

Staatspolitische Voraussetzungen einer freien Marktwirtschaft

von Ständerat Prof. René Rhinow, Seltisberg/Basel

(leicht gekürzte Fassung des Referates am Appenbergseminar vom 14. Januar 1992)

I. Wovon handelt diese Übersicht?

1. Das Thema ist auf die Schweiz eingegrenzt, d.h. auf die Voraussetzungen der **schweizerischen** Marktwirtschaft, wobei viele Ausführungen auch für die anderen westlichen Länder gelten.
2. Unter **staatspolitischen** Voraussetzungen sind auch staatsrechtliche und wirtschaftspolitische Voraussetzungen zu verstehen. Die Grundpfeiler des schweizerischen Staatswesens, wie etwa Rechtsstaat, Demokratie und soziale Sicherheit sind rechtlich verfasst, nicht nur politisch relevant. Zudem erweist sich die Politik des Staates im Bereich der Wirtschaft je nach Optik auch als **Wirtschaftspolitik**.
3. Zu den **Voraussetzungen** muss bemerkt werden, dass das Verhältnis von staatspolitischen Grundpfeilern und der Marktwirtschaft nicht einseitig ist, sondern auf Wechselseitigkeit beruht. Folglich braucht nicht nur die Marktwirtschaft gewisse Voraussetzungen, um zu bestehen. Auch der Rechtsstaat und die Demokratie sind auf ein Wirtschaftssystem angewiesen, in dem Freiheit und Dezentralisation Geltung beanspruchen. Ohne funktionierende Wirtschaft leidet auch die Politik. Jedenfalls hat die These einiges für sich, dass auf Dauer eine Demokratie ohne Wohlfahrt nicht von Bestand sein kann.
4. Bei der **Marktwirtschaft** ist nicht die Rede von einem Wirtschaftsmodell oder «System» im Sinne der Wirtschaftswissenschaften, sondern von einer konkret eingerichteten **Wirtschaftsordnung**, die ihr **Schwergewicht** in der Marktwirtschaft hat. Aber es gibt nirgends eine Volkswirtschaft, die als **reine** Marktwirtschaft ausgebildet ist. Auch die Schweiz hat erfahren, dass die reine Marktwirtschaft Mängel aufweist, namentlich kartellistische und oligopolistische Märkte, externe Effekte (d.h. Folgekosten, die die Gemeinschaft trägt und die im Marktpreis keinen Niederschlag finden, was auch gravierende Auswirkungen auf die Umwelt haben kann) und eine als ungerecht empfundene Einkommensverteilung. Demzufolge kennt die Schweiz auch nicht-marktwirtschaftliche Elemente, d.h. Abweichungen von der Wirtschaftsfreiheit, um dem Marktversagen zu begegnen. Daher

wird von einer sozialen, und neuerdings zusätzlich von einer ökologischen Marktwirtschaft gesprochen.

5. Nicht in dieser Übersicht behandelt werden Voraussetzungen einer Marktwirtschaft, die ausserhalb der Politik liegen, die aber natürlich von fundamentaler Bedeutung sind, wie die Geltung **ethischer** Auffassungen, der **Leistungswille** des Einzelnen, das erforderliche Minimum an **Solidarität** in einer Gesellschaft, die Abwesenheit von Korruption und der «Glaube» an ein liberales **Menschenbild**.

II. Wie sieht das Verhältnis von Staat und Marktwirtschaft im allgemeinen aus?

1. Unterscheidung von Staat und Gesellschaft

Staat und Gesellschaft sind grundsätzlich zu unterscheiden, sie sind nicht identisch. Diese Erkenntnis entspricht einem staatsphilosophischen Axiom.

Der **Staat**, als eine zur Machtausübung legitimierte Organisation, beruht auf dem Staatsvolk. Die **Gesellschaft** besteht auch aus dem Volk, aber aus dem sich selbst regulierenden, ungebundenen Volk. In der Gesellschaft herrscht Freiheit und Willkür. Es ist eine **Privatrechtsgesellschaft**, eine freie Gesellschaft grundsätzlich freier Menschen.

Der demokratische **Staat** ist nur zuständig, nur zum Handeln befugt, wo dies das Volk direkt oder indirekt beschliesst. Der Rechtsstaat basiert u.a. auf dem **Prinzip der limitierten Staatsgewalt**.

Die **Wirtschaft** ist grundsätzlich ein Teil der Gesellschaft, sie gehört nicht zum Staat. Wo der Staat ausnahmsweise selbst wirtschaftet (als Produzent), muss ihm diese Befugnis speziell übertragen worden sein. Insofern ist die Wirtschaft «staatsfrei».

Allerdings sind Staat und Gesellschaft/Wirtschaft nicht völlig getrennt. Sie sind ineinander verzahnt, bedingen sich wechselseitig. Beispielsweise bilden **Interessengruppen** den Staatswillen mit (Infiltration der Gesellschaft in den Staat). Der Staat als Sozialstaat reguliert, plant, lenkt, unterstützt gesellschaftliche Entwicklungen und Zustände (Infiltration des Staates in die Gesellschaft).

Sowohl der Staat (Interventionismus/Staatswirtschaft) wie die Gesellschaft (Interessenpolitik, Besitzstandswahrung, Kartelle) können die Marktwirtschaft gefährden.

2. Die Marktwirtschaft braucht den Staat

a) Die Notwendigkeit des rechtlichen Rahmens

Die Wirtschaft ist darauf angewiesen, dass gewisse Rahmenbedingungen durch eine unabhängige, nicht am Wirtschaftsprozess direkt beteiligte Instanz gesetzt und nötigenfalls auch durchgesetzt werden. In traditioneller Sicht ist es Aufgabe des **Privatrechts**, diese Regeln aufzustellen, namentlich im Vertragsrecht und im Gesellschaftsrecht. Ohne Vertragsregeln, ohne minimale Regeln über die Formen wirtschaftlicher Zusammenschlüsse ist der Wirtschaftsprozess nicht denkbar und realisierbar. Deshalb ist die Vorstellung unrichtig, jede staatliche Norm sei zugleich auch **Schranke**, auch wenn sie für das einzelne Wirtschaftssubjekt eine Eingrenzung des theoretisch unbegrenzten Freiheitsspielraums bedeutet.

Die Rechtserzeugung ist aber in die Verantwortlichkeit des **Staates** gelegt. Damit trägt auch er eine wichtige Verantwortung für den geordneten Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens.

b) Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung

Der Staat gibt der Wirtschaftstätigkeit nicht nur den rechtlichen Rahmen, sondern sorgt auch für dessen Durchsetzung bzw. Innehaltung.

Der Staat «leiht» dem Bürger seinen Arm zur Durchsetzung der im Interesse des Bürgers aufgestellten Normen (soweit sie zwingender Natur sind). Er tut dies einmal durch die Bereitstellung der Zivilgerichtsbarkeit, d.h. der **Rechtspflege** bei Streit zwischen Privaten infolge von Normverstößen, dann aber durch den Apparat zur **Durchsetzung** des Rechts (Schuldbetreibung und Konkurs), sowie schliesslich durch die **Pönalisierung** gewisser normwidriger Verhaltensweisen.

Zusammenfassend:

Die Wirtschaft ist ohne Recht nicht denkbar und realisierbar. Die Wirtschaft ist auf minimale Regeln angewiesen, die den Wirtschaftsablauf in geordneten Bahnen halten. Der Staat ist darüber hinaus für die Durchsetzung des Rechts auch im Bereiche der Wirtschaft verantwortlich, ebenso für die Pönalisierung normwidriger Verhaltensweisen. Namentlich Freiheitsrechte und das Zivilrecht, insbesondere das Vertrags- und Gesellschaftsrecht, sind nicht staatliche «**Eingriffe**», Abweichungen von der wirtschaftlichen Freiheit, sondern bilden den notwendigen Rahmen, dass überhaupt gewirtschaftet werden kann. Dazu gehören etwa auch die **Raumplanung**, welche die

Wirtschaftsfreiheit nicht nur begrenzt, sondern überhaupt erst - soweit der **Boden** als Ressource und Produktionsfaktor berührt ist - ermöglicht und in geordnete Bahnen lenkt.

c) Das Geldwesen

1. Die Ordnung des Geldwesens ist eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren einer modernen Volkswirtschaft. Ohne Geld wäre es nicht möglich, Güter- und Dienstleistungen auf dem Markt auszutauschen. Geld ist das allgemein anerkannte und vom Staat vorgeschriebene **Zahlungs- und Tauschmittel**. Es ist ein **Wertaufbewahrungsmittel**, das erlaubt, jederzeit wieder einen Umtausch in Güter oder Dienstleistungen vorzunehmen, und schliesslich stellt es einen **Wertmassstab** für Waren und Dienstleistungen dar. Geld ist also Zahlungsmittel, Wertträger und Wertmesser.
2. Geld ist auch ein **staatliches** Produkt. Nach unserer Bundesverfassung steht dem Bund die Ausführung aller im Münzregal erhaltenen Rechte zu: **er** prägt das Geld und gibt Banknoten und Münzen heraus. Es handelt sich hierbei um eine ausschliessliche Bundeskompetenz.

Diese Aufgaben werden durch eine staatliche Notenbank, die sog. **Nationalbank**, ausgeübt. Das Geldwesen wird vom Staat geregelt, was keinen «Eingriff» bedeutet, sondern als Voraussetzung für das Wirtschaftsgeschehen zu betrachten ist.

3. Über das Geldwesen kann der Staat aber noch mehr tun als die Bereitstellung eines Zahlungsmittels und Wertträgers: er kann eine **Kredit- und Währungspolitik** betreiben.

d) Die staatliche Infrastruktur

1. Neben dem rechtlichen Rahmen und dem Geldwesen übertragen wir dem Staat in der Bundesverfassung bedeutende Aufgaben, die ebenfalls als Voraussetzung oder Grundlage der Volkswirtschaft zu betrachten sind, die sog. Infrastruktur. Sie umfasst **materielle Einrichtungen, personale** Gegebenheiten und **institutionelle** Einrichtungen als sog. «Grundinvestitionen für die Funktionsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft» (Heinrichsmeyer). Die Infrastruktur stellt demnach «öffentliches Kapital» oder «social capital» dar.
2. Zur **materiellen** Infrastruktur gehören diejenigen Teile der Volkswirtschaft, die durch ihr «Sachkapital» Voraussetzungen zur Wirtschaftstätigkeit schaffen: Ener-

gieversorgung und Wasserhaushalt, das Verkehrswesen, die Raumordnung, die Gesundheitseinrichtungen, Bildungsanstalten etc.

Zur **personalen** Infrastruktur zählen diejenigen Investitionen, die nicht sachliche Güter, sondern personenbezogene Güter betreffen, die etwa der Bereitstellung qualifizierter Arbeitskräfte dienen (human capital).

Man kann auch von **institutioneller** Infrastruktur sprechen und meint damit den oben skizzierten rechtlichen Rahmen (inkl. Rechtsverwirklichungsapparat!).

3. In der **Schweiz** besteht eine ausgebaute Infrastruktur, die in gewissen Bereichen in den letzten Jahrzehnten stark an Bedeutung gewonnen hat (vgl. etwa Energie- und Verkehrswesen). Auch die **Umwelt** wird zunehmend in dieser Beziehung gesehen (als Konsumgut und Produktionsfaktor, z.B. Wasser).

3. Die Defekte der Marktwirtschaft: Marktversagen

1. Der Marktmechanismus versagt bei gewissen Waren und Dienstleistungen: bei sog. Kollektivgütern. Das sind Güter, deren Menge sich durch den Konsum anderer Personen nicht verringert, bei denen keine Rivalität in der Nutzung besteht und kein Ausschlussprinzip Platz greift. Der Nutzen solcher Güter kann nicht auf einzelne Personen beschränkt werden. Die Gefahr des Trittbrett-/ Schwarzfahrer-Verhaltens durch Inanspruchnahme des Nutzens ohne Gegenleistung ist gross.

Der Staat bietet diese Güter an oder finanziert sie durch Zwangsabgaben (z.B. in den Bereichen Sicherheit/Verteidigung, Bildung, Gesundheit, Umweltschutz). Er betreibt Infrastruktur- und Allokationspolitik (Politik der bestmöglichen Güterversorgung). Er tritt als Produzent am Markt auf. Dies ist der Bereich der Staatswirtschaft.

2. Der Marktmechanismus ist nicht notwendigerweise «gerecht», d.h. er wird nicht immer als gerecht empfunden. Es stellt sich das Verteilungsproblem bezüglich der Einkommens- und Vermögensverteilung. Der Staat betreibt **Sozialpolitik**.
3. Der dritte Mangel des Marktmechanismus liegt darin, dass dieser u.U. nicht automatisch zu einer vollständigen Auslastung der Produktionsfaktoren führt. Konjunkturelle Stabilität, d.h. Preisstabilität und Vollbeschäftigung werden nicht von selbst erreicht. Der Staat betreibt eine **Stabilisierungs- oder Konjunkturpolitik**.

4. Die Notwendigkeit der staatlichen Wirtschaftspolitik

Die genannten minimalen Voraussetzungen für die Marktwirtschaft sowie die skizzierten Fälle des Marktversagens führen also zur **staatlichen Wirtschaftspolitik**.

1. Nach der Volkswirtschaftslehre werden unter Wirtschaftspolitik Massnahmen und Bestrebungen des Staates oder anderer öffentlicher Institutionen verstanden, die auf Ordnung, Beeinflussung oder unmittelbare Festlegung des Wirtschaftsgeschehens ausgerichtet sind. Es handelt sich um gewollte Einwirkungen auf die an sich autonom ablaufenden Vorgänge von seiten des Staats, um das Wirtschaftsgeschehen auf gewisse Ziele oder Grundsätze hin auszurichten. Dies kann geschehen durch Anreize (Subventionen), Gebote und Verbote (Preisregulierung), aber auch durch ordnende Gestaltung zugunsten des Wettbewerbs (Kartellpolitik).
2. Die Ökonomen kennen verschiedene Kategorien der Wirtschaftspolitik. Gebräuchlich ist die Unterteilung in Ordnungs-, Struktur- und Prozesspolitik, doch gibt es auch andere Gliederungen.

Die **Ordnungspolitik** betrifft die institutionellen Aspekte, die Organisation der Volkswirtschaft (Grundrechte wie die Handels- und Gewerbefreiheit, die Eigentumsordnung, privatrechtliche Grundlagen, die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen, aber auch zwischen den öffentlichen Trägern der Wirtschaftspolitik allgemein, z.B. Bundesrat - Parlament - Volk - Schweizerische Nationalbank - Verbände etc.). Zur Ordnungspolitik gehört in einer Wettbewerbswirtschaft auch die Wettbewerbspolitik. Viele Anliegen dieser Ordnungspolitik betreffen öffentliches Recht, insbesondere Polizeirecht.

Dieser Ordnungspolitik stehen die sog. **Regulierungen**, d.h. die staatlichen Eingriffe in die Entscheidungen der privaten Wirtschaftssubjekte, aber auch die **Finanzpolitik** gegenüber, welche die Herstellung, Verteilung und Verwendung von Gütern direkt über die öffentlichen Haushalte beeinflusst. Regulierung kann **Strukturpolitik** bedeuten oder aber Ablauf- resp. **Prozesspolitik**.

Strukturpolitik bezweckt die Beeinflussung der relativ dauernden Merkmale (personell, sektoral, regional) einer Volkswirtschaft. Strukturbestimmende Faktoren sind die Erwerbsbevölkerung, Produktionsgrundlagen etc. Sie wird auch als «Mesopolitik» bezeichnet (zwischen Makro- und Mikro-Politik). Sie setzt sich zusammen aus Infrastrukturmassnahmen, sektoralen Strukturmassnahmen (z.B. Hilfe zugunsten einzelner Berufe oder einzelner Erwerbszweige wie der Landwirtschaft)

und regionaler Strukturpolitik (Massnahmen zugunsten einzelner Landesteile oder Regionen).

Ablauf- und Prozesspolitik bezweckt einen Eingriff in den eigentlichen Wirtschaftsablauf, in die Märkte (Preise, Mengen etc.). Sie ist **Makropolitik** (mittelorientiert). Mit Prozesspolitik wird Konjunktur- oder Stabilisierungspolitik, Wachstums- und Verteilungspolitik (Finanzpolitik/Sozialpolitik) betrieben.

Die im Anhang wiedergegebene Tabelle vermittelt eine Übersicht über die Regulierung in der Schweiz.

5. Der Staat braucht aber auch die Wirtschaft

a) Die Bedeutung einer gesunden Volkswirtschaft für den Staat

Vorauszusetzen ist ein ureigenes Interesse des Staates «neben» der Wirtschaft (und der Gesellschaft). Dennoch sind beide Bereiche mannigfach ineinander verzahnt. Entsprechend kann weder die Wirtschaft ohne den Staat auskommen, noch kann es dem Staat gleichgültig sein, was in der Wirtschaft geschieht.

Vor allem folgende Aspekte sind zu beachten:

1. Der Staat hat ein ureigenes Interesse («Selbsterhaltungstrieb») an einer gut funktionierenden Volkswirtschaft. Dies ist offensichtlich für den Bereich der staatlichen Finanzbeschaffung. Ohne ausreichende finanzielle Mittel fehlt die Voraussetzung zur Ausübung der staatlichen Hoheitsgewalt.

Dies gilt ganz besonders für den **Sozialstaat**, der sich der Verteilungsprobleme und der allgemeinen Aspekte der Persönlichkeitsentfaltung der Individuen aktiv annimmt. Er braucht in zunehmendem Ausmass Geld, das über **Steuern** (auch Zölle und Gebühren) beschafft wird. Die Höhe dieser «Einnahmen» hängt nicht nur von der Steuerpolitik, sondern insbesondere vom Gedeihen der Wirtschaft ab, da ein doppelter Weg eingeschlagen wird: Es werden Steuern der juristischen Personen und Steuern der natürlichen Personen, die von der Höhe der Einkommen abhängen, erhoben.

Als Beispiel dient die kantonale Wirtschaftsförderung, deren Ziele in der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und somit in der Erhaltung und Erhöhung des Steuersubstrates liegen.

2. Darüber hinaus kann ein Staat auf die Dauer nicht existieren, wenn sich die Wirtschaft am Rande des Zusammenbruchs bewegt. Schlechtes Gedeihen der Wirtschaft führt erfahrungsgemäss zum Ansteigen der sozialen Konflikte, da der «zu verteilende Kuchen» kleiner wird, die sozialen Ungleichheiten anwachsen und über den Staat versucht wird, diese zu beheben. Dies setzt aber voraus, dass entweder die Wirtschaft selbst «verstaatlicht» wird (dann kann der Staat total eingreifen und regulieren), oder dass der Staat auf anderem Wege Finanzmittel beschafft und der Wirtschaft und/oder den Individuen unter die Arme greift (vgl. die Wirtschaftspolitik der Weimarer Republik).

b) Legitimationsprobleme

Der Staat ist heute weitgehend **mitverantwortlich** für das Gedeihen der Wirtschaft. Er wird in die Rolle des «Erfüllungsgehilfen» gedrängt; er muss einschreiten, wenn gesellschaftliche Prozesse nicht den Erfolg zeigen, der vom Bürger (mit Anspruchshaltung) erwartet wird. Der Sozialstaat wird zum Vorsorge- und «Nachsorgestaat», zur Feuerwehr in allen Bereichen. Je besser es der Wirtschaft geht, desto weniger ist der Staat präsent, desto weniger wird er gebraucht. Je schlechter die Volkswirtschaft «funktioniert», desto mehr muss der Staat in die Bresche springen, soll er ausgleichen, korrigieren, Not lindern, Finanzspritzen applizieren, investieren etc.

Hier liegt nun eine grosse Gefahr, die in der modernen Soziologie unter dem Thema «**Legitimationsprobleme** des modernen Staates» behandelt wird. Gelingt es dem Staat nämlich nicht, diese «Reparaturfunktion» zu erfüllen, so droht er in den Augen der Bürger zu «versagen». Das Zutrauen zu den gewählten Organen, ja das Einverständnis mit dem eigenen Staat an sich könnte Schaden leiden, abbröckeln. Er verliert seine Legitimationsbasis, was zu **Staatsversagen** führt. An dieser Stelle sei auf den Zusammenhang mit der grundsätzlichen Frage nach der Funktion des modernen Staates, nach seiner «Rolle», nach der Theorie der Staatsaufgaben etc. hingewiesen.

Mit der geläufigen Wendung, der moderne Staat sei Sozial- oder Leistungsstaat und nicht mehr Nachtwächterstaat, ist noch nicht viel gewonnen. Die Probleme beginnen hier erst!

Es bestehen neuere politische und wissenschaftliche Bemühungen, die **Grenzen** des Sozialstaates zu bestimmen. Bis vor kurzem war der Ausbau des Sozialstaates das Thema, heute werden eher seine Schranken diskutiert. Die Frage stellt sich, ob alles über den Staat machbar sei. Ob die öffentliche Hand regeln soll, wenn gesellschaftliche Defizite offenbar werden.

Im Vordergrund steht das Postulat der **Deregulierung**, d.h. des Abbaus staatlicher Regulierung (in den Bereichen Landwirtschaft, Telekommunikation, Fernsehen/Radio, Energie, öffentlicher Verkehr, Post, Gesundheit), da die Regulierung letztlich **Fortschrittshemmung** (Rückstand in der Entwicklung der Technologie) bedeutet, Wohlstandsverluste zur Folge hat, kein Wettbewerbsdruck besteht und eine Gefährdung der **internationalen** Wettbewerbsfähigkeit (Standort Schweiz nicht mehr attraktiv) darstellt.

III. Wie muss der Staat einer Marktwirtschaft beschaffen sein?

Hier ist die Rede von den staatsleitenden Prinzipien der Schweiz. Sie sind auch Voraussetzung einer funktionierenden Marktwirtschaft.

1. Rechtsstaat

Ein Rechtsstaat ist ein Staat, der an das Recht gebunden ist. Alle Behörden sind auf das Recht verpflichtet - auf Verfassung und Gesetz. Er ist aber auch ein Staat, der auf letzte Gerechtigkeitsprinzipien, insbesondere die Freiheit seiner Bürger und Bürgerinnen, verpflichtet ist.

a) Formeller Rechtsstaat

Die **Verfassung** regelt Gesetzgebung, Organe, Zuständigkeiten. Es gibt kein Ausnahmerecht (Verfassungsstaat). Der Staat beruht auf dem Grundsatz der **Gewaltenteilung** (Legislative, Exekutive, Judikative). Es gilt das **Legalitätsprinzip**, wonach jedes staatliche Handeln auf einem generell-abstrakten Rechtssatz beruhen muss und die wichtigsten Rechtsnormen, auf denen die Verwaltungstätigkeit beruht, in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein müssen.

Es besteht ein **Rechtsschutz** gegen Anordnungen der Staatsgewalt (Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit).

Für die Wirtschaft sind die Regelgebundenheit der Staatsgewalt (Gleichheit, Willkürverbot), die Beständigkeit und Verlässlichkeit des Rechts (Rechtssicherheit) wichtig.

b) Materieller Rechtsstaat

Der Staat schützt **Freiheitsrechte** und **Rechtsgleichheit** in der Verfassung und stellt eine Verfassungsgerichtsbarkeit zur Verfügung. Solchermassen geschützte Grund-

rechte sind etwa die persönliche Freiheit, die Meinungsfreiheit, die Pressefreiheit, die Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Rechtsgleichheit, etc.

Für die Wirtschaft sind die **Wirtschaftsfreiheit**, die **Eigentumsgarantie** und die **Ver-einigungs- und Koalitionsfreiheit** zentral. In der Schweiz ist die Handels- und Gewerbefreiheit (inkl. der Vertragsfreiheit) als **Grundrecht** ausgestaltet, was in dieser umfassenden Form im internationalen Vergleich einen Sonderfall darstellt.

Jeder hat das Recht, erwerbswirtschaftlich tätig zu sein. Schranken müssen von der **Verfassung** und der darauf gestützten **Gesetzgebung** legitimiert sein.

Einschränkungen kennt die Verfassung für verschiedene Bereiche der Infrastruktur- und Wirtschaftspolitik: Monopole (im Bund z.B. öffentlicher Verkehr, Post, z.T. Fern-meldewesen, Radio- und Fernsehen, in den Kantonen z.B. Grund- und Bodenregale, Jagd, Fischerei, Wasserkraft), Strukturpolitik (regional, sektoriell [Landwirtschaft!]), Konjunkturpolitik, Ordnungs- oder Wettbewerbspolitik, Aufsicht über Versicherungen und Banken etc.

2. Demokratie

Gemäss einer geläufigen These ist die Marktwirtschaft auf eine funktionierende De-mokratie angewiesen. Es ist fraglich, ob dies wirklich in dieser Allgemeinheit stimmt. Kann eine Demokratie **westlicher** Prägung die Einführung der Marktwirtschaft, insbe-sondere in den postkommunistischen Ländern, gewährleisten?

Jedenfalls braucht die Marktwirtschaft auf **Dauer** ein freiheitlich-demokratisches Ge-meinwesen, weil der Mensch als mündiges, selbstbestimmendes, freiheitsbedürftiges Wesen seine Freiheit nicht teilen kann. Er ist Staatsbürger und nutzen-maximierender Konsument, er will sowohl in der Politik wie auf dem Markt seine Präferenzen verwirkli-chen, sein Leben gestalten und nicht fremdbestimmt werden.

Demokratie bedeutet, dass alle staatliche Macht auf dem **Willen des Volkes**, auf der Volkssouveränität gründet. Das Volk äussert seinen Willen in freien, gleichen Wahlen (Wahl der Volksvertretung, der Regierung) sowie in der Schweiz zusätzlich in Ver-sammlungen (Versammlungsdemokratie) oder an der **Urne** (direkt-demokratische Entscheidungen über Sachfragen).

Die wichtigsten Merkmale des politischen Systems der Schweiz bestehen in der Volkswahl des 200-köpfigen **Nationalrates** (Volkskammer) im Proporzsystem und der Wahl des 46-köpfigen **Ständerates** (ursprünglich als Kantonsvertretung gedacht,

nach dem Vorbild des US-Senats) durch die Kantone, was heute überall auch in kantonalen Volkswahlen (in der Regel nach dem Majorzsystem) geschieht.

Der National- und der Ständerat bilden ein reines Zweikammersystem nach dem Vorbild der USA. Die Regierung besteht aus einem siebenköpfigen Bundesrat, der vom Parlament auf vier Jahre gewählt wird. Das Parlament kann den Bundesrat nicht abwählen, der Bundesrat das Parlament nicht auflösen.

Für das schweizerische System charakteristisch sind die **Volksrechte**. Über jede Verfassungsänderung findet zwingend eine Volksabstimmung statt. Mit einer **Initiative** können 100'000 Stimmberechtigte erreichen, dass dem Volk eine von ihnen vorgeschlagene Verfassungsänderung zur Abstimmung vorgelegt wird. Gegen Änderungen oder Erneuerungen von Gesetzen können 50'000 Stimmberechtigte das **Referendum** ergreifen und somit eine Volksabstimmung über ein Gesetz auslösen (sog. fakultatives Referendum).

3. Föderalismus

Die Schweiz ist ein Bundesstaat mit 26 Gliedstaaten (Kantone). Diese sind autonom, soweit der Bund als Zentralgewalt nicht die in der Bundesverfassung festgelegte Kompetenz hat, Aufgaben zu übernehmen. Die Kantone wirken an der Bildung des Bundeswillens mit. Dies geschieht u.a. durch die Wahl kantonaler Vertreter in den Ständerat, dann dadurch, dass bei einer Abstimmung über eine Verfassungsrevision sich nicht allein eine Mehrheit des Volkes, sondern auch eine Mehrheit der Kantone für die Verfassungsänderung ausgesprochen haben muss, damit sie durchkommt (sog. Ständemehr). Ausserdem vollziehen die Kantone in der Regel das Bundesrecht. Auch kommen den Kantonen gewisse Initiativ- und Referendumsrechte im Bund zu.

Das **Verhältnis** von Föderalismus und Marktwirtschaft ist **ambivalent**. Einerseits braucht die Marktwirtschaft einen offenen, einheitlichen Markt, ohne Schranken, ohne unterschiedliche Rahmenbedingungen von Gliedstaat zu Gliedstaat. Andererseits entsprechen der dezentralen Entscheidungsstruktur der Marktwirtschaft auch dezentrale Strukturen auf der politischen Ebene. In der Schweiz haben sich kantonale Eigenheiten und Regulierungen lange erhalten. Heute müssen sie wegen der europäischen Integration beseitigt werden (z.B. unterschiedliche Zulassungsbedingungen für bestimmte Berufe, Heilmittelkontrolle, Submissionswesen).

4. Sozialstaat

Wie bereits gesehen, kann der Markt nicht in allen Fällen soziale Gerechtigkeit herbeiführen. Der Staat sorgt deshalb ergänzend für einen sozialen Ausgleich, vor allem dort, wo schwächere Glieder der Gesellschaft unverschuldet nicht in der Lage sind, von ihren Freiheiten auch real Gebrauch zu machen oder das Existenzminimum zu erreichen.

Bereiche sozialstaatlicher Regelungen sind die Sozialversicherung (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung), der Schutz der Familie, der arbeitsrechtliche Schutz, der mietrechtliche Schutz, die unentgeltliche Rechtspflege, der unentgeltliche Schulunterricht, das Stipendienwesen, die Fürsorge (auf Gemeindeebene) - was faktisch einem Recht auf ein Existenzminimum gleichkommt, die progressiven Einkommens- und Vermögenssteuern. Wir sprechen deshalb nicht von freier, sondern von **sozialer Marktwirtschaft**.

5. Umweltschutz

Eine der grössten Herausforderungen für das Überleben der Menschheit stellt zweifellos der Umweltschutz dar. Die Marktwirtschaft bedarf längerfristig einer gesunden Umwelt, weil sie nicht interessiert sein kann an der Zerstörung endlicher Ressourcen, an der schleichenden Vernichtung unserer Lebensgrundlagen (wie Luft, Wasser, Landschaft etc.), und an Risikopotentialen, die dazu führen, dass der Wirtschaft die nötige Akzeptanz in der Bevölkerung fehlt.

Dem Staat kommt deshalb zunehmend die Aufgabe zu, mit politischen Instrumenten die Umwelt zu schützen, auch zum längerfristigen Wohl der Wirtschaft. Dabei diskutieren wir neuerdings den Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente, welche insbesondere dazu führen, dass die sog. sozialen Kosten der Produktion, die von den Unternehmen selbst nicht bezahlt werden (die externen Effekte), Eingang finden in die Preisstruktur, d.h. internalisiert werden.

Neu ist deshalb von sozialer und **ökologischer** Marktwirtschaft die Rede.

IV. Schlussbemerkungen

Die Marktwirtschaft braucht den Staat. Der Staat soll einmal die Grundausrüstung bereitstellen, die institutionelle, materielle, personelle Infrastruktur, dann auch Schwä-

chen des Marktmechanismus beheben oder doch mildern. Wirtschaftspolitik bedeutet Ordnungs-, Struktur- und Prozesspolitik.

Die Marktwirtschaft braucht aber nicht irgendeinen Staat. Vor allem ist sie darauf angewiesen, dass der Staat soweit wie möglich den Wettbewerb stützt, nicht beschränkt oder beseitigt, d.h. auch marktkonforme Instrumente einsetzt.

Der Staat der Marktwirtschaft ist deshalb ein demokratischer Rechtsstaat, der Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb schafft, die Folgen negativer Effekte des Marktmechanismus bekämpft oder mildert, und der für einen gewissen sozialen Ausgleich sorgt.

Heute diskutieren wir aber nicht nur über Marktversagen, sondern auch über Staats- (oder Politik-)versagen, über zu viele Normen (Verrechtlichung), über das Ende des «sozialdemokratischen» Zeitalters mit seinen Interventionen. Es erklingt - in der EG, auch in der Schweiz - der Ruf nach **Deregulierung**.

Zudem soll der Staat weniger mit Dirigismus (Geboten und Verboten), sondern mit marktwirtschaftlichen Instrumenten und Verhandlungslösungen ökologische Ziele erreichen.

Der Staat der Marktwirtschaft muss deshalb auch ein veränderungswilliger Staat sein, der immer wieder die staatspolitischen Voraussetzungen der Marktwirtschaft überprüft und für geeignete Rahmenbedingungen sorgt.

Es ist jedenfalls auf Dauer ein demokratischer Rechtsstaat, ein kontrollierter, begrenzter Staat des Masses. Es ist ein Staat, dem letztlich Freiheit, Menschenwürde, aber auch Selbstverantwortung seiner Bürger und Bürgerinnen oberstes Gebot ist und bleibt.

Tabelle 4: Überblick über die Regulierung in der Schweiz (Auswahl)

Bereich	
Arbeitsmarkt/ Arbeitsschutz	Kündigungsvorschriften zugunsten von Arbeitnehmern Vorschriften betr. Höchstarbeitszeit, Ferien usw. Nachtarbeitsverbot für Frauen Ausbildung von Lehrlingen Arbeitsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte Sicherheitsvorschriften für Gebäude, Maschinen
Kapitalmarkt/ Banken/ Versicherungen	Zulassungsbedingungen für Banken Sparserschutz Bankgeheimnis Sorgfaltspflicht bei der Annahme von Geldern Aufsicht über Banken, Sparkassen und Anlagefonds Verbot von Insider-Geschäften Emissionskontrolle (aufgehoben) Kontrolle von Kapitalimport oder -export, Verzinungsverbot (aufgehoben) Kreditwachtsbeschränkung für Banken (aufgehoben) Zulassungsbeschränkungen, Aufsicht und Tarifgenehmigung gewisser Privatversicherungen Anlagevorschriften für Banken, Versicherungsgesellschaften und Pen- sionskassen
Investitionen	Nutzungsbeschränkungen im Rahmen der Raumplanung (Nutzungszo- nen, z.B. Bauverbot in Landwirtschaftszonen) Abbruchbewilligungen Auflagen und Beschränkungen hinsichtlich Nutzungsintensität (Stock- werkzahl, Ausnutzungsziffern), Heimatschutz, Sicherheit (Statik, Brandschutz), Energieverbrauch (Isolation) usw. im Rahmen des Bau- bewilligungsverfahrens Bedarfsnachweis (z.B. Kraftwerke) Selektion nach Wünschbarkeit und Dringlichkeit von Bauten im Rah- men der Baubeschlüsse der 70er Jahre (aufgehoben) Beschränkung des Verkaufs von Grundstücken an Ausländer (Lex von Moos, Lex Furgler, Lex Friedrich)
Produktion/ Absatz	Konzessionen (z.B. für elektrische Installationen) Sicherheitsvorschriften (u.a. durch SUVA) Qualitätskontrollen (z.B. für Uhren) Produktionsbeschränkungen (z.B. für Reben) Produktions- und Lagervorschriften im Rahmen der wirtschaftlichen Landesversorgung

Tabelle 4 (Forts.)

Gütermärkte	Kartellpolitik Preisüberwachung Preisanschriftpflicht Massnahmen gegen unlauteren Wettbewerb (Lockvogelverbot) Beschränkung der Ladenöffnungszeiten Regelung von Ausverkäufen
Umweltschutz	Vorschriften betreffend Abwässer, Abfallbeseitigung und -entsorgung, Lärm- und Abgasemissionen, Radioaktivität usw. (Emissions- und Im- missionsgrenzwerte)
Aussenwirtschaft	Importbeschränkungen (bes. für Agrarprodukte) Exportkontrollen (z.B. Waffenausfuhrverbot) Auflagen im Rahmen der Exportrisikogarantie (ERG) Immigrationsbeschränkungen (Aufenthalts- und Niederlassungsbewil- ligungen)
Verkehr	Verkehrsregeln Typenprüfung von Motorfahrzeugen Fahrprüfungen für Motorfahrzeuglenker
Konsumentenschutz	Preisüberwachung Mietzinsüberwachung Kündigungsschutz für Mieter Bedürfnisnachweis für Gaststätten Beschränkung von Kleinkrediten, Abzahlungs- und Vorauszahlungs- verträgen Prüfungen für Ärzte, Apotheker u.a.