



Center for Research in Economics, Management and the Arts

# **Service public in der Schweiz: Reform der Grundversorgung in der Fläche**

René L. Frey

Erschienen in: Informationen zur Raumentwicklung (Bonn), Heft 1/2.2008

CREMA Beiträge zur aktuellen Wirtschaftspolitik No. 2008–03

# Service public in der Schweiz: Reform der Grundversorgung in der Fläche

Prof. Dr. René L. Frey

em. Ordinarius für Nationalökonomie an der Universität Basel

CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts

## 1. Problemstellung

Der schweizerische Begriff «Service public» (französisch ausgesprochen) entspricht weitgehend der «Daseinsvorsorge» in Deutschland. Er ist in den 1990er Jahren im Zusammenhang mit der Privatisierung von öffentlichen Unternehmen aufgetaucht. Die Bundesregierung versteht darunter – in Übereinstimmung mit der Wissenschaft (vgl. z.B. Infras 1998, Frey 2000, Thierstein und Abegg 2000) – «eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen.» (Schweizerischer Bundesrat 2004, 4576)

«Service public» als Begriff ist alt. Die Ursprünge lassen sich in Frankreich bis in die Zeit von Colbert zurück verfolgen, als im Machtkampf zwischen König, Adel und Kirche gewisse öffentliche Aufgaben und Finanzierungsarten vertraglich geregelt wurden. In Frankreich des 20. Jahrhunderts wurde Service public allerdings anders verstanden: als öffentliche Dienste und synonym dazu öffentliche Unternehmungen. Dieses Verständnis ist in der französischsprachigen Schweiz sowie in Gewerkschaftskreisen heute ebenfalls dominant. In der deutschsprachigen Schweiz demgegenüber, wo der Begriff erst im Zusammenhang mit der Privatisierungsdebatte der 90er Jahre Verbreitung gefunden hat, sind Service public und öffentliche Unternehmungen weitgehend entkoppelt. Mit anderen Worten: Auch private Unternehmungen können im Auftrag des Staates Grundversorgungsaufgaben erfüllen.

Mit der Vokabel «Service public» wird von den Propagandisten häufig versucht, öffentliche Leistungen ideologisch auf eine höhere, gewissermassen eine «edlere» Ebene zu heben und von den markt- und gewinngesteuerten privaten Gütern abzugrenzen. Bei näherem Hinschauen handelt es sich dabei allerdings meist um Argumente im Kampf von Gruppen um höhere Anteile am Sozialprodukt (Frey 2001). In der Wirtschaftswissenschaft bezeichnet man diese Art der Durchsetzung von Sonderinteressen als *Rent seeking*. Zu dieser Erkenntnis gelangt man jedenfalls aufgrund der Analyse, wer sich mit welchen Argumenten für den Service public stark macht. Meist geht es nicht primär um

die Sicherstellung der Grundversorgung an sich, sondern um die Erlangung von gruppenspezifischen Sondervorteilen, die unter Marktbedingungen nicht erhältlich wären.

Wie lässt sich das Konzept des Service public wissenschaftlich einordnen? Das heute damit umschriebene Anliegen wird unter dem Begriff «meritorische Güter» abgehandelt (vgl. z.B. Musgrave & Musgrave 1984, Frey 1972, Kirchgässner 2000). Dieser Fachausdruck blieb allerdings auf die Finanzwissenschaft beschränkt. Aus der Erkenntnis heraus, dass nur die Privatgut-Komponente von Infrastrukturleistungen durch die Anbieter rentabel berücksichtigt werden kann (vgl. Tabelle), wird in der schweizerischen Praxis auch von «gemeinwirtschaftlichen Leistungen» gesprochen. Damit erfolgt die Abgrenzung der meritorischen (Kollektiv-) Güter von privaten, marktwirtschaftlich gesteuerten Gütern.

Im Vordergrund der Service public-Diskussion steht die materielle Infrastruktur (Verkehr, Telekommunikation, Post, Ver- und Entsorgung usw.), in einem weiteren Sinn aber auch die immaterielle Infrastruktur (Gesundheit, Ausbildung, Kultur, Freizeit). Es handelt sich dabei um Leistungen, die durch die Gesellschaft als derart wichtig eingeschätzt werden, dass sie jedermann unabhängig von der individuellen Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft zur Verfügung stehen sollen.

Die aktuelle Service public-Diskussion der Schweiz beschränkt sich weitgehend auf diejenigen Bereiche, für die der Bund zuständig ist: Post, Telekommunikation, öffentlicher Verkehr, Strassen und elektronische Medien (Radio und Fernsehen). Die folgenden Ausführungen beziehen sich ebenfalls auf diese Netzinfrastrukturen.

Der Service public postuliert eine bestimmte politisch festgelegte Grund- oder Mindestversorgung mit für Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit wichtigen Gütern:

- Die Grundversorgung soll flächendeckend sein.
- Der Zugang soll nicht diskriminierend sein.
- Eine politisch definierte Qualität soll gewährleistet werden.
- Der Preis soll erschwinglich sein.

## Merkmale von Infrastrukturleistungen

<i>Infrastrukturbereich</i>	<i>Komponente privates Gut (Service privé)</i>	<i>Komponente meritantisches Gut (Service public)</i>
Individualverkehr	Transport von Personen und Gütern	Recht auf Mobilität Dezentrale Besiedelung
Öffentlicher Verkehr	Transport von Personen und Gütern	Recht auf Mobilität Dezentrale Besiedelung
Ver- und Entsorgung	Wasser, Elektrizität, Gas, Fernwärme Abwasser, Kehricht	Versorgungssicherheit Dezentrale Besiedelung
Telekommunikation	Transport von Informationen	Integration und Kohäsion Bekämpfung von Isolation Dezentrale Besiedelung
Radio, Fernsehen	Transport von Informationen	Nationale Identität und Kohäsion Politische Meinungsbildung Kulturvermittlung, Kulturaustausch
Schulen	Ausbildung (Verdienstmöglichkeiten) und Bildung (Zugang zu Informationen, Kultur usw.)	Recht auf Bildung Kohäsion Nationale Identität
Spitäler	Gesundheit	Recht auf Gesundheit Gesundheitsvorsorge
Theater, Museen u.dgl.	Kulturelle Erbauung, Kunstverständnis, Unterhaltung usw.	Förderung von kulturellen Leistungen Erhalt des Kulturerbes Zugang zum Kulturerbe

In der Schweiz wurden in den letzten rund zehn Jahren mehrere Bereiche der Infrastruktur privatisiert oder teilprivatisiert. Dies hatte zur Folge, dass der Bund Anliegen der Grundversorgung nicht mehr wie früher über seine Unternehmungen (vor allem Post-Telephon-Telegraph-Betriebe PTT, Schweizerische Bundesbahnen SBB) sicherstellen konnte. Es brauchte neue Konzepte und Instrumente, insbesondere für die Gewährleistung der Grundversorgung in den dünn besiedelten ländlichen Gebieten sowie den Berg- und Randregionen. Im Folgenden wird gezeigt, wie der Wandel von der alten zur neuen Grundversorgungspolitik in der Schweiz erfolgte (vgl. auch Frey 2000). Dabei ist zu beachten, dass die Schweiz das Verfassungsprinzip gleichwertiger Lebensbedingungen nicht kennt.

### 2. Grundversorgungspolitik in der Vergangenheit

Grundversorgungsziele wurden den öffentlichen Unternehmungen staatlicherseits durch *Gesetz* oder *Leistungsauftrag* vorgegeben. Die durch eine solche Verpflichtung zusätzlich anfallenden Kosten, die nicht durch die individuellen Nutzniesser getragen werden konnten oder sollten, wurden durch Gewährung einer Sonderstellung abgegolten. Im Falle der Eisenbahn beispielsweise äusseren sich die gemeinwirtschaftlichen Leistungen in der Betriebspflicht, Transportpflicht, Fahrplanpflicht und Tarifpflicht. Diese Pflichten bedeuteten, dass die staatlichen oder konzessionierten Transportunternehmungen ihre Leistungen nicht von der marktmässig geäusserten Nachfrage abhängig machen durften, sondern auch nicht kostendeckende Verkehrsleistungen anbieten mussten, beispielsweise in Randzeiten oder in Randregionen.

Das Angebot musste zudem zu Bedingungen erfolgen, die durch den Staat festgelegt wurden. Als Gegenleistung für die Einschränkung der unternehmerischen Freiheit erhielten die Bahnunternehmungen einen Monopolschutz, Subventionen oder sonstige nicht marktwirtschaftliche Vorteile.

Jahrzehntelang wurde dieses Konzept verfolgt und von fast allen Beteiligten unterstützt. Die Infrastrukturbetriebe konnten dadurch den Marktdruck lockern. Die Mitarbeitenden und die Gewerkschaften hatten sichere und gut bezahlte Arbeitsplätze. Die Bevölkerung und die Wirtschaft als Nachfrager von Transportleistungen erfreuten sich tiefer Preise. Die Politiker und die öffentliche Verwaltung konnten die Infrastruktur als Instrument der Staatspolitik einsetzen und sich so gegenüber den Wählerinnen und Wählern profilieren. Bloss die Steuerzahler und -zahlerinnen sahen sich als Verlierer. Diese Kostenträger waren kaum in der Lage, die Steuerbelastung eindeutig bestimmten Staatsausgaben zuzuordnen. Noch weniger konnten sie als schlecht organisierte Interessengruppe wirksam für das Gegengewicht sorgen.

### 3. Reformen der Grundversorgung

Die früheren Versuche, den Service public über staatliche Monopole, Leistungsaufträge und/oder Abgeltung der daraus resultierenden Kosten aus Steuermitteln zu gewährleisten, scheiterten an der Ineffizienz. Die Verantwortlichen der Infrastrukturbetriebe konnten ungünstige Rechnungsabschlüsse immer dadurch rechtfertigen, dass sie auch unrentable Aufgaben wahrnehmen mussten. «Legitime» Verluste waren nicht von Misswirtschaftsverlusten zu unterscheiden. «Lange Zeit war der Service public ein Vorwand, um ineffizient zu produ-

zieren und Konkurrenz abzuhalten», meinte Marc Furrer (1998), der langjährige Direktor des Bundesamtes für Kommunikation.

Ineffizienzen durch fehlenden Marktdruck können sich in drei Formen äussern:

- *Allokative Ineffizienz*: Öffentliche Unternehmungen stellen bezüglich Menge oder Qualität nicht diejenigen Waren und Dienstleistungen her, die die Bevölkerung und die Unternehmungen wollen.
- *Betriebliche Ineffizienz*: Öffentliche Leistungen werden nicht zu den tiefstmöglichen Kosten produziert.
- *Dynamische Ineffizienz*: Fehlender Konkurrenzdruck schwächt die Anreize für Produkt- und Prozessinnovationen.

Solche Ineffizienzen wurden solange toleriert, wie die Volkswirtschaften weitgehend national abgegrenzt waren. Dies ist seit den neunziger Jahren nicht mehr der Fall. WTO-Regelungen sowie der einheitliche europäische Binnenmarkt machten die nationalen Grenzen für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital durchlässiger. Tiefere Transportkosten für Personen, Waren und Informationen vergrösserten die einzelnen Märkte zusätzlich. Technologische Innovationen in Informatik und Telekommunikation senkten die Transaktionskosten und erlaubten es, aus gewissen Kollektivgütern private Güter zu machen (z.B. Fernsehdecoder, Road Pricing).

Diese Entwicklung verschärfte den Wettbewerb zwischen den Unternehmungen. Die auslandsorientierten Firmen mussten sich der neuen Situation durch Rationalisierung, Innovation oder Abwanderung anpassen. Es gelang ihnen, glaubhaft nachzuweisen, dass die Verlagerung von Betriebsstätten sowie der Verlust von Arbeitsplätzen nur dann verhindert werden können, wenn das lokale Gewerbe und der Staat die Anpassungslasten mittragen. Das bedeutete für den Staat: Wettbewerbsregeln verschärfen, Rahmenbedingungen verbessern, Infrastrukturleistungen verbessern sowie Kosten, Preise und Steuern senken. In zunehmendem Ausmass ist auf diese Weise ein Wettbewerb zwischen Gemeinwesen geworden.

Von diesem *Standortwettbewerb* blieb auch der Infrastrukturbereich der Schweiz nicht verschont. Die öffentliche Verwaltung und die öffentlichen Betriebe wurden zur Leistungsverbesserung und Effizienzsteigerung gezwungen. *Wirtschaftspolitik* musste als *Standortpolitik* verstanden werden. Es ging darum, durch gezielte Verbesserung der immobilen Standortfaktoren (Institutionen, Recht, Boden, Infrastruktur, Steuern, Mentalität der Bevölkerung usw.) mobile Produktionsfaktoren (Unternehmer, Kader, qualifizierte Arbeitskräfte, Kapital,

Know-how, Information usw.) zu halten oder anzuziehen.

Eine geeignete Massnahme zur Verbesserung der Standortattraktivität eines Landes oder einer Region ist die Liberalisierung, hier verstanden als Oberbegriff für Privatisierung und Deregulierung. Liberalisierung bedeutet, dass der öffentliche Bereich zugunsten des privaten zurückgedrängt, das heisst, die Trennlinie zwischen Staat und Privat verschoben wird und im öffentlichen Bereich privatwirtschaftliche Steuerungs- und teilweise auch Finanzierungselemente eingebaut werden (vgl. Shleifer 1998).

In den letzten Jahren sind in der Schweiz verschiedene Infrastrukturbereiche privatisiert, teilprivatisiert oder dereguliert worden:

*Öffentlicher Verkehr*: Unter dem Druck der Liberalisierung in der EU und den Nachbarländern, der Konkurrenz durch den Strassenverkehr sowie der defizitären Bundesfinanzen erfolgte auf Anfang 1999 eine Bahnreform: neues Eisenbahngesetz, neues SBB-Gesetz, Reorganisation der SBB (SBB AG mit dem Bund als alleinigem Aktionär), Netzzugang für Dritte (*free access*), Wettbewerb im Regionalverkehr (Ausschreibung von Bahnlinien), Trennung von Infrastruktur und Betrieb, Entschuldung der SBB (Beseitigung von Altlasten), neue Investitionsfinanzierung, Bestellerprinzip bei nicht rentablen Linien, Leistungsvereinbarung zwischen Staat und Bahnunternehmungen, Abschaffung des Beamtenstatus usw. Die Konzessionserteilung und die Überwachung der Bahngesellschaften erfolgen heute durch das Bundesamt für Verkehr als von den Bahngesellschaften unabhängige Instanz.

*Telekommunikation*: Ein eigentlicher «big bang» erfolgte 1998 mit der Gründung von Swisscom, der Schaffung von Wettbewerb durch Öffnung des Netzzugangs und Zulassung von Konkurrenten. Während einer Übergangszeit hat Swisscom noch eine Versorgungspflicht. Sie erhält hierfür vom Staat keine finanziellen Abgeltungen. Die Begründung lautet: Swisscom verfüge als eine Nachfolgeunternehmung der PTT über gewisse Privilegien. Als Regulierungsbehörden fungieren die Wettbewerbskommission, der Preisüberwacher, das Bundesamt für Kommunikation (Bakom) und die Kommunikationskommission (ComCom).

*Post*: Die Post erhielt auf Anfang 1998 einen deutlich grösseren unternehmerischen Spielraum als die früheren PTT-Betriebe. Sie kann ihr Angebot weitgehend autonom bestimmen. Teilweise geniesst sie aber immer noch einen Monopolschutz (z.Zt. für Briefe bis 100 Gramm). Als Gegenleistung hat die Post Auflagen des Bundes bei der Versorgung zu beachten (z.B. flächendeckende Briefzustellung, dezentrale Poststellen). Sie ist zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet und muss ihre Investitionen selbst finanzieren.

*Elektronische Medien:* Erfolgt ist die praktisch vollständige Deregulierung der Privat- und der ausländischen Sender. Diese sind auf Werbeeinnahmen und Sponsoring angewiesen, was sie zur Orientierung am breiten Publikumsgeschmack zwingt. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft – sie nennt sich «SRG SSR idée suisse» – demgegenüber soll im Sinne des Service public wie bisher zur Förderung der Kultur, der nationalen Identität sowie zur neutralen politischen Meinungsbildung beitragen. Als Gegenleistung erhält sie das Gebührenmonopol.

Die vollständige Liberalisierung kommt im Infrastrukturbereich in der Realität selten in Frage. In der Regel gibt es gute Gründe für eine gewisse staatliche Einflussnahme. Bei mehreren konkurrierenden Infrastrukturanbietern muss insbesondere der Netzzugang geregelt werden. Dies bedingt eine gewisse *Re-Regulierung*. Nur so können private Monopole verhindert, das heisst kann eine effiziente und faire Konkurrenz gewährleistet werden. Von gewissen Kreisen werden über diese wettbewerbspolitische Regulierung hinaus zusätzliche staatliche Eingriffe gefordert, und zwar:

- zur Sicherstellung einer bestimmten *Grundversorgung* für alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile (Service public im engeren Sinn).
- zum *Abbau von Wohlstandsunterschieden* zwischen Personengruppen, Sektoren, Regionen usw.
- aus Gründen des *Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes*.

Diese drei Anliegen werden heute unter Service public im weiteren Sinn subsumiert. Ob und in welchem Ausmass sie verfolgt werden sollen, ist eine politische Frage. Eine ökonomische Angelegenheit ist demgegenüber, *wie* die Ziele effizient verwirklicht werden können. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden globalen Standortwettbewerbs wäre es wenig sinnvoll, mit der süffigen Formel des Service public die Liberalisierung auf kaltem Wege wieder rückgängig zu machen. Dadurch würden die vom Marktdruck ausgehenden Innovationsanreize geschwächt und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Regionen gefährdet.

Bei der Beurteilung des künftigen Stellenwerts des Service public ist weiter zu beachten, dass mit der Neugestaltung des *Finanzausgleichs* eine wichtige Rahmenbedingung für die flächendeckende Grundversorgung ändern wird (Inkrafttretung Anfang 2008). Der Neue Finanzkraftausgleich wird wesentlich effizienter zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen als der bisherige; und der Finanzbedarfsausgleich zugunsten der Berggebiete wird den höheren Infrastrukturkosten der dünn besiedelten Berggebiete Rechnung tragen. Beides soll den

schweizerischen Föderalismus stärken (vgl. Frey 2005).

## 4. Umsetzung des Service public

### 4.1 Leistungsvereinbarungen

Die Privatisierung oder Teilprivatisierung der Infrastrukturunternehmen – namentlich die Tatsache, dass diese bewusst in den Wettbewerb entlassen wurden – wird in Zukunft verunmöglichen, dass ihnen durch staatliche Instanzen Vorschriften im Sinne des Service public gemacht werden. Der Staat kann nicht erwarten, dass sich Infrastrukturunternehmen unternehmerisch verhalten, wenn er direkt in ihre Entscheidungen eingreift. Die Infrastrukturpolitik ist folglich nur noch bedingt ein Instrument der Regional- und Umverteilungspolitik. Anliegen des Service public müssen vielmehr partnerschaftlich verwirklicht werden. Das bedeutet, dass an die Stelle von hoheitlichen *Leistungsaufträgen* in Zukunft vertragliche *Leistungsvereinbarungen* treten. Die staatlichen Instanzen müssen den Service public mit gleichberechtigten Partnern aushandeln, die entsprechenden Leistungen bestellen und für die Mehrkosten aufkommen. Dass dies auch Veränderungen in der Eignerrolle des Staates nach sich zieht, versteht sich von selbst. Der Bund ist zurzeit daran, sich auch diesbezüglich neu zu positionieren (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2006).

Durch das «Besteller-Bezahler-Prinzip» erhöht sich die Transparenz der tatsächlichen Kosten der Regional- und Umverteilungspolitik. In der Vergangenheit waren sie verdeckt. Mit der Kostentransparenz verbunden ist für die Infrastrukturunternehmen auch die Schaffung von Anreizen, ständig nach noch zweckmässigeren, noch kostengünstigeren und noch innovativeren Massnahmen Ausschau zu halten.

Nicht nur der Bund hat Entwicklungen in Richtung Privatisierung und Deregulierung eingeleitet, Ähnliches ist auch auf der kantonalen und kommunalen Ebene zu beobachten. Beispiele sind die rechtliche Verselbstständigung von industriellen Werken, Universitäten, Spitälern, kulturellen Einrichtungen, Kantonalbanken usw. Immer mehr gilt: Gemeinwirtschaftliche Leistungen dürfen nicht mehr befohlen, sondern müssen ausgeschrieben, mit potenziellen staatlichen oder privaten Unternehmen ausgehandelt und durch den Staat bezahlt, das heisst «eingekauft», werden.

### 4.2 Finanzierung

Die Finanzierung des Service public erfolgt vermehrt durch privatrechtlich normierte Zahlungen (Kauf) und Globalbudgets. Dies ermöglicht den öffentlichen Unternehmen, eigenständig zu

optimieren. Man erhofft sich davon mehr Effizienz und stärkere Anreize für Innovationen.

Wie die Finanzierung der staatlichen Abgeltungen an die Infrastrukturunternehmungen erfolgen sollte, kann nicht allgemein gesagt werden. Wenn die oben erwähnten meritorischen Motive für den Service public im Vordergrund stehen, so spricht vieles für den Einsatz von Steuermitteln. Es ist ja die Allgemeinheit, die bestimmte Grundversorgungsziele, Umverteilung oder staatspolitischen Anliegen wie nationale Identität, Kohäsion und demokratische Meinungsbildung verwirklichen möchte.

Aus ökonomischer Sicht abzulehnen ist die von gewissen Seiten geforderte *Zweckbindung* von Einnahmen, die der Bund als Eigentümer von Infrastrukturunternehmungen erzielt (Einnahmen aus Steuern, Dividenden und Aktienverkäufen). Zweckbindungen dieser Art wie auch die Bildung von Fonds sind unter Effizienzgesichtspunkten abzulehnen. Sie suggerieren den Politikern und Nutzniessern, dass Leistungen gratis zu haben sind. Sie beeinträchtigen den Grundsatz der Kostentransparenz und verzerren auf diese Weise die Prioritätsordnung. Sie haben zur Folge, dass eine bestimmte Ausgabe nur deshalb getätigt wird, weil die Finanzierung dank Zweckbindung gesichert ist, während aus dem allgemeinen Staatshaushalt zu finanzierende Aufwendungen in Konkurrenz zu allen übrigen Aufgaben stehen. Politisch ist es verständlich, dass die an einer Aufgabe interessierten Kreise sich für eine solche Zweckbindung stark machen. Positiv zu werten ist auch, dass diejenigen, die die Mittel aufbringen, wissen, was mit «ihrem» Geld geschieht. Aus übergeordneter Sicht ist sie gleichwohl gerade in einer Zeit abzulehnen, in der sich nicht nur Unternehmungen, sondern auch Länder und Regionen in einem intensiven Wettbewerb behaupten müssen und der effiziente Einsatz öffentlicher Finanzen wichtig ist.

## 5. Politische Widerstände

Die Reformen im Bereich der Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen haben in der Schweiz in den letzten Jahren Gegenkräfte hervorgerufen. Widerstände kommen vor allem aus dem sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Lager. Die Gegner warnen davor, dass Arbeitsplätze und Dienstleistungen abgebaut und die regionalen Disparitäten vergrössert würden.

### 5.1 Arbeitsplatzabbau

Liberalisierungen im Infrastrukturbereich lösen einen raschen Strukturwandel aus. Dass sich die davon unmittelbar Betroffenen dagegen wehren, ist verständlich. Durch den Wettbewerb werden die bisherigen Schutzwirkungen der öffentlichen Mo-

nopole beseitigt. In kurzer Zeit muss nachgeholt werden, was in den vergangenen Jahrzehnten unter dem Druck organisierter Interessen an Strukturwandel verzögert worden ist. Nach aller Erfahrung lässt sich ein Strukturwandel, der seine Ursache in Veränderungen der Nachfrage oder in technologischen Innovationen hat, nicht aufhalten. Strukturpolitik verlagert die Kosten der Anpassung bloss in die Zukunft.

Porter (1990) sowie Borner et al. (1991) haben gezeigt, dass in der Regel diejenigen Unternehmungen, die den Strukturwandel aktiv angehen und sich auf dem Heimmarkt durch Wettbewerb die «Fitness» für den Konkurrenzkampf erwerben, im internationalen Wettbewerb am besten abschneiden. Wem dies nicht gelingt, wird über kurz oder lang «Fusionsfutter» und die Selbstständigkeit verlieren. Ob dann Arbeitsplatzsicherheit leichter zu erreichen ist, dürfte mehr als fraglich sein. Die Ausrichtung der Infrastrukturunternehmungen auf die Interessen der Arbeitnehmer – spitz formuliert «Die SBB den Bahnangestellten» und «Die Post den Postangestellten» – erschwert das erfolgreiche Bestehen im internationalen Firmen- und Standortwettbewerb. In der Schweiz herrscht die Meinung vor, dass weder der Staat noch die Arbeitnehmer und Gewerkschaften direkt in unternehmerische Entscheidungen eingreifen sollen.

Im Übrigen sind gerade in den weitgehend privatisierten Bereichen nicht nur Arbeitsplätze abgebaut, sondern auch neue Arbeitsplätze geschaffen worden. Probleme entstehen vor allem dadurch, dass sich Arbeitsplatzaufbau und Arbeitsplatzabbau weder hinsichtlich Region noch hinsichtlich Qualifikation decken. Daraus ergeben sich hohe Anforderungen an die Mobilität und Weiterbildung der Betroffenen.

Bestrebungen, diesen Strukturwandel durch politische Interventionen (z.B. die Forderung «Abbau ohne Entlassungen») oder neue Auflagen (z.B. Ausbildungspflicht) zu bremsen, sind längerfristig kontraproduktiv. Sie erhöhen zum einen die Kosten der Infrastrukturunternehmungen und beeinträchtigen deren Wettbewerbsfähigkeit. Zum anderen führen sie zu versteckten gesamtwirtschaftlichen Kosten. Arbeitskräfte werden suboptimal eingesetzt. Die auf dem Gütermarkt gewollte Konkurrenz führt zwangsläufig zu einem sinkenden Marktanteil der früheren Staatsbetriebe. Es ist widersinnig, diesen Strukturwandel über den Arbeitsmarkt zu blockieren.

### 5.2 Leistungsabbau

Mit dem Übergang zu partnerschaftlichen Leistungsvereinbarungen und zum Bestellerprinzip verändern sich Ausmass, Qualität und Finanzierung der Grundversorgung. Was sich diesbezüg-

lich in der Vergangenheit herausgebildet hat, darf nicht tabu sein. Auch der Service public muss sich weiterentwickeln und veränderten Nachfrage- und Angebotsbedingungen anpassen. Der mit der Liberalisierung verbundene Übergang von versteckten zu offen ausgewiesenen Kosten der flächendeckenden Grundversorgung wird das Angebot an Infrastrukturleistungen insofern verbessern, als die wahren Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft besser befriedigt werden. Dazu ein Beispiel: Wichtig ist bei der Post, dass Briefe rasch und sicher vom Absender zum Empfänger gelangen, nicht, auf welchem Weg dies geschieht und ob jedes Dorf eine von der Schweizer Post selbst betriebene Poststelle hat. Auch Kiosks, Tankstellen und Lebensmittelläden können diese Aufgabe übernehmen – erst noch mit längeren Öffnungszeiten. Entscheidend muss das Ziel sein (Output oder Outcome), nicht eine bestimmte, historisch bedingte Art der Leistungserbringung (Input).

Nicht mehr in die heutige Zeit passt die Forderung, zur Gewährleistung des Service public müssten die dafür verantwortlichen Unternehmungen kapitalmässig mehrheitlich in Schweizer Eigentum oder gar im Eigentum des Bundes sein. Der Bund hat lediglich dafür zu sorgen, dass erstens eine bestimmte Grundversorgung sichergestellt ist und zweitens unter den Infrastruktur Anbietern Wettbewerb herrscht. Wenn der Bund, die Kantone und die Gemeinden sich auf die Rolle von Bestellern und Bezählern beschränken, können sie die Ziele des Service public bedarfsgerechter und kostengünstiger verwirklichen, als wenn sie selbst als Produzent und Anbieter auftreten. Schlagwortartig: Der Leistungsstaat wird zum Gewährleistungsstaat.

Die allgemeinen Grundsätze für die Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen formulierte der Schweizerische Bundesrat im Jahre 2004 (S. 4570) wie folgt:

- «Inhalt: Was zur Grundversorgung gehört, muss durch die Gesetzgebung festgelegt werden.
- Bedarf: Der Wandel der Bedürfnisse von Bevölkerung – wie auch von Unternehmen – ist zu berücksichtigen.
- Zugänglichkeit: Die Dienstleistungen müssen in allen Landesgegenden flächendeckend erbracht werden und für alle Bevölkerungsgruppen gut erreichbar sein.
- Qualität: Die Qualitätsanforderungen werden in den Gesetzen und Verordnungen vorgegeben und durch die Behörden überwacht und durchgesetzt.
- Preis: Die Preise für die Dienstleistungen müssen für alle erschwinglich sein.

- Kontinuität: Die Dienstleistungen müssen ohne Unterbrechung erbracht werden.»

### 5.3 Regionaler Ausgleich

Die regionalen Disparitäten werden durch die Liberalisierung tendenziell vergrössert, zumindest kurz- und mittelfristig. Die privaten Infrastrukturunternehmungen errichten die Arbeitsplätze dort, wo dies unter Effizienzgesichtspunkten am zweckmässigsten ist. Dies dürfte die Abwanderung aus peripheren Gebieten in die Zentren verstärken und könnte die nationale Kohäsion gefährden. Soll diesen Gefahren durch Auflagen an die Infrastrukturunternehmungen entgegen gewirkt werden? Nein, denn Anliegen des Service public können mit anderen Instrumenten als der Infrastruktur treffsicherer und kostengünstiger verwirklicht werden, namentlich mit Leistungsvereinbarungen, wobei als «Käufer» sowohl der Bund als auch die Kantone und Gemeinden auftreten können.

Geeignet sind zudem zwei Instrumente des *Neuen Finanzausgleichs*: der Finanzkraftausgleich (sog. Ressourcenausgleich) zur Verringerung interkantonaler Disparitäten sowie die Programmvereinbarung mit Globalbudget zur Sicherstellung der gewünschten Minimalversorgung durch den Bund (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2001).

### 6. Beispiel: Volksinitiative «Postdienste für alle»

Im Jahre 2002 haben Gewerkschaften und Konsumentenorganisationen eine nationale Volksinitiative mit der Bezeichnung «Postdienste für alle» eingereicht. Sie verlangten eine Ergänzung der Bundesverfassung (Artikel 92, Absätze 3 und 4):

<sup>3</sup> Der Bund garantiert eine Grundversorgung mit Postdiensten, welche den Bedürfnissen und Erwartungen der Bevölkerung und der Wirtschaft entspricht. Diesem Zweck dient ein flächendeckendes Poststellennetz. Der Bund sorgt dafür, dass die Gemeinden in die Entscheidung betreffend das Poststellennetz einbezogen werden.

<sup>4</sup> Die Kosten für die Grundversorgung mit Postdiensten, welche weder durch die Einnahmen aus den reservierten Diensten noch durch Konzessionsgebühren gedeckt sind, werden vom Bund getragen.

Durch diese Initiative sollte der Bund gezwungen werden, sich – am Beispiel der Post – mit der Grundversorgung auseinanderzusetzen. Regierung und Parlament lehnten zwar die Initiative ab, kamen jedoch den Forderungen der Initianten inhaltlich weitgehend entgegen. Sie machten der Post im Rahmen der Leistungsvereinbarung Auflagen bezüglich der Grundversorgung und versetzten sie durch die teilweise Beibehaltung des Postmonopols für Briefe in die Lage, die Kosten der Grundversorgung selbst zu tragen. Der grundlegende Unterschied zu den Forderungen der Ini-

tianten bestand darin, dass Regierung und Parlament die Post nicht verpflichten, flächendeckend eigene Poststellen zu führen. Der Zugang zu den postalischen Diensten können auch mobile Poststellen sowie Partnerschaftslösungen mit Dritten (Apotheken, Tankstellen, Kioske usw.) und Abholdienste sicherstellen. Als Richtwert gilt, dass für den weitaus grössten Teil der Bevölkerung eine Poststelle innert 20 Minuten erreichbar ist (Schweizerischer Bundesrat 2003, 3333 f.). Weiter verzichteten Regierung und Parlament darauf, die Kosten der postalischen Grundversorgung aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren.

Trotz dieses weitgehenden Entgegenkommens ist die Initiative «Postdienste für alle» im April 2002 in der Volksabstimmung nur äusserst knapp abgelehnt worden. 49,8 Prozent der Stimmberechtigten, die an die Urne gingen, stimmten für die Initiative. Deutlicher als das «Volksmehr» wurde das für Verfassungsänderungen ebenfalls erforderliche «Ständemehr» verfehlt: 9½ Kantone stimmten für die Initiative, 13½ Kantone dagegen. (Sechs meist kleinere Kantone sind sog. Halbkantone.) Vor allem Bergkantone sowie West- und Südschweizer Kantone nahmen die Postinitiative an. Die meisten urbanen, suburbanen und periurbanen Kantone der deutschsprachigen Schweiz lehnten sie ab.

## 7. Schlussbemerkungen

Die politischen Auseinandersetzungen zeigen, dass bei der Sicherstellung des Service public der Übergang von staatlichen Monopolbetrieben zu (teil-)privatisierten Unternehmungen in der Schweiz in der Vergangenheit immer wieder auf politischen Widerstand gestossen ist. Im Grunde genommen ging es dabei um die eingangs erwähnte unterschiedliche Interpretation des Service public zwischen dem französisch- und dem deutschsprachigen Landesteil. Unter dem Druck des globalen Standortwettbewerbs konnte sich die «Deutschschweizer Lösung» gegenüber dem «romanischen» Konzept der Grundversorgung durch Staatsbetriebe aber letztlich doch – wenn auch verzögert – durchsetzen. Der Service public lässt sich im Rahmen einer wettbewerbsorientierten Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik durch Leistungsvereinbarungen (Bestellung und Bezahlung) bedarfsgerecht und kostengünstig umsetzen. Eine solche Strategie verspricht längerfristig mehr Erfolg als ein Service public, der zum Hemmschuh verkommt.

## Literatur

- Borner, Silvio et al.: Internationale Wettbewerbsvorteile: Ein strategisches Konzept für die Schweiz. Zürich 1991
- Frey, René L.: Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen. Tübingen 1972
- Frey, René L.: Privatisierung der Infrastruktur und Raumordnungspolitik. Geographica Helvetica 55 (2000) H. 3, S. 184–192
- Frey, René L.: Service public: Garantierte Grundversorgung oder Kampf um Renten? In: Aspekte der schweizerischen Wirtschaftspolitik. Hrsg.: Furrer, Jürg; Gehrig, Bruno. Chur 2001
- Frey, René L. (Hrsg.): Föderalismus – zukunftstauglich?! Zürich 2005
- Furrer, Marc: Die europäische Medienordnung im Wandel. Vortrag 1./2.10.98 in Bern
- Infras in Zusammenarbeit mit Jörg Oetterli: Liberalisierung und Grundversorgung in den Sektoren Telekommunikation, Post, Elektrizität und öffentlicher Verkehr. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit und des Bundesamtes für Raumplanung. Bern 1998
- Kirchgässner, Gebhard: Staatliche Bereitstellung von Gütern: allokativer und distributiver Aspekte. Swiss Political Science Review 6 (2000) H. 1, S. 9–28.
- Musgrave, Richard A.; Musgrave, Peggy B.: Public Finance in Theory and Practice. New York 1984
- Porter, Michael E.: The Comparative Advantage of Nations. New York 1990
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001
- Schweizerischer Bundesrat: Botschaft über die Volksinitiative «Postdienste für alle» vom 9. April 2003
- Schweizerischer Bundesrat: Bericht «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» vom 23. Juni 2004
- Schweizerischer Bundesrat: Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006
- Shleifer, Andrei: State versus Private Ownership. Journal of Economic Perspectives, Vol. 12 (1998) H. 4, S. 133–150
- Thierstein, Alain; Abegg, Christof: Angebot öffentlicher Dienstleistungen, Wettbewerbsfähigkeit und räumliche Kohäsion. Zürich 2000

## Zusammenfassung

*Unter «Service public» wird in der Schweiz die flächendeckende Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen zu günstigen Preisen für jedermann verstanden. Um dies sicherzustellen, wurden in der Vergangenheit die entsprechenden Infrastrukturbereiche als Staatsbetriebe geführt, mit einem Monopolstatus ausgestattet und aus allgemeinen Steuern subventioniert. Dies führte zu Effizienzverlusten. Die Globalisierung und der internationale Standortwettbewerb haben seit den 1990er Jahren den Effizienzdruck verstärkt und die Voll- oder Teilprivatisierung weiterer Bereiche der Infrastruktur eingeleitet. Die Infrastruktur kann seither nur noch bedingt als Instrument der Regional- oder Umverteilungspolitik eingesetzt werden. Service public-Anliegen müssen vielmehr durch Aushandeln von Leistungsvereinbarungen zwischen Staat und Infrastrukturunternehmungen, das heisst Bestellung und Bezahlung, verwirklicht werden.*