

Seite 14
 Autor: Paul Schneeberger
 Schweiz

Die Schweizer lieben ihre Staatsbetriebe

Effizienz und Kosten von Firmen wie SBB, Post oder Swisscom werden kaum hinterfragt

Schlagzeilen zu staatseigenen Unternehmen haben Konjunktur. Grundsätzlich infrage gestellt werden die Eigentümer-strukturen aber nicht, obwohl sie zu Zielkonflikten führen. Was sind die Gründe dafür?

Paul Schneeberger
 Auf Bundesebene die Post, die SBB, die Swisscom, in den Kantonen und Gemeinden Banken, Spitäler und Elektrizitätsversorger: Firmen in ausschliesslichem oder mehrheitlich staatlichem Besitz prägen manche Dienstleistungen in der Schweiz, und sie stehen für die Grundversorgung in ihren herkömmlichen Kerngeschäften. Die in den 1990er Jahren vollzogene theoretische Arbeitsteilung zwischen dem Staat, der den Rahmen für die verschiedenen von ihm definierten Grundversorgungen vorgibt, und den Unternehmen, die diese erbringen, wird von einer breiten Öffentlichkeit und vielen Politikern nicht wahrgenommen. Dabei verbergen sich hinter den eingängigen Labels Institutionen, die längst nicht mehr der Logik von Verwaltungsabteilungen folgen, sondern jener von Unternehmen.

Was ist ein «gutes Spitaljahr»?

Verdeutlichen lässt sich das daraus resultierende Dilemma zwischen den auf das Gemeinwohl gerichteten aufgabenbezogenen Zielen des Staates und den auf das eigene unternehmerische Wohlergehen gerichteten Zielen einer Firma anhand der Frage, wie denn eine Meldung über ein «gutes Spitaljahr» zu verstehen ist. Sie lässt sich unterschiedlich interpretieren und dementsprechend auch unterschiedlich beantworten: Zum einen anhand der Art und Weise, wie das betroffene Spital den politischen Zielen entspricht, die eine Kostensenkung im Gesundheitswesen im Blick haben. Zum anderen anhand der nackten Zahlen in der Jahresrechnung, die unternehmerisch positiv ausfallen, gleichzeitig aber auch in einem Gegensatz zum übergeordneten politischen Ziel stehen können.

Neben den konkurrierenden Interessen von Bürgern und Kunden auf der einen Seite und (Staats-)Unternehmen auf der anderen Seite sorgen auch unternehmerische Expansionen von Dienstleistern für Diskussionen, die ganz oder teilweise dem Staat gehören. Leise hat sich etwa die eidgenössische Post zu einem Mischkonzern entwickelt, der über die ihr vom Bund übertragene postalische Grundversorgung inklusive eines Restmonopols bei den Briefen hinaus umfassende Logistik- und Kommunikationsdienstleistungen erbringt. So sehr sie sich aus einer unternehmerischen Perspektive logisch weiterentwickelt, so sehr tummelt sie sich dadurch zunehmend in Märkten, die traditionell Domänen privater Unternehmen sind, oft von KMU. Einblick in die Vielfalt neuer postalischer Tätigkeiten bot am vergangenen Freitag eine Mitteilung, in welcher der Konzern eingestand, es seien bei einer von ihm koordinierten Patientenbefragung zur Zufriedenheit in Spitälern Daten irrtümlicherweise temporär öffentlich gemacht worden.

Einblick in das Wirken der Post

Das umgehend behobene Malheur ist von geringer Bedeutung. Interessant ist aber, wie auf diese Weise transparent wird, dass die Post hier im selben Teich fischt wie private Meinungsforschungsinstitute. Solche Expansionen bringen nicht nur unternehmerische Risiken mit sich. Risiken, für die, wenn sie denn eintreten, die Steuerzahler als Eigentümer aufkommen müssen. Solche Ausweitungen der Tätigkeiten von staatlichen Unternehmen stossen auch regelmässig auf Kritik bei den privaten Mitbewerbern in den betroffenen Märkten. Kritisiert wird, dass kleine Konkurrenten gegen die grossen Unternehmen mit dem Staat als Eigentümer im Rücken und dem Vertrauen, das dieser in der Schweiz geniesst, einen schweren Stand haben. An einer von der School of Management and Law der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) organisierten Tagung haben letzte Woche Juristen und Ökonomen diese Problematik, ihre Ursachen und mögliche Schlussfolgerungen diskutiert, die sich daraus ziehen lassen.

Die Kernfrage, welche die Fachleute zu beantworten versuchten, war die folgende: Weshalb hat die seit zwanzig Jahren von Wirtschaftskreisen artikulierte ordnungspolitische Forderung nach einer Beschränkung des Staates in der Grundversorgung auf die Rolle eines Bestellers bzw. Regulators und nicht mehr auch eines Erstellers trotz den unbestrittenen Problematiken in der Schweiz kaum Resonanz gefunden? Ein plausibles Erklärungsmodell ist jenes, das Reto Steiner präsentierte, der Direktor der ZHAW School of Management and Law. Ausgehend von seiner eigenen Institution, die finanziell primär vom Staat getragen wird, sich aber zunehmend im Tertiär- und Weiterbildungsmarkt bewegt, nannte er Grundsatzfragen, die da lauten: «Wie gehe ich mit meinen staatlichen und privaten Mitbewerbern um?» Oder: «Wie nutze ich Vorteile der staatlichen Grundfinanzierung, ohne verbotene Querfinanzierung zu betreiben?»

Leistung, nicht Preis zählt

Für Steiner liegt der Schlüssel im Umgang von Öffentlichkeit und Politik mit den staatlichen Unternehmen und ihrer Rolle in der Schweiz in den Präferenzen der Bevölkerung. Unter Verweis auf eine sozialwissenschaftliche Bürgerbefragung machte er deutlich, dass hierzulande die Güte der Leistungen eine signifikant höhere Priorität geniesst als der Preis und dementsprechend auch die Effizienz der Unternehmen, die diese erbringen. Just darauf waren aber die Ausgliederungen beispielsweise der bisherigen Bundesbetriebe in den 1990er Jahren ausgerichtet.

Angesichts dieser Präferenzen erstaunt es nicht, dass mehrheitlich staatliche Unternehmen in der Schweiz von Öffentlichkeit und Politik weniger laut kritisiert werden, wenn sie ineffizient handeln, als wenn es um Rationalisierungen oder ihr unternehmerisches Ausgreifen über ihre herkömmlichen Aufgaben hinaus geht (vgl. separaten Text). Als Ausfluss dieser Präferenzen darf denn auch das Steuerungsmodell des Bundes

für seine Unternehmen gelten, das Reto Steiner entwickelt hat (vgl. Grafik).

Es macht die engen Verflechtungen deutlich, die zwischen den Unternehmen Post, SBB und Swisscom und ihren Eigentümern bzw. dem staatlichen Teil ihrer Eigentümer bestehen. In freundeidgenössischer Manier bestehen auch kurze Wege zwischen den Spitzen der Unternehmen und der mit ihnen befassten Departemente für Infrastruktur und Finanzen. Bezeichnend ist zudem, dass diese die unterschiedlichen, bisweilen konkurrierenden Interessen, die sie eigentlich zu vertreten hätten (Infrastrukturdepartement: aufgabenbezogene Ziele, Kunden; Finanzdepartement: unternehmensbezogene Ziele, Steuerzahler), gemeinsam wahrnehmen.

Reto Steiner diagnostiziert denn auch eine (zu) enge Mitwirkung der Bundesunternehmen bei der Festlegung ihrer eigenen Ziele und der Beurteilung, wie sie diese erreichen. Hinzu kommt eine «Interventionskultur» der Politik, wie sie derzeit bei der Reorganisation des Poststellennetzes zutage tritt.

Die grosse Liebe der Schweizer zur Staatswirtschaft gründet also in ihren spezifischen Prioritäten und – auch diese These sei gewagt – in ihrem Wohlstand, der den Preis als Kriterium bei der Beurteilung von Leistungen in den Hintergrund treten lässt.

Alternativen zu Privatisierungen gesucht

P. S. · Bleibt die Frage, welche Schlussfolgerungen sich aus den Befunden über die letzten zwanzig Jahre «moderner» Staatswirtschaft in der Schweiz ziehen lassen. Privatisierungen staatlicher Unternehmen, so der Tenor der Fachleute, sind heute nicht mehrheitsfähig. Infrage kommen allenfalls Verkäufe bestimmter Teile von staatlichen Unternehmen. Als politisch gangbarer Weg werden auch Partnerschaften zwischen staatlichen und privaten Unternehmen eingeschätzt. Allerdings lauern gerade hier aufgrund der traditionellen Marktmacht der staatlichen Akteure Risiken hinsichtlich noch grösserer Marktverzerrungen.

Als eine Art Konsens kristallisierte sich an der Tagung ein Weg heraus, der auf Rahmenbedingungen abzielt, die Wettbewerbsverzerrungen zumindest reduzieren. Einen konkreten Ansatz skizziert der Luzerner FDP-Nationalrat Peter Schilliger in einer parlamentarischen Initiative, die er im Dezember 2017 eingereicht hat. Er will Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, daran hindern, aus ihren «hoheitlichen Aufgaben» auf dem freien Markt Konkurrenzvorteile zu ziehen. Er denkt dabei zum Beispiel an Informationen und finanzielle Mittel, die sie aus Aufträgen zur Grundversorgung oder aus Monopolen generieren.

Konkret zielt er auf Unternehmen von Kantonen und Gemeinden und solche, die von diesen konzessionierte Monopole innehaben: Diese Körperschaften sollen explizit weder finanzielle Mittel noch Daten oder Ressourcen verwenden dürfen, um gewerbliche Tätigkeiten in geöffneten Märkten in irgendeiner Weise zu alimentieren. Kantone und Gemeinden sollen zu diesem Zweck der Wettbewerbskommission jährlich Bericht erstatten müssen über die Notwendigkeit ihrer eigenen gewerblichen Tätigkeiten. Diese hätte dann über deren Zulässigkeit zu entscheiden.

Zu sehr oder zu wenig unternehmerisch

P. S. · Tendenziell laut ist die Kritik an Staatsunternehmen, wenn sie konsequent unternehmerisch handeln und in neue Geschäftsfelder expandieren, die bis anhin die Domäne von Privaten waren. Ein Beispiel dafür ist die Debatte, die sich im Kanton Bern 2017 um die expansive Geschäftstätigkeit der Bernischen Kraftwerke (BKW) entsponnen hat. Die vom Berner Gewerbeverband lancierte Kampagne «Der Staat als

Konkurrent – fair ist anders» gegen den Einstieg der BKW in neue Geschäftsfelder wie die Gebäudetechnik blieb politisch aber folgenlos. SP, Grüne und SVP wandten sich im Kantonsparlament erfolgreich gegen den Verkauf des Unternehmens.

Leise werden die Vorbehalte geäussert, wenn staatliche oder vom Staat beherrschte Unternehmen nicht unternehmerisch handeln und sich in Nonchalance gegenüber betriebswirtschaftlichen oder regulativen Konventionen üben. An der Zürcher Tagung berichtete Patrick Krauskopf, der frühere Vizedirektor der Wettbewerbskommission, von 26 Verfahren, die diese Aufsichtsbehörde in den letzten zwanzig Jahren gegen die Swisscom angestrengt hat. Sie zogen Bussen von mehreren hundert Millionen Franken nach sich. In einer vollumfänglich privaten Firma, so Krauskopf, hätte das Konsequenzen für die Unternehmensleitung gehabt. Im Falle eines vom Bund dominierten Unternehmens sei der Schaden aber limitiert, weil der Bund das Bussgeld für Wettbewerbsverletzungen als Miteigentümer und Regulator sowohl bezahle als auch kassiere.

Betriebswirtschaftliche Lässigkeit liess sich bei SBB Cargo beobachten. Die Güterbahn, die den Interessen vielfältiger Anspruchsgruppen ausgesetzt ist, hat seit 1999 kumuliert ein siebenstelliges Defizit geschrieben. Mit diesen Mitteln hätte sich eine Infrastrukturinvestition in der Dimension des Tiefbahnhofs Luzern finanzieren lassen.