

Regulatorische Infiltration

Die hängigen Verstaatlichungsinitiativen stellen Eigentumsrechte, Vertragsfreiheit und Effizienz in Frage. Gefährlicher sind aber weniger durchschaubare Regulierungsmanöver wie die Kartellgesetzrevision. **MARKUS SAURER**

Am 24. November stimmen wir über die Volksinitiative «1:12 – Für gerechte Löhne» der Jungsozialisten ab. Dann folgen Urnengänge zur Mindestlohninitiative der Gewerkschaften, zur Erbschaftssteuerinitiative der Sozialdemokraten und zur soeben formell zustande gekommenen Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen». Mit den beiden Lohninitiativen würde der Versuch unternommen, die Vertragsfreiheit der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in einer für schweizerische Verhältnisse revolutionären Weise zu beschneiden. Mit der Erbschaftssteuer würde dagegen versucht, das Volksvermögen (Stock), mit dem bedingungsloses Grundeinkommen das laufende Volkseinkommen (Flow) in gigantischen Dimensionen umzuverteilen. Elementare Ökonomie zeigt, dass diese Versuche in der kleinen, offenen Schweiz – im harmloseren Fall – gar nicht umgesetzt werden könnten oder andernfalls zum Untergang unseres Erfolgsmodells führen würden.

Ich will an sich meine Kommentare nicht mit den Federn grosser Ökonomen schmücken. Aber die folgende Feststellung Mancur Olsons, eines der Väter der modernen politischen Ökonomie, ist einfach zu gut, um dem Leser im Zusammenhang mit diesen Frontalangriffen auf unsere Wirtschaft und Gesellschaft vorenthalten zu werden: «... when there is a stronger incentive to take than to make – more gain from predation than from productive and mutually advantageous activities – societies fall to the bottom»; wenn der Anreiz grösser ist, zu profitieren, statt zu produzieren, dann kippt eine Gesellschaft («Power and Prosperity», Basic Books, New York, 2000.)

Öffentliche Debatte schafft Klarheit

Es ist klar gemeinsamer materieller Nenner dieser Initiativen, dass sie vor allem Anreize zum Nehmen («to take») und nicht solche zum Machen («to make») ergeben würden. Aber es ist zum Glück auch ihr gemeinsamer formeller Nenner, dass Volksinitiativen in Breite und Tiefe von allen betroffenen Kreisen diskutiert werden. Derzeit läuft die Diskussion der unmittelbar anstehenden «1:12-Initiative» in der Tat auf Hochtouren. Dabei stellen die Diskutanten durchaus auch politökonomisch-logische Verknüpfungen mit der Mindestlohninitiative her. Die Schweiz würde mit einer Verbindung dieser Initiativen ihren Arbeitsmarkt, dessen Flexibilität unbestritten weitgehend den Erfolg des Standorts Schweiz ausmacht, vollständig zementieren.

Zu gegebener Zeit werden die Stimmbürger sicher auch bei den anderen sozialistischen Utopien, bei der «Reichen-Erbschaftssteuer» und beim «bedingungslosen Grundeinkommen», erkennen, dass laufend wieder ein möglichst grosser Kuchen gebacken werden muss, wenn alle davon gut leben möchten (Frankreich, Italien und andere Länder liefern höchst bedauernde empirische Belege, um diese Erkenntnis zu fördern). Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger werden mit grossen Mehrheiten

die richtigen Schlüsse ziehen. Diese Frontalangriffe stellen somit zwar eine enorme politökonomische Ressourcenverschwendung dar, sind aber kaum als dauerhaft gefährlich einzustufen.

Gefährlicher scheint mir die Beschneidung von Eigentumsrechten, Vertragsfreiheit und Effizienz in Gesetzen und Verordnungen zu sein, die oft nur in Kreisen von Spezialisten und Partikularinteressen erörtert werden. Als Beispiele kann man die gescheiterte deutsche Energieplanwirtschaft oder ihre im Grundsatz kaum bessere schweizerische Kopie heranziehen. Das deutsche Beispiel ist inzwischen so bekannt, dass es nicht weiter erläutert werden muss – die künftige Koalitionsregierung muss und wird die Chance zum Richtungswechsel pa-



«Gefährlich sind Gesetze und Verordnungen, die oft nur von Spezialisten erörtert werden.»

cken. Und die schweizerische Energiestrategie 2050 wird in Öffentlichkeit und Wissenschaft zunehmend kritisch hinterfragt (endlich, ist man versucht zu sagen). Allerdings muss die neue Energiepolitik über weite Bereiche überhaupt erst noch gesetzlich gefasst und dem Parlament und dem Volk zum Entscheid vorgelegt werden. Dies steht noch bevor und dürfte den Verantwortungsträgern schwer auf dem Magen liegen. Vor diesem Hintergrund möchte ich ein nur scheinbar «unverdächtiges», wenn auch komplexes Beispiel skizzieren: einen Teil der laufenden Kartellgesetzrevision.

Die Gefahr, dass mit dem Kartellgesetz (KG) Eigentumsrechte und Vertragsfreiheit zu stark beschnitten und effiziente Märkte so statt ermöglicht verhindert werden, beruht gerade auf der Komplexität des Wettbewerbs und der Wettbewerbspolitik. Politiker und Öffentlichkeit sind auf den Rat von Spezialisten angewiesen, die selbst auch eigene Interessen verfolgen (was auch mir selbst unterstellt werden könnte). Entscheidungsträger müssen unbedingt verschiedene Meinungen anhören und sich selbst eine Meinung bilden.

Ich konzentriere das Beispiel auf das vorgeschlagene Teilkartellverbot, das vom Ständerat unterstützt, jedoch von der zuständigen nationalrätlichen Kommission zur Ablehnung empfohlen wird. Des Weiteren beschränke ich mich auf Preisabreden zwischen verschiedenen Marktstufen wie z.B. Hersteller und Händler – auf sogenannte vertikale Preisabreden oder Preisbindungen. Aus der ökonomischen Theorie geht unbestritten hervor, dass eine vertikale Preisabrede sowohl «volkswirtschaftlich und sozial» schädlich (Beurteilungskriterium gemäss KG) als

auch unschädlich sein kann. Es kommt auf die konkreten Marktumstände an, ob die vertikale Preisabrede schädlich oder nützlich bzw. antikompetitiv oder kompetitiv bzw. ineffizient oder effizient ist.

Dieser kompetitiven Ambivalenz trägt das geltende Kartellgesetz Rechnung. Die Wettbewerbskommission (Weko) muss rechtsgenügend nachweisen, dass die fragliche Abrede im konkreten Fall den wirksamen Wettbewerb beseitigt oder erheblich beeinträchtigt. Gelingt ihr dieser Nachweis nicht, dann ist davon auszugehen, dass die Abrede den Wettbewerb weder beseitigt noch erheblich beeinträchtigt. Sie ist somit zulässig und ist weder zu verbieten noch zu büssen.

Der Nachweis der Beseitigung oder erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs ist bei vertikalen Preisbindungen nicht einfach zu führen. Eine unabhängige Evaluation des KG-Vollzugs der Jahre 2003 bis 2008 hat ergeben, dass der Weko dieser Nachweis bei vertikalen Preisabreden nur in Einzelfällen gelungen ist, obwohl sie über hundert Fälle mehr oder weniger eingehend untersucht hatte. Dieses aus der Sicht der ökonomischen Theorie logische Ergebnis wurde von der Weko und vom Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF, damals noch unter der Leitung von Bundesrätin Leuthard) anerkannt und folgerichtig untermauert mit dem Vorschlag, die Beschränkungen der Vertragsfreiheit bei den vertikalen Abreden zu lockern, um weniger sinnlose Verfahren auszulösen.

Beispiellose Überregulierung

Nach der Amtsübernahme durch Bundesrat Johann Schneider-Ammann Ende 2010 wollte das WBF von dieser Liberalisierung aber nichts mehr wissen. Schneider-Ammann und die Weko propagierten nun vielmehr diametral entgegengesetzt ein Teilkartellverbot, das auch die vertikalen Preisabreden umfasst. Der Grund für diese Kehrtwende liegt darin, dass in der Öffentlichkeit die «Hochpreisinsel» immer stärker beklagt und unter anderem auf vertikale Preisabreden zwischen ausländischen Herstellern und inländischen Importeuren und Händlern zurückgeführt wurde.

Das Teilkartellverbot soll gewisse horizontale und vertikale Abreden betreffen. Die Weko soll nicht mehr nachweisen müssen, ob sie den Wettbewerb überhaupt erheblich tangieren. Die Abreden sollen nur noch erlaubt werden, wenn die betroffenen Unternehmen nachweisen können, dass sie aus Effizienzgründen unerlässlich sind. Eine solchermaßen absurde Schuldvermutung mit Beweislastumkehr gibt es in keinem fortschrittlichen Land. Der Nationalrat wird diese unsägliche Überregulierung hoffentlich noch zu vermeiden wissen. In der KG-Revision drohen weiteres staatliches Fine Tuning der Märkte.

Markus Saurer ist selbständiger Berater für Regulierungs- und Wettbewerbsökonomie.



MARK DITTLI
Chefredaktor
zum Thema
Kapitalanforderungen
für Grossbanken.

Demut, bitte!

«Wenn das Ziel darin besteht, dass die Steuerzahler nie mehr (...) eine Bank retten müssen, dann finden wir bei der Credit Suisse, dass die Voraussetzungen dafür jetzt erfüllt sind.» Diese Worte äusserte Brady Dougan, CEO der Credit Suisse, am Dienstag in der «Basler Zeitung». Er hat offensichtlich genug davon, dass die Kapitalstärke der Grossbanken dauernd infrage gestellt wird.

Zweifellos: Die Too-big-to-fail-Diskussion hat an Dynamik gewonnen. Mit der unbedachten Äusserung, sie halte schärfere Eigenkapitalvorschriften für nötig, hat Finanzministerin Widmer-Schlumpf vor Wochenfrist einen Kurssturz in den CS- und UBS-Aktien ausgelöst. Das war unprofessionell von ihr. Die Banker haben allen Grund, darüber frustriert zu sein.

Doch hat Dougan mit seiner Aussage recht? Nein. Unter Notenbanken und Regulatoren hat sich in den vergangenen Monaten der Konsens durchgesetzt, dass in den fünf Jahren nach dem Kollaps von Lehman Brothers zu wenig getan wurde, um das Finanzsystem sicherer zu machen. In den USA, Europa und Grossbritannien wird über Kapitalanforderungen diskutiert, die zum Teil deutlich über die schweizerische Gesetzgebung hinausgehen.

Alle wissen: Auch heute könnte eine grenzüberschreitend tätige, systemrelevante Grossbank im Notfall nicht dem Untergang überlassen werden; die implizite Staatsgarantie gilt weiterhin. An den Kapitalmärkten kommen die Grossbanken daher nach wie vor in den Genuss subventionierter Kapitalkosten.

Es gab einmal eine Zeit, da bildete eine Bank Rückstellungen für die ihr bekannten Risiken. Für die unbekannteren Risiken – und die gibt's – diente eine stattliche Eigenkapitaldecke. Dieser Grundsatz ist abhanden gekommen. Kein Bankmanager kann mit Sicherheit sagen, welche Risiken in seiner Bilanz schlummern. Dougan, auch wenn er die CS brillant durch die Krise von 2008 gesteuert hat, sollte die Demut haben, es ebenfalls nicht zu tun.

Jung subventioniert Alt

PETER MORF Die demografische Verschiebung bewirkt nicht nur in der Altersvorsorge Umverteilung, sondern auch in der Krankenversicherung.

Die Lebenserwartung steigt – was für den Einzelnen erfreulich ist, stellt die Altersvorsorge vor enorme Probleme. Vor allem in der ersten Säule, der über das Umlageverfahren finanzierten AHV, führt die Alterung zu Engpässen und Umverteilungen zwischen Jung und Alt. Wegen des zu hohen Umwandlungssatzes ist auch die berufliche Vorsorge betroffen. In der Krankenversicherung ist die Alterung ein wesentlicher Kostentreiber – ein Grossteil der Gesundheitskosten fällt in späten Lebensjahren an.

Bisher kaum untersucht wurde, ob damit auch eine Umverteilung verbunden ist. Diese Lücke stopft eine neue Studie des St. Galler Ökonomen Martin Eling. Weil die Krankenversicherung über Einheitsprämien finanziert ist, entsteht ein Umverteilungseffekt: Junge Menschen verursachen im Schnitt weniger Kosten als ältere. Der Effekt akzentuiert sich mit fortschreitender Alterung.

Die Studie kommt zum Schluss, dass die Umverteilung von Jung zu Alt in der Krankenversicherung im Jahr 2010 rund 6 Mrd. Fr. ausmachte. Gemäss einer – gewiss mit Vorsicht zu geniessenden – Perspektivrechnung dürfte sie bis 2030 auf 20 Mrd. Fr. zunehmen. Auch wenn die Zahl nicht in Stein gemeisselt ist: Der Trend ist klar, die Umverteilung wird massiv steigen. Dadurch gerät der Generationenvertrag in arge Schieflage.

Theoretisch wäre das Problem einfach zu lösen: Risikogerechte Prämien

würden die Umverteilung auf null reduzieren. Allerdings ist das politisch nicht gewollt, eine gewisse Solidarität ist im System eingebaut. Die Studie schlägt vor, die Prämien risikogerechter zu gestalten und so das Problem zu entschärfen. Die Politik tut allerdings exakt das Gegenteil: Zur Debatte steht ein weiterer Ausbau des Risikoausgleichs. Eling stellt klar, dass das Problem der Umverteilung dadurch noch verschärft würde.

Keine Hilfe bietet auch da die Volksinitiative «Für eine öffentliche Krankenkasse» (Einheitskasse) der SP. Sie hält an Einheitsprämien fest. Zudem entbindet sie den Einzelnen weitgehend von der Eigenverantwortung und eliminiert noch den letzten Rest an Wettbewerb zwischen den Krankenversicherern. Die Effizienz der Leistungserbringung würde sinken, das Interesse am sparsamen Einsatz der finanziellen Mittel verschwinden. Sollte die Einheitskasse in der Verfassung verankert werden, wäre das System kaum mehr reformierbar.

Die Studie zeigt ein weiteres, bisher unterschätztes Problemfeld der demografischen Alterung auf. Besonders die politische Linke weigert sich jedoch standhaft, das zur Kenntnis zu nehmen. Es ist ein Gebot verantwortungsvoller Politik, die Folgen der Alterung in all ihren Facetten auszuleuchten und Massnahmen ohne ideologische Scheuklappen zu diskutieren.

FUW.CH

KOSTENLOS FÜR ALLE ZEITUNGSABONNENTEN



Tagesaktuell

