

Mehr Markt für den Service public

*Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung
weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht*

Urs Meister *mit Beiträgen von* Helmut Dietl, René L. Frey und Robert Leu

Mehr Markt für den Service public

*Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung
weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht*

Urs Meister

Mit Beiträgen von Helmut Dietl, René L. Frey und Robert Leu

Zusammenfassung

Urs Meister (*1974)

Dr. oec. publ., ist seit 2007 Projektleiter und Mitglied des Kaders bei Avenir Suisse. Dort ist er v.a. für Energie, Infrastrukturen und Gesundheit verantwortlich. Zuvor arbeitete er bei verschiedenen Beratungsunternehmen. An der Universität Zürich ist er ausserdem Lehrbeauftragter am Lehrstuhl für Unternehmensführung und -politik.

Helmut Max Dietl (*1961)

Prof. Dr., ist Professor für Services & Operations Management am Institut für Betriebswirtschaft der Universität Zürich. Er ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim wik (wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste) und Partner bei Swiss Economics. Helmut Dietl schreibt regelmässig eine Kolumne bei cash.ch und einen Blog bei iconomix.ch.

René L. Frey (*1939)

Prof. Dr., war von 1970 bis 2004 ordentlicher Professor für Nationalökonomie an der Universität Basel. Seit seiner Emeritierung leitet er CREMA – Center for Research in Economics, Management and the Arts. Seine Spezialgebiete sind die allgemeine und schweizerische Wirtschaftspolitik, öffentliche Finanzen und räumliche Ökonomie.

Robert Leu (*1946)

Prof. Dr. rer. pol., ist emeritierter Professor und Lehrbeauftragter der Universität Bern, Berater im Gesundheitswesen sowie Verwaltungsrat bei der Hirslanden AG, der Medi-Clinic Corporation und der VISANA.

Es gibt in der wirtschaftspolitischen Debatte «Zauberworte», die jegliche Debatte unterbinden und den Status quo gegen alle Reformangriffe immunisieren. Service public ist ein solches Zauberwort. Mit ihm wird versucht, Forderungen nach mehr Wettbewerb und nach der Privatisierung von Staatsbetrieben abzuwehren. Das Verführerische und Einlullende an diesem Schlagwort ist, dass dahinter kein präziser Begriff steht. Alle verstehen etwas anderes darunter, aber Service public tönt so herrlich nach Dienen und Gemeinwohl – und das alles in der wunderbaren Sprache Voltaire's –, dass doch wahrlich niemand etwas dagegen haben kann.

Avenir Suisse hat es sich seit je zur Aufgabe gemacht, Begriffe auszu-leuchten, Mythen mit Fakten zu zerstören, tabuisierte Themen aufzugreifen, Diskussionen anzustossen. Viele Studien der letzten Jahre waren von der Telekommunikation über den Verkehr oder das Gesundheitswesen bis hin zur Energie Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft gewidmet, die gemeinhin dem Service public zugerechnet werden. Mit dem vorliegenden Buch versuchen wir, diese Analysen zusammenzufassen und auf eine höhere Ebene zu heben. Was verbindet die unter Service-public-Schutz gestellten Sektoren miteinander? Was unterscheidet sie? Vor allem aber und immer wieder: Liessen sich jene gemeinnützigen Ziele, mit denen die unternehmerische Tätigkeit des Staates und die Verhinderung von Wettbewerb begründet werden, nicht besser oder zumindest genauso gut unter wettbewerblichen Bedingungen und mit privaten Unternehmen als Marktteilnehmern erreichen? Die Antwort lautet praktisch durchgehend «Ja». Mehr Markt und mehr Privateigentum brächten mehr Wohlstand, ohne dass das politische Ziel einer flächendeckenden und hochstehenden Infrastrukturgrundversorgung darunter leiden würde. Im Gegenteil: mehr Effizienz dank mehr Wettbewerb käme auch den sogenannten ausserökonomischen Zielen zugute.

In Urs Meister verfügt Avenir Suisse über einen hervorragenden Kenner der Netzwerkökonomie und der spezifischen Eigenschaften stark staatlich geprägter Branchen. Er hat als Projektleiter diese Studie initiiert, geplant und von Anfang bis Ende durchgeführt, er hat sich aber, wie es bei Avenir Suisse üblich ist, auch Unterstützung von aussen geholt, wo immer dies sinnvoll schien. So haben die Professoren Helmut Dietl (Zürich), René L. Frey (Basel) und Robert Leu (Bern) wesentliche Kapitel dieses Buches verfasst. René Frey hat zudem das ganze Buch kritisch durchgelesen. Diesen drei Mitautoren gilt ebenso unser Dank wie Prof. Silvio Borner (Basel) und dem Unternehmer Prof. Giorgio Behr, die als Mitglieder der Programmkommission von Avenir Suisse das Manuskript gleichfalls einer sorgfältigen Lektüre unterzogen haben. Die meisten ihrer Bemerkungen und Kritiken sind in die endgültige Fassung der Studie eingeflossen. Das gilt auch für viele der Anregungen aus dem Avenir-Suisse-Team. Die Verantwortung für die nun vorliegende Fassung tragen aber allein Urs Meister und seine Co-Autoren sowie die Institution Avenir Suisse.

Dieses Buch greift nicht nur ein brennendes, sehr zentrales Thema der Wirtschaftspolitik der nächsten Jahre auf. Die Art und Weise, wie das Thema hier behandelt wird, garantiert zudem eine gewisse Nachhaltigkeit: Die klare ordnungspolitische Orientierung wird gestützt durch eine genaue Analyse der Besonderheiten jedes einzelnen Bereichs. Damit ist dieses Buch nicht nur ein Anstoss zur dringend nötigen Reformdebatte, sondern auch ein Beitrag zum besseren Verständnis jener Sektoren, die – bisher – mit dem schillernden Begriff des Service public dem Wettbewerb und der Privatwirtschaft weitgehend entzogen werden.

Gerhard Schwarz

Direktor Avenir Suisse

Zusammenfassung des Buches «Mehr Markt für den Service public» von Urs Meister (Avenir Suisse).

Verlag © 2012 Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

ISBN: 978-3-03823-771-6

Autor Urs Meister, Avenir Suisse

Mit Beiträgen von Helmut Dietl, René L. Frey und Robert Leu

Buchumschlag Charis Arnold, www.charisarnold.ch

Layout Jörg Naumann, Avenir Suisse

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf andern Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwertung – vorbehalten. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werkes durch Dritte hingegen ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechts.

Inhalt

01_ Einleitung	_8
02_ Inhalt und Aufbau der Publikation	_11
03_ Wie der Service public den Wettbewerb verzerrt	_12
04_ Massnahmen für mehr Wettbewerb	_15
05_ Eine Roadmap für die Schweiz	_18
Schritt 1: Wettbewerbsneutrale Definition und Finanzierung des Service public	19
Schritt 2: Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen	22
Schritt 3: Einleitung eines Privatisierungsprozesses	25
 Kurz und bündig	 _29

Einleitung

Obschon dem Begriff «Service public» im politischen Diskurs grosse Bedeutung zukommt, ist er in Theorie wie Praxis unscharf definiert. In Frankreich zu Zeiten Colberts wurde damit die Gesamtheit der hoheitlichen Aufgaben umschrieben, die das Königshaus und der Adel wahrnahmen. Heute wird der Begriff – mindestens im deutschsprachigen Raum – eher mit den Leistungen der Grundversorgung in Verbindung gebracht. Diese wird als flächendeckende Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen umschrieben, denen ein spezielles öffentliches Interesse zukommt. Grundversorgungsleistungen sollen für alle Bevölkerungsschichten und Unternehmen in allen Teilen des Landes zu möglichst gleichen und erschwinglichen Konditionen zugänglich sein. Diese Definition alleine lässt noch keine Spezifizierung eines relevanten Leistungsspektrums zu. In der Praxis wird die Grundversorgung daher oft eng mit der Daseinsvorsorge in Verbindung gebracht, also mit der Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern. Doch dieser vor allem in Deutschland verwendete Begriff zeigt die Problematik des Konzepts. Es könnte nämlich suggerieren, dass der Staat sogar für die Versorgung mit Lebensmitteln zuständig wäre, was selbst vehementen Kämpfern für den Service public zu weit geht.

In erster Linie gilt es daher, das «spezielle öffentliche Interesse» an einer Leistung zu eruieren. Ein möglicher Ansatz aus der ökonomischen Theorie, um die Aufgaben des Staates zu bestimmen, ist die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern. Während private Güter unter Marktbedingungen in hinreichender Qualität und zu adäquaten Preisen durch Private angeboten werden, besteht bei öffentlichen Gütern ein Marktversagen. Öffentliche Güter werden durch das Versagen des Ausschlussprinzips (Personen können nicht vom Konsum ausgeschlossen werden) sowie die Nicht-Rivalität (der Konsum einer Person beeinträchtigt

tigt die Nutzungsmöglichkeiten einer andern nicht) charakterisiert. Unter diesen Voraussetzungen funktionieren die Marktmechanismen nicht, es kommt weder eine private Nachfrage noch ein Angebot zustande. Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass die mit dem Service public in Zusammenhang gebrachten Leistungen selten wirklich öffentliche Güter sind. Viele staatliche Leistungen – etwa in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Telekommunikation, Gesundheit – könnten im Grunde auf einem freien Markt angeboten werden, denn in der Bevölkerung herrscht sehr wohl ausreichende Nachfrage und Zahlungsbereitschaft, und es gibt private Anbieter für solche Güter. Es handelt sich daher weniger um öffentliche als vielmehr um «meritorische Güter», deren Konsum aus einer gesellschaftlichen Optik höher sein sollte als er es zu Marktbedingungen wäre. Doch welcher Konsum in welchem Ausmass aus einer gesellschaftlichen Optik als «wünschbar» zu klassifizieren ist, hängt von vielen Parametern ab. Dazu mögen kulturelle Aspekte gehören, aber auch der Zeitgeist oder die technische und institutionelle Entwicklung. Selbstredend verändern sich diese Parameter über die Zeit.

Nicht nur die Definition gesellschaftlich erwünschter Leistungen ist schwierig, sondern ebenso die Bestimmung des erwünschten Umfangs, der dann – falls der Markt diesen Umfang nicht liefert - angeblich eine staatliche Intervention nötig macht. Hier besteht viel Interpretationsspielraum, der je nach Optik und Interessen genutzt werden kann. Es überrascht daher nicht, wenn in der politischen Praxis Definition, Umfang und Mechanismen der Finanzierung verschiedener Leistungen zum Spielball von Interessengruppen werden. Dabei besteht die Gefahr, dass der Staat nicht bloss ein vermeintliches Marktversagen korrigiert, sondern dass er dadurch einzelnen Gruppen Vorteile verschafft, die von der Allgemeinheit finanziert werden. Weil mit einer sich verändernden Service-public-Definition solche Renten zu verschwinden drohen, setzen sich zahlreiche Interessengruppen gegen allfällige Reformen zur Wehr. Es droht somit eine Situation, in welcher der vom Staat geförderte oder selbst erbrachte Service public nicht mehr die relevanten gesellschaftlichen Bedürfniss abdeckt. Vielmehr kann es sich beim Service public um verdeckt-

te Umverteilungs- und Regionalpolitik handeln, die Wettbewerb und Strukturwandel behindern. Eine Fehlallokation von Ressourcen und Ineffizienz bei der Leistungserbringung sind die Folgen. In jedem Fall resultiert eine höhere finanzielle Belastung für die Bevölkerung, entweder über höhere Steuern oder über Benützungstarife. Unklar sind die Verteilungswirkungen. Sie hängen nicht nur von den häufig intransparenten Finanzierungsmodellen mit Quersubventionierungen und unterschiedlichen Finanzierungsfonds ab, sondern auch von individuellen Subventionen wie spezifischen Tarifvergünstigungen oder Steuerabzugsmöglichkeiten.

Der Begriff des Service public etablierte sich in der Schweiz parallel zu den in den 1990er Jahren sehr zögerlich eingeleiteten Liberalisierungsprozessen. Während in der Schweiz die Öffnung von Infrastrukturmärkten wie Elektrizität, Telekommunikation und Post in erster Linie als Gefahr für die Grundversorgung angesehen wurde, betrachtete man sie im übrigen Europa eher als Mittel gegen verkrustete Strukturen, überhöhte Monopoltarife und mangelnde Qualität. Die abwehrende Haltung in der Schweiz mag unterschiedliche Gründe haben. Verbreitet sind die Angst vor Qualitäts- und Leistungseinbussen, vor allem in peripheren Regionen, zumal in der Schweiz die Qualität staatlicher Service-public-Leistungen vermutlich im Durchschnitt tatsächlich höher war als in den meisten anderen Staaten. Trotz Existenz eines ausgebauten Finanzausgleichs wird der staatlich geförderte Service public ferner nach wie vor als zentrales Mittel der Regionalpolitik betrachtet. Ausgeblendet werden dabei unerwünschte Nebeneffekte wie die Zersiedelung der Landschaft, das steigende Verkehrsaufkommen oder ungewollte Umverteilung. Ausgeblendet wird zudem die Tatsache, dass es unter Markt- und Wettbewerbsbedingungen möglich wäre, jede Form und Qualität des Service public aufrechtzuerhalten. Der Staat könnte Leistungen – sofern sie nicht im Markt erbracht werden – im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen einkaufen. Damit wären Vorteile verbunden: Die Finanzierung würde transparenter, Wettbewerb wäre möglich. Warum aber vermochte das Service-public-Argument den Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess in der

Schweiz derart stark zu hemmen? Sollte eine Markttöffnung mit mehr Wettbewerb, höherer Effizienz, Innovationen und einem tieferen Preisniveau einhergehen, dann profitieren alle Verbraucher davon. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass bei vielen Infrastrukturleistungen ein funktionierender Markt sehr wohl möglich und überwiegend mit Vorteilen verbunden ist. Die Nachteile hingegen manifestieren sich bei spezifischen Interessengruppen. Dabei handelt es sich nicht zuletzt um die öffentlichen (Monopol-)Unternehmen respektive deren Mitarbeiter (Gewerkschaften) und Eigentümer (Bund, Kantone und Gemeinden), die nicht nur von direkten Subventionen, sondern vor allem vom Schutz gegen Markteintritte und Wettbewerb profitieren.

02

Inhalt und Aufbau der Publikation

Die vorliegende Publikation analysiert die Zusammenhänge zwischen Service public und der Liberalisierung von Märkten. Anhand verschiedener Infrastruktursektoren werden die Definition und der Umfang des staatlich definierten und geschützten Service public hinterfragt und die potenziellen wettbewerblichen Verzerrungen analysiert. Die Publikation befasst sich mit allen relevanten Infrastruktursektoren, fokussiert aber vor allem auf Grundversorgungsleistungen, die im nationalen Kontext erbracht werden (Post, Telekommunikation, Rundfunk, Energie, öffentlicher Verkehr und Spitalversorgung). Die Spitalinfrastrukturen unterstehen zwar kantonaler Aufsicht, doch mit der neuen Spitalfinanzierung und der damit zusammenhängenden erhöhten Patientenmobilität über die Kantonsgrenzen hinaus findet faktisch eine Nationalisierung des Marktes statt.

Im Kapitel 2 wird der Begriff des Service public aus einer ökonomischen bzw. theoretischen sowie einer historischen Perspektive untersucht. In Kapitel 3 wird einerseits die Definition und die Relevanz des Service

public im internationalen und vor allem im europäischen Kontext dargestellt. Andererseits wird versucht, das Ausmass des Service public in der Schweiz zu erfassen und dessen Wirkung auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes zu analysieren. Das Kapitel behandelt ausserdem die Relation zwischen Service public und dem Wettbewerb. Eng damit zusammen hängen Fragen der Steuerung von öffentlichen Unternehmen. Dieses Unterkapitel zur Public Corporate Governance entstand in Zusammenarbeit mit Prof. René L. Frey. Kapitel 4 untersucht die Konsequenzen der Service-public-Definitionen und Finanzierungsmechanismen für den Wettbewerb. Dabei werden die verzerrenden Effekte politischer Preise bei Strom und öffentlichem Verkehr, die Markteintrittsbarrieren bei Post und Spitälern sowie die Marktverzerrungen durch Subventionen im Telekommunikationsmarkt und beim Rundfunk untersucht. Die Beiträge zur Post und zu den Spitälern wurden von Prof. Helmut Dietl bzw. Prof. Robert Leu verfasst. Kapitel 5 zieht Parallelen und Schlüsse aus den Sektoranalysen und entwirft eine Agenda für die Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen, die einen funktionierenden Wettbewerb im Infrastruktursektor möglich machen.

03

Wie der Service public den Wettbewerb verzerrt

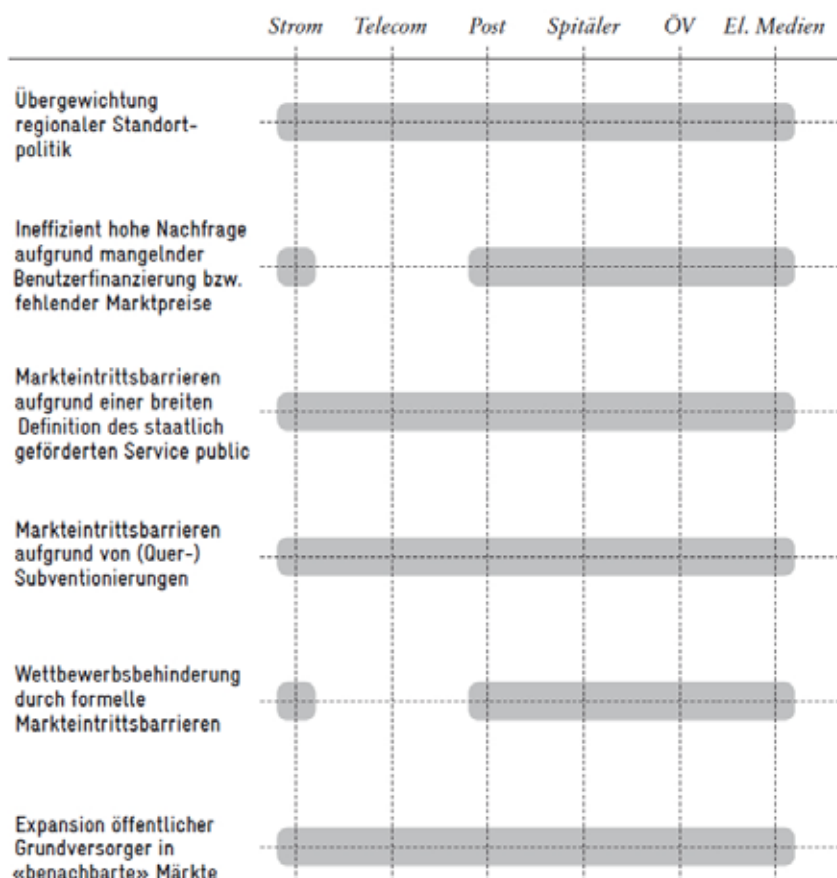
Die Analyse der Wettbewerbsverzerrungen in den einzelnen Sektoren zeigt erstaunliche Parallelen. Die intransparente und häufig extensive Förderung und Finanzierung des Service public behindert die Funktionsfähigkeit der Infrastrukturmärkte. Das hängt vor allem mit der Unschärfe des Service-public-Begriffs zusammen. Er wird zum Spielball von Interessengruppen wie Gewerkschaften oder öffentlichen Unternehmen. Für die Unternehmen, die über den Liberalisierungsprozess vermehrt

dem Markt ausgesetzt werden, stellen die (wachsenden) Service-public¹³ Anforderungen vordergründig eine Benachteiligung gegenüber privaten Konkurrenten dar. Aus ihrer Sicht ist es daher rational, sich für zusätzliche Abgeltungen oder den Schutz vor Wettbewerb (Rosinenpicken) einzusetzen. Dadurch aber kann sich das Resultat verändern. Ob die Vorteile im Zusammenhang mit der staatlichen Eigentümerschaft sowie direkten und indirekten Subventionen die Nachteile durch höhere Kosten im Zusammenhang mit dem politisch verordneten Leistungsspektrum überwiegen, lässt sich schwer beziffern. Je umfassender der subventionierte Service public ist, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass wettbewerbliche Verzerrungen und Markteintrittsbarrieren entstehen.

Die Analyse macht deutlich, dass die vom Staat erbrachten oder geförderten Infrastrukturleistungen oft zu breit gefasst sind. Mit dem Begriff Service public wird nicht nur die Versorgung abgelegener Regionen, sondern auch Industrie- und Standortpolitik in den Zentren gerechtfertigt. Dabei wird ausgeblendet, dass viele als Service public deklarierte und geförderte Leistungen auch in einem marktlichen Umfeld erbracht werden könnten. Mit den grosszügigen und oft intransparenten Instrumenten zur Förderung und Finanzierung gehen vielfältige Verzerrungen einher. Einerseits behindern (Quer-)Subventionen, Restmonopole und andere regulatorische Vorgaben Markteintritte. Andererseits resultieren durch die mangelnde Benutzerfinanzierung eine ineffizient hohe Infrastrukturnachfrage sowie ungünstige Umverteilungseffekte. Daneben sind die meisten der mit der Grundversorgung beauftragten Unternehmen trotz eingeleiteter Liberalisierung fest im Eigentum der öffentlichen Hand. Damit verbunden sind Interessenkonflikte sowie fehlender politischer Wille für weitere Marktöffnungsschritte. Weil die öffentlichen Unternehmen vermehrt gewinnorientiert sind und in privatwirtschaftliche Märkte expandieren, ist der Mangel an Konkurrenz besonders kritisch. Die Abbildung (nächste Seite) gibt eine Übersicht über die Hürden für den Wettbewerb.

Hürden für den Wettbewerb – eine Übersicht

Standortpolitik, Subventionen, mangelnde Benutzerfinanzierung sowie die breite Definition von Grundversorgungsleistungen und damit zusammenhängende formelle Markteintrittsbarrieren behindern einen funktionierenden Markt. Die Expansion der Grundversorger in neue Märkte schafft gleichzeitig neue Verzerrungen.



Quelle: Avenir Suisse

Massnahmen für mehr Wettbewerb

Die in der Schweiz bestehenden Rechtsgrundlagen wie Kartellgesetz, Binnenmarktgesetz oder internationale Vertragswerke bilden keine effektive Handhabe gegen die vielfältigen Verzerrungen. Kapitel 5 präsentiert daher eine Reihe von Grundsätzen, die im Kontext eines politisch gewünschten Service public mehr Wettbewerb und privates Engagement in den Infrastrukturen zulassen. Diese Grundsätze bezwecken in erster Linie Wettbewerbsneutralität: staatliche oder private Unternehmen mit Grundversorgungsauftrag sollen gegenüber Dritten weder bevor- noch benachteiligt werden.

- **Konsequenterer Benutzerfinanzierung:** Die von den Leistungen profitierenden Benutzer oder Kantone und Gemeinden sollen die Mehrkosten eines explizit gewünschten Service public vermehrt selber tragen. Ineffiziente Übernachtfrage – etwa im Zusammenhang mit Standort- und Steuerwettbewerb –, unerwünschte Umverteilungseffekte sowie marktbehindernde Quersubventionen können dadurch reduziert werden. Die Subventionierung des Service-public eignet sich nicht, um finanziell schwache Regionen oder Personen zu unterstützen.
- **Subsidiäre Rolle des Staates:** Ein Grossteil der als Service public bezeichneten Leistungen kann auch auf einem freien Markt erbracht werden. Die vom Gesetzgeber explizit definierten Leistungen, die durch Subventionen gefördert werden, gilt es daher konsequent einzuschränken. Der Staat soll sich auf seine subsidiäre Rolle beschränken und als Einkäufer von Leistungen auftreten, die in einem freien Markt tatsächlich nicht angeboten werden.
- **Outputorientierte Definition des Service public:** Leistungsaufträge an Grundversorger sollen sich nicht an der rigiden Definition von Technologien, Prozessen sowie Tarif- und Leistungsstrukturen orientieren. Vielmehr müssen sie das gewünschte Resultat – also den Output – um-

schreiben. Dem Grundversorger wird so mehr Spielraum für den Einsatz von effizienten und innovativen Lösungen eingeräumt. Gleichzeitig reduziert sich die Notwendigkeit von (Quer-)Subventionen und formellen Wettbewerbsbarrieren.

- **Einfache und transparente Finanzierung:** Nur schwer lässt sich feststellen, ob die Abgeltung einer Grundversorgungsverpflichtung dem Erbringer netto einen Vor- oder Nachteil beschert. Nötig ist daher der Abbau intransparenter, vor allem nicht pekuniärer Begünstigungen wie Restmonopole oder steuerliche Entlastungen. Je transparenter die Abgeltungen sind, desto eher lässt sich evaluieren, ob sie zu einer Über- oder Unterkompensation des Grundversorgers führen und damit einen fairen Wettbewerb behindern.
- **Verhinderung wettbewerbsverzerrender Beihilfen:** Mit der staatlichen Eigentümerschaft geht inhärent die Gefahr von wettbewerbsverzerrenden Subventionen einher – v.a. wenn sich die Geschäftsmodelle der öffentlichen Unternehmen weniger an der Gewinnerwirtschaftung, sondern an (regional-) politischen Zielsetzungen orientieren. Bisher fehlen in der Schweiz effektive gesetzliche Grundlagen zur Bekämpfung solcher Beihilfen. Durch die Schaffung eines Beihilferechts würden Wettbewerbsbehörden und (private) Konkurrenten ein effektiveres juristisches Werkzeug zur Bekämpfung verzerrender Subventionen erhalten. Gleichzeitig nehmen auf Seiten der öffentlichen Hand die Anreize zu, die Zuteilung und Finanzierung von Grundversorgungsleistungen mittels öffentlicher Ausschreibungen vorzunehmen.
- **Organisatorische Massnahmen zur Interessenentflechtung:** Die Grundsätze zur Transparenz und Verhinderung von Beihilfen können durch organisatorische Massnahmen flankiert werden. Dazu gehören die Schaffung unabhängiger Regulierungsbehörden, die Trennung zwischen Leistungserbringung und –einkauf bei den Kantonsbehörden sowie eine Separierung von kommerziellen und regulierten Aktivitäten bei den Leistungserbringern.
- **Begrenzung der Expansion öffentlicher Grundversorger in wettbewerbliche Märkte:** Die Expansion der Grundversorger in neue Märkte ist vor allem

dann kritisch, wenn sie sich dabei finanzielle oder regulatorische Vorteile im Zusammenhang mit ihrem Grundversorgungsauftrag oder der staatlichen Eigentümerschaft zu Nutze machen können. Um dies zu verhindern, lassen sich institutionelle Barrieren für solche Expansionen schaffen. Vorbild kann ein neu geschaffener Zusatz im schwedischen Wettbewerbsrecht sein, der den Wettbewerbsbehörden oder Konkurrenten ein faktisches Einspruchsrecht gegen neue Aktivitäten staatlicher Institutionen auf freien Märkten einräumt.

- **Privatisierung von Produktionsanlagen:** Eine Alternative Form zur vollständigen Unternehmensprivatisierung stellt die Privatisierung von Produktionsanlagen (Assets) dar. Vormalige staatliche Monopole werden im Zuge des Liberalisierungsprozesses durch den Gesetzgeber gezwungen, Teile ihrer Produktionsanlagen an private Dritte zu veräußern. Solche „Divestiture“-Programme bezwecken die Schaffung von wettbewerbsfähigen Märkten durch die Vereinfachung von Markteintritten.
- **Privatisierung der vormaligen Monopolisten:** Mit der Privatisierung von bisher staatlichen Monopolunternehmen geht eine schärfere Trennung bzw. Interessentflechtung zwischen Regulator und Gesetzgeber auf der einen Seite und Marktakteur auf der anderen Seite einher. Die Gefahr wettbewerbsverzerrender Regulierungen und gesetzlicher Rahmenbedingungen wird vermindert. Die Privatisierung ist in wachsendem Ausmass im Interesse der öffentlichen Finanzhaushalte, schliesslich gehen mit dem Engagement in zunehmend geöffneten Märkten erhebliche wirtschaftliche Risiken einher.

Eine Roadmap für die Schweiz

Die Schaffung von Wettbewerb ist kein Selbstzweck. Konkurrenz stellt eine zentrale Voraussetzung für höhere Effizienz und Innovation dar. Das gilt auch für Infrastrukturdienstleistungen, wo die Kosten parallel mit den Ansprüchen von Politik und Gesellschaft stetig steigen. Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren verschiedene Liberalisierungsprozesse eingeleitet, die jedoch ins Stocken geraten sind. Das hat nicht zuletzt mit dem Service public zu tun. Dieser wird im politischen Prozess sehr umfassend definiert und sehr grosszügig – sowie häufig intransparent – gefördert. Zudem wird er praktisch ausschliesslich von staatseigenen Unternehmen erbracht, die mit ihrer wirtschaftlichen Kraft vermehrt in freie und privatwirtschaftliche Märkte expandieren. Damit einher gehen vielfältige Wettbewerbsverzerrungen. Die hier dargestellten Massnahmen sollen der Beseitigung solcher Verzerrungen dienen. Das Ziel ist nicht eine Ausdünnung des Service public, sondern nur die Erbringung der gesellschaftlich gewünschten Leistungen in einem funktionierenden wettbewerblichen Umfeld. Die Massnahmen, die auf Basis der Analysen in Kapitel 4 formuliert werden, sind zwar allgemeiner Natur, doch lassen sie sich nicht in jedem Fall in sektorübergreifende Normen überführen. Vielmehr müssen sie zum Teil sektorspezifisch implementiert werden. Ausserdem haben die dargestellten Massnahmen nicht in allen Sektoren die gleiche inhaltliche und zeitliche Priorität, da der Grad der Marktöffnung und des Wettbewerbs von Sektor zu Sektor unterschiedlich ist.

Der Versuch, eine differenzierte Roadmap für die Schaffung von mehr Wettbewerb im Service public zu entwickeln, kämpft mit einem klassischen «Henne-Ei-Problem»: Wegen des fehlenden Marktes für Infrastrukturdienstleistungen braucht es einen subventionierten, vor dem Wettbewerb geschützten Service public; genau dies verhindert umgekehrt das Zustandekommen eines Marktes, auf dem sich neben den vormaligen Monopo-

listen neue Anbieter etablieren können. In diesem Kontext steht eine breite Bevölkerungsschicht Liberalisierungs- und vor allem Privatisierungsbestrebungen bei den Infrastrukturen kritisch gegenüber. Mit der Privatisierung werden häufig Begriffe wie Gewinnmaximierung, Leistungsabbau und steigende Tarife in Verbindung gebracht. Solche Ängste sind jedoch nur dann begründet, wenn nicht gleichzeitig ein effektiver Wettbewerb etabliert wird, bei dem die Anbieter um die Gunst der Kunden werben müssen.

Eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz erreicht man daher vermutlich, wenn man in einem ersten Schritt das öffentliche Eigentum an den Infrastrukturversorgern akzeptiert und bloss die Intensität des Wettbewerbs erhöht. Dies setzt voraus, dass die mit einer Grundversorgungsleistung beauftragten Unternehmen keine Vor- oder Nachteile am Markt geniessen. Die Definitionen und die Finanzierung des Service public müssen also wettbewerbsneutral ausgestaltet werden. Darauf basierend können in einem zweiten Schritt weitere Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden, die vor allem mit dem staatlichen Eigentum an den Grundversorgungsdienstleistern zusammenhängen. Mit der zunehmenden Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs und dem Eintritt privater Unternehmen in die Infrastrukturmärkte sollte die gesellschaftliche Akzeptanz für die Privatisierung der vormaligen staatlichen Monopolisten wachsen. Die Überführung der öffentlichen Unternehmen in privates Eigentum stellt daher schliesslich den dritten Schritt dar. Entsprechend dieser Prioritätenordnung kann die Roadmap mit den Massnahmenpaketen gegliedert werden.

Schritt 1: Wettbewerbsneutrale Definition und Finanzierung des Service public

Zum ersten Schritt in der Roadmap gehören i) die Beschränkung des Staates auf seine subsidiäre Rolle, ii) die outputorientierte Definition des Service public iii) die konsequentere Benutzerfinanzierung sowie iv) die einfache und transparente Finanzierung von Grundversorgungsleistungen. Die Massnahmen zielen darauf ab, das Engagement des Staates auf

jene Leistungen zu beschränken, bei denen der Markt tatsächlich nicht in der Lage ist, das politisch gewünschte Resultat zu liefern. Ausserdem sollen die vom Service public begünstigten Kreise die Kosten so weit als möglich selber tragen, um unerwünschte Umverteilungen oder ineffiziente Übernachfrage zu verhindern. Benötigten Grundversorgungsleistungen eine staatliche Finanzierung, muss diese einfach und transparent erfolgen, damit Vergleiche mit alternativen Angeboten möglich werden. Kapitel 4 zeigt, dass der Handlungsbedarf je nach Sektor sehr unterschiedlich ist.

Im *Strommarkt* besteht in erster Linie Handlungsbedarf in Bezug auf die Benutzerfinanzierung. Trotz formeller Liberalisierung können die Verbraucher weiterhin kostenorientierte Energietarife für sich beanspruchen. Um effiziente Verbrauchs-, Produktions- und vor allem Investitionsanreize zu schaffen, müssten sich die Tarife für Strom (exklusive Netz) jedoch an den Marktpreisen orientieren. Es ist daher notwendig, die faktische Energietarifregulierung aufzuheben und gleichzeitig den zweiten Marktöffnungsschritt zu vollziehen. Umgekehrt gibt es im geöffneten Markt keinen Grund, einzelne inländische Produzenten und Händler beim Stromimport zu begünstigen. Um den grenzüberschreitenden Wettbewerb zu stärken, sollten die noch bestehenden Langfristverträge (die einen bevorzugten und damit vergünstigten Stromimport aus Frankreich ermöglichen) aufgehoben werden. Ganz allgemein sollte sich die schweizerische Energiepolitik nicht am Ziel einer Autarkie orientieren, sondern an einer effektiven Integration in den europäischen Markt – beispielsweise durch institutionelle Arrangements, die den grenzüberschreitenden Handel vereinfachen (Market Coupling).

In der *Telekommunikation*, wo die formelle Marktöffnung fortgeschrittener ist, droht das finanzielle Engagement der Städte Marktverzerrungen zu verursachen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass – vor allem in Städten und dichtbesiedelten Agglomerationen – ein privatwirtschaftliches Angebot sowie eine zahlungskräftige Nachfrage zustande kommen. Damit wäre ein staatliches Engagement nicht nötig. Zudem drohen die in der Schweiz aufgegleisten Investitionen der Städte Marktverzer-

rungen zu verursachen; sie garantieren keinen funktionierenden Wettbewerb. Anstelle eines «künstlichen» und mit öffentlichen Investitionen geschaffenen Infrastrukturwettbewerbs wäre eine differenzierte Entbündelung des Glasfasernetzes effektiver; sie stellte gleichzeitig einen geringeren staatlichen Eingriff in den Markt dar.

Bei den *Postdiensten* behindert vor allem der ausführliche Grundversorgungsauftrag das Zustandekommen eines wettbewerblichen Marktes. Vor dem Hintergrund der technischen Entwicklung sowie des veränderten Benutzerverhaltens sollten die (zu) strikt definierten, inputorientierten Leistungsstandards (z.B. Art und Anzahl von Poststellen) sowie die Vorgaben für landesweite Qualitäts- und Tarifniveaus schrittweise abgebaut werden. Daneben lässt sich die indirekte Förderung des Service public über die Beibehaltung eines Restmonopols kaum mit einem funktionierenden Wettbewerb vereinen. Für besonders aufwändige Grundversorgungsleistungen – etwa in sehr abgelegenen Regionen – sollte die Post nötigenfalls mittels einer direkten Zahlung abgegolten werden. Diese müsste von den betroffenen Kantonen oder gar Gemeinden geleistet werden.

Auch beim *öffentlichen Verkehr* besteht in erster Linie Handlungsbedarf in Sachen Benutzerfinanzierung. Die grosszügigen Bundessubventionen schaffen eine eigentliche Übernachfrage bei Kantonen, Gemeinden und Passagieren. Damit einher geht eine (ungewollte) Umverteilung, von der vor allem Immobilieneigner profitieren. Die Kosten des öffentlichen Verkehrs sollten entweder die Benutzer selber (über höhere Billettpreise) und/oder die begünstigten Kantone und Gemeinden tragen.

Bei den *Spitälern* besteht ebenfalls Anpassungsbedarf bei den Finanzierungsmechanismen. Zwar trägt die beschlossene Einführung von Fallpauschalen der Transparenz und der höheren Benutzerfinanzierung Rechnung. Allerdings gehen mit der unterschiedlichen Finanzierung von stationären (duale Finanzierung) und ambulanten Leistungen (monistische Finanzierung) verzerrende Anreize einher. Gleich wie im ambulanten Bereich sollten auch die Spitäler monistisch finanziert werden. Daraus resultiert nebst einer Vereinheitlichung eine Vereinfachung der Fi-

nanzierung, was zugleich den Weg zur Aufhebung des Kontrahierungszwangs ebnet. Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass Qualität und Preise das Angebot und die Nachfrage im Markt steuern können. Die Rolle der Kantone als Financier sollte subsidiär sein. Das heisst, die Kantone finanzieren nur jene Leistungen, die als politisch erwünschte Grundversorgung gelten und über das marktliche Angebot der Spitäler hinausgehen.

Ähnliches gilt bei den *elektronischen Medien*. Dort sollte sich das Engagement der gebührenfinanzierten Stationen auf jene Leistungen beschränken, die politisch erwünscht sind, von den Privaten jedoch nicht erbracht werden. Diese subsidiäre Rolle des Staates setzt eine strikte Eingrenzung des öffentlichen Auftrages der SRG voraus. Der in der Bundesverfassung sowie in der Konzession sehr breit gefasste Auftrag lässt heute zu grossen Interpretationsspielraum zu. Dementsprechend ist das Engagement der gebührenfinanzierten Sender fast beliebig und wird faktisch nur durch das Budget beschränkt. Gerade in den Bereichen Unterhaltung und Sport gäbe es sehr wohl private Anbieter. Bei der Unterhaltung dürfen ausserdem die Entwicklungen beim internetbasierten Fernsehen zu neuen Formen des Angebots sowie des Konsums führen, so dass das gebührenfinanzierte Angebot zunehmend in Frage gestellt wird. Die Begrenzung des SRG-Auftrags sollte nicht nur die Programminhalte, sondern auch die Plattformen für den Vertrieb des Contents betreffen. Gerade weil das Internet für die (privaten) Medien immer relevanter wird, sollte die SRG ihre Inhalte nicht über eigene Plattformen mit Zusatzleistungen vertreiben. Ihr Engagement sollte sich auf die Produktion des Contents konzentrieren.

Schritt 2: Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen

In der Praxis stehen viele Marktverzerrungen in direktem Zusammenhang mit dem staatlichen Eigentum an den Grundversorgern. Der zweite Schritt der Roadmap umfasst daher folgende Massnahmen: i) Verhinderung wettbewerbsverzerrender Beihilfen, ii) Begrenzung der Expansion öffentlicher Grundversorger in wettbewerbliche Märkte sowie iii) or-

organisatorische Massnahmen zur Interessenentflechtung. Vor allem für die ersten beiden Massnahmen sind sektorübergreifende Regelungen denkbar.

Bei der *Stromversorgung* steht die Entflechtung von Interessen im Vordergrund. Sowohl aus Sicht einer sicheren Versorgung als auch aus wettbewerblicher Perspektive ist eine höhere Unabhängigkeit des Übertragungsnetzbetreibers Swissgrid von den Produzenten und Händlern vorteilhaft. Unnötigerweise beschränkt das heute geltende Gesetz diese Unabhängigkeit, indem es etwa eine Börsenkotierung ausschliesst und eine öffentliche Mehrheitsbeteiligung vorschreibt. Um den Ausbau des Netzes effizient zu finanzieren, wäre demgegenüber eine Verbreiterung der Eigentümerbasis sinnvoll. Im *Telekommarkt* entsteht durch das städtische Engagement die Gefahr von verzerrenden Quersubventionen. Diese können sich in unterschiedlicher Weise im Markt niederschlagen. So könnte die Swisscom als Vertragspartnerin beim Glasfaserausbau von städtischen Subventionen profitieren. Umgekehrt besteht die Gefahr, dass die Städte ihre Netze unter den Durchschnittskosten anbieten und damit entweder alternative Telekomanbieter oder aber das eigene Telekom-Engagement ihrer EW subventionieren. Solche Marktverzerrungen lassen sich durch verschiedene Massnahmen eingrenzen. Erstens müsste ein allfälliger Investitionsteilungsmechanismus zwischen der Swisscom und den EW so ausgestaltet sein, dass eine Quersubventionierung ausgeschlossen werden kann. Zweitens kann das Engagement der öffentlichen EW im Telekommarkt auf die Erbringung von Infrastrukturvorleistungen begrenzt werden. Damit sinkt die Gefahr, dass die Städte mit eigenen – beispielsweise aus Gründen des Standortwettbewerbs – künstlich vergünstigten Endkundenprodukten in den Markt drängen. Die Gefahr von marktverzerrenden Quersubventionen besteht auch bei der *Post*. Ist die Abgeltung der Grundversorgung – beispielsweise im Zusammenhang mit dem Betrieb abgelegener Poststellen – zu grosszügig bemessen, entsteht faktisch eine Beihilfe, die der Post einen Wettbewerbsvorteil bei ihren anderen Aktivitäten beschert. Es stellt sich daher grundsätzlich die Frage, ob und in welchem Ausmass die Post weitere Leistungen am Postschalter erbringen

soll, bei denen sie in Konkurrenz zu Detailhändlern und Banken steht. Ähnlich ist die Problematik bei den *elektronischen Medien* im Fall der Internetexpansion der SRG. Auch hier bestehen inhärent Abgrenzungsprobleme zwischen dem marktlichen Geschäft und dem Service-public-Auftrag.

Allgemein zeigt sich, dass die Politik kaum bereit ist, die Geschäftsmodelle der öffentlichen Unternehmen einzuschränken. Vielmehr besteht sogar ein Interesse an einer weiteren Expansion. Daneben sind gesetzlich verordnete Massnahmen zur buchhalterischen und organisatorischen Separierung in der Praxis nur beschränkt wirksam. Ein schärferes Instrument wäre ein Gesetz, das eine Offenlegung der Finanzierung von Grundversorgungsleistungen verlangt, ungerechtfertigte Begünstigungen im Sinne von Beihilfen explizit verbietet und gleichzeitig Anreize für die Durchführung von wettbewerblichen Ausschreibungen schafft. Ein solches Gesetz könnte den privaten Unternehmen im Markt effektivere Möglichkeiten einräumen, sich gegen eine ungerechtfertigte Subventionierung eines Konkurrenten zu wehren. Eine solche Gesetzgebung liesse sich sektorübergreifend implementieren – sie könnte sich etwa an den Beihilferegelungen der EU orientieren. Noch konsequenter wäre eine gesetzliche Grundlage, welche die Expansion staatlicher oder staatlich beherrschter Institutionen in neue Märkte verbietet oder nur in begrenzten Fällen überhaupt zulässt.

Eine gesetzliche Beschränkung staatlicher Beihilfen hätte zudem Auswirkungen auf den *öffentlichen Verkehr* sowie die *Spitäler*. In beiden Fällen nähmen die Anreize der öffentlichen Hand zu, anstelle von direkten Leistungsvergaben an staatliche Unternehmen wettbewerbliche Ausschreibungen vorzunehmen. Besonders relevant ist dies beim öffentlichen Regionalverkehr auf der Schiene, wo der Ausschreibungswettbewerb bisher kaum Anwendung findet. In beiden Sektoren besteht zudem Handlungsbedarf hinsichtlich der organisatorischen Interessenentflechtung. Im Falle des öffentlichen Verkehrs besteht solcher in Bezug auf die Kompetenzen der unabhängigen Schiedskommission sowie der Unabhängigkeit der Trassenvergabestelle. Gravierender sind die Interessenverflechtungen bei

den Spitälern, wo die Kantone heute gleichzeitig als Betreiber, Financiers und Regulatoren agieren. Die Regulierungsfunktion sollte auf die Bundesebene gehoben werden. Damit kann gleichzeitig das Instrument der kantonalen Spitallisten abgeschafft werden, das von den Kantonen heute als Markteintrittsbarriere missbraucht wird.

Schritt 3: Einleitung eines Privatisierungsprozesses

Der dritte und letzte Schritt der vorgeschlagenen Roadmap umfasst Massnahmen zur Privatisierung. Dazu gehören die Privatisierung von Produktionsanlagen sowie die Privatisierung von staatlichen Unternehmen. Ein solcher Schritt ist erstens aus ordnungspolitischen Motiven erwünscht, da in einem funktionierenden Markt privates Eigentum dominieren sollte, denn im Falle der staatlichen Eigentümerschaft besteht die Gefahr, dass die Effizienz der Leistungserbringung durch politische Zielsetzungen verzerrt wird. Zweitens ist die Privatisierung aus Sicht der öffentlichen Eigentümerstrategien der öffentlichen Hand sinnvoll. In geöffneten Märkten entstehen zunehmend Investitions- bzw. Unternehmensrisiken, die nicht vom Staat und damit vom Steuerzahler getragen werden sollten. Drittens ist die Privatisierung ein zusätzliches wichtiges Element zur Schaffung von Wettbewerbsneutralität. Durch das private Eigentum entfällt der «Eigentümer-Bias», aufgrund dessen die Politiker beispielsweise die Regulierung des natürlichen Monopols oder die Begünstigungen im Zusammenhang mit dem Service public einseitig und für die öffentlichen Unternehmen vorteilhaft gestalten.

Die Privatisierung von Produktionsanlagen (im Sinne eines verordneten Verkaufs an private Dritte) ist in der Praxis ein zusätzliches Instrument zur Etablierung des Wettbewerbs. Die Massnahme kann daher parallel zu den ersten beiden Schritten der Roadmap lanciert werden. Sinnvoll ist die Privatisierung einzelner Produktionsanlagen vor allem in jenen Märkten, in denen neue Anlagen aus technischen, rechtlichen oder räumlichen Gründen kaum oder nur mit grosser Verzögerung realisiert werden können. Nicht überraschend fand das Instrument im internationalen Kontext häufig bei der Stromproduktion Anwendung. Grundsätzlich

könnte es auch in der Schweiz zur Öffnung des Marktes beitragen. Allerdings muss hier der Nutzen relativiert werden. Erstens gibt es im Inland bereits mehrere (im europäischen Vergleich relativ kleine) Stromproduzenten. Unternehmensteilungen und Divestiture-Programme würden sie im internationalen Wettbewerb womöglich unnötig schwächen. Und zweitens beschränkt sich der Wettbewerb im international vernetzten Strommarkt nicht auf das Gebiet der Schweiz. Die Privatisierung von Produktionsanlagen könnte aber in anderen Märkten Anwendung finden. Beispielsweise wäre es denkbar, dass Kantone einzelne Spitäler (aus einer Spitalgruppe) an Private veräussern.

Im *Strommarkt* ist vorderhand die Privatisierung des Eigentums an den vormaligen staatlichen Monopolisten von grösserer Bedeutung. Mit der Marköffnung hat das finanzielle Risiko für die Kantone als Eigentümer sprunghaft zugenommen. Im europäischen Kontext bilden sich Preise in der Regel auf Basis der volatilen Notierungen für Gas und Kohle. Kraftwerksinvestitionen lassen sich daher nicht mit Sicherheit amortisieren. Daneben gehen mit den veränderten Geschäftsmodellen in der Branche neue Risiken einher. So expandieren die Verbundunternehmen vermehrt international und engagieren sich in handelsorientierten Geschäftsmodellen. Weitere Unternehmensprivatisierungen kommen vor allem dort in Frage, wo der Wettbewerb relativ gut etabliert ist. Im schweizerischen Kontext gilt dies am ehesten für den *Telekommarkt*. Heute verfügt der Bund noch über eine Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom. Auch ihm entstehen durch seine Beteiligungen wesentliche finanzielle Risiken – was beispielsweise das bisher wenig erfolgreiche Auslandengagement der Swisscom illustriert. Daneben ist die vollständige Privatisierung der Swisscom ein zusätzliches Element für die Schaffung eines tatsächlich wettbewerblichen Marktes, weil damit eine Entflechtung der Eigentümer- und Regulierungsfunktionen des Bundes einhergeht. Mittelfristig ist auch bei den *Spitälern* ein weiterer Privatisierungsprozess sinnvoll. Da bei den Spitalinfrastrukturen kein natürliches Monopol besteht, lässt sich der Wettbewerb theoretisch relativ einfach und rasch intensivieren. Be-

dingt durch die neue Finanzierung mittels Fallpauschalen entstehen den Kantonen in absehbarer Zeit relevante Eigentümerrisiken.

In der Schweiz hatte die Privatisierung bisher kaum Priorität. Die öffentlichen Infrastrukturunternehmen wurden von der Politik nicht nur als Garant für einen hochstehenden Service public, sondern auch als überaus attraktive Renditeobjekte zur Alimentierung der Staatskasse wahrgenommen. Tatsächlich aber lassen sich die beiden Ziele kaum miteinander kombinieren. Auch gibt es keinen zwingend positiven Zusammenhang zwischen öffentlichem Eigentum und Qualität der Grundversorgung. Und schliesslich gibt es – wie oben dargestellt – keine nachhaltig sicheren und hohen Renditen in den geöffneten Märkten. Darüber hinaus verlangen die öffentlichen Unternehmen Unabhängigkeit von der Politik, um flexibel auf den Märkten agieren zu können. Die Forderung lässt sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht nachvollziehen. Auch ordnungspolitisch ist sie richtig, schliesslich sollte die Politik die Wirtschaft über die Rahmenordnung steuern. Die öffentlichen Unternehmen wären gerne wie Private, doch nutzen sie gleichzeitig die Vorteile der öffentlichen Eigentümerschaft und die Nähe zur Politik, etwa wenn es um die Regulierung und die Finanzierung des Service public geht. Der nachhaltige Erfolg des in der Schweiz eingeleiteten Liberalisierungsprozesses hängt daher ganz entscheidend von der Eigentumsfrage ab: Die erhofften Innovationen und Effizienzsteigerungen können nur durch einen tatsächlich funktionierenden Wettbewerb ausgelöst werden, und dieser verlangt mehr privates Engagement. Das ist keine Bedrohung, sondern eine Chance für den Service public in der Schweiz.



Diese Broschüre fasst das Buch von Urs Meister «Mehr Markt für den Service public – Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht» zusammen. Es ist im Februar 2012 bei nzz Libro erschienen.

Das Buch beschreibt, warum die extensive Definition sowie die intransparente Förderung und Finanzierung des Service public die Funktionsfähigkeit der Infrastrukturmärkte behindern. Es analysiert den Service public aus theoretischer, historischer und internationaler Perspektive und nimmt die Zusammenhänge zwischen politisch bestimmter Grundversorgung und der Marköffnung bei Post, Telekom, Rundfunk, Energie, öffentlichem Verkehr und Spitälern unter die Lupe und skizziert eine Roadmap für die Neudefinition des Service public, für dessen Finanzierung und für die Intensivierung des Wettbewerbs.

2012 Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich

ISBN 978-3-03823-771-6

www.nzz-libro.ch

Mehr Markt für den Service public

*Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung
weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht*

Kurz und bündig:

- 01_** Die Service-public-Definition ist unscharf. Häufig werden damit sämtliche Infrastrukturleistungen bezeichnet, die vom Staat erbracht werden. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass viele dieser Leistungen auch von Privaten in einem wettbewerblichen Kontext erbracht werden können.
- 02_** Häufig wird angenommen, die Liberalisierung bedrohe die Grundversorgung. Tatsächlich gilt eher das Umgekehrte: Die extensive Definition sowie die intransparenzte Förderung und Finanzierung des Service public behindern die Funktionsfähigkeit der Infrastrukturmärkte.
- 03_** Die Instrumente zur Finanzierung des Service public schaffen wettbewerbliche Verzerrungen. Einerseits behindern (Quer-)Subventionen, Restmonopole und andere regulatorische Vorgaben Markteintritte und Innovation. Andererseits führt die mangelnde Benutzerfinanzierung zu einer ineffizient hohen Nachfrage und unerwünschten Umverteilungseffekten.
- 04_** Die meisten der mit der Grundversorgung beauftragten Unternehmen verbleiben trotz der eingeleiteten Marktöffnungsprozesse fest im Eigentum von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der politische Wille für weitere Liberalisierungsschritte ist in diesem Kontext gering. Weil die öffentlichen Unternehmen zunehmend Gewinnziele verfolgen und in neue Märkte expandieren, ist der Mangel an Konkurrenz auf den Infrastrukturmärkten besonders kritisch.

05_ Eine wichtige Voraussetzung für effektiveren Wettbewerb bei der Infrastrukturversorgung ist eine konsequentere Benutzerfinanzierung. Durch den Abbau von (Quer-)Subventionen können künstliche Markteintrittsbarrieren beseitigt werden, die mit dem Argument der Verhinderung des Rosinenpickens errichtet wurden.

06_ Die höhere Benutzerfinanzierung schliesst nicht aus, dass vor allem Kantone und Gemeinden als Financiers bestimmter Leistungen auftreten. Der Staat muss sich dabei aber auf seine subsidiäre Rolle beschränken und als Einkäufer jener Leistungen auftreten, die gesellschaftlich erwünscht sind, aber im freien Markt nicht angeboten werden.

07_ Die Finanzierung des Service public muss einfach und transparent sein und nach wettbewerblichen Kriterien erfolgen. Um eine ungerechtfertigte Begünstigung staatlicher Unternehmen auszuschliessen, braucht es – etwa in Anlehnung an das europäische Beihilferecht – gesetzliche Rahmenbedingungen, die auf Seiten der öffentlichen Hand Anreize zu wettbewerblichen Ausschreibungen schaffen.

08_ Das dominierende staatliche Eigentum an den Infrastrukturunternehmen und die damit verbundenen (politischen) Interessenkonflikte behindern die weitere Marköffnung. In der Schweiz braucht es einen konsequenteren Privatisierungsprozess. Dazu gehören Unternehmensprivatisierungen und/oder der Verkauf einzelner Produktionsanlagen an private Akteure.

Der 1999 von 14 internationalen Firmen ins Leben gerufene Think-Tank Avenir Suisse wird heute von über 100 Förderern aus allen Regionen der Schweiz, und zwar von Firmen unterschiedlichster Grössen aus allen Branchen, aber auch von Privatpersonen unterstützt. Er befasst sich mit der Zukunft des Standorts Schweiz und entscheidet völlig unabhängig über Themen und Projekte. Avenir Suisse will frühzeitig reformpolitischen Handlungsbedarf erkennen und mit Denkanstössen und Vorschlägen zur Lösung von Problemen beitragen. Zu diesem Zweck erarbeitet der Think-Tank selbst oder in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Fachleuten aus dem In- und Ausland längere und kürzere Analysen, er organisiert aber auch Tagungen und Foren aller Art. Besonders hohe Bedeutung misst er der möglichst verständlichen und praxisnahen Aufbereitung der Studienergebnisse sowie deren Bekanntmachung bei. Avenir Suisse ist nicht neutral. Die Werthaltung ist konsequent liberal und marktwirtschaftlich. Dies verpflichtet zu klaren – auch unbequemen – Positionsbezügen.

01_ Oft wird angenommen, die Liberalisierung bedrohe die Grundversorgung. Dieses Buch illustriert das Umgekehrte: Die extensive Definition sowie die intransparente Förderung und Finanzierung des Service public behindern die Funktionsfähigkeit der Infrastrukturmärkte.

02_ Das Buch geht dem Service public aus theoretischer, historischer und internationaler Perspektive auf den Grund und analysiert die Zusammenhänge zwischen politisch bestimmter Grundversorgung und der Markttöffnung bei Post, Telekom, Rundfunk, Energie, öffentlicher Verkehr und Spitäler.

03_ Die mit dem Service public einhergehenden Subventionen, Restmonopole und anderen Markteintrittsbarrieren behindern Konkurrenz, Effizienz und Innovation. Das Buch skizziert eine Roadmap für die Neudefinition des Service public, dessen Finanzierung und mehr Wettbewerb.