

Privatisierung : eine Entlastung des Staatshaushalts

Autor(en): **Hoffmann, Stefan**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **74 (1994)**

Heft 11

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-165329>

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.

STEFAN HOFFMANN,
geboren 1961, studierte
in Basel Nationalökono-
mie. Nach mehrjähriger
Tätigkeit als wissen-
schaftlicher Mitarbeiter
bei der Schweizerischen
Nationalbank in den
Bereichen monetäre
Operationen, Devisen-
handel und volkswirt-
schaftliche Studien
arbeitet er seit 1994
bei der Schweizerischen
Bankiervereinigung.
Mehrere Publikationen
zur schweizerischen
Geldpolitik.

PRIVATISIERUNG – EINE ENTLASTUNG DES STAATSHAUSHALTS

Weshalb soll überhaupt privatisiert werden? Welche Erwartungen stecken dahinter und wie realistisch sind sie? Welche Leistungen eignen sich für die Privatisierung? Aufgrund der Beantwortung solcher Fragen lassen sich die Privatisierungsmöglichkeiten beim Bund – etwa bei den PTT – abschätzen und finanzpolitisch beurteilen.

Die ordnungspolitische Diskussion der letzten Jahre stand unter dem Motto «mehr Markt, weniger Staat». Wegleitend war das liberale Postulat, wonach der Staat nicht unternehmerisch tätig sein soll, wenn der private Sektor die entsprechenden Güter billiger oder besser herstellen kann. Der Wunsch nach mehr Markt mündet in der Forderung nach offenen Märkten. Jedermann soll grundsätzlich die Möglichkeit haben, in einen Markt einzutreten und etablierte Anbieter zu konkurrenzieren. Theorie und Erfahrung belegen, dass offene Märkte in der Regel die bestmögliche Versorgung gewährleisten.

Privatisieren kann auch eine finanzpolitische Strategie sein. Zunächst schafft die Privatisierung staatlicher Betriebe dem Staat Einnahmen. Diese können in die allgemeine Staatskasse fliessen oder zweckgebunden zum Schuldenabbau benutzt werden. Stärker ins Gewicht fällt indes der Vorteil des Wettbewerbs, welcher sich in der dauerhaft verbesserten Effizienz ausdrückt. Im Unterschied zu staatlichen Anbietern müssen Private Gewinne erzielen oder sie werden aus dem Markt gedrängt. Durch Privatisierung fallen Subventionen weg, was den Staatshaushalt erheblich entlasten würde.

Die ökonomische Theorie kennt zwei Konstellationen, die eine optimale Versorgung durch private Märkte bzw. Wettbewerb verhindern: öffentliche Güter bzw. externe Effekte und zunehmende Skalenerträge in der Produktion, d. h. Erträge, die durch sinkende Durchschnittskosten erwirtschaftet werden. In solchen Fällen wird ein privatwirtschaftliches Angebot

entweder nicht zustande kommen, suboptimal oder monopolisch sein.

Staatsintervention: die wohlfahrtsökonomischen Argumente

Öffentliche Güter sind dadurch gekennzeichnet, dass deren Benützung jedermann offensteht. Auch jene Personen, welche sich nicht an den Kosten der Herstellung eines öffentlichen Gutes beteiligen, können von deren Benützung profitieren. Insofern hat niemand ein Interesse daran, sich an der Finanzierung zu beteiligen. Jeder hofft, als Trittbrettfahrer vom Angebot profitieren zu können. Schliesslich kommt kein Angebot zustande, oder es ist, an den «wahren» Präferenzen gemessen, zu gering. Reine öffentliche Güter haben deshalb meist «Zwangscharakter», d. h., ihre Finanzierung erfolgt via Steuern. Beispiele für öffentliche Güter sind die Landesverteidigung oder die staatliche Rechtsordnung.

Öffentliche Güter gründen auf externen Effekten. Von externen Effekten spricht man, wenn durch die Produktion oder den Verbrauch eines Gutes in anderen Betrieben oder Haushalten Vor- oder Nachteile entstehen. Fällt ein externer Nutzen an, so wird von dem entsprechenden Gut zu wenig produziert, da nicht alle Nutzniesser bereit sind, für die Finanzierung der Produktion aufzukommen. Im Fall externer Nachteile wird hingegen zu viel produziert, weil die Geschädigten keinen Einfluss auf die Produktion nehmen können. Das bekannteste Beispiel ist hier zweifellos die Umweltproblematik: Die negativen externen Effekte fallen in Luft

Der hier abgedruckte Beitrag ist ein überarbeiteter Auszug aus dem Bericht einer Expertengruppe zu den Bundesfinanzen der Schweizerischen Bankiervereinigung, Basel.

und Wasser an. Da die Eigentumsverhältnisse an diesen (öffentlichen) Gütern nicht geregelt sind, ist niemand bereit, Luft und Wasser gegen die Schädigung zu verteidigen. Die Umweltpolitik kann dies korrigieren, indem sie sich zur Anwältin der «herrenlosen» Naturgüter macht. Die Kosten der negativen externen Effekte werden von Gesetzes wegen jenen aufgebürdet, die sie verursachen.

Ein anderes Beispiel: Die Schulbildung wird oft vom Staat finanziert, obwohl Private die Aufgabe effizienter lösen könnten. Ein (ökonomischer) Grund dafür sind die positiven externen Effekte: sind möglichst viele gut ausgebildet, so profitieren alle davon; die Produktivität der Volkswirtschaft steigt. Es kann deshalb rational sein, den einzelnen nicht mit den «wahren» Kosten seiner Ausbildung zu belasten.

Zunehmende Skalenerträge können in der Produktion erreicht werden, wenn die Erstellung einer Leistung durch eine geringere Zahl von Anbietern erfolgt und dadurch kostengünstiger wird. Unter diesen Bedingungen ist es für die Hersteller sinnvoll, ihre Ausbringung auszudehnen. Im Extremfall liegen die Kosten am tiefsten, wenn die gesamte Leistung durch einen einzigen Anbieter erbracht wird. Es entsteht ein «natürliches» Monopol.

Ein typisches Beispiel zunehmender Skalenerträge ist der öffentliche Verkehr, namentlich die Eisenbahn, die Untergrund- und Strassenbahn. In dem Fall resultieren die zunehmenden Skalenerträge aus den hohen Fixkosten, welche bei der Erstellung und dem Unterhalt des Schienennetzes anfallen. Es wäre kaum sinnvoll, auf dem Gebiet der Schweiz zwei oder mehrere parallele Schienennetze zu errichten. Ähnlich liesse sich im Fall von Telefonnetzen argumentieren. Das Argument gilt indessen nur für das Netz, nicht zwingend für dessen Benützung. Die Deutsche Bahn AG will ihr Schienennetz vermarkten, indem sie es anderen Unternehmungen zur Verfügung stellt. Gedacht ist an nichtbundeseigene Bahnen, Werk- und Hafenbahnen, Speditionen und Reiseveranstalter. Die Benützung des Netzes würde auf einem Trassenpreissystem beruhen. Dessen Grundpreis würde entsprechend der Nutzungshäufigkeit, der Einbindung in den Fahrplan, dem

Streckenverschleiss und den Anforderungen an die Pünktlichkeit modifiziert.

Trotz eines «natürlichen» Monopols kann ein privates Angebot sinnvoll sein. Es ist aber nicht in jedem Fall die ideale volkswirtschaftliche Lösung: An die Stelle des staatlichen Monopols tritt ein privater Monopolist.

Marktversagen versus Staatsversagen

Reine öffentliche Güter sind selten; am ehesten finden wir sie bei den klassischen Staatsfunktionen: die Sicherheit nach aussen (Landesverteidigung), Ruhe und Ordnung im Innern (Rechtsordnung) und mit Einschränkungen die Basisinfrastruktur eines Landes. Daneben existiert eine breite Palette staatlicher Güter und Leistungen, deren Charakter nicht oder bestenfalls teilweise den obengenannten Kriterien entspricht. Um nur einige Beispiele zu nennen: Kantonalkassen, Fluggesellschaften, Telekommunikation inkl. Radio und Fernsehen oder das Gesundheitswesen. Selbst im Bereich der klassischen Staatsfunktionen gibt es Grenzfälle: Rüstungsgüter müssen nicht zwingend durch staatliche Stellen produziert und gewartet werden.

Öffentliche Güter, externe Effekte oder zunehmende Skalenerträge führen zu einem Marktversagen, d. h., Märkte sind nicht in der Lage, solche Güter entsprechend den Präferenzen anzubieten. Das Vorliegen eines Marktversagens rechtfertigt indessen nicht in jedem Fall einen Staatseingriff. Solche Eingriffe, die von der Regulierung bis zum staatlichen Angebot eines Produktes oder Dienstes gehen können, sind ebenfalls mit externen Kosten verbunden. Dadurch, dass der Staat interveniert, engt er unternehmerische Spielräume ein. Ein Verlust an Dynamik und Innovationskraft ist meist die Folge. Damit aber wird die Gefahr eines Staatsversagens akut. Der Staat schafft damit netto nur all zu oft mehr Probleme, als er zu lösen vorgibt.

Empirische Studien zeigen, dass öffentliche Unternehmen im Effizienzvergleich mit privaten Firmen überwiegend schlecht abschneiden. Der Grund ist darin zu suchen, dass staatliche Anbieter meist keinem Wettbewerbsdruck unterliegen. Erschwerend kommt dazu, dass Subven-

.....

***Das Vorliegen
eines Marktver-
sagens recht-
fertigt indessen
nicht in jedem
Fall einen
Staatseingriff.***

.....

tionen bzw. eine automatische Defizitdeckung die Anreize zusätzlich dämpfen. Effizienzverluste entstehen aber auch in einem weiteren Sinn. Staatliche Leistungen werden auf der Basis gesetzlicher Aufträge erbracht. Diese bestehen, unabhängig von der ursprünglichen Nachfrage, häufig über Jahrzehnte fort.

Wieso kommt es trotz der geschilderten Nachteile immer wieder zu einem Überangebot an staatlichen Leistungen? Die Antwort lautet: Die Effizienzkriterien des Marktes und die Erfolgskriterien der Politik sind nicht deckungsgleich. Politiker verfolgen neben dem öffentlichen Interesse auch vielfältige, partikuläre Anliegen. Ihr Verhalten ist in erster Linie durch den Wunsch nach einer Wiederwahl bestimmt. Das politische Kalkül ist deshalb nicht selten durch eine Mentalität des «Nehmens und Gebens» bestimmt und weniger von den längerfristigen Interessen der Gesellschaft als ganzes.

Fazit: Der moderne Leistungsstaat produziert erfahrungsgemäss mehr Güter und Dienste, als aufgrund einer ökonomischen Analyse notwendig wäre. Damit verursacht die öffentliche Hand Kosten, die höher sind als der Nutzen. Die Privatisierung öffentlicher Leistungen kann helfen, diese Kosten zu senken. Ordnungspolitisch schafft die Privatisierung unternehmerische Freiräume und verbessert dadurch die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Finanzpolitisch kann die Privatisierung den Staatshaushalt von Subventionen und Defizitgarantien entlasten und ihm im Fall von Vermögensverkäufen einmalige Einnahmen verschaffen.

Mehr Wettbewerb in der Verwaltung

Die Aufgaben der Bundesverwaltung umfassen im wesentlichen drei Bereiche: Zuerst zählt dazu die allgemeine Verwaltung im engeren Sinn. Sie ist mit dem Vollzug bestehender Gesetze und Verordnungen beauftragt. Dazu zählt auch die Vorbereitung neuer Erlasse und die Revision bestehender Gesetze und Verordnungen. Der zweite Bereich umfasst die Regiebetriebe, und der dritte Bereich die PTT und die SBB.

Die allgemeine Verwaltung ist gekennzeichnet durch eine verästelte Hierarchie, eine hohe Regelungsdichte und einen eng

umschriebenen, in der Regel gesetzlichen Leistungsauftrag. Aufgrund dieser Kennzeichen wäre eine Privatisierung der Verwaltung solange nicht sinnvoll, als die hohe Regelungsdichte, die bei einer Privatisierung zumindest teilweise erhalten bliebe, wenig Raum für unternehmerische Entscheide und eine verbesserte Effizienz liesse. Damit entfielen einer der Hauptvorteile und Antriebe jeder Privatisierung.

Ein Beispiel: In Grossbritannien wurde versucht, den Strafvollzug zu privatisieren. Um die Rechtsgleichheit sicherzustellen, machte das Justizministerium den privaten Betreibern umfangreiche und zwingende Auflagen. Unter diesen Bedingungen konnten diese ihre Aufgaben nicht wesentlich effizienter lösen als ihre staatlichen Kollegen.

Gleichwohl lassen sich einige Vorteile der privatwirtschaftlichen Leistungserbringung in die Verwaltung übertragen. Der unbestrittene Vorteil von Märkten ist, dass sie günstige Anreize für alle Beteiligten schaffen, dass sie flexibel auf veränderte Bedingungen reagieren müssen und dass sie im Idealfall frei von persönlicher Macht und Willkür funktionieren. Es liegt deshalb nahe zu versuchen, wettbewerbliche Elemente in die Verwaltung zu implantieren.

Besseres Marketing der Regiebetriebe

Der zweite Bereich bundesstaatlicher Leistungen betrifft die Regiebetriebe. Nach der amtlichen Statistik zählen dazu die Rüstungsbetriebe und die Eidg. Alkoholverwaltung. Definiert man einen Regiebetrieb als selbständige Betriebseinheit, welche eine genau definierte Leistung für die Verwaltung zu erbringen hat, so kämen weitere Institutionen dazu (Schweizerisches Bundesarchiv, Eidg. Münzstätte, Schweizerische Meteorologische Anstalt, Eidgenössische Sportschule Magglingen und Landestopographie). Den Regiebetrieben gemeinsam ist, dass sie Leistungen erbringen, die sich auch marktlich verwerten, sprich verkaufen lassen bzw. liessen.

Der Wettbewerbsdruck, dem die einzelnen Betriebe ausgesetzt sind, ist unterschiedlich. Am deutlichsten sind zur Zeit die Anstrengungen vermehrter Marktaus-

.....
***Der Staat schafft
damit netto nur
all zu oft mehr
Probleme, als er
zu lösen vorgibt.***
.....

richtung bei den Rüstungsbetrieben zu spüren. Im Rahmen der Projektstudie «EMD 95» wird das gesamte Industrierpotential des Eidgenössischen Militärdepartements untersucht. Es stellt sich natürlich die Frage, wie weit man aus sicherheitspolitischen Gründen mit einer Privatisierung der Rüstungsbetriebe gehen könnte.

Ein Beispiel: Die bundesdeutsche Regierung prüft die Möglichkeit, die Kampfflugzeuge der Luftwaffe durch private Firmen warten zu lassen. Dem Vernehmen nach liegen die Kosten(-offerten) um 20 Prozent unter den staatlichen Ansätzen. Die Angestellten der privaten Wartungsfirmen würden im Krisen- und Konfliktfall militarisiert, d. h. unterstützen militärischer Kommandogewalt.

Betrachtet man die Regiebetriebe in ihrer Gesamtheit, so fällt auf, dass alle hohe Ausgabenüberschüsse aufweisen. Einige Beispiele (alle 1993): Das Bundesarchiv hat Ausgaben von 4,0 Mio. Franken und keine (!) Einnahmen, die meteorologische Anstalt Ausgaben von 42,7 Mio. Franken und Einnahmen von 0,7 Mio. Franken, die Sportschule Magglingen Ausgaben von 78,1 Mio. Franken und Einnahmen von 1,7 Mio. Franken. Selbst die Landestopographie, die für die Qualität ihrer Karten weltbekannt ist, weist bei Ausgaben von 19,2 Mio. Franken Einnahmen von lediglich 9,6 Mio. Franken aus. Es ist nicht einzusehen, wieso die Regiebetriebe ihre Leistungen nicht konsequenter vermarkten können.

Klare Aufträge an die Verkehrsbetriebe

Die Lage der PTT und SBB gleicht jener der Regiebetriebe. Auch sie erbringen eine unternehmerische Leistung. Gleichzeitig sind sie an einen gesetzlichen Leistungsauftrag gebunden. Dieser schränkt ihre unternehmerische Handlungsfreiheit ein. Die Kosten, die daraus erwachsen, werden indessen vom Bund abgegolten.

Eine Schwierigkeit der Verkehrsbetriebe besteht darin, dass sie zum Teil Leistungen anbieten, die nicht homogen sind und unterschiedlich rentieren. Für die SBB sind die stark frequentierten Intercity-Verbindungen höchst profitabel, wohingegen auf abgelegenen Nebenstrecken nicht einmal die variablen Kosten gedeckt sind.

.....

**Regie- und
Verkehrsbetriebe
sollen ihre
Leistung in eigener
Verantwortung am Markt
verwerten. Staatliche
Zutrittsbeschränkungen
zu Märkten sind
aufzuheben,
Defizitgarantien
des Bundes
abzulehnen.**

.....

Ähnlich liegen die Dinge bei den PTT. Mit den Überschüssen aus dem Telefonverkehr werden die Defizite bei der Briefpost gedeckt.

Aus ökonomischer Sicht sind diese Quersubventionen unerwünscht. Sie vermindern die Effizienz der Allokation. Eine Folge der Mischkalkulation ist beispielsweise, dass der Bund den Marktzutritt im Telekommunikationsbereich beschränken muss. Andernfalls würden private Anbieter die Initiative ergreifen und Telekommunikationsverbindungen zu günstigeren Tarifen anbieten. Gegen dieses «Rosinenpicken» wehren sich die PTT zu Unrecht. Die Praxis der Quersubventionen verschleiert ökonomische Tatbestände, verzerrt Preise und begünstigt den ineffizienten Einsatz der Technologien. Weil die Briefpost «zu billig» ist, wird sie stärker beansprucht, als es ökonomisch sinnvoll wäre. Umgekehrt wird die Telekommunikation über Gebühr verteuert und deren Gebrauch dadurch künstlich vermindert. Aus ökonomischer Sicht wäre es wichtig, unverfälschte Anreize zu schaffen, die es erlauben, die jeweils verfügbare Technologie bestmöglich zu nutzen. Dies setzt produktspezifische Kostenrechnungen voraus.

Fazit: Eine Privatisierung der allgemeinen Bundesverwaltung ist wenig sinnvoll und steht nicht zur Diskussion. Hingegen sollten in der Verwaltung vermehrt privatwirtschaftliche Organisations- und Leitungselemente eingesetzt werden. Was die Regie- und Verkehrsbetriebe betrifft, sollte primär deren Kostentransparenz erhöht werden. Insofern ein gesetzlicher Leistungsauftrag besteht, welcher die Eigenwirtschaftlichkeit der Betriebe tangiert, soll der Bund eine entsprechende Abgeltung leisten. Darüber hinaus sollen die Regie- und Verkehrsbetriebe ihre Leistung in eigener Verantwortung am Markt verwerten. Staatliche Zutrittsbeschränkungen zu Märkten sind aufzuheben, Defizitgarantien des Bundes abzulehnen. Können die Regie- und Verkehrsbetriebe ihre Kosten nicht decken (unter Berücksichtigung der Auflagen bzw. Abgeltung), so ist dies ein Indiz dafür, dass a) entweder keine genügende Nachfrage nach der angebotenen Leistung besteht, oder b) dass sie nicht zu konkurrenzfähigen Bedingungen angeboten wird.

Wie privatisieren?

Die Privatisierung kann grundsätzlich nach vier Varianten erfolgen:

1. *Privatisierung mit Leistungsauftrag und Abgeltung.* Der Staat sollte nur soweit selbst Güter und Dienste anbieten, wie ein privatwirtschaftliches Angebot nicht zustande kommt. Oftmals ist es indessen weniger die Natur der Güter und Dienste, die es einem Privaten nicht erlauben, tätig zu werden, als vielmehr staatliche Auflagen, die einer rentablen, privatwirtschaftlichen Lösung entgegenstehen. So wenig daran zu zweifeln ist, dass Personentransporte zwischen wichtigen Städten auch durch private Bahnunternehmen angeboten würden und Bereiche der Telekommunikation für private Anbieter interessant sein könnten, so wenig ist zu übersehen, dass eine vollständige Privatisierung unmöglich ist. Im Fall der SBB steht der öffentliche Versorgungsauftrag einer völligen Privatisierung im Wege. Im Fall der PTT ist es in erster Linie die «Zwangsehe» der beiden ungleichen Partner Post und Telekommunikation, welche eine Wettbewerbslösung verhindert.

In diesem Fall verspricht eine Privatisierung, verbunden mit einem klar formulierten Auftrag und entsprechender Abgeltung, bessere Resultate. Zunächst schafft die genaue Formulierung und die damit verbundene kritische Prüfung staatlicher Auflagen die notwendige Transparenz. Die öffentliche Hand muss Rechenschaft darüber ablegen, ob ihre Auflagen sinnvoll sind. Sie muss vor allem abwägen zwischen den Anforderungen, die zu stellen sie gewillt ist und den Kosten, die ihr dadurch erwachsen. Eine solche Optimierung ist dann sinnvoll, wenn sie auf möglichst tiefer Ebene, d. h. produkt- bzw. leistungsspezifisch erfolgt.

Der staatliche Leistungsauftrag, die Auflagen und die dafür geleistete Abgeltung sollten öffentlich ausgeschrieben werden. Auf der Basis dieser Angaben könnten Private ihre Offerten kalkulieren. Die öffentliche Ausschreibung wäre periodisch zu wiederholen, um zu verhindern, dass der Gewinner im Verlaufe der Zeit in den Genuss einer Monopolrente gelangt.

2. *«Kleine» Privatisierung: Outsourcing.* Die Grenzen zwischen Markt (extern) und Organisation (intern) sind in der Privat-

wirtschaft fliessend. Eine private Unternehmung produziert in der Regel nicht alles selber, sondern kauft Teile zu oder gibt deren Fertigung auswärtig in Auftrag. Im Idealfall wird der jeweils günstigere bzw. effizientere der beiden Wege gewählt.

Auch staatliche Leistungen bestehen oft aus einem ganzen Bündel von Komponenten. Einzelne dieser Teile liessen sich bei spezialisierten Privaten billiger zukaufen oder in Auftrag geben. Ein Blick auf die öffentliche Verwaltung zeigt, dass relativ wenige Aufträge an private Unternehmen vergeben werden. Es ist jedoch zweifelhaft, ob der Bund die breite Palette seiner Leistungen bzw. deren Komponenten in jedem Fall und immer am besten selber produzieren kann. Es ist vielmehr zu vermuten, dass durch die gängige Praxis der Wettbewerb auf Kosten der Effizienz in einem unnötig starken Ausmass eingeschränkt wird.

Um die Effizienz zu erhöhen, wäre folgendes praktische Vorgehen denkbar: Zunächst werden die staatlichen Leistungen so weit wie möglich in ihre Komponenten materieller, organisatorischer und technischer Natur zerlegt. Jeder Teil wird daraufhin geprüft, ob er auf dem Markt erhältlich ist, oder in Auftrag gegeben werden könnte. Sodann wird die erforderliche Qualität bestimmt. Das Niveau wird möglichst realistisch, d. h. der Nachfrage entsprechend, festgelegt. Schliesslich wird konsequent der kostengünstigste Anbieter berücksichtigt.

Ein Beispiel: Zur Steuerung der kleinen Manövrierdüsen am «Space Shuttle» verwendet die amerikanische Raumfahrtbehörde Nasa seit einigen Jahren kommerzielle Scheibenwischemotoren. Die Nasa versichert, die Zuverlässigkeit dieser millionenfach produzierten Elektromotoren sei nicht schlechter als jene früher verwendeter Spezialanfertigungen.

3. *«Interne» Privatisierung: Profitzentren und Kostenrechnung.* Der Vorschlag, Profitzentren zu errichten, ist eine notwendige Ergänzung zum Outsourcing. Wenn die Verwaltung die Möglichkeit haben soll, eine Leistung alternativ intern oder über den Markt zu beziehen, so muss sie in der Lage sein, die Angebote bzw. Offerten zu vergleichen. Sie wird dies u. a. aufgrund der Preise tun. Dies aber

.....

Oftmals ist es weniger die Natur der Güter und Dienste, die es einem Privaten nicht erlauben tätig zu werden, als staatlichen Auflagen, die einer rentablen, privatwirtschaftlichen Lösung entgegenstehen.

.....

setzt voraus, dass für verwaltungsinterne Leistungen überhaupt ein Preis existiert.

Der Vorschlag ist nicht so zu verstehen, dass jede Verwaltungseinheit einen Periodengewinn zu erzielen hätte. Dies wird aufgrund der unterschiedlichen Tätigkeiten und Auflagen nicht möglich sein. Hingegen muss sichergestellt sein, dass die Entscheidung «zukaufen» oder «selber machen» auf der Grundlage einer objektiven Kostenrechnung erfolgt. Nur so kann der Ansatz eines Outsourcing überhaupt fruchtbar werden.

4. «Unehchte» Privatisierung: Finanzierungsgesellschaft mit Staatsgarantie. Schliesslich bleibt eine weitere Variante zu erwähnen: Die Finanzierung staatlicher Aufgaben mittels einer privatrechtlichen Finanzierungsgesellschaft, welche ihre Mittel am Kapitalmarkt aufnimmt, indem sie Eigenkapitaltitel und Anleihen emittiert.

Das Grundproblem dieser Variante der Privatisierung besteht darin, dass das Ziel solcher Gesellschaften in der Finanzierung an sich öffentlicher Aufgaben besteht. Das heisst, der Staat erteilt einen Leistungsauftrag. Damit sind Auflagen verbunden. Kompensierend kann die öffentliche Hand den Erfolg solcher Projekte dadurch sicherstellen, dass sie für die von der Finanzierungsgesellschaft emittierten Schuldtitel eine Staatsgarantie leistet. Die Finanzierungsgesellschaft wird dadurch zum quasisouveränen Schuldner. Ihre Stellung am Kapitalmarkt verbessert sich. Im Fall von Schwierigkeiten ist der Staat allerdings verpflichtet, öffentliche Mittel einzuschliessen, um die Verluste der Finanzierungsgesellschaft zu begrenzen.

Bekanntestes Beispiel dieser Variante der Privatisierung ist die Finanzierung des Kanaltunnels. Der Staatshaushalt wird auf diese Weise jedoch nur bedingt entlastet. Kann das Projekt erfolgreich abgeschlossen werden und können die finanziellen Vorgaben eingehalten werden, wird die öffentliche Hand zwar nicht in Anspruch genommen, d. h., die Garantie wird hinfällig. Die laufenden Einnahmen aus dem Projekt fliessen dann nicht in die Staatskasse, sondern werden zur Bedienung der Schuld und für deren Amortisation aufgewendet. Gerät das Projekt jedoch in grössere Schwierigkeiten, so muss die öffentliche Hand ihre Garantiezusagen

wahr machen. In diesem Fall wird der Staatshaushalt mit zusätzlichen Ausgaben belastet. Auch nach der Fertigstellung des Projekts verbleibt ein finanzielles Risiko (laufende Rechnung). Mit ihrer Garantiezusage geht die öffentliche Hand eine mehr oder weniger weitreichende Eventualverpflichtung ein; eine Verpflichtung, die sie nach dem Gebot *true and fair view* unter dem Bilanzstrich auszuweisen hätte. Es ist klar, dass diese Art von Finanzierung keine echte Privatisierung darstellt, weil damit die Staatsrechnung nur vordergründig entlastet wird.

Die PTT – ein Fall für die Privatisierung?

Will man entscheiden, ob die PTT zu privatisieren, oder ob deren monopolistische Märkte für private Anbieter zu öffnen sind, sieht man sich mit der Tatsache konfrontiert, dass das Leistungssortiment der PTT äusserst heterogen ist.

Es umfasst die Post im engeren Sinne, d. h. die Brief-, Zeitungs- und Paketpost, sodann den Geld- und Zahlungsverkehr, den Postautoverkehr und den weiten und rasch wachsenden Bereich der Telekommunikation. Hierzu zählen auch die Sende- und Empfangsanlagen von Radio und Fernsehen, welche die PTT bauen und unterhalten. Die einzelnen Komponenten des PTT-Sortiments weisen unterschiedliche Eigenschaften auf. Ob die Leistungen der PTT den Charakter öffentlicher Güter haben, ob externe Effekte vorliegen oder ob die Produktion durch zunehmende Skalenerträge gekennzeichnet ist, kann daher nicht im Ganzen beantwortet werden. Um so weniger ist eine einheitliche Antwort auf die Frage der Privatisierung möglich.

Die Briefpost – Verfehlte Subventionen. Die PTT besitzt, was die Briefpost betrifft, einen klaren staatlichen Versorgungsauftrag. Dieser verlangt die flächendeckende Zustellung von Briefen, Paketen (Monopol bis 5 kg) und Zeitungen. Dazu benötigt die Post ein umfassendes Filialnetz (1992: 3801 Poststellen). Mit der flächendeckenden Postzustellung erbringen die PTT eine gemeinwirtschaftliche Leistung. Die PTT veranschlagt die Höhe dieser Leistung auf 304 Mio. Franken (1992). Die verbilligte Zustel-

.....

Die finanzpolitische Entlastung, welche die Privatisierung erzeugen kann, äussert sich in erster Linie im Wegfall von Subventionen.

.....

lung von Zeitungen und Zeitschriften beeinflusst diese Leistung massgeblich.

Fazit: Eine Privatisierung der Briefpost mit Leistungsauftrag und entsprechender Abgeltung wäre möglich und sinnvoll, wenn sich dieser Leistungsauftrag auf die flächendeckende Versorgung beschränken und die subventionierte Zustellung von Zeitungen abgeschafft würde.

Vom Zahlungsverkehr zur Postbank: Der Zahlungsverkehr gehört zu den ursprünglichen Aufgaben der PTT. Die Post zählt auch heute zu den Hauptträgern im Massenzahlungsverkehr. Der Zahlungsverkehr und die Briefpost weisen einen sachlichen Zusammenhang auf: Die bedeutende Rolle der PTT im Zahlungsverkehr beruht zu einem wesentlichen Teil auf ihrem engmaschigen Filialnetz. Dieses erfüllt die Bedingung zunehmender Skalenerträge: Für die Post ist es sinnvoll, ihre Poststellen bestmöglich auszunützen, weil mit steigender Auslastung deren Durchschnittskosten sinken. Mit anderen Worten lohnt es sich, über die Filialen möglichst viele, möglicherweise auch verschiedenartige Geschäfte abzuwickeln. Es überrascht deshalb nicht, dass die PTT ins Bankengeschäft eingedrungen sind und beabsichtigen, ihren Kunden auch ein breites Spar- und Investitionssortiment anzubieten (z. B. der Vertrieb von Fondsanteilen).

Vordergründig handelt es sich dabei um eine «normale» Konkurrenz, ist doch nicht einzusehen, weshalb eine Bank die Konkurrenz durch die Post mehr zu fürchten hätte als jene durch eine andere Bank. Einen ernst zu nehmenden Einwand gibt es allerdings: Der staatliche Versorgungsauftrag macht es notwendig, dass die PTT ein flächendeckendes Poststellennetz unterhält. Die Kosten, die ihr daraus erwachsen, sollen abgegolten werden. Dasselbe Netz lässt sich indes auch für Zwecke des Zahlungsverkehrs und zum Vertrieb bankähnlicher Leistungen nützen.

Fazit: Eine Ausweitung der Dienstleistungspalette der PTT in Richtung Finanzprodukte kann volkswirtschaftlich effizient sein. Eine bessere Auslastung des grossen Filialnetzes erscheint zweckmässig. Die Subventionierung des Filialnetzes durch die öffentliche Hand ist jedoch unzulässig. Nur eine echt privatisierte Postbank, d. h. eine Postbank ohne

Quersubventionen, erfüllt die Kriterien einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung. Selbstverständlich hätte eine Postbank all jenen Auflagen zu genügen, die einer Bank durch das Bankengesetz auferlegt werden.

Postautoverkehr – Integration in die SBB. Der Postautobetrieb erfolgt ebenfalls aufgrund eines öffentlichen Leistungs- bzw. Versorgungsauftrags. Mit ihm stellt der Bund den öffentlichen Verkehr auch in weit abgelegene Gebiete sicher (Streckennetz 8600 km; zum Vergleich SBB 2970 km). Die PTT beziffert den Wert dieser gemeinwirtschaftlichen Leistung auf 161 Mio. Franken (1992). Die PTT strebt an, den Postautodienst dem Eisenbahngesetz zu unterstellen. Damit würde der Postautobetrieb zum konzessionierten Transportunternehmen. Also solches würden allfällige Defizite durch den Bund und die Kantone gedeckt.

Fazit: Die Unterstellung des Postautodienstes unter die SBB ist aus ökonomischer Sicht sinnvoll. Viele Destinationen lassen sich mit Postautos kostengünstiger erreichen, als das heute mit Zugverbindungen geschieht. Die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistung wäre durch den Bund zu erbringen.

Die Telekommunikation – weitere Marktöffnung notwendig. Das neue Fernmeldegesetz (FMG, in Kraft seit dem 1. Mai 1992) liefert die Grundlagen, um im Bereich der Telekommunikation den Markt zu öffnen und den Wettbewerb zu stärken. Das FMG unterscheidet Netz, Dienste und Teilnehmeranlagen. Der Bund hat weiterhin das alleinige Recht, das Netz zu erstellen. Die PTT üben dieses Recht im Auftrag des Bundes aus. Die Verantwortung für die flächendeckende Infrastruktur bleibt damit beim Bund. Anders im Bereich der Dienste: Zunächst unterscheidet das FMG Grunddienste und erweiterte Dienste. Der Grunddienst, im wesentlichen die Telefonie, verbleibt ebenfalls beim Bund. Erweiterte Dienste hingegen können auch von Privaten angeboten werden. Das Angebot der Teilnehmeranlagen schliesslich wird ebenfalls liberalisiert. Nach dem FMG können Anlagen durch Dritte, d. h. Private, auf den Markt gebracht werden, sofern die Geräte technischen Mindestanforderungen genügen und durch die PTT zugelassen sind.

.....

**Nur eine echt
privatisierte
Postbank, d. h.
eine Postbank
ohne Quersub-
ventionen, erfüllt
die Kriterien
einer marktwirt-
schaftlichen
Wettbewerbs-
ordnung.**

.....

Aus ökonomischer Sicht sprechen zunehmende Skalenerträge im Sinn eines «natürlichen» Monopols für ein öffentliches Netz. Dieses hat gegenüber einer rein privatwirtschaftlichen Lösung den Vorteil, dass die Rente aus dem unvermeidlichen Monopol unter Kontrolle gehalten werden kann. Wegen dem Vorliegen externer Effekte ist es zudem sinnvoll, an Teilnehmeranlagen technische Mindestanforderungen zu stellen. Dabei ist darauf zu achten, dass diese angemessen sind und sich dahinter nicht protektionistische Motive verbergen.

Wesentlich anders liegt der Sachverhalt bei den Diensten. Die öffentliche Hand hat wohl ein Interesse an einer flächendeckenden Versorgung mit Telefonverbindungen. Weite Bereiche der Telekommunikation unterliegen jedoch keinem öffentlichen Versorgungsauftrag. Es seien hier nur erwähnt: Telex, Telefax, Videotex, Telekiosk, Telefonrundspruch, Mobiltelefon (Natel), Teletext, Funkruf und in Zukunft EDIFACT. Diese Dienste weisen überwiegend den Charakter privater Güter auf. Ein privates Angebot ist deshalb möglich, eine Marktöffnung notwendig.

Die Telekommunikation gewinnt als Standort- und Wettbewerbsfaktor für die gesamte Volkswirtschaft eine wachsende Bedeutung. Eine Privatisierung der Telekommunikation und die Öffnung des Marktes für Telekommunikation würde den Wettbewerb stärken, die Preise senken und das Angebot erweitern – Umstände die zweifellos den Kunden bzw. der Wirtschaft zugute kämen. Verzögert sich die Privatisierung, so werden schweizerische Grosskunden immer öfters kostengünstigere Angebote bereits privatisierter ausländischer Gesellschaften (z. B. British Telecom) annehmen. Ein solche Abwanderung wäre weitgehend irreversibel.

Fazit: Die mit dem FMG gegebene Möglichkeit, den Zutritt zum Telekommunikationsmarkt vermehrt Privaten zu öffnen, wurde bislang kaum ausgeschöpft. Ein verstärkter Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation ist volkswirt-

schaftlich erwünscht und erforderlich. Der Markt für Telekommunikation ist deshalb rasch und umfassend zu öffnen. Die Grundversorgung kann mittels staatlichem Leistungsauftrag weiterhin sichergestellt bleiben.

Reform der PTT:

Ein Schritt in die richtige Richtung?

Am 5. August 1994 verabschiedete der Verwaltungsrat der PTT zuhanden der politischen Instanzen eine grundlegende Reform des Regiebetriebs. Beantragt wird eine weitgehende Verselbständigung der Departemente Post und Telecom in zwei Unternehmungen innerhalb einer PTT-Holding.

Wie ist diese Absicht der PTT zu beurteilen? Zunächst ist der Will des Verwaltungsrats als ein Schritt in die richtige Richtung zu bewerten. Mit der Verselbständigung der beiden Departemente in weitgehend unabhängige Einheiten vergrössert sich der unternehmerische Freiraum der beiden zukünftigen Geschäftsleitungen. Im weiteren trägt der Schritt zur Entpolitisierung der PTT bei. Der Entscheid lässt indessen wichtige Fragen offen. Unklar bleiben einstweilen die finanziellen Folgen der Reform. Zu erwarten ist u. a., dass der finanzielle Druck auf die Post mit dem Wegfall der Quersubventionen zunehmen wird. Gleichzeitig ist der Verwaltungsrat davor zurückgeschreckt, das Personal dem privaten Arbeitsrecht zu unterstellen. Ein solcher Schritt wäre aber konsequent gewesen. Statt dessen wird vage eine Revision des Beamtengesetzes in Aussicht gestellt. Die Gefahr, dass das Reformprojekt zur «staatskapitalistischen» Übung verkommt, besteht damit weiter. Die Tatsache, dass eine Öffnung des Telecommarktes offensichtlich nicht zur Diskussion steht, verleiht dem Argwohn zusätzlich Auftrieb. Allein eine umfassende Marktöffnung würde Gewähr bieten, dass sich die angestrebte Reform nicht in gesellschaftsrechtlicher Kosmetik erschöpft. ♦

STEFAN HOFFMANN

.....

**Die Gefahr, dass
das Reformpro-
jekt zur «staats-
kapitalistischen»
Übung verkommt,
besteht weiter.**

.....