AUSSEN-WIRTSCHAFT



Rezension der Publikation:

SCHALTEGGER, CHRISTOPH A. und STEFAN C. SCHALTEGGER Hrsg. (2004): *Perspektiven der Wirtschaftspolitik - Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. René L. Frey*; Zürich: vdf Hochschulverlag, ISBN: 3-7281-2939-1, XIII/777 Seiten, gebunden; CHF 94,00 / EUR 64,00

Rezensent:

THOMAS A. ZIMMERMANN, Research Associate am Schweizerischen Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), Universität St. Gallen / Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern.
http://www.zimmermann-thomas.ch

Veröffentlichung der Rezension in:

Aussenwirtschaft, Bd. 59 (2004), Heft 4, S. 459 - 464

Aussenwirtschaft, 59. Jahrgang (2004), Heft IV, Zürich: Rüegger, S. 459–468

Christoph A. Schaltegger und Stefan C. Schaltegger (Hrsg.) (2004): Perspektiven der Wirtschaftspolitik — Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. René L. Frey

vdf Hochschulverlag, Zürich, xiii + 777 Seiten (gebunden), ISBN 3-7281-2939-1, CHF 94.– / EUR 64.–

Mit dem Sammelband «Perspektiven der Wirtschaftspolitik – Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. René L. Frey» wird eine akademische Persönlichkeit geehrt, die es in ihrem über 30-jährigen Wirken an der Universität Basel verstanden hat, Brücken zwischen volkswirtschaftlicher Forschung, Beratung und Lehre und damit zwischen Theorie und Praxis zu bauen. Die nebst einem Vorwort von alt Bundesrat KASPAR VILLIGER insgesamt 54 Einzelbeiträge von Weggefährten FREYS zeugen von der Breite seiner Forschungsinteressen: Zusammengefasst in 15 Teile werden unterschiedliche, aber im wirtschaftspolitischen Kontext zusammenhängende Gebiete wie Wirtschaftspolitik und wirtschaftspolitische Beratung, Finanzpolitik, Wachstum, Wettbewerb und Globalisierung, Regulierung und Privatisierung, Wirtschaft und Recht, Bildung, Regionalökonomie und -politik, Verkehr, Raumplanung und Umwelt, Gesundheit, Arbeit, Demographie und Vorsorge abgedeckt. Als Bonbons findet man zusätzlich einige «exotische» Beiträge, etwa über Ökonomen im Spiegel des Witzes oder eine Abhandlung über die Reallokation menschlicher Körperteile aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Ebenso heterogen wie die Themen ist die Autorenschaft des Bandes: Sie umfasst Wissenschaftler, Politiker und Fachleute aus Wirtschaft und Verwaltung. Zusammengestellt wurde der Geburtstagsstrauss von den beiden Frey-Schülern CHRISTOPH A. SCHALTEGGER (heute wirtschaftspolitischer Berater in der Eidgenössischen Steuerverwaltung) und dessen Bruder STEFAN C. SCHALTEGGER (heute Professor für Betriebswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Umweltmanagement an der Universität Lüneburg).

Von den 15 durchwegs lesenswerten Teilen des Buches sollen nachfolgend die beiden Teile zu Finanzpolitik und Wachstum näher diskutiert werden, da beide Themen in der wirtschaftspolitischen Diskussion der Schweiz von grosser aktueller Bedeutung sind. Ebenso soll der Teil zu Wettbewerb und Globalisierung einer kurzen Analyse unterzogen werden.

Die sieben Beiträge zur Finanzpolitik (Teil III), von denen fünf vorgestellt werden sollen, bilden mit über hundert Seiten einen der Schwerpunkte des Bandes. Angesichts der auffallend starken Verschlechterung finanzpolitischer Rahmendaten in der Schweiz im Laufe der letzten Jahre entspricht dieses Gewicht durchaus der Bedeutung des Themas für die nationale wirtschaftspolitische Diskussion. Einleitend geben PETER SIEGENTHALER und GÉRARD WETTSTEIN einen Überblick über die Neugestaltung des Finanzausgleichs (NFA) und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Diskutiert werden neben den grundsätzlichen Vorteilen eines föderalistischen Systems und der Entstehungsgeschichte der NFA-Reform auch die vier tragenden Säulen des Neukonzepts: Die Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen, neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen zwischen den beiden Staatsebenen, Veränderungen bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich sowie der Finanzausgleich im engeren Sinn. Insbesondere die Neuerungen bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden intensiv erörtert. In ihrer Schlussbewertung bezeichnen SIEGENTHALER und WETTSTEIN den NFA als letzte Chance, den Föderalismus schweizerischer Prägung zeitgerecht zu reformieren.

GEBHARD KIRCHGÄSSNER diskutiert in der Folge die Wirksamkeit von Schuldenbremsen. Ausgehend von der Diagnose, dass die öffentlichen Finanzen in der Schweiz seit 1990 aus dem Ruder gelaufen seien, und der Schuldenanstieg beim Bund noch höher als in den Kantonen ausgefallen sei, stellt der Autor bewährte Instrumente zur Schuldenbegrenzung auf kantonaler Ebene dar. Am Beispiel von St. Gallen diskutiert der Autor direkt-demokratische Mechanismen zur Begrenzung von Staatsausgaben wie das fakultative und obligatorische Finanzreferendum sowie eine Defizitbremse. Letztere beinhaltet die Begrenzung (grundsätzlich zulässiger) Defizite, die Pflicht zur Eigenkapitalbildung im Aufschwung sowie die quasi-automatische Anpassung von Steuersätzen. Mit diesen Instrumenten würde nicht nur eine unkontrollierte Expansion des öffentlichen Haushalts verhindert, sondern auch eine antizyklische Finanzpolitik gesichert. Nicht ganz unerwartet empfiehlt der Autor daher für den Bund zusätzlich zur bereits bestehenden Schuldenbremse die Einführung des Finanzreferendums.

CHARLES BLANKART und ACHIM KLAIBER gehen in ihrem Beitrag der Frage nach, wer für die Schulden von Gebietskörperschaften haften soll. In einer Einführung werden zunächst die beiden Grundtypen von Gemeindefinanzverfassungen dargestellt: Das Autonomiemodell, in dem Gemeinden frei über Kreditaufnahme am Kapitalmarkt entscheiden, und auch alleine für Schulden haften, sowie das Verwaltungsmodell, in dem die Gemeinde im Grunde eine Aussenstelle höherrangiger Staatsebenen bildet und die Finanzkontrolle über staatliche Befehlsketten erfolgt (z.B. französisches Modell). Nur im Modell der Finanzautonomie könne ein Gemeindewettbewerb entstehen, so die Autoren. Auf dieser Grundlage werden zwei Fälle überschuldeter Gemeinden diskutiert: Jener der Walliser Gemeinde Leukerbad (Autonomiemodell) sowie jener der sächsischen Gemeinde Oderwitz (Mischmodell zwischen beiden Formen). Die Autoren zeigen, wie im Falle von Leukerbad das Autonomiemodell verteidigt wurde und es das Bundesgericht ablehnte, den Kanton für die Schulden der Gemeinde haftbar zu machen. Hingegen wurde im Fall Oderwitz die Aufsichtsbehörde für die (selbstverschuldete) Lage der Gemeinde verantwortlich gemacht – ein Beispiel für die seit langem voranschreitende Aushöhlung der Gemeindeautonomie. Die Autoren argumentieren überzeugend, dass das deutsche Mischmodell die schlechteste aller Welten darstelle: Einerseits seien die Gemeinden (im Gegensatz zum französischen Verwaltungsmodell) in ihren Entscheidungen recht autonom, andererseits könnten sie sich auf die «sorgende Hand» der Aufsicht verlassen. Als Empfehlungen schlagen die Autoren einen gesetzlichen Rahmen für eine Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften auf der Grundlage eines funktionierenden föderalistischen Wettbewerbs vor.

Der nachfolgende Beitrag des Direktors der Eidgenössischen Steuerverwaltung, URS URSPRUNG, stellt aus der Perspektive des Steuerpraktikers eine Wunschliste an die Adresse der volkswirtschaftlichen Forschung bereit. Neben einer Synthese zwischen der Optimalsteuertheorie einerseits und der Neuen Politischen Ökonomie der Besteuerung andererseits sind Fragen nach dem Beitrag des Steuersystems zu wirtschaftlichem Wachstum, zu Nutzen und Kosten des Steuerwettbewerbs sowie zum Zusammenhang zwischen Steuersystem und Ausgabenpolitik enthalten. Diese Wunschliste wird daraufhin auf die Ebene von Einzelfragen heruntergebrochen und um Empfehlungen hinsichtlich möglicher Zusammenarbeitsformen zwischen volkswirtschaftlicher Forschung und Steuerpraxis ergänzt.

Als Beispiel für den geforderten Dialog kann der anschliessende Beitrag von BENNO TORGLER zu wirtschaftspolitischen Erkenntnissen aus der Steuermoralforschung ange-

sehen werden. Er geht der Frage nach, welche Rahmenbedingungen die Steuermoral begünstigen. Dabei zeige sich auf Basis ökonometrischer Auswertungen, dass Faktoren wie direkte Demokratie, Mitbestimmung, pro-demokratische Einstellung der Bevölkerung und Föderalismus einen positiven Einfluss auf die Steuermoral hätten. Gleiches gelte für das Vertrauen in die Regierung und das Rechtssystem sowie die wahrgenommene Fairness von Steuersystem und Steuerbehörde. Schliesslich widmet sich der Autor einer Frage hoher Aktualität: Ist die Steueramnestie ein Schlag ins Gesicht ehrlicher Steuerzahler? Hier legen Laborexperimente in der Schweiz und in Costa Rica nahe, dass sich eine Steueramnestie in Kombination mit einer Verschärfung von Steuerfahndung und Strafmass positiv auf die Steuerehrlichkeit auswirken könnte.

Teil IV zum Thema Wachstum enthält insgesamt vier Beiträge, von denen drei genauer unter die Lupe genommen werden sollen. Im ersten Beitrag des Blocks stellt THOMAS STRAUBHAAR die provokative Frage, weshalb man in der Schweiz das Wachstum als Quelle des Wohlstands versiegen lasse. Der Autor diagnostiziert zunächst, dass die Schweiz OECD-weit das schwächste Trendwachstum zu verzeichnen habe und im Hinblick auf das kaufkraftbereinigte Bruttoinlandsprodukt mittlerweile nicht nur von den USA, sondern sogar von Irland überholt worden sei. Daraufhin skizziert er schematisch den schleichenden Prozess des Niedergangs einer Volkswirtschaft als langfristige Folge einer Wachstumsschwäche: Konsumenten verzichteten auf grössere Einkäufe und Unternehmen stellten Investitionen zurück. Nachfrageseitige Impulse blieben aus und die Volkswirtschaft lebe im Wesentlichen von der Substanz. Im Anschluss daran diskutiert der Verfasser detailliert den «Teufelskreis der Rent-seeking Society», wonach Kurskorrekturen zur Behebung einer Wachstumsschwäche besonders schwierig seien, wenn erst einmal rentensuchende Interessen an die Macht gekommen sind und Besitzstandsdenken die Oberhand gewonnen hat. Für die Schweiz diagnostiziert STRAUBHAAR, dass das Land nach jahrzehntelanger Zauberformel und Konkordanzdemokratie die Charakteristika einer solchen «rent-seeking society» aufweise. Insbesondere sei es versäumt worden, mit den EU-Ländern in Bezug auf die Liberalisierung der Gütermärkte Schritt zu halten.

Der schlechte Leistungsausweis der Schweiz in Sachen Wachstum steht dabei gemäss dem Verfasser im Gegensatz zur Bedeutung des Wachstums für eine hoch entwickelte Gesellschaft: Wirtschaftswachstum sei nicht nur die Grundlage materiellen Wohlstandes, sondern es werde auch benötigt, um Umverteilungsaufgaben in Angriff nehmen zu können. Gerade umlagefinanzierte soziale Sicherungssysteme wie die AHV kämen angesichts steigender Lebenserwartung und geringerer Fertilität ohne entsprechendes Wirtschaftswachstum in Finanzierungsprobleme. Die Reformwilligkeit eines Landes nehme dabei mit steigendem Durchschnittsalter noch weiter ab, da sich politische Mehrheiten von der Erwerbsbevölkerung zur Rentenbevölkerung verlagerten. Die Zeitstruktur von Reformen mit Kosten in der kurzen Frist und Erträgen in der langen Frist sowie die Gegenwartspräferenz älterer Menschen stünden umfangreicheren Reformvorhaben zusätzlich im Weg. Der Autor traut hier insbesondere dem direktdemokratischen System der Schweiz nur bedingte Reformfähigkeit zu und argwöhnt, dass aus dem Generationenvertrag bald ein Generationenkonflikt werden könne. Der Autor ruft am Ende des Beitrags zu Reformen auf, um nicht in die Abwärtsspirale sklerotischer Gesellschaften zu geraten.

SILVIO BORNER vertieft die Diskussion in seinem anschliessenden Beitrag: Ist das schwache Wachstum in der Schweiz politikbedingt? In der Tat führt der Autor «Fehlent-

scheide» wie die Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG) oder das EWR-Nein auf Schwächen des politischen Systems der Schweiz zurück. Zu den Elementen des «Sonderfalls Schweiz» zählt BORNER die Verbindung zwischen direkter Demokratie und Föderalismus, Konkordanz, Kollegialitätsprinzip in der Exekutive sowie das Milizsystem der Legislative, deren Effekte jeweils erörtert werden. Im Ergebnis führten diese Strukturelemente zu einem «Status quo-Bias» in der Politik sowie zu einem Fehlen an politischer Verantwortung, welches sich nicht zuletzt in steigenden Staatsausgaben und Defiziten äussere. Da radikale Reformen im Schweizer System blockiert seien, plädiert der Verfasser für viele kleine Änderungen bei den Institutionen, mit denen mehr Kohärenz und Konsistenz in der Politik erzielt werden solle.

Neben den beiden Forschern widmet sich auch ANDRES F. LEUENBERGER der Wachstumsschwäche. Der ehemalige Präsident des Wirtschaftsverbandes economiesuisse ortet deren Ursachen vor allem in der schubartigen Erhöhung der Staats- und Fiskalquote, einer zu restriktiven Geldpolitik, Strukturanpassungen im Gefolge der Immobilienkrise, weitgehend geschlossenen und innovationshemmenden Infrastrukturmärkten sowie der schleichenden Regulierungstendenz in vielen Wirtschaftsbereichen. Diesen wachstumshemmenden Umweltbedingungen stellt der Autor Elemente einer Wachstumspolitik gegenüber, so etwa die Human- und Sachkapitalbildung, Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, Geldwertstabilität, aussenwirtschaftliche Offenheit sowie öffentliche Investitionen. Hieraus werden anschliessend Politikempfehlungen für die Schweiz abgeleitet, wobei Bildungs- und Forschungspolitik, Finanz- und Steuerpolitik, Sozialpolitik und internationale Marktöffnung im Vordergrund stehen. Wie der Autor selbst anerkennt, sind die unterbreiteten Vorschläge nicht neu; es fehle aber nach wie vor am Mut der Politik zu schmerzlichen Entscheidungen und zur Einleitung eines unpopulären Reformprozesses.

Teil V zu Wettbewerb und Globalisierung besteht aus insgesamt drei Beiträgen, von denen zwei besprochen werden sollen. In einer grundsätzlichen Betrachtung befasst sich PETER BERNHOLZ mit Arten, Interaktionen und Folgen des Systemwettbewerbs. Ausgehend von den grundlegenden Ideen IMMANUEL KANTS und MAX WEBERS erarbeitet der Autor zunächst eine nützliche Systematik der verschiedenen Arten des Wettbewerbs, wobei er die Grundformen Marktwettbewerb, innenpolitischer Wettbewerb, militärisch-aussenpolitischer Wettbewerb sowie ideologischer Wettbewerb voneinander abgrenzt und weiter untergliedert. Anschliessend untersucht BERNHOLZ die Interaktion zwischen aussenpolitischem und institutionellem Wettbewerb. Ausgehend von der etwas überraschenden These, dass gerade die Uneinigkeit Europas ein Glücksfall für den Kontinent gewesen sei, führt der Autor aus, wie das Streben der Staaten nach Stärke im aussenpolitischen Wettbewerb die Entstehung guter institutioneller Rahmenbedingungen im Inneren (und damit eine Selbstbeschränkung von Macht und Einfluss der Herrschenden) gefördert und so die Herausbildung einer pluralistischen Gesellschaft mit Kapitalismus und Demokratie begünstigt habe. Der Autor betrachtet anschliessend den innenpolitischen Wettbewerb in einer Demokratie näher. Er führt aus, wie in etablierten Demokratien (insbesondere solchen mit wechselnden parlamentarischen Mehrheiten, die nur einer geringen Kontrolle unterliegen) durch eine interessengruppen-orientierte Politik der Anteil der Staatsausgaben am BIP stetig wachsen und das Wirtschaftswachstum zurückgehen würde. Am Ende dieses Entwicklungspfades sieht der Verfasser drei mögliche Optionen: Den Übergang zu einer planenden Diktatur oder Oligarchie, den Übergang zu einem neo-feudalen System, oder den Übergang zu einer Reformpolitik auf Basis gestärkter individueller Freiheiten und verfassungsmässiger Beschränkungen

der Staatstätigkeit. Für Schweden, die Niederlande, Finnland und Grossbritannien sei die dritte Option mittlerweile realisiert worden. Für diesen Weg spreche zudem, so der Autor, der aussenpolitische Wettbewerb. Die Meinungen gingen in der Wissenschaft allerdings weit auseinander, wie weit dieser Wettbewerb gehen würde, d.h. ob er nun zu einem ruinösen Wettlauf nach unten oder nur zur Bändigung eines übermächtigen Staates führe. Die von BERNHOLZ aufgeführte empirische Evidenz deutet hierbei eher auf Letzteres hin.

NICOLAI KRAUTTER stellt sich in einem eher kursorisch angelegten Beitrag die Frage, ob sich die WTO nach der gescheiterten Ministerkonferenz von Cancún im September 2003 in der Sackgasse befindet. Er gibt zunächst einen Überblick über die verschiedenen Interessen der einzelnen Handelsmächte (vor allem im Agrarbereich), bevor er knapp die Vorteile eines liberalen Agrarhandels erläutert. Unter den Bedrohungen für die WTO ortet er neben einer zunehmenden Ausbreitung diskriminierend ausgestalteter, regionaler und bilateraler Wirtschaftsabkommen auch die zunehmende Opposition von globalisierungskritischen Nichtregierungsorganisationen sowie protektionistische Interessengruppen. Weitere Probleme sieht der Verfasser auch bei der gegenwärtigen Ausgestaltung des Streitschlichtungssystems (Gegenmassnahmen bei Nichtumsetzung sowie Klagemonopol bei den Regierungen). Zur Ergänzung des WTO-Regelwerks schlägt KRAUTTER ein Wettbewerbsübereinkommen sowie die Ausweitung der plurilateralen Abkommen auf weitere Mitglieder vor. Daneben zählt er zusätzliche bekannte Verbesserungsmöglichkeiten auf wie den weiteren Abbau des Agrarprotektionismus.

Die vorangehende Diskussion zeigt, dass der Sammelband von SCHALTEGGER und SCHALTEGGER eine Menge «food for thought» zu real existierenden wirtschaftspolitischen Problemstellungen, Zusammenhängen und Lösungsansätzen bietet. Im Hinblick auf die Schweizer Wirtschaftspolitik im Besonderen spiegelt das Buch die Vielschichtigkeit aktueller Herausforderungen wider, für die gerne allzu häufig einfache Antworten gegeben werden. Die Komplexität der Herausforderungen zeigt sich etwa darin, dass die Institution der direkten Demokratie in den finanzpolitischen Beiträgen als wertvolles Instrument der Schuldeneindämmung betrachtet wird, wohingegen sie in den Beiträgen zum Thema Wachstum eher als (Verhinderungs-) Instrument von rentensuchenden Interessengruppen porträtiert wird.

Die in den Band aufgenommenen Beiträge sind in der Regel von hoher Qualität. Sie stammen zumeist von Autoren, die durch ihren wissenschaftlichen Leitungsausweis oder ihre praktische Erfahrung bestens berufen sind, die aufgeworfenen Fragen zu diskutieren. Dass das Buch trotz seiner wissenschaftlichen Fundierung ohne eine Formalisierung zum Zwecke der Kunst um der Kunst willen auskommt, erhöht die Lesbarkeit und damit die Attraktivität des Bandes zusätzlich.

Als Kehrseite der selbst für eine Festschrift ausserordentlichen Vielfalt an Themen und Autoren lässt sich die Heterogenität des Bandes aufführen, welche die Definition eines eindeutigen Zielpublikums erschwert. Diese Bewertung mag man insbesondere in Bezug auf den akademischen Teilmarkt treffen, den im Bereich der Volkswirtschaftslehre eine zunehmende disziplinäre Enge charakterisiert. Gerade für viele jüngere Forscher mit eng abgegrenzten methodischen und fachlichen Interessen dürfte der Band daher nur von begrenztem Interesse sein. Betrachtet man wirtschaftspolitische Einzelfragen jedoch nicht isoliert, sondern als eng zusammenhängende Elemente in einem grösseren politisch-ökonomischen Zusammenhang, wird man das Buch gerade für seine Vielfalt

an Perspektiven und seine Breite an Themen schätzen. Die Festschrift eignet sich als Lektüre daher für all jene, welche sich ernsthaft in der wirtschaftspolitischen Debatte der Schweiz engagieren, sei es in Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Verwaltung oder bei Verbänden. Sie gehört darüber hinaus in jede wirtschaftspolitisch orientierte Bibliothek oder Buchsammlung in der Schweiz.

Thomas A. Zimmermann
Universität St. Gallen und Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)