

Den öffentlichen Dienst optimieren

Der Service public funktioniert in der Schweiz zuverlässiger und effizienter als anderswo. Seine Effizienz lässt sich aber noch steigern.

Anzustossen ist das durch jene Behörden, die auch Preise regulieren. Von Rudolf Strahm

Immer wenn Schweizerinnen und Schweizer aus dem Ausland zurückkehren, empfinden sie mit Zufriedenheit, dass ihr Land gut funktioniert. Diese Einschätzung ist wohl von links bis rechts, von Jung bis Alt der kleinste gemeinsame Nenner aller Bewohner dieses Landes. Die Qualität der öffentlichen Dienste gilt immer mehr als ein Faktor in der globalen Konkurrenz von Staaten und Wirtschaftsstandorten. Im «Global Competitiveness Report» des World Economic Forum (WEF) figuriert die Schweiz bezüglich ihrer Infrastrukturqualität im Urteil der internationalen Manager im ersten Rang aller Länder. Im «IMD World Competitiveness Yearbook», einem andern Standort-Rating, wird das Management der Schweizer Städte im dritten Rang nach Singapur und Hongkong aufgeführt, die Kundenfreundlichkeit der staatlich bereitgestellten Ressourcen sogar im zweiten Rang.

Wettbewerb pragmatisch organisieren

Zum öffentlichen Dienst ist neben den Infrastrukturbetrieben auch der öffentliche Raum zu zählen, also die Parks, Bahnhöfe, Spielplätze, Promenaden, Strassenzüge und deren Sauberkeit und Sicherheit. Laut einer Langzeitanalyse der Produktivitätsentwicklung von 1998 bis 2008 durch das Credit Suisse Economic Research haben die öffentlichen Dienste (Verkehr, Post, Telekom, IT) mit einem Plus von über 50 Prozent den höchsten Produktivitätszuwachs aller Branchen erzielt, mehr als der Finanzsektor und die Spitzenindustrie. Zu diesem Erfolg haben die Auslagerung und Verselbständigung der Service-public-Betriebe, das New Public Management, das betriebliche Rechnungslegungssystem und die Rekrutierung von unternehmerisch handelnden Betriebsmanagern beigetragen. Aufgrund dieser Effizienzverbesserung und Perfektionierung ist der politische Druck zugunsten der Privatisierung öffentlicher Dienste eingebrochen. Die Forderungen nach einem konsequenten Privatisierungsprozess und mehr Markt für den Service public, wie sie Avenir Suisse noch 2012 in einem Buch propagierte, kommen zwanzig Jahre zu spät. Die Privatisierungsforderung ist bedeutungslos geworden. Nun stellt sich die Frage, wie es weitergehen soll. Meine Arbeitshypothese in meiner früheren Tätigkeit als Preisüberwacher lautete stets: Wettbewerb ist der beste Preisüberwacher. Doch diese Aussage relativiert sich bei den öffentlichen Diensten durch Strukturen, die häufig gar keine echte wettbewerbliche Preisgestaltung zulassen. Sämtliche öffentlichen Netze sind natürliche Monopole. Wasser, Abwasser, Gas, Elektrizität, Schieneninfrastruktur und weitgehend auch Telekomnetze sind und bleiben technische Monopole, bei denen echter Wettbewerb strukturell unmöglich ist. Bestenfalls ist ein begrenzter Wettbewerb bei der Netznutzung orga-

nisierbar.

Doch dies erfordert zusätzlich einen staatlichen Regulator, der die Netznutzungspreise überwacht und den Netzzugang zuteilt. Regulatorbehörden wie Preisüberwachung, Elcom, Comcom, Weko erfahren laufend, dass Marktregulierung und Preiskalkulation mit Interessenkonflikten verbunden sind. Bei der Liberalisierung der Postdienste kennen wir mittlerweile Erfahrungen, die bezüglich volkswirtschaftlicher Effizienz ernüchtern. Per saldo hat die Liberalisierung im Paketverkehr nicht tiefere Preise gebracht, wohl aber eine Preissenkung für Ballungszentren oder einzelne Anbieter, zum Beispiel zugunsten von Versandhäusern. Heute karren jede Nacht Lieferwagen von fünf Postdienstleistern einzeln mit Paketen durch die Schweiz, was volkswirtschaftlich und ökologisch kaum effizienter ist. Im Blick auf die vollständige Briefpostliberalisierung fordern die privaten Newcomer auch Zugang zu und Mitbenutzung von extrem kapitalintensiven, automatischen Briefverteilzentren wie jenem von Mülligen, was wiederum einen Regulator zur Festsetzung der Nutzungspreise erforderlich macht. Sollte die Netznutzung im Schienenverkehr im Rahmen der dritten Bahnreform vollständig für alle Bahnbetreiber geöffnet werden, ist wiederum ein öffentlicher Regulator nötig, der die Schiennutzung regelt. Wettbewerb ist nur dort effizient, wo er in einer wirksamen Form möglich und die Regulatorfunktion tragbar ist.

Das Fazit: Betriebswirtschaftliche Effizienzverbesserung bringt nicht zwingend auch mehr volkswirtschaftliche Effizienz in der gesamtheitlichen Betrachtung. Es braucht demnach eine Optimierung mittels pragmatischer Lösungen für den öffentlichen Dienst, fern vom Lehrbuchdogma, welche die historischen und strukturellen Gegebenheiten mitberücksichtigt. Pragmatismus braucht es auch bei der Finanzierung im ständigen Widerstreit zwischen Steuerfinanzierung und Gebührenfinanzierung der öffentlichen Dienstleistungen; bei Entsorgungsleistungen ist das Verursacherprinzip strikt zu respektieren.

Privilegien knacken

Die Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Dienste muss konsequent von der Preisregulierung durch Preisüberwachung, Elcom, Comcom, Postreg angetrieben werden. Dabei wäre es wünschbar, dass die Behörden ihre Kalkulationsmodelle transparenter darstellen, damit die öffentlichen Betriebe diese bereits mit ihrem Verhalten antizipieren. Darüber hinaus muss der Gesetzgeber vermehrt Privilegien knacken, die Anbietergruppen mit kollektiver Marktherrschaft heute dank ihrem politischen Einfluss ausnutzen, so etwa im Telekommunikationsbereich mit den exorbitanten Roaming- und Terminierungsgebühren oder im Kre-

dit-/Debitkarten-Zahlungsverkehr mit den schädlich hohen Interchange-Fees für die Wirtschaft. Bei alldem muss man bei öffentlichen Diensten immer in Rechnung stellen: Staatliche Regulierung kostet, doch Deregulierung kostet auch, manchmal noch mehr. Das Optimum ergibt sich nicht aus dem Lehrbuch, sondern pragmatisch im politischen Prozess.

.....
Rudolf Strahm ist ehemaliger Preisüberwacher und alt Nationalrat (sp.). Der Text ist eine Zusammenfassung seines Referats am Schweizerischen Städtetag 2013.