

Privater und öffentlicher Sektor im Spannungsfeld der Globalisierung

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **115 (1997)**

Heft 26

PDF erstellt am: **24.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-79273>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Privater und öffentlicher Sektor im Spannungsfeld der Globalisierung

Ausgangslage

Unter dem Einfluss vorteilhafter Rahmenbedingungen (Liberalisierung des internationalen Handels, Deregulierung, Privatisierung und wachsende Wettbewerbsfähigkeit) sowie neuer Technologien und innovativer Strategien privater Unternehmen übt die Globalisierung auf die Gesellschaften schwerwiegende Zwänge aus. Die vom wirtschaftlichen Potential erhoffte Dynamisierung setzt voraus, dass auch die Beziehungen zwischen privatem und öffentlichem Sektor überdacht und neu definiert werden. Der öffentliche Sektor muss den gesellschaftlichen Nutzen mit integrierten und ausgewogenen Methoden kurz-, mittel- und langfristig optimieren. Der private Sektor seinerseits hängt von den Entscheidungen seiner gewinnorientierten Aktionäre ab und agiert auf einer flexibleren, meist kurzfristigen Zeitschse.

Diese augenscheinliche und voranschreitende Trennung von öffentlicher Hand und privatem Sektor basiert u.a. auf dem ständigen Fortschritt im Bereich der Informatik und der Telematik sowie der unerlässlichen Anpassung der makro- und mikroökonomischen Wirtschaftspolitik, der Struktur- und Konjunkturpolitik an die neuen Erfordernisse der Globalisierung. Es entsteht der Eindruck, als würde dem Handlungsspielraum der Unternehmen lediglich eine restriktive Budgetpolitik, politischer Opportunismus und fehlende Weitsicht unkontrollierter, weil unkontrollierbarer, Bürokratien entgegengesetzt. Vergessen sind die Wahlslogans «Mehr Staat» oder «Weniger Staat». Hat der Staat ausgedient? Ist eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor in irgendeiner Form überhaupt noch denkbar?

Sachzwänge

Vereinfachend könnte man sagen, dass der öffentliche und der private Sektor gegensätzlichen Zwängen ausgesetzt sind. Erstens hat der Staat demokratischen Voten zu gehorchen, die in regelmässigen Zeitabständen, in der Regel alle vier Jahre ausgedrückt werden; private Unternehmen ihrerseits müssen jährlich Rechenschaft ablegen. Zweitens wird die mit Zahlen kaum belegbare Bilanz der Politiker so «konsolidiert», dass sie der Mehrheitsmeinung der Wählerschaft schmeichelt; die

Geschäftsleitung eines privaten Unternehmens legt den Aktionären eine mit Zahlen gespickte Bilanz und eine ausführliche Betriebsrechnung vor, anhand derer gegebenenfalls sofortige Konsequenzen bei den Verantwortlichen einer als schlecht oder unzureichend erachteten Geschäftsführung gezogen werden können. Der Staat hat definitionsgemäss das Interesse der heutigen Generationen zu optimieren und jenes der künftigen Generationen zu wahren. Dieser zeitliche Zwang (vgl. nachhaltige Entwicklung) trifft auf die Privatwirtschaft nicht zu. Drittens übt die öffentliche Verwaltung ihren Einfluss auf ein abgegrenztes Gebiet aus und bietet meist vorgegebene und relativ unflexible Dienstleistungen an; das private Unternehmen hingegen kann je nach Umständen seine Produktionsmittel, sein Angebot, ja sogar seinen Standort wechseln.

Ein weiterer Zwang mit unterschiedlicher Tragweite im öffentlichen und privaten Sektor ist die ökologische Ausrichtung, namentlich im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung (sustainable development). Eine nachhaltige Entwicklung ergibt sich aus der Kombination von wirtschaftlicher Nutzung und Verarbeitung natürlicher Ressourcen, dem Schutz dieser Ressourcen zugunsten kommender Generationen sowie dem Erhalt der Natur (Wasser, Luft, Fauna und Flora). Die sich daraus ergebenden ökologischen Zwänge betreffen einerseits die «Philosophie» der sozioökonomischen Entwicklung und andererseits gewisse Schlüsselbereiche der Volkswirtschaft wie z.B. Raumplanung, Infrastruktur sowie die damit verbundenen Berufe und Tätigkeiten.

Im Verlauf des letzten Jahrzehnts hat sich die Schweiz mit der Unterzeichnung von rund zwanzig internationalen Konventionen und Protokollen über den Schutz der Gewässer, der Luft, der Ozonschicht, der Flora und Fauna, der Alpen, über die grenzüberschreitende Auswirkung von Industrieunfällen und über den grenzüberschreitenden Transport von Sonderabfällen rechtlich verpflichtet. Die meisten dieser Verpflichtungen wirken sich direkt oder indirekt auf die Wirtschaft unseres Landes aus, d.h. auf die Produktionsprozesse der Industrie (Abgase und Entsorgung von Sonderabfällen), Raumplanung, Entwicklung von Infrastruktur und Bauwesen, wobei sämtliche Berufe

Der Zukunftsrat informiert

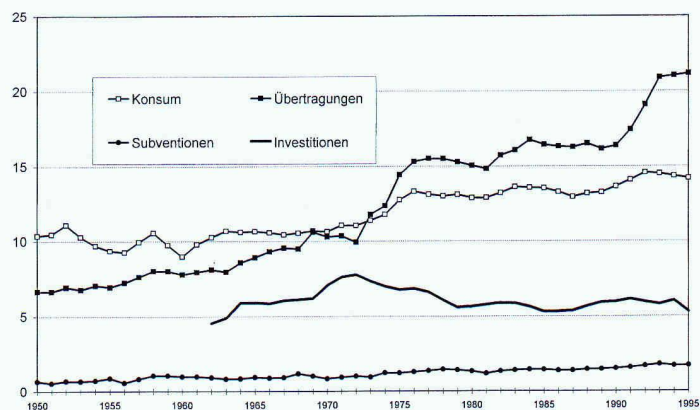
Der vierte Artikel der Mitte Mai gestarteten Serie des Zukunftsrates informiert über die erste Phase der Grundlagenarbeiten. Für die Reihenfolge und Themen der weiteren Artikel verweisen wir auf SI+A, Heft 20 vom 15. Mai.

der Bauwirtschaft unmittelbar davon betroffen sind. Die als Folge der Ölkrisen von 1973 und 1979 aufgetauchte Notwendigkeit, im Verkehrswesen und insbesondere im Bausektor Energie zu sparen, hat die Interdependenz von Bauwirtschaft und Umwelt noch deutlicher gemacht.

Die zunehmenden umweltrechtlichen Auflagen seitens der Behörden, der Druck seitens der Bürger und Konsumenten sowie das wachsende Problembewusstsein seitens der Bauherren, haben die ökologischen Zwänge im Bausektor insgesamt zu einem zentralen Thema gemacht. Die Baubranche ist in mannigfaltiger Hinsicht (Infrastrukturanlage, öffentliches Gebäude oder Einfamilienhaus) und je nach Bereich (Tiefbau, Architektur usw.) direkt davon betroffen und hat sich entsprechend darauf eingestellt. Diese Art der Beziehung zwischen privatem und öffentlichem Sektor gewinnt gerade in Fragen der Infrastruktur zusätzlich an Bedeutung, insofern ein dritter Mitspieler, der Bürger als Konsument, massgebend eingreifen und das Zusammenspiel von Staat und Privatwirtschaft zum Scheitern bringen kann.

Wirtschaftspolitik und staatliche Eingriffe

Im Verlauf dieses Jahrhunderts hat sich die Auffassung über die Rolle des Staates weitgehend und immer wieder gewandelt. Ausgehend von einem wirtschaftlichen Liberalismus während der ersten Jahrzehnte dieses Jahrhunderts entwickelte sich in den verschiedenen Volkswirtschaften allmählich der tertiäre Sektor und auf zahlreichen Gebieten der staatliche Interventionismus. Die verschiedenen Weltwirtschaftskrisen deckten die Notwendigkeit von Solidarität und gegenseitiger Unterstützung auf, so dass in den Industriestaaten schrittweise die Fundamente für ein System der sozialen Sicherheit gelegt werden konnten. Indem der britische Nationalökonom Keynes in den dreissiger Jahren die bisherige makroökonomische Theorie in Frage stellte, fanden staatliche Eingriffe zur Stabilisierung der Wirtschaft - zur Vermeidung von Unterbeschäftigung bzw. Inflation - schliesslich ihre Rechtfertigung. Die Entwicklung der Wirtschaft, bedeutende technische Neuerungen (Telefon, Radio, Auto usw.), aber auch das Versagen des Marktes z.B. in Fragen der Bildung und der Gesundheit haben den



1
Ausgaben der öffentlichen Verwaltung und der Sozialversicherungen nach volkswirtschaftlicher Gliederung (in % des BIP).
Bemerkung: Investitionen ohne Sozialversicherungen (vernachlässigbar), Schätzung 1962-1978 (Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Eidgenössische Finanzverwaltung)

Staat immer öfter veranlasst, einerseits reglementierend einzugreifen, und andererseits Ressourcen (öffentliche Mittel) zielgerichtet einzusetzen. Die Bedeutung des öffentlichen Sektors, gemessen an den Ausgaben und dem Personalbestand, beschleunigte sich insbesondere während der Hochkonjunktur der Nachkriegszeit. Die heutige Volkswirtschaft ist eine Mischwirtschaft, in der zwei Systeme der Allokation nebeneinander bestehen, ein marktwirtschaftliches System, das durch die dezentralen Entscheidungsprozesse der Unternehmen und der Haushalte bedingt ist, sowie ein politisches, in dem die Zuteilung zentral verfügt wird.

Die relative Zunahme der Ausgaben veranschaulicht die wachsende Bedeutung von Staat und Sozialversicherungen. In der Schweiz hat sich der Anteil der Staats- und Sozialausgaben am Bruttoinlandprodukt (BIP) seit 1950 mehr als verdoppelt und erreicht heute 43%. Grafik 1 zeigt, dass insbesondere die Transferzahlungen (d.h. die Leistungen der Sozialversicherungen, die Direktzahlungen im Rahmen der Sozialhilfe usw.) explosionsartig um mehr als das Dreifache zugenommen haben. Zu Beginn der siebziger Jahre war die Zunahme dieser Leistungen noch auf die schrittweise Verbesserung der AHV-Rente zurückzuführen, in den neunziger Jahren hingegen dominieren die Leistungen der Arbeitslosenversicherung, der AHV-Ausgaben und der Berufsvorsorge vor dem Hintergrund einer alternden Bevölkerung. Der öffentliche Konsum, d.h. die Ausgaben für Güter und Dienstleistungen sowie die Gehaltszahlungen an das Staatspersonal, nahm ebenfalls leicht zu, stabilisierte sich jedoch nach der ersten Ölkrise. Subventionszahlungen an Unternehmen spielen in der Schweiz nur eine unbedeutende Rolle. Der Grossteil der Subventionen geht an die Landwirtschaft, die bei uns im internationalen Vergleich ausgesprochen geschützt ist. Nach einer Phase infrastruktureller Entwicklung während der sechziger Jahre (Strassen, Schulen, Spitäler usw.), was zum Teil auch eine Folge der

Bedürfnisse der immigrierten Bevölkerung war, verzeichneten die öffentlichen Investitionen einen verhältnismässigen Rückgang und pendelten sich bei rund 6% des Bruttoinlandproduktes ein (ohne SBB und PTT). Interessant ist schliesslich auch, dass vier Fünftel der öffentlichen Investitionen im Bauwesen getätigt werden, mehr als die Hälfte davon im Tiefbau.

Die andauernde Zunahme der Staatsausgaben und die Unfähigkeit des Staates, das Problem der Arbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen, haben zu Beginn der achtziger Jahre die Einflussnahme selbst des Staates auf die Marktwirtschaft in Frage gestellt. Das Scheitern der nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik führte allmählich zu einer angebotsorientierten Strategie, das heisst Steuersenkungen (wobei durch das angeregte Wachstum trotzdem höhere Steuereinnahmen erwartet wurden), Privatisierung von staatlichen Betrieben und öffentlicher Infrastruktur, Dereglementierung insbesondere im finanziellen Bereich im Hinblick auf eine stärkere Mobilisierung von Ressourcen. Die Überprüfung sämtlicher Tätigkeitsbereiche des Staates führten zum Schluss, dass weniger Staat vonnöten sei, zumindest jedoch ein Staat, der sich auf jene Tätigkeiten beschränkt, bei denen der private Sektor kein ausreichendes Angebot zu bieten vermag. Vor diesem Hintergrund erklärt sich der Erfolg des New Public Management, das im Prinzip nichts anderes ist als die Anwendung und Anpassung marktwirtschaftlicher Überlegungen auf den öffentlichen Sektor.

Die immer ineffizienter und unpraktikabler werdende Finanzpolitik trug ihren Teil zur allgemeinen Unzufriedenheit bei. Das wirtschaftliche und finanzielle Umfeld hat sich mit dem gleichzeitigen Auftauchen von Inflation und Arbeitslosigkeit in den siebziger Jahren vollständig verändert. Trotz steigender Staatsausgaben und einem unaufhaltsamen Haushaltsdefizit, hat sich der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Inflation als aussichtslos erwiesen. Versuche, den Folgen finanzpolitischer

Massnahmen vorzugreifen, entzogen letzteren teilweise die Wirkung. Ausserdem verlangt die Finanzpolitik eine relativ langwierige Wahrnehmung und Implementierung, was Fluktuationen eher verschärft, als sie zu reduzieren und zu stabilisieren. In der Schweiz benötigen Entscheidungsprozesse bekanntlich viel Zeit und die Budgetabstufung auf Staat, Kanton und Gemeinde nimmt jeglicher Finanzpolitik den Wind aus den Segeln. Die allgemeine Zunahme der Finanzdefizite engt den Handlungsspielraum der Regierungen immer mehr ein, was sowohl eine expansive Finanzpolitik als auch die Bewältigung neuer kollektiver Bedürfnisse verunmöglicht. Nach der zweiten Ölkrise von 1979 kamen schliesslich die Regierungen der Industriestaaten von der eigentlichen Budgetpolitik ab und verfolgten eine mittelfristige Strategie zur Reduktion der Finanzdefizite und der Ausgaben.

Wie die meisten OECD-Staaten ist auch die Schweiz während Zeiten konjunktureller Flaute nicht untätig geblieben. Die Schweizer Behörden haben zum Beispiel 1976 und 1983 Programme zur Wiederankurbelung der Wirtschaft verabschiedet, die spezifische und rasch realisierbare (Bau-) Projekte vorsahen. Die Ergebnisse waren jedoch nicht unumstritten. Einerseits lief das Konjunkturprogramm namentlich 1975 der Zielsetzung eines ausgewogenen Staatsbudgets zuwider, was in noch grösserem Ausmasse auch heute noch zutrifft. Andererseits hatten diese Programme nicht unbedingt die erhoffte Wirkung, weil gewisse Projekte ganz einfach vorgezogen, andere verschoben und einige durch die Verzögerung nicht subventionierter Projekte kompensiert wurden. 1993 hat das Parlament einen Investitionsbonus in der Höhe von rund 200 Millionen Franken verabschiedet, was es dem Bund erlaubte, einen Finanzierungsbeitrag an Bauvorhaben zu leisten. Rund 1000 Projekte im Wert von 1,4 Milliarden konnten so unterstützt werden. Zur Diskussion steht heute ein Programm von 561 Millionen. Auch wenn diese Investitionen zwar kurz- bzw. mittelfristig Arbeitsplätze erhalten, wird ein Konjunkturprogramm, das ausschliesslich oder in erster Linie auf die Bauwirtschaft ausgerichtet ist, oft kritisiert und bemängelt. Dabei stellt sich die grundlegende Frage nach der Bedeutung der Bauindustrie in den wirtschaftlich fortgeschrittenen Staaten. Sollte der Anteil des Bausektors in Zukunft erneut steigen, hätte die Aufrechterhaltung der Produktionskapazitäten in der Bauwirtschaft dank der staatlichen Investitionsprogramme langfristig eine positive Auswirkung. Ansonsten würden die Konjunkturprogramme lediglich wirtschaftlich veraltete Struk-

turen erhalten, was eine zukünftige Anpassung noch brutaler und kostspieliger gestalten würde.

Infrastruktur und Bauwirtschaft

In den OECD-Staaten kann allgemein ein Rückgang der öffentlichen Investitionen beobachtet werden. Diese relative Zurückhaltung des Staates ist auf die steigenden Defizite, die Staatsverschuldung und den wachsenden Anteil der Sozialausgaben im Staatshaushalt zurückzuführen. Zur Bekämpfung dieser nachteiligen Entwicklung im öffentlichen Finanzwesen wurde eine Politik der Beschränkung von Defiziten und Verschuldung eingeschlagen, in den EU-Ländern nicht zuletzt aufgrund der restriktiven Finanzpolitik, die im Zuge der geplanten Euro-Einführung eingeschlagen wurde. Im Infrastruktur-Bereich sind einige Regierungen über die herkömmliche Zusammenarbeit hinausgegangen, um mit der Privatwirtschaft eine Partnerschaft einzugehen, die die Auswahl und die Finanzierung der Projekte direkt beeinflusst. Sollte sich die Beteiligung des privaten Sektors bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten verstärken, könnten sich dadurch die Arbeitsweise und die Anforderungen im Bauwesen verändern. Eine effiziente Mischung von privatem und öffentlichem Sektor beruht auf der klaren Teilung von Verantwortung und Risiken, die im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten anfallen. Dies gilt um so mehr, je komplexer die vertragliche Ausgangslage ist. Für eine private Finanzierung sind Machbarkeitsstudien unabdingbar. Sie bilden die Grundlage für möglichst präzise Voraussagen über die Cash-flow-Entwicklung eines Projekts, damit dessen langfristige Lebensfähigkeit gewährleistet bleibt. Das Eingreifen des Staates bleibt jedoch unerlässlich, um die gesellschaftliche Rentabilität der Projekte (Umweltverschmutzung, Gesamtkonzept usw.) sowie die Unzulänglichkeiten des Marktes in Bezug auf die Finanzierungen (z.B. Gefahr der Monopolisierung) nicht aus den Augen zu verlieren.

Diese Entwicklung in Richtung einer Partnerschaft zwischen privatem und öffentlichem Sektor beim Bau von Infrastrukturanlagen ist in der Schweiz im Gegensatz zu Frankreich oder in vielen Entwicklungsländern (noch) nicht erkennbar. Doch auch in der Schweiz begünstigt die aktuelle Entwicklung die Möglichkeit der Gebührenerhebung bei grossen Tiefbauprojekten (Alpentransversale, verworfene Projekte für einen Tunnel im Genfer Seebecken). Ausserdem stellt die baldige Liberalisierung bzw. Privatisierung der Telekommunikation, der Elektrizitätswirt-

schaft und der Eisenbahnen die Schweizer Bauwirtschaft und insbesondere den Tiefbau-sektor vor neue Herausforderungen. Erwähnenswert ist namentlich die zunehmende Konkurrenz aus dem Ausland (nunmehr auch ausländischen Baufirmen

zugängliche Ausschreibungen), umfangreichere Finanzierungs- und Planungskapazitäten sowie ein striktes Projekt-Risikomanagement.
Der Zukunftsrat SIA

SIA-Informationen

Neuorganisation Verkauf – ab 1. Juli

Im Zuge der Reorganisation des SIA-Generalsekretariates hat das Central-Comité beschlossen, den Verkauf und Vertrieb der SIA-Publikationen künftig nicht mehr SIA-intern, sondern zusammen mit einer Partnerfirma professionell und damit effizienter abzuwickeln. Nach umfassenden Abklärungen ist es uns gelungen, die Firma Schwabe & Co. AG in Muttenz für diese anspruchsvolle Aufgabe zu gewinnen. Der Name Schwabe bürgt für Qualität, kann das Unternehmen doch auf eine langjährige erfolgreiche Firmengeschichte zurückblicken und ist, aufgrund grosser Erfahrung in den Bereichen Druck, Verkauf und Vertrieb verschiedenster Fachpublikationen, ein idealer Partner für den SIA.

Am 1. Juli 1997 tritt die Neuorganisation in Kraft. Allerdings ist es dank der technischen Errungenschaften im Bereich der Telekommunikation möglich, dass Sie die gewünschten Publikationen nach wie vor unter der bekannten Telefonnummer 01/283 15 60 oder per Fax 01/201 63 35 bestellen und dabei, falls Sie dies wünschen, von den Normen-Sachbearbeitern im Generalsekretariat - neu im 12. Stock - wie gewohnt kompetent beraten werden. Im Generalsekretariat an der Selnaustrasse 16 in Zürich besteht auch weiterhin die Möglichkeit, sämtliche Normen, Ordnungen, Empfehlungen und Dokumentationen einzusehen und schriftlich zu bestellen.

Mit der Zusammenarbeit soll der Verkauf effizienter und damit kostensparend

Mutations-Aufruf

Das offizielle Mitgliederverzeichnis 1998 wird Ende 1997 erscheinen. Wir möchten Sie darauf aufmerksam machen, dass wir aus Kostengründen keine Mutationskarten zur Bereinigung der Daten versenden. Bitte überprüfen Sie Ihren Eintrag im Mitgliederverzeichnis 1997 und teilen Sie uns allfällige Änderungen, Ergänzungen (E-Mail-Adresse usw.) oder Korrekturen spätestens bis am 29. August 1997 schriftlich mit.

Mutations-Adresse:

SIA-Generalsekretariat, Mutationsstelle, Postfach, 8039 Zürich, Fax 01/201 63 35, E-Mail siags@bluewin.ch.

abgewickelt werden, die Betreuung jedoch gewährleistet bleiben. Wir stehen unseren Kunden bei allfälligen Anfangsschwierigkeiten jederzeit gerne zur Verfügung.
Max Baur, Leiter Abteilung Verein

CRB

Neuer Kurs unter neuer Führung

Das CRB hat an seiner 35. Generalversammlung, die am 15. Mai 1997 in Zürich stattfand, die Weichen für eine Neuorientierung gestellt. Das Geschäftsorgan CRB will sich zu einer Kommunikationsplattform entwickeln, die allen Bauschaffenden und ihren Anliegen offensteht.

Der zurückgetretene Präsident *Robert Fechtig*, der im Auftrag der drei Trägerverbände SIA, BSA und SBV seit 1987 an der Spitze des Vereins stand, präsentierte den anwesenden Mitgliedern seinen Nachfolger. *Herbert Oberholzer*, Architekt BSA und seit 1994 im Vorstand des CRB, wurde zum neuen Präsidenten gewählt. *Eric Perrette*, Direktor Baukreis 1 des Amtes für Bundesbauten, wurde zum Vizepräsidenten ernannt. *Ernst Boeblen*, bisher kaufmännischer Leiter sowie Mitglied der Geschäftsleitung, übernahm die Geschäftsführung.

Der neugewählte Präsident erläuterte der Versammlung die Zielsetzungen des heute über 5000 Mitglieder zählenden Vereins: Der Normpositionen-Katalog NPK wird inhaltlich vereinfacht, seine Anwen-derfreundlichkeit durch verschiedene Massnahmen kurz- und mittelfristig verbessert. Zudem werden ökologische Kriterien aufgenommen. Angestrebt wird eine grundsätzliche Abkehr vom hierarchisch gegliederten NPK hin zum objektorientierten NPK mit grosser Wahlfreiheit der Definitionstiefe. Eine neu eingesetzte Arbeitsgruppe überprüft die Elementmethode bezüglich Einfachheit in der Anwendung und Anpassungsfähigkeit der einzelnen Instrumente. Die wichtigsten Organisationen der schweizerischen Bauwirtschaft sollen in die strategische Entscheidungsfindung des CRB eingebunden werden.