

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 Eigentümerstrukturen 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.

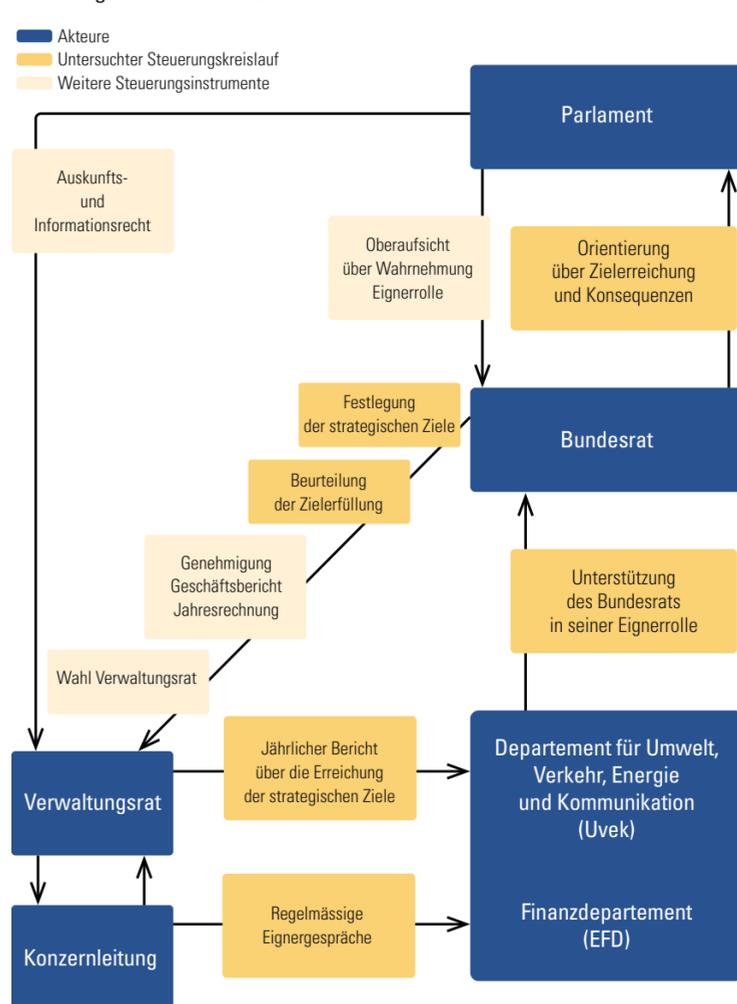
Neben den konkurrierenden Interessen von Bürgern und Kunden auf der einen Seite und (Staats-)Unternehmen auf der anderen Seite sorgen auch unternehmerische Expansionen von Dienstleistern für Diskussionen, die ganz oder teilweise dem Staat gehören. Leise hat sich etwa die eidgenössische Post zu einem 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

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

Steuerungsmodell für die Bundesunternehmen



QUELLE: STEINER ET AL. 2012

NZZ-Infografik/cke.

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. Kriti-

siert 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

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 skizzierte der Luzerner FDP-Nationalrat Peter Schilliger in einer parlamentarischen Initiative, die er im Dezember

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 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.

Für eine kooperativere Rüstungspolitik

Chef der EU-Verteidigungsagentur besucht die Schweiz

NIKLAUS NUSPLIGER, BRÜSSEL

Die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) unternimmt einen neuen Anlauf, um die Schweiz zu einer engeren Rüstungskooperation zu animieren. Am Dienstagabend ist der Chef der Agentur, der Spanier Jorge Domecq, zu einem zweitägigen Besuch in Bern eingetroffen. Auf der Agenda stehen Gespräche mit dem Schweizer Rüstungschef Martin Sonderegger, Exponenten des Aussen- und Verteidigungsdepartements sowie den Chefs von Schweizer Rüstungsunternehmen. Bei seinem Besuch wolle er ausloten, in welchen Feldern eine vertiefte Zusammenarbeit für beide Seiten von Interesse wäre, erklärte Domecq vor seiner Abreise im Gespräch in Brüssel. Zudem wolle er über die Entwicklungen in Brüssel informieren, zumal die Lancierung der unter dem Kürzel Pesco bekannten Verteidigungsunion Ende 2017 eine neue Dynamik ausgelöst habe.

Ein Menu «à la carte»

Die EVA ist eine eher schlanke und flexible EU-Agentur. Sie wird von den nationalen Verteidigungsministern gesteuert und unterstützt die EU-Staaten bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten, wobei es oft um teure Spitzentechnologien geht. Unter dem Dach der Agentur werden zwischenstaatliche Rüstungskooperationen lanciert, wenn mindestens zwei Staaten an Bord sind. Partnerländer der EVA sind Norwegen, die Ukraine, Serbien – und seit dem Abschluss eines Abkommens 2012 auch die Schweiz. Allerdings dauerte es bis ins Jahr 2017, bis sich die Schweiz an einem ersten Projekt beteiligte. Dabei geht es um ein Forschungsprojekt zum Schutz unbemannter mobiler Waffensysteme gegen feindliche Störungen, an dem sich auch Deutschland sowie die neutralen EU-Staaten Finnland und Österreich beteiligen.

Laut Domecq zeigt dieses Projekt, dass sich die Kooperation zwischen Bern und der EVA nicht mit der Schweizer Neutralität beisse. Nun sei es an der Zeit, den Absichtserklärungen weitere Taten folgen zu lassen: «Wir haben 100 Projekte zur Auswahl, das A-la-carte-Menu ist also lang.» Auf Schweizer Interesse stossen könnten laut EVA-Direktor namentlich Projekte, bei denen die Agentur als Schnittstelle zwischen ziviler EU-Politik und militärischer Nutzung fungiert. So strukturiert die EU unter dem Namen «Single European Sky» den Luftraum neu. Bei der Eingliederung von Militärjets oder Aufklärungsdrohnen spielt die EVA eine tragende Rolle. Auch bei der für die Schweizer Chemie-Industrie wichtigen EU-Chemikalienverordnung (Reach) ist die EVA für die EU-weite Suche nach Ausnahmen oder Ersatzstoffen für militärische Anwendungen behilflich.

Interesse an Cyberabwehr

Die 28 EU-Staaten zusammen geben zwar nach den USA weltweit am meisten für die Rüstung aus, doch das nationale Gärtchendenken behindert effiziente Lösungen. Darum fördert die EU die Kooperation. Bereits jetzt unterstützt die EVA Mitgliedsstaaten beim Zugang zu EU-Zuschüssen, darüber hinaus plant die EU die Einrichtung eines milliardenschweren Verteidigungsfonds. Ob Bern und Schweizer Rüstungsfirmen von Geldern aus EU-Töpfen profitieren können, ist laut Domecq offen.

Die EVA ist an Schweizer Know-how interessiert, zum Beispiel im Bereich der Cyberabwehr. Doch gemäss Domecq muss sich in erster Linie die Schweiz entscheiden, wo und wie sie an die neue EU-Rüstungspolitik andocken will. Die EU-Verteidigungspolitik ist im Umbruch, in Zeiten von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz verschwimmen Grenzen zwischen ziviler und militärischer Forschung. Doch im Verteidigungsdepartement in Bern liess man sich beim Blick über die Grenze bisher vorab von Vorschlägen, mit besonderem Blick auf die Europa- und Neutralitätspolitik.