kostenkrankheit ist ein nur beschränkt beeinflussbares Phänomen, was es aber nicht minder problematisch macht.

3 Eine Ausnahme stellen Lenkungsabgaben dar, die ein Marktversagen korrigieren. Solche hoheitlichen Abgaben korrigieren verzerrte Preise, die aufgrund von Externalitäten nicht die vollen gesellschaftlichen Kosten reflektieren. Externalitäten sind (positive oder negative) Auswirkungen des Konsums (oder der Produktion) auf Dritte. Entsprechend kann eine solche hoheitliche Abgabe die volkswirtschaftliche Allokationseffizienz verbessern. Diese Lenkungsabgaben sollten dann allerdings nicht gleichzeitig zur Finanzierung von Staatsausgaben verwendet werden, da sonst das Risiko gross ist, dass ihre Höhe nicht an der zu korrigierenden Externalität bemessen wird, sondern am Finanzierungsbedarf – und in dem Falle dann auch wieder die volkswirtschaftliche Allokationseffizienz nicht mehr optimieren.

Gesellschaft von hoheitlichen Privilegien abhängig geworden sind. Das Tückische daran: Politische Institutionen lassen sich kaum mehr aufrichten, wenn sie erstmal in Schieflage geraten sind, denn die nötigen Reformen müssten ja dann aus ebendiesem politischen System heraus geschehen. Am politischen Status quo haben jedoch viele Akteure ein Interesse, deren Machtposition durch die politischen Institutionen selbst gestärkt wird. Daher ist es selbst in ein Land wie der Schweiz, das erst kürzlich wieder zum freiheitlichsten aller Länder ernannt wurde (Vásquez et al. 2022), wichtig, den staatlichen Fussabdruck sowie die Treiber des Staatswachstums im Auge zu behalten.

Am politischen Status quo haben viele Akteure ein Interesse, deren Machtposition durch die politischen Institutionen selbst gestärkt wird.

Aufbau der Studie

Das vorliegende Papier untersucht den staatlichen Fussabdruck und dessen Entwicklung aus vier Blickwinkeln. In Kapitel 2 wird die Entwicklung der Staats- und der Fiskalquote der Schweiz untersucht und mit dem Ausland verglichen. Kapitel 3 dokumentiert das Stellenwachstum beim Staat sowie bei staatsnahen Betrieben, was ein detailliertes Bild der Beschäftigung im öffentlichen Sektor erlaubt. Kapitel 4 nimmt sich umfassend dem Thema «Regulierungsdichte» an und erörtert differenziert die Wirkung unterschiedlicher Regulierungen. Kapitel 5 beschreibt den Einfluss des Staates in drei spezifischen Branchen: dem Tourismus, den Medien und der Kultur. Kapitel 6 erarbeitet und diskutiert verschiedene Handlungsempfehlungen, bevor dann in Kapitel 7 abschliessende Gedanken zum Thema präsentiert werden.

2_ Staatsquote und Fiskalquote

Dass sich Staats- und Fiskalquoten weltweit – eigentlich schon seit der Gründung von Nationalstaaten – mehrheitlich in eine Richtung bewegen, nämlich nach oben, dürfte angesichts der Ausführungen in Kapitel 1 nicht überraschen. Im vorliegenden Kapitel soll nun dieses Phänomen unter die Lupe genommen werden. Dazu wird die zeitliche Entwicklung und die Zusammensetzung dieser Quoten für die Schweiz genauer untersucht und mit dem Ausland verglichen.

2.1_ Die Entwicklung in der Schweiz

Bei mehreren ähnlich klingenden Begriffen kann schnell Verwirrung aufkommen. Allen Quoten gemeinsam ist, dass sie einen Wert in das Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) stellen. Mit dem BIP im Nenner unterliegen die Quoten immer auch den Schwankungen desselben. Eine sinkende Quote kann deshalb immer auch das Resultat eines stark wachsenden BIP sein oder umgekehrt. Meist stehen die folgenden beiden Indikatoren im Zentrum der Diskussionen um den staatlichen Fussabdruck:⁴

Die **Fiskalquote** gibt an, welcher Anteil der Wertschöpfung zwangsweise an den Staat abzugeben ist. Dies schliesst Steuern und Sozialversicherungsabgaben ein. Zwangsabgaben wie die Prämien der obligatorischen Krankenkasse, die an private Institutionen bezahlt werden, sind nicht einbezogen. Andere Staatseinnahmen wie beispielsweise Gebühren für Dienstleistungen tauchen ebenfalls nicht in der Fiskalquote auf.

Die **Staatsquote** betrachtet die Ausgabenseite. Sie schliesst alle Staatsausgaben ein. Diese lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen, auf die sich die Ausgaben in der Schweiz etwa zu gleichen Teilen aufteilen:

- Zum einen Ausgaben, die zur Bereitstellung staatlicher Güter notwendig sind. Sie umfassen beispielsweise die Löhne von Staatsangestellten oder Investitionen in öffentliche Infrastruktur. Sie sind Teil der Wertschöpfung, also des BIP.
- Zum anderen jegliche Formen von Umverteilung, also Transfers im Rahmen des Systems zur sozialen Sicherung, Subventionen oder Renten. Hier wird keine Wertschöpfung erzielt, sondern nur umverteilt. Dieser separate Anteil am BIP wird als Umverteilungsquote bezeichnet. In der Summe beider Teile ist die Staatsquote technisch gesehen keine echte Quote, denn deren Wert könnte 100 % überschreiten.

Die schweizerische Fiskalquote hat sich über die letzten 60 Jahre um 13 Prozentpunkte auf 28 % erhöht. Wenig überraschend ist auch die Staats-

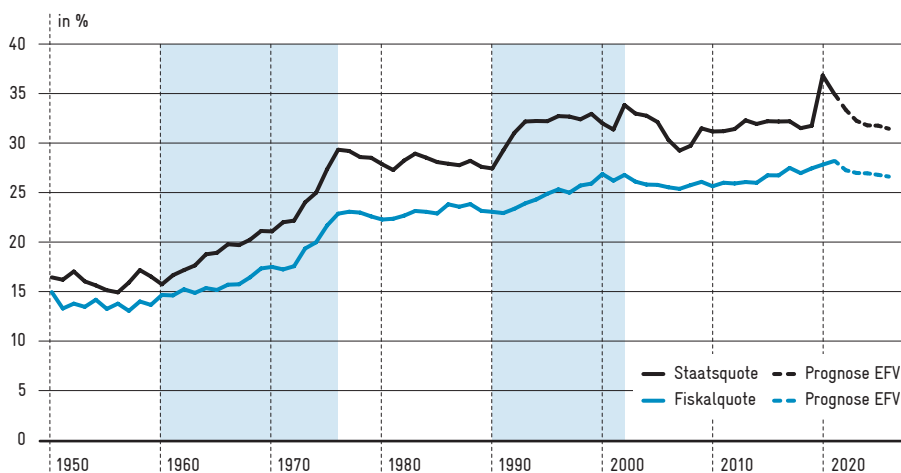
Die Fiskalquote gibt an, welcher Anteil der Wertschöpfung zwangsweise an den Staat abzugeben ist. Die Staatsquote betrachtet die Ausgabenseite. Sie schliesst alle Staatsausgaben ein.

4 Neben der Fiskalquote und der Staatsquote gibt es auch noch die **Steuerquote**. Sie bildet ab, welcher Anteil der Wirtschaftsleistung durch Steuern abgeschöpft wird. Da sie ohne Sozialversicherungen nur einen Teil der kollektiven Finanzierung darstellt, stellt sie die Grösse des Staates nur unvollständig dar.

Abbildung 1

Fiskal- und Staatsquote haben sich seit 1950 fast verdoppelt

Der Anstieg von 13 bzw. 15 Prozentpunkten zwischen 1950 und 2019 von Fiskal- und Staatsquote ereignete sich grösstenteils in zwei Zeitperioden: Von 1960 bis 1976 und von 1990 bis 2003. 2020 schiesst vor allem die Staatsquote in die Höhe. Grund dafür waren die Ausgaben im Zusammenhang mit der Covidkrise. Laut Prognosen der EFV sollen sich in den kommenden Jahren die Werte der beiden Quoten wieder auf dem Prä-Covid-Niveau normalisieren.



Anmerkung: Bis 1989 handelt es sich um eine Approximation der Fiskalquote (staatliche Steuereinnahmen, AHV/IV, ALV- und EO-Beiträge); ab 1990 handelt es sich um die ausgewiesene Fiskalquote der EFV. Bei der Staatsquote handelt es sich bis 1989 ebenfalls um eine Approximation (Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden und Ausgaben für AHV, IV, ALV und EO abzgl. Subventionen von Bund und Kantonen).

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf BFS (2021a, 2022b, 2022g), EFV (2022d), HSSO (2012a, 2012c, 2012d)

quote von 1960 bis 2019 ⁵ um gut 15 Prozentpunkte gestiegen. Die daraus resultierende Verdoppelung der Quoten zeigt, dass der Staat mit dem Wohlstandszuwachs nicht nur mitgewachsen ist, sondern sich stark überproportional ausgedehnt hat.

Der ganze Zuwachs ist vor allem von zwei längeren Phasen des Anstiegs geprägt: zuerst in einer 16-jährigen Periode von 1960 bis 1976 und dann – nach mehr als einem Jahrzehnt der Stagnation in einer zweiten Periode von 1990 bis 2002. Bezeichnenderweise war 2003 dann das Jahr, in dem die Schuldenbremse auf Bundesebene eingeführt wurde.

Eine genauere Betrachtung zeigt folgende Abläufe: Nach einer schon zuvor lange andauernden Zunahme schnellte die Fiskalquote von 1972 bis 1976 von 17,7 % auf 23,1 % empor. In einer weiteren Phase von 1991 bis 2000 Jahre stieg sie auf 27 %, womit sie ungefähr das heutige Niveau erreichte. Die Staatsquote zeigt einen ähnlichen Verlauf, wobei deren erster Anstieg bereits anfangs 1960 ziemlich deutlich ausfällt und schliesslich 1976 bei fast 30 % endet, 78 % höher zu Beginn des Anstiegs. Für die zweite Phase stechen die Jahre 1990 bis 1993 heraus, in denen die Staatsquote von 27,6 % auf 32,6 % zulegte und damit das Niveau vor der Coronakrise erreichte.

5 Im Zuge der Covidkrise ist die Staatsquote im Jahr 2020 abermals stark angestiegen. Dieser Sondereffekt – der sich für die langfristige Entwicklung als nicht repräsentativ erweisen dürfte – wird in **Abbildung 5** und **Kapitel 2.3** diskutiert.

Anstieg als Folge von Krisen?

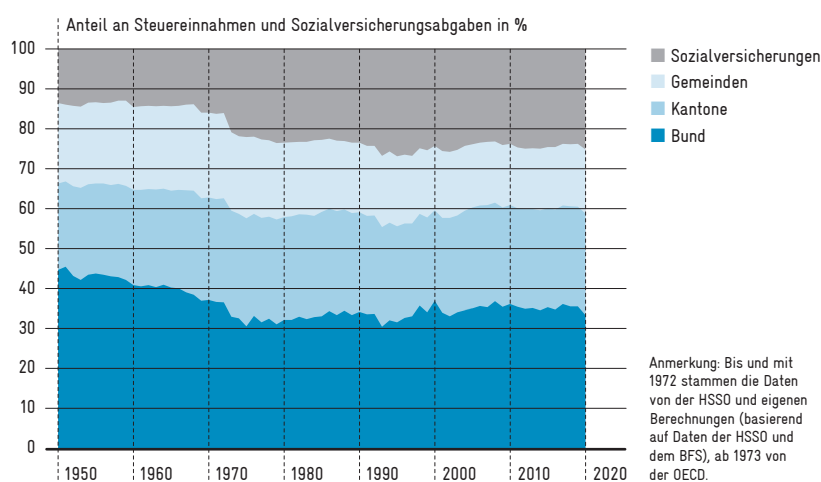
Die beiden Phasen des überproportionalen Staatswachstums korrelieren über erhebliche Strecken mit zwei Zeiträumen von Wirtschaftskrisen, die die Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durchstehen musste. Die 1970er Jahre waren von der Erdölkrise überschattet. Der Rückgang des BIP um fast 7 % im Jahr 1975 war auf den stark gestiegenen Ölpreis sowie auf eine Kombination aus Inflation, Frankenaufwertung und gesunkener Nachfrage im Ausland zurückzuführen. Anfang der 1990er Jahre platzte die Immobilienblase. Auch wenn die Rezession nicht das Ausmass der Ölkrise erreichte, war sie doch einschneidend, da die wirtschaftliche Erholung zögerlich war (Bodmer 2004). In den 1990ern wurde in der Schweiz zum ersten Mal eine Arbeitslosigkeit von deutlich über 1 % ausgewiesen; im Maximum stieg sie sogar auf 5,2 % (Degen 2013).⁶

Nach beiden Krisen nahmen die Fiskal- und die Staatsquote jeweils stellenweise wieder etwas ab, doch nicht ansatzweise stark genug, um damit die vorherigen Anstiege kompensieren zu können. Man kann hier eher von einer Stabilisierung auf einem (deutlich) höherem Niveau sprechen. Die Staatsausgaben erweisen sich dabei als volatiler als die -einnahmen, was die Staatsquote stärker schwanken lässt als die Fiskalquote. Gerade bei Schwankungen im Zuge von Wirtschaftskrisen gilt es zu

Abbildung 2

Das Gewicht der Sozialversicherungsabgaben nimmt zu

Der Anteil der Sozialversicherungsabgaben an den staatlichen Zwangsabgaben ist von 13,4 % auf 25,1 % gestiegen. Überproportional gewachsen sind auch die Steuereinnahmen der Kantone: Sie machen 2020 ein Viertel der abgebildeten Einnahmen aus.



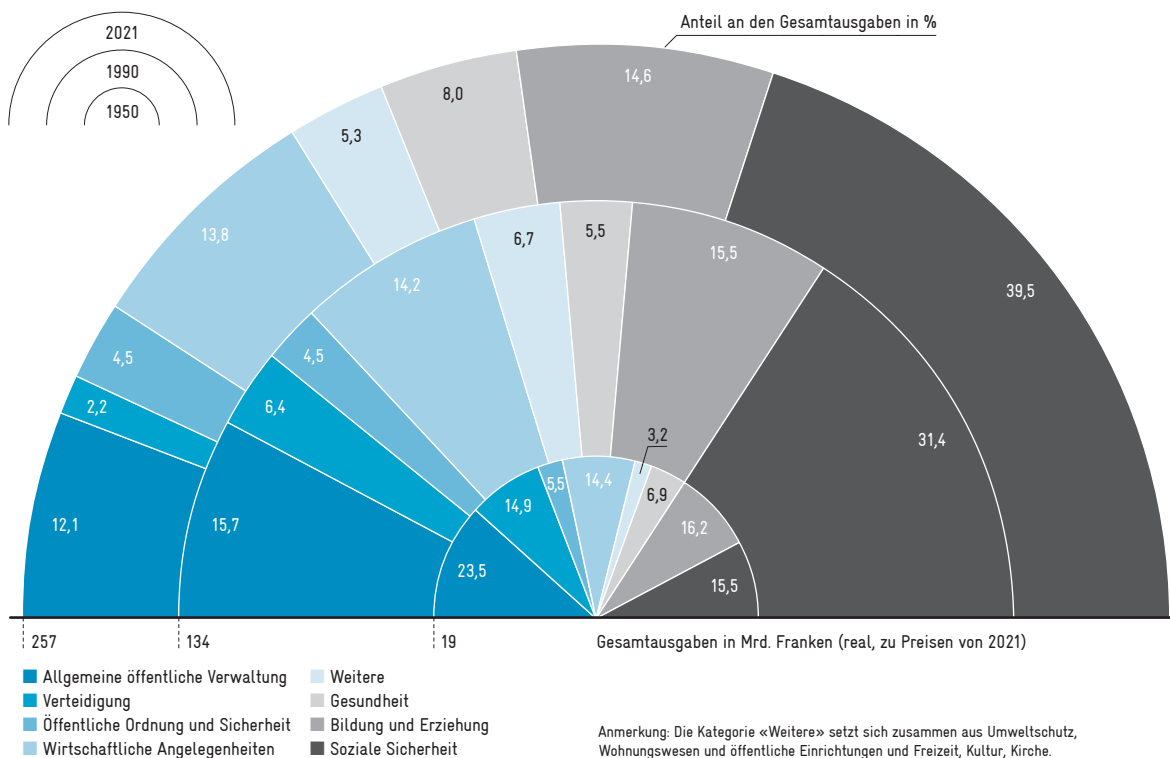
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf BFS (2021a, 2022b, 2022g), HSSO (2012a, 2012d), OECD (2022b)

6 Davor – auch in der Erdölkrise der 1970er – wurde die Arbeitslosigkeit vor allem über die Zuwanderung (Saisonniers) reguliert und erreichte deshalb nie signifikante Werte. Bis die Arbeitslosenversicherung 1977 für obligatorisch erklärt wurde, war die statistische Erhebung durch die geringe Verbreitung der Versicherung (ca. 20 % der Arbeitnehmer) ohnehin nicht aussagekräftig (Sheldon 2010).

Abbildung 3

Der Staatskuchen wächst

Der Vergleich des kleinsten Halbkreises, dessen Fläche die teuerungsbereinigten Staatsausgaben von 1950 repräsentiert, mit dem grössten Halbkreis (2021) zeigt, dass sich die Ausgaben in allen Bereichen vervielfacht haben. Das weitaus stärkste Wachstum verzeichnet mit Faktor 35 die «Soziale Sicherheit», deren Anteil von 16% auf 40% der Gesamtausgaben gestiegen ist. Das schwächste Wachstum weist die Verteidigung auf, deren Etat trotz Anstiegs von 2,8 auf 5,8 Mrd. Fr. nur noch 2% der Gesamtausgaben ausmacht (gegenüber 15% im Jahr 1950).



Quelle: BFS (2022e, 2023c), EFV (2022c), HSSO (2012a, 2012b)

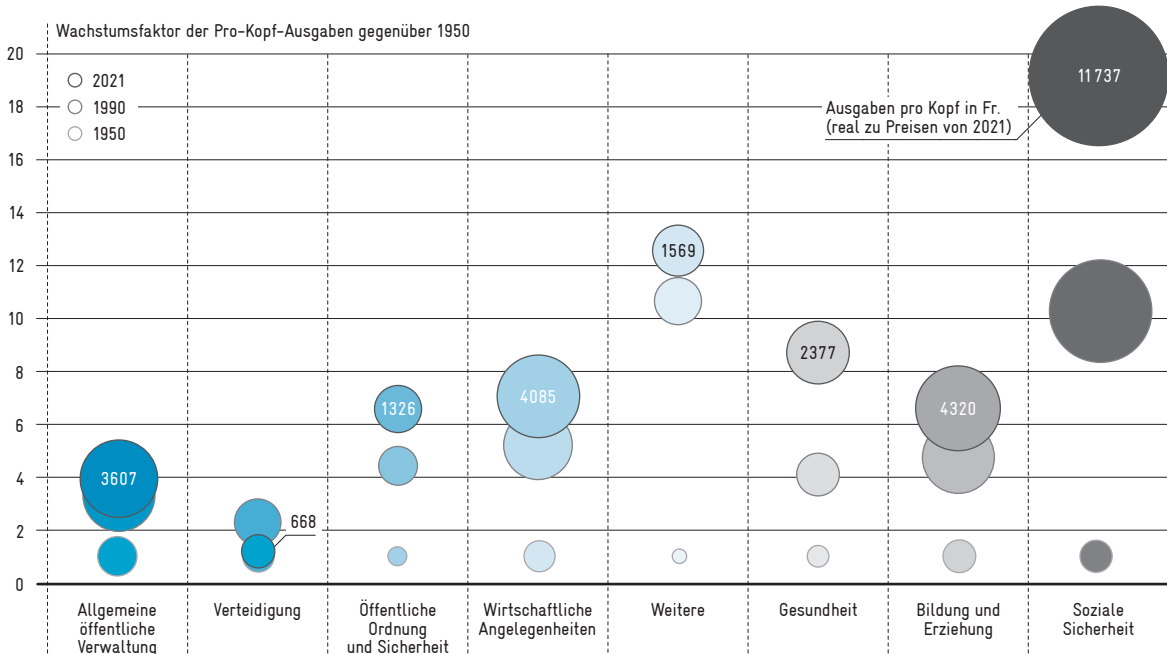
beachten, dass beide Indikatoren vom BIP abhängig sind. In einer Rezession steigen die beiden Quoten damit nur schon aufgrund des gesunkenen BIP, das im Nenner steht.

Doch von Interesse sind vor allem die Veränderungen über dem Bruchstrich. Die Zunahmen auf der Einnahmeseite sind zu einem grossen Teil auf den Ausbau der Sozialversicherungen zurückzuführen, der in der Schweiz relativ spät stattgefunden hat. Abbildung 2 zeigt unter anderem, wie sich der Anteil der Sozialversicherungen an den abgebildeten Einnahmen verdoppelt hat. Waren gewisse Versicherungen zuerst freiwillig oder nur für bestimmte Personengruppen obligatorisch, kamen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer mehr gesetzlich vorgeschriebene Sozialwerke hinzu. 1948 wurde die AHV eingeführt, 1960 die Invalidenversicherung (IV) und 1977 die Arbeitslosenversicherung (ALV) (BSV 2015). Ab 1985 waren die berufliche Vorsorge und ab 1996 die Krankenversicherung obligatorisch, wobei diese beiden Zwangsabgaben nicht in der Statistik des Sektors Staat und damit nicht in der Fiskalquote (und Abbildung 2) erscheinen.

Abbildung 4

Pro-Kopf-Wachstum in allen Bereichen

Auch gemessen pro Kopf sind die Staatsausgaben (inflationsbereinigt) in allen Sektoren gestiegen. Am stärksten wieder im Bereich Soziale Sicherheit, was insofern wenig erstaunt, als diverse Sozialversicherungen erst nach 1950 obligatorisch wurden. Doch sogar in der Landesverteidigung sind die Ausgaben etwas stärker gewachsen als die Bevölkerung – obwohl die Schweiz 1950 verhältnismässig deutlich wehrfähiger war als heute.



Anmerkung: Die Kategorie «Weitere» setzt sich zusammen aus Umweltschutz, Wohnungswesen und öffentliche Einrichtungen und Freizeit, Kultur, Kirche.

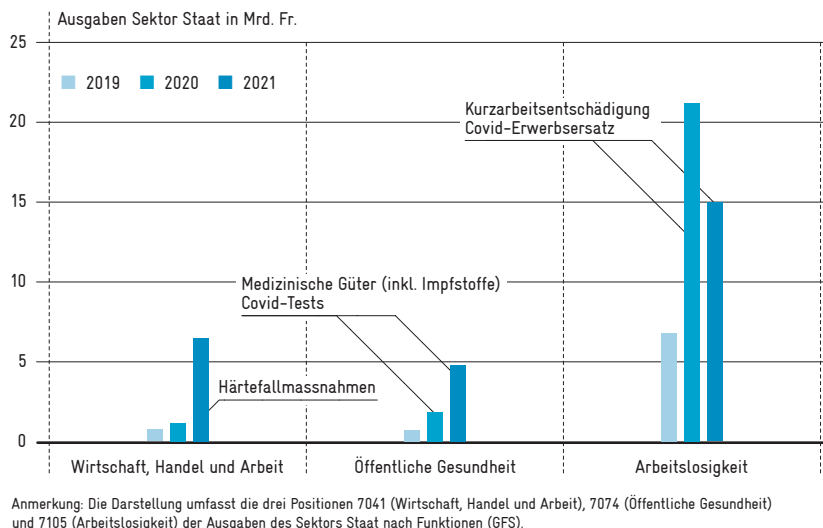
Quelle: BFS (2022e, 2023c), EFV (2022c), HSSO (2012a, 2012b)

Die AHV war also schon zu Beginn des Zeitstrahls der Abbildung 1 eingeführt, jedoch waren die Renten (und damit auch die Beiträge) sehr tief und weit entfernt von existenzsichernd. Teuerungsbereinigt hat sich die Minimalrente seit Einführung mehr als versechsfacht (BSV 2018). Dies wurde zum Teil durch die Erhöhung der Lohnbeiträge von 4 % auf 8,4 % zwischen 1969 und 1975 erreicht, was mehr als einen Drittel des Fiskalquotenanstiegs in diesem Zeitraum erklärt. Kurz zuvor wurden die steuerfinanzierten Ergänzungsleistungen eigentlich als Übergangslösung eingeführt, um die Existenzsicherung der AHV zu garantieren. Zusammen mit dem Anstieg der IV-Einnahmen sind die Sozialversicherungen fast für die Hälfte des Anstiegs der Fiskalquote in dieser Phase verantwortlich. Daneben trugen vor allem die Kantone und Gemeinden zum Anstieg der Staatseinnahmen bei.

Der Anstieg der Steuereinnahmen und Sozialversicherungsabgaben in den 1990er Jahren gestaltet sich ausgeglichener. Aufgrund der Rezession und des darauffolgenden starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit wurden die Lohnbeiträge von 0,4 auf 3 % (heute 2,2 %) erhöht (BSV 2022). Aber auch die anderen Staatsebenen dehnten sich ähnlich stark aus, weshalb ihre Anteile ungefähr gleichblieben.

Abbildung 5 Covid-Sondereffekte

Die Abbildungen 3 und 4 haben das Referenzjahr 2021, da Daten für 2022 noch nicht verfügbar sind. In den Jahren 2020 und 2021 kamen Sondereffekte der Covid-Krisenbewältigung zum Tragen. In dieser Grafik werden ausgewählte Kategorien daher über die vergangenen drei Jahre dargestellt, um diese Sondereffekte sichtbar zu machen.



Quelle: EFV (2022c)

Auch auf der Ausgabenseite spiegelt sich die Einführung und der Ausbau der Sozialwerke in den Zahlen. 1950, repräsentiert durch den kleinsten Halbkreis in Abbildung 3, machte der Bereich «Soziale Sicherheit» noch 17 % der gesamten Staatsausgaben aus. Bis 1990 verdoppelte sich der Anteil fast. 2021 entfielen schliesslich 40 % der Staatsausgaben auf die soziale Sicherheit; zählt man Gesundheit sowie Bildung und Erziehung als weitere soziale Ausgaben dazu, sind es gar 63 %. «Gestohlen» hat dieser Sektor die zusätzlichen Prozentpunkte bei den allgemeinen Staatsausgaben, deren Anteil sich halbiert hat, und bei der Landesverteidigung, deren Etat nur noch knapp über 2 % der Gesamtausgaben entspricht.

Diese beiden Sektoren weisen denn auch mit Abstand das geringste Wachstum auf, wie in Abbildung 4, die die Entwicklung der Pro-Kopf-Grössen darstellt, ersichtlich ist. Die Zunahmen der (inflationsbereinigten) Pro-Kopf-Werte in allen Bereichen reflektieren unter anderem die steigenden Ansprüche der Bevölkerung: In der Bildungslandschaft sind beispielsweise Fachhochschulen etabliert worden, und immer mehr Einwohner besitzen einen tertiären Abschluss. Was die Infrastruktur anbelangt, wurde erst 1955 die erste Autobahn eröffnet, und das Schweizer Bahnnetz gehört zu den dichtesten der Welt. Im Bereich der Landesverteidigung verteuern neue technologische Möglichkeiten die Versorgung. Verhältnismässig dürften hier aber die heutigen Pro-Kopf-Ausgaben – die nur geringfügig über jenen von 1950 liegen – nicht den gleichen Schutz gewährleisten wie jene aus 1950 für die damalige Zeit.

Gebundene Ausgaben

Im Zusammenhang mit dem wachsenden Staat kommt auch immer wieder das Thema «Gebundene Ausgaben» auf. Das sind Ausgaben, bei denen Bund, Kantone und Gemeinden zumindest kurzfristig keinen finanzpolitischen Spielraum haben, weil sie per Gesetz festgelegt wurden. Auf Bundesebene nähert man sich einem 2:1-Verhältnis von gebundenen vs. ungebundenen Ausgaben an.⁷ Allein in den letzten zwei Legislaturperioden ist der Anteil gebundener Ausgaben um fast 10 Prozentpunkte gestiegen.⁸

Etwas naiv könnte man nun fragen: Ist es demokratiepolitisch nicht sinnvoll, wenn dem Bundesrat bzw. dem Parlament diskretionärer Spielraum entzogen wird? Immerhin sind diese Ausgaben demokratisch – manchmal sogar direktdemokratisch – legitimiert. Das Problem dabei ist aber, dass Bundesrat und Parlament damit nicht in ihren Maximalausgaben beschränkt werden. Vielmehr werden stattdessen minimale Ausgaben fixiert. Die maximalen Ausgaben werden dann über die Schuldenbremse vorgegeben. Daraus leitet sich schliesslich ab, welche Ausgaben man sich neben den gebundenen noch leisten kann.

Das ist auch genau der Grund, warum solche Zweckbindungen, etwa über Fondslösungen (vgl. Fussnote 8), bei den betroffenen Akteuren so beliebt sind: Jeder Sektor kann sich so langfristig den Zugang zu Steuergeldern sichern. Im Rahmen der Budgeterstellung oder bei kurzfristigen Entlastungsprogrammen können diese Posten nicht gekürzt werden. Eine sachgebietsübergreifende Budgetoptimierung wird damit verhindert. Gespart wird dann nicht mehr dort, wo es am sinnvollsten wäre, sondern schlicht dort, wo es gerade noch möglich ist.

Auch wenn zwei Wirtschaftskrisen im 20. Jahrhundert jeweils zu einem markanten Anstieg der Fiskal- und der Staatsquote geführt haben: Das Staatswachstum ist nicht einfach eine simple Krisenfolge. Die Staatsquote stieg bereits ab 1960, als die Wirtschaft boomte. Gleichzeitig hatten andere Rezessionen keine nennenswerten Auswirkungen auf die Quoten – so etwa bei der Finanzkrise von 2008. Dass die Covidkrise zu einem ähnlichen Treppenstufeneffekt führen wird wie die Immobilienkrise der 1990er oder die Erdölkrise der 1970er Jahre, ist deshalb kein Naturgesetz. Die aggregierten Finanzpläne von Bund, Kantonen und Gemeinden deuten derzeit eher in Richtung einer raschen Rückkehr der Quoten zum Vor-Covid-Niveau. Doch dazu mehr am Ende dieses Kapitels.

Auch wenn zwei Wirtschaftskrisen im 20. Jahrhundert jeweils zu einem markanten Anstieg der Fiskal- und der Staatsquote geführt haben: Das Staatswachstum ist nicht einfach eine simple Krisenfolge.

2.2_ Internationaler Vergleich

Ein internationaler Vergleich, sowohl von Niveaus als auch von Entwicklungen, hilft bei der Einordnung der in Kapitel 2.1 diskutierten Werte. Dabei schneidet die Schweiz auf den ersten Blick gut ab. Verglichen mit den Nachbarländern, den liberalen Marktwirtschaften Grossbritannien und den USA sowie den beiden Wohlfahrtsstaaten Dänemark und Schweden

⁷ bzw. gemäss Sprachgebrauch des Finanzdepartements von «stark gebundenen» vs. «schwach gebundenen»

⁸ Neu dazugekommen sind in dieser Zeit der Bahninfrastrukturfonds (BIF), der Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), der Netzzuschlagsfonds, Staf, die Grundbeträge für Hochschulen, die AHV 21 (Erhöhung MWST für AHV) sowie die Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose. Gestiegen sind die bisherigen AHV-Zuschüsse des Bundes sowie die EL- und IPV-Beiträge des Bundes an die Kantone (EFV 2021b).

befindet sich die Schweiz an erster (Staatsquote) bzw. zweiter Stelle (Fiskalquote), was einen schlanken Staat betrifft (vgl. Abbildung 6).

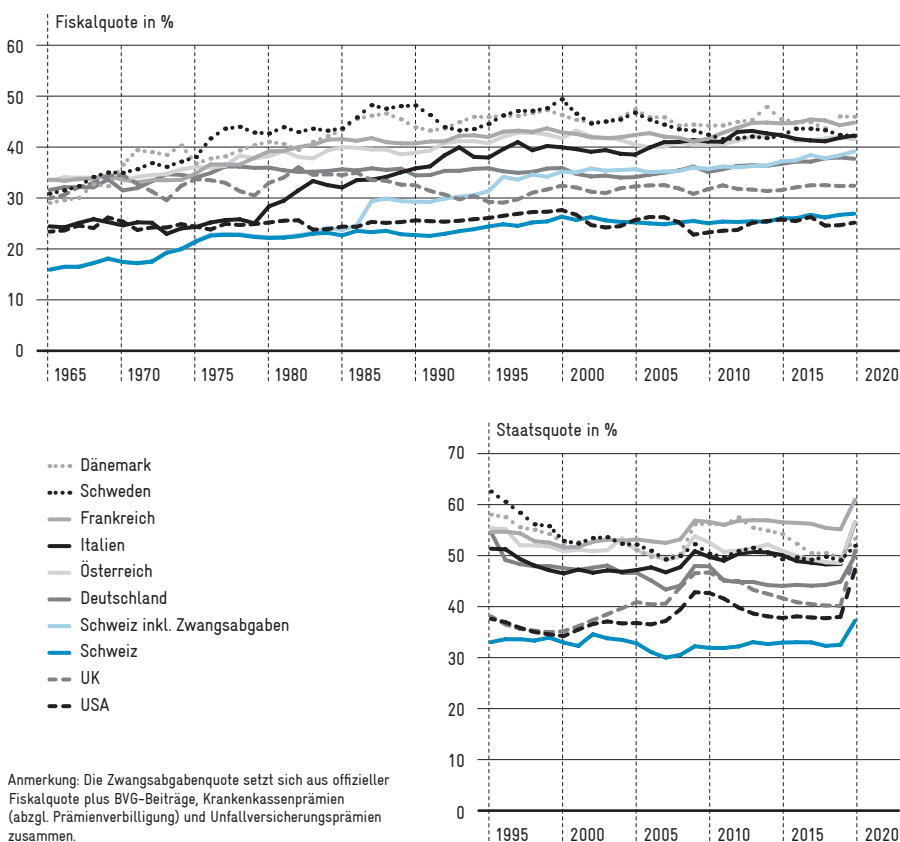
In allen erwähnten Ländern ist der Effekt der Covidkrise sichtbar, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Am extremsten war der Anstieg der Staatsquote in Grossbritannien und den USA, wo sich diese um mehr als ein Viertel erhöhte. Die Schweiz befindet sich mit einem Anstieg von 15 % im Mittelfeld.

Einen Zusammenhang zwischen Tiefe der Rezession und Höhe der Mehrausgaben lässt prima vista nicht feststellen. So erlebte Schweden, das Land mit dem geringsten Anstieg der Staatsquote, nur einen schwachen BIP-Einbruch und kam mit der zweitgeringsten Erhöhung der Staatsausgaben zurecht. Umgekehrt zeigt sich ein differenziertes Bild: Die USA haben zwar ihre Ausgaben mit Abstand am meisten erhöht, aber ihre Rezession war geringfügig schwerer als die schwedische; Grossbritannien erlitt hingegen den stärksten BIP-Einbruch. Frankreich und Italien wurden ebenfalls schwer von der Rezession getroffen, ihre Mehraus-

Abbildung 6

Die Schweiz als Musterschülerin?

Bei der offiziellen Fiskal- und Staatsquote mischt die Schweiz ganz vorne mit, was einen schlanken Staat betrifft. Mit der erweiterten Fiskalquote, die zusätzliche Zwangsabgaben einbezieht, landet die Schweiz hingegen genau zwischen ihren beiden Nachbarn Deutschland und Österreich.



Quelle: BAG (2022), BFS (2022d, 2022w), OECD (2022a, 2022b)

gaben hielten sich aber in Grenzen. Die Schweiz erhöhte ihre Ausgaben zwar stärker als viele Vergleichsländer, aber der BIP-Rückgang war verhältnismässig gering.

Ähnliches lässt sich auch bei der Finanzkrise von 2008 beobachten. Im Gegensatz zu den anderen Ländern blieb der Ausschlag der Schweizer Staatsquote gering. Nach einigen Jahren schafften es aber auch die meisten Vergleichsländer zurück auf das vorherige Niveau. Es wird interessant zu verfolgen sein, wieweit die Staatsquoten der verschiedenen Länder im Nachgang zur Covidkrise wieder sinken. Weil mit der Ukraine Krise unmittelbar anschliessend die nächste schwierige Phase begonnen hat, wird ein Fazit wohl erst in einigen Jahren möglich sein.

Fiskalquote: Richtig gemessen?

Schon verschiedentlich wurde argumentiert, die offizielle Fiskalquote der Schweiz gebe nicht die volle Abgabelast wider, da sie nicht alle Zwangsabgaben einbeziehe (Graber 2015, Salvi 2017). Tatsächlich schliesst die herkömmliche Fiskalquote strikt nur Abgaben an staatliche Institutionen ein. Krankenversicherer und Pensionskassen sind in der Schweiz jedoch private Unternehmen, was jedoch nichts am Zwang zur Abgabe von Prämien und Beiträgen ändert. Versteht man die Fiskalquote als Quote aller Zwangsabgaben, so kommt man nicht umhin, sie für internationale Vergleiche um solche Abgaben zu korrigieren.

Dabei müssen verschiedene Abgaben berücksichtigt werden. Die Krankenkassenprämien sind obligatorisch, im Gegenzug bietet die Grundversicherung staatlich definierte Leistungen. Und auch wenn die über Zwangsabgaben angehäuften Pensionskassenvermögen theoretisch der versicherten Person gehören, sind die Bezüge staatlich strikt reguliert, und wesentliche Umverteilungs- und Solidaritätsmechanismen machen die 2. Säule zu deutlich mehr als einer blossen Selbstsparverpflichtung. Trotz einigen Wahlmöglichkeiten können die Personen über dieses Geld nicht mehr frei verfügen.

Für einen fairen internationalen Vergleich müssten diese erweiterten Fiskalquoten auf alle Länder angewendet werden. Tatsächlich zeigt sich aber, dass solche Zwangsabgaben an private Institutionen in kaum einem anderen Land in signifikantem Ausmass vorkommen. Zwar zahlt beispielsweise ein durchschnittlicher US-Amerikaner ca. 450 \$ pro Monat für die Krankenversicherung (eHealth 2022). Aber die Krankenversicherung ist in den USA nicht obligatorisch und daher keine Zwangsabgabe. Ähnlich dazu gibt es in anderen Ländern Pensionskassen, die zwar verbreitet, aber nicht gesetzlich vorgeschrieben oder mit der Möglichkeit zum Opt-out ausgestattet sind.⁹ Entscheidend bei all diesen Sozialversicherungen ist das (fehlende) Obligatorium. Im internationalen Vergleich der erwei-

Versteht man die Fiskalquote als Quote aller Zwangsabgaben, so kommt man nicht umhin, sie für internationale Vergleiche um die Krankenkassenprämien und die Pensionskassenbeiträge zu ergänzen.

9 Einzig Dänemark kennt obligatorische Pensionskassenbeiträge durch die sogenannte Arbeitsmarkt-Zusatzrente (ATP). Die Beiträge beliefen sich im Jahr 2020 jedoch nur auf 0,46 % des BIP (ATP 2021). Im Vergleich mit der Schweiz, wo die Pensionskassenbeiträge im gleichen Jahr 7,4 % des BIP ausmachten, sind die dänischen Beiträge fast vernachlässigbar.

Staatseinnahmen nach Staatsebenen

Die Schweiz ist geprägt durch den Steuerföderalismus: Die Kantone können selbständig Steuersätze für Einkommen, Vermögen und weitere Steuerobjekte erheben, solange sie nicht explizit in der Bundesverfassung verboten werden. Der Bund kann nur die Steuern erheben, die ihm die Bundesverfassung – und damit die Kantone – erlauben. Momentan sind das die direkte Bundessteuer auf natürliche Personen (Einkommen) und auf juristische Personen (max. 8,5 % der steuerbaren Gewinne) sowie eine Reihe indirekter Steuern wie Mehrwertsteuer, Zölle, Tabaksteuer oder Verrechnungssteuer. Die Gemeinden werden schliesslich von den Kantonen ermächtigt, Steuern zu erheben.

Jede Staatsebene erfüllt nicht nur ihre eigenen Aufgaben, sondern steht im Grundsatz auch dafür in der Verantwortung, die nötigen Steuereinnahmen zur Finanzierung dieser Ausgaben zu generieren. Dadurch entsteht ein Standort- und Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und Gemeinden, der auf Bürgernähe und Eigenverantwortung basiert. Empirische Studien weisen darauf hin, dass subnationale Körperschaften haushälterischer mit selbstgenerierten Steuereinnahmen umgehen als mit Transfers, die sie – beispielsweise vom Zentralstaat – erhalten (Boetti et al. 2012, Bucci et al. 2023, Hines & Thaler 1995).

Auf dem Spektrum der Steuerautonomie ist die Schweiz im internationalen Vergleich am äusseren Extrem des Steuerföderalismus zu finden, in Gesellschaft mit den Vereinigten Staaten, wo die Gliedstaaten ebenfalls weitgehend selbstbestimmt Steuern erheben können – wenn auch in den USA viele Gliedstaaten höhere Einwohnerzahlen aufweisen als die ganze Schweiz.

Für die Steuerautonomie sind zwei Dimensionen entscheidend. Erstens, welcher Anteil der Gesamteinnahmen an die subnationalen Staatsebenen geht (vgl. Abbildung 7). Zweitens, wie viel Gestaltungsspielraum diesen Ebenen beim Eintreiben dieser Steuereinnahmen zugestanden wird: Können sie die Art der Steuern bestimmen, die Höhe der Steuersätze, oder erhalten sie einfach einen Teil der Gesamteinnahmen durch einen zentral geregelten Verteilschlüssel?

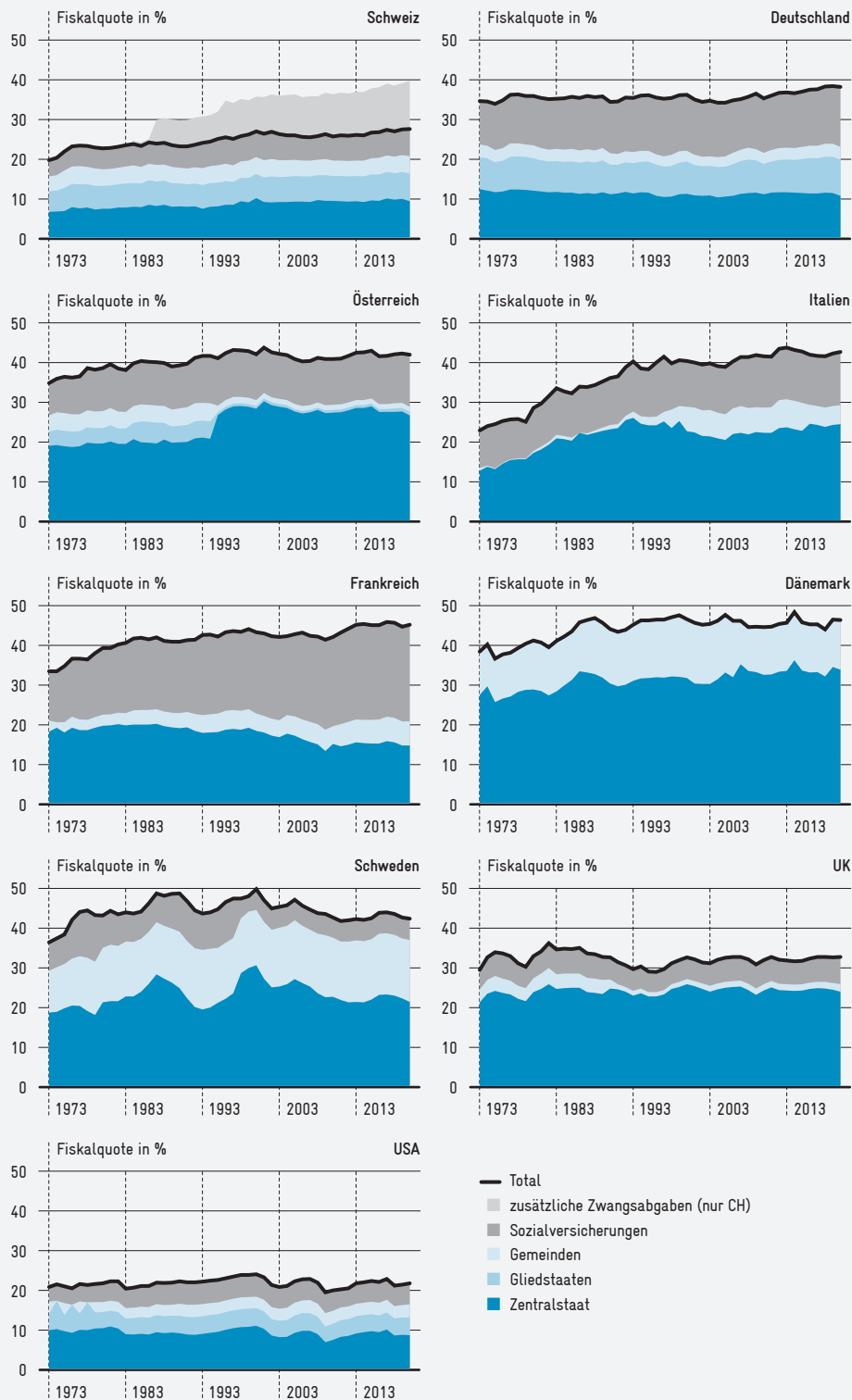
Damit zeigen sich Unterschiede zwischen der Schweiz und Deutschland, die in der Grafik nicht ersichtlich sind. Die Bundesländer erhalten einen substanziellen Anteil der Steuereinnahmen, in etwa gleich viel wie die Kantone in der Schweiz. Jedoch haben sie bedeutend weniger Mitspracherecht: Fast drei Viertel der gesamten Steuereinnahmen stammen aus sogenannten Gemeinschaftssteuern, deren Ertrag auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt wird. Dazu gehören unter anderem Einkommenssteuern und die Mehrwertsteuer. Die Steuersätze sind zentral festgelegt. Bundesländer und Gemeinden können über verschiedene andere Steuern wie z. B. Grunderwerbssteuer oder Gewerbesteuer entscheiden, die aber bezüglich Gesamtvolumen kaum ins Gewicht fallen.

Italien, Frankreich, Dänemark und Schweden haben ähnlich hohe Fiskalquoten, die Komposition der Fiskaleinnahmen unterscheidet sich jedoch stark. In Frankreich dominieren die Sozialversicherungsabgaben, während diese in Schweden gering ausfallen und in Dänemark gar nicht sichtbar sind. Grund dafür ist, dass Dänemark keine staatlichen Sozialabgaben erhebt, sondern das Sozialsystem komplett über Steuereinnahmen finanziert. Auch wenn sie allesamt Einheitsstaaten sind, pflegen sie einen unterschiedlichen Umgang mit der Steuerautonomie. Schwedens unterste Verwaltungsebene hat ähnlich hohen Spielraum wie die Kantone in der Schweiz. Dagegen halten Frankreich und Italien die dezentralen Regierungen steuerlich an der kurzen Leine.

Abbildung 7

Grosse Unterschiede bei den Fiskaleinnahmen der verschiedenen Staatsebenen

Nicht alle Länder, die Einnahmen auf allen Ebenen haben, sind gleich föderalistisch organisiert. So werden etwa in Deutschland die relevanten Steuersätze zentral festgelegt. In anderen Staaten wie Grossbritannien, Frankreich oder Österreich sind die Fiskaleinnahmen weitgehend zentral generiert.



Anmerkung: Die zusätzlichen Zwangsabgaben setzen sich aus BVG-Beiträgen, Krankenkassenprämien (abzgl. Prämienverbilligung) und Unfallversicherungsprämien zusammen.

Quelle: BAG (2022), BFS (2022d, 2022w), OECD (2022b)

terten Fiskalquote ergibt sich darum nur für die Schweiz eine nennenswerte Korrektur nach oben.¹⁰

Mit einer erweiterten Fiskalquote von 40 % befindet sich die Schweiz etwa auf dem Niveau ihrer Nachbarn Deutschland und Österreich. Auch wenn die Fiskalquote noch immer tiefer ist als etwa in Italien, Frankreich und den nordischen Ländern, lässt dies den schweizerischen Staat deutlich weniger schlank aussehen, als sich viele gemeinhin vormachen.

2.3_ Ausblick

Die Erhöhung von Fiskal- und Staatsquote korrelierte bisher zwar mit Phasen von Wirtschaftskrisen, sie folgte jedoch nicht zwingend auf jede Rezession. Mit der Covidkrise erlebte die Schweiz erneut eine Phase negativen Wirtschaftswachstums. Zudem wurden zur Eindämmung der Krise mit Härtefallgeldern, Erwerbsersatz- und Kurzarbeitsentschädigung sowie weiteren Massnahmen ausserordentliche Ausgaben von insgesamt fast 27 Mrd. Fr. in den Jahren 2020 und 2021 getätigt (EFV 2022a). Der Ausschlag in der Staatsquote ist deutlich sichtbar (vgl. Abbildung 1 auf S. 16). Wird der Treppeneffekt nun einsetzen und die Quote sich auf deutlich höherem Niveau stabilisieren?

Laut den Prognosen der eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) ist infolge der Covidkrise keine dauerhafte Erhöhung der Staats- und Fiskalquote zu erwarten. Die Quoten sollen vielmehr wieder auf die Werte von 2019 oder sogar noch tiefer sinken (vgl. Abbildung 1, gestrichelte Kurve). Die Einschätzung mag überraschen, sie ist aber nicht unplausibel: Die Massnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft wurden grösstenteils eingestellt (auch wenn das Gesetz solche theoretisch weiterhin erlauben würde), und andere Ausgaben wie die Kostenübernahmen von Coronatests wurden ebenfalls auf Ende 2022 beendet.¹¹ Staatliche Unterstützungsmassnahmen, die aufgrund der Covidkrise eingeführt wurden, dürften sich also nicht dauerhaft festsetzen.

Offen ist dagegen die Frage, inwieweit die enormen Summen, die im Umgang mit der Covidkrise aufgeworfen wurden, zu einem Mentalitätswandel geführt haben. Ein solcher könnte langfristig einem weiteren Wachstum von Staats- und Fiskalquoten in die Hände spielen. Die Erfahrung, dass der Staat während der Covidkrise relativ schmerzfrei 30 Mrd. Fr. ausgegeben hat und weitherum als «Lender of Last Resort» für Unternehmen in der Not aufgetreten ist – im Krisenjahr 2020 meldeten weniger Unternehmen Konkurs an als in den Jahren zuvor (Müller & Ammann 2021)

Offen ist die Frage, inwieweit die enormen Summen, die im Umgang mit der Covidkrise aufgeworfen wurden, zu einem Mentalitätswandel geführt haben.

10 Bei der Beurteilung der erweiterten Fiskalquote geht es nicht darum, Wohlfahrtseffekte zu beurteilen. Es gibt gute Gründe, eine Krankenversicherungspflicht als wünschenswert zu betrachten, und müsste man die US-Fiskalquote an diesem Wunsch, wäre sie ebenfalls höher als ausgewiesen. Die Fiskalquote soll aber vergleichen, wie stark der Staat in die privaten finanziellen Entscheidungen eingreift, über welchen Anteil des Einkommens ein Mensch also nicht mehr frei verfügen kann. Eine fakultative Versicherung von privaten Anbietern ist keine Zwangsabgabe und daher nicht der (erweiterten) Fiskalquote zuzurechnen.

11 Der Gemeinderat der Stadt Zürich möchte die Kostenübernahme für Coronatests jedoch wieder einführen. Ein entsprechendes Postulat wurde im März 2023 knapp angenommen und an den Stadtrat überwiesen.

–, könnte zu einer neuen Anspruchshaltung bezüglich Staatsausgaben und -interventionen führen, die den staatlichen Fussabdruck langfristig erhöht.

Ungeachtet der Covidkrise gibt es diverse Entwicklungen, die zu einer Ausdehnung des Staates führen könnten. Im Zuge der Ukraine Krise wurden die Armeeausgaben erhöht und sollen bis in das Jahr 2030 1% des BIP ausmachen – heute sind es ca. 0,7%. Weitere Forderungen betreffen Prämienvverbilligungen für die Krankenkasse oder die Erhöhung der AHV. Diese Mehrausgaben sind bereits in den Prognosen des Bundesrats einberechnet. Andere Ausgaben wie Subventionen für die externe Kinderbetreuung, die jährlich mit mehr als einer halben Milliarde Franken zu Buche schlagen würden, oder die Abfederung hoher Energiepreise sind noch nicht enthalten.

Nicht nur mittel-, sondern auch langfristig drohen Staats- und Fiskalquoten weiter zu wachsen. Mit dem demografischen Wandel werden die Kosten für die Altersvorsorge ohne umfassende Reform weiter massiv steigen. Ebenso werden die Gesundheitskosten – v. a. aufgrund neuer technologischer, individualisierter Behandlungsmöglichkeiten – zunehmen und nach staatlicher Unterstützung verlangen. Das eidgenössische Finanzdepartement rechnet in ihren Langfristperspektiven infolge der demografischen Entwicklung mit einem Anstieg der Staatsquote auf 34,5–35 % bis ins Jahr 2050 (EFD 2021).

Nicht nur mittel-, sondern auch langfristig drohen Staats- und Fiskalquoten weiter zu wachsen.

Die Schuldenbremsen, die auf Bundesebene und in den meisten Kantonen in Kraft sind, erfordern, dass neuen Ausgaben entsprechende Einnahmen gegenüberstehen müssen. Insofern dienen diese indirekt auch als Ausgabenbremsen, denn zum Ausgleich der prognostizierten Defizite nötige Steuererhöhungen stossen beim Stimmvolk weiterhin auf grosse Skepsis. Selbstredend wären sie auch nicht im Sinne einer moderaten Fiskalquote. Besser wäre es, die Anspruchshaltung bezüglich staatlicher Absicherung zu überdenken. Dies wird längerfristig ohnehin nötig sein, wenn die Schweiz ihren Wohlstand weiterhin auf einer liberalen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung aufbauen will.

Exkurs 2

Die Rolle des Staates bei der Umverteilung

Dass der Staat nicht «totgespart» wird, wie von gewissen politischen Kreisen manchmal behauptet, dürfte Kapitel 2.1 deutlich gezeigt haben. Ebenso oft hört man aber den Vorwurf, die Personen mit den höchsten Einkommen trügen nicht – bzw. immer weniger – ihren fairen Anteil zur Finanzierung staatlicher Leistungen bei. Dies wiederum fördere die Ungleichheit zwischen Gering- und Topverdienern. Hier ergibt die Betrachtung zweier unterschiedlicher Ungleichheitsmasse ein differenziertes Bild.

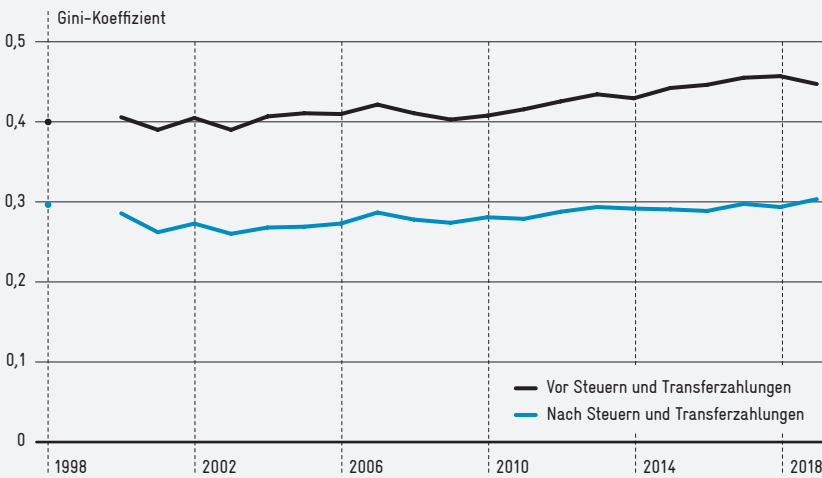
Gini-Koeffizient

Ungleichheit kann zum einen über den Gini-Koeffizienten gemessen werden. Er schliesst das ganze Einkommensspektrum ein (vgl. Abbildung 8). Bei einem Wert von 0 hätten alle Personen gleich viel Einkommen, bei einem Wert von 1 würde sich das gesamte Einkommen auf eine einzige Person konzentrieren.

Abbildung 8

Staatliche Eingriffe senken den Gini-Koeffizienten um fast ein Drittel

Die Ungleichheit der Primäreinkommensverteilung, also vor Steuern und Transfers, ist stärker gestiegen als diejenige nach Umverteilung. 2019 verringert die staatliche Umverteilung die Einkommensungleichheit von 0,45 auf 0,31.



Anmerkung: Für das Jahr 1999 sind keine Daten verfügbar.

Quelle: BFS (2022l)

In der Schweiz lag 2019 der Gini-Koeffizient für die Verteilung des **Primäreinkommens**, also dem Erwerbs- und Kapitaleinkommen laut BFS¹² vor Steuern und Transferzahlungen, bei **0,45**. Die Ungleichheit des **verfügbaren Einkommens**, also abzüglich aller obligatorischen Abgaben und zuzüglich aller Transfers (z. B. aus Sozialversicherungen), beträgt **0,31**. Staatliche Eingriffe in Form von Steuern und Transferzahlungen haben die Einkommensungleichheit also um knapp ein Drittel verringert.¹³

Während der letzten 20 Jahre hat sich die Einkommensungleichheit der Primäreinkommen von 0,4 auf 0,45 erhöht. Der Gini-Koeffizient des verfügbaren Einkommens ist jedoch kaum gewachsen. Das weist darauf hin, dass ein grosser Teil der steigenden Einkommensungleichheit durch staatliche Umverteilung aufgefangen wurde. Der Staat greift heute also etwas stärker in die Einkommensverteilung ein als noch vor 20 Jahren.

Anteil der Topverdiener

Statt der gesamten Umverteilungswirkung staatlicher Transfers kann man den Fokus auch auf die Auswirkungen der Einkommenssteuer richten. Für diese Daten hat das Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität Luzern eine relativ lange Zeitreihe berechnet (vgl. Abbildung 9).

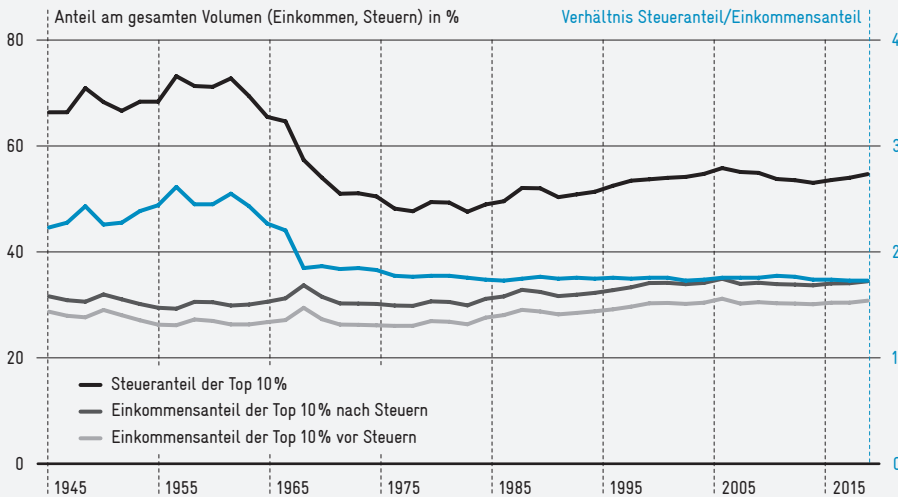
12 Mit der OECD und der Weltbank publizieren auch internationale Organisationen Gini-Koeffizienten. Die OECD bewertet die Primäreinkommensungleichheit etwas tiefer als das BFS (0,40 anstatt 0,45 in 2019) und die Ungleichheit des verfügbaren Einkommens etwas höher (0,32 anstatt 0,31). Die Weltbank veröffentlicht nur den Gini-Koeffizienten des verfügbaren Einkommens, der mit 0,33 nochmals etwas höher ist.

13 Im internationalen Vergleich ist die Umverteilungswirkung in der Schweiz eher tief. Jedoch starten viele OECD-Länder bei einem höheren Grad an Einkommensungleichheit als die Schweiz. Die stärkere Umverteilung lässt die Ungleichheit nach Steuern und Transferzahlungen dann teilweise knapp unter das Niveau der Schweiz fallen. Eine mögliche Erklärung dafür könnte die teilweise geringe Progression der kantonalen Einkommenssteuern sein. Zudem führen die föderalistischen Unterschiede in der Steuerbelastung gesamtschweizerisch gesehen zu einer Senkung der Progressionswirkung, da sich Haushalte mit hohem Einkommen eher in den steuergünstigen Kantonen ansiedeln. Zusätzlich kennt das Schweizer Sozialsystem degressive Komponenten wie die Krankenkassenprämien.

Abbildung 9

Einkommens- und Steueranteil der Top 10 % seit Jahrzehnten ziemlich konstant

Der Einkommensanteil der Topverdiener hat seit 1990 leicht zugenommen. Der Anteil, den diese zum Steuersubstrat beitragen, sank zwischen 1965 und 1975 deutlich. Aus beiden Grössen resultiert das Verhältnis zwischen Steuer- und Einkommensanteil (blau). Es zeigt, wie viel Steuern die Topverdiener zahlen im Vergleich zur Steuerschuld, die bei einem linearen Steuersatz anfallen würde. Betrug Faktor um 1960 bis zu 2,5, so liegt er seit 1971 etwa 1,7.



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf IWP (2022)

Jahrzehntelang erzielten jene Personen, deren Einkommen sich im höchsten Dezil (= 10 %) der gesamten Einkommensverteilung befanden, etwa 30 % des gesamten Einkommensvolumens. Ab 1990 stieg der Anteil leicht an. Um die Progressivität zu ermitteln, können die Einkommensanteile ins Verhältnis zu den Steueranteilen der Topverdiener gesetzt werden. 2019 haben die Top-10 %-Verdiener 54,8 % der gesamten Einkommenssteuereinnahmen entrichtet. Gemessen an ihrem Einkommensanteil von 34,6 % bezahlten sie also das 1,6-fache des Steuerbetrags, der bei einem linearen Steuersatz resultiert hätte. Im Jahr 1945 war der Einkommensanteil kleiner, jedoch entrichteten die Top-10 %-Verdiener mit 66,7 % einen höheren Anteil an den Einkommenssteuern. Mit einem Faktor von 2,1 bezahlten sie somit mehr als das Doppelte an Steuern, als sie proportional zu ihrem Einkommen schulden würden. Dieser Faktor für die Progressivität der Einkommenssteuern hat also abgenommen – allerdings nicht gleichmässig über die Zeit, sondern klar eingrenzbar zwischen 1957 und 1971. Seither, also seit über 50 Jahren, ist er erstaunlich stabil.

Die Differenz des Top-10 %-Einkommensanteils zwischen der Vor- und Nachsteuerbetrachtung hat sich über die Zeit aber interessanterweise kaum verändert: Im Schnitt reduziert die Steuerprogression diesen Anteil um knapp 4 Prozentpunkte. Ausgerechnet in der Periode von 1957 bis 1971 ist aber ein Anstieg zu beobachten – von 3,14 auf 4,33 Prozentpunkte. Das wirkt auf den ersten Blick widersprüchlich, denn genau zu jenem Zeitpunkt ist ja die Progressivität gesunken, was eigentlich die Differenz der beiden Kurven verringern sollte. Allerdings ist genau auch in jenen Jahren die Fiskalquote stark gestiegen (vgl. Abbildung 1). Das enorme Wachstum des Steuervolumens hat hier – angesichts eines weiterhin progressiven Steuersystems – dazu geführt, dass die Nach-Steuer-Ungleichheit im Vergleich zur Vor-Steuer-Ungleichheit gesunken ist – einfach, weil die absolut gesehen viel höhere Steuerbelastung einen entsprechend stärkeren Einfluss hat.

3_ Umfang der öffentlichen Beschäftigung

Rund 620 000 Beschäftigte (gemessen in Vollzeitäquivalenten) waren 2019 gemäss BFS im öffentlichen Sektor tätig.¹⁴ Das folgt aus der seit 2011 jährlich veröffentlichten Statistik der Unternehmensstruktur (Statent).¹⁵ Im gleichen Jahr belief sich der Personaletat privater Unternehmen auf rund 3,5 Millionen Arbeitnehmer. Knapp 15 % der Beschäftigten arbeiten also für Staatsbetriebe oder die Verwaltung.

Wer diesen Zahlen – angesichts einer erweiterten Fiskalquote von 40 % (vgl. Abbildung 6 auf S. 22) – nicht so recht Glauben schenken will, liegt richtig. Der Anteil der Beschäftigten, die im öffentlichen Sektor arbeiten, ist bedeutend grösser. Während sich das «klassische» Staatspersonal genau identifizieren lässt und auch die Beschäftigung in öffentlichrechtlichen Unternehmen keine statistischen Probleme bereitet, bestehen bei Unternehmen privater Rechtsform, die aber (teilweise) in staatlichem Besitz sind, blinde Flecken und gewisse Abgrenzungsschwierigkeiten (vgl. Box 2). In Kapitel 3.1 werden diese Schwierigkeiten angegangen und ein umfassender Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors geschätzt. Kapitel 3.2 und 3.3 widmen sich einer vertieften Analyse der Beschäftigung im eigentlichen Staatssektor.

In der öffentlichen Statistik bestehen bei Unternehmen privater Rechtsform, die (teilweise) in staatlichem Besitz sind, blinde Flecken.

3.1_ Der gesamte öffentliche Sektor

Im allgemeinen Sprachgebrauch werden die Begriffe «staatlich» und «öffentlich» oft als Synonyme verwendet. Im vorliegenden Kapitel bezeichnet «öffentlich» sozusagen eine erweiterte Staatlichkeit. Neben dem Privatsektor werden in der Folge drei Kategorien unterschieden, die zusammen den öffentlichen Sektor bilden:

- Die **«staatliche Beschäftigung im engeren Sinn»** bezeichnet das eigentliche Staatspersonal, also die Beschäftigten, die ihren Lohn von Bund, Kantonen, Gemeinden oder anderen öffentlichrechtlichen Körperschaften beziehen. Dazu zählen auch die Beschäftigten im staatlichen Bildungssektor.
- Davon zu trennen ist die **«staatliche Beschäftigung im weiteren Sinn»**; das Personal in den Betrieben in staatlichem Mehrheitsbesitz (z. B. SBB).
- Ist von **«staatsnaher Beschäftigung»** die Rede, sind Beschäftigte gemeint, die von der Statistik aufgrund ihrer Rechtsform als privat kategorisiert werden, deren Unternehmen aber unter staatlicher (Teil-)kontrolle stehen (z. B. Energieversorger wie die BKW) oder überwiegend staatlich finanziert sind. Zu letzteren werden beispielsweise auch die landwirtschaftlichen Betriebe gezählt. Da ihre Einkünfte zu 47 % aus staatlichen Subventionen bestehen (OECD 2023a), werden entsprechend 47 % der Beschäftigung in diesem Sektor als «staatsnah» kategorisiert.

Warum die offizielle Statistik die Grösse des öffentlichen Sektors unterschätzt

Der Umfang der öffentlichen Beschäftigung lässt sich nicht ohne weiteres aus der BFS-Statistik herauslesen. Erstens erlauben die anonymisierten Daten nur teilweise Rückschlüsse auf einzelne, grosse Unternehmen – etwa dann, wenn sie wie SBB oder Post in ihrer Branche dominant sind. Zweitens sind die verfügbaren Indikatoren unvollständig oder ungenau.

Will man die Beschäftigungsanteile etwa anhand der aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bekannten institutionellen Sektoren bestimmen, lässt sich zwar der Staatssektor klar abgrenzen. ¹⁶ Allerdings können Unternehmen in staatlichem Besitz, die wie etwa die Energieversorger substanzielle Leistungen in Wettbewerbsmärkten erbringen, nicht oder ungenügend von privat beherrschten Unternehmen unterschieden werden.

Wird die Rechtsform der Unternehmen als Indikator herangezogen, lässt sich das Problem nur teilweise entschärfen. Zwar sind öffentliche Unternehmen als solche kategorisiert. Aber es gibt auch Unternehmen, die als privatrechtliche Gesellschaften (z.B. AG, GmbH) kategorisiert sind, und trotzdem unter (Teil-) Kontrolle einer staatlichen Institution stehen. Dass die ökonomischen Eigentumsverhältnisse eine wesentliche Rolle spielen, zeigt die von der OECD (2015) verwendete Definition für «Staatsunternehmen». Neben der durch spezifische Gesetze geschaffenen Institutionen des öffentlichen Rechts sind demnach alle juristischen Personen als staatseigen zu betrachten, in denen «der Staat eine Eigentümerfunktion wahrnimmt».

Ein gutes Beispiel für die unzureichende Erfassung staatsnaher Betriebe in der BFS-Statistik ist die Post. Vor ihrer Privatisierung 2013 als öffentliches Unternehmen geführt, sind die Post-Beschäftigten nun bei den Aktiengesellschaften zu finden, obwohl die Post in vollständigem Besitz des Bundes verblieben ist. Insgesamt bleiben die Grenzen zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor in der offiziellen Statistik also verwischt, was zu einer Unterschätzung des ersteren führt.

Ohne Annahmen keine Schätzung der staatsnahen Beschäftigung

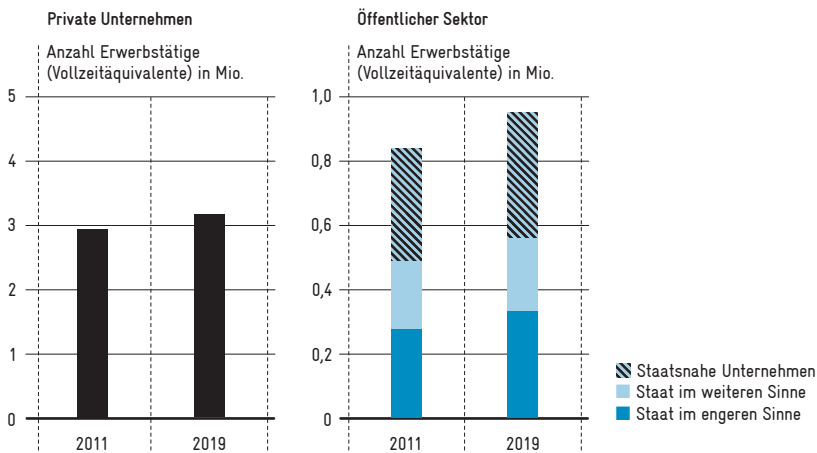
Um den Umfang der öffentlichen Beschäftigung zu bestimmen, geht es in der Folge darum, die staatsnahe Beschäftigung zu umreissen. Zu diesem Zweck bestimmen wir pro (Teil-) Sektor einen «Staatsanteil» (vgl. Methodik in Abbildung 11). Für die Branchen, in denen der Staat vornehmlich als Eigentümer auftritt, stützen wir uns auf eigene Berechnungen. Für jene, die stark durch öffentliche Mittel alimentiert werden, werden branchenspezifische Statistiken oder die Finanzierungsrechnung der EFV herangezogen. Ist der so bestimmte sektorale «Staatsanteil» grösser als der aus der BFS-Statistik ermittelte Anteil der staatlichen Beschäftigung im engeren und weiteren Sinn, entspricht die Differenz der staatsnahen Beschäftigung.

- 14 Alle Angaben zur Beschäftigung beziehen sich im gesamten Kapitel auf Vollzeitäquivalente. Die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten ist definiert als das Total der geleisteten Arbeitsstunden dividiert durch das Jahresmittel der Arbeitsstunden, die durch Vollzeitbeschäftigte erbracht werden. In Statent sind die Angaben das Resultat einer Modellschätzung (BFS 2022c).
- 15 Die Vergleichbarkeit zur Vorgängerstatistik, die im Gegensatz zu Statent nicht auf Register- sondern Umfragedaten beruht, ist stark eingeschränkt, weshalb dieses Kapitel bloss einen kurzem Zeithorizont abbilden kann.
- 16 Der Systematik der VGR zufolge ist eine eigenständige Institution dann Teil des Sektors Staat, wenn sie durch die öffentliche Hand kontrolliert wird (staatliche Mehrheitsbeteiligung) und ihr Hauptzweck die (Um-)verteilung von Einkommen und Vermögen ist oder ihr Umsatz weniger als 50 % ihrer Produktionskosten deckt. Vgl. EFV (2021a) für Details zur Abgrenzung des Staatssektors.

Abbildung 10

Der Staat breitet sich im Arbeitsmarkt aus

23% der Beschäftigten arbeiteten 2019 im öffentlichen Sektor – Tendenz steigend. Während die Beschäftigung in der Verwaltung (blau), den öffentlichen Unternehmen (hellblau) und staatsnahen Betrieben (schraffiert) zwischen 2011 und 2019 gesamthaft um 13% zugenommen hat, wuchs der Privatsektor (schwarz) in derselben Zeitperiode um 8%.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BFS (2022v) und Quellen der Methodik von Abbildung 11

Ein Beispiel aus dem Gesundheitswesen soll das Vorgehen verdeutlichen: 2019 wurden laut dem BFS (2022m) 82 % der in (allgemeinen) Krankenhäusern anfallenden Kosten durch den Staat (Bund, Kantone, Gemeinden), die obligatorische Krankenversicherung (OKP) und andere Sozialversicherungen finanziert. Demgegenüber weist Statent in dieser Kategorie¹⁷ einen öffentlichen Beschäftigungsanteil von 58 % aus. Folglich ergibt sich für Spitäler ein zusätzlicher staatsnaher Beschäftigungsanteil von 24 %.

Die Staatsnähe einer Branche wird demnach wesentlich durch den Anteil an staatlichen Beteiligungen oder Einkünften aus staatlichen Quellen bestimmt. Diesem Vorgehen unterliegen Annahmen, über die sich diskutieren lässt. So sind die betrachteten (Teil-) Sektoren in den verschiedenen Statistiken kaum je deckungsgleich. Allein deswegen kann die staatsnahe Beschäftigung nur approximativ bestimmt werden.

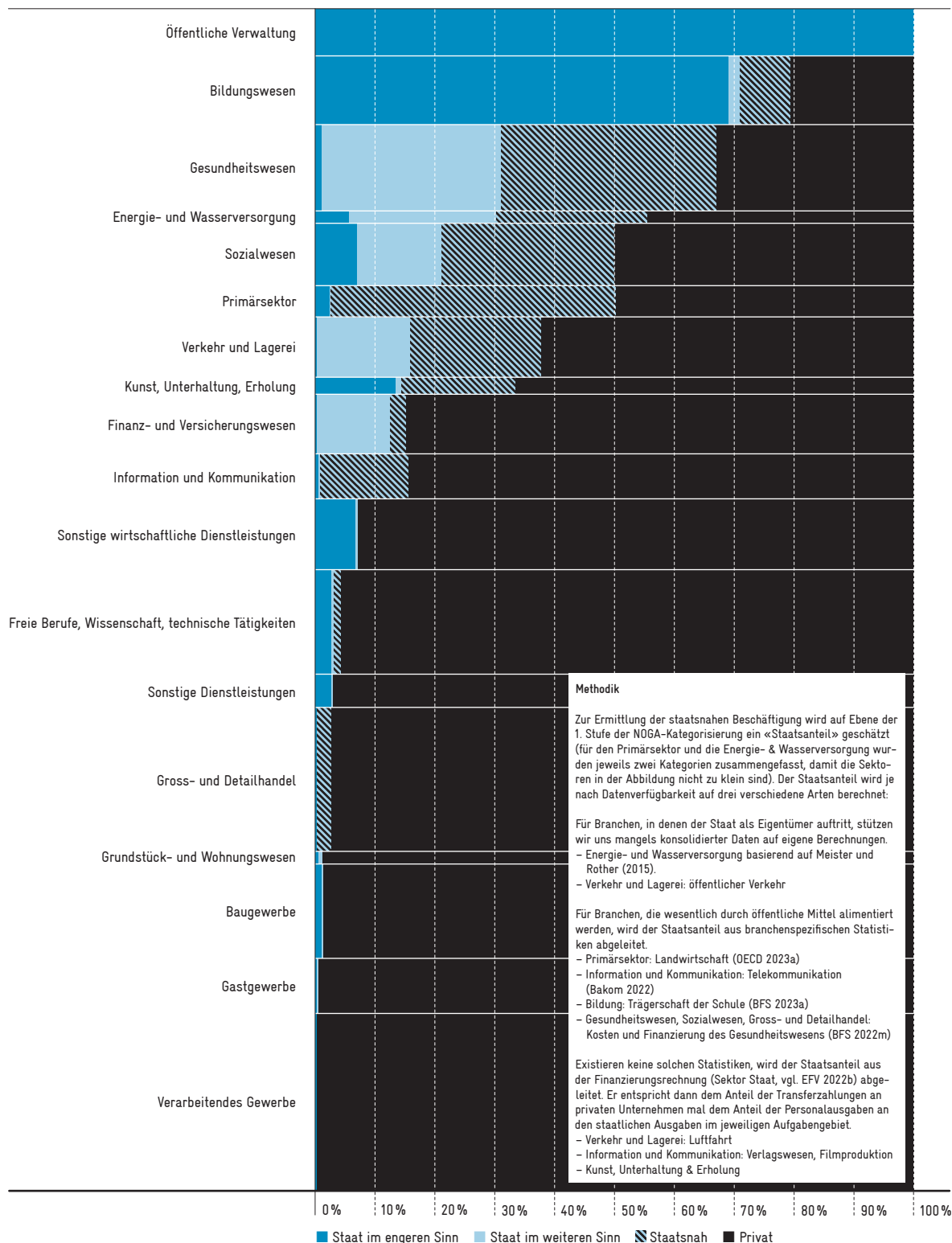
Indem die staatsnahen Beschäftigten in einem (Teil-) Sektor anhand eines auf aggregierter Ebene gemessenen Staatsanteils berechnet werden, wird zudem angenommen, dass sich ein bestimmter Anteil staatlicher Finanzierung in einem (Teil-) Sektor im selben Ausmass in der Beschäftigung niederschlägt. In einzelnen Sektoren könnte dies zu einer Überschätzung der staatsnahen Beschäftigung führen. Würde das Obligatorium für die Krankenversicherung aufgehoben, würde die Beschäftigung im Gesundheitswesen, die heute durch die OKP finanziert wird, nicht vollständig wegfallen. Gleichzeitig stösst die Analyse in manchen Sekto-

17 Die Noga-Kategorie 861001 umfasst die Beschäftigung von Spitälern mit mindestens zwei Fachgebieten wie innere Medizin, Chirurgie etc.

Abbildung 11

Der staatliche Fussabdruck am Arbeitsmarkt wird unterschätzt

Die Dicke der Balken ist gemäss der Beschäftigung (Vollzeitäquivalente) in der jeweiligen Branche skaliert. Die resultierenden Flächen (Staat, öffentlich, staatsnah, privat) repräsentieren entsprechend die Beschäftigungen in den Sektoren. Unter Berücksichtigung der staatsnahen Beschäftigung erhöht sich der staatliche Fussabdruck am Arbeitsmarkt um 8 Prozentpunkte auf rund 23 %. Das Gesundheits-, Sozialwesen, der Primärsektor und die Verkehrsbranche tragen wesentlich zu diesem Anstieg bei.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BFS (2022v) und Quellen der Methodik

ren aufgrund mangelnder Dokumentation staatlicher Transfers an Grenzen, so dass die staatsnahe Beschäftigung gar nicht geschätzt werden kann – etwa in Branchen, die indirekt von Staatsmitteln profitieren, wie die vor- und nachgelagerten Teile der agrarwirtschaftlichen Wertschöpfungskette. Insgesamt dürfte die staatsnahe Beschäftigung also nicht überschätzt werden.

Staatsnahe Unternehmen beschäftigen ein Drittel aller Arbeitnehmenden im öffentlichen Sektor

Abbildung 10 dokumentiert die Verteilung der Beschäftigten im Arbeitsmarkt unter Einbezug staatsnaher Unternehmen. Dadurch wächst der öffentliche Sektor erheblich: Neben 395 000 staatlichen Beschäftigten im engeren und 225 000 im weiteren Sinne zählte der öffentliche Sektor 2019 schätzungsweise zusätzliche 330 000 Beschäftigte bei staatsnahen Unternehmen. Gut ein Drittel der Beschäftigung im öffentlichen Sektor geht demnach auf Unternehmen zurück, die unter staatlicher (Teil-)kontrolle stehen oder deren Erträge aus staatlichen Quellen stammen.

2019 betrug der Beschäftigungsanteil des gesamten öffentlichen Sektors 23,1% – acht Jahre zuvor waren es noch 22,2%. Während die staatliche Beschäftigung im engeren Sinne zwischen 2011 und 2019 um 12%, jene im weiteren Sinne um 7% und jene in staatsnahen Unternehmen um 20% zunahm, wuchs der Privatsektor knapp 8%. Zum Vergleich: Die Bevölkerungszunahme im selben Zeitraum betrug 8,2%.

2019 betrug der Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors inklusive staatsnahe Unternehmen 23,1%.

2019 arbeiteten schätzungsweise 8% aller Beschäftigten bei staatsnahen Unternehmen (vgl. Abbildung 11). Fast die Hälfte davon entfällt auf das Gesundheits- (30%) und das Sozialwesen (18%). Gerade in diesen beiden Branchen täuschen die verbreiteten privaten Organisationsformen über das tatsächliche Ausmass der staatlichen Abhängigkeit hinweg. Unter Berücksichtigung der staatsnahen Beschäftigung schätzen wir den öffentlichen Beschäftigungsanteil auf 67% im Gesundheits- und 50% im Sozialwesen (BFS 2022m).

Aus den gleichen Gründen wird der staatliche Fussabdruck auch in anderen Branchen unterschätzt. Laut OECD (2023a) stammt etwa die Hälfte der (Brutto-)erträge der Landwirtschaft in der Schweiz aus staatlichen Mitteln, und auch in der Verkehrsbranche resultierte wegen staatlichen Beteiligungen im öffentlichen Verkehr eine hohe staatsnahe Beschäftigung. Besonders im Fern- und Regionalverkehr gibt es kaum konzessionierte Transportunternehmen, die nicht mehrheitlich von der öffentlichen Hand kontrolliert werden.¹⁸ Werden diese berücksichtigt, erhöht sich der öffentliche Beschäftigungsanteil im Verkehrssektor auf knapp 40%.

18 Uns sind genaugenommen nur zwei Bahnunternehmen bekannt: die Matterhorn Gotthard Verkehrs AG und die Jungfraubahn Holding.

3.2_ Bund, Kantone und Gemeinden

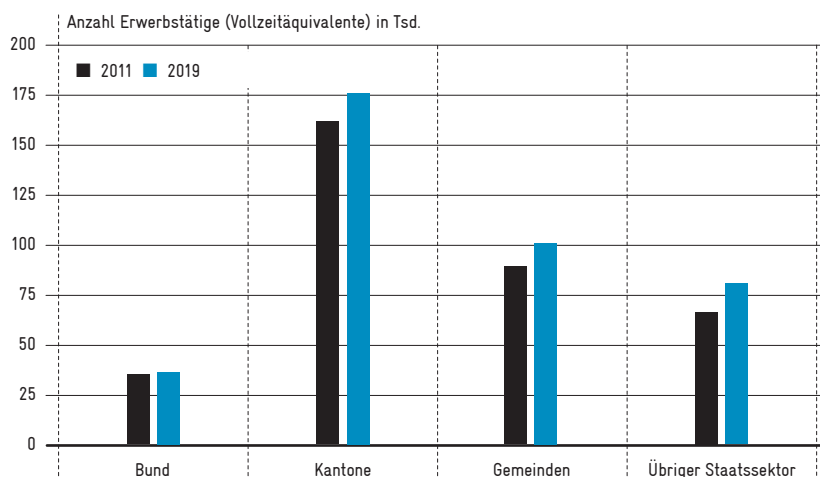
Von den etwa 950 000 Vollzeitstellen, die der gesamte öffentliche Sektor 2019 umfasste, entfielen rund 400 000 auf den Staat im engeren Sinne (vgl. Kapitel 3.1). Letztere werden in diesem Kapitel untersucht. Besagte Beschäftigung im Staatssektor entspricht knapp 10 % der Gesamtbeschäftigung – im internationalen Vergleich ein tiefer Wert: Unter den OECD-Staaten ist der Staatssektor nur in Japan (6 %) und Südkorea (8 %) kleiner (OECD 2021).

Der Bund beschäftigt nur einen kleinen Teil der Erwerbstätigen im Staatssektor, nämlich knapp 10 % (vgl. Abbildung 12). Die kantonale Belegschaft ist beinahe fünfmal so gross wie jene des Bundes. Die Gemeinden beschäftigen rund 2,5-mal so viel Personal wie der Bund. Die Statistik enthält zudem eine «Residualkategorie» (fortan «übriger Staatssektor»), die weitgehend aus den Verwaltungen von Körperschaften besteht (Portmann & Schaltegger 2022). Mehr als drei Viertel der Beschäftigten dieses Teilsektors sind in Bildungsinstitutionen tätig – 80 % davon auf Hochschulstufe.¹⁹ Weitere 10 % gehören der Verwaltung oder dem Sozialwesen an.

Abbildung 12

Nur jeder zehnte Staatsangestellte arbeitet beim Bund

Die Kantone (45%) und Gemeinden (26%) beschäftigen einen Grossteil der Staatsangestellten. Ihre Belegschaften sind 5- bzw. 2,5-mal grösser als diejenige des Bundes. Zwischen 2011 und 2019 hat dieses Verhältnis zugenommen. Der übrige Staatssektor enthält grösstenteils Beschäftigte aus Bildungsinstitutionen wie Schulgemeinden oder Hochschulen.



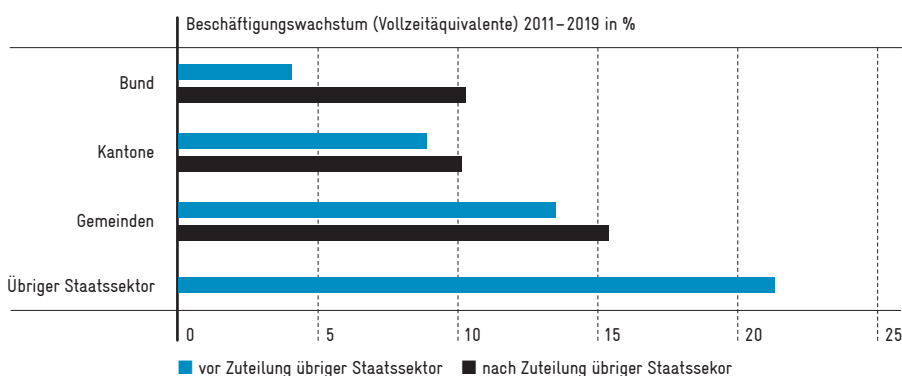
Quelle: BFS (2022v)

¹⁹ Während Hochschulen als eigenständige öffentlichrechtliche Körperschaften organisiert sind – und deshalb im übrigen Staatssektor auftauchen – sind Primar- und Sekundarstufe grösstenteils in die kantonale und kommunale Verwaltung integriert. In Teilen der Deutschschweiz existieren noch Schulgemeinden, die neben den politischen Gemeinden bestehen und ebenfalls eigenständige öffentlichrechtliche Körperschaften sind.

Abbildung 13

Die Beschäftigung wächst auf allen Staatsebenen stark

Das Beschäftigungswachstum im übrigen Staatssektor, der zu drei Vierteln aus Beschäftigten im Bildungssektor besteht, fällt mit Abstand am höchsten aus. Ansonsten gilt: Je höher die Staatsebene, umso tiefer der Anstieg der Beschäftigung. Wird die Beschäftigung des übrigen Staatssektors auf Bund, Kantone und Gemeinden umgelegt, schliesst der Bund beim Beschäftigungswachstum zu den Kantonen auf.



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von BFS (2022v)

Unterschätztes Beschäftigungswachstum auf Bundesebene

Die Verwaltung ist im vergangenen Jahrzehnt auf allen Staatsebenen merklich gewachsen, im Durchschnitt aller Ebenen um 12 %. Auf Bundesebene betrug der Beschäftigungsanstieg «nur» 4 %, die Kantone bewegten sich mit 9 % im wirtschaftsweiten Durchschnitt. Demgegenüber nahm die Beschäftigung auf kommunaler Ebene um mehr als 13 % und im übrigen Staatssektor um über 21 % zu (vgl. Abbildung 13).

Um dieses hohe Stellenwachstum im übrigen Staatssektor zu erklären, verteilen wir dessen Beschäftigung auf die drei Staatsebenen. Die betroffenen Institutionen liegen jeweils in der Kompetenz einer bestimmten Staatsebene. So ist die Gestaltung der Bildungspolitik weitgehend eine kantonale und kommunale Aufgabe. Ein Beschäftigter einer Universität kann somit als Angestellter jenes Kantons betrachtet werden, der diese primär finanziert. Analog verhält es sich mit Angestellten auf anderen Bildungsstufen. Die schwarzen Säulen in Abbildung 13 kommen also zustande, indem die Beschäftigung im übrigen Staatssektor anteilmässig auf die drei Staatsebenen umgelegt wird. ²⁰

Addiert man die Beschäftigten des übrigen Staatssektors wie beschrieben zu Bund, Kantonen und Gemeinden, ergibt sich ein verändertes Bild des Beschäftigungswachstums zwischen 2011 und 2019. Unter Einbezug

20 In Einzelfällen ist dies nicht möglich, etwa auf der tertiären Bildungsstufe, da der Bund in der offiziellen Statistik keine Beschäftigten in diesem Sektor hat. Das BFS (2022x) führt allerdings genau Buch zur Verteilung der Personalressourcen bei den Hochschulen. Den Statistikern zufolge entspricht das Verhältnis in der Lehre zwischen den weitgehend durch die Kantone finanzierten Universitäten und den grösstenteils vom Bund finanzierten ETH zwei zu eins. Folglich wird dem Bund ein Drittel der knapp 38 000 Vollzeitstellen auf Universitätsstufe zugeordnet.

der Beschäftigten der Hochschulen wuchs der Staatssektor auf Bundesebene in diesem recht kurzen Zeitraum um rund 10 %. Auf kantonaler Ebene weist der Staatssektor inklusive Bildungsinstitutionen – allen voran Universitäten – das gleiche Wachstum auf. Die Gemeinden legen neu sogar um über 15 % zu. In den 2010er Jahren ist demnach die staatliche Beschäftigung auf allen Staatsebenen stärker gewachsen als die Bevölkerung (8,2 %).

Skaleneffekte, dank denen Leistungen pro Kopf günstiger erbracht werden können, sind im betrachteten Zeitraum allenfalls bei der Bundesverwaltung auszumachen. Wie bereits von Portmann und Schaltegger (2022) bemerkt, darf man vor diesem Hintergrund durchaus erstaunt sein, dass sich die öffentliche Debatte rund um das staatliche Beschäftigungswachstum so stark auf den Bund konzentriert.

In den 2010er Jahren ist die staatliche Beschäftigung auf allen Staatsebenen stärker gewachsen als die Bevölkerung.

3.3_ Verwaltung und staatlicher Bildungssektor

Auf die Verwaltung und den staatlichen Bildungssektor entfallen je 40 % der staatlichen Beschäftigung im engeren Sinn. Es liegt deshalb nahe, diese Sektoren genauer zu untersuchen.²¹ Abbildung 14 zeigt den Stellenbestand 2011 und das Beschäftigungswachstum zwischen 2011 und 2019 für verschiedene Unterkategorien. Graue Balken bezeichnen die Verwaltung, blaue den Bildungssektor:

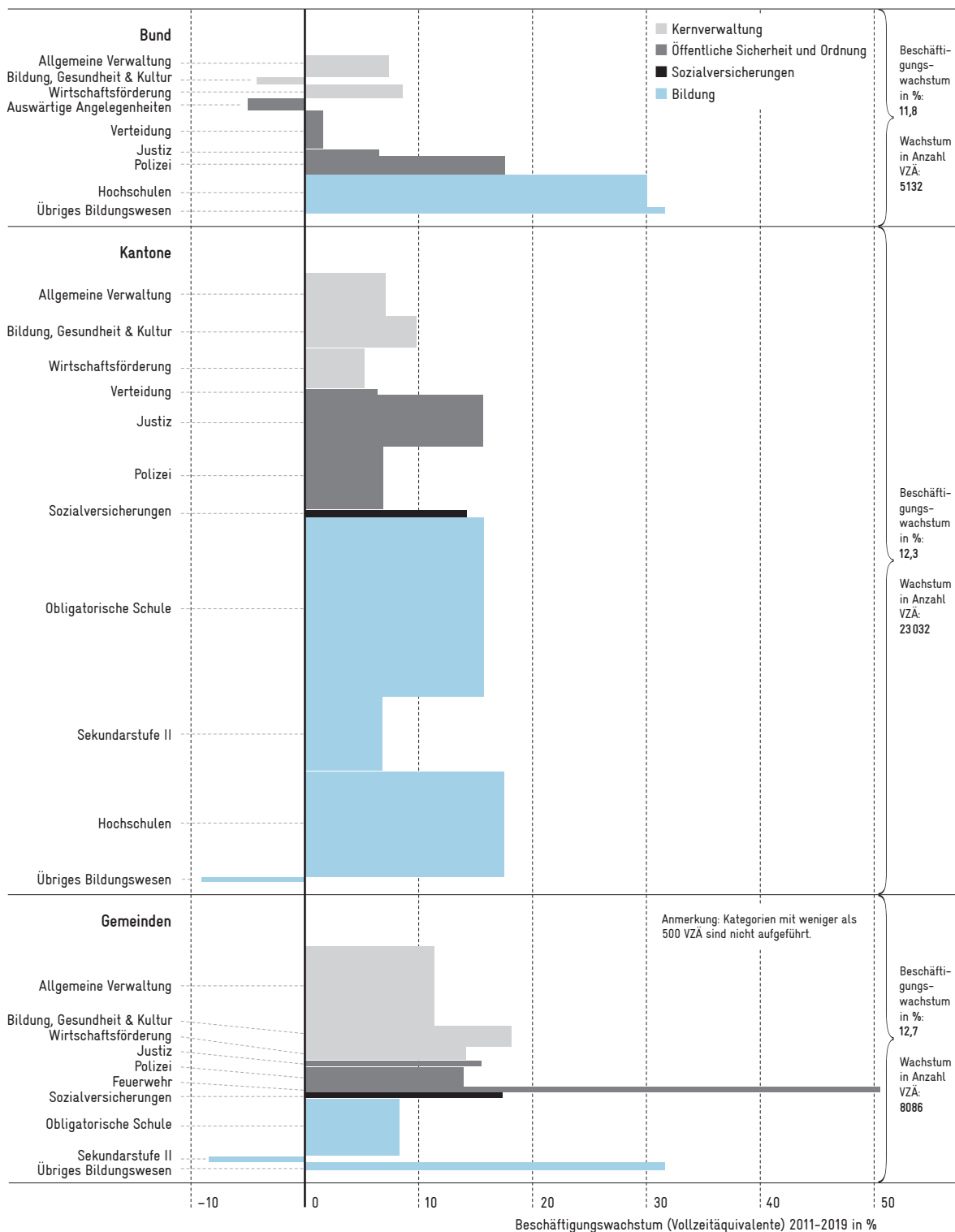
- Die **Kernverwaltung** (Noga-Code 841, hellgrau in Abbildung 14) beinhaltet erstens die allgemeine öffentliche Verwaltung, unter welche die Verwaltungstätigkeiten von Regierung, Parlament sowie des Finanz- und Steuerwesens fallen, zweitens die Verwaltung klassischer öffentlicher Aufgaben in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales und Kultur sowie drittens staatliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Förderung, Ordnung und Aufsicht der Wirtschaft. In der Kernverwaltung ist rund die Hälfte (54 %) des Verwaltungspersonals beschäftigt.
- Unter **öffentliche Sicherheit und Ordnung** (Noga-Code 842, grau) werden Beschäftigte in den Bereichen Verteidigung und Zivilschutz, Justiz, Polizei und Feuerwehr erfasst. Zusätzlich fällt das diplomatische Personal des Bundes per Definition in diese Kategorie. Dieser Bereich stellt 44 % des Verwaltungspersonals.
- Die Beschäftigten der **Sozialversicherungen** (Noga-Code 843, schwarz) werden getrennt ausgewiesen. Zahlenmässig sind sie mit knapp 2500 Vollzeitstellen aber kaum bedeutend.
- Der staatliche **Bildungssektor** (Noga 85, hellblau) umfasste 2019 rund 166 000 Vollzeitstellen. Rund die Hälfte (52 %) davon lässt sich den obligatorischen Schulstufen, also Primarschulen und Sekundarstufe I,

21 Die restlichen 20 % sind in zahlreichen Kategorien zu finden. Am stärksten vertreten sind das Sozialwesen, die Instandhaltung der Strasseninfrastruktur und der Kulturbereich.

Abbildung 14

Kein einheitliches Bild beim Beschäftigungswachstum über die verschiedenen Staatsebenen

Die Dicke der Balken in dieser Grafik ist proportional zur Anzahl Beschäftigten 2011. Die Fläche der Balken entspricht folglich dem absoluten Beschäftigungswachstum zwischen 2011 und 2019. Bei Bund und Kantonen war der Bildungssektor ein starker Treiber des Beschäftigungswachstums zwischen 2011 und 2019. In den Kantonen sind die Wachstumsraten über die Bereiche gleichmässiger verteilt. Nebst der Bildung legte der Justizapparat stark zu. Relativ gesehen war der Beschäftigungszuwachs auf Gemeindeebene am grössten. Mit Ausnahme des Bildungswesens verzeichneten alle Bereiche zweistellige Wachstumsraten.



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BFS (2022v)

zuteilen. ^{|22} Rund 15 % der Beschäftigten unterrichteten auf der Sekundarstufe II, also in der Berufsbildung und den (Fach-) Mittelschulen. Auf den Unterricht auf Tertiärstufe entfielen im letzten verfügbaren Jahr knapp ein Drittel (31 %) des staatlichen Bildungspersonals.

Höchster Personalzuwachs in der Verwaltung auf Gemeindeebene

Die Verwaltung beim Bund ist im Vergleich zu Kantonen und Gemeinden bedeutend weniger stark gewachsen. Dem Beschäftigungswachstum auf Bundesebene von knapp 5 % steht ein Anstieg bei den Kantonen bzw. bei den Gemeinden von 9 % bzw. 14 % gegenüber. Zum niedrigen Wert auf Bundesebene trägt das geringe Beschäftigungswachstum im personalintensiven Verteidigungsbereich bei. Angehörige von Armee und Zivildienst stellen rund ein Drittel aller Beschäftigten des Bundes, ihr Bestand nahm zwischen 2011 und 2019 aber nur um 1,4 % zu (vgl. Abbildung 14, oben). Zwar hat der Bund Verwaltungspersonal in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales und Kultur sowie den auswärtigen Angelegenheiten abgebaut. Dem steht aber ein erhöhter Personaleinsatz in der Justiz (+6,5 %), der allgemeinen öffentlichen Verwaltung (+7,4 %), der Wirtschaftsförderung (+8,6 %) und der (Grenz-) Polizei (+18 %) gegenüber.

Zum niedrigen Beschäftigungswachstum auf Bundesebene trägt der geringe Anstieg im personalintensiven Verteidigungsbereich bei, der ein Drittel der Beschäftigten des Bundes stellt.

Im Gegensatz zum Bund hat in den Kantonen die Zahl der Beschäftigten in allen relevanten Bereichen der Verwaltung zugenommen (vgl. Abbildung 14, Mitte). Besonders stark gewachsen ist der Justizbereich: 2019 beschäftigten die kantonalen Gerichte und Strafvollzugsanstalten über 15 % mehr Personal als acht Jahre zuvor. ^{|23} Auch die Bereiche der Kernverwaltung wuchsen im selben Zeitraum um mindestens 5 %. Nicht zuletzt fällt die Zunahme der Beschäftigung im Bereich Bildung, Gesundheit, Soziales und Kultur auf (+10 %), in dem auf Bundesebene die Beschäftigung gleichzeitig zurückging. Inwiefern diese Entwicklung mit der Zunahme der kantonalen Vollzugsaufgaben zusammenhängt, wäre genauer zu prüfen. ^{|24}

Auf Gemeindeebene sind die Wachstumsraten bei der Beschäftigung in allen relevanten Bereichen zweistellig (vgl. Abbildung 14, unten). Ins Auge sticht besonders der Personalausbau bei der Feuerwehr mit einem Plus von 50 %. ^{|25} Hohe Zuwachsraten (+18 %) verzeichnete auch die Beschäftigung im Bildungs-, Gesundheits-, Sozial- und Kulturwesen. Auch der Bereich der allgemeinen öffentlichen Verwaltung (Verwaltungstätigkeiten, Finanz- und Steuerwesen), der auf kommunaler Ebene über die Hälfte der Beschäftigung ausmacht, wuchs um mehr als 11 %.

-
- 22 Auf eine Unterscheidung zwischen Primar- und Sekundarstufe I wurde verzichtet, weil sich die Kategorien in der Statistik nicht zweifellos unterscheiden lassen. Zudem sind die Unterschiede zwischen den Kantonen, was das Besuchspflichtigkeitsobligatorium im Kindergarten angeht, kleiner geworden: In 17 Kantonen müssen alle Kinder den Kindergarten während zwei Jahren besuchen, effektiv tut dies die grosse Mehrheit der Kinder aber in 25 Kantonen (EDK 2023).
- 23 Im selben Zeitraum nahm der Insassenbestand im Freiheitsentzug um 14 % zu (BFS 2022i). Konsolidierte Zahlen zur Aufwandentwicklung an den Gerichten existieren auf kantonaler Ebene unseres Wissens nicht.
- 24 Ausser in der Bildung haben die Kantone in den erwähnten Aufgabengebieten langfristig wesentlich an Gesetzgebungsmacht verloren (Dardanelli & Mueller 2017).
- 25 Der markante Anstieg scheint nicht auf eine Professionalisierungswelle bei den Feuerwehren zurückzuführen zu sein. Im betrachteten Zeitraum stieg die Anzahl Berufsfeuerwehren schweizweit bloss um 2 auf 16 (FKS 2021). Die alarmmässigen Einsätze stiegen um 12 %.

Damit übertrifft das Beschäftigungswachstum bei den Gemeinden in allen Bereichen der Kernverwaltung den Anstieg bei den Kantonen und dem Bund deutlich. Auch auf dieser Staatsebene könnten die Vollzugsaufgaben ein Treiber dieser Entwicklung sein; zumal die kommunale Aufgabenerfüllung noch stärker von den Kantonen beeinflusst wird als die kantonale vom Bund. Zudem müsste untersucht werden, ob die Professionalisierung vormaliger Milizaufgaben eine Rolle gespielt hat. Plausibel ist überdies, dass das überproportionale Beschäftigungswachstum primär auf die Stellenentwicklung in den grossen Städten zurückgeführt werden kann. So stellte Avenir Suisse bereits vor einigen Jahren fest, dass pro Kopf durchschnittlich fast doppelt so viele Personen in der kommunalen Verwaltung der grossen Städte arbeiten als im Rest der Schweiz (Schnell et al. 2018).

Beschäftigung im Bildungssektor wächst stärker als Zahl der Lernenden und der Abschlüsse

Insgesamt wuchs der Personalbestand im staatlichen Bildungssektor zwischen 2011 und 2019 um 13 %. Für eine Einordnung wird das Wachstum bei der Beschäftigung in Abbildung 15 mit jenem der Lernenden oder Studierenden sowie den Abschlüssen auf den jeweiligen Stufen verglichen. Im Gesamtsektor ist die Beschäftigung um 6 Prozentpunkte stärker gewachsen als die Zahl der Lernenden und Studierenden.

Dieses Muster zeigt sich auch in der obligatorischen Schule und auf Sekundarstufe II: Die Zunahme der Schülerzahlen (und Abschlüsse auf Sekundarstufe II) unterschreitet diejenige beim Personaletat wesentlich. Interessanterweise manifestiert sich die überdurchschnittliche Zunahme der Beschäftigung nicht in einem verbesserten Betreuungsverhältnis für die Schülerinnen und Schüler (BFS 2022p). So kamen in der obligatorischen Schule sowohl 2012, als diese Zahlen erstmals vom BFS erhoben wurden, wie auch 2019 (und im Übrigen auch 2021) 14 Schülerinnen und Schüler auf eine Lehrperson.²⁶

Auch wenn hier aggregierte Zahlen verglichen werden, drängt sich daraus folgender Schluss auf: Im überproportionalen Beschäftigungswachstum dürfte sich die jüngste Veränderung der obligatorischen Schule spiegeln: Neben Lehrpersonen beschäftigten die Schulen heute vermehrt schulische Heilpädagogen, Sozialarbeiter oder therapeutisches Personal (SKBF 2019). Zudem dürfte der Anteil der Personen, die administrative Aufgaben übernehmen und sich mit pädagogischen Entwicklungsfragen beschäftigen, zugenommen haben, weil alle Kantone für die obligatorische Schule Schulleitungen eingeführt haben.

Ein anderes Bild zeigt sich auf Tertiärstufe (29 % der Beschäftigten), wo die Zahl an Studierenden insgesamt um über 22 % zunahm, während die Beschäftigung um 17 % wuchs. Bricht man die Zahlen nach Staatsebene und Bildungsinstitutionen herunter, zeigt sich, dass sich Anstieg

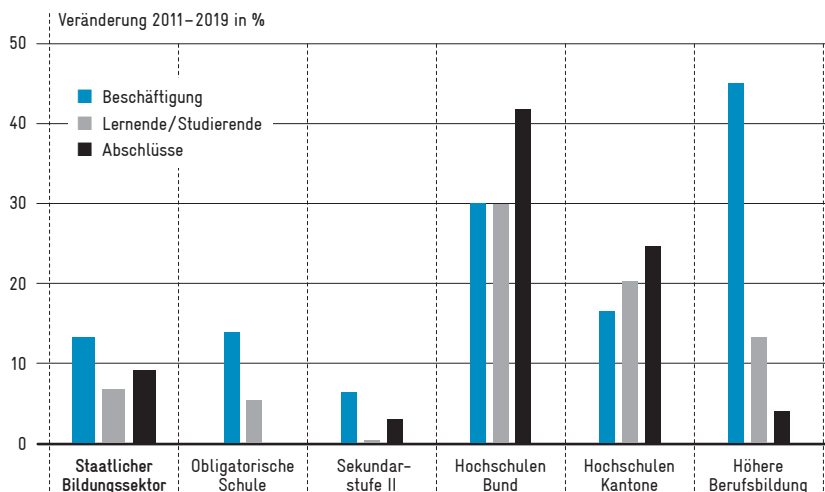
Im staatlichen Bildungssektor ist die Beschäftigung um 6 Prozentpunkte stärker gewachsen als die Zahl der Lernenden und Studierenden.

26 Auch auf den einzelnen Schulstufen hat sich an diesen Werten kaum etwas geändert. Auf Kindergartenstufe ist das Verhältnis leicht angestiegen, von 17 auf 18 Kinder pro Lehrperson. Auf Primarstufe und Sekundarstufe I kommen seit 2012 15 bzw. 12 Kinder auf eine Lehrperson.

Abbildung 15

Nachfragegetriebenes Beschäftigungswachstum bei den Hochschulen

Auf den obligatorischen Schulstufen und der Sekundarschule II übertrifft das Beschäftigungswachstum die Zunahme der Lernenden und der Abschlüsse deutlich. Grund dafür dürfte der Anstieg des unterrichtsunterstützenden Personals wie bspw. Heilpädagoginnen sein. Auf Tertiärstufe ist das Beschäftigungswachstum eher nachfragegetrieben: Es braucht mehr Personal, weil die Studierendenzahlen steigen.



Anmerkung: Daten zu den Abschlüssen sind erst ab Sekundarstufe II verfügbar. Folglich dürfte das Wachstum der Abschlüsse für den gesamten staatlichen Bildungssektor zu hoch ausfallen. Die Hochschulen des Bundes sind die beiden ETHs.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von BFS (2022f, 2022v, 2023b)

der Beschäftigten und Studierenden beim Bund (beide ETH) die Waage halten (je etwa +30%). Auf kantonaler Ebene steigen die Studierendenzahlen hingegen stärker als die Beschäftigung. In der höheren Berufsbildung zeigt sich hingegen dasselbe Muster wie in der obligatorischen Schule: Die Beschäftigung hat stärker zugenommen als die Anzahl Studierender oder Abschlüsse. Der markante Beschäftigungsanstieg dürfte das Resultat kantonaler Anstrengungen zur Erweiterung des staatlichen Unterrichtsangebots sein.^[27] Dass der Anstieg so stark ausfällt, lässt sich auch mit einem gewissen Aufholbedarf beim Unterrichtspersonal begründen. So lag das Verhältnis von Beschäftigten und Studierenden in der höheren Berufsbildung 2011 bei 1:18, bei den restlichen Hochschulen etwa bei 1:5.^[28]

3.4. Einordnung

Im ersten Teil dieses Kapitels wurde der öffentliche Stellenbestand der Schweiz geschätzt. Dazu gehören nicht nur staatliche Beschäftigte im engeren und weiteren Sinne (vgl. Kapitel 3.1), sondern auch das Personal von privaten Unternehmen, die unter staatlicher (Teil-) Kontrolle stehen oder deren Erträge aus staatlichen Quellen stammen.

²⁷ Die private Beschäftigung in der höheren Berufsbildung nahm in derselben Zeitspanne um 21% zu.

²⁸ Dieser Vergleich basiert auf zwei unterschiedlichen Datenquellen: Statent bzw. (BFS 2022v) für die Beschäftigung und BFS (2023b) für die Anzahl Studierender.

Eine solche Quantifizierung ist wichtig, weil nicht nur der Staat im engeren Sinne ordnungspolitisch relevant ist. Vielmehr kann auch eine staatliche Unternehmens- und Finanzierungstätigkeit auf privatwirtschaftlich organisierten Märkten zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Staatsnahe Unternehmen sind für den Staat zudem mit Interessenkonflikten verbunden, vor allem wenn dieser als Eigentümer, Regulator und Kunde in eine Mehrfachrolle gerät. Die Risiken für die Wettbewerbsordnung haben sich schliesslich jüngst akzentuiert, weil staatsnahe Unternehmen vermehrt in Bereichen tätig sind, die über ihre politisch definierten Aufträge hinausgehen (Bundesrat 2017).^[29]

Eine Quantifizierung des gesamten öffentlichen Stellenbestands ist wichtig, weil nicht nur der Staat im engeren Sinne ordnungspolitisch relevant ist.

Wird neben dem Staat und den öffentlichen Unternehmen auch die staatsnahe Beschäftigung berücksichtigt, erhöht sich der Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors für das Jahr 2019 um 8 Prozentpunkte auf rund 23 %. Das dürfte im internationalen Vergleich ein durchschnittlicher Wert sein – in den meisten nordeuropäischen Ländern ist bereits der staatliche Beschäftigungsanteil im engeren Sinne höher. Auffallend sind hingegen die überdurchschnittlichen Zuwachsraten im gesamten öffentlichen Sektor. Allein die staatliche Beschäftigung im engeren Sinn hat im vergangenen Jahrzehnt um 12 % zugenommen. Dieser Anstieg lässt sich nur eingeschränkt mit dem wesentlich tieferen Bevölkerungswachstum (8 %) rechtfertigen. In der Verwaltung sollten Skaleneffekte und die Digitalisierung dazu führen, dass viele Leistungen pro Kopf günstiger erbracht werden können – oder zusätzliche Aufgaben mit dem bestehenden Stellenbestand bewältigt werden können.

Weniger eindeutig einzuordnen ist die Beschäftigungszunahme in stark staatlich geprägten Sektoren wie Bildung, Gesundheit oder Soziales. In reichen und alternden Gesellschaften ist es zwar normal, wenn diese Sektoren wachsen. Zu verhindern ist aber ein im Vergleich zur Entwicklung der Nachfrage überproportionales Wachstum. Im staatlichen Bildungssektor lässt sich dies daran erkennen, dass die Beschäftigung stärker zugenommen hat als etwa die Zahl der Schüler.

Im Gesundheitswesen mutet die Forderung, überproportionales Wachstum zu bremsen, in gewisser Hinsicht paradox an. Trotz massivem Beschäftigungswachstum – insgesamt nahm der Stellenbestand im Gesundheitswesen um 28 % zu – ist das Fachpersonal knapp. Dass der Beschäftigungseffekt verpufft, dürfte unter anderem mit der zunehmenden Bürokratie zu tun haben.^[30] Diese schlägt auf die Produktivität und verschärft den Effekt der «baumolschen Kostenkrankheit» (vgl. Kapitel 1). Linderung brächte ein Sprung bei der Digitalisierung, weil die Ansprüche an die Leistungsdokumentation im Gesundheitswesen hoch und folglich bedeutende Effizienzgewinne zu erwarten sind.

29 Vgl. etwa Rutz und Schmid (2014) oder Rutz (2016) zu den versteckten volkswirtschaftlichen Kosten staatlicher Expansion in privatwirtschaftlich organisierte Märkte.

30 Der zeitliche Aufwand für Dokumentationsarbeiten rund um das Patientendossier stieg in der Akutsomatik zwischen 2011 und 2019 um 4 Prozentpunkte auf 20 % und nimmt damit nach den patientennahen Tätigkeiten am zweitmeisten Arbeitszeit der Spitalärzteschaft in Anspruch (Trezzi et al. 2020).

4 – Regulierung

Regulierung zu definieren, ist gar nicht so einfach. Manche sehen darin die Summe aller «Spielregeln», die uns der Staat auferlegt, andere verstehen darunter spezifischer die Überwachung und Kontrolle des Marktgeschehens durch den Staat. Allgemein könnte man Regulierung bezeichnen als die mit hoheitlichen Zwangsmassnahmen sanktionierte Einschränkung von Freiheitsrechten mit dem Ziel, ein bestimmtes Verhalten von Akteuren zu erreichen. Im engeren Sinne sind unter Regulierung vor allem Regelungen zu verstehen, die juristischen Personen, also Unternehmen, gelten.

Sie besteht nicht nur aus Steinen, die der Staat geschäftstüchtigen Menschen in den Weg legt. Im Grunde ist die Absicht hinter Regulierungen, einen gesellschaftlichen Nutzen zu schaffen. Die Ziele sind vielfältig:

- **Normierung:** Sie soll die Kompatibilität von Produkten und Dienstleistungen gewährleisten.
- **Schutz,** beispielsweise der ...
 - Konsumenten (vor gefährlichen oder betrügerischen Produkten und Dienstleistungen)
 - Arbeitnehmenden (vor Ausbeutung durch Arbeitgeber)
 - Mieter (vor der Marktmacht von Vermietern)
 - Umwelt (vor giftigen Stoffen)
- **Gestaltung des Raums:** Raumplanung, Nutzungsplanung, Ortsbilder, Koordination von Nutzungsansprüchen

Allgemein ortet man den Einsatzbereich von Regulierungen dort, wo der Markt nicht zu jenen Ergebnissen führt, die sich eine Gesellschaft wünscht, und wo es aber noch nicht sinnvoll ist, dass der Staat eine Leistung gleich selbst erbringt und kollektiv finanzieren lässt.^[31]

Ein gesellschaftlich nicht zufriedenstellendes Ergebnis eines Marktprozesses ist – das gilt es hier zu erwähnen, da man es oft anders hört – noch kein Marktversagen. Die einem Markt zugeschriebene Fähigkeit ist es nicht, gesellschaftlich wünschenswerte Ergebnisse zu erzielen, sondern **effiziente**^[32] Ergebnisse zu erzielen. Der Markt versagt, wenn er das nicht schafft. Für Regulierungen sind dabei vor allem drei Gründe relevant:

- **Informationsasymmetrien,** meist in Form eines Informationsvorsprung des Anbieters gegenüber dem Nachfrager. Beispiele sind Konsumentenschutz oder Anlegerschutz.

Ein gesellschaftlich nicht zufriedenstellendes Ergebnis eines Marktprozesses ist noch kein Marktversagen.

31 Klassischerweise ist dies bei öffentlichen Gütern der Fall. Das sind Güter, die weder rivalisierend noch ausschliessbar im Konsum sind. Ein Beispiel ist ein Leuchtturm oder die Landesverteidigung. Hier springt jedoch in der Regel der Staat selbst als Produzent ein – das Marktversagen wird also nicht über Regulierung behoben.

32 Der exakte Begriff dafür lautet «pareto-effiziente Allokation». Für eine gut verständliche Erklärung hierzu vgl. <https://studyflix.de/wirtschaft/pareto-effizienz-1424>.

- **Externe Effekte:** Wenn die Produktion oder der Konsum von Gütern unbepreiste Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte hat. Ein Beispiel sind Schadstoffemissionen im Bereich des Umweltschutzes.
- **Marktmacht:** Das Verhalten von Marktteilnehmern oder Skaleneffekte hebeln die Wirkung von Marktmechanismen aus. Ein Beispiel sind Kartellabsprachen oder natürliche Monopole.

Ein solches Marktversagen ist meist Anlass für eine Regulierung, womit allerdings nicht die Garantie einhergeht, dass die Regulierung das Resultat wirklich verbessert. Denn ebenso wie der Markt kann auch der Staat mit seiner Intervention versagen. Wie beim Markt stehen nämlich hinter dem Begriff Staat nur Menschen, und diese sind auch auf Seite des Staates weder allwissend noch gezwungenermassen wohlwollend.

Ein Markt kann aber auch effizient funktionieren (also in Summe die Wohlfahrt maximieren) und trotzdem nicht zu einem gesellschaftlich «akzeptablen» Ergebnis führen – etwa, wenn er für einzelne Personen mit extrem schlechten Ergebnissen verbunden ist oder allgemeiner: wenn die resultierende Verteilung gesellschaftlich unerwünscht ist. Auch das kann – wo das Problem nicht einfach durch eine nachgelagerte staatliche Umverteilung angegangen werden kann – Anlass für eine Regulierung sein.

Kurz gesagt: Nicht jedes Marktversagen macht einen regulatorischen Eingriff zweckmässig, und nicht jeder zweckmässige regulatorische Eingriff muss auf einem Marktversagen basieren.

Nicht jedes Marktversagen macht einen regulatorischen Eingriff zweckmässig, und nicht jeder zweckmässige regulatorische Eingriff muss auf einem Marktversagen basieren.

Gibt es zu viel Regulierung?

Bei den Staatsausgaben liefern politökonomische Überlegungen gute Gründe, anzunehmen, dass sie eher zu hoch als zu niedrig sind: Beispielsweise sind die Empfänger von staatlichen Subventionen meist klar eingrenzbar Gruppen, die ihre Interessen entsprechend gut organisieren können (vgl. Kapitel 5). Bei der Regulierung sieht es – zumindest theoretisch – anders aus: Sie kommt (der Idee nach) der Allgemeinheit zugute und betrifft meist spezifische Branchen oder Tätigkeiten. Das würde die politökonomische Anreizlage im Vergleich zur Staatsausgabe genau umkehren: Die möglicherweise regulierte Branche ist direkt von der Massnahme betroffen, hat also allen Anlass, sich gegen unsachgemässe Regulierung zu wehren, während die von der Regulierung profitierende Bevölkerung schlecht organisiert und informiert ist und sich deshalb nicht für die Regulierung einsetzen wird. Das legt den Schluss nahe, dass die Gefahr für zu viel Regulierung gering ist.

Leider ist dieser Umkehrschluss zu voreilig. Es gibt auch beim Thema Regulierung gute Gründe, ihr Ausmass kritisch zu begutachten:

01. Oben wurde von «gesellschaftlich nicht wünschenswerten Ergebnissen» gesprochen. Was **gesellschaftlich wünschenswert** ist und was nicht, wird bestenfalls in einem Diskurs mit der Bevölkerung und schlechterenfalls von der Regierung, die gerade die Fäden in der Hand

hält, definiert. Ein solches Urteil, entspringe es auch einer Mehrheitsmeinung, muss man als Person, die z. B. Freiheit tendenziell höher gewichtet als Sicherheit, nicht einfach als normativ korrekt hinnehmen. So kann man etwa regulatorische Korsetts, die Individuen in erster Linie vor sich selbst schützen sollen, aus liberaler Perspektive grundsätzlich kritisieren, auch wenn sie demokratisch legitimiert wurden. Auch Regulierungen, die uns vor anderen schützen sollen, können zu weit gehen, einerseits – ganz pragmatisch gesehen – wenn die Schutzwirkung in einem schlechten Verhältnis zu den damit verbundenen Einschränkungen steht, andererseits – etwas philosophischer betrachtet – wenn sie Zeichen einer immer weiter um sich greifenden «Vollkasko-Mentalität» sind, also dem Glauben, der Mensch müsse vor jeder nur möglichen Unbill geschützt werden. Vater Staat, der uns gängelt, bis wir nicht mehr selbst laufen können, unterminiert die Souveränität des Individuums und ist langfristig der menschlichen Entwicklung abträglich.

02_ Regulierungen haben untereinander **Interdependenzen**. Auch wenn die einzelne regulatorische Massnahme für sich betrachtet sinnvoll und zweckmässig sein mag, entstehen doch in Kombination mit anderen Massnahmen Belastungen bzw. Einschränkungen, die grösser als die Summe der Regulierungen sind, z. B. weil Zielkonflikte unterschiedlicher Regulierungen zunehmend unlösbar werden. Mathematisch ausgedrückt: Zwischen n Regulierungen kann es bis zu $n \cdot (n-1)$ Wechselwirkungen geben.

03_ Regulierungen können **Nebeneffekte** haben, welche die Regulatoren nicht voraussehen. Die meisten davon entstehen schlicht und einfach darum, weil Menschen auf Anreize reagieren und z. B. Ausweichhandlungen vornehmen. Das kann das Regulierungsziel gefährden und weitere Probleme verursachen, die dann weitere Regulierungen nach sich ziehen. Solche **Regulierungsspiralen** trifft man z. B. auf dem Wohnungsmarkt an (vgl. z. B. Salvi 2012):

- Am Ursprung einer Regulierung steht in diesem Bereich ein gesellschaftliches Bedürfnis nach bezahlbarem Wohnraum. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist der Wohnungsmarkt speziell wegen seines Bezugs zum Produktionsfaktor Land, bei dem wegen einer unelastischen Angebotsfunktion sogenannte ökonomische Renten anfallen. Um bezahlbaren Wohnraum sicherzustellen, wird eine erste Regulierung erlassen, welche die Bestandsmieten an den Hypothekenzinssatz anbindet. So kann der Mietpreis während eines laufenden Mietverhältnisses nicht erhöht werden, auch wenn sich die Nachfrage nach Wohnraum deutlich erhöhen sollte.
- Als Folge davon werden die Mieten bei Mieterwechsel deutlich erhöht. Das ist beim Ziel «bezahlbare Wohnungen» jedoch nicht erwünscht. Also werden neue Regulierungen erlassen, die deutliche

Menschen reagieren auf Anreize und nehmen Ausweichhandlungen vor. Das kann das Ziel einer Regulierung gefährden und weitere Probleme verursachen, die dann weitere Regulierungen nach sich ziehen.

Mietpreiserhöhungen nur noch erlauben, wenn die Wohnung renoviert wird.

- Als Folge davon werden Wohnungen möglichst bei jedem Mieterwechsel alibimässig renoviert, um den Mietzins frei erhöhen zu können. Das unterminiert wiederum den Zweck der Regulierung, weshalb – wie z. B. in Genf – Mietzinsaufschläge bei solchen Renovationen verboten werden.
- Als Folge davon wird gar nicht mehr renoviert, und die Qualität des Wohnungsbestandes sinkt mit der Zeit. Immer weiter öffnet sich die Mietpreisschere zwischen der grossen Masse von zunehmend unattraktiven Bestandswohnungen und der kleinen Zahl von Neubauten – für die hohe Mieten verlangt werden, weil diese ja anschliessend nie mehr erhöht werden können und der Vermieter darauf hofft, jemanden zu finden, der die horrenden Miete bezahlt (was wegen der Wohnungsknappheit meist auch früher oder später geschieht).

Statt tatsächlich die Mieten niedrig zu halten, führt diese Regulierungsspirale also zu einem dysfunktionalen Wohnungsmarkt³³ mit unattraktivem Wohnungsbestand, überkauften Neubauten und ineffizienter Raumausnutzung, da langjährige Mieter nicht mehr aus ihren (günstigen) Wohnungen ausziehen, selbst wenn diese ihrem Bedürfnisprofil nicht mehr entsprechen.

- 04_ Einmal eingeführte Regulierungen haben eine **Tendenz zur Selbststabilisierung**, die es zunehmend verunmöglicht, sie wieder abzuschaffen oder an neue Realitäten anzupassen (Pierson 2000): Die Akteure fällen Investitions- und Allokationsentscheide, die ihren Nutzen im Kontext der aktuellen Regulierungen optimieren. Dadurch entstehen Pfadabhängigkeiten, welche die Regulierung stabilisieren und so den Status quo verfestigen, auch wenn die Regulierung über die Zeit dysfunktional oder ineffizient wird. Über die Zeit haben immer mehr Leute einen Anreiz, die bestehenden Regulierungen zu verteidigen. Zentrale Beispiele sind Industrienormen, föderalistische Kompetenzverteilungen, aber auch privat/öffentliche Aufteilung von Angeboten z. B. im Gesundheitswesen oder Schulsystem.

- 05_ Die Vorstellung, Regulierung diene der Allgemeinheit, hält der Realität oft nicht stand. Regulierung wird teilweise von spezifischen Interessengruppen und manchmal sogar von den regulierten Unternehmen selbst angestrebt, um sich beispielsweise gegen potenzielle Konkurrenz zu schützen oder sonstige Vorteile zu erwirken. Dieser Effekt wirkt umso stärker, als Politik und Verwaltung bei der Ausarbeitung entsprechender Gesetze auf das Knowhow der zu regulierenden Branchen angewiesen sind. In der Folge wird eine Regulierung erarbeitet, die möglicherweise mehr im Interesse der Regulierten als

Einmal eingeführte Regulierungen haben eine Tendenz zur Selbststabilisierung, die es zunehmend verunmöglicht, sie wieder abzuschaffen oder an neue Realitäten anzupassen.

33 Wobei «Markt» hier eigentlich längst keine passende Bezeichnung mehr ist.

Regulierungsflut im Gesundheitswesen

Der Sektor Gesundheit ist für wirkungslose oder sogar kontraproduktive Regulierungen anfällig. Seit Einführung des Krankenversicherungsgesetzes, KVG (1996), sind die Gesundheitskosten und entsprechend die Krankenkassenprämien stark gestiegen. Das rief diverse Akteure auf den Plan, die versuchten, diesen Kostenanstiegen mit einer Regulierungsflut auf den Leib zu rücken. Seit 2001 wurde das KVG 44-mal revidiert. Neu geschaffen wurden das Krankenversicherungsaufsichtsgesetz (KVAG) und die entsprechende Verordnung (KVAV), und trotzdem hat sich die Seitenzahl des KVG von 40 auf 100 erhöht. Dazu kamen 112 bzw. 67 Änderungen in den beiden Verordnungen KLV und KVV (Schneuwly 2022).

Viele der Massnahmen im Rahmen der Strategie «Gesundheit 2020» oder neu «Gesundheit 2030» sind der Kategorie «Mikromanagement» zuzuordnen: Gutgemeint, aber letztlich detailliert in einzelne Abläufe eingreifend und deshalb ihrerseits mit erheblichem Aufwand verbunden. Dabei wird mehrheitlich folgende Tatsache ignoriert: Haupttreiber für die Kosten sind die demografische Entwicklung und der medizinische Fortschritt, der immer neue und teilweise sehr teure Behandlungsmöglichkeiten schafft. Der Kostenanstieg lässt sich also nicht einfach wegregulieren.

Und die Zukunft? Ab den späten 2020er Jahren werden die geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge zunehmend in pflegebedürftiges Alter kommen, was eine Abnahme der Wachstumsraten bei den Kosten unwahrscheinlich macht. Die Gefahr ist gross, dass man diesem mit weiterem Aktionismus und Mikroregulierungen zu begegnen versucht, die letztlich den administrativen Aufwand der Ärzteschaft, der schon heute 20 % ihrer Arbeitszeit einnimmt, weiter erhöhen und entsprechend sogar kostentreibend wirken (Marty 2023). Angesichts dessen, dass die drohende Unterversorgung aufgrund Personalmangels die weit grössere Gefahr für die Zukunft darstellt als der Kostenanstieg, sind diese Aussichten besonders besorgniserregend.

der Allgemeinheit steht. Das Phänomen nennt sich **«Regulatory Capture»** (Stigler 1971). Vor allem grosse Unternehmen, die sich entsprechend gut organisieren können und spezialisierte Abteilungen für den Umgang mit Regulierungen haben, dürften davon profitieren, während für kleine oder gar noch nicht existierende Unternehmen prohibitiv hohe regulatorische Hürden erwachsen können, welche den Aus- oder Aufbau einer Geschäftstätigkeit verhindern. Punkto Anreizkonstellation wäre man damit wieder am selben Punkt wie bei der Staatsquote: Eine gut organisierte Branche lobbyiert für eine Regulierung, die ihr zugutekommt, während die vielen Konsumenten, zu deren Nachteil die Regulierung möglicherweise ist, sich nicht wehren, weil sie erstens im Einzelnen kaum etwas davon spüren, und zweites vorab davon auch ohnehin gar nichts wissen und zu wenig davon verstehen.

06. Medien sind immer auf der Suche nach Berichterstattung über Missstände – und wo ein Missstand festgestellt wird, liegt die Forderung nach hoheitlichen Massnahmen zu dessen Behebung nicht weit. Das nehmen Politiker dankbar auf, denn mit der Lancierung solcher Massnahmen erreichen sie öffentliche Sichtbarkeit. Ob eine jeweilige Massnahme dann wirklich dazu taugt, besagten Missstand zu beheben, zeigt sich erst deutlich später (und fällt meist nicht mehr auf die Urheber zurück). Ein gutes Beispiel für dieses Phänomen ist die Regu-

In der Folge wird eine Regulierung erarbeitet, die möglicherweise mehr im Interesse der Regulierten als der Allgemeinheit steht. Das Phänomen nennt sich **«Regulatory Capture»**.

lierungsflut im Gesundheitswesen (vgl. Box 3). Auch beim Umwelt- und Klimaschutz greift solche **Symbolpolitik** aber um sich.

Es gibt somit diverse Gründe, die eher für ein Zuviel als für ein Zuwenig an Regulierung sprechen. In diesem Kapitel wird deshalb anhand verschiedener Kriterien untersucht, wie weit der Staat regulatorisch in unser Leben eingreift.

4.1 _ Preisregulierung

Wo ein Markt ist, da sind auch Preise. Werden hingegen Leistungen kollektiv, also über Steuern oder weitere nicht leistungsbezogene Zwangsabgaben finanziert, fehlen Preise üblicherweise. Dieses Kapitel wird zeigen: Auch wo Preise Anwendung finden, regiert nicht einfach der Markt. Einige Preise, nämlich jene für gewisse staatlich erbrachte Leistungen, legt der Staat gleich selbst fest. Auch bei diversen weiteren Preisen lässt der Staat keine freie Findung auf dem Markt zu, sondern er reguliert bzw. administriert sie, um sie auf ein «gewünschtes» Niveau zu erhöhen oder zu senken. In der Schweiz passiert dies erstaunlicherweise deutlich öfter als in den anderen europäischen Ländern.

Zu dieser Erkenntnis gelangt man, wenn man die Daten des vom europäischen Statistikamts Eurostat – eigentlich zum Vergleich der Inflation in EU- und Efta-Ländern – berechneten «Harmonisierten Verbraucherpreisindexes» (HVPI)^[34] analysiert. Hier wird nämlich auch unterschieden, ob ein Preis staatlich administriert^[35] ist oder sich frei gemäss den Marktkräften bilden kann. Die Schweiz weist von allen 32 erfassten Ländern den mit Abstand grössten Anteil administrierter Preise am Gesamtgüterkorb auf.^[36] Für 28,6 % davon legte der Staat im Jahr 2022 die Preise direkt fest oder beeinflusst sie zumindest signifikant. Die grössten Posten sind dabei die medizinischen Dienstleistungen (6 % des Gesamtgüterkorbs), die Spitäler (3,7 %), pharmazeutische Produkte (3,4 %), Altersheime (3,1 %), Elektrizität (2 %), Zahnärzte (1,7 %), weitere paramedizinische Dienstleistungen (1,3 %) und der öffentliche Schienenverkehr (1 %).^[37]

Die Schweiz weist von allen 32 erfassten Ländern den mit Abstand grössten Anteil administrierter Preise am Gesamtgüterkorb auf.

Diese Aufzählung deutet allerdings schon an, dass die «Spitzenposition» der Schweiz relativiert werden muss: In den HVPI fliesst selbstredend nur ein, was überhaupt einen Preis hat. Wird eine Leistung kollektiv finanziert und der Bevölkerung unentgeltlich zur Verfügung gestellt, erscheint sie nicht im Güterkorb. Einige der für die Schweiz als administriert eingeordneten Preise werden in anderen Staaten über Steuern finanziert und erscheinen deshalb gar nicht erst in der Statistik: In sechs

34 Im Original (englisch): Harmonised Index of Consumer Prices (HICP)

35 Zur Definition von «administriert» vgl. Eurostat (2018, S. 202f)

36 Verglichen wird der konsumgewichtete Anteil der administrierten Preise am gesamten Konsumgüterkorb.

37 Ein einzelner Güterkorbbestandteil wird jeweils gesamthaft als «administriert» oder als «nicht administriert» kategorisiert, innerhalb des Bestandteils wird also nicht weiter ausdifferenziert.

der oben genannten acht Bereiche nimmt die Schweiz punkto Gewicht Platz 1 oder 2 ein. Nur bei der Elektrizität (Platz 28) und bei den pharmazeutischen Produkten (Platz 4) liegt sie nicht auffällig weit vorne. In fünf der sechs Bereiche mit Spitzenplatz dürften die schweizerischen Gewichte nicht in erster Linie höher liegen, weil die Leistungen einen höheren Konsumanteil ausmachen, sondern weil hierzulande ein grösserer Teil davon individuell finanziert wird.^{|38} Ersetzt man sie durch in den anderen untersuchten Ländern gängige Werte, sinkt der Prozentsatz von 29 % auf 17 %, womit sich die Schweiz «nur» noch im vorderen Mittelfeld bewegen würde.

Kaum Veränderungen in den letzten zehn Jahren

Da die Angaben zur staatlichen Preis-Administrierung erst seit 2013 (und für die Schweiz seit 2015) verarbeitet werden, sind Aussagen über die lange Frist nicht möglich. Nur für wenige Länder ist innerhalb der dargestellten Jahre ein klarer Trend erkennbar. Die stärkste Zunahme zeigen die Niederlande, Tschechien und Estland mit jeweils mehr als 4 Prozentpunkten, die stärkste Abnahme Rumänien mit ebenso 4 Prozentpunkten. In der Schweiz zeigt der Trend eher nach oben.^{|39}

Deutlich das geringste Volumen administrierter Preise hatte lange Zeit Irland. Auf das Jahr 2022 hin hat Irland jedoch alle alkoholischen Getränke preislich reguliert: Pro Gramm (reinem) Alkohol muss der Verkaufspreis bei mindestens 10 Cent liegen. An dieser Anpassung lassen sich methodischen Grenzen der Kategorisierung «administriert» veranschaulichen: Da das Gesetz einen Mindestpreis vorschreibt, gelten Alkoholika als «administriert», eine Besteuerung – mit gleichem Ergebnis für die Konsumenten – wäre hingegen nicht in die Statistik eingeflossen. So werden z. B. auch die Preise für Tabakwaren nur in einem von 32 Ländern – Frankreich – als administriert klassifiziert, obwohl diese fast überall stark besteuert werden und diese Besteuerung massgeblich bezweckt, den Preis zu erhöhen. Ebenso werden die Preise für Brenn- und Treibstoffe nirgends als administriert klassifiziert, obwohl in vielen Ländern ein grosser Bestandteil von ihnen aus Steuern und Abgaben besteht.

Über 50 % des Preisvolumens staatlich beeinflusst

Addierte man die Ausgaben für Treibstoffe, Brennstoffe und Tabak überall zu den Quoten, sänke der Abstand der Schweiz zu den anderen Ländern, denn diese Güter machen am schweizerischen Konsumkorb einen verhältnismässig geringen Anteil aus. Es gibt allerdings noch deutlich grössere Posten, die als «nicht administriert» gewertet werden, obwohl

³⁸ Ausnahme: Der öffentliche Schienenverkehr, wo das erhöhte Güterkorbgewicht nicht auf eine weiter verbreitete Bepreisung, sondern tatsächlich auf eine intensivere Nutzung und die entsprechend höheren Kosten zurückzuführen ist.

³⁹ Seit 2021 werden neu auch die Zahndienstleistungen als «administriert» klassifiziert: 2018 trat für die Unfall-, Militär- und Invalidenversicherungen ein neuer Sozialversicherungstarif in Kraft, dessen Struktur auch bei Privatpatienten angewendet wird. Die Anzahl Taxpunkte pro Tarifposition wurde dabei zwischen der Zahnärzte-Gesellschaft und den Versicherungen neu ausgehandelt und festgesetzt (PUE 2023).

der Staat bei der Preisfindung regulatorisch erheblich mitwirkt: die Lebensmittel und die Mieten.

- **Lebensmittel** machen im schweizerischen Güterkorb gemäss HVPI 14,1% aus. Für mindestens die Hälfte davon dürften die Preise im Rahmen des schweizerischen Agrarprotektionismus mit Importzöllen zumindest staatlich beeinflusst sein.
- Die **Mieten** machen 16,3% des schweizerischen Güterkorbs aus. Damit fällt ihr Anteil, unter anderem wohl wegen der geringen Eigentumsquote in der Schweiz, deutlich höher aus als in den anderen europäischen Ländern. Die Mieten sind hierzulande staatlich reguliert: Für Liegenschaften in staatlichem Besitz und für Genossenschaften gilt üblicherweise das Prinzip der Kosten- statt Marktmiete (Vorburger 2023), und auch auf dem freien Markt sind die Bestandesmieten an den Referenzzinssatz der Hypothekarzinsen gebunden, womit sie daran gehindert werden, auf Veränderungen von Nachfrage- und Angebot zu reagieren. Eine freie Preisbildung ist nur bei Neubauten möglich.

Addierte man neben den Treibstoffen, Brennstoffen und dem Tabak auch noch 50% der Lebensmittelausgaben sowie die Bestandesmieten zur Quote der administrierten Preise, so käme man für die Schweiz auf einen Wert von über 50%. Über die Hälfte des Preisvolumens unseres privaten Konsums wird also wesentlich durch staatliche Regulierungen beeinflusst.

Das mag in einzelnen Fällen – zum Beispiel zur Korrektur von externen Effekten (s. 44) – sinnvoll sein, der derzeitige Umfang ist jedoch zu hinterfragen. Denn die Behinderung der freien Preisbildung auf den Märkten führt in der Regel dazu, dass die Preise die Informationen über die Knappheit gehandelter Güter und Dienstleistungen nicht mehr reflektieren, was zu volkswirtschaftlich kostspieligen Verzerrungen und Fehlallokationen führen kann (Interpellation Stolz, 15.3173). Die Freiheit der Preisbildung ist als Teil der Wirtschaftsfreiheit verfassungsmässig geschützt. Der Bundesrat selbst räumt deshalb ein, dass Preisregulierungen die Ausnahme bleiben sollten (Interpellation Stolz, 15.3173). Mit einer Quote von über 50% ist das offensichtlich längst nicht mehr der Fall.

Der Bundesrat selbst räumt ein, dass Preisregulierungen die Ausnahme bleiben sollten. Mit einer Quote von über 50% ist das offensichtlich längst nicht mehr der Fall.

4.2_ Regulierungsdichte

Wenn von Regulierungsdichte – oder normativ gefärbt von «Regulierungsdickicht» – die Rede ist, hat eigentlich jeder eine Vorstellung davon, was gemeint ist: Ein Dschungel (an formellen Anforderungen und Einschränkungen), der das Vorwärtskommen (die Geschäftstätigkeit) erschwert. Deutlich weniger leicht als in eine Metapher lässt sich der Sachverhalt aber in konkrete Zahlen fassen. Mit anekdotischer Evidenz lassen sich zwar gute Geschichten erzählen, aber eben schlecht quantifizieren, wie sich die Regulierungslast über die Zeit tatsächlich entwickelt hat.

4.2.1 Anzahl von Erlassen

Einen ersten – wenn auch sehr groben – Indikator für die Regulierungslast erhält man mit der Auszählung von Erlassen bzw. ihrer Seitenzahlen auf Bundesebene. Erlasse umfassen Bundesgesetze, Verordnungen, Bundesbeschlüsse und einfache Bundesbeschlüsse (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Systematik von Erlassen

	<i>Rechtssetzungsakt</i>	<i>Einzelakt (ohne Rechtssetzung)</i>
referendumsfähig	Bundesgesetz	Bundesbeschluss
nicht referendumsfähig	Verordnung	Einfacher Bundesbeschluss

Quelle: Bundesversammlung (2023)

Sie können zudem internationales Recht (Staatsvertragsrecht) oder Landesrecht betreffen. Abbildung 16 gibt eine Übersicht zur Entwicklung des **Erlassbestandes** während der letzten 40 Jahre. Interessanterweise sind heute knapp 50 % mehr Erlasse des Staatsvertragsrechts in Kraft als Erlasse des Landesrechts. Der Bestand nimmt bei beiden Typen zu. Der sprunghafte Rückgang im Landesrecht von 2007 auf 2008 ist auf einen einmaligen Entscheid zurückzuführen, mit dem 199 Erlasse, die gegenstandslos geworden waren, aufgehoben wurden (Bundesrat 2021). Diese waren offenbar nicht nur bezüglich Wirkung, sondern auch bezüglich Seitenumfang bedeutungslos, wie der kaum gebremste Anstieg der Seitenzahl des Landesrechts in jenem Jahr zeigt. Bei der Seitenzahl liegt das Landesrecht weniger weit hinter dem internationalen Recht zurück, was heisst, dass die Erlasse des Landesrechts im Durchschnitt umfassender sind als jene des internationalen Rechts. Auch hat das Landesrecht in den letzten Jahren gegenüber dem internationalen Recht wieder «aufgeholt», nachdem die Seitenzahl im Jahr 2001 hinter das internationale Recht zurückgefallen war.

Heute sind knapp 50 % mehr Erlasse des Staatsvertragsrechts in Kraft als Erlasse des Landesrechts. Der Bestand nimmt bei beiden Typen zu.

Ein etwas anderes Bild zeichnet die Auszählung **neuer Erlasse** (vgl. Abbildung 17). Hier wird im internationalen Recht eine deutlich geringere Aktivität verzeichnet als im Landesrecht.

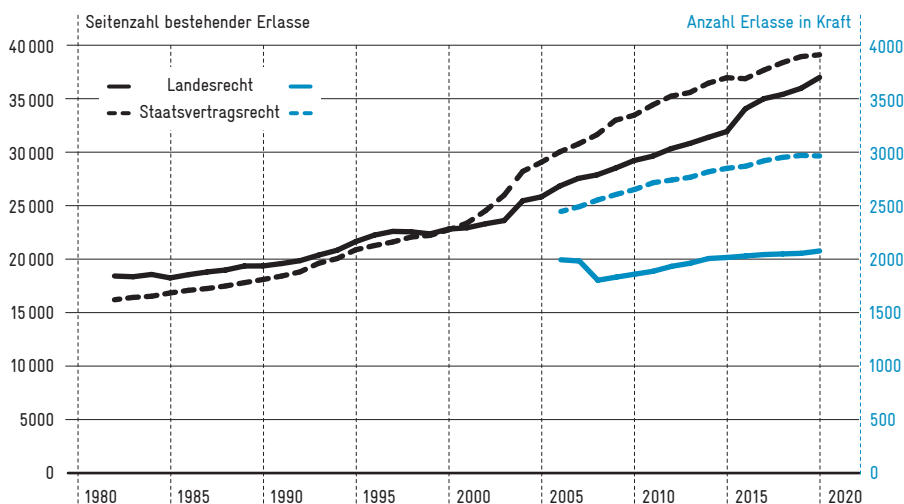
Die jährliche Anzahl neuer Grunderlasse (neue Erlasse, Totalrevisionen) schwankt im **Staatsvertragsrecht** seit Jahrzehnten um 50, erhöhte Werte waren von 2003 bis 2012 zu beobachten, wo die Zahl eher um 90 lag. Die Zahl der jährlichen neuen Änderungserlasse (Teilrevisionen) ist gegenüber den 1960er Jahren von 10 auf etwa 50 gestiegen.

Im **Landesrecht** zeigt sich bei den Grunderlassen – obwohl Daten für sechs Jahrzehnte vorliegen – kein Trend, jährlich entstanden jeweils zwischen 100 und 200 Grunderlasse, also gänzlich neue Erlasse oder Totalrevisionen. Die Zahl jährlicher Teilrevisionen zeigt dagegen (bei jährlich grossen Schwankungen) einen klaren Trend nach oben: In den 1960er Jahren kamen jährlich etwa 150 Änderungserlasse zustande, in den 1980er

Abbildung 16

Staatsvertragsrecht mit höherer Wachstumsdynamik als Landesrecht

Im Staatsvertragsrecht sind mehr Erlasse in Kraft als im Landesrecht, und auch bezüglich Umfang (Seitenzahl) übertrifft das Staatsvertragsrecht seit dem Jahr 2001 das Landesrecht. Die Wachstumsdynamik ist bei beiden ungebrochen.



Quelle: Bundesrat (2016a, 2021), Linder et al. (2009)

Jahren etwa 250, um die Jahrtausendwende rund 400 und heute etwa 500.

Die Fluktuation ist im Landesrecht deutlich höher als im internationalen Recht: Einem Bestand von 2100 Erlassen im Landesrecht steht die Summe von etwa 600 neuen Grund- und Änderungserlassen pro Jahr entgegen. Fast 30 % des Bestandes des Landesrechts erfährt also jährlich eine Änderung. Im Staatsvertragsrecht liegt diese Quote bei viel niedrigeren 3 %.

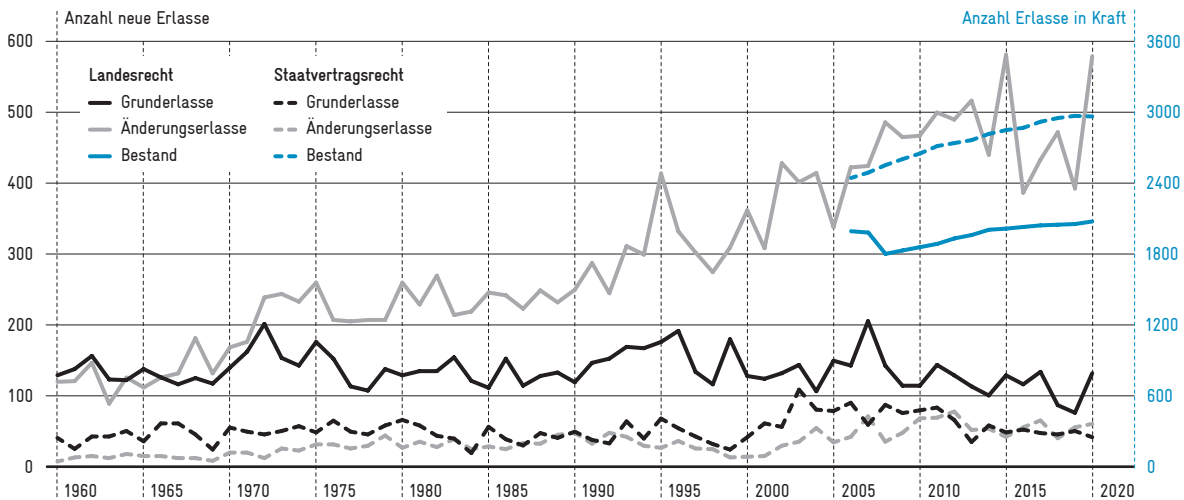
Die diskutierten Zahlen erlauben nur bedingt einen Rückschluss auf die Entwicklung der effektiven Regulierungslast. Erst einmal umfassen diese Erlasse auch Bereiche wie das Zivilrecht, das Strafrecht oder die Landesverteidigung, die man nicht mit «Regulierung» im engeren Sinne (vgl. S. 43) in Verbindung bringen würde. Zudem wird hier nur die Quantität, nicht aber die Qualität ausgewertet. Zwar kann man sagen, dass ein erhöhter Bestand an Erlassen den Regulierungdschunzel ceteris paribus dichter macht – aber eben nur ceteris paribus, wenn also die sonstigen Faktoren gleichbleiben. Neue strukturelle Massnahmen, die die Qualität von regulierungsrelevanten Gesetzen verbessern, würden sich nicht in dieser Statistik spiegeln.

Schliesslich decken diese Zahlen nur das Bundesrecht ab. Regulierungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene – die im schweizerischen Föderalismus von Ort zu Ort unterschiedlich ausfallen können (vgl. Bonato & Rutz 2022) – sind nicht berücksichtigt. Im Falle einer (sauberen) Zentralisierung würde z. B. ein Zuwachs an Bundesnormen einer Reduktion

Abbildung 17

Landesrecht mit viel höherer Fluktuation als Staatsvertragsrecht

Die Zahl der Änderungserlasse im Landesrecht zeigt (bei grossen Schwankungen) eine klar steigende Tendenz. In den anderen Kategorien sind keine Trends ersichtlich. Mit jährlich 30% veränderten oder neuen Erlassen weist das Landesrecht eine viel höhere Fluktuation auf als das Staatsvertragsrecht (3%).



Quelle: Bundesrat (2016a, 2021), Linder et al. (2009)

an kantonalen oder kommunalen Normen gegenüberstehen (vgl. etwa die Beispiele der vereinheitlichten Straf- und Zivilprozessrechte) (Bundesrat 2021). Daten für die kantonale und die kommunale Ebene sind nur stellenweise verfügbar.⁴⁰ Eine staatsebenenübergreifende Auswertung zur Regulierungsdichte ist darum kaum möglich.

Für ein kompletteres Bild der administrativen Belastung, die Unternehmen durch die Vielzahl von Erlassen entsteht, führt darum fast kein Weg an Umfragen vorbei. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) tut genau dies für seinen Bürokratiemonitor, der im Turnus von vier Jahren erscheint.

4.2.2 Wahrnehmung der bürokratischen Belastung

Die Befragung der Unternehmen wurde bisher viermal durchgeführt: 2012, 2014, 2018 und 2022. An der jüngsten Befragung haben 1525 Unternehmen teilgenommen. Sektorübergreifend ergaben sich folgende Resultate (vgl. Abbildung 18): 60 % der Auskunftspersonen stufen die administrative Belastung ihres Unternehmens als «eher hoch» oder «hoch» ein (der Rest als «eher gering» oder «gering») (Seco 2023b, S. 9). Ebenfalls 60 % waren der Meinung, die Belastung habe seit der 2018er-Befragung zugenommen, nur 4 % gaben eine Abnahme an. Überraschend ist das nicht: Zum einen ist es tatsächlich eher unwahrscheinlich, dass die administra-

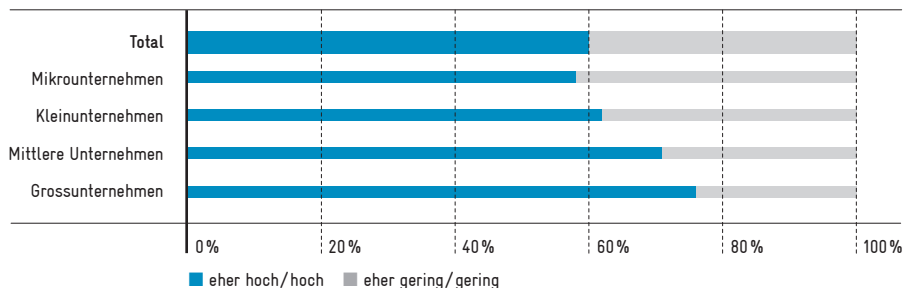
⁴⁰ Beispielsweise von Lüchinger et al. (2015) für den Kanton Graubünden oder Uhlmann (2017) für «Rechtsbestand und Rechtsetzungsaktivität in den Kantonen».

Abbildung 18

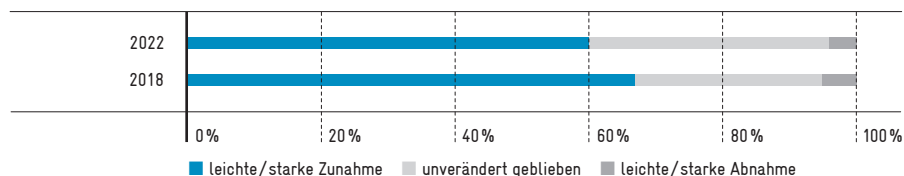
Grossunternehmen fühlen sich stärker administrativ belastet

Nicht nur nehmen Grossunternehmen (mehr als 250 Mitarbeiter) die administrative Belastung als höher wahr als KMU und vor allem als Kleinunternehmen, sondern sie konstatieren gegenüber 2018 auch einen stärkeren Anstieg dieser Belastung als die KMU.

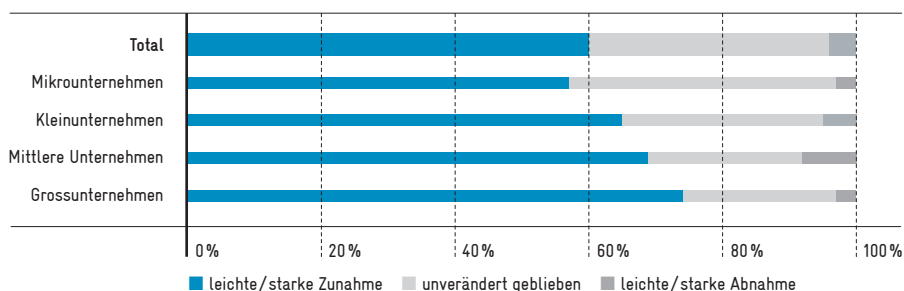
Wie beurteilen Sie die administrative Belastung für Ihr Unternehmen insgesamt?



Wie hat sich die administrative Belastung für Ihr Unternehmen seit 2018 (bzw. 2014) entwickelt?



Wie hat sich die administrative Belastung für Ihr Unternehmen seit 2018 entwickelt?



Quelle: Seco (2023b, S. 11, 13f)

tive Belastung für die Unternehmen in letzter Zeit abgenommen hat, zum anderen könnte auch die Befragung – «Wie hat sich die administrative Belastung für Ihr Unternehmen entwickelt?» – anfällig auf einen Hang zu «Früher war's besser»-Empfindungen sein.⁴¹

Deutlich am höchsten wurde die Belastung im Bereich Bauvorhaben wahrgenommen. Darauf folgen die Lebensmittelhygiene, die Einfuhr/Ausfuhr sowie das «Einholen von Bewilligungen». In 7 von 24 Bereichen hat mindestens die Hälfte der davon betroffenen Unternehmen angegeben, dass diese gesetzlichen Vorschriften eine hohe oder eher hohe Belastung verursachen (Seco 2023b, S. 16). Spezifischere Auswertungen, z. B. hinsichtlich des konkreten administrativen Aufwands oder der branchenspe-

⁴¹ Letztgenannte Vermutung wird durch den Fakt unterstützt, das in der 2018er-Umfrage sogar 68% der Unternehmen angegeben hatten, die administrative Belastung sei «eher hoch» oder «hoch». Dieser Anteil ist also um 8 Prozentpunkte gesunken und trotzdem gab eine Mehrheit der Befragten an, die Belastung sei in besagtem Zeitraum gestiegen.

zifischen Entwicklung über die Zeit, sind aufgrund methodischer Schwierigkeiten kaum möglich.⁴²

Interessant ist der Vergleich zwischen KMU und Grossunternehmen. Letztere gaben häufiger als mittlere und diese wiederum häufiger als Mikrounternehmen an, die administrative Belastung sei hoch. Dieses Ergebnis widerspricht etwas der ersten Intuition, wonach der Umgang mit bürokratischen Hürden und Aufwänden für Grossunternehmen zum Alltagsgeschäft gehöre, für das sie spezialisierte Abteilungen haben, während ein Kleinunternehmer von regulatorischen Anforderungen schnell über die Massen absorbiert werden könnte. Folgende Erklärungen dafür sind vorstellbar: Es könnte sein, dass die Auskunftsperson einer spezialisierten Abteilung den Aufwand höher einschätzt als die Auskunftsperson eines KMU, das diese Aufgaben nebenher erledigt. Grosse Unternehmen sind zudem grundsätzlich eher Regulierung ausgesetzt als kleine, z. B. im Personalbereich oder bei der Mehrwertsteuer. Auch eine stärkere Überprüfung der Einhaltung staatlicher Regeln und das höhere Reputationsrisiko bei deren Verletzung könnten zu einem erhöhten Compliance-Aufwand bei grossen Unternehmen führen.

Grossunternehmen gaben häufiger als mittlere und diese wiederum häufiger als Mikrounternehmen an, die administrative Belastung sei hoch.

Dieses Bild verstärkt sich noch mit der Frage nach der Veränderung gegenüber der Vorperiode. Auch hier gaben Grossunternehmen deutlich öfter als mittlere und Mikrounternehmen an, die administrative Belastung habe sich erhöht.

Wenn man also an dieser Stelle ein Zwischenfazit aus den Kapiteln 4.1 und 4.2 ziehen wollte, dann würde es lauten: Die Regulierungsdichte hat in der Schweiz zugenommen, und vor allem Grossunternehmen spüren dies in Form eines Anstiegs der Arbeitsaufwände, die zur Erfüllung rechtlicher Vorschriften nötig sind.

Deutlich prägnanter beschreibt diese Entwicklung der ehemalige Avenir-Suisse-Präsident Rolf Soiron in einem Interview mit dem Schweizer Monat (Rühli 2018): «Zu meinen Aufgaben [in den 1970ern] bei Sandoz gehörte es, den Geschäftsbericht zu schreiben. Vergleichen Sie nur einmal den damaligen Umfang mit dem des heutigen Novartis-Berichts: Die paar Seiten von damals wurden durch ein Buch ersetzt. Als ich in den frühen 90ern zum ersten Mal in einem Verwaltungsrat sass, war «Compliance» für mich ein Fremdwort. Heute belastet und dominiert es die Arbeit vieler Verwaltungsräte. Dass das Bewusstsein gefördert werden muss, dass Regeln gelten: ok – aber inzwischen heisst Compliance allzu oft: Häkchen in Kästchen setzen, Listen und Protokolle führen etc. Verfahrensvorschriften werden immer wichtiger und überlagern, ja ersticken die Idee und den erwünschten Outcome.»

42 Zwar wurden die Unternehmen nicht nur nach ihrem subjektiven Urteil zur administrativen Belastung gefragt, sondern auch nach einer Schätzung dazu, welchen Aufwand (in Stunden) das Unternehmen betreiben muss, um alle «staatlich zwingenden Tätigkeiten» auszuüben (Seco 2023b, S. 35ff). Da sowohl die Anzahl Stunden als auch die Grösse des Unternehmens bloss in groben Kategorien abgefragt wurden, ist eine Ermittlung des relativen Aufwands aber beispielsweise nicht möglich.

4.3_ Internationale Vergleiche

Es gibt eine Reihe internationaler Indizes, die explizit die Regulierungsqualität oder allgemeiner die Wettbewerbsfähigkeit von Staaten miteinander vergleichen. Die Resultate sind mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten, weil die einzelnen verwendeten Kenngrössen oft nur einen spezifischen Teilaspekt abbilden. Sie können damit der tatsächlichen Komplexität der Zusammenhänge in den Ländern nicht immer gerecht werden. Aber das haben solche Auswertungen grundsätzlich an sich, und als Diskussionsbasis sind diese Indikatoren immer noch wertvoller als reines Bauchgefühl oder anekdotische Evidenz.

4.3.1 Weltbank-Ease-of-Doing-Business-Index

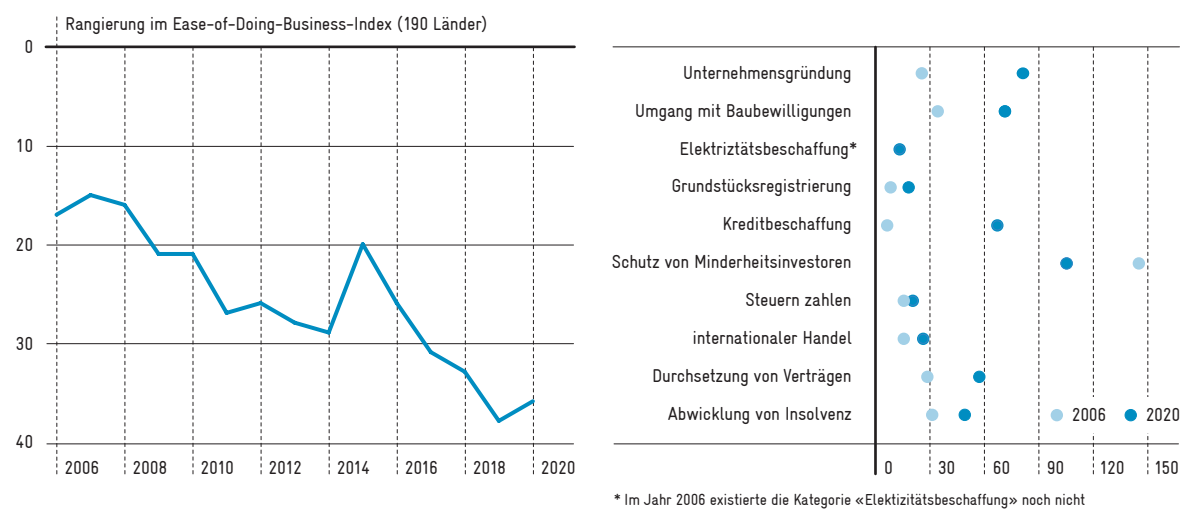
Am bekanntesten unter den hier diskutierten Rankings ist der «Ease of Doing Business»-Index der Weltbank. Für die Jahre 2004 bis 2020 wertet er für insgesamt 190 Länder in zehn Kategorien aus, wie hoch die administrativen Hürden für die Unternehmenstätigkeit sind, und zwar strukturiert nach dem Lebenszyklus einer Firma – angefangen bei der Gründung, über den Umgang mit Baubewilligungen, die Verfügbarkeit von Elektrizität, die Grundstücksregistrierung, die Kreditbeschaffung, den Schutz von Minderheitsanlegern, das Steuersystem, den internationaler Handel, die Durchsetzung von Verträgen bis schliesslich zur Abwicklung von Insolvenzen.

Der Index wurde wegen Unregelmässigkeiten in den Daten von 2018 und 2020 im September 2021 eingestellt.⁴³ Bis dahin fiel die Schweiz – schon von Beginn weg ohne Spitzenplatzierung – immer weiter zurück

Abbildung 19

Die Schweiz fällt im Ease-of-Doing-Business-Index zurück

Im letzten Jahr, in dem der Ease-of-Doing-Business-Index publiziert wurde, befand sich die Schweiz nur noch auf Rang 36 von 190 Ländern. Nur in vier Bereichen schafft sie es in die Top 30, beim Schutz von Minderheitsinvestoren liegt sie sogar nur auf Platz 105. Gegenüber 2006 fiel sie in 8 von 9 Kategorien zurück.



Quelle: Weltbank (2021)

Veränderungen in einzelnen Kriterien des Ease-of-Doing-Business-Index

Unternehmensgründung:

- Bei der Anzahl nötiger Prozeduren schneidet die Schweiz schlecht ab. Bei der dafür nötigen Zeit und den Kosten ist sie dagegen gut platziert.
- Seit 2015 wird der Zeitbedarf für Unternehmensgründung auf nur noch 10 statt 18 Tage beziffert, denn das Onlineangebot zur Unternehmensgründung «EasyGov» wird seither berücksichtigt.
- 2007 sanken die administrativen Kosten für die Unternehmensgründung von 9 % auf 2,5 % des BIP pro Kopf.
- 2009 stieg das Mindestgründungskapital für eine Kapitalgesellschaft von 14 % auf 27 % des BIP pro Kopf. Das resultiert aus einer Gesetzesänderung vom 1.1.2008, wonach das Stammkapital für eine GmbH neu vollständig statt nur noch zur Hälfte einbezahlt werden muss.
- Bei zwei Indikatoren erfolgte also eine Verbesserung, bei einem eine Verschlechterung.

Umgang mit Baubewilligungen:

- Sowohl bei der Anzahl nötiger Prozeduren als auch bei der benötigten Zeit schneidet die Schweiz schlecht ab, bei den Kosten dagegen gut.
- Keine signifikanten Veränderungen über die Zeit.

Elektrizitätsbeschaffung: Keine signifikanten Veränderungen.

Grundstücksregistrierung: 2006 sind die Kosten für die Registrierung (in % des Grundstückswerts) gesunken, von 1,3 % auf 0,4 %.

Kreditbeschaffung: 2015 verringerte eine neue Methodologie den Gesamtscore der Schweiz deutlich von 87,5 auf 65 (von 100). Die ausgewerteten Werte blieben aber jeweils stabil.

Schutz von Minderheitsinvestoren: 2015 gelangen deutliche Verbesserungen in den Indizes «Extent of ownership and control» und «Extent of corporate transparency».

Steuerzahlungen: Keine signifikanten Veränderungen.

Internationaler Handel: 2016 verbesserte eine neue Methodologie den Gesamtscore signifikant: Die Export- und Importkosten, bei denen die Schweiz nicht gut abschnitt, wurden nicht mehr ausgewertet.

Durchsetzung von Verträgen:

- 2017 wurde eine neue Methodologie eingeführt, mit der sich die Schweiz leicht verschlechterte.
- 2014 hat sich die Dauer für die Umsetzung von Urteilen («Enforcement of judgement») von 60 auf 150 Tage erhöht.

Insolvenzabwicklung: Keine signifikanten Änderungen. Interessant ist, dass die Schweiz eine Erlösquote (Recovery Rate) von bloss um die 50 % (der gesamten Kreditorenausstände) aufweist. Sie liegt damit weit hinter den meisten anderen entwickelten Ländern.

und befand sich 2020 noch auf Platz 36 (vgl. Abbildung 19). Dieser Rückfall wurde schon verschiedentlich entsprechend kommentiert, wobei aber eine

43 2018 wurde eine Manipulation der Daten für Chile aufgedeckt, 2020 wurde bekannt, dass die Daten für u. a. China, Aserbeidschan, die Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabien «unsachgemäss verändert» wurden. Eine darauf folgende Untersuchung ergab, dass einer der Gründer des Indexes das Forscherteam dazu drängte, gewisse Resultate zu manipulieren (zugunsten Chinas und Saudi-Arabiens, zu Ungunsten Aserbeidschans), und dass diese Beeinflussungen struktureller Natur sind (Machen et al. 2021). Aufgrund des erlittenen Vertrauensverlusts entschied sich die Weltbank dafür, den Index komplett einzustellen. Sie arbeitet derzeit an einem neuen Index namens Business Enabling Environment (BEE). Ein erstes Konzept dafür soll im 2. Quartal 2023 publiziert werden (Weltbank 2023).

nicht unwichtige Differenzierung oft fehlte: Er ist «bloss» relativer Natur. Bei den zahlreichen einzelnen Subindikatoren⁴⁴ hat sich seit 2004 kaum etwas geändert, absolut gesehen hat sich das regulatorische Umfeld am Standort Schweiz also nicht verschlechtert, sondern war äusserst stabil. Aber andere Länder konnten ihre Voraussetzungen verbessern und sind so an der Schweiz vorbeigezogen.

Welche Beobachtungen sich im Detail machen lassen, ist in Box 4 aufgezählt. Insgesamt zeigt sich im Erhebungszeitraum von 2004 bis 2020 bei bloss 7 der total 83 ausgewerteten Kenngrössen überhaupt eine signifikante Veränderung. Fünf Verbesserungen stehen zwei Verschlechterungen gegenüber.

Natürlich kann – bzw. konnte – man sich beim Ease-of-Doing-Business-Index über die Wahl gewisser Zielgrössen streiten. Zudem wird der Index des ganzen Landes anhand der Situation in der bevölkerungsreichsten Stadt ermittelt, was in der stark föderalistischen Schweiz gewisse Nuancen verhüllt. Skeptischer als diese beiden Einwände (die eigentlich auf alle internationalen Indizes zutreffen) stimmt eher die ungewöhnliche Stabilität der meisten ermittelten Faktoren. Beispielsweise ergeben sich bei der Dauer für Baubewilligungen über die Zeit natürlicherweise Änderungen (vgl. z. B. in Schnell et al. 2018, S. 100). Daher ist es etwas seltsam, dass sich an diesem Indikator über die Zeit nichts ändert. Es ist zu hoffen, dass der neue Regulierungsindex, an dem die Weltbank derzeit arbeitet, das «Business Enabling Environment» (BEE), weniger Schwächen aufweist.

Andere Länder konnten ihre Voraussetzungen verbessern und sind so an der Schweiz vorbeigezogen.

4.3.2 WEF Global Competitiveness Index

Der Global Competitiveness Index des World Economic Forums (WEF) wird seit 2007 für etwa 140 Länder berechnet. Während der Weltbank-Index einigermaßen spezifisch das regulatorische Umfeld mass, beurteilt der WEF-Index viel weiter gefasst die Fitness der Länder im internationalen Standortwettbewerb. Er umfasste zuletzt 103 Indikatoren, die in 12 Pfeiler gruppiert werden. Darunter sind auch Bereiche wie Infrastruktur, ICT-Durchdringung, Gesundheit, Fachkräftepotenzial, Finanzsystem, Marktgrösse oder Innovationsfähigkeit, die allenfalls von den regulatorischen Rahmenbedingungen – oder allgemein vom staatlichen Fussabdruck – beeinflusst sein können, aber diese nicht direkt verkörpern.

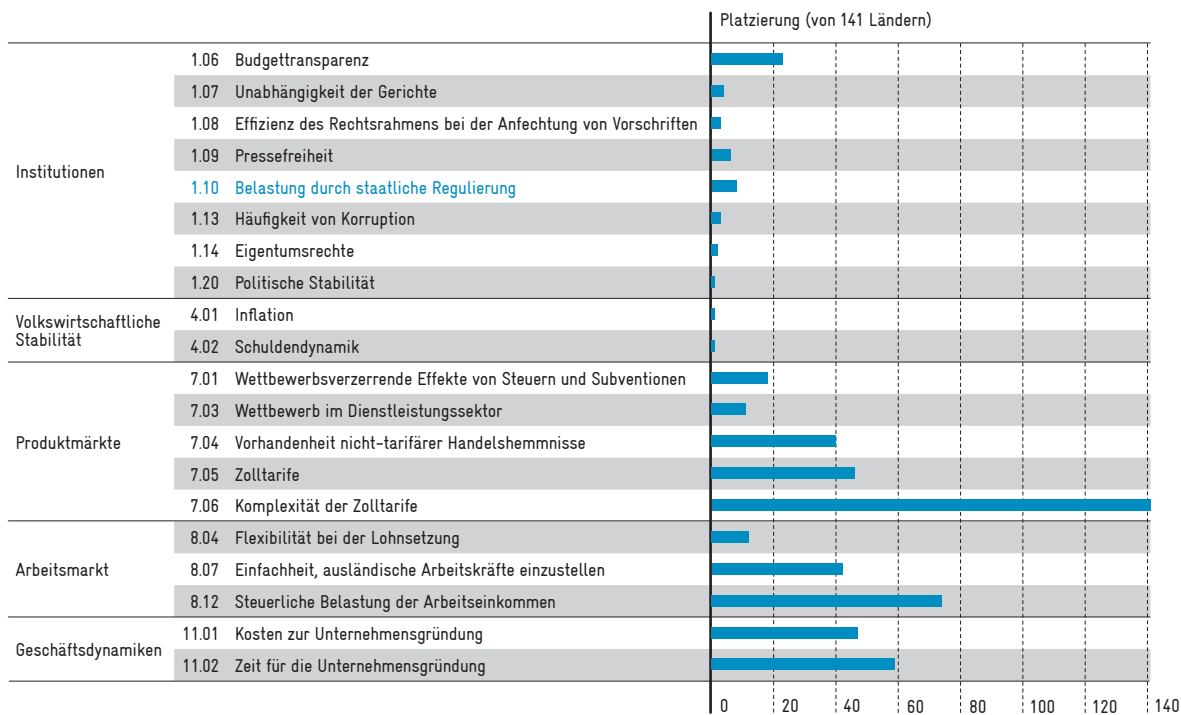
Die Schweiz belegte im ersten Report (2008/2009) Platz 2, um anschliessend auf Platz 1 zu klettern. Ein grösserer Methodenwechsel 2018 warf sie auf Platz 4 zurück, 2019 belegte sie Platz 5. Seither wurde kein Ranking mehr publiziert: Ende 2020 erschien bloss ein Kurzbericht zum Umgang der Länder mit Covid, 2021 und 2022 verstrichen ohne Publikationen, auf 2023 soll wieder eine geplant sein, vermutlich mit abermals deutlich geän-

44 Anzahl ausgewertete Variablen pro Gebiet: Unternehmensgründung: 7, Umgang mit Baubewilligungen: 9, Elektrizitätsbeschaffung: 13, Grundstücksregistrierung: 7, Kreditbeschaffung: 4, Schutz von Minderheitsinvestoren: 6, Steuerzahlungen: 9, Internationaler Handel: 8, Durchsetzung von Verträgen: 12, Insolvenzabwicklung: 8.

Abbildung 20

Grosse Unterschiede bei regulierungsrelevanten Indikatoren

Die Darstellung zeigt das Abschneiden der Schweiz in 20 Indikatoren aus dem Global-Competitiveness-Index 2019, die Aussagen über das regulatorische Umfeld zulassen.



Quelle: WEF (2019)

derter Methodik. Diese Änderungen der Methodologie – in der Vergangenheit waren es schon mindestens vier – verunmöglichen es, für einzelne Indikatoren die Entwicklung über die Zeit zu analysieren. Abbildung 20 zeigt deshalb für den bislang letzten Bericht (2019) die Rangierung der Schweiz bei Indikatoren, die direkt Fragen der Regulierung oder allgemeiner des staatlichen Fussabdrucks betreffen.

Die Resultate fallen höchst unterschiedlich aus: Während die Schweiz bei einigen Indikatoren der Bereiche «Institutionen» und «Volkswirtschaftliche Stabilität» Spitzenplätze erreicht, sieht es anderswo deutlich weniger gut aus. Konkret erreicht die Schweiz Top-5-Plätze bei der Unabhängigkeit der Gerichte, bei der Effizienz des Rechtsrahmens zur Anfechtung von Vorschriften, bei der Vermeidung von Korruption und bei den Eigentumsrechten. Sogar den Spitzenplatz aller Länder belegt sie bei der politischen Stabilität. Ebenso Platz 1 (allerdings geteilt mit 74 bzw. 36 Ländern) belegt(e) sie bei der Inflation und der Schuldendynamik. Da diese Auswertung aber wie gesagt aus 2019 stammt, also von vor der Covidkrise und der Inflationswelle, sind die beiden letztgenannten Indikatorenwerte unterdessen natürlich Makulatur.

Auf Platz 8 kam die Schweiz 2019 bei der «Belastung durch staatliche Regulierung», also bei jenem Indikator, der sich am explizitesten auf die

Regulierungsast bezieht. Der Indikator resultiert allerdings (wie viele andere) aus den Antworten auf eine einzige Survey-Frage: «Wie beschwerlich ist es in Ihrem Land für Unternehmen, die Anforderungen der öffentlichen Verwaltung (z. B. Bewilligungen, Bestimmungen, Reporting) zu erfüllen?»

Ziemlich schlecht schneidet die Schweiz bei einigen Indikatoren der Bereiche «Produktmärkte» und «Arbeitsmarkt» ab (und bei den beiden Indikatoren zur Unternehmensgründung, die allerdings dem schon in Kapitel 4.3.1 diskutierten Doing-Business-Index entliehen sind). Sowohl bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen wie auch bei den Zolltarifen landet die Schweiz nur in der Region um Platz 40. Sogar auf dem letzten Platz aller 141 Länder (!) liegt die Schweiz bei der Komplexität der Zolltarife. Dass in unserem wohlhabenden Land alles seine Ordnung haben muss und ein paar Dinge komplizierter als nötig gestaltet werden, mag in gewissen Bereichen hinnehmbar sein. Von allen Ländern das komplizierteste Zolltarifsystem zu haben, lässt sich damit aber nicht entschuldigen. Hier ist definitiv eine Reform angezeigt.

Ziemlich schlecht
schneidet die
Schweiz bei einigen
Indikatoren der
Bereiche «Produkt-
märkte» und
«Arbeitsmarkt» ab.

Interessant sind auch zwei Indikatoren im Bereich Arbeitsmarkt: Bei der Einfachheit, ausländische Arbeitskräfte einzusetzen, landet die Schweiz nur auf Rang 42 – was angesichts des Drucks auf die Personenfreizügigkeit mit EU-Bürgern und strikter Drittstaatenkontingente nicht unbedingt erstaunt. Sogar nur auf Platz 74 befinden wir uns in Sachen steuerliche Belastung der Arbeitseinkommen. Bei der Arbeit gehört die Schweiz also bei weitem nicht zu den Steueroasen – was natürlich auch daran liegt, dass sie im Gegenzug den Konsum im internationalen Vergleich sehr schwach besteuert.

4.3.3 IMD World Competitiveness Ranking

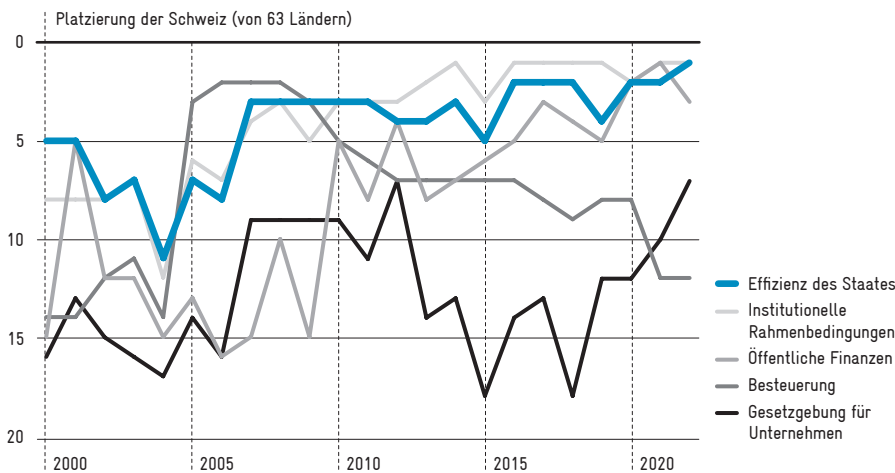
Einen ähnlichen Index wie das WEF berechnet das International Institute for Management Development (IMD), das seinen Sitz in Lausanne und Singapur hat, mit dem World-Competitiveness-Ranking. Es umfasst 63 Länder, deckt den Zeitraum von (frühestens) 1995 bis 2022 ab und wertet 255 Indikatoren aus. 60 % davon sind harte Statistiken (Einzelwerte), 36 % basieren auf Meinungsumfragen unter Führungskräften und 4 % sind anderswo erhobene Indizes. Der Index ist strukturiert in die Bereiche «Wirtschaftliche Leistung», «Effizienz des Staates», «Effizienz der Wirtschaft» und «Infrastruktur». Die Schweiz liegt 2022 auf Platz 2 von 63 ausgewerteten Ländern, womit sie den Siegerthron, den sie erstmals im Vorjahr erklommen hatte, gleich wieder verlassen muss. Für die vorliegende Publikation sind jedoch in erster Linie Indikatoren aus dem Bereich «Effizienz des Staates» relevant.

Hier landete die Schweiz 2022 zum ersten Mal auf Platz 1, davor belegte sie seit 2007 einen der Top-5-Plätze (vgl. Abbildung 21). Am besten schneidet die Schweiz bei den institutionellen Rahmenbedingungen und bei den öffentlichen Finanzen ab. In beiden Subindizes konnte sie ihre Po-

Abbildung 21

Spitzenplatzierung bei «Effizienz des Staates»

Dargestellt sind die Positionen der Schweiz beim Teilindex «Effizienz des Staates» und den vier zugehörigen Subindizes im IMD World Competitiveness Ranking. Beim Steuersystem und der Gesetzgebung für Unternehmen schneidet die Schweiz nur mittelmässig ab.



Quelle: IMD (2023)

sition während der letzten 20 Jahre deutlich verbessern: Bei den institutionellen Rahmenbedingungen war sie vor 2007 um Platz 5–10 platziert, bei den öffentlichen Finanzen sogar nur um Platz 10–15. Ihre Position verbesserte sich im Nachgang zur Finanzkrise, die die Schweiz mit einem deutlich geringeren Schuldenanstieg als viele andere Länder meisterte.

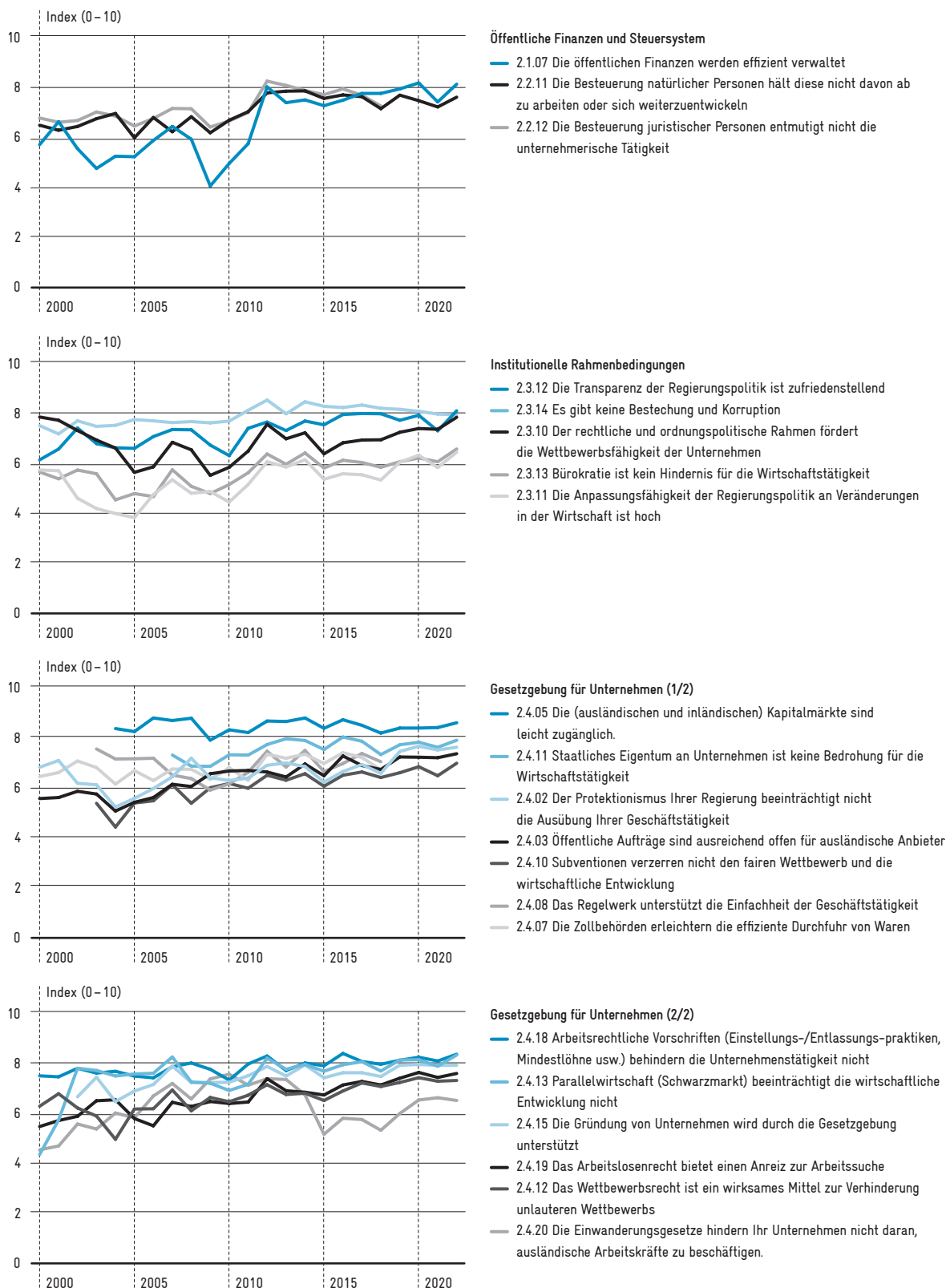
Weniger gut sieht die Entwicklung der «Besteuerung» aus: Belegte sie in den Jahren 2006 bis 2008 noch Platz 2, erfolgte danach ein Abstieg auf die Ränge 5 bis 10, und jüngst rutschte die Schweiz sogar aus den Top-10. Ein genauerer Blick auf die Entwicklung der einzelnen 12 Indikatoren dieses Subindexes zeigt allerdings keine fundamentalen Veränderungen der Werte. Der Auf- und Abstieg der Schweiz dürfte also eher Veränderungen im internationalen Konkurrenzumfeld geschuldet sein. Auch bei der Gesetzgebung für Unternehmen schneidet die Schweiz nicht allzu gut ab, wenn auch die Entwicklung hier eine andere ist: Von 2007 bis 2012 konnte sich die Schweiz knapp in den Top-10 halten, danach fiel sie deutlich zurück und belegte unter 63 Ländern nur noch Plätze in der Region 13 bis 18. Erst in den letzten Jahren gelang wieder ein Aufstieg. 2022 belegte sie immerhin Platz 7.

Noch eine Stufe tiefer, auf Ebene der einzelnen Indikatoren, sind – für die vorliegende Untersuchung – vor allem die Werte aus der Umfrage interessant. Umfragen werden oft (und auch nicht zu Unrecht) für ihre Subjektivität kritisiert, und doch kann eine Meinungsumfrage durchaus gewisse Aspekte abbilden, die eine einzelne Zahl, irgendein Quotient, nicht gut treffen würde. Unter den «harten» Statistiken wurde vieles (des betrachteten Bereichs «Effizienz des Staates») schon in Kapitel 2 diskutiert, und

Abbildung 22

Leicht steigende Umfragewerte

Die Abbildungen zeigen die zeitliche Entwicklung der Antworten der Führungskräfte in den Meinungsumfragen des IMD. Dargestellt ist eine relevante Auswahl an Indikatoren. Sie sind alle so normiert, dass ein höherer Wert besser ist.



Quelle: IMD (2023)

andere Indikatoren sind oft nicht seriös zwischen den Ländern vergleichbar. Bleiben 21 Survey-Indikatoren (normiert von 0: «trifft gar nicht zu», bis 10: «trifft voll und ganz zu») aus der IMD-Umfrage.⁴⁵ Abbildung 22 stellt diese im Zeitverlauf dar. Im grossen Ganzen ist auch bei ihnen eine steigende Tendenz zu beobachten. Gemäss diesen Angaben ist die Schweiz innerhalb der letzten 20 Jahre also etwas wirtschaftsfreundlicher geworden. Eine auffällige Ausnahme sind die Rückmeldungen zur Aussage «Die Einwanderungsgesetze hindern Ihr Unternehmen nicht daran, ausländische Arbeitskräfte zu beschäftigen». Hier ist im Nachgang der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ein deutlicher Rückgang zu beobachten. In den letzten Jahren hat sich auch dieser Wert aber wieder etwas erholt. 16 der 21 Aussagen erzielen Werte zwischen 6 und 8. Am besten bewerten die Führungskräfte den Zugang zu den Kapitalmärkten (2.4.05), die arbeitsrechtlichen Vorschriften (2.4.18) und die Abwesenheit von Schwarzmärkten (2.4.13).

4.3.4 OECD Product Market Regulation

Die bisherigen Indikatoren zeichnen ein heterogenes Bild: Die Schweiz ist in einigen Teilen der Wirtschaft sehr freiheitlich, in anderen ziemlich protektionistisch. Das deckt sich mit der politökonomischen Verortung der Schweiz in der Literatur als «hybrider Fall»: Liberal in Aussenhandel, Arbeitsmarkt und bei den Steuern, protektionistisch hingegen beim Binnenmarkt und bei spezifischen Produktmarkt- und Investitionsregulierungen (Papadopoulos et al. 2022, S. 731–756). Oder etwas salopper formuliert: Die Schweiz mag zwar ein sehr wettbewerbsfähiges Land mit im allgemeinen attraktiven Standortbedingungen sein, sie glänzt aber bei den Regulierungen nicht überall mit Wettbewerbsfreundlichkeit.

Letzteres zeigt auch der Index zur Produktmarktregulierung (Waren und Dienstleistungen), den die OECD 2018 mit besonderem Fokus auf Netzwerk- und Dienstleistungssektoren berechnete.⁴⁶ Die Schweiz landet hier bloss auf Rang 27 der 38 OECD-Mitgliedstaaten (vgl. Abbildung 23).

Der Index ist auf der obersten Ebene in zwei Hälften unterteilt, die sich aus je drei Subindizes zusammensetzen. Jeder Subindex ergibt sich aus zwei bis vier Kriterien.⁴⁷ Sehr schlecht ist die Schweiz in der Hälfte «Marktverzerrungen durch staatliche Einmischung» platziert. Im zugehörigen Subindex «Staatliches Eigentum» liegt sie auf dem zweitletzten Platz. Das spiegelt sich in den äusserst schlechten Rangierungen bei den Kriterien «Umfang von Unternehmen in Staatsbesitz» (einzig Frankreich

Die Schweiz ist liberal in Aussenhandel, Arbeitsmarkt und bei den Steuern, aber protektionistisch beim Binnenmarkt und bei spezifischen Produktmarkt- und Investitionsregulierungen.

45 Die Meinungsumfrage unter Führungskräften wird an Manager der mittleren und oberen Ebene in allen untersuchten Volkswirtschaften verschickt. Die Stichprobe der Befragten ist repräsentativ für die gesamte Wirtschaft und deckt einen Querschnitt der Geschäftswelt in allen Wirtschaftssektoren ab. Um statistisch repräsentativ zu sein, wählt das IMD eine Stichprobengrösse, die proportional zur BIP-Aufteilung der Wirtschaftssektoren der Volkswirtschaft ist. Die Befragten werden gebeten, die Bedingungen der Wirtschaft, in der sie arbeiten, zu bewerten und dabei auf ihre Erfahrungen im In- und Ausland zurückzugreifen. Im Jahr 2022 wurden 6031 Antworten aus den 63 Volkswirtschaften gesammelt.

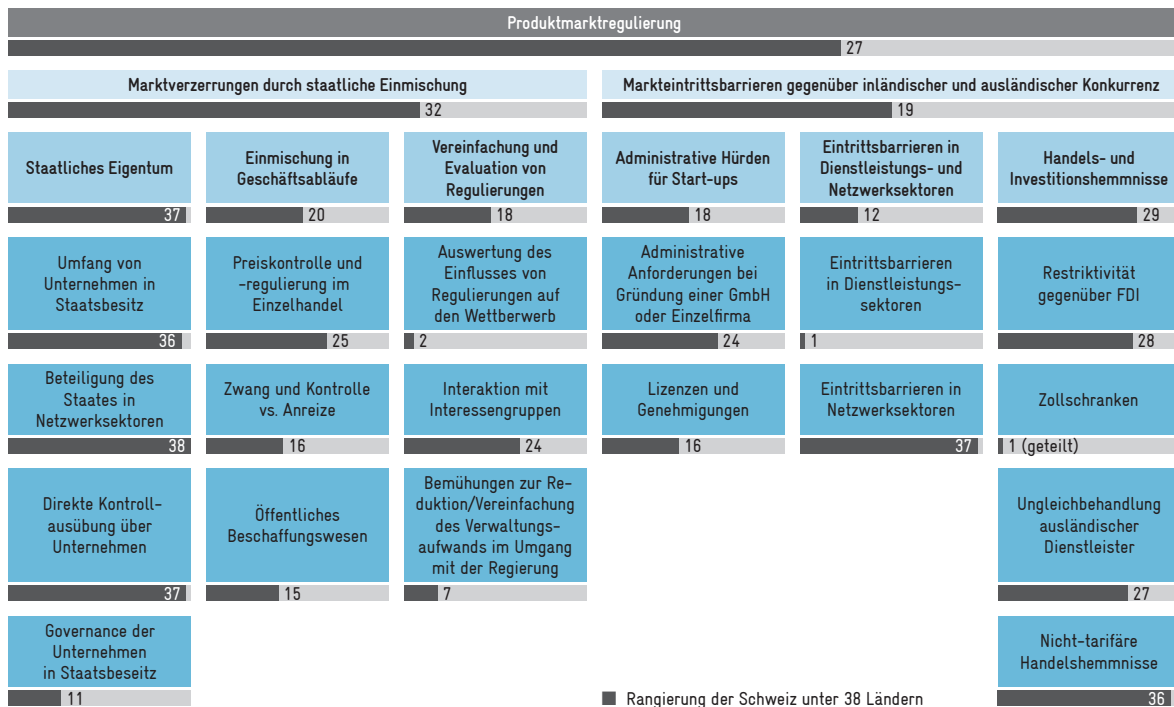
46 An sich wird der Indikator seit 1998 berechnet, deutliche Änderungen in der Methodik verunmöglichen aber einen Vergleich der neusten Auswertung mit früheren Auswertungen. Die 2018er-Auswertung basiert auf Umfragen aus dem Jahr 2018, eine neuere Untersuchung existiert bisher nicht.

47 Für eine genauere Beschreibung der Indikatoren vgl. Vitale et al. (2020, S. 22f, 29f).

Abbildung 23

Schweiz bei der Produktmarktregulierung im hintersten Viertel

Die OECD verwendet einen Fragebogen von nicht weniger als 150 Seiten, um alle für die Berechnung des Indexes zur Produktmarktregulierung nötigen Informationen zu sammeln. Die Schweiz erreicht unter 38 Ländern in keinem einzigen der sechs Subindizes einen Top-10-Rang.



Quelle: OECD (2018)

und Polen sind noch schlechter platziert), «Beteiligung des Staates in Netzwerksektoren» (letzter Platz) und «direkte Kontrollausübung über Unternehmen» (einzig die Türkei schneidet noch schlechter ab). Die nur halbherzigen Liberalisierungsanstrengungen in den 1990er Jahren dürften ein wesentlicher Grund für dieses schlechte Abschneiden sein. Wenigstens im vorderen Mittelfeld landet die Schweiz immerhin bei der Governance der Unternehmen in Staatsbesitz.

In der zweiten Hälfte des Gesamtindex, den «Markteintrittsbarrieren gegenüber inländischer und ausländischer Konkurrenz», liegt die Schweiz im Mittelfeld. Hier fällt vor allem die Divergenz im Abschneiden bei den Eintrittsbarrieren auf: Im Dienstleistungssektor hat die Schweiz die geringsten Markteintrittsbarrieren aller OECD-Staaten, in den Netzwerksektoren hingegen die zweithöchsten, übertroffen nur von Costa Rica. Grosser Handlungsbedarf besteht auch im Subindex «Handels- und Investitionshemmnisse»: Bei den Zollschranken erhält die Schweiz zwar – zusammen mit 31 anderen Ländern – die Bestnote, in den anderen drei Kriterien schneidet sie dagegen sehr schlecht ab. Die Umsetzung einer Motion zur Investitionskontrolle, die das Parlament 2020 angenommen hat, dürfte zu einer weiteren Verschlechterung der

Position 28 beim Indikator «Restriktivität gegenüber FDI» führen (BSS 2022). Noch schlechter schneidet die Schweiz bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen ab. Das deckt sich mit der Schlusslicht-Rangierung, die sie im WEF-Kriterium «Komplexität der Zollltarife» belegt (vgl. Kapitel 4.3.2).

4.4_ Der Umgang der Schweiz mit Regulierungen

Ebenso untersucht die OECD die Regulierungs-Governance ihrer Mitgliedstaaten, also die Prozesse, wie Regulierungen zustande kommen und wie mit ihnen umgegangen wird (OECD 2023b). Die neuste Auswertung basiert auf dem Jahr 2021. Für die drei Bereiche Regulierungsfolgenabschätzung, Einbezug von Stakeholdern und Ex-Post-Evaluation werden separat Gesetze und Verordnungen ausgewertet. Für jede dieser sechs Kategorien werden jeweils die Methodik, die Aufsicht, die Umsetzung und die Transparenz beurteilt, woraus sich total 24 Subindikatoren ergeben.⁴⁸

In der Regulierungsfolgenabschätzung schneidet die Schweiz relativ gut ab (von 38 Ländern jeweils Rang 5 für Gesetze und Verordnungen). Schlechter wird sie beim Einbezug von Stakeholdern bewertet (Ränge 18 und 22), wobei das auch daran liegen könnte, dass der OECD-Fragebogen⁴⁹ die Besonderheiten des eigentlich sehr auf Partizipation ausgelegten schweizerischen Systems nicht adäquat abzubilden mag. Eine genauere Analyse dieses Ergebnisses wäre ratsam, würde aber die Grenzen der vorliegenden Arbeit sprengen. Noch schlechter schneidet die Schweiz bei der Ex-Post-Evaluation ab (Ränge 26 und 24, mit jeweils dem gleichen Index-Wert für Gesetze und Verordnungen). Tatsächlich kennt die Schweiz keinen normierten Evaluationsprozess für schon existierende Gesetze und Verordnungen (Rüefli 2022).

Das Politikum Regulierungsfolgenabschätzung

Wie viele andere OECD-Länder kennt die Schweiz das Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA). Es wurde 1999 eingeführt – von der Idee her, um die administrative Belastung von Unternehmen, insbesondere von KMU, einzudämmen. Dies soll geschehen, indem neue Gesetze vor Verabschiedung ans Parlament auf ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft untersucht werden. Schnell wurde die analysierte Wirkungsbandbreite auf weitere Aspekte erweitert. Die RFA-Richtlinien nennen heute folgende zu prüfende Punkte (Bundesrat 2020d): 1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns, 2. (Alternative) Handlungsoptionen, 3. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen (Unternehmen, Haushalte, Staat, Regionen), 4. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, 5. Zweckmässigkeit im Vollzug.

Das Instrument der Regulierungsfolgenabschätzung wurde 1999 eingeführt – von der Idee her, um die administrative Belastung von Unternehmen einzudämmen.

⁴⁸ Die Auswertungen (Vergleich der OECD-Staaten) können hier heruntergeladen werden:
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=85336>

⁴⁹ Insgesamt werden dabei 444 Fragen ausgewertet. Die Antworten für die Schweiz sind hier herunterladebar:
https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_REG

Schätzungen zu den Regulierungskosten, die bei Unternehmen anfallen (bzw. zum Nutzen, der damit generiert werden soll), stellen darin nur noch einen Unterpunkt eines Teilbereichs von Punkt 3 dar, in Punkt 4 (Gesamtwirtschaft) werden überraschenderweise keine expliziten Kostenschätzungen erwähnt, dagegen sind beispielsweise explizit auch Umweltaspekte berücksichtigt.^{|50}

Die RFA ist schon seit einiger Zeit ein Politikum, spätestens seit sich die eidgenössische Steuerverwaltung mit ihrer Schätzung zu den Steuerausfällen der Unternehmenssteuerreform II (2008) massiv vertan hat. In einer Evaluation der einfachen RFA^{|51} des Jahres 2013 stellte Schlegel (2015) fest, dass diese wenig standardisiert sind und die im Handbuch angeführten Aspekte oft zu wenig systematisch geprüft werden.

2016 ortete Avenir Suisse eine Schwachstelle darin, dass die Verwaltung Regulierungsvorhaben in einer entscheidenden, frühen Phase in eigener Regie und ohne externe Kontrolle und Expertise in Gesetzesvorlagen umsetzt. Auf Basis einer Untersuchung des Vorgehens anderer Länder wurde vorgeschlagen, möglichst früh im Gesetzgebungsprozess einen «Quality Check» einzuführen, der womöglich schon externe Experten involviert, zumindest aber den Bedarf für vertiefere Abklärungen eröffnet (Buomberger & Schlegel 2016, S. 38ff, 49).

2017 deckte eine Untersuchung der eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) auf, dass zu selten RFA durchgeführt wurden: Von 50 untersuchten Botschaften sah die EFK nicht weniger als 30 betroffen. Am schwersten wiegen die sechs Fälle, die eine vertiefte RFA benötigt hätten, bei denen aber keine durchgeführt wurde; in 23 Fällen wurde keine RFA durchgeführt, obwohl eine einfache RFA angebracht gewesen wäre, in einem Fall wurde eine einfache RFA durchgeführt, obwohl gemäss EFK eine vertiefte nötig gewesen wäre (EFK 2016, S. 39). Die durchgeführten RFA erfüllten zudem oft die Mindestanforderungen nicht.

Die RFA ist schon seit einiger Zeit ein Politikum, spätestens seit sich die eidgenössische Steuerverwaltung mit ihrer Schätzung zu den Steuerausfällen der Unternehmenssteuerreform II massiv vertan hat.

Neue RFA-Richtlinien seit 2020

Als Folge dieser Untersuchungen trat 2020 eine Totalrevision der RFA-Richtlinien in Kraft. Die Pflicht zur Durchführung einer RFA wurde präzisiert und mit dem «Quick Check» ein neues Instrument einführt, mit dem obligatorisch möglichst früh im Rechtssetzungsprozess eine Kurzbeurteilung der RFA-Prüfpunkte erfolgt, um einschätzen zu können, ob eine einfache oder gar eine vertiefte RFA nötig ist (Holl 2021). Auf die vom Parlament (Motion Vogler, 15.3400; Motion FDP-Liberale Fraktion, 15.3445) und von Avenir Suisse (Buomberger & Schlegel 2016, S. 52ff) geforderte Schaffung einer unabhängigen Stelle zur Prüfung der RFA verzichtete der Bundesrat hingegen (Bundesrat 2018b).

50 Für eine ausführliche Aufzählung aller empfohlenen Prüfpunkte vgl. WBF (2022, S. 12–20).

51 Es gibt einfache und vertiefte RFA. Für einfache RFA existiert meist kein separates Dokument, sondern sie werden direkt in der Botschaft zu einer Vorlage ausgeführt.

Vertiefte RFA werden spätestens seit der Reform ausschliesslich von externen Institutionen durchgeführt.⁵² Die federführende Verwaltungseinheit gibt diese gemeinsam mit dem Seco in Auftrag. Allerdings lässt sich mit der Wahl des externen Auftragnehmers wohl schon einiges vorsehen. Die Verwaltungsstellen kennen ihr Geschäft in der Regel gut, und auch die externen Dienstleister sind keine Unbekannten. Daher dürfte schon bei Auftragsvergabe eine Vorstellung darüber existieren, was beim jeweiligen Dienstleister als Grundtenor resultieren könnte. Am häufigsten kamen in den letzten 15 Jahren folgende Beratungsunternehmen zum Zug: BSS und Ecoplan (jeweils 9 Aufträge), Infrac (5), Büro Bass (4), Swiss Economics (3), und auch auf die Beratungsleistungen von Hochschulen und Universitäten wurde hin und wieder gesetzt (Seco 2022).

Mit der Wahl des externen Auftragnehmers lässt sich wohl schon einiges vorsehen.

Ein Zielkonflikt besteht bei der Bestimmung der Phase im Rechtssetzungsprozess, in dem eine RFA durchgeführt wird. Einerseits wäre es wünschenswert, eine RFA möglichst früh durchzuführen, also noch weit vor der Vernehmlassung, um rechtzeitig möglicherweise bessere Alternativen in den Rechtssetzungsprozess einfließen zu lassen, zumindest aber um im erläuternden Bericht der Vernehmlassung die nötigen Informationen zur Verfügung zu stellen. Andererseits ist es für den Auftragnehmer oft schwierig, überhaupt Regulierungsfolgen seriös einzuschätzen, wenn noch zu viele Determinanten eines Gesetzes nicht bekannt sind. Zudem kann eine RFA auch am Schluss eines Gesetzgebungsprozesses, also vor einer allfälligen Volksabstimmung, noch relevant sein, um der Bevölkerung zuverlässige Entscheidungsgrundlagen zu liefern. Dieser Zielkonflikt hat dazu geführt, dass die RFA heute – je nach Fall – nicht mehr einfach als einmaliger Bericht verstanden wird, sondern eher als Prozess, der den Rechtssetzungsprozess begleitet und mit ihm zusammenspielt (Holl 2021).

Die Reform von 2020 hat die Diskussionen um die RFA im Spezifischen und die Regulierungsdichte im Allgemeinen nicht zum Erliegen gebracht. In Kapitel 6.3 werden die aktuellen politischen Vorstösse besprochen und eigene Reformideen formuliert.

52 Auch ausführlichere einfache RFA werden teilweise von externen Dienstleistern durchgeführt, teilweise aber auch vom federführenden Bundesamt selbst.

5_ Der Staatseinfluss in ausgewählten Branchen

Die Staats- und die Fiskalquote der Schweiz sind über die vergangenen Jahrzehnte gestiegen (vgl. Kapitel 2). Dabei werden die öffentlichen Gelder nicht nur in traditionell staatlichen Bereichen wie der Landesverteidigung oder der Verkehrsinfrastruktur eingesetzt. Vielmehr werden auch eigentlich privatwirtschaftlich organisierte Branchen staatlich alimentiert. In diesem Kapitel werfen wir einen vertieften Blick auf diesen Bereich, wobei wir uns auf drei Sektoren konzentrieren: Kultur, Tourismus und Medien.

Diese Wahl hat gute Gründe. Beim Kultursektor lässt die schiere Grösse der staatlichen Subventionierung aufhorchen: Mittlerweile fliessen rund 2,5 Mrd. Fr. pro Jahr aus dem ordentlichen Haushalt in diese Branche – das ist beinahe so viel wie die sieben kleinsten Kantone zusammen für all ihre Aufgaben ausgeben (EFV 2022e).⁵³ Beim Tourismus fällt derweil das Wachstum der Subventionen ins Auge: Seit 1990 haben sich die staatlichen Ausgaben mehr als verdreifacht. Die Medien sind schliesslich von besonderer Bedeutung, da sie gemeinhin als «Vierte Gewalt» im Staat gelten und daher eine Distanz und Unabhängigkeit vom Staat aus gesellschaftlicher Sicht wünschenswert ist.

Auf der Suche nach Marktversagen

In den drei untersuchten Sektoren können jeweils unterschiedliche Gründe ins Feld geführt werden, um allenfalls eine staatliche Finanzierung zu legitimieren. Im Tourismus spielt in der Vermarktung eine gewisse Öffentliche-Gut-Problematik: Bewirbt der Branchenverband die Schweiz in einer Kampagne im Ausland erfolgreich als Reisedestination, profitieren die meisten Akteure der Tourismusbranche davon, unabhängig von ihrem finanziellen Engagement (Codoni & Koch 2010). Das macht Trittbrettfahren attraktiv.

Allerdings ist die Vermarktung der Destination Schweiz kein allgemeines, sondern ein branchenweites öffentliches Gut. Aus Sicht der fiskalischen Äquivalenz spricht daher einiges gegen eine Finanzierung solcher Kampagnen aus allgemeinen Staatsmitteln und für eine verstärkte Alimentierung aus einer Branchenabgabe. Des weiteren birgt eine solche Massnahme die Gefahr von internationalen Subventionswettläufen, wodurch ihr eine gewisse industriepolitische Komponente nicht abgesprochen werden kann – ein Aspekt, der gerade in der Tourismuspolitik immer wieder durchscheint.

53 Die Kantone AI, OW, GL, NW, UR, AR und SH hatten im Jahr 2020 zusammen ordentliche laufende Ausgaben von 2,6 Mrd. Fr.

In den beiden Sektoren Kultur und Medien spielt indessen die Öffentliche-Gut-Problematik eine geringere Rolle.⁵⁴ Vielmehr werden jeweils positive Externalitäten betont – also beispielsweise, dass ein Medienbeitrag über ein politisches Geschäft nicht nur die Empfänger dieses Beitrags informiert (und ihnen einen Nutzen stiften), sondern sich damit das Funktionieren demokratischer Prozesse im Allgemeinen verbessert. Damit sich eine solche Externalität entfalten kann, reicht es jedoch nicht, dass ein solcher Medienbeitrag subventioniert und produziert wird; er muss auch konsumiert werden.⁵⁵

Selbst wenn ein Gut mit positiver Externalität konsumiert wird, sind die Effekte solcher Externalitäten empirisch enorm schwierig festzumachen. Der Grund dafür liegt darin, dass es in allen drei Branchen um heterogene Güter geht – anders z. B. als beim Thema Klimaschutz, wo die CO₂-Emission ein klassisches homogenes «Gut» ist: Jede Tonne CO₂ hat den gleichen Einfluss aufs Klima. Ein Bild im Berner Paul-Klee-Museum kann jedoch nicht mit einer Aufführung im Theater St. Gallen, und ein Videobeitrag zur Landsgemeinde in Appenzell nicht mit einem Blogartikel zu einer Umfahrungsstrasse in Genf verglichen werden. Das kann wirksame Eingriffe erschweren und unerwünschte Folgen wie Marktverzerrungen oder Mitnahmeeffekte nach sich ziehen.

Im politischen Diskurs wird zur Rechtfertigung staatlicher Eingriffe oft das Argument der Meritorik ins Feld geführt.⁵⁶ Im Unterschied zu den externen Effekten schwingt dabei stets eine Wertung mit. Kulturangebote wie Theater- oder Konzertbesuche werden oft nicht nur subventioniert, damit sich positive Externalitäten materialisieren. Vielmehr sollen auch die «richtigen» Kulturangebote subventioniert werden, weil diese «wünschenswerte» Inhalte portieren. Dabei spielen nicht zuletzt politische Weltanschauungen eine massgebliche Rolle: So kann für Bürgerliche etwa eine Oper als förderungswürdiges kulturelles Gut gelten, bei Konservativen ein Schwingfest und bei Progressiven ein Queer-Festival.⁵⁷

Für Bürgerliche kann eine Oper, für Konservative ein Schwingfest und für Progressive ein Queer-Festival als förderungswürdig gelten.

Aus einer liberalen Perspektive ist deshalb das Argument der Meritorik kritisch zu betrachten. Bei einem meritorischen Gut gibt es im Gegensatz zu öffentlichen Gütern einen Wettbewerb, der funktioniert. Und im Vergleich zu Externalitäten dreht sich das Argument nicht um unbe-

54 Davon ausgenommen sind gewisse Teilbereiche in beiden Branchen: In der Kulturpolitik beispielsweise die Denkmalpflege und in der Medienpolitik die Herstellung neuen Wissens, was besonders bei aufwendigen Rechercheprojekten der Fall ist, vgl. Müller et al. (2022). Zu beachten ist, dass die Abgrenzung zwischen Externalitäten und öffentlichen Gütern in der Praxis teilweise schwerfällt und davon abhängt, auf welcher Ebene ein Problem analysiert wird.

55 Diesem Argument wird manchmal entgegengehalten, dass für Teile der Bevölkerung bereits bei der Produktion eines Kultur- oder Medienangebots eine positive Externalität anfällt. Demnach wird ein entsprechender Options-, Existenz- und Vermächtniswert solcher Güter konstatiert. Allein die künftige Nutzungsoption und das Wissen darüber kann demnach einem Individuum Nutzen stiften, ohne dass eine effektive Nachfrage besteht. Und auch wenn das Angebot nicht genutzt wird, kann die Bewahrung des kulturellen Erbes für nachfolgende Generationen (z. B. der Denkmalpflege) einen Nutzen im Sinne des Vermächtniswertes darstellen (Allan et al. 2013, Frey 2003, Lechner et al. 2008).

56 Zur Unterscheidung von öffentlichen und meritorischen Gütern, vgl. Musgrave (1959).

57 Dasselbe gilt auch für die Medienbranche. Jeder Medieninhalt hat eine andere Wirkung und je nach politischer Gesinnung ist ein Inhalt aus meritorischer Sicht erstrebenswert und ein anderer nicht.

teiligte Dritte, sondern um die angeblich «falschen» Präferenzen der Konsumenten. Befürworter meritatorischer Eingriffe argumentieren mit der Unwissenheit oder Irrationalität der Konsumenten – und brechen damit mit der Souveränität des Individuums. Insofern handelt es sich um eine Form des Paternalismus, bei dem die Präferenzen der Konsumenten als nicht «richtig» angesehen werden.

Aus ausserordentlich mach ordentlich

Schliesslich standen die drei untersuchten Wirtschaftssektoren auch während der vergangenen Covid-19-Pandemie im Zentrum öffentlicher Unterstützungsmassnahmen. In der Folge flossen zusätzliche staatliche Mittel zu den bereits ordentlich budgetierten Förderungen. In der vorliegenden Analyse werden diese jeweils als ausserordentliche Ausgaben markiert. Es muss sich weisen, ob die ausserordentlichen Geldflüsse auch wirklich versiegen. Gerade temporäre Massnahmen im Tourismusbereich haben sich beispielsweise wiederholt als «Providurien» entpuppt.

5.1 _ Kultur

Die Kulturpolitik ist wie viele Politikbereiche in der Schweiz subsidiär und föderal geprägt. Lange war die Finanzierung primär privater Natur. Das hat sich jedoch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts komplett geändert. 2020 gab die öffentliche Hand rund 2,5 Mrd. Fr. für die Kulturpolitik aus – exklusive knapp 300 Mio. Fr. an ausserordentlichen Ausgaben, die grösstenteils im Rahmen der Covid-19-Pandemie flossen. Zudem tätigte die Politik im Kulturbereich Investitionszahlungen in Höhe von 380 Mio. Franken. Laut BFS (2022n) entfallen rund 48 % der ordentlichen laufenden Kulturausgaben auf die Gemeinden, rund 42 % auf die Kantone und die restlichen 10 % auf den Bund.⁵⁸

2020 gab die öffentliche Hand rund 2,5 Mrd. Fr. für die Kulturpolitik aus.

5.1.1 Die Kulturpolitik der Schweiz

Bei der Gründung des Bundesstaates 1848 hat die Bundesverfassung dem Bund keine Kompetenzen in der Kulturpolitik übertragen. Das änderte sich im Laufe der Zeit. So initiierte der Bund Ende des 19. Jahrhunderts Massnahmen zur Denkmalpflege oder Kunstförderung.⁵⁹ Ebenfalls wurde das Schweizerische Landesmuseum sowie die Nationalbibliothek gegründet – es ging bei der Kulturpolitik also primär um die Bewahrung von Kulturgütern.

Mit dem Aufziehen des zweiten Weltkriegs übernahm der Staat dann eine aktivere Rolle in der Kulturpolitik. Es ging immer weniger um das Bewahren, sondern zunehmend um das Gestalten. 1938 rief der Bundes-

58 Zur Kulturbranche zählen laut Bundesrat (2011) die Märkte für Musik, Buch, Kunst, Film, Rundfunk, darstellende Kunst, Design, Architektur, Werbung, Software und Computerspiele, Kunsthandwerk und Presse. Dieses Kapitel nimmt Rundfunk und Presse aus und betrachtet diese Sektoren gesondert im Kapitel «Medien». Ebenso ausgeschlossen wurden Ausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung in Kultur und Medien in Höhe von 2,5 Mio. Fr.

59 Hierbei berief sich der Bundesrat auf eine «ungeschriebene Kulturkompetenz», die sich «stillschweigend respektive gewohnheitsrechtlich aus der Verfassung ableitete» (Bundesrat 2020c).

Die Krux mit der Kulturförderung

Der Selektionsprozess von förderungswürdigen Kulturprojekten gestaltet sich komplex. Das Problem ist, dass Kulturprojekte einzigartig sind und sich deren Wirkung nur schwer quantifizieren lässt. Während Förderungen von beispielsweise energetischen Sanierungen abgrenzbar und messbar sind, ist das bei Kulturprojekten auf Grund der Heterogenität nur selten gegeben. Diese theoretischen Herausforderungen zeigen sich auch in der Praxis, da die damit einhergehende Freiheit manchmal nicht im öffentlichen Sinne genutzt wird.

So liegt die Förderungswürdigkeit oft im Auge des Betrachters. Beispielsweise hat die Zürcher Fachstelle Kultur während der Covid-19-Pandemie Arthouse-Kinos unter die Arme gegriffen, jedoch anderen Kinos nicht.⁶⁰ Unterschiedliche Kulturpräferenzen können zudem mit einer Politisierung einhergehen. Uns ist keine empirische Studie bekannt, die untersucht, ob – und falls ja, in welchem Ausmass – die politische Ausrichtung von kulturellen Projekten bei der Kulturförderung in der Schweiz eine Rolle spielt. Anekdotische Evidenz wie etwa der «wertebasierte Kodex» des Theater Neumarkt (Theater Neumarkt 2022) oder ein Blick auf die Liste geförderter Einzelprojekte in der Stadt Zürich deuten durchaus auf eine politische Schlagseite hin (Stadt Zürich 2023b).

Neben politischen ergeben sich in der schwer an quantitativen Kriterien festzumachenden Kulturförderung immer auch wieder persönliche Interessenkonflikte. In der Stadt Zug vergab etwa die Kulturkommission ein Stipendium für einen dreimonatigen Aufenthalt in Italien an ein eigenes Kommissionmitglied (Mathis 2019), und eine Mitarbeiterin der Fachstelle Kultur soll sich selbst die «Kulturschärpe» – eine Auszeichnung für kulturelle Verdienste – verliehen haben (Vonplon 2019). Auch auf kantonaler Ebene kam es zu solchen Interessenkonflikten. Im Kanton Aargau agierte etwa der Vizepräsident des Kuratoriums über Jahre gleichzeitig als Geldgeber und Geldempfänger (Künzli 2019).

rat zur «geistigen Landesverteidigung» auf und gründete dafür unter anderem die Organisation «Pro Helvetia» (vgl. Bundesrat 1938, Kommission Clottu 1975, Milani 2010). Nach dem zweiten Weltkrieg wurden sowohl Tätigkeitsbereich als auch die Finanzmittel von Pro Helvetia ausgeweitet.

Der grosse Ausbau der staatlichen Kulturpolitik und -förderung begann ab den 1970er Jahren. So monierte der fast 500-seitige «Clottu-Bericht» 1975 das Fehlen einer ganzheitlichen Kulturstrategie und einer Verfassungsgrundlage. Im selben Jahr wurde das Bundesamt für Kultur (BAK) zur Koordination der kulturellen Aktivitäten geschaffen. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung wurde 1999 ein eigenständiger Kulturartikel eingeführt (BV Art. 69); seit rund 10 Jahren ist schliesslich das Kulturförderungsgesetz (KFG) auf Bundesebene in Kraft.⁶¹

Heute schreibt die Politik in der Schweiz der Kultur verschiedene Aufgaben zu. Je nach Staatsebene werden unterschiedliche Gewichtungen vorgenommen. Der Bundesrat (2011) führte in der Botschaft zur Kulturförderung 2012–2015 insbesondere den gesellschaftlichen Zusammenhalt ins Feld: «Im Kern trägt staatliche Kulturförderung also zur demokrati-

⁶⁰ Das Zürcher Verwaltungsgericht (2022) hat diese selektive Kulturförderung als nicht rechtmässig qualifiziert.

⁶¹ Die Kantone begannen Kulturpolitik bereits in den 1960er Jahren in Gesetzen und Verordnungen zu konkretisieren (Rolf Keller 2010).

schen Entwicklung des Gemeinwesens bei.» Die Stadt Zürich sieht die Aufgaben der Kulturpolitik derweil viel breiter, demnach soll Kulturförderung sich positiv auf Lebensqualität, Beschäftigung, Wertschöpfung, Innovation, Bildung, Demokratie, Reflexion, Sinnstiftung und Unterhaltung auswirken (Stadt Zürich 2023a).

Solche positive Externalitäten sind empirisch schwer zu belegen. BAK Economics (2015) schätzte einst, dass im Kanton Zürich pro Subventionsfranken eine Wertschöpfung von 50 Rappen bei Unternehmen ausserhalb der Kulturbranche entsteht. Neben der Tatsache, dass hierbei Wertschöpfungsminderungen bei der fiskalischen Erhebung eines Subventionsfranken nicht miteinberechnet werden, sind die methodischen Schwierigkeiten bei solchen Schätzungen enorm. Die Effekte der Kultur auf die Gesellschaft sind kaum messbar – und die Effekte der Kulturförderung sind noch schwieriger zu bestimmen (vgl. BAK Economics 2015, Frey 2020, Lienhard & Hauser 2014, Snowball 2020).^{|62}

Die gesellschaftlichen Effekte der Kultur sind kaum messbar – und jene der Kulturförderung sind noch schwieriger zu bestimmen.

5.1.2 Die Schweizer Kulturbranche

Der Kultursektor ist in der Schweiz über die vergangenen Jahrzehnte stark gewachsen. Zwischen 2010 und 2019 hat die Zahl der Kulturschaffenden exkl. Medienschaffenden laut Auskunft des BFS um rund 11 % auf über 300 000 zugenommen.^{|63} Die Zunahme war besonders stark bei den Kulturschaffenden im engeren Sinne. So hat die Zahl der Erwerbspersonen in kulturellen Berufen im Kultursektor (exkl. Medienbranche) um über 40 % auf rund 87 000 Personen zugenommen – zum Vergleich: Das Wachstum der Erwerbspersonen belief sich im selben Zeitraum auf rund 11 % (BFS 2022o, 2023d). Blickt man auf die Ausbildungsabschlüsse, dürfte dieser Wachstumstrend weiter anhalten. Im Vergleich zu 2008 wurden in der Schweiz 2020 über zwei Drittel mehr Bachelor-Abschlüsse in den Bereichen Musik, Theater und andere Künste verliehen (BAK 2022).

Mit der Zahl der Beschäftigten im Kultursektor ist auch das Angebot gestiegen. So gab es 2021 in der Schweiz 1081 Museen, das sind mehr als dreimal so viel wie in den 1960er Jahren und 50 % mehr als noch 1990 (BFS 2022q, EDI 2005).^{|64} Auch die Zahl der Schweizer Langfilmproduktionen pro Jahr ist zwischen 1990 und 2021 von 43 auf 95, jene der Kurzfilme von 93 auf 161 gestiegen (BFS 2022u). Und die Bühnen des Schweizerischen Bühnenverbands führten in der Spielzeit 2018/19 rund 5700 Veranstaltungen im Haus durch – das sind rund 800 mehr als vor 20 Jahren (SBV 2003, 2019).

62 Klar ist hingegen, dass Kultur meist kein öffentliches Gut im ökonomischen Sinne darstellt, da der Konsum in der Regel ausschliessbar gemacht werden kann – oft ist der Konsum sogar rivalisierend (Frey 2020).

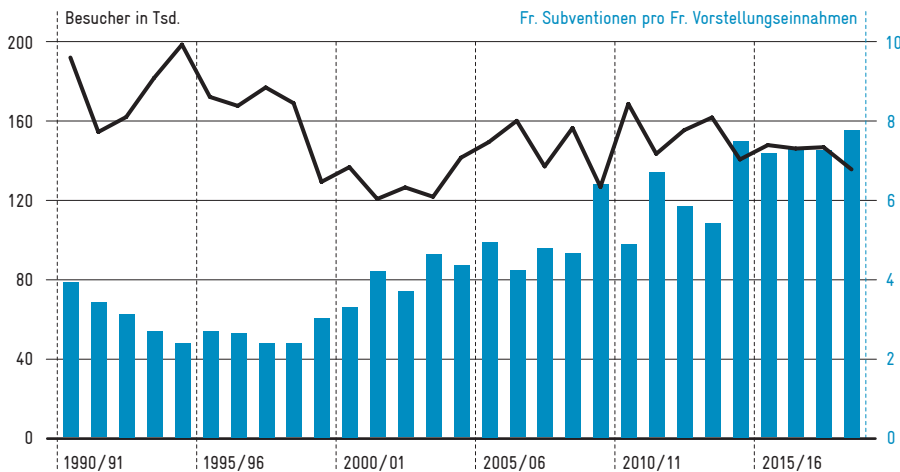
63 Erwerbspersonen (inkl. Arbeitssuchende) mit Hauptberuf in der Kulturwirtschaft exkl. Journalisten, Sprecher in Radio, Fernsehen und sonstigen Medien und Techniker für Rundfunk und audio-visuelle Medien. Für die Definition der Kulturbranche vgl. BFS (2022y).

64 Im Vorpandemiejahr 2019 registrierten alle Museen in der Schweiz rund 14 Mio. Eintritte – rund ein Viertel aller Museen war für über 90 % aller Eintritte verantwortlich (BFS 2022r).

Abbildung 24

Weniger Zuschauer und mehr Subventionen beim Schauspielhaus Zürich

Das Schauspielhaus veröffentlicht ab der Saison 1990/91 die Besucherzahlen. Dabei zeigen sich von Saison zu Saison erhebliche Schwankungen, der Trend war jedoch bis zur letzten Spielzeit vor der Covid-19-Pandemie 2018/19 rückläufig. In der Folge nahmen auch die Vorstellungserlöse ab. Die Beiträge der öffentlichen Hand kompensierten diesen Einnahmefall derweil überproportional. Während sich die inflationsbereinigten Subventionen pro Besucher in der Spielzeit 1990/91 noch auf 152 Fr. beliefen, finanzierte die öffentliche Hand jeden Besucher des Schauspielhauses in der Spielzeit 2018/19 mit 285 Fr.



Anmerkung: Das Schauspielhaus generiert weitere Erträge aus Koproduktionen, Sponsoren- und Unterstützungsbeiträgen sowie sonstigen betrieblichen Nebenerträgen. In den Pandemie Jahren sind die Besucherzahlen und Vorstellungseinnahmen drastisch eingebrochen. Sie sind aus Gründen der Vergleichbarkeit deshalb nicht dargestellt.

Quelle: Geschäftsberichte Schauspielhaus Zürich, eigene Berechnungen

Nicht immer scheint das ausgebaute Angebot auf eine entsprechend höhere Nachfrage zu treffen. Aussagekräftige Daten auf aggregierter Ebene sind nicht verfügbar. Die Zahlen einzelner Institutionen (vgl. Abbildung 24) bestätigen allerdings die bereits vor der Covid-19-Pandemie geäußerte Vermutung zu rückläufigen Besucher- und Auslastungszahlen (Kohli 2014).⁶⁵

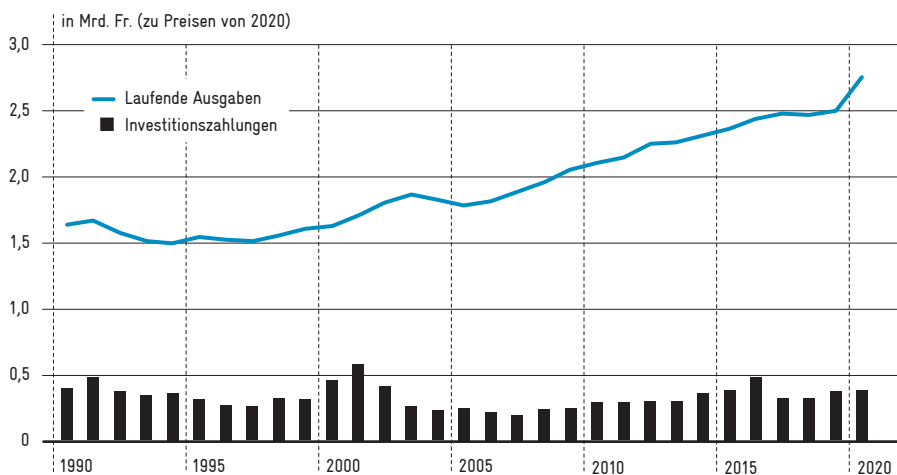
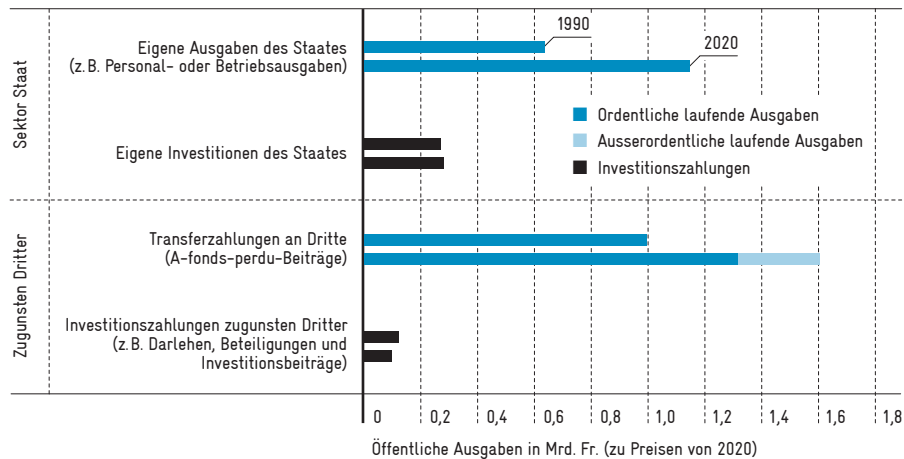
Diese Einschätzung teilen auch Branchenvertreter. So stellte der Direktor von Pro Helvetia gegenüber dem NZZ-Magazin fest: «Heute gibt es in Bereichen wie dem Theater, der Musik oder der visuellen Kunst zu viele Produktionen für ein zu kleines Publikum.» (Schöpfer 2022). Die Folgen der Pandemie könnten diese Problematik verschärfen. Der Leiter des Schweizerischen Bühnenverbands rechnete etwa mit einem Publikumsrückgang zwischen 20 und 30 % im Vergleich mit der Zeit vor der Pandemie (Stephan 2022).

⁶⁵ Ein Blick auf die Geschäftszahlen von Theaterhäusern in Schweizer Städten zeigt, dass es sich beim Schauspielhaus Zürich um keinen Einzelfall handelt. Beispielsweise waren die Bühnen Bern oder das Luzerner Theater ähnlich stark auf eine öffentliche Alimentierung angewiesen. Die Theater St. Gallen oder Basel erhielten rund fünfmal so viele Subventionen wie Vorstellungseinnahmen; beim Theater Orchester Biel Solothurn belief sich der Wert auf den Faktor 6. Beim Opernhaus Zürich waren die Subventionen zwar absolut gesehen relativ hoch, aber das Verhältnis von öffentlichen Geldern zu Vorstellungseinnahmen war mit 3:1 ausgeglichener. Das Grand Théâtre de Genève kam bei einem Verhältnis von 2:1 mit vergleichsweise weniger Subventionen aus.

Abbildung 25

Der Ausbau der Kulturförderung über die vergangenen 30 Jahre

Die öffentliche Kulturförderung stieg in den letzten 30 Jahren inflationsbereinigt um knapp 70 % auf über 2,7 Mrd. Fr. – von den ordentlichen Ausgaben fließen über 50 % als Transferzahlungen an Dritte. Hinzu kommen Investitionen des Staates sowie Investitionszahlungen an Private in Höhe von 380 Mio. Fr.



Anmerkung: Die Grafik zeigt die transferbereinigte Finanzstatistik des Sektors Staat innerhalb der Kulturbranche. Ein Überblick der Branchenzuteilung und die verwendeten Definitionen findet sich im Appendix.

Quelle: BFS (2023c), EFV (2022f), eigene Berechnungen

Viele kulturelle Einrichtungen in der Schweiz finanzieren sich nur geringfügig über ihre Nutzer und sind massgeblich auf externe Zuwendungen angewiesen.⁶⁶ So soll das Einspielergebnis der Theater und Opern in der Schweiz in der Spielzeit 2018/19 rund 30 % der Ausgaben gedeckt haben (Deutscher Bühnenverein 2020).⁶⁷ Auch die Museen in der Schweiz sind nicht selbsttragend. 2021 trat die öffentliche Hand bei acht von zehn Museen als Haupt- oder Sekundärfinanzierungsträger in Erscheinung (BFS

66 Eine Erhebung des BFS aus 2001 beziffert die Höhe der philanthropischen Kulturförderung durch Unternehmen auf rund 370 Mio. Fr. (BFS 2003). In heutigen Preisen würde dies rund 410 Mio. Fr. entsprechen. Zusätzlich waren in der Schweiz 2021 rund 13 500 gemeinnützige Stiftungen aktiv. 22,4 % davon engagieren sich im Bereich der Kultur und Freizeit (von Orelli et al. 2022).

67 Im Vergleich dazu lag dieser Wert in Österreich bei 34,6 % und in Deutschland bei 17,7 %.

2022s). Diese Situation erhöht das Risiko einer Entkoppelung von Nachfrage und Angebot und birgt die Gefahr, dass die Kulturschaffenden primär sich selbst dienen – also in Anlehnung an den bekannten Ausspruch: «l'art pour l'artiste».

5.1.3 Die Entwicklung des staatlichen Fussabdrucks im Kultursektor

Mit ordentlichen Kulturausgaben von beinahe 2,5 Mrd. Fr. und ausserordentlichen Ausgaben von rund 300 Mio. Fr. hat die öffentliche Hand 2020 eine bedeutende Rolle bei der Kulturfinanzierung eingenommen.^{|68} Rund jeder dritte Franken floss in den Bereich Musik und Theater und jeder fünfte zu Museen und der bildenden Kunst. Die restlichen Ausgaben verteilen sich auf Bibliotheken, Denkmalpflege, Film und die übrige Kultur. Bei den ordentlichen Ausgaben spielten die Gemeinden mit Ausgaben von zirka 1,2 Mrd. Fr. und die Kantone mit rund 1 Mrd. Fr. die bedeutendsten Rollen.

Über die Zeit wurde die staatliche Förderung der Kultur in der Schweiz stetig ausgebaut. Die ordentlichen Kulturausgaben exkl. Medien sind inflationsbereinigt seit 1990 um über 50 % gestiegen (vgl. Abbildung 25). Hinzu kommen noch indirekte Unterstützungsleistungen, zu denen nach unserem Wissen derzeit keine verlässlichen Zahlen existieren, wie etwa ein Mehrwertsteuerprivileg für kulturelle Dienstleistungen.^{|69}

5.2_ Medien^{|70}

Die Digitalisierung hat in der Schweizer Medienlandschaft tiefe Spuren hinterlassen. Viele der traditionellen Verleger können sich jedoch weiterhin behaupten, und es sind jüngst diverse Medien-Startups entstanden. Die Schweizer Medienpolitik wird derweil seit jeher in düsteren Tönen gehalten. Das hat über die Jahre dazu geführt, dass immer mehr öffentliche Gelder in die Branche fliessen. Innerhalb von 30 Jahren erhöhten sich die öffentlichen Ausgaben im Medienbereich inflationsbereinigt um rund 50 % auf über 1,4 Mrd. Franken.

Die Digitalisierung hat in der Schweizer Medienlandschaft tiefe Spuren hinterlassen.

5.2.1 Die Medienpolitik der Schweiz

Den Medien kommt in der Gesellschaft und der Politik ein hoher Stellenwert zu – sie werden manchmal auch als die «vierte Gewalt» im Staat bezeichnet. Es besteht daher ein breiter Konsens, wonach Medien möglichst staatsfern sein sollten. Das spiegelt sich auch in der Schweizer Bundesverfassung, welche die Rahmenbedingungen für die Medien in einem

68 Hierbei sind ordentliche laufende Ausgaben für den Mediensektor in Höhe von rund 1,42 Mrd. Fr. und für die Forschung und Entwicklung in Kultur und Medien in Höhe von 2,5 Mio. Fr. exkludiert.

69 In einer Zusatzbotschaft im Nachgang der MWST-Totalrevision von 2010 schätzte der Bundesrat (2010) den Steuereffekt im Kulturbereich für die Abschaffung der MWST-Ausnahmen zugunsten der Einführung eines Einheitssatzes von 6,2 % auf 30 Mio. Fr.

70 Dieses Kapitel basiert in weiten Teilen auf der kürzlich publizierten Avenir-Suisse-Studie «Eine Medienpolitik für das digitale Zeitalter» (Müller et al. 2022).

freiheitlichen Geist setzt. Sie garantiert die Medienfreiheit, verbietet Zensur und gewährleistet das Redaktionsgeheimnis.

Im Bereich des ältesten Massenmediums, der Presse, spricht die Verfassung dem Bund keinerlei spezifische Kompetenzen zu. Dessen ungeachtet hat der Bund Wege gefunden, namentlich über die Post- und Steuergesetzgebung, auch Zeitungen und Zeitschriften zu subventionieren. Seit Bestehen des Bundesstaats wird die Zustellung von Zeitungen vom Bund vergünstigt (Bakom 2021a, Der Erzähler 1837, NZZ 1829). Bei dieser Förderung wird manchmal nur auf die Förderung des Bundes von rund 50 Mio. Fr. verwiesen. Das unterschätzt aber die effektive Höhe der Subvention: Die Öffentlichkeit schulterte 2020 zusätzlich 93 Mio. Fr. über eine Kostenunterdeckung der Post, die sich zu 100 % im Besitz des Bundes befindet.

Der Bund subventioniert diverse Medien zudem über ein Steuerprivileg bei der Mehrwertsteuer,^[71] und beim Radio und Fernsehen nimmt er seit jeher eine bedeutende Rolle ein.^[72] So wurde 1931 die heutige Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) gegründet. Sie erhielt vom Bundesrat eine Konzession, damit nach Vorbild der BBC eine nationale Monopolorganisation im Radiobereich entstehen konnte (Schade 1998). Seit den Anfängen des Radios in der Schweiz wird dieses über ein staatlich reguliertes und kontrolliertes Konzessionierungssystem alimentiert.

Das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen RTVG von 1991 führte neu eine öffentliche Förderung von privaten Radio- und Fernsehstationen ein. Dabei wird auf ein Konzessionierungssystem mit Leistungsaufträgen gesetzt (vgl. Box 6). Diese Subventionen werden aus der Radio- und Fernsehabgabe entrichtet und wurden über die Jahre stark erhöht. Erhielten im Jahr 2000 lokale und regionale Radio- und Fernsehveranstalter 12 Mio. Fr. an Transferzahlungen, waren es im Jahr 2020 bereits 81 Mio. Fr. (BFS 2021b, 2022z).

Mit dem Inkrafttreten des teilrevidierten RTVG kam es 2016 nach über hundert Jahren zu einem grundlegenden Systemwechsel in der Finanzierung der SRG und der privaten Radio- und Fernsehveranstalter. Die ursprünglich an ein betriebsbereites Gerät geknüpfte Empfangsgebühr wurde durch eine geräteunabhängige Haushalts- und Unternehmensabgabe für Radio und Fernsehen ersetzt (Bundesrat 2016b). Dadurch wurde die Finanzierung der SRG komplett vom Konsum der Inhalte entkoppelt.

Mit der neuen Radio- und Fernsehabgabe wurde die Finanzierung der SRG komplett vom Konsum der Inhalte entkoppelt.

71 Seit 2018 profitieren auch elektronische Medien von einem reduzierten Steuersatz. Wie sich diese Subvention über die Jahre entwickelt hat, ist nur schwer auszumachen. Von offizieller Seite existiert eine Schätzung des Bundesrates für das Jahr 2019. Demnach soll der gesamten Branche ein geldwerter Vorteil von rund 125 bis 130 Mio. Fr. erwachsen sein (Bundesrat 2020b). Laut Bakom (2021b) entfallen davon 64 bis 69 Mio. Fr. auf die Medienbranche ausserhalb der SRG.

72 Der Verfassungsartikel zu «Radio und Fernsehen» wurde allerdings erst im dritten Anlauf in der Volksabstimmung vom Dezember 1984 angenommen (vgl. Blum & Prinzing 2016). Bis dahin begründete der Bund ab 1922 seine Zuständigkeit als Konzessions- und Oberaufsichtsbehörde für Radio und später auch für das Fernsehen ohne dezidierten Verfassungsartikel aus einem Analogieschluss des Telegrafengesetzes (vgl. Bundesrat 1953) – ein Vorgehen, das an die jüngsten kreativen Interpretationen von Art. 93 BV rund um die neuen Online-Medienformen erinnert.

Leistungsaufträge mit inhaltlichen Vorgaben und bürokratischen Tücken

Über die vergebenen Veranstalterkonzessionen für die Jahre 2020 bis 2024 haben 21 Lokalradios und 13 regionale Fernsehanbieter Anspruch auf einen Anteil aus der Abgabe für Radio und Fernsehen (Bakom 2019). Mit jeder Konzession sind gewisse Auflagen an das Informationsangebot geknüpft, dieses muss relevant und regional sein. Das zu prüfen ist jedoch schwer. In der Folge hat sich eine gewisse Kontrollbürokratie entwickelt, die teilweise zu absurden Resultaten führt. So wird die Berichterstattung über ein Auswärtsspiel im Versorgungsgebiet eines lokalen Fussballclubs voll angerechnet, das Spiel des lokalen Vereins ausserhalb der Versorgungsgebiete wird jedoch nur «... zu einem Anteil von 10 Prozent des Umfangs der an einem durchschnittlichen Tag erbrachten Regionalinformation in Minuten angerechnet» (Bakom 2020b). Wird mit einer Politikerin über ihre Zugehörigkeit zu einer Sekte und ihren persönlichen Motiven diskutiert, gilt dies als «Human Interest». Wird jedoch ausgehend von der Sektenzugehörigkeit über die gesellschaftliche Bedeutung von Religion geredet, qualifiziert sich die Diskussion als Regionalinformation (Bakom 2020a).

Neben der Förderung durch den Bund sind schliesslich auch die Kantone und Gemeinden im Mediensektor aktiv. 2020 tätigten Kantone und Gemeinden insgesamt 56,5 Mio. Fr. an Ausgaben und 6,5 Mio. Fr. an Investitionen im Bereich der «Massenmedien» (EFV 2022f). So fliesst ein Teil der Ausgaben als Subventionen an Lokalzeitungen, und manche Gemeinden geben eigene Zeitungen heraus. Dabei wird teilweise eine heikle Politiknähe geschaffen.⁷³

Weil den Medien wichtige Funktionen im Staat zukommen, sind Staatseingriffe kritisch zu prüfen. Ein Staatsversagen in diesem Bereich hat nicht nur finanzielle, sondern potenziell auch demokratiepolitische Folgen. Neben Staatsversagen kann es in Bereichen des Mediensektors aber auch zu Marktversagen kommen. Neu geschaffenes Wissen im Rahmen von Recherchen oder investigativem Journalismus kann Charakteristika eines öffentlichen Gutes aufweisen. Politische Medieninhalte können zudem positive externe Effekte auf demokratische Prozesse haben, indem sie etwa die Wahlbeteiligung erhöhen (vgl. Kübler & Goodman 2019). Wie einleitend erwähnt, wird eine zielgenaue Adressierung dieser Marktversagen jedoch durch die Heterogenität des Gutes «Medieninhalt» erschwert.

5.2.2 Die Schweizer Medienbranche

Die Digitalisierung und Globalisierung haben in der Schweizer Medienlandschaft tiefe Spuren hinterlassen. Neue Akteure sind in den Markt eingetreten. Zudem haben die etablierten Medienhäuser eigene digitale Angebote entwickelt. Ihre Internet-Auftritte gehören mit jenen der grossen Tech-Konzerne zu den am meisten besuchten Webseiten in der

⁷³ Im Kanton Waadt wurde etwa im März 2021 eine eigene Medienförderung in der Höhe von 6,2 Mio. Fr. für die nächsten fünf Jahre verabschiedet. Dabei sind 2,5 Mio. Fr. für die Schaltung von Anzeigen budgetiert. Das ist eine direkte Medienförderung und damit in der Regel politisiert, wie auch wiederkehrende Diskussionen im Ausland zeigen. Es überrascht denn auch nicht, dass bereits die Auswahl des Empfängerkreises Diskussionen ausgelöst hat (Jotterland 2022).

Schweiz. Fast alle Medienorganisationen haben in den vergangenen Jahren steigende Zugriffszahlen verzeichnet. Gleichzeitig ist bei den alten Massenmedien – der Zeitung, dem Radio und dem Fernsehen – ein Rückgang der Nutzer zu beobachten (vgl. BFS 2022h, 2022t, Blum & Prinzing 2016, SPK 2003).

Die Veränderungen schlagen sich wirtschaftlich bei den Medienorganisationen nieder, insbesondere im klassischen Werbemarkt. Eindrücklich ist der Rückgang der Werbeerlöse bei den Zeitungen und Zeitschriften ab den 2000er Jahren; diese haben sich innert zwanzig Jahren um rund drei Viertel reduziert. Gleichzeitig haben die Werbeerlöse im digitalen Bereich stetig zugenommen. So sollen in der Schweiz 2022 bereits 41 % der Brutto-Werbeausgaben ^[74] online eingesetzt worden sein, wodurch das Fernsehen an der Spitze abgelöst wäre (Fixle 2023).

Traditionell sind Medienorganisationen nicht nur auf dem Werbemarkt, sondern auch auf dem Nutzermarkt aktiv – Zeitungen werden beispielsweise durch ihre Leser über Abonnemente mitfinanziert. Viele Medienhäuser haben das Wegbrechen von Werbeeinnahmen mit einer Steigerung der Nutzererträge zu kompensieren versucht (Abernathy 2020). In der Schweiz ist der Preisindex für Zeitungen und Zeitschriften seit 2000 rund sechsmal stärker gestiegen als der allgemeine Landesindex der Konsumentenpreise (BFS 2023c). Zudem haben diverse Medienorganisationen in den vergangenen Jahren erfolgreich Abo-Modelle im Online-Bereich eingeführt.

Der Blick auf die Geschäftsmodelle von neuen Medienorganisationen in der Schweiz zeigt schliesslich, dass philanthropische Finanzierungen an Bedeutung gewinnen. So hat zum Beispiel die Basler Stiftung für Medienvielfalt neben der «Republik» weitere Medienprojekte wie «Bajour», «Watson» oder «Journal B» unterstützt (Stiftung für Medienvielfalt 2022). In der Westschweiz wurden derweil die Titel «Le Temps» und das Online-Medium «Heidi News» von der Stiftung Aventinus übernommen; diese hat zum Ziel, die Medienvielfalt im französischsprachigen Teil der Schweiz zu stärken (Fondation Aventinus 2022, Heidi News 2021).

Den neuen Finanzierungsformen zum Trotz hat die Zahl der Erwerbstätigen im Journalismus in der kurzen Frist abgenommen: seit 2010 auf 2020 von etwas über 12 000 auf etwas unter 11 000 Personen. Allerdings kehrt sich das Bild in der längeren Frist ins Gegenteil. So ist die Zahl der Journalisten seit 1990 um fast 30 % gestiegen (BFS 2022aa). ^[75] Insgesamt gab es in der Schweiz 2020 rund fünf Journalisten pro Gemeinde oder knapp 1,3 Journalisten pro 1000 Einwohner.

Philanthropische
Finanzierungen
gewinnen im Medien-
sektor an Bedeutung.

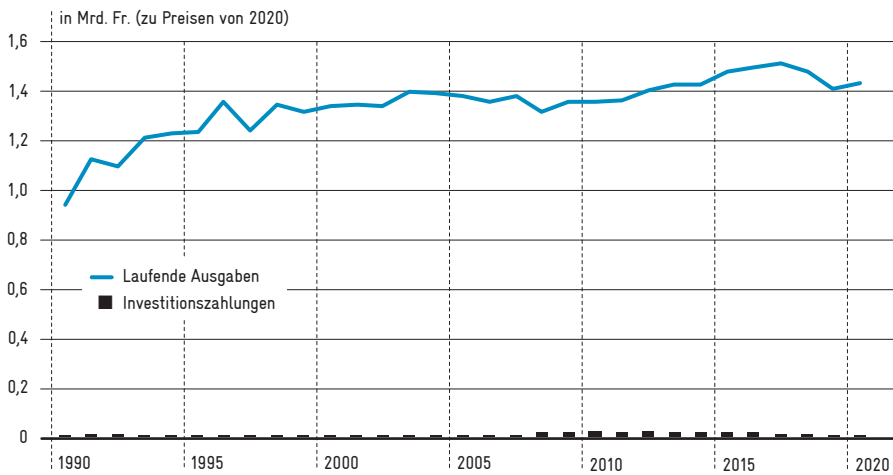
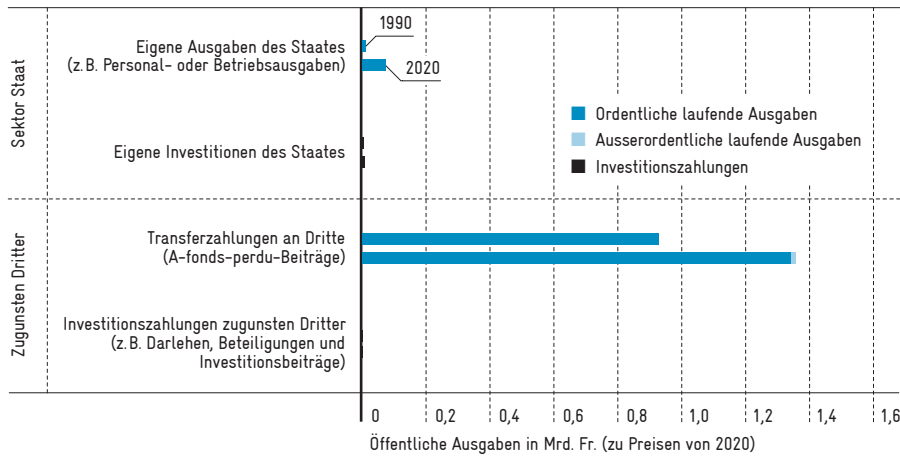
74 Die Brutto-Werbeausgaben basieren auf den formellen Werbepreisen ohne Berücksichtigung von etwaigen ausgehandelten Rabatten, wodurch es zu Verzerrungen kommen kann.

75 Zu beachten ist, dass das BFS bei der Statistik ab 2010 auf eine Stichprobenerhebung umgestellt hat. Dennoch dürfte die Stichprobe mit 200 000 Personen repräsentativ sein. Zudem zeigte bereits der Trend bei den beiden Vollerhebungen 1990 und 2000 klar nach oben.

Abbildung 26

Der Ausbau der Medienförderung über die vergangenen 30 Jahre

Seit den 1990er Jahren sind die Transferzahlungen des Staates an die Medienbranche inflationsbereinigt um knapp 45% gestiegen. Die direkten Ausgaben des Staates sowie direkte Investitionen und Investitionszahlungen an Private fallen im Vergleich kaum ins Gewicht.



Anmerkung: Die Grafik zeigt die transferbereinigte Finanzstatistik des Sektors Staat innerhalb der Medienbranche. Indirekte Subventionen wie die geldwerten Vorteile durch die reduzierte MWST oder die Kostenunterdeckung der Post fehlen in dieser Aufstellung. Für eine ausführliche Diskussion dieser Förderungen (vgl. Müller et al. 2022). Ein Überblick der Branchenzuteilung und die verwendeten Definitionen finden sich im Appendix.

Quelle: BFS (2023c), EFV (2022f), eigene Berechnungen

5.2.3 Die Entwicklung des staatlichen Fussabdrucks im Mediensektor

Die Schweizer Medienbranche wird mittlerweile mit über 1,4 Mrd. Fr. pro Jahr an öffentlichen Geldern alimentiert, wovon der grösste Teil Transferzahlungen darstellt. Zudem profitieren die Medien von weiteren staatlichen Privilegien, die nicht in der Finanzierungsrechnung der EFV erfasst werden, wie etwa die erwähnten MWST-Vergünstigungen und die Kostenunterdeckung bei der Post. Wie in anderen Bereichen in der Schweiz herrscht auch im Mediensektor alles andere als Transparenz, wenn es um staatliche Subventionen geht.

Insgesamt sind die laufenden Ausgaben zwischen 1990 und 2020 inflationsbereinigt um über 50 % gestiegen (vgl. Abbildung 26). Zentraler Treiber

hinter dieser Entwicklung ist die Abgabe für Radio und Fernsehen: Die Einnahmen dieser Abgabe sind deutlich höher als noch 1990. Auch für die SRG wurde relativ zum Gesamtertrag der Gebührenertrag die letzten 20 Jahre immer wichtiger. Zudem wurde eine Förderung von privaten Radio- und Fernsehveranstalter eingeführt und ausgebaut. Ebenfalls stark gestiegen, wenn auch auf tieferem Niveau, sind die zusätzlichen Subventionen des Bundes für die Branche wie etwa für die Aus- und Weiterbildung, die Verbreitung von Programmen in Bergregionen oder die Medienforschung.

5.3_ Tourismus

Der Fremdenverkehr in der Schweiz blickt auf eine lange Geschichte zurück. Mitte des 19. Jahrhunderts kam es zu einem regelrechten Boom, der mit dem Ausbruch des 1. Weltkriegs ein abruptes Ende fand. Gleichzeitig läutete das eine Ära zunehmenden Staatseinflusses ein, die bis heute anhält (vgl. Flückiger-Seiler 2022). 2020 flossen – exklusive ausserordentliche Ausgaben von knapp 27 Mio. Fr. – rund 390 Mio. Fr. an öffentlichen Geldern in die Schweizer Tourismuspolitik. Das sind rund dreimal mehr als noch vor 30 Jahren.

5.3.1 Die Tourismuspolitik der Schweiz

Krisen führten im Tourismus immer wieder zu einem Subventionsausbau. So wurde zur Stützung des durch den 1. Weltkrieg angeschlagenen Fremdenverkehrs die «Nationale Vereinigung zur Förderung des Reiseverkehrs» (seit 1996 «Schweiz Tourismus») gegründet. Ähnliche Organisationen zur Tourismuswerbung gab es bereits in Österreich oder Frankreich. Die Aufgaben umfassen bis heute die Koordination und Durchführung von Tourismuswerbung zur Standortförderung – und die Organisation wurde seit Beginn staatlich subventioniert (vgl. Bundesrat 1917).

Krisen führten im Tourismus immer wieder zu einem Subventionsausbau.

Hinzu kamen Stützungsmaßnahmen wie Stundungen, die stets verlängert und ausgedehnt wurden. Sie legten den Grundstein für die heutige «Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredite» (SGH) (Bundesrat 1920). Es wurden auch Massnahmen ergriffen, welche die Wirtschaftsfreiheit massiv einschränkten: Mit Bedürfnisklauseln für neue Hotels und Hotel-erweiterungen wurden etwa bestehende Hotels vor Konkurrenz geschützt (Peter Keller 2017).⁷⁶ Nach dem 2. Weltkrieg kam es erneut zu einem Tourismusboom. Der Konkurrenzschutz wurde infolgedessen zwar abgeschafft, aber bestehende Massnahmen nur adaptiert. Der Staat hielt zudem in Krisenzeiten weiterhin die schützende Hand über die Tourismusbranche (Bundesrat 1965, 1996b, Peter Keller 2017).

Auslöser für weitere Interventionen in den 1990er Jahren war die Globalisierung und der daraus folgende Anpassungsdruck. Die Politik

⁷⁶ Die ursprünglich kriegsbedingten Stützungsmaßnahmen wurden über die folgenden Jahrzehnte kontinuierlich adjustiert (Bundesrat 1924, 1954).

identifizierte Förderungsbedarf bei der Innovationskraft im Tourismus, wobei die Botschaft des Bundesrats klar industriepolitische und protektionistische Motive durchscheinen liess. Dies schien das Parlament aber nicht zu stören, und es wurde ein fünfjähriges Innovationsprogramm geschaffen – es wurde wiederholt verlängert und existiert noch 25 Jahre später in der Form von Innotour.

Aus denselben Motiven entstand zur selben Zeit auch das Programm Regioplus, um touristische Infrastrukturprojekte zu fördern. Beispielsweise sollten Regionen mit einem starken Wintertourismus einfacher und günstiger ihre Sommerangebote stärken können (Bundesrat 1996a). Das Programm wurde von Bund und Kantonen getragen und 2008 von der «Neuen Regionalpolitik» (NRP) abgelöst (Bundesrat 2013).

Heute besteht die Schweizer Tourismuspolitik damit aus vier zentralen Pfeilern:

- **Schweiz Tourismus (ST)** bewirbt die Schweiz als Tourismusland. Jährlich steht ein Budget von über 100 Mio. Fr. bereit. Dieses wird einerseits vom Bund mit regulär rund 57 Mio. Fr. geüfnet, und andererseits von privaten Mitgliedern wie etwa Hotels, Branchenverbänden oder Infrastrukturbetreiber sowie öffentlichen Mitgliedern wie kantonalen Tourismusorganisationen oder Kantone und Gemeinden alimentiert. Hinzu kommen privatwirtschaftliche Marketingerglöse, beispielsweise aus dem Angebot von individuellen Kampagnen (Schweiz Tourismus 2022, Seco 2021). Aufgrund des Rückgangs im Fremdenverkehr während der Covid-19-Krise erhielt Schweiz Tourismus in den beiden Pandemie Jahren zusätzlich 20 Mio. Fr. vom Bund.
- Die **Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredite (SGH)** vergibt als öffentlichrechtliche Genossenschaft zinsfreie Darlehen an die Tourismusbranche. SGH verfügte per Ende 2021 über langfristiges Fremdkapital in Form von Darlehen des Bundes von rund 230 Mio. Franken. Zusätzlich führt die SGH kostenpflichtige Beratungsdienstleistungen wie Gutachten oder Auftragsstudien durch (SGH 2022).
- **Innotour** setzt auf die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau. Das Instrument unterstützt die Entwicklung von Tourismusangeboten, wobei die Fördersumme bis vor kurzem nicht 50 % der Projektkosten überschreiten durfte (Seco 2021). Diese Schwelle ist seit dem Anfang 2023 im Rahmen des Recovery-Programmes für den Tourismus befristet auf 70 % erhöht worden. Aktuell stehen Innotour rund 12,5 Mio. Fr. im Jahr zur Verfügung.
- Die **Neue Regionalpolitik (NRP)** besteht komplementär zu Innotour und fördert insbesondere Projekte in Berggebieten, dem weiteren ländlichen Raum sowie in den Grenzregionen. Darin sind zwischen 2020-2023 A-fonds-perdu-Beiträge von rund 10 Mio. Fr. pro Jahr für den Tourismus reserviert. Im Rahmen des Recovery-Programmes kann der Bund noch weitere 10 Mio. Fr. für den Tourismus sprechen. Hinzu kommen im selben Zeitraum 270 Mio. Fr. an Darlehen, wovon drei

Die Schweizer
Tourismuspolitik
besteht heute
aus vier zentralen
Pfeilern.

Viertel an den Tourismus gehen. Die Finanzhilfen der Kantone sind in vergleichbarer Grösse, da die NRP zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von den Kantonen getragen wird (Regiosuisse 2021, Seco 2021).

Ob die Ziele dieser Förderinstrumente auch immer effizient und effektiv erreicht werden, ist teilweise mehr als fraglich (vgl. Box 7).

Neben den zentralen vier Instrumenten kommt die Tourismusbranche noch in den Genuss von weiteren Subventionen und Förderungen. Beispielsweise profitieren Beherbergungsbetriebe von einem reduzierten MWST-Satz von 3,7 %. Das entspricht schätzungsweise einem jährlichen geldwerten Vorteil von rund 180 Mio. Fr. (Bundesrat 2018a).⁷⁷

Box 7

Wenn öffentliche Gelder in private Wellnesslandschaften fliessen

Bei Subventionen werden manchmal private Projekte öffentlich finanziert, die auch ohne öffentliche Gelder umgesetzt worden wären; dabei spricht man von Mitnahmeeffekten. Gerade in der Tourismusförderung sind solche Effekte wahrscheinlich, weshalb die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) sich dem Thema einst angenommen hat. Sie kommt dabei zu einem wenig erfreulichen Fazit. So wären laut EFK rund 40 % der im Rahmen der NRP geförderten Bergbahn- und Hotellerieprojekte auch ohne staatliche Subventionen durchgeführt worden (EFK 2021). Somit fliessen zwei von fünf Steuerfranken direkt in die Taschen von Privaten, ohne dass damit etwas für die Öffentlichkeit gewonnen wäre.

Was in der Untersuchung der EFK abstrakt klingt, kann mit verschiedenen Beispielen illustriert werden. Gerade unter den von Innotour und über die NRP geförderten Projekten finden sich einige, die Fragen aufwerfen. So hat Innotour etwa knapp 100 000 Fr. an öffentlichen Geldern für ein Projekt im Bereich «Schweizer Regionalfrühstück» gesprochen. Dabei ging es unter anderem um die Analyse und Identifikation der regionalen Spezialitäten der jeweiligen Regionen der Schweiz und der Vermarktung der «Regionalfrühstücksbetriebe» an Gäste. Und über eine Viertelmillion Franken flossen für die Projektdauer 2019–2021 an einen Verein zur Etablierung von Selfness & Genuss Hotels – ein Verein, dessen Website bereits wieder offline ist (Seco 2023a). Im Rahmen der NRP werden auch einzelne Hotels direkt unterstützt. So wurde ein 2-Mio.-Fr.-Darlehen für den Bau einer Jugendherberge mit Hallenbad und Wellnessbereich in Laax gesprochen. Für den Ausbau des Hotels Laudinella in St. Moritz wurde ein Darlehen von 850 000 Fr. gewährt. Und den Aufbau eines «Klangwellness»-Angebots von Hotels sowie die Ausbildung von «Klangbegleitern» im Toggenburg liessen sich Bund und Kanton St. Gallen über 1,1 Mio. Fr. à-fonds-perdu kosten (Regiosuisse 2023).

5.3.2 Die Schweizer Tourismusbranche

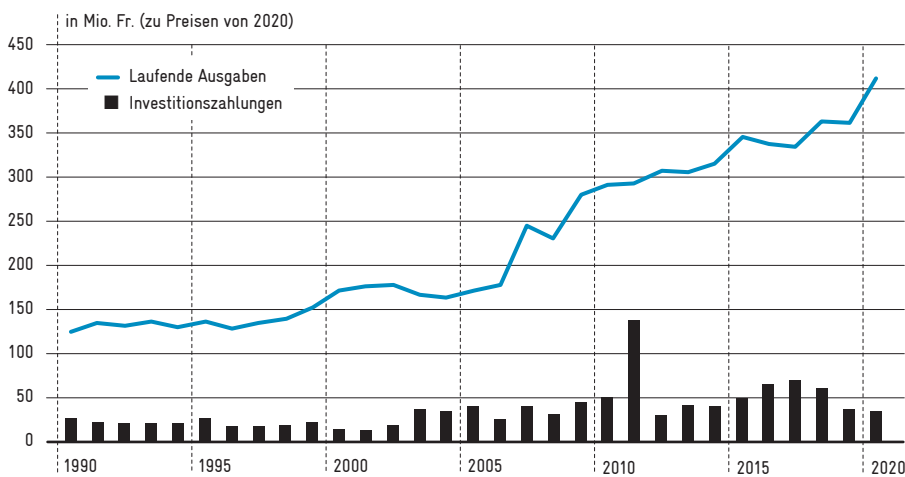
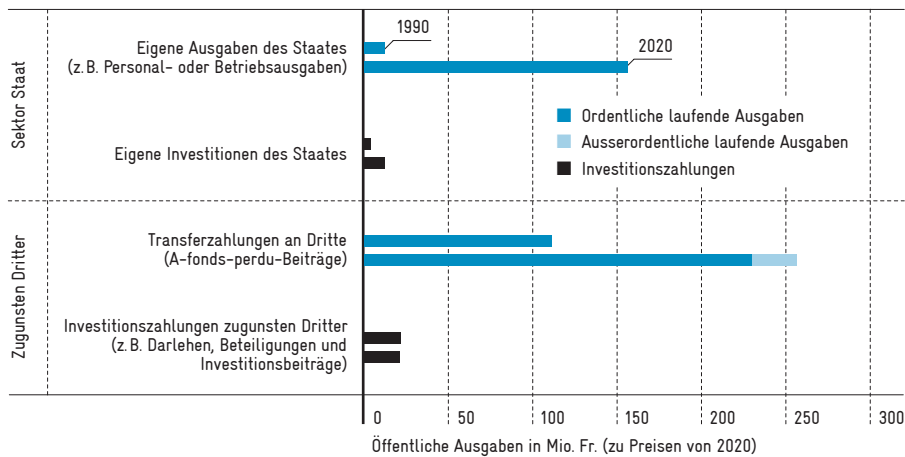
Gerade der Wintersport- und später auch der Wellness-tourismus haben die Schweiz seit jeher als Tourismusdestination geprägt (Tissot 2022). Der Tourismus hat jedoch eine geringere Bedeutung als in vielen anderen Ländern: Im OECD-Durchschnitt lag der Tourismusanteil an der Beschäftigung bei 6,9 % und der erwirtschaftete BIP-Anteil lag bei 4,4 % (OECD 2020). In der Schweiz trug hingegen 2019 der Tourismus nur 4,2 %

⁷⁷ Die Schweizer Hotellerie profitiert seit 1996 von einem Sondersatz bei der Mehrwertsteuer. Das Steuerprivileg wurde befristet als Schutzmassnahme gegen die ausländische Konkurrenz eingeführt und wiederholt verlängert (WAK-NR 2017); die Massnahme würde 2027 wieder auslaufen. Laut Bundesrat (2018a) hat die Schweiz im europäischen Vergleich einen der tiefsten MWST-Sätze für die Hotellerie.

Abbildung 27

Der Ausbau der Tourismusförderung über die vergangenen 30 Jahre

Die laufenden Tourismusausgaben haben sich inflationsbereinigt zwischen 1990 und 2020 mehr als verdreifacht. Während die direkten Investitionen des Staates gestiegen sind, haben sich die Investitionszahlungen an Private jüngst wieder rückläufig entwickelt.



Anmerkung: Die Grafik zeigt die transferbereinigte Finanzstatistik des Sektors Staat innerhalb der Tourismusbranche. Ein Überblick der Branchenzuteilung und die verwendeten Definitionen finden sich in Appendix A. Seit 2007 wird «Schweiz Tourismus» in der Finanzstatistik als Teil des Sektors Staat erfasst. Zuvor wurden lediglich die Transferzahlungen verbucht. 2011 wurde das Darlehen für die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredite (SGH) auf Grund des Frankenschocks um 100 Mio. Fr. erhöht.

Quelle: BFS (2023c), EFV (2022f), eigene Berechnungen

zur Beschäftigung bei und erwirtschaftete dabei knapp 3 % der Schweizer Bruttowertschöpfung (BFS 2022a). Die Bedeutung des Tourismus kann jedoch je nach Region viel stärker ins Gewicht fallen – und zwar gerade in strukturschwachen Regionen.⁷⁸

Generell ist der Tourismus stark von der Konjunktur abhängig. Die jährlichen Logiernächte sind denn auch grossen Schwankungen unterworfen. Sie pendeln dabei seit längerem zwischen 31 und 36 Millionen.

⁷⁸ Laut einer Studie im Auftrag des Schweizer Tourismusverbands ist der Tourismus direkt und indirekt für rund ein Viertel der Arbeitsplätze und rund 20 % der lokalen Wertschöpfung in den Bergregionen verantwortlich (Rütter-Fischbacher & Rütter 2016).

Kurz vor der Pandemie befand sich die Schweizer Hotellerie wieder in einem Aufwärtstrend, der 2019 in rund 39,5 Mio. Logiernächten gipfelte – das sind 6 % mehr als im vorhergehenden Rekordjahr 2008 (BFS 2022k). Die Einnahmen aus dem Reiseverkehr mit ausländischen Gästen sind zudem zwischen 2000 und 2019 real um beinahe 50 % gestiegen (BFS 2022j).

5.3.3 Die Entwicklung des staatlichen Fussabdrucks im Tourismussektor

Die Einführung von immer neuen Förderinstrumenten für den Tourismus hat sich über die Jahre in den öffentlichen Finanzen niedergeschlagen. Seit 1990 haben sich die ordentlichen laufenden Ausgaben im Rahmen der Schweizer Tourismuspolitik inflationsbereinigt auf rund 390 Mio. Fr. mehr als verdreifacht (vgl. Abbildung 27) – pro Logiernacht ist das rund zweieinhalbmal so viel wie noch 1992.⁷⁹ Den Ausgaben stehen im Tourismusbereich auch staatliche Einnahmen aus Erlösen des Sektors Staat und aus Zwangsabgaben gegenüber, die in der Grafik nicht berücksichtigt werden.⁸⁰

Die staatlichen Ausgaben im Tourismusbereich haben besonders über die vergangenen zwei Jahrzehnte stark angezogen. Dieser Effekt lässt sich nur teilweise mit der 2007 erfolgten neuen Bilanzierung von Schweiz Tourismus in der Finanzierungsstatistik erklären.⁸¹ Zeitgleich entwickelten sich die Investitionsausgaben relativ konstant; es tanzt nur das Jahr 2011 aus der Reihe, als das Bundesdarlehen an die SGH im Zuge des Frankenschocks um 100 Mio. Fr. erhöht wurde.

5.4 – Fazit

Die obigen Ausführungen haben zweierlei gezeigt: Erstens fliessen immer mehr öffentliche Gelder in die Wirtschaftssektoren Kultur, Medien und Tourismus. Zweitens wurden über die Jahre mehr und mehr Förderinstrumente eingeführt – diverse temporärer Massnahmen wurden zudem immer wieder verlängert. Vieles deutet dabei darauf hin, dass diese Situation eher das Resultat politischer Interessen als einer fundierten ökonomischen Bedarfsanalyse ist – entsprechend kennt die Entwicklung der Subventionen nur eine Richtung: nach oben.

Die heutige Situation ist eher Resultat politischer Interessen als einer fundierten ökonomischen Bedarfsanalyse.

79 Als Vergleichsjahr wurde hierzu 2019 gewählt, da im Pandemiejahr 2020 die Logiernächte einbrachen und die Zahl entsprechend verzerrt ist. Die Zahl der Logiernächte ist erst ab 1992 verfügbar, weshalb hier nicht 1990 als Vergleichsjahr herangezogen wurde.

80 Auf regionaler und lokaler Ebene können beispielsweise Kurtaxen, Beherbergungsabgaben und Tourismusförderungsabgaben anfallen. Das System ist jedoch sehr föderal geprägt, und es gibt weder eine einheitliche Terminologie noch einen einheitlichen Tarif. Beispielsweise hat eine Untersuchung von Comparis (2022) ergeben, dass die Sommerkurtaxen höchst unterschiedlich ausfallen und bis zu 7 Fr. pro Gast und Tag betragen – dabei kennen die Kantone Zürich und Thurgau keine solche Abgabe (BWO 2020, Comparis 2022). Für eine ausführliche Diskussion der unterschiedlichen Tourismusabgaben (vgl. Marantelli 2015). Daneben erfasst die Finanzstatistik auch marktwirtschaftliche Erlöse des Sektors Staats, beispielsweise durch die Marketing Erlöse von Schweiz Tourismus. Da die Einnahmen in der Statistik nicht klar abgrenzbar sind, wurde auf eine Nettobetrachtung in Abbildung 27 verzichtet.

81 In der Finanzstatistik werden die Subventionen an Schweiz Tourismus seit 2007 nicht mehr unter den Transferzahlungen verbucht. Vielmehr wird seither die Organisation als Teilsektor des Bundes in der Statistik geführt, womit alle Ausgaben der Organisation erfasst werden. Gleichzeitig generiert Schweiz Tourismus auch Erlöse, diese sind jedoch in der Finanzstatistik nicht eindeutig von den übrigen Einnahmen abgrenzbar (vgl. vorherige Fussnote).

Aus einer ökonomischen Warte sollten mit öffentlichen Geldern allfällige Marktversagen adressiert werden. Hierbei gilt es genau hinzusehen und zu fragen, ob der eingesetzte Subventionsfranken seinen Zweck effizient erfüllt und nicht zu problematischen Nebeneffekten führt. Je nach Branche stellen sich dabei unterschiedliche Fragen.

Bei Eingriffen aufgrund externer Effekte in der Kultur- und Medienbranche ist zentral, dass die subventionierten Güter auch tatsächlich konsumiert werden.^{|82} Nur so können sich etwaige positive Externalitäten auch materialisieren. Der effektive Konsum ist entsprechend wichtig, weshalb gerade die in gewissen Kulturbereichen auf tiefem Niveau sogar noch sinkende Nachfrage ein Problem darstellt. Statt das Problem jedoch an der Wurzel zu packen und eine Förderung mit klarem Wirkungsanspruch aufzusetzen, wird in der Regel einfach eine noch stärkere Subventionierung gefordert.^{|83}

Bei Eingriffen wegen externer Effekte ist zentral, dass die subventionierten Güter auch konsumiert werden.

Gerade der Blick auf die Filmförderung zeigt jedoch, dass die Quantität der Subventionen kein Allheilmittel darstellt. Auch wenn die öffentliche Hand einheimische Filme grosszügig unterstützt, stossen die produzierten Werke häufig auf ein geringes Interesse.^{|84} Selbst wenn die Förderung effektiv und effizient wäre, gilt es schliesslich gerade bei meritorischen Argumenten Zurückhaltung zu üben. Hierbei geht es wie eingangs erwähnt nicht um die Behebung eines Marktversagens, sondern um die Korrektur «falscher» Konsumentenpräferenzen in einem funktionierenden Markt, was aus Sicht mündiger Individuen problematisch ist. Eine solche Förderung sollte entsprechend auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhen und möglichst politikfern gestaltet sein.

Im Bereich der Tourismusförderung ist die Situation etwas anders gelagert. Unter anderem geht es hier um ein Marktversagen wegen einer branchenweiten Öffentlichen-Gut-Problematik. Dabei gilt es, internationale Subventionswettläufe zu meiden und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz Rechnung zu tragen. Viele der Subventionen im Tourismussektor sind zudem klar industriepolitisch motiviert; sie dienen primär dem Strukturertalt. Das ist problematisch. Zumal die Förderungen den notwendigen Strukturwandel bremsen und vor allem gut organisierten Interessengruppen zugutekommen. Der Nutzen für die Gesamtgesellschaft ist hingegen gering.

82 Die positiven Produktionseffekte durch Optionswerte (vgl. Fussnote 55) könnten teilweise auch durch private Spenden oder Mitgliedschaften in Fördervereinen ohne hoheitliche Massnahmen abgedeckt werden (Lechner et al. 2008).

83 Alternativ wird vermehrt der Ruf laut, das Angebot noch günstiger oder komplett kostenlos verfügbar zu machen. Teile der Kulturbranche setzen etwa auf zeitlich begrenzte Gratisseintritte oder auf Modelle, bei denen die Konsumenten selbst entscheiden, wie viel sie bezahlen wollen (Kardos 2023, Kunsthaus Zürich 2023, Theater Neumarkt 2023).

84 Bereits vor der Pandemie erreichte zum Beispiel kaum ein Schweizer Dokumentarfilm mehr als 5000 Kinobesucher. Auch bei einheimischen Spielfilmen ist die Resonanz limitiert. 2021 und 2022 stammte keiner der 25 beliebtesten Kinofilme aus heimischer Produktion. «Monte Verità», der beliebteste Schweizer Kinofilm in 2021, erreichte rund 23 000 Zuschauer – zum Vergleich: «James Bond: No Time to Die» erzielte über 800 000 Kinoeintritte (ProCinema 2023, Scheiner 2022). Im Rahmen der «Lex Netflix» gilt zudem ab dem 1. Januar 2024 eine Investitionspflicht in das Schweizer Filmwesen für ausländische Fernsehdienste und digitale Plattformen wie Netflix (BAK 2023). Das stellt eine staatlich erzwungene Umverteilung entgegen den Konsumpräferenzen ausserhalb des Staatsbudgets dar.

Dass gut organisierte Branchenvertreter und Verbände von allgemeinen Steuergeldern profitieren, führt zu einer politischen Asymmetrie, die oft in einem ineffizienten Subventionsausbau mündet. Dieser Effekt ist in der Literatur unter dem Begriff «Rent Seeking» bekannt und gut untersucht (vgl. Kapitel 1). Gerade deshalb ist es wichtig, dass in einem ersten Schritt mehr Transparenz geschaffen wird; die vorliegende Untersuchung soll hierzu ein Beitrag leisten. In einem zweiten Schritt sollten die historisch gewachsenen Förderinstrumente kritisch auf ihre Wirkung untersucht werden. Die Politik ist gefordert, genauer hinzuschauen. Eine Auslegung der Subventionen der drei untersuchten Sektoren deutet auf grundlegendes Optimierungspotenzial hin.

6_ Handlungsempfehlungen

Die Analysen der Kapitel 2 bis 5 haben gezeigt: Der Vorwurf, der Staat würde durch eine Vielzahl der Marktlogik folgenden Sparprogramme «ausgehungert» oder «totgespart», ist zurückzuweisen. Andererseits scheint aber auch die Befürchtung, in der Schweiz nehme der Kollektivismus Überhand, übertrieben – gerade, wenn man die Schweiz mit anderen Ländern vergleicht. Nötig sind die Warnungen aber allemal, denn auch der Schweizer Staat und sein Einflussbereich wachsen.

Mit Warnungen allein ist es aber nicht getan. Es braucht auch institutionelle Vorkehrungen, damit das Wachstum des Staates nicht ausser Kontrolle gerät. In den folgenden Abschnitten werden diesbezüglich bestehende Massnahmen diskutiert sowie neue Ideen präsentiert. Klar ist, dass die in den staatlichen Haushalten verbreiteten Fiskalregeln von zentraler Bedeutung sind. Auf Bundesebene gilt es deshalb, die Schuldenbremse in ihrer heutigen Ausgestaltung zu bewahren. Sie ermöglicht eine konsequent antizyklische Ausgabenpolitik und mindert gleichzeitig die der Politik inhärente Tendenz zu Defiziten und Verschuldung. Damit ist sie eine essenzielle Institution, um das Staatswachstum unter Kontrolle zu halten.

Exkurs 3

Neoliberale Hölle – oder verkappter Etatismus?

Wer die politische Debatte verfolgt, wird oft Zeuge überraschend widersprüchlicher Wahrnehmungen. So monieren Kapitalismuskritiker, wir würden in Zeiten eines ungezügelten «Neoliberalismus» leben. Gleichzeitig konstatieren Liberale eine stete Ausbreitung des Staates. Wie kann diese Diskrepanz erklärt werden?

Eine These: Das könnte mit einem gewandelten Staatsverständnis innerhalb der politischen Gruppierungen zu tun haben. Zwar suggeriert die traditionelle Parteienlandschaft weiterhin klare Positionen, was die Rolle des Staates angeht, aber in der Praxis zieht sich diesbezüglich ein neuer Graben mitten durch die Parteien. So gibt es heute von links bis rechts Akteure, die – wenn auch mit ihrer jeweiligen parteipolitischen Prägung – den Staat als legitime Institution zur Durchsetzung ihrer persönlichen Interessen sehen, und Akteure, die den Staat als blossen Ordnungsrahmen betrachten, der eine möglichst freie Entfaltung des Individuums gewährleisten soll. Leider gewinnen erstere zunehmend die Oberhand.

Dieser neue Grabenverlauf führt zunehmend zu Missverständnissen. Eines davon: Liberale seien Interessenvertreter der Unternehmen. Das sind sie nicht. Zwar mag in vielen Aspekten eine Interessenkongruenz vorliegen, doch die Liberalen interessieren sich vor allem insofern für die Wirtschaft, als sich diese aus uns allen zusammensetzt, also aus Käufern, Verkäuferinnen, Konsumentinnen, Angestellten, Arbeitgeberinnen, oder etwas abstrakter: Aus der Summe von Individuen, die miteinander Verträge abschliessen. Allgemein formuliert haben Liberale grosses Vertrauen in die vorteilhaften Auswirkungen von Wettbewerb in freien Märkten. Sie sind also «pro market», nicht «pro business».

Natürlich haben viele Wirtschaftsakteure wiederum ein grundsätzliches Interesse an freiheitlichen Rahmenbedingungen im liberalen Sinne. Doch die unternehmerischen Ziele sind nicht immer kongruent mit liberalen Idealen. Es gibt auch Akteure aus der Wirtschaft – die zuweilen der liberalen Hemisphäre zugeschrieben werden –, die den Staat als Erfüllungsgehilfen ihrer geschäftlichen Interessen sehen und beispielsweise nach Regulierung rufen, sobald es ihnen dient. Beispiele findet man in der Energiebranche, die derzeit um Staatshilfen buhlt, beim Thema Parallelimporte, die von Schweizer Produzenten bekämpft werden, oder auch bei Startups, die sich für staatlich subventionierte Innovationsfonds einsetzen. Das untergräbt die Glaubwürdigkeit liberaler Forderungen.

Gerade das Prinzip «Privatisierung von Gewinnen, Sozialisierung von Verlusten» sorgt berechtigterweise für Empörung – jüngst im Zusammenhang mit den milliardenschweren Staatsgarantien bei der Credit-Suisse-Übernahme durch die UBS. Unternehmen erzielen mit riskanten Strategien in guten Zeiten Milliardengewinne und zahlen ihren Managern Gehälter und Boni sowie ihren Aktionären Dividenden in Millionenhöhe aus. In schlechten Zeiten wird dann aber nach dem Staat gerufen, und die Unternehmen werden mit Geldern der Steuerzahler gerettet.

Dieser Mechanismus ist nicht nur für Kapitalismuskritiker ein Ärgernis, sondern ebenso für Liberale (vgl. Müller & Schnell 2020, Zürcher 2010). Der Unterschied zwischen beiden: Während viele Kapitalismuskritiker am liebsten gleich auch die Gewinne sozialisiert hätten, um Symmetrie zu schaffen, beharren Liberale auf einer Privatisierung der Verluste. Das mag kurzfristig – auch für die Gesellschaft – schmerzhaft sein, es führt aber langfristig zu einer resilienteren und faireren Wirtschaft. Damit wird effektiv das Phänomen des «Charity Hazard»⁸⁵ unterbunden: Wissen nämlich Unternehmen – sei es ein multinational tätiges Grossunternehmen oder die Dorfbackerei –, dass Ihnen im Zweifel der Staat unter die Arme greift, werden sie weniger Vorsorge für Krisensituationen treffen, und damit weniger mit privaten Mitteln untermauerte Resilienz aufbauen.

Die Bereitschaft zur Krise und gegen eine möglichst umfassende staatliche Absicherung braucht Mut. Der Industrielle (und ehemalige Stiftungsratspräsident von Avenir Suisse) Rolf Soiron richtete in diesem Zusammenhang schon vor Jahren Kritik an die eigenen Reihen: «Es war auch das liberale Lager selber, dass einen Teil der Munition für immer neue Regulierungsforderungen produzierte: (...) Das Versagen von Vorzeigeunternehmen wie Swissair, UBS, Deutsche Bank etc. schuf ein Gefühl der Dysfunktionalität von Systemen, des Ungenügens der Führungsgruppen und der Notwendigkeit «einzugreifen», bei einem gleichzeitig völligen Mangel an Erfahrung, dass Regulierung nur ein Kaschieren von Dysfunktionalitäten ist – in kleinen Beamtenstrukturen und in Regeln, die dann wiederum systematisch missbraucht werden» (Rühli 2018).

Es gibt weitere Phänomene, die Kapitalismuskritiker zu Recht monieren, aber zu Unrecht als Resultat einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung interpretieren. Interessant ist dabei, dass dem (Neo-) Liberalismus immer gerne dort die Schuld zugeschoben wird, wo sich menschliche Abgründe auftun: Geiz, Habgier, Vetternwirtschaft. Nur: Geiz und Habgier gehören – leider – seit jeher zum Spektrum menschlicher Eigenschaften. Eine liberale Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist hier keineswegs die Ursache der Probleme. Noch grösser der Irrtum bei der Vetternwirtschaft: Diese ist viel eher Gegenspieler der Marktwirtschaft als ihr Sekundant.

Liberalismus basiert auf Individualismus und Meritokratie, und weicht damit genau vom evolutionären Normalzustand ab, gemäss dem wir nur innerhalb von kleinen Gruppen kooperieren, also: Vetternwirtschaft betreiben. So weisen Gesellschaften mit weit entwickelten marktwirtschaftlichen Strukturen

85 Charity Hazard bezeichnet an sich spezifisch die Verdrängung der Nachfrage nach Versicherungsleistungen aufgrund staatlicher Kompensationen im Unglücksfall (z. B. bei Naturkatastrophen).

die stärksten Normen für Fairness und Solidarität auf, sowie eine grössere Bereitschaft zur Sanktionierung jener, die diese Normen nicht einhalten (Henrich 2015). Das erst hat eine ausgeprägte Arbeitsteilung und damit den heutigen Wohlstand ermöglicht. Korruption, Gier und Geiz haben hingegen in Systemen, in denen der Staat grosse Macht besitzt, einen fruchtbareren Nährboden: Wo Macht und Geld in erster Linie institutionell verteilt werden, sind die Verteilungskämpfe intensiver und intransparenter als dort, wo sie durch Leistung erzielt werden. Erst eine Marktwirtschaft schafft die Grundlagen für eine meritokratische Gesellschaft und damit so etwas wie Chancengleichheit.

6.1_ Staats- und Fiskalquote: Schuldenbremse und Finanzreferendum

Die Schuldenbremse auf Bundesebene gerät immer wieder unter Druck. Vor der Coronakrise versuchten jene, denen das Korsett der Schuldenbremse seit jeher zu eng war, die zahlreichen Überschüsse für ihnen genehme Zweckbindungen zu verankern.^{|86} Die Erfahrungen der Coronakrise haben solchen Bestrebungen den Reiz nicht genommen: Ein im Herbst 2022 eingereichtes Postulat strebt eine Anpassung des eigentlichen Ziels der Schuldenbremse an.^{|87}

Schuldenbremse bewahren

Die Postulanten stellen zurecht fest, dass die Schuldenbremse als Budgetgleichgewichtsregel ausgestaltet ist, und somit die absolute Schuldenhöhe fixiert, womit die Schuldenquote über die Zeit (aufgrund des BIP-Wachstums) sinkt.^{|88} Würde die Schuldenbremse aber wie im Postulat gefordert auf die Stabilisierung der Schuldenquote ausgerichtet, wäre es künftig zulässig, dass die Ausgaben im Umfang des Wirtschaftswachstums über den Einnahmen lägen. Damit würde die Schuldenbremse ihres wichtigsten Trumpfes, dem Zwang zum Masshalten in guten Zeiten, weitgehend beraubt, und ihr antizyklischer Effekt stark geschwächt.

Die heutige Regelung hat auch mit Blick auf Krisen Vorteile. Weil sie in normalen Zeiten zu strenger Budgetdisziplin verpflichtet, erhöht sie dadurch die staatliche Krisenresistenz. Wer die Schuldenbremse lockern möchte – etwa weg vom Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen zu einer Stabilisierung der Schuldenquote –, nimmt mit jeder ausserordentlichen Krise einen Anstieg der Schuldenquote in Kauf. Langfristig drohte ein Treppeneffekt, weil in guten Zeiten zu wenig gespart würde. Als Folge könnte die Bedingung für die Tragbarkeit nicht eingehalten werden und der Spielraum zur Krisenbekämpfung würde sukzessive schwinden.

Die heutige Regelung hat auch mit Blick auf Krisen Vorteile. Weil sie in normalen Zeiten zu strenger Budgetdisziplin verpflichtet, erhöht sie dadurch die staatliche Krisenresistenz.

⁸⁶ Insbesondere die SNB-Gewinne waren Objekte politischer Begierden.

⁸⁷ Das Postulat «Wachstumsorientierte Schuldenbremse» (Fischer, 22.4188) fordert: Neu soll das Regelwerk auf eine Stabilisierung der Schuldenquote anstelle des Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben ausgerichtet werden. Damit sollen künftig die Bruttoschulden mit dem BIP-Wachstum zunehmen dürfen.

⁸⁸ Dass die Schuldenlast des Bundes zwischen 2003 und 2019 nicht nur relativ zum BIP, sondern auch absolut gesunken ist, ist wiederum nicht inhärenter Bestandteil der Schuldenbremse, sondern eine Folge der Neigung zum konservativen Budgetieren.

Wenn überhaupt, besteht Anpassungsbedarf im Umgang mit Krisenschulden.^{|89} Das Parlament hat Ende 2022 beschlossen, der Bund solle die im ausserordentlichen Haushalt angehäuften Corona-Schulden (von ca. 30 Mrd. Fr.) vollständig abbauen – und zwar durch künftige Überschüsse im regulären Staatshaushalt und Gewinnausschüttungen der Nationalbank. Die Frist dafür wurde auf unabsehbare 11 bis 13 Jahre hinausgeschoben. Konsequenter wäre es gewesen, einen Teil des Fehlbetrags, z. B. 50 %, mit den vergangenen Überschüssen (die auch etwa 30 Mrd. Fr. betragen) zu verrechnen, aber die andere Hälfte dafür innerhalb der regulären Amortisationsfrist von 6 Jahren durch Überschüsse abzubauen. So wären die Fehlbeträge innert nützlicher Zeit kompensiert und gegenüber dem Stand vor Einführung der Schuldenbremse (2003) hätte der Bund trotzdem seine Schulden um 15 Mrd. Fr. reduziert.

Wie Schaltegger et al. (2020) darlegen, wäre eine Verrechnung durchaus legitim: Das Ziel der Schuldenbremse besteht nicht im Schuldenabbau, sondern in deren Stabilisierung. Der viel zitierten Aussage, die Schuldenbremse erlaube, für harte Zeiten zu sparen, würde so effektiv nachgelebt. Im Nachgang zu künftigen Krisen sollten folglich durch ausserordentliche Ausgaben angehäuften Schulden mit vergangenen Überschüssen – so denn solche vorhanden sind – verrechnet werden dürfen.^{|90} Wird das nicht gemacht, würde zwar in krisenfreien Zeiten gespart, aber in Krisenzeiten nicht davon profitiert. Die Steuerpflichtigen würden damit langfristig im Verhältnis zu den Leistungen, die sie empfangen, zu stark zur Kasse gebeten.^{|91} Als Folge davon käme früher oder später das Konzept der Schuldenbremse als Ganzes unter politischen Druck, was unbedingt vermieden werden sollte.

Im Nachgang zu künftigen Krisen sollten durch ausserordentliche Ausgaben angehäuften Schulden mit vergangenen Überschüssen – so denn solche vorhanden sind – verrechnet werden dürfen.

Finanzreferendum auf Bundesebene einführen

Namentlich als Kontrollmittel für Geschäfte mit hohen Kostenfolgen wäre ein fakultatives Finanzreferendum eine sinnvolle Ergänzung zur Schuldenbremse.^{|92} Allerdings sollte die Schwelle, über der Ausgabenbeschlüsse referendumsfähig sind, nicht zu tief angesetzt werden. Denkbar wäre eine Limite im Umfang der in der Vergangenheit diskutierten Vorschläge von 500 Mio. Fr. für einmalige und 100 Mio. Fr. für wiederkehrende Finanzbeschlüsse.

89 Vgl. Schmid (2023) und Rühli (2020) für eine ausführliche Diskussion.

90 Beispielsweise unter Beibehaltung eines bestimmten Reservebetrags auf dem Ausgleichskonto. Wäre die Hälfte des coronabedingten Fehlbetrags auf dem Amortisations- mit dem Ausgleichskonto verrechnet worden, hätte der Saldo des Ausgleichskontos immer noch 10 Mrd. Franken betragen.

91 Wenn die Schuldenlast in krisenfreien Zeiten fortlaufend reduziert wird und das dadurch aufgebaute «Polster» nicht zum Umgang mit Krisen dient, dann resultiert ein unaufhörlicher Schuldenabbau. Ein solcher verletzt die Generationengerechtigkeit ebenso wie ein unaufhörlicher Schuldenanstieg: Beim Schuldenanstieg zahlen spätere Generationen irgendwann gezwungenermassen für staatliche Leistungen, von denen die gegenwärtige Generation profitiert. Beim Schuldenabbau hingegen zahlt die gegenwärtige Generation Steuern, ohne dafür von kollektiven Leistungen im entsprechenden Gegenwert zu profitieren. Passiert das von einem hohen Schuldenstand aus, tut sie dies, um die Versäumnisse einer früheren Generation zu korrigieren, passiert das – für die Schweiz derzeit eher zutreffend – von einem niedrigen Schuldenstand aus, wird damit künftigen Generationen erlaubt, kollektive Leistungen zu beziehen, die ihre Steuerlast übersteigt.

92 Vgl. Schmid & Hutter (2022) für Details.

Das Referendum sollte nicht nur gegen Verpflichtungskredite, sondern auch gegen Zahlungsrahmen ergriffen werden können, denn sonst wären gewichtige Ausgaben etwa im Bildungs- oder Agrarbereich, die in der Regel per Zahlungsrahmen finanziert werden, vom Referendumsdruck ausgenommen. Mit einem solchen neuen Volksrecht könnten die institutionellen Rahmenbedingungen gestärkt werden, ohne Interessen einseitig zu tangieren: In der 50. Legislaturperiode (2015–19) wären etwa Verkehr, Landwirtschaft, Sicherheit sowie Bildung und Forschung im Fokus eines Finanzreferendums gestanden (Schmid & Hutter 2022).

Mit dem Finanzreferendum könnten die institutionellen Rahmenbedingungen gestärkt werden, ohne Interessen einseitig zu tangieren.

Weite Teile der Bundespolitik stehen der Idee skeptisch gegenüber. Der Bundesrat befürchtet grössere Verzögerungen bei Ausgabenbeschlüssen und einen Verlust an finanzpolitischer Flexibilität (vgl. Motion Aeschi, 22.3965). Solche Sorgen sind nachvollziehbar, aber überzeichnet. Es ist davon auszugehen, dass nur gegen einen geringen Teil der referendumsfähigen Beschlüsse erfolgreich das Referendum ergriffen würde, denn der Prozess ist kostspielig und die politischen Akteure würden sich auf erfolgversprechende Anliegen konzentrieren. Zudem hätte wohl nur schon die Existenz der Referendumsmöglichkeit eine mässige Wirkung auf das Ausgabenverhalten. Auch das Gesetzesreferendum erzielt seine Wirkung ja ebenso sehr über seinen präventiven Charakter wie über tatsächliche Volksabstimmungen.

Schliesslich würde kaum jemand die Legitimität des Instruments auf kantonaler und lokaler Ebene bestreiten.⁹³ Es entspricht im Gegenteil der politischen Kultur in der Schweiz, dass sich beispielsweise die Bündner zum Kantonsbeitrag an olympische Winterspiele äussern können, oder dass die Aufstockung des Beitrags an den Ausbau des Genfer S-Bahnnetzes die Volkshürde nehmen muss.

6.2_ Öffentliche Beschäftigung: Externe Überprüfungen, Stellenfristigkeiten, «Privatwirtschaftslehre», Benchmarking

Dass der Staat wesentlich besser im Ausbau von Stellen ist als in deren Abbau, zeigen die Zahlen aus Kapitel 3: Der Personaletat in der öffentlichen Verwaltung und dem staatlichen Bildungssektor hat zwischen 2011 und 2019 nur in vier von 31 ausgewerteten Kategorien abgenommen. Die Stellenaufstockungen haben oft plausible Gründe.

So kommen gelegentlich – sei es durch technologische und gesellschaftliche Entwicklungen oder durch föderalistische Neuordnungen – neue Aufgaben dazu, und die Bevölkerung wächst, was in gewissen Bereichen mehr Personal notwendig macht. Auch erhöhen Krisen oder grössere spezifische Projekte temporär den Personalbedarf in betroffenen Sektoren. Beispielsweise waren während der Covidkrise die Ressourcen im Bundesamt für Gesundheit knapp bemessen, die ungelöste Herausforde-

93 Die Forschung hält das Instrument für effektiv. So stellen etwa Funk und Gathmann (2011) fest, dass Finanzreferenden in den Kantonen einen disziplinierenden Effekt auf das Ausgabeverhalten haben.

rung der Energieversorgungssicherheit mag seit kurzem Ressourcen im Bundesamt für Energie binden, und ganz aktuell hat die Abteilung «Exportkontrolle» beim Seco alle Hände voll zu tun.

Jede Krise ist aber irgendwann bewältigt, oder ein grösseres temporäres Projekt findet seinen Abschluss. Auch führen technologische und gesellschaftliche Entwicklungen bisweilen dazu, dass Aufgaben, für die gewisse Ämter oder einzelne Abteilungen einst geschaffen wurden, an Bedeutung verlieren. Dem Staat fehlt nun im Gegensatz zur Privatwirtschaft der unmittelbare finanzielle Druck, die entsprechenden Personalressourcen wieder abzubauen. Verschiedene Massnahmen bieten sich an, hier Abhilfe zu verschaffen.

Periodische externe Überprüfungen einführen

Auf Bundesebene wurde letztmals 2015 ein Versuch unternommen, in den Stellenbestand des Verwaltungspersonals einzugreifen. Das Parlament beabsichtigte, den Bestand auf dem Niveau von 35 000 Stellen einzufrieren (Motion Finanzkommission SR, 15.3494). Das Vorhaben scheiterte nach mehrjährigem Hin und Her, weil der Bundesrat die Mehrheit des Parlaments davon überzeugte, dass das Stellenwachstum eher mittels Kürzung der Personalausgaben als einer Obergrenze eingeschränkt werden könnte. Tatsächlich ermöglichte der Vorschlag unterschiedliche Lesarten (Bundesrat 2018c). Der Bundesrat war bei der Umsetzung aber auch sichtlich bemüht, sich verschiedene Hintertüren offenzuhalten. Bedeutenden Spielraum verschaffte er sich, indem zusätzliche Stellen, die sich aus Parlamentsbeschlüssen ergeben hätten, automatisch zu einer Erhöhung des Plafonds geführt hätten.

Eine Obergrenze scheint also zu starr zu sein und einen starken Anreiz zu schaffen, Ausnahmen davon zu beschliessen. Ähnliche Probleme gibt es auch bei grösseren Unternehmen in der Privatwirtschaft. Die dort übliche Lösung könnte sich auch beim Staat anbieten: periodische externe Überprüfungen. Wie in der Privatwirtschaft könnten auch bei den einzelnen Verwaltungseinheiten externe Berater die Organisation auf veraltete Strukturen durchleuchten. Diese Überprüfung sollte institutionalisiert werden. So könnte beispielsweise jedes Departement alle fünf Jahre zu einer solchen externen Evaluation verpflichtet werden. Die Resultate der Untersuchung sollten öffentlich publiziert und von der Legislative im Rahmen der Budgetdebatte thematisiert werden.

Die jüngsten Entwicklungen in der Stadt Zürich zeigen jedoch, dass sich eine teure externe Beratungsdienstleistung nur lohnt, wenn ein gewisser politischer Wille zu einer effizienten Verwaltung vorhanden ist. So legte dort ein externer Bericht offen, dass es bei der grössten Stadt im Land in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Sektors «Unklarheiten, Duplikationen und Ineffizienzen» gebe (Fritzsche 2022, Huber 2022). Dessen ungeachtet zeigte sich der Stadtrat in der Folge wenig einsichtig und verzichtete darauf, die offengelegten Probleme nachhaltig anzupacken und

Wie in der Privatwirtschaft könnten auch bei den einzelnen Verwaltungseinheiten externe Berater die Organisation auf veraltete Strukturen durchleuchten.

entsprechende Korrekturen an der Organisation vorzunehmen – dies notabene, nachdem der Stellenbestand in der städtischen Verwaltung über Jahre stärker gewachsen ist als die Bevölkerung.

Temporäre Spitzen mit temporärem Ausbau abfedern

Grundsätzlich positiv ist, dass die Verwaltung in der Schweiz im Vergleich zu vielen anderen Ländern arbeitsrechtlich auf verhältnismässig flexible Beschäftigung setzen kann. Die Unterscheidung zwischen temporär und permanent sollte künftig aber expliziter vorgenommen werden. Bei der Schaffung neuer staatlicher Stellen sollte klar unterschieden werden zwischen Stellenbedarf temporärer Natur – beispielsweise für besagte Krisenbewältigungen oder grössere Projekte – und permanentem Stellenbedarf – beispielsweise als Reaktion auf einen neuen gesetzlichen Auftrag oder wegen zusätzlichen Bedarfs aufgrund des Bevölkerungswachstums. Neue Stellen, die aufgrund von absehbar temporären Aufgaben geschaffen werden, sollten entsprechend nur über temporäre Arbeitsverträge geregelt werden.

Eine Art Milizgedanke bei Verwaltungskarrieren einführen

Allgemein gilt es, die Durchlässigkeit zwischen Staat und Privatwirtschaft zu erhöhen. Das würde nicht nur helfen, den Personaletat im öffentlichen Sektor flexibler anzupassen, da Personen einfacher von einem Sektor in den anderen wechseln können. Vielmehr würde es auch das Verständnis für die unterschiedlichen Bedürfnisse erhöhen und gerade in regulierungsnahen Bereichen die Qualität der Regeln verbessern – generell dürften vom Wissenstransfer beide Sphären gewinnen. Auch wenn die Schweiz aus arbeitsrechtlicher Sicht diesbezüglich gut aufgestellt ist, gibt es hier Optimierungsbedarf.

So werden Stellen beim Staat oft mit internen Bewerbern besetzt, aber auch von der Verwaltung (zurück) in die Privatwirtschaft zu wechseln, ist schwer; oft wird eine längere Anstellung beim Staat von privaten Firmen negativ gewertet. Ein Lösungsansatz könnte sein, dass Stellen in der Verwaltung nur mit Personen besetzt werden dürfen, die eine Mindestanzahl von Jahren ausserhalb des öffentlichen Sektors gearbeitet haben. Müsste jeder beim Staat Beschäftigte zum Beispiel mindestens fünf Jahre ausserhalb der Verwaltung gearbeitet haben, käme das einer Art «Privatwirtschaftslehre» gleich.⁹⁴ Neben einem besseren Verständnis für die Funktionsweise von Organisationen ausserhalb des öffentlichen Sektors

Stellen in der Verwaltung sollten nur mit Personen besetzt werden dürfen, die eine Mindestanzahl von Jahren ausserhalb des öffentlichen Sektors gearbeitet haben.

94 Wie in Kapitel 3 gezeigt, kann der Begriff der öffentlichen Beschäftigung breit verstanden werden, weshalb je nach Beruf eine Tätigkeit im Privatsektor nur schwer möglich ist. Die Ausarbeitung einer solchen «Privatwirtschaftslehre» sollte solchen Ausnahmefällen Rechnung tragen. Dabei gilt es aber, Ausnahmen wenn immer möglich zu vermeiden. So kann etwa der Lehrerberuf nur schwer ausserhalb des öffentlichen Sektors ausgeübt werden, dessen ungeachtet dürfte eine Tätigkeit in einem anderen Bereich der Ganzzeitlichkeit dieses Berufs durchaus zuträglich sein. Der Begriff der «Privatwirtschaftslehre» ist denn auch bewusst gewählt, da ein berufliches Profil im öffentlichen Sektor damit in der Regel abgerundet wird.

würde das auch die spätere Vermittelbarkeit zurück in die Privatwirtschaft fördern.

Für den Beginn der beruflichen Laufbahn müsste eine Sonderregel angewendet werden, damit dem öffentlichen Sektor der Zugang zu jungen Arbeitskräften nicht komplett verbaut wird. Für Young Professionals könnte z. B. verfügt werden, dass sie bei einem Karrierestart beim Staat nach einer gewissen Zeit – zum Beispiel vier Jahren – für ein paar Jahre ausserhalb des öffentlichen Sektors tätig sein müssten. Damit gäbe es keine «Berufsbeamten» mehr, sondern vielmehr ganzheitliche Experten mit einem Bezug zu beiden Sphären in der Gesellschaft – im öffentlichen Sektor könnte so eine Art Milizgedanke Einzug halten.

Benchmarking von Löhnen bei gewissen Arbeitsstellen

Schliesslich kann das Thema Lohn und Anstellungsbedingungen nicht ausser Acht gelassen werden. In der Privatwirtschaft sorgt der Fachkräftemangel per se schon dafür, dass sich Unternehmen bei der Schaffung neuer Stellen disziplinieren müssen. Ist der Staat auf Personal angewiesen, kann er dies dagegen üblicherweise mit entsprechend attraktiven Löhnen und Anstellungsbedingungen sicherstellen, da er auf der Kostenseite nicht in Konkurrenz zu anderen Mitstreitern steht. Um hier Gegensteuer zu geben, ist in erster Linie Transparenz über die Anstellungsbedingungen im öffentlichen Sektor notwendig. In einem zweiten Schritt könnte in Bereichen mit einem starken Wettbewerb um Arbeitskräfte ein Benchmarking eingeführt werden: Es würde ein Durchschnitt der Anstellungsbedingungen in der Privatwirtschaft für gewisse Funktionen kalkuliert und als obere Grenze für die Beschäftigungskonditionen im öffentlichen Sektor festgelegt.

Es würde ein Durchschnitt der Anstellungsbedingungen in der Privatwirtschaft für gewisse Funktionen kalkuliert und als obere Grenze für die Beschäftigungskonditionen im öffentlichen Sektor festgelegt.

6.3_ Regulierung: RFA-Reform, «One-in, one-out» und «Löschwoche»

Zum Thema Regulierungsdickicht wurden in den letzten Jahren zahlreiche parlamentarische Vorstösse behandelt, und auch Avenir Suisse hat sich schon mehrfach mit dem Thema beschäftigt.

Derzeit werden nach Botschaften des Bundesrates die «Regulierungsbremse» (basierend auf der Motion FDP-Liberale Fraktion, 16.3360) und das «Entlastungsgesetz» (basierend auf der Motion Sollberger, 16.3388) im Parlament diskutiert.

Die «Regulierungsbremse» fordert, dass die Verabschiedung von Gesetzen, von denen für mehr als 10 000 Unternehmen höhere Regulierungskosten resultieren oder die insgesamt zu einem Anstieg der Regulierungskosten von über 100 Mio. Fr. führen, künftig im Parlament eine qualifizierte Mehrheit (Mehrheit der Ratsmitglieder statt der Abstimmenden) erforderlich sein soll. Sie würde eine Änderung der Bundesverfassung erfordern.

Angesichts dessen, dass die gleiche demokratische Sonderbehandlung schon bei der Ausgabenbremse⁹⁵ (seit 1995 in Kraft) gilt, würde sich eine solche Regelung in eine bestehende Logik einfügen. Da sich jedoch Regulierungsfolgen – trotz redlicher Bemühungen – vorab kaum exakt quantifizieren lassen, wäre die Anwendbarkeit hier schwieriger als bei der Ausgabenbremse. Auch ergab eine Untersuchung von Ecoplan (2021), dass die Regel zwischen 2014 und 2019 in nur 3 von 635 untersuchten Vorlagen zu einem anderen Parlamentsbeschluss geführt hätte.⁹⁶ Der Bundesrat beantragte die Vorlage zur Ablehnung.

Das «**Entlastungsgesetz**» wurde vom Bundesrat Ende 2022 im gleichen Zug zur Annahme empfohlen (Bundesrat 2022). Dieses Massnahmenpaket zur Reduktion der Regulierungsbelastung beinhaltet umfassende und transparentere Kostenschätzungen für Regulierungen, eine laufende Überwachung (Monitoring) von Regulierungskosten, die Prüfung von Entlastungspotenzial für Unternehmen und das Vorantreiben einer zentralen elektronischen Plattform zur Erbringung von Behördenleistungen für Unternehmen.

Der Vorlage werden gute Chancen für eine Annahme im Parlament eingeräumt. Da bisher in der Schweiz keine wirkungsvolle Ex-Post-Evaluation von Regulierungen und ihren Kosten existiert, könnte sich diese Massnahme als zweckdienlich erweisen. Ihre Umsetzung dürfte sich auch in einer Verbesserung des schwachen Scores der Schweiz im Bereich Ex-Post-Evaluation der OECD-Regulatory-Policy Indikatoren (vgl. S. 65) niederschlagen.

Bestehende Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) verbessern

Mit den neuen RFA-Richtlinien, die 2020 in Kraft getreten sind, wurden einige der bisherigen Schwächen der RFA adressiert (vgl. S. 66). Mit dem Quick-Check soll möglichst früh im Gesetzgebungsprozess ermittelt werden, ob eine einfache oder eine vertiefte RFA nötig ist. Ob sich dieser bewährt, wird in einigen Jahren eine Evaluation aufzeigen müssen. In der Vergangenheit wurde die Entscheidung, wo eine (vertiefte) RFA durchgeführt wird, wenig systematisch, ad hoc und nach Gutdünken des federführenden Amtes getroffen.

Eine **Parlamentarische Initiative** (SR, 19.402) fordert erneut die Schaffung einer unabhängigen Stelle zur Überprüfung von RFA (Parlamentarische Initiative WAK-SR, 19.402). Eine solche wurde schon vor einigen Jahren in zwei Motionen (Motion Vogler, 15.3400; Motion FDP, 15.3445) gefordert und von Avenir Suisse genauer skizziert (Buomberger & Schlegel 2016, S. 52ff), aber trotz Annah-

In der Vergangenheit wurde die Entscheidung, wo eine (vertiefte) RFA durchgeführt wird, wenig systematisch, ad hoc und nach Gutdünken des federführenden Amtes getroffen.

⁹⁵ Die Ausgabenbremse schreibt vor, dass einmalige Ausgaben ab 20 Mio. Fr. bzw. wiederkehrende Ausgaben ab 2 Mio. Fr. der Zustimmung einer Mehrheit der Ratsmitglieder (nicht nur der anwesenden) bedürfen (Schweizer Parlament 2023).

⁹⁶ Ecoplan führte zur «Regulierungsbremse» eine Regulierungsfolgenabschätzung durch. Das ist naheliegend, entbehrt aber nicht einer gewissen Ironie.

me im Parlament nie vom Bundesrat behandelt. ^{|97} Der neue Vorstoss soll in der Wintersession 2023 von den Räten behandelt werden.

Sinnvoll wäre eine solch externe Prüfung sicher für die einfachen RFA, die bisher noch oft vom federführenden Bundesamt selbst durchgeführt werden und meist gar nicht in einem separaten Bericht münden, sondern direkt in die Botschaft einfließen. Der Interessenkonflikt ist offensichtlich: Das federführende Bundesamt wird seine Vorlage nicht mit einer internen RFA «abschiessen». Bei vertieften RFA, die unterdessen obligatorisch von externen Stellen durchgeführt werden, mag es etwas seltsam anmuten, eine neue externe Institution zu schaffen, die die Arbeit einer anderen externen Institution überprüft: so als würde man regulatorischen Overkill mit regulatorischem Overkill bekämpfen wollen. Ein solches «Swiss Regulatory Board» müsste also schlank gestaltet sein, nämlich als Milizamt, besetzt durch Experten nicht nur aus der Akademie, sondern vor allem auch aus der Privatwirtschaft. Dieser Prüfstelle könnten zudem weitere Aufgaben im Umfeld der RFA anvertraut werden, so etwa:

- die Kontrolle des Quick-Checks
- die Auswahl des externen Dienstleisters zur Durchführung vertiefter RFA (um eine mögliche Voreingenommenheit des federführenden Bundesamtes bei der Auswahl dieses Dienstleisters zu unterbinden)
- die einheitliche und gut zugängliche Veröffentlichung aller Analysen.

Sollte einem diese Massnahme trotzdem unlogisch erscheinen, könnte man auch gleich einen Schritt weitergehen, die Auftragsvergabe an die bisherigen diversen Dienstleister einstellen und stattdessen die RFA **selbst** von einem solchen externen Gremium durchführen lassen. Das könnte z. B. eine Regulierungskommission sein, die aus Ökonomen und Experten aus den verschiedensten Gebieten besteht, und einheitliche RFA nach gut wiedererkennbaren Mustern erstellt. Vorteil eines solchen Ansatzes wäre die noch grössere Unabhängigkeit: Die bisherigen Auftragnehmer für RFA sind meist gewinnorientierte Unternehmen. Diese dürften – trotz formaler Unabhängigkeit – eine gewisse Vorsicht dabei walten lassen, die Arbeit des auftrag- und damit geldgebenden Amtes allzu harsch zu kritisieren. Nachteil könnte dagegen sein, dass eine solche Regulierungskommission selbst schnell wieder relativ teuer werden und zudem abermals eigene Interessen entwickeln könnte. Die Auftragsvergabe an externe Dienstleister ist verhältnismässig günstig: Die Kosten einer durchschnittlichen RFA bewegen sich normalerweise im Bereich von 100 000 Fr. Die Vor- und Nachteile beider Modelle wären vertieft zu prüfen.

Sinnvoll wäre eine solch externe Prüfung sicher für die einfachen RFA, die bisher noch oft vom federführenden Bundesamt selbst durchgeführt werden.

97 Der Bundesrat erachtete das Anliegen der Motionen mit der Verabschiedung der neuen RFA-Richtlinien als erfüllt – obwohl es offensichtlich nicht erfüllt ist – und beantragte deren Abschreibung (*Bundesrat 2020a*, S. 3390).

Weiteres Verbesserungspotenzial bei der RFA

Zum bisherigen Vorgehen im Zusammenhang mit RFA ergeben sich verschiedene weitere Kritikpunkte, Fragen und Vorschläge, die eine genauere Betrachtung verdienen würden:

- Einfache RFA werden bisher meist gar nicht separat publiziert, sondern fliessen bloss direkt in die Botschaft ein. Ob die Erkenntnisse interner Abklärungen wirklich umfassend – oder eben selektiv – übertragen werden, ist unklar. Es wäre wünschenswert, alle RFA und ebenso die Quick-Checks übersichtlich auf einer Website zugänglich zu machen, ebenso eine Übersicht zu allen aktuell in Arbeit befindlichen RFA.
- Die RFA wurde ursprünglich eingeführt, um die regulatorische Belastung von Unternehmen im Zaum zu halten. Heute deckt eine RFA aber so ziemlich alle Arten von Auswirkungen und Typen von Zielgruppen ab. Im RFA-Handbuch werden unter dem Prüfpunkt III neben den Unternehmen z. B. genannt: Gemeinnützige Organisationen, Konsumenten, Steuerpflichtige, Eigentümer, Mieter, Familien, Alleinerziehende, Kinder, Junge/Alte, Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialversicherungen, Zentren, Agglomerationen, Berggebiete, Entwicklungsländer. Unter Prüfpunkt IV sind es neben vielen Punkten zu den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch Faktoren wie Gleichberechtigung, Generationengerechtigkeit, Biodiversität, Wasser, Lärm, Luft, Boden (WBF 2022). Zwar werden die Stakeholder durchaus je nach Vorlage ausgewählt und eingegrenzt, aber das Problem bleibt offensichtlich: Wenn potenziell **alles** ein Gewicht erhalten kann, wird die Auswertung beliebig.

Um hier Missverständnissen vorzubeugen: Selbstverständlich sind die direkten Auswirkungen einer Vorlage auf jene Zielgruppen oder Phänomene, auf die sie sich bezieht – sei dies die Umwelt, die Gesellschaft, der Föderalismus oder was auch immer – zentral. Doch man sollte meinen, dass diese Auswirkungen ohnehin im Rahmen des normalen Gesetzgebungsprozesses eingehend untersucht und politisch diskutiert werden. Es ist zu befürworten, dass auch dies in einem formalisierten Rahmen passiert und die Erkenntnisse publiziert werden. Dies aber als Teil einer RFA zu tun, verkennt den ursprünglich beabsichtigten Charakter der RFA. Besser wäre eine Dokumentation diesbezüglich ausserhalb der RFA.⁹⁸ Dieser könnte dann eine RFA in der ursprünglichen Form, also fokussiert auf die regulatorische Belastung für unternehmerische Aktivitäten, gegenübergestellt werden, und Aufgabe der Politik wäre es dann, diese Aspekte gegeneinander abzuwägen. In der heutigen Form, mit der unregelmässigen Gewichtung unzähliger verschiedener Ziele, ist die RFA zu wenig transparent und zu beliebig.

In der heutigen Form, mit der unregelmässigen Gewichtung unzähliger verschiedener Ziele, ist die RFA zu wenig transparent und zu beliebig.

⁹⁸ Dies geschieht teilweise schon (zusätzlich): Beispielsweise führt das Bundesamt für Umwelt (Bafu) bei relevanten Vorlagen eine «volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen (Vobu)» durch, wo ein Fokus auf die Umweltauswirkungen gelegt wird.

- Welches Vorgehen ist zu wünschen, wenn eine RFA zum Ergebnis kommt, die untersuchte Vorlage sei untauglich, um ein identifiziertes Problem zu adressieren, oder wenn es sogar schon die Problemidentifikation in Frage stellt? Beispielsweise hat der Bund den Innovationsfonds vorangetrieben, obwohl die RFA sehr deutliche Kritik am Konzept äusserte (IWSB 2022). Klarerweise kann externen Auftragnehmern keine Rechtsetzungskompetenz eingeräumt werden. Aber wäre vielleicht eine Art von Differenzbereinigungsverfahren ratsam? Oder muss darauf vertraut werden, dass die Erkenntnisse der RFA die Chancen einer misslungenen Vorlage auf Mehrheiten im Parlament oder letzten Endes beim Stimmvolk schmälern? Vielleicht würde schon eine Pflicht ausreichen, das Fazit der RFA-Gutachter unverändert in die Botschaft übernehmen.

One-in, One-out: Ein Dauerbrenner

Wenn nach Rezepten gegen die Regulierungsflut gefragt wird, wird häufig die sogenannte «One-in, One-out»-Regel (1i1o) genannt. Diese stellt eine Art Regulierungsbremse dar, bei der für jede neue Regulierung eine alte Norm abgeschafft werden muss. Meist ist das nicht wörtlich gemeint, sondern auf das gesamte Ausmass der Regulierungskosten bezogen: 1 Franken Mehrbelastung soll also durch 1 Franken Minderbelastung kompensiert werden. Ein solcher Ansatz wird im Ausland bereits eingesetzt:

«One-in, One-out» stellt eine Art Regulierungsbremse dar, bei der für jede neue Regulierung eine alte Norm abgeschafft werden muss.

- In **Deutschland** gilt 1i1o seit Juli 2015: Wird eine neue gesetzliche Regelung mit Folgekosten für die Wirtschaft erlassen, so muss der Gesetzgeber innerhalb der Legislatur Vorschläge unterbreiten, wie die mit den neuen Vorschriften verbundenen Mehrkosten kompensiert werden können. Bisher scheint man jedoch mit der Wirkung nicht zufrieden, und gewisse Stimmen fordern deshalb bereits eine «One-in, Two-out»-Regel (1i2o) (Anger 2022).
- In **Grossbritannien** wurde 1i1o 2005 eingeführt, 2013 auf 1i2o und 2016 sogar auf 1i3o erweitert. 2022 wurde die Regel allerdings – in der Folge des Brandes des Grenfell Tower und «angesichts des Bedarfs, sich einer neuen Welle der technologischen Revolution anzupassen und netto-null zu erreichen» – wieder aufgehoben (Stanley o. J.). Über den Effekt der Regel auf die Regulierungskosten bei den Unternehmen herrscht Uneinigkeit. Die Regierung schätzte die Einsparungen auf 10 Mrd. £ für den Zeitraum von 2010–2015. Gemäss Befragungen der Unternehmen betrugen sie hingegen «nur» 2,2 Mrd. £.⁹⁹ Dass sie aber durchaus eine restriktive Wirkung hatte, beweist eigentlich schon allein deren Aufhebung, die ja dazu diente, einfacher neue Regulierungen einführen zu können.

99 Einer Untersuchung der nationalen Finanzkontrolle zufolge waren zudem 46% aller Regulierungsentscheidungen – mit Mehrkosten von 2,6 Mrd. £ – gar nicht in der Schätzung berücksichtigt, und die berücksichtigten Posten waren teilweise sehr fragwürdig. So floss beispielsweise eine der Erhöhung von Rentenzahlungen dienende Anpassung des Inflationsindex oder die Einführung eines Mindestpreises von 0.05 £ auf Plastiktüten als Regulierungserleichterung in die Rechnung ein (NAO 2016).

- Auch **Kanada** (seit 2012) und Frankreich (seit 2013) kennen 1i1o.
- Seit 2022 gilt sogar in der **EU** die 1i1o-Regel als Richtschnur für alle relevanten Gesetzesinitiativen der EU-Kommission. In der gesetzgeberischen Praxis hat sich das im ersten Jahr allerdings noch nicht niedergeschlagen: Für 2022 listet die EU-Datenbank mehr als 2000 angenommene, aber nur 534 weggefallende Rechtsakte auf (Kirchdörfer 2023).

Die Erfahrungen im Ausland zeigen, dass 1i1o kein Selbstläufer ist. Die Quantifizierung von monetären Auswirkungen – geschweige denn von nicht direkt monetär messbaren Auswirkungen wie z.B. Eingriffen in die Freiheitsrechte – ist schwierig und meist alles andere als eindeutig. Vollständige Objektivität ist dabei nicht erreichbar.

Solche Schwierigkeiten könnten dazu verleiten, auf eine Quantifizierung ganz zu verzichten. Das simple Gegenüberstellen von Erlasszahlen – also wortwörtlich 1i1o – dürfte aber zu noch weniger zufriedenstellenden Ergebnissen führen, da sehr gewichtige Mehrbelastungen mit irrelevanten Minderbelastungen kompensiert werden könnten. Falls in gewissen Bereichen eine exakte Quantifizierung nicht machbar scheint, sollte daher besser auf qualitative Skalen zurückgegriffen werden, statt ganz auf eine Gewichtung zu verzichten.

Für die Schweiz hat Avenir Suisse die Einführung einer 1i1o-Regel 2016 vorgeschlagen (Buomberger & Schlegel 2016, S. 55). Kurz danach wurde der Vorschlag im Parlament eingebracht, als parlamentarische Initiative (Vogt, 16.435) und als Motion (Martullo-Blocher, 16.3543), letztere forderte sogar 1i2o. Beide scheiterten 2018 knapp im Parlament. Noch in der gleichen Session reichte Lukas Reimann eine neue Motion (18.3627) zur Einführung der 1i1o-Regel ein, die zwei Jahre später aufgrund von Nichtbehandlung in den Räten abgeschrieben wurde. Die gleiche Motion reichte er umgehend erneut ein (20.4219), doch sie ereilte im Herbst 2022 das gleiche Schicksal.

Auch wenn die wiederholt erfolglose Einreichung von 1i1o-Vorstössen wie eine Zwängerei erscheint: Angesichts dessen, dass eine solche Regel inzwischen in vielen Ländern Usus ist, wäre ihr gegenüber eine grössere Offenheit des Gesetzgebers angemessen, wenigstens etwa in Form der Bereitschaft zu einer umfassenden Auswertung ausländischer Erfahrungen.

Angesichts dessen, dass eine solche Regel inzwischen in vielen Ländern Usus ist, wäre ihr gegenüber eine grössere Offenheit des Gesetzgebers angemessen.

Ein neuer Ansatz: Die «Löschwoche»

1i1o hatte es im politischen Prozess also bisher nicht einfach – wenn auch die Ablehnung für entsprechende Vorstösse eher knapp war. Was sind die Alternativen? Um die Sensibilisierung in der Politik zu stärken, dass Legiferieren nicht nur aus Hinzufügen, sondern auch aus Weglassen besteht, könnte ein «Frühlingsputz»-Element in den parlamentarischen Sessionen eingeführt werden: Ein bestimmter Zeitraum, z. B. eine Sondersession pro Jahr oder drei Tage pro ordentliche Session, sollte von den

Räten ausschliesslich dafür genutzt werden, um überholte, fehlgeleitete oder zu teure Bestimmungen zu identifizieren und zu löschen.

Das Vorgehen hätte verschiedene Vorteile:

- **Sensibilisierung:** Eine solche Institutionalisierung des Gesetzgebungsprozess würde alle politischen Akteure regelmässig zwingen, ihre Aufmerksamkeit auf das Weglassen bzw. Löschen statt auf das Hinzufügen von Regeln zu richten.
- **Transparenz:** Die explizite Markierung eines Teils der parlamentarischen Arbeit würde den Erfolg beim Bereinigen von Regulierungen öffentlichkeitswirksam machen. Die mediale Berichterstattung könnte sich in dieser Zeit auf das Thema fokussieren und dem Parlament dabei ein entsprechend positives oder negatives Zeugnis ausstellen.
- **Flexibilität:** Im Gegensatz zu Sunset-Klauseln, die einer Regelung eine vordefinierte Gültigkeitsdauer auferlegen, wird hier thematisch nichts vorweggenommen. Das Parlament kann so jene Themen angehen, bei denen das grösste Potenzial zur Ausdünnung der Regeldichte erwartet wird.
- **Komplementarität:** Eine solche «Löschwoche» funktioniert ebenso als Ersatz zur bisher ungewünschten 1i1o-Regel, ihre Wirkung ist aber sogar noch besser als deren Ergänzung, sollten sich für 1i1o doch einst noch politische Mehrheiten gewinnen lassen: Mit 1i1o – oder gar mit 1i2o – würde die Löschwoche zusätzlich mit einer entsprechenden Dringlichkeit versehen.

Die Institutionalisierung des Gesetzgebungsprozess würde alle politischen Akteure regelmässig zwingen, ihre Aufmerksamkeit auf das Löschen statt auf das Hinzufügen von Regeln zu richten.

Einen ähnlichen Prozess führte Grossbritannien in den Jahren 2011 bis 2014 mit der «Red Tape Challenge» durch.¹⁰⁰ Inputgeberin für die Löschung war dort die allgemeine Öffentlichkeit. Unternehmen und natürliche Personen konnten anonym ihre Vorschläge zur Löschung unzweckmässiger Regulierungen einbringen. Gesamthaft führte das zur Löschung oder Verbesserung von 3095 Regulierungen, und es sollen für die Unternehmen jährliche Einsparungen von 1,2 Mrd. £ erzielt worden sein.

6.4_ Subventionen: Transparenz und Sunset-Klausel

Während die Kostenfolgen einer wachsenden Regulierung im politischen Prozess bereits seit längerem ein Thema sind, ist das bei der zunehmenden öffentlichen Alimentierung von Wirtschaftsbranchen noch nicht der Fall. Der Grund dafür dürfte in klassischen politökonomischen Prozessen liegen: Von Subventionen profitieren gut organisierte Interessengruppen in der Regel sehr stark, während der unmittelbare Effekt einer einzelnen Subvention für den Steuerzahler wenig spürbar ist (vgl. Ausführungen zu «Rent Seeking» in Kapitel 1). In der Summe sind die staatlichen Förderungen mittlerweile aber bedeutend.

100 Vgl. OECD (2016) für umfassendes Analysematerial dazu.

Transparenz schaffen

Das Subventionswesen ist enorm intransparent, und die Schweiz kennt im Vergleich zum Ausland kein griffiges Beihilfegesetz (vgl. Rutz 2022). Auf Bundesebene existiert zwar eine «Subventionsdatenbank», jedoch schafft diese nur bedingt Abhilfe, da diverse staatliche Förderungen darin fehlen – so beispielsweise die Zuwendungen an Medienorganisationen über die Abgabe für Radio und Fernsehen.

Die Subventionsdatenbank erfasst zudem ausschliesslich Subventionen des Bundes. Auf Ebene der Kantone und Gemeinden findet ein Blindflug statt: Subventionen werden hier weder systematisch erfasst noch in einer Datenbank veröffentlicht (Rutz & Grabher 2022). Das ist umso problematischer, als für die Kantone und Gemeinden faktisch keine Einschränkungen bezüglich Beihilfen bestehen und auf diesen Staatsebenen bedeutende Mittel gesprochen werden – so etwa bei den Subventionen in der Kulturanalyse. Hinzu kommt, dass sich die kantonalen Staatsrechnungen stark unterscheiden und teilweise nicht einmal dieselbe Terminologie verwendet wird (vgl. Fussnote 84 auf S. 80).

Nicht nur bei den Subventionen, sondern auch im Bereich anderer selektiver Vergünstigungen wie Steuerprivilegien herrscht in der Schweiz Intransparenz. So existieren, wenn, nur veraltete Schätzungen über den geldwerten Vorteil der reduzierten MWST-Sätze, und die Vorteile werden nicht zentral erfasst. Das ist problematisch, denn Steuervergünstigungen sind besonders anfällig für Interessenpolitik und Mitnahmeeffekte (Rutz 2022).

Ein erster Schritt, um einer ausufernden Subventionierungspraxis Einhalt zu gebieten, wäre Transparenz. Es braucht eine zentrale Erfassung und Veröffentlichung aller staatlicher Privilegien von Bund, Kantonen und Gemeinden für private Akteure. Nur auf einer solchen Grundlage kann eine politische Diskussion über Effizienz und Effektivität von Subventionen geführt werden. Zudem könnte bereits die systematische Erfassung aller staatlichen Privilegien wie Steuervergünstigungen, A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen oder Bürgschaften in einer zentralen Datenbank eine disziplinierende Wirkung entfalten.

Es braucht eine zentrale Erfassung und Veröffentlichung aller staatlicher Privilegien von Bund, Kantonen und Gemeinden für private Akteure.

Sunset-Klauseln für selektive Subventionen

Gerade im Bereich Subventionen, die von starken Partikularinteressen getrieben sind, könnten sogenannte «Sunset»-Klauseln eingesetzt werden (vgl. Rutz 2022). Damit würden gewisse Ausgaben mit einem Ablaufdatum versehen. Ohne parlamentarischen Beschluss zur Weiterführung würden diese auslaufen.

Ein solches Vorgehen klingt in der Theorie einleuchtend. Das Problem ist, dass es den Praxisbeweis bisher schuldig geblieben ist.¹⁰¹ Gute Studien, die einen disziplinierenden Effekt von Sunset-Klauseln auf die

101 Vgl. Buomberger und Schlegel (2016) für eine ausführliche Diskussion.

Ausgaben nachweisen, sucht man trotz der besonders in angelsächsischen Ländern verbreiteten Anwendung vergeblich.

Auch die praktischen Erfahrungen in der Schweiz zeichnen ein eher ernüchterndes Bild. Gewisse branchenspezifische Stützungs- und Fördermassnahmen, die temporär gesprochen wurden, wurden immer wieder erneuert – etwa im Bereich Tourismus die Innovationsförderung oder die reduzierte Mehrwertsteuer für Beherbergungsbetriebe (vgl. Kapitel 5.3.1). Die in den letzten zwanzig Jahren mehrfach verlängerte provisorische «Anschubfinanzierung» für die frühkindliche Betreuung ist ein Beispiel dafür, wie selbst Impulsprogramme innert Kürze von der Politik zu den regulären Staatsaufgaben gezählt werden. In der Debatte um die Weiterführung des Programms obsiegt der menschliche Hang zum Status quo – letzterer wird durch eine fehlende oder ungenügende Evaluationspraxis begünstigt.

Sunset-Klauseln allerdings abzulehnen, weil sie in der Praxis häufig verlängert werden, verkennt möglicherweise ihren Mehrwert. So könnte der wiederkehrende Zwang zur Diskussion über Sinn und Unsinn einzelner Subventionen wenigstens Öffentlichkeit schaffen und damit im einen oder anderen Fall eine gewisse Disziplinierung bewirken (Rutz 2022). Entsprechend spricht wenig dagegen, klassische Subventionen mit einem Verfalldatum zu versehen.

7_ Schlussbemerkung:

Das liberale Staatsverständnis der Schweiz festigen

Wie bereits in der Einleitung dargelegt, ist aus liberaler Sicht klar: Es braucht einen starken, aber begrenzten Staat. Um dabei die Grenzen richtig zu ziehen, hilft es, den Wirkungsbereich des Staates in drei grundlegende Ebenen abzustufen: 1. Garantie von (Rechts-)Sicherheit und Schutz des Eigentums. 2. Korrektur von Marktversagen. 3. Korrektur von weiteren Zuständen, die zwar weder 1. noch 2. zugeordnet werden können, die aber gesellschaftlich als unerwünscht identifiziert werden. Während der erste Bereich keiner weiteren Ausführung bedarf, sind die beiden anderen Bereiche klar zu unterscheiden.

Im Bereich 2 bedeutet Marktversagen, dass das freie Spiel aus Angebot und Nachfrage nicht zu einem effizienten Ergebnis führt, also nicht die Gesamtwohlfahrt maximiert. Das kann aus verschiedenen Gründen der Fall sein (vgl. Kapitel 4). Im Bereich 3 ist derweil kein solches Marktversagen zu identifizieren. Der Markt führt also zu effizienten Resultaten, die jedoch gesellschaftlich unerwünscht sind. Ein Staatseingriff wird somit nicht über eine ökonomische, sondern politische Logik legitimiert – hier sind demnach auch die grössten Präferenzunterschiede in den politischen Lagern anzutreffen.

Der wichtigste Aspekt in Bereich 3 ist zweifellos die soziale Gerechtigkeit. «Der Markt» ist für diesen Aspekt blind; sein Versäumnis, sie herzustellen, ist jedoch kein Marktversagen, da ihm diese Fähigkeit gar nicht zugeschrieben wird. Soziale Gerechtigkeit zu schaffen, wie auch immer die Gesellschaft sie definieren mag, wird deshalb als Staatsaufgabe gesehen. Weitgehend einig sind sich die politischen Lager (heute) in der Schweiz darüber, dass der Staat – also das Kollektiv – eine elementare Existenzgrundlage von Personen sichern soll, die nicht selbst dazu fähig sind. Geschehen sollte dies – gerade weil hier eben die Märkte nicht versagen – besser über Subjekthilfe, also durch direkte Unterstützung des Individuums, als über Objekthilfe, also einen Markteingriff.

Bei der sozialen Sicherung geht es demnach immer um Individuen. Gerade nach einer Krise wie Covid-19, in welcher der Staat mit Milliardengeldern direkt Unternehmen unterstützt hat, wurde dieser Grundsatz zu einem gewissen Grad aufgeweicht und schuf neue Erwartungshaltungen.¹⁰² Daher ist es notwendig, in Erinnerung zu rufen, dass der Staat gegenüber Unternehmen prinzipiell als Wettbewerbshüter auftreten sollte, nicht als Retter in der Not.

Bei der sozialen Sicherung geht es immer um Individuen. Gegenüber Unternehmen sollte der Staat entsprechend prinzipiell als Wettbewerbshüter auftreten, nicht als Retter in der Not.

¹⁰² So gibt in der neusten KMU-Studie der Credit Suisse eine relative Mehrheit der Unternehmen an, sie könnten sich darauf verlassen, dass der Staat sie im Falle der Krise finanziell unterstütze (*Credit Suisse 2023*, S. 43).

Unternehmen – oder ganze Branchen – brauchen keine soziale Sicherung, denn sie sind keine sozialen Wesen. Die soziale Sicherung braucht das Individuum, das möglicherweise vom Scheitern eines Unternehmens betroffen ist. Ein Unternehmen dagegen, das Leistungen anbietet, die ihm kein krisenresistentes Überleben ermöglichen, soll kein Kapital binden, sondern aus dem Markt ausscheiden. Diesen Strukturwandel zuzulassen führt zu einer resilienteren Wirtschaft und damit langfristig zu mehr Wohlstand (vgl. Müller & Ammann 2021, Müller & Schnell 2020). Wird von diesem Prinzip abgesehen, passiert genau das, was Kapitalismuskritiker oft – und auch jetzt wieder – bemängeln: Gewinne fallen privat an, Verluste dagegen werden der Gesellschaft auferlegt.

Neben einer klaren Abgrenzung zwischen den drei Aktivitäten des Staates gilt es schliesslich, das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass eben nicht nur der Markt «versagen» kann, sondern auch der Staat. In der öffentlichen Meinung wird der zur Intervention gerufene Staat oft als wohlmeinend und allwissend verstanden. Dieses Bild steht in einem deutlichen Gegensatz zur Realität. So agieren auch hinter «dem Staat» nur Menschen. Diese verfügen weder über perfekte Informationen über die Welt, noch sind sie ausschliesslich dem öffentlichen Interesse verpflichtet – vielmehr verfolgen sie immer auch eigene Agenden. Selbst wenn also ein Marktversagen besteht, bedeutet das noch nicht, dass eine staatliche Intervention das Ergebnis am Ende verbessert.

Bei all diesen Warnungen und Mahnungen gilt es zum Schluss dennoch positiv festzuhalten: Die Schweiz zeichnet noch immer ein grosses Vertrauen in Bottom-up-Prozesse und ein verhältnismässig liberales Staatsverständnis aus. Hierzulande hat sich eine Mehrheit der Bevölkerung eine skeptische Haltung gegenüber grossen staatlichen Würfen bewahrt. Man ist sich bewusst, dass kleine Schritte im zivilgesellschaftlichen Rahmen und basierend auf dem Prinzip der Eigenverantwortung langfristig zu deutlich besseren gesellschaftlichen Resultaten führen. Der Gang der Geschichte ist unvorhersehbar, also sollten nicht basierend auf einer Illusion von Planbarkeit grosse politische Würfe angestrebt werden. Besser ist es, möglichst gute und freiheitliche Rahmenbedingungen zu bewahren und weiterzuentwickeln.

Neben einer klaren Abgrenzung zwischen den drei Aktivitäten des Staates gilt es, das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass eben nicht nur der Markt «versagen» kann, sondern auch der Staat.

Kapitel 5 beschreibt die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in den Branchen «Kultur», «Medien» und «Tourismus». Die Datenbasis bildet jeweils die transferbereinigte Finanzierungsrechnung nach Sachgruppen und Funktionen auf Ebene des Sektor Staat (EFV 2022f). Folgende Funktionen wurden den jeweiligen Branchen zugeordnet:

- **Kultur:** «311 Museen und bildende Kunst», «312 Denkmalpflege und Heimatschutz», «321 Bibliotheken und Literatur», «322 Musik und Theater», «329 Kultur n.a.g.» sowie «331 Film und Kino».
- **Tourismus:** «840 Tourismus»
- **Medien:** «332 Massenmedien»

Die Daten werden differenziert nach drei Dimensionen betrachtet. Erstens unterscheiden wir zwischen Ausgaben und Investitionen, um die Perspektive von Erfolgs- und Investitionsrechnung wiederzugeben. Zweitens differenzieren wir zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Ausgaben, um einmalige Effekte wie zum Beispiel die Covid-19-Massnahmen abzugrenzen. Drittens berücksichtigen wir die Sektorisierung der EFV, indem wir zwischen Ausgaben und Investitionen innerhalb des Sektors Staat und Dritten unterscheiden. Ausschlaggebend für die Sektorisierung sind vor allem die Art der Tätigkeit und die Kontrolle einer Institution (vgl. EFV 2021a):

- Folgende Institutionen werden dem **Sektor Staat** zugeordnet: Schweizer Nationalmuseum, Kulturstiftung Pro Helvetia, Schweiz Tourismus. Die Schweizerische Nationalbibliothek ist Teil des BAK und damit auch Teil des Sektors Staat.
- **Nicht** dem **Sektor Staat** werden die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredite und die SRG zugeordnet.

Folgende Sachgruppen der Finanzierungsrechnung wurden jeweils aggregiert (vgl. Abbildungen 25–27):

- **Die ordentlichen, eigenen Ausgaben des Staates** umfassen die Sachgruppen: 30 Personalausgaben; 31 Sach- und übrige Betriebsausgaben; 34 Finanzausgaben.
- **Die ausserordentlichen, eigenen Ausgaben des Staates** umfassen die Sachgruppen: 380 ausserordentliche Personalausgaben; 381 ausserordentliche Sach- und übrige Betriebsausgaben; 384 ausserordentliche Finanzausgaben.
- **Die eigenen Investitionen des Staates** umfassen die Sachgruppen: 50 Sachanlagen; 51 Investitionen auf Rechnung Dritter; 52 Investitionen, immaterielle Anlagen.
- **Die ordentlichen Transferzahlungen an Dritte** beinhalten die Sachgruppe: 36 Transferausgaben.
- **Die ausserordentlichen Transferzahlungen an Dritte** umfassen die Sachgruppe: 386 ausserordentliche Transferausgaben.
- **Die Investitionszahlungen zugunsten Dritter** umfassen die Sachgruppen: 53 Darlehen und Beteiligungen n.a.g.; 54 Darlehen; 55 Beteiligungen und Grundkapitalien; 57 Investitionsbeiträge.

Quellen

- Abernathy, Penelope M. (2020). News deserts and ghost newspapers: Will local news survive? Center for Innovation and Sustainability in Local Media, School of Media and Journalism, University of North Carolina at Chapel Hill. www.usnewsdeserts.com/wp-content/uploads/2020/06/2020_News_Deserts_and_Ghost_Newspapers.pdf
- Allan, Corey; Grimes, Arthur & Kerr, Suzi. (2013). Value and culture: An economic framework. Manatū Taonga – Ministry for Culture and Heritage. mch.govt.nz/sites/default/files/Value%20and%20Culture%20An%20Economic%20Framework%20Aug%202013%20pdf%20%28D-0500475%29.PDF
- Anger, Heike. (2022, 17. Mai). Neuer Normenkontrollrat: Was die Wirtschaft beim Bürokratieabbau erwartet. Handelsblatt. www.handelsblatt.com/politik/deutschland/neuer-normenkontrollrat-was-die-wirtschaft-beim-buerokratieabbau-erwartet/28347228.html
- ATP. (2021). The ATP Group Annual Report 2021. www.atp.dk/en/dokument/atp-group-annual-report-2021
- BAG, Bundesamt für Gesundheit. (2022). Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html
- BAK, Bundesamt für Kultur. (2022). Taschenstatistik Kultur in der Schweiz 2022 Covid-19 Edition.
- BAK, Bundesamt für Kultur. (2023). Umsetzung der Änderung des Filmgesetzes. www.bak.admin.ch/bak/de/home/kulturschaffen/film1/aenderung-filmgesetz.html
- BAK Economics, Basel Economics. (2015). Kultur als Wirtschaftsfaktor [Im Auftrag der Julius Bär Stiftung]. www.bak-economics.com/fileadmin/documents/publizierteArtikel/JB_BRO_Kultur_als_Wirtschaftsfaktor_PU00355DE_WEB-.pdf
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2019, 2. Oktober). Verlängerung der Veranstalterkonzessionen 2020-2024. www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/elektronische-medien/informationen-ueber-radio-und-fernsehveranstalter/verlaengerung-veranstalterkonzessionen-2020-2024.html
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2020a). Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation. Beispiele Codierung Regionalinformation.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2020b). Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation. Information für die konzessionierten Veranstalter zur Berechnung des erbrachten Angebots.
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2021a). Indirekte Presseförderung – Faktenblatt 3 zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien – November 2021. www.uvek.admin.ch/dam/uvek/de/dokumente/kommunikation/03_faktenblatt-indirekte-pressefoerderung-medienpaket.pdf.download.pdf/03_faktenblatt-indirekte-pressefoerderung-medienpaket.pdf
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2021b). Persönliche Kommunikation vom 30. Dezember 2021 [Persönliche Kommunikation].
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation. (2022). Sammlung statistischer Daten. www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/telekommunikation/zahlen-und-fakten/sammlung-statistischer-daten.html
- Baumol, William J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis. American Economic Association, 57(3), 415–426.
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2003). Kulturfinanzierung durch die Unternehmen. Erhebung über die Kulturausgaben der Unternehmen in der Schweiz im Jahr 2001. www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/catalogues-databases.assetdetail.341009.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2021a). Erwerbsersatzordnung (EO): Finanzen der EO. www.bfs.admin.ch/asset/de/16764928

BFS, Bundesamt für Statistik. (2021b). Medienökonomische Aspekte: Verteilung der Radio- und Fernsehempfangsgebühren – 1992–2020. www.bfs.admin.ch/asset/de/17744190

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022a). Anteil des Tourismus an Wertschöpfung und Beschäftigung – 2001–2021 | Tabelle. www.bfs.admin.ch/asset/de/23771180

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022b). Arbeitslosenversicherung (ALV): Finanzen. www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-13.04.05.01

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022c). Arbeitsmarktindikatoren 2022 – Definitionen. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb.assetdetail.23144040.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022d). Berufliche Vorsorge (BV): Finanzen. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.22444137.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022e). Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, 1861–2021. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.assetdetail.23064753.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022f). Bildungsabschlüsse. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsabschluesse.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022g). Bruttoinlandprodukt, lange Serie. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.23184196.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022h). Fernsehnutzung. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienangebot-nutzung/fernsehen/fernsehnutzung.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022i). Freiheitsentzug, Insassenbestand am Stichtag. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.assetdetail.22344234.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022j). Fremdenverkehrsbilanz – 1995–2021 | Tabelle. Bundesamt für Statistik. www.bfs.admin.ch/asset/de/22806000

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022k). Hotels und Kurbetriebe: Angebot und Nachfrage im Überblick – 1.1.1992–31.10.2022 | Tabelle. Bundesamt für Statistik. www.bfs.admin.ch/asset/de/23786894

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022l). Kennzahlen zur Verteilung der Einkommen vor und nach staatlichen Transfers. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/soziale-situation-wohlbefinden-und-armut/ungleichheit-der-einkommensverteilung.assetdetail.22385444.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022m). Kosten und Finanzierung des Gesundheitswesens. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/kosten-finanzierung.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022n). Kulturförderung durch die öffentliche Hand – Nach Kulturbereichen und Ausgabenkategorien. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/kulturförderung/oeffentliche.assetdetail.23566031.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022o). Kulturschaffende: Anzahl, soziodemografisches Profil und Arbeitsbedingungen – 2010–2021. www.bfs.admin.ch/asset/de/22504673

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022p). Lehrkräfte nach Bildungsstufe und Hochschulpersonal. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personal-bildungsinstitutionen.assetdetail.23005589.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022q). Museen. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/museen.html

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022r). Museen: Besuche und Kulturvermittlung – 2015–2021 | Tabelle. Bundesamt für Statistik. www.bfs.admin.ch/asset/de/23567957

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022s). Museen: Struktur und Finanzierung – 2015–2021. Bundesamt für Statistik. www.bfs.admin.ch/asset/de/23567960

BFS, Bundesamt für Statistik. (2022t). Radionutzung. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienangebot-nutzung/radio/radio-nutzung.html

- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022u). Schweizer Film. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/kultur/film-kino/schweizer.html
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022v). Statistik der Unternehmensstruktur (Statent). www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/erhebungen/statent.html
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022w). Unfallversicherung (UV): Finanzen. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialversicherungen/unfall.assetdetail.22444133.html
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022x). Universitäre Hochschulen. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personal-bildungsinstitutionen/tertiaerstuferhochschulen/universitaere.html
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022y). Statistik der Kulturwirtschaft (KUWI). Steckbrief. www.bfs.admin.ch/asset/de/22464300
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022z). Medienökonomische Aspekte: Lokal-/Regionalradio und -fernsehen: Verteilung der Einnahmen aus den Empfangsgebühren (Gebührensplitting). www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/katalogedatenbanken.assetdetail.22869688.html
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2022aa). Medienökonomische Aspekte: Erwerbstätigkeit im Medienbereich. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kultur-medien-informationsgesellschaft-sport/medien/medienoekonomische-aspekte/berufstaetigkeitsbereich-massmedien.assetdetail.22869678.html
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2023a). Bildungsinstitutionen: Trägerschaft der Schule. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsinstitutionen/traegerschaft-schule.html
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2023b). Personen in Ausbildung. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/personen-ausbildung.html
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2023c). LIK (Dezember 2020=100), Detailresultate seit 1982, Warenkorbstruktur 2020, inkl. Sondergliederungen. [LIK20B20]. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/landesindex-konsumentenpreise.assetdetail.23925501.html
- BFS, Bundesamt für Statistik. (2023d). Persönliche Kommunikation vom 01.02.2023. Statistik der Kulturwirtschaft. SAKE.
- Blum, Roger & Prinzing, Marlis. (2016). Medienregulierung der Schweiz seit 1945. In Jan Krone & Tassilo Pellegrini (Hrsg.), Handbuch Medienökonomie (S. 1–32). Springer Fachmedien Wiesbaden. doi.org/10.1007/978-3-658-09632-8_63-1
- Bodmer, Frank. (2004). Ausmass und Gründe der Wirtschaftskrise der 90er Jahre (WWZ-Forschungsberichte). Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel.
- Boetti, Lorenzo; Piacenza, Massimiliano & Turati, Gilberto. (2012). Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency? FinanzArchiv / Public Finance Analysis, 68 (3), 269–302.
- Bonato, Mario & Rutz, Samuel. (2022). Der Avenir-Suisse-Freiheitsindex 2022. avenir-suisse.ch/freiheitsindex/
- BSS, Volkswirtschaftliche Beratung AG. (2022). Regulierungsfolgenabschätzung zur Einführung einer Investitionsprüfung [Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO]. www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/vertiefte-rfa/einfuehrung-investitionspruefung-2022/rfa_einfuehrung_investitionspruefung.html
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen. (2015). Die soziale Sicherheit in Zahlen. [www.geschichtedersozialensicherheit.ch/zahlen/die-soziale-sicherheit-in-zahlen](http://geschichtedersozialensicherheit.ch/zahlen/die-soziale-sicherheit-in-zahlen)

- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen. (2018). Die Geschichte der AHV. www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/faktenblaetter/die_geschichte_derahv.pdf.download.pdf/die_geschichte_derahv.pdf
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen. (2022). Entwicklung der Beitragssätze seit 1948. www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/themenuebergreifend/statistiken/Entwicklung_Beitrags%C3%A4tze_2023.pdf.download.pdf/Entwicklung_Beitrags%C3%A4tze_2023.pdf
- Bucci, Valeria; Ferrara, Giancarlo & Resce, Giuliano. (2023). Local government spending efficiency and fiscal decentralization: Evidence from Italian municipalities. *Applied Economics*.
- Buchanan, James M.; Tollison, Robert D. & Tullock, Gordon. (1980). Toward a theory of the rent-seeking society. Texas A & M University; WorldCat.org. www.gbv.de/dms/zbw/02063613X.pdf
- Bundesrat. (1917). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Beteiligung des Bundes an der Errichtung eines Schweizerischen Verkehrsamtes. (Vom 16. März 1917). BBl 1917 I, 375–404. www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10026318.pdf?ID=10026318
- Bundesrat. (1920). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Beteiligung des Bundes bei Errichtung einer schweizerischen Hotel-Treuhandgesellschaft. (Vom 20. September 1920). BBl 1920 IV, 344–357. www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1920/4_344__de
- Bundesrat. (1924). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Gewährung einer weitem Subvention an die Schweizerische Hotel-Treuhand-Gesellschaft. (Vom 25. April 1924). BBl 1924 I, 725–734. www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1924/1_725__de
- Bundesrat. (1938). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Organisation und die Aufgaben der schweizerischen Kulturwahrung und Kulturwerbung. (Vom 9. Dezember 1938). BBl 1938 II, 985–1035. www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10033812
- Bundesrat. (1953). Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ordnung des schweizerischen Rundsprachdienstes (Vom 13. Januar 1953). BBl 1953 I, 17–64. www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10038157
- Bundesrat. (1954). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über rechtliche und finanzielle Massnahmen für das Hotelgewerbe (Vom 10. Dezember 1954). BBl 1954 II, 1181–1240. www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/10038858.pdf?ID=10038858
- Bundesrat. (1965). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites (Vom 28. Dezember 1965). BBl 1965 III, 588–618. www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10043117
- Bundesrat. (1996a). Botschaft über die Neuorientierung der Regionalpolitik vom 28. Februar 1996. BBl 1996 II, 1104–1227. www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10053874
- Bundesrat. (1996b). Bericht über die Tourismuspolitik des Bundes vom 29. Mai 1996. BBl 1996 III, 852–916. www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10053974
- Bundesrat. (2010). Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer (Förderung der Wirtschaft und des Wachstums) vom 23. Juni 2010. BBl 2010, 5397–5460. www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2010/921-de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2010-921-de-pdf-a.pdf
- Bundesrat. (2011). Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2012–2015 (Kulturbotschaft) vom 23. Februar 2011. BBl 2011, 2971–3062. www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2011/455/de

- Bundesrat. (2013). Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundes. Bericht in Erfüllung der Motion 12.3985 der Finanzkommission des Nationalrates vom 09.11.2012 und der Motion 12.3989 der Finanzkommission des Ständerates vom 13.11.2012.
- Bundesrat. (2016a). Interpellation 16.3304 Hansjörg Knecht: Entwicklung der Regulierungstätigkeit. www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163304
- Bundesrat. (2016b). Botschaft zur Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)». BBl 2016, 8245–8282. www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2016/1947/de
- Bundesrat. (2017). Staat und Wettbewerb: Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte. www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2017.msg-id-69175.html
- Bundesrat. (2018a). Internationaler Vergleich der Tourismuspolitik und -förderung. Bericht in Erfüllung des Postulates 17.3429 Rieder vom 13. Juni 2017. www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2017/20173429/Bericht%20BR%20D.pdf
- Bundesrat. (2018b, 19. Dezember). Bundesrat will Regulierungsfolgenabschätzung optimieren. www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73492.html
- Bundesrat. (2018c). Bericht zur Abschreibung der Motion 15.3494 der Finanzkommission des Ständerates «Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren». BBl 2018, 1935–1940. www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2018/734/de
- Bundesrat. (2020a). Bericht des Bundesrates über Motionen und Postulate der eidgenössischen Räte im Jahre 2019. Auszug: Kapitel I. BBl 2020, 3359–3404. www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/741/de
- Bundesrat. (2020b). Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien. BBl 2020, 4485–4540. www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/1026/de
- Bundesrat. (2020c). Botschaft zur Förderung der Kultur in den Jahren 2021–2024 (Kulturbotschaft 2021–2024) vom 26. Februar 2020. BBl 2020, 3131–3278.
- Bundesrat. (2020d). Richtlinien des Bundesrates für die Regulierungsfolgenabschätzung bei Rechtsetzungsvorhaben des Bundes (RFA-Richtlinien) (2020). BBl 2019, 8519–8522. www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2920/de
- Bundesrat. (2021). Interpellation 20.4589 Thomas Burgherr: Daten bezüglich der Entwicklung der Regulierungstätigkeit. www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20204589
- Bundesrat. (2022). Botschaft zum Bundesgesetz über die Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz, UEG). www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92137.html
- Bundesversammlung. (2023). Erlasse der Bundesversammlung. www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsportraet/beratungsgegenstaende-und-parlamentarische-verfahren/erlasse-der-bundesversammlung
- Buomberger, Peter & Schlegel, Tobias. (2016). Auswege aus dem Regulierungsdickicht II: Lernen von ausländischen Erfahrungen. Avenir Suisse. avenir-suisse.ch/publication/auswege-aus-dem-regulierungsdickicht-ii/
- BWO, Bundesamt für Wohnungswesen. (2020, 25. Mai). Steuern und andere Abgaben. www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/buchungsplattformen/themen/steuern_und_abgaben.html
- Coase, Ronald H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4 (16), 386–405. doi.org/10.2307/2626876
- Codoni, Davide & Koch, Karl. (2010). Lageanalyse des Schweizer Tourismus. Die Volkswirtschaft. www.dievolkswirtschaft.ch/de/2010/09/codoni-3
- Comparis. (2022). Hohe Intransparenz und enorme Unterschiede bei Kurtaxen in der Schweiz. Comparis-Gästetaxenvergleich 2022. www.presseportal.ch/de/download/document/62cf4778270000fd2ccffbd2c-20220714-mm-kurtaxen.pdf

- Credit Suisse. (2023). Geopolitische Spannungen als Herausforderung für Schweizer Unternehmen (KMU-Studie 2023). www.credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/unternehmen/unternehmen-unternehmer/publikationen/kmu-studie-2023-de.pdf
- Dardanelli, Paolo & Mueller, Sean. (2017). Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 138–165.
- Degen, Bernard. (2013). Arbeitslosigkeit. Historisches Lexikon der Schweiz. www.hls-dhs-dss.ch/de/articles/013924/2013-12-09/
- Der Erzähler. (1837, 24. Februar). Der Erzähler. www.e-newspaperarchives.ch/?a=d&d=EZR18370224-01.2.5
- Deutscher Bühnenverein, Bundesverband der Theater und Orchester. (2020). Theaterstatistik 2018 | 2019. Die wichtigsten Wirtschaftsdaten der Theater, Orchester und Festspiele.
- Ecoplan. (2021). Auswirkungen des Unternehmensentlastungsgesetzes und der Regulierungsbremse [Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO]. www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/beispiele-rfa/unternehmensentlastungsgesetz_regulierungsbremse/auswirkungen_unternehmensentlastungsgesetzes_regulierungsbremse.html
- EDI, Eidgenössisches Departement des Inneren. (2005). Bericht des EDI über die Museumspolitik des Bundes. www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-pa-wbk-edi-museumspolitik-bund-d.pdf
- EDK, Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren. (2023). Kindergarten-Obligatorium, effektiver Besuch. www.edk.ch/de/bildungssystem/kantonale-schulorganisation/kantonsumfrage/a11-kindergarten-obligatorium
- EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement. (2021). Langfristperspektiven für die öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2021: Coronakrise, Demografie und Klimawandel. www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzpolitik/langfristperspektiven-der-oeffentlichen-finanzen-der-schweiz.html
- EFK, Eidgenössische Finanzkontrolle. (2016). Prognosen in den Botschaften des Bundesrates: Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen. www.efk.admin.ch/de/publikationen/wirtschaft-verwaltung/allgemeine-verwaltung/prognosen-in-den-botschaften-des-bundesrates-evaluation-der-prospektiven-folgenabschaetzungen-von-gesetzesentwurfen-d.html
- EFK, Eidgenössische Finanzkontrolle. (2021). Wirtschaftlichkeitsprüfung von Tourismusinfrastrukturprojekten der Neuen Regionalpolitik. EFK-20028. www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_wirtschaft_und_verwaltung/wirtschaft_und_landwirtschaft/20028/20028BE-Endgueltige-Fassung-V04.pdf
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2021a). Methoden und Konzepte der Finanzstatistik der Schweiz. www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/methoden.html
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2021b). Bericht Gebundene Ausgaben 2021: Eine Aktualisierung. www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-85556.html
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022a). Covid-19: Auswirkungen auf die Bundesfinanzen. www.efv.admin.ch/efv/de/home/aktuell/brennpunkt/covid19.html
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022b). Finanzstatistik: Daten. www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022c). GFS-Jahresdaten Sektor Staat. Daten. www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html#1912880150
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022d). Hauptaggregate und Prognosen. Daten. www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html#1912880150
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022e). Standardauswertungen Kantone im Vergleich. app.efv.admin.ch/finanzstatistik/d/fs_ktn/ktn_vgl.xlsx

- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung. (2022f). Persönliche Kommunikation vom 07.12.2022. Detaillierte Daten FS: Finanzierungsrechnung nach Sachgruppen und Funktionen.
- eHealth. (2022). How Much Does Individual Health Insurance Cost? *www.ehealthinsurance.com/resources/individual-and-family/how-much-does-individual-health-insurance-cost*
- Eurostat. (2018). Harmonised Index of Consumer Prices (HICP): Methodological Manual. *www.ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-17-015*
- Fixle, Tina. (2023, 20. Januar). Jahresrésumé Schweizer Werbemarkt und Werbemarkt Trend Dezember 2022. Media Focus. *www.mediafocus.ch/publikationen/werbemarkttrend/werbemarkt-trend-dezember-2022/*
- FKS, Feuerwehr Koordination Schweiz. (2021). Feuerwehrstatistik 2020 – Bericht mit Grafiken. *www.feukos.ch/de/unterlagen/?category=137*
- Flückiger-Seiler, Roland. (2022). Tourismus: Wer hats erfunden. Die Volkswirtschaft *www.dievolkswirtschaft.ch/de/2022/05/tourismus-wer-hats-erfunden/*
- Fondation Aventinus. (2022). Principes de la Fondation Aventinus. *www.aventinusfondation.ch/principes/*
- Frey, Bruno S. (2003). Arts & economics: Analysis & cultural policy (2nd ed.). Springer; WorldCat.org. *https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-540-24695-4*
- Frey, Bruno S. (2020). Public support. In Ruth Towse & Trilce Navarrete Hernández (Hrsg.), Handbook of cultural economics (3. Aufl.). Edward Elgar Publishing.
- Fritzsche, Daniel. (2022, 30. November). Stadtverwaltung Zürich: Bericht ortet Doppelspurigkeiten. Neue Zürcher Zeitung. *www.nzz.ch/zuerich/stadtverwaltung-zuerich-bericht-ortet-doppelspurigkeiten-ld.1714792*
- Funk, Patricia & Gathmann, Christina. (2011). Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890–2000. The Economic Journal, 121(557), 1252–1280.
- Graber, Jean-Pierre. (2015). Interpellation 15.3874, Jean-Pierre Graber: Entwicklung der obligatorischen Abgaben und des Haushalteinkommens in der Schweiz und in den OECD-Ländern. *www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153874*
- Heidi News. (2021, 26. Mai). Le Temps rachète Heidi.news: Quel avenir pour les deux titres? *www.heidi.news/articles/posez-vos-questions-a-la-direction-de-heidi-news-et-du-temps*
- Henrich, Joseph. (2015). The Secret of Our Success: How Culture Is Driving Human Evolution, Domesticating Our Species, and Making Us Smarter. Princeton University Press.
- Hines, James R. & Thaler, Richard H. (1995). The Flypaper Effect. Journal of Economic Perspectives, 9 (4), 217–226.
- Holl, Annetta. (2021). Der Quick-Check: Das fehlende Puzzleteil für eine wirksame RFA? LeGes, 32 (3). *www.weblaw.ch/legesissues/2021/3/der-quick-check--das_3156618250.html*
- HSSO, Historische Statistik der Schweiz. (2012a). Eidgenössische Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) und Eidgenössische Invalidenversicherung (IV): Betriebsrechnung 1948–1992 (in Mio. Franken). *www.hssso.ch/de/2012/p/6*
- HSSO, Historische Statistik der Schweiz. (2012b). Funktionale Gliederung der Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 1938–1989 (ausgewählte Jahre, in Mio. Franken). *www.hssso.ch/de/2012/u/13*
- HSSO, Historische Statistik der Schweiz. (2012c). Rechnungsabschlüsse und Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden 1938, 1946 und 1950–1989 (in Mio. Franken). *www.hssso.ch/de/2012/u/12*
- HSSO, Historische Statistik der Schweiz. (2012d). Zölle, Verbrauchs-, Einkommens- und Vermögenssteuern der öffentlichen Haushalte 1910–2000 (in Mio. CHF) (Zusammen-

- stellung Sébastien Guex) (Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert). www.hssso.ch/de/2012/u/46b
- Huber, Marius. (2022, 29. November). Zürcher Verwaltung wächst überproportional – Stadtrat weigert sich aufgeblähte Verwaltung zu verkleinern. Tages-Anzeiger. www.tagesanzeiger.ch/zuerichs-stadtrat-zeigt-sich-beratungsresistent-685309295671
- IMD. (2023). IMD World Competitiveness Database.
- IWP, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern. (2022). Swiss Inequality Database (Daten auf Anfrage).
- IWSB, Institut für Wirtschaftsstudien Basel Hochschule Luzern. (2022). Prüfauftrag zur Einführung eines Schweizer Innovationsfonds [Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung, Ressort KMU-Politik]. www.news.admin.ch/news/message/attachments/72184.pdf
- Jensen, Michael C. & Meckling, William H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305–360.
- Jotterland, Raphaël. (2022, 1. März). «Le Temps» mis sur le côté par la nouvelle campagne vaudoise d'aide à la presse. *Le Temps*. www.letemps.ch/suisse/temps-mis-cote-nouvelle-campagne-vaudoise-daide-presse
- Karceski, Steven M. & Kiser, Edgar. (2019). Is there a limit to the size of the state? The scope conditions of Wagner's law. *Journal of Institutional Economics*, 16 (2), 1–16.
- Kardos, Anna. (2023, 11. Februar). Institutionen und Politik fordern Gratiskultur für alle. NZZ Magazin. magazin.nzz.ch/empfehlungen/institutionen-und-politik-fordern-gratiskultur-fuer-alle-ld.1725580
- Keller, Peter. (2017, 30. Juni). Die schweizerische Hotelförderung: Streiflichter aus wirtschaftspolitischer Sicht. 50 Jahre Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit. Jubiläumsgeneralversammlung vom 30. Juni 2017 in Bern. www.sgh.ch/media/pages/unternehmen/organisation/387f72170d-1669691097/sgh__50_jahre_referat_p._keller_d__30.06.2017.pdf
- Keller, Rolf. (2010). Kulturpolitik. Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). www.hls-dhs-dss.ch/articles/010993/2010-07-14/
- Kirchdörfer, Rainer. (2023, 22. Januar). Gastkommentar: Der Bürokratieabbau in der EU wird zum Luftschloss. Handelsblatt. www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-der-buerokratieabbau-in-der-eu-wird-zum-luftschloss/28900622.html
- Kohli, Alice. (2014, 31. Oktober). Hoch geschätzt und dennoch weniger besucht. Neue Zürcher Zeitung. www.nzz.ch/feuilleton/buehne/hoch-geschaetzt-und-dennoch-weniger-besucht-ld.858797
- Kommission Clottu, Eidgenössische Expertenkommission für Fragen der Schweizerischen Kulturpolitik. (1975). Beiträge für eine Kulturpolitik in der Schweiz. Bericht der eidgenössischen Expertenkommission für Fragen einer schweizerischen Kulturpolitik. www.bak.admin.ch/dam/bak/de/dokumente/kulturpolitik/publikationen/der_clottu-bericht1975.pdf.download.pdf/der_clottu-bericht1975.pdf
- Krueger, Anne O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, 64 (3), 291–303. WorldCat.org
- Kübler, Daniel & Goodman, Christopher. (2019). Newspaper markets and municipal politics: How audience and congruence increase turnout in local elections. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 29 (1), 1–20. doi.org/10.1080/17457289.2018.1442344
- Kunsthaut Zürich. (2023). Eintrittstickets. www.kunsthaut.ch/besuch-planen/tickets/
- Künzli, Stefan. (2019, 25. September). Stephan Diethelm – Problematische Doppelrolle im Aargauer Kuratorium: «Es riecht nach Vetterliwirtschaft». Aargauer Zeitung. www.aargauerzeitung.ch/kultur/musik/problematische-doppelrolle-im-aargauer-kuratorium-es-riecht-nach-vetterliwirtschaft-ld.1154814
- Laffont, Jean-Jacques & Tirole, Jean. (1993). A theory of incentives in procurement and regulation. MIT press.

- Lechner, David; Philipp, Thomas & Grubmüller, Verena. (2008). Der Mehrwert von Kunst und Kultur für den städtischen Raum. www.staedtebund.gv.at/fileadmin/USERDATA/themenfelder/Kunst_und_Kultur/Dokumente/KUS_Der_Mehrwert_von_Kunst_und_Kultur_fuer_den_staedtischen_Raum.pdf
- Lienhard, Melanie & Hauser, Christoph. (2014). Wirkungen und Perspektiven der Regionalkonferenz Kultur (RKK). https://ppdb.bslu.ch/inf2/rm/f_protected.php?f=20141205093219_54816d9354084.pdf&n=rkk+Bericht+Wirkungen+und+Perspektiven+09-12-2014.pdf
- Linder, Wolf; Hümbelin, Oliver & Sutter, Michael. (2009). Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: Eine quantitative Analyse. Universität Bern.
- Lüchinger, Simon; Roth, Marius; Schelker, Mark & Uhlmann, Felix. (2015). Qualitätsmessung der Rechtsetzung im Kanton Graubünden (Empirische Grundlagen, Phase I). www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/Dokumente2015/Studie_Qualitaetsmessung.pdf
- Machen, Ronald C.; Jones, Matthew T.; Varghese, George P. & Stark, Emily L. (2021). Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020: Investigation Findings and Report to the Board of Executive Directors. WilmerHale. thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf
- Marantelli, Adriano. (2015). Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben – eine Bestandesaufnahme. Jusletter 2 février 2015.
- Marty, Fridolin. (2023). Hört auf, das Gesundheitswesen zu steuern. Schweizerische Ärztezzeitung, 103 (5), 16–19. www.saez.ch/article/doi/saez.2023.21439
- Mathis, Markus. (2019, 17. Oktober). Wurden Kulturgelder eigenmächtig vergeben? Zentralplus. www.zentralplus.ch/kultur/wurden-kulturgelder-eigenmaechtig-vergeben-1634615/
- Meister, Urs & Rother, Natanael. (2015, 3. September). Enge Verflechtungen in der Energiewirtschaft. Avenir Suisse. avenir-suisse.ch/vernetzte-eignerstrukturen-in-der-schweizer-energiewirtschaft/
- Milani, Pauline. (2010). Siebzig Jahre Pro Helvetia: Geschichte einer Institution. In Zwischen Kultur und Politik. Pro Helvetia 1939 bis 2009. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Müller, Jürg & Ammann, Basil. (2021). Über den Lebenszyklus von Firmen. Avenir Suisse. avenir-suisse.ch/publication/lebenszyklus-von-firmen/
- Müller, Jürg; Ammann, Basil, & Grabher, Laurenz. (2022). Eine Medienpolitik für das digitale Zeitalter. Avenir Suisse. avenir-suisse.ch/publication/eine-medienpolitik-fuer-das-digitale-zeitalter/
- Müller, Jürg & Schnell, Fabian. (2020, 29. April). Absage an Bailouts. Avenir Suisse. avenir-suisse.ch/publication/absage-an-bailouts/
- Murphy, Kevin M.; Shleifer, Andrei & Vishny, Robert W. (1993). Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth? The American Economic Review, 83 (2), 409–414. WorldCat.org
- Musgrave, Richard A. (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. McGraw-Hill.
- NAO, National Audit Office. (2016). The Business Impact Target: Cutting the cost of regulation. www.regulation.org.uk/library/2016-NAO-The-Business-Impact-Target-cutting-the-cost-of-regulation.pdf
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung. (1829, 4. November). Schweizerische Eidgenossenschaft. NZZ. www.e-newspaperarchives.ch/?a=d&d=NZZ18291104-01.2.3
- OECD. (2015). OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. Ausgabe 2015. www.oecd.org/publications/oecd-leitsatze-zu-corporate-governance-in-staatseigenen-unternehmen-ausgabe-2015-9789264251526-de.htm
- OECD. (2016). Red Tape Challenge (United Kingdom). www.oecd.org/gov/regulatory-policy/GBR-Red-Tape-Challenge.pdf
- OECD. (2018). Economy-wide Product Market Regulation Indicators. www.oecd.org/economy/reform/OECD-PMR-Economy-Wide-Indicator-values-2018.xlsx

- OECD. (2020). OECD Tourism Trends and Policies 2020. www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-tourism-trends-and-policies-2020_6b47b985-en
- OECD. (2021). Government at a Glance—2021 edition: Public employment. stats.oecd.org/index.aspx?queryid=107595
- OECD. (2022a). General government spending. data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm
- OECD. (2022b). Revenue Statistics—OECD countries. stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78518
- OECD. (2023a). Agricultural support (indicator). data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm
- OECD. (2023b). Indicators of Regulatory Policy and Governance. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm
- Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal; Vatter, Adrian; Häusermann, Silja; Emmenegger, Patrick & Fossati, Flavia (Hrsg.). (2022). Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la politique suisse (7. Aufl.). NZZ Libro.
- Pierson, Paul. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94 (2), 251–267.
- Portmann, Marco & Schaltegger, Christoph A. (2022). Staatliche und staatsnahe Beschäftigung in der Schweiz. Wo wächst der öffentliche Sektor? (IWP Policy Paper Series). Institut für Wirtschaftspolitik (IWP). www.iwp.swiss/paper/staatliche-und-staatsnahe-beschaeftigung-in-der-schweiz/
- ProCinema. (2023). ProCinema: Top 25 Switzerland – Yearly Top 25. www.procinema.ch/de/statistics/top25yearly/
- PUE, Preisüberwachung. (2023). Preisüberwachung: Zahnärzte. www.preisueberwacher.admin.ch/pue/de/home/themen/gesundheitswesen/zahnaerzte.html
- Regiosuisse, Netzwerkstelle Regionalentwicklung. (2021). Neue Regionalpolitik (NRP). Faktenblatt. www.regiosuisse.ch/sites/default/files/2021-11/L2%20Faktenblatt%20NRP%20D3-1.pdf
- Regiosuisse, Netzwerkstelle Regionalentwicklung. (2023). Regiosuisse-Projektdatenbank. www.regiosuisse.ch/projektdatenbank
- Rüefli, Christian. (2022). Gesetzesevaluation in der Schweiz: Entwicklung, Stand und Ausblick. *LeGes*, 33 (3). leges.weblaw.ch/legesissues/2022/3/gesetzesevaluation-iefaf15be5fb.html
- Rühli, Lukas. (2018). «Wo Geld ohne Geist ist, sät es nur Streit und Unheil». *Schweizer Monat*, 1062. www.schweizermonat.ch/wo-geld-ohne-geist-ist-saet-es-nur-streit-und-unheil/
- Rühli, Lukas. (2020). Long Covid in der Finanzpolitik? *Avenir Suisse*. avenir-suisse.ch/publication/long-covid-in-der-finanzpolitik/
- Rütter-Fischbacher, Ursula & Rütter, Heinz. (2016). Wertschöpfungs- und Beschäftigungswirkung im ländlichen und alpinen Tourismus. www.regiosuisse.ch/sites/default/files/2016-10/Studie_Berggebiete_Ruetter.pdf
- Rutz, Samuel. (2016). Das Märchen vom Tafelsilber: Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz. *Avenir Suisse*. avenir-suisse.ch/publication/eine-privatisierungsagenda-fuer-die-schweiz/
- Rutz, Samuel. (2022). Die Schweiz – das Land der Subventionen. *Avenir Suisse*. avenir-suisse.ch/publication/die-schweiz-das-land-der-subventionen/
- Rutz, Samuel & Grabher, Laurenz. (2022, 25. April). Intransparente kantonale Subventionspolitik. *Avenir Suisse*. avenir-suisse.ch/intransparente-kantonale-subventionspolitik/
- Rutz, Samuel & Schmid, Lukas. (2014). Von alten und neuen Pfründen: Wie die Kantone Monopole stützen statt Märkte fördern (Nr. 6; Kantonsmonitoring). *Avenir Suisse*. avenir-suisse.ch/publication/wie-die-kantone-monopole-stuetzen-statt-maerkte-foerdern/
- Salvi, Marco. (2012). Hausgemachte Knappheit, Die Genfer Wohnungsnot: Ursachen und Lösungen. *Avenir Suisse*. avenir-suisse.ch/publication/hausgemachte-knappheit/

- Salvi, Marco. (2017, 9. Mai). Die Grenze zwischen Staatlichem und Privatem. Avenir Suisse. [avenir-suisse.ch/grenze-zwischen-staatlichem-und-privatem_staatsquote-ist-nicht-gleich-staatsquote-2/](https://www.avenir-suisse.ch/grenze-zwischen-staatlichem-und-privatem_staatsquote-ist-nicht-gleich-staatsquote-2/)
- SBV, Schweizerischer Bühnenverband (2003). Besucherstatistik 2000/2001. web.archive.org/web/20030420130917/http://www.theaterschweiz.ch/mitglieder/besucherstatistik.cfm
- SBV, Schweizerischer Bühnenverband. (2019). Theater.ch – Schweizerischer Bühnenverband. www.theaterschweiz.ch/
- Schade, Edzard. (1998). Radio: Ein vielschichtiges Instrument für Massenkonsum. www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=sgw-001:1997:15::317#239
- Schaltegger, Christoph A.; Richli, Paul & Salvi, Michele. (2020). Wie weiter mit den Corona-Schulden? IFF Forum für Steuerrecht, 207–218.
- Scheiner, Andreas. (2022, 3. August). 75. Filmfestival von Locarno: Wie weiter mit dem Schweizer Film? Neue Zürcher Zeitung. www.nzz.ch/feuilleton/75-filmfestival-von-locarno-wie-weiter-mit-dem-schweizer-film-ld.1695758
- Schlegel, Tobias. (2015). Qualität der Regulierungsfolgenabschätzung: Evaluation 2014. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/archiv/qualitaet-der-regulierungsfolgenabschaetzung.html
- Schmid, Lukas. (2023, 6. Februar). Wie weiter mit der Schuldenbremse? Avenir Suisse. [avenir-suisse.ch/wie-weiter-mit-der-schuldenbremse/](https://www.avenir-suisse.ch/wie-weiter-mit-der-schuldenbremse/)
- Schmid, Lukas & Hutter, Eveline. (2022, 25. Juli). Lückenhafte Volksrechte. Avenir Suisse. [avenir-suisse.ch/lueckenhafte-volksrechte/](https://www.avenir-suisse.ch/lueckenhafte-volksrechte/)
- Schnell, Fabian; Rühli, Lukas & Müller-Jentsch, Daniel. (2018). 20 Jahre Schweizer Stadtpolitik: Eine Bilanz aus liberaler Perspektive. Avenir Suisse. [avenir-suisse.ch/publication/20-jahre-schweizer-stadtpolitik/](https://www.avenir-suisse.ch/publication/20-jahre-schweizer-stadtpolitik/)
- Schneuwly, Felix. (2022, Dezember). Es gibt keine Kostenexplosion, aber eine Regulierungsexplosion. Heime & Spitäler.
- Schöpfer, Linus. (2022, 11. Juni). Die Schweizer Kultur hat Long Covid. NZZ Magazin. magazin.nzz.ch/empfehlungen/die-kultur-hat-long-covid-was-tun-ld.1688262
- Schweiz Tourismus. (2022). Jahresrechnung 2021. cdn-report-stnet.seriously.ch/production/uploads/2022/03/602_22a_01_brosch_jahresbericht_2021_zahlenteil_d.pdf
- Schweizer Parlament. (2023). Parlamentswörterbuch: Ausgabenbremse. www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=17
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft. (2021). Tourismusstrategie des Bundes. www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/Tourismuspolitik/ts.html
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft. (2022). Regulierungsfolgenabschätzung. www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft. (2023a). Innotour: Geförderte Projekte 2020 bis 2023. www.seco.admin.ch/seco/de/home/Standortfoerderung/Tourismuspolitik/Innotour/Gefoerderte_Projekte/2020-bis-2023.html
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft. (2023b). Bürokratiemonitor 2022. www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-93320.html
- SGH, Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredite. (2022). Geschäftsbericht 2021. www.sgh.ch/media/pages/unternehmen/zahlen-und-fakten/e9b3312e3a-1669691098/sgh_gb_2021_gesamt_web.pdf
- Sheldon, George. (2010). Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen. Die Volkswirtschaft, 1/2. www.dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/2010/01/06D_Sheldon.pdf
- Snowball, Jen D. (2020). Cultural value. In Ruth Towse & Trilce Navarrete Hernández (Hrsg.), Handbook of cultural economics (Third edition). Edward Elgar Publishing.

- SPK, Staatspolitische Kommission des Nationalrates. (2003). Parlamentarische Initiative Medien und Demokratie. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates. www.fedlex.admin.ch/forestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2003/848/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2003-848-de-pdf-a.pdf
- Stadt Zürich. (2023a). Startseite Kultur: Förderungen. www.stadt-zuerich.ch/kultur/de/index/foerderung.html
- Stadt Zürich. (2023b). Zugespochene Beiträge Theater – Stadt Zürich. www.stadt-zuerich.ch/kultur/de/index/foerderung/theater/foerderung/zugespochene-beitraege.html
- Stanley, Martin. (o. J.). Understanding Regulation. Regulation.org. www.regulation.org.uk/deregulation-regulatory_budgets.html
- Stephan, Julia. (2022, 24. Juni). Gähnende Leere nach Corona: Weshalb dem Theater ein Viertel des Publikums davonläuft. St. Galler Tagblatt. www.tagblatt.ch/kultur/kultur-mantel/krise-gaehnende-leere-nach-corona-weshalb-dem-theater-ein-viertel-des-publikums-davonlaeuft-ld.2308470
- Stiftung für Medienvielfalt. (2022). Eine Auswahl von bisher unterstützten Projekten. www.stiftung-medienvielfalt.ch/projekte.html
- Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1), 3–21.
- Theater Neumarkt. (2022). Wertebasierter Kodex 30.09.2022. www.theaterneumarkt.ch/site/assets/files/4458/20230110_coc_de.pdf
- Theater Neumarkt. (2023). Wahlpreismodell. www.theaterneumarkt.ch/haus/wahlpreismodell/
- Tissot, Laurent. Tourismus. Historisches Lexikon der Schweiz (HLS). www.hls-dhs-dss.ch/articles/014070/2022-03-08/
- Trezzini, Bruno; Meyer, Beatrix; Ivankovic, Melanie; Jans, Cloé & Golder, Lukas. (2020). Der administrative Aufwand der Ärzte nimmt weiter zu. Schweizerische Ärztezeitung, 101 (1–2), 4–6. www.saez.ch/article/doi/saez.2020.18482
- Tullock, Gordon. (1967). The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. Economic inquiry, 5 (3), 224–232.
- Uhlmann, Felix. (2017). Wer hat und wer macht wie viel? – Rechtsbestand und Rechtssetzungsaktivität in den Schweizer Kantonen. LeGes: Gesetzgebung & Evaluation, 2, 371–380.
- Vásquez, Ian; McMahon, Fred; Murphy, Ryan & Sutter Schneider, Guillermina. (2022). The Human Freedom Index 2022. Cato Institute and the Fraser Institute. www.cato.org/human-freedom-index/2022
- Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. (2022, 2. Juni). Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2021.00551. vgrzh.djiktzh.ch/cgi-bin/nph-omniscgi.exe?OmnisPlatform=WINDOWS&WebServerUrl=&WebServerScript=/cgi-bin/nph-omniscgi.exe&OmnisLibrary=JURISWEB&OmnisClass=rtFindinfoWebHtmlService&OmnisServer=JURISWEB,127.0.0.1:7000&Parametername=WWW&Schema=ZH_VG_WEB&Source=&Aufruf=getMarkupDocument&cSprache=GER&nF30_KEY=222408&W10_KEY=6729415&nTrefferzeile=1&Template=standard/results/document.fiw
- Vitale, Christina; Bitetti, Rosmaria; Wanner, Isabelle; Danitz, Eszter & Moiso, Carlotta. (2020). The 2018 edition of the OECD PMR indicators and database: Methodological improvements and policy insights (Nr. 1604; OECD Economics Department Working Papers). OECD.
- von Orelli, Lukas; Jakob, Julia; Jakob, Dominique & von Schnurbein, Georg. (2022). Der Schweizer Stiftungsreport 2022. CEPS Forschungs und Praxis, 28. ceps.unibas.ch/fileadmin/user_upload/ceps/2_Forschung/Publikationen/Stiftungsreport/Stiftungsreport_2022_web.pdf
- Vonplon, David. (2019, 28. Oktober). Kunstschaffende werfen Behörden Günstlingswirtschaft vor. Neue Zürcher Zeitung. www.nzz.ch/schweiz/kultur-und-vetterliwirtschaft-zuger-behoerden-geraten-in-kritik-ld.1517735

- Vorburger, Myrian. (2023). Kostenmiete – Was gilt? Zeitschrift Wohnen. www.zeitschrift-wohnen.ch/beft/beitrag/recht/kostenmiete-was-gilt.html
- Wagner, Adolph. (1864). Die Gesetzmässigkeit in den scheinbar willkürlichen menschlichen Handlungen vom Standpunkte der Statistik (Bd. 1). Boyes & Geisler.
- WAK-NR, Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats. (2017). Parlamentarische Initiative Mehrwertsteuer. Dauerhafte Verankerung des Sondersatzes für Beherbergungsleistungen, Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats. BBI 2017 I, 3420–3440. www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/779/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-779-de-pdf-a.pdf
- WBF, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung. (2022). Regulierungsfolgenabschätzung – Handbuch. www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung/hilfsmittel/handbuch-rfa.html
- WEF, World Economic Forum. (2019). Global Competitiveness Report 2019. www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth/
- Weltbank. (2021). Alternative Existing Indicators: Alternative Indicators Data Measuring Business Environment (Excel). www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment/alternative-existing-indicators#1
- Weltbank. (2023). Business Enabling Environment (BEE). www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment
- Zürcher, Boris. (2010). Too big to fail und die Wiederherstellung der Marktordnung. Avenir Suisse. avenir-suisse.ch/publication/too-big-to-fail-und-die-wiederherstellung-der-marktordnung/

Zürich

Puls 5 | Giessereistrasse 18
8005 Zürich
+41 44 445 90 00

Lausanne

Chemin de Beau-Rivage 7
1006 Lausanne
+41 21 612 66 14

avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch