

avenir debate

Das Märchen vom Tafelsilber

Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz

Samuel Rutz

in Zusammenarbeit mit Patrick Dümmler, Daniel Müller-Jentsch, Tobias Schlegel und Fabian Schnell

Dank

Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse. Besonderen Dank geht an Prof. Reto Föllmi und Dr. Jean-Pierre Roth für das externe Lektorat. Die Verantwortung für den Inhalt liegt allein bei den Autoren und beim Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Autoren	Samuel Rutz, www.avenir-suisse.ch/23254/samuel-rutz-2/ Patrick Dümmler, www.avenir-suisse.ch/52267/patrick-duemmler/ Daniel Müller-Jentsch, www.avenir-suisse.ch/729/daniel-muller-jentsch/ Tobias Schlegel, www.avenir-suisse.ch/41350/tobias-schlegel-2/ Fabian Schnell, www.avenir-suisse.ch/55677/fabian-schnell/
Internes Lektorat	Verena Parzer-Epp, www.avenir-suisse.ch/735/verena-parzer-epp/ Elena Gerbershagen, www.avenir-suisse.ch/55698/elena-gebershagen/
Herausgeber	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestaltung	Carmen Sopi, www.avenir-suisse.ch/43739/carmen-sopi/
Abbildungen	Rahel Hediger, www.avenir-suisse.ch/35487/rahel-hediger-2/
Druck	Staffel Medien AG, www.staffeldruck.ch

© November 2016 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download www.avenir-suisse.ch/?p=61252

Vorwort

Die Gründung der kantonalen Staatsbanken geht auf das vorletzte Jahrhundert zurück. So entstand die Aargauische Kantonalbank auf Betreiben des Kantonsparlaments 1855, die Thurgauer Kantonalbank 1871, die Schaffhauser Kantonalbank 1883. Das Motiv der damaligen Politik bestand darin, dem im 19. Jahrhundert noch unterentwickelten Finanzsystem auf die Sprünge zu helfen und dem Gewerbe Zugang zu Krediten zu verschaffen. Teil der Wirtschaftsgeschichte unseres Landes sind auch die kantonalen Energieunternehmen: 1914 ist die Jahreszahl auf dem Gründungsvertrag der Nordostschweizerischen Kraftwerke (NOK). Dieser Vertrag stellt bis zum heutigen Tag einen wesentlichen Handlungsrahmen für das grösste Schweizer Energieunternehmen, die Axpo, dar. Die Geschichte der Schweizer Post und der ersten amtlichen Postverbindungen geht bis ins Jahr 1675 zurück, und die Schweizerische Post-, Telegraphen- und Telefonverwaltung PTT wurde 1920 gegründet.

Fast 100 Jahre nach der Gründung der PTT sind die Wertschöpfungsketten globalisiert – Wirtschaft und Gesellschaft bewegen sich inmitten der digitalen Umwälzung. Aus der PTT sind mittlerweile «Swisscom» und «Die Post» geworden, beide bis dato mehrheitlich im Eigentum des Bundes. Die Schweiz verfügt im 21. Jahrhundert dank dem privat organisierten Bankenwesen über eine der weltweit am besten ausgebauten Infrastrukturen für Finanzdienstleistungen – trotzdem existieren nach wie vor 24 Kantonalbanken. Und im Energiebereich kann im Jahr 2016 in den herkömmlichen Geschäftsfeldern der nach wie vor staatlich beherrschten Energieunternehmen keine Rendite mehr erzielt werden, die Grosshandelspreise liegen unter den Gestehungskosten.

Eines hat sich in den vergangenen Jahrzehnten kaum verändert: Die Schweiz verfügt noch immer über ein weitreichendes Portefeuille an Unternehmen im Staatsbesitz. Dass in der Vergangenheit nicht wenige staatliche Unternehmen Milliardenverluste zu Lasten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler erlitten, wird gerne unter den Teppich gekehrt. Was noch schwerer wiegt: Infolge gravierender unternehmerischer Fehlentscheide war die Politik nicht wenige Male gezwungen, mit Staatsgarantien für die gebeutelten Staatsunternehmen einzuspringen.

Unabhängig von den Eigentümerstrukturen müssen Unternehmen betriebliche Wagnisse eingehen, wenn sie in immer dynamischeren Märkten erfolgreich agieren wollen. Damit trägt die Allgemeinheit diese unternehmerischen Risiken bei staatlich beherrschten Unternehmen bewusst oder unbewusst mit. Zugleich sieht sich das Management von Staatsunternehmen vermehrt mit politischen Initiativen konfrontiert, die unter dem Deckmantel des Service public operative Managementfragen dem Entscheid des Souveräns unterstellen wollen, und zwar von den betrieblichen Salärstrukturen bis zur «richtigen» Dichte des Filialnetzes.

Dass in der Vergangenheit nicht wenige staatliche Unternehmen Milliardenverluste zu Lasten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler erlitten, wird gerne unter den Teppich gekehrt.

Trotz dieser unbefriedigenden Situation tut sich die Schweiz schwer mit Privatisierungen. Ausgeblendet wird, dass staatlich beherrschte Unternehmen kein Garant für ein besonders hohes und gemeinnütziges Leistungsniveau sind. Angesichts des seit Entstehen der Staatsunternehmen grundlegend veränderten Marktumfelds ist eine sachliche Auseinandersetzung über das heutzutage richtige Ausmass an Staatsunternehmertum vordringlich. Soll die unternehmerische Tätigkeit beispielsweise im Energie- oder Telekommunikationsbereich im zweiten Dezennium des 21. Jahrhunderts wirklich noch eine Kernaufgabe des Staates darstellen? Da kann sich durchaus auch ein Blick ins europäische Ausland lohnen, wo Staatsgarantien für Banken im Besitz von Gebietskörperschaften mittlerweile verpönt sind. Es ist offenkundig: Der Liberalisierungsrückstand der Schweiz im Infrastrukturbereich hat ein beträchtliches Ausmass angenommen. Internationale «Best Practice» findet sich längst nicht mehr auf der Schweizer Landkarte.

Avenir Suisse legt mit dem Strategiepapier «Das Märchen vom Tafelsilber» mit liberaler Konsequenz eine Privatisierungsagenda für unser Land vor. Notwendig ist eine sachlich-faktenorientierte Diskussion darüber, welche Risiken den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern weiterhin zugemutet werden sollen und wo eine Privatisierung von Staatsunternehmen aus politischer, aber auch aus betrieblicher Sicht für alle von Vorteil wäre.

Peter Grünenfelder, Direktor von Avenir Suisse

Inhalt

Vorwort	_3
Zusammenfassung	_6
1 _ Der verblässende Glanz von Staatseigentum	_9
2 _ Wann Privatisierung sinnvoll sind	_12
2.1 _ Die Kernaufgaben des Staates	12
2.2 _ Der Staat kann's nicht besser	14
2.3 _ Unpopuläre Privatisierungen	15
2.4 _ Privatisierungen alleine reichen oftmals nicht	17
3 _ Kantonalbanken: Die nächste Finanzkrise kommt bestimmt	_19
3.1 _ Goldgruben oder Milliardengräber?	19
3.2 _ Staatsgarantien – hohe Risiken und Moral Hazard	22
3.3 _ Vorbeugen ist besser als heilen	25
4 _ Swisscom: Die Folgen einer halbherzigen Privatisierung	_27
4.1 _ Öffnung der Telekom-Märkte: Halt auf halbem Weg	27
4.2 _ Interessenskonflikte und zunehmende finanzielle Risiken	28
5 _ Stromsektor: Vernichtung von Volksvermögen in grossem Stil	_34
5.1 _ Folgeschwerer Zerfall der Strompreise	34
5.2 _ Erfolg auf Kosten der Konsumenten und Steuerzahler	36
5.3 _ Notwendigkeit eines geordneten Rückzugs	39
6 _ Überfällige Bereinigung staatlicher Beteiligungsportfolios	_40
6.1 _ Die Unternehmen und Anstalten des Bundes	40
6.2 _ Kantone als Konzerne	43
6.3 _ Fehlende Transparenz auf Gemeindeebene	46
7 _ Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz	_48
7.1 _ Wie die Prioritäten gesetzt werden sollten	48
7.2 _ Was unsere Staatsunternehmen wert sind	49
7.3 _ Was mit den Privatisierungserträgen geschehen soll	54
Executive Summary	_59
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	61
Literatur	62

Zusammenfassung

Noch vor wenigen Jahren galten Energiekonzerne als attraktives staatliches «Tafelsilber». Staatlich beherrschte Stromunternehmen investierten Milliarden in neue Wasserkraftwerke und gingen enorme Risiken zulasten der Steuerzahler ein. Alleine in das Pumpspeicherwerk Linth-Limmern investierte die Axpo gut 1,8 Mrd. Fr., die nun zum grössten Teil abgeschrieben werden müssen. Die finanziellen Verluste im Energiesektor könnten leicht Ausmasse annehmen wie während der Kantonalbankenkrise in den 1990er-Jahren, als verschiedene Kantonalbanken staatlicher Rettung bedurften.

Trotz diesen Fakten sind Privatisierungen zurzeit kein ernsthaft diskutiertes Thema. Im Gegenteil, wer Privatisierungen fordert, sieht sich noch immer dem pauschalen Vorwurf ausgesetzt, lukratives Staatseigentum «verscherbeln» zu wollen. Und hartnäckig halten sich Mythen, staatliche Betriebe und Beteiligungen seien Garant für Qualität und tiefe Preise. Ignoriert wird hingegen geflissentlich, dass Staatsunternehmen zunehmend finanziellen Risiken ausgesetzt sind und teilweise schwerwiegende Interessenskonflikte bestehen, die sich negativ auf Preise und Qualität der erbrachten Leistungen auswirken.

Privatisierungen sind kein Selbstzweck, sondern eine Antwort auf diese Herausforderungen: Prioritär sollten Privatisierungen dort vorgenommen werden, wo für die Steuerzahler finanzielle Risiken bestehen und private Akteure die entsprechenden Aufgaben besser als staatliche Unternehmen erfüllen können, etwa im Finanz-, Telekom- oder IT-Bereich. In wettbewerblichen Märkten stellen Privatisierungen nicht zuletzt den konsequenten Schritt in die politische Unabhängigkeit dar, der den Unternehmen erlaubt, flexibel an den Märkten zu agieren.

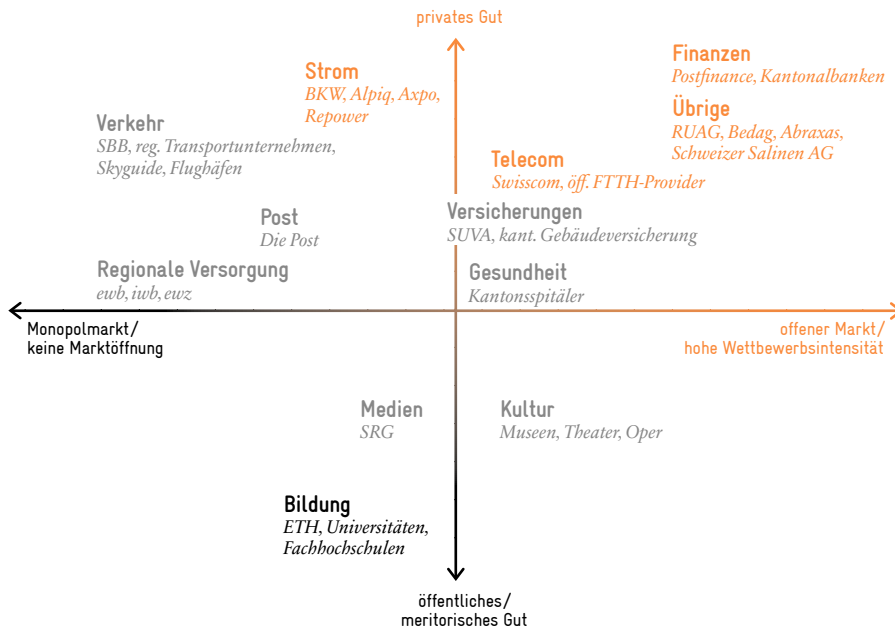
In Bereichen, in denen private Güter produziert werden, aber Konzentrationstendenzen bestehen – in der Regel handelt es sich um Netzwerkinfrastrukturen –, muss hingegen zuerst für wettbewerbliche Rahmenbedingungen gesorgt werden. Solange z.B. die Haushalte ihren Stromversorger nicht frei wählen dürfen, können Privatisierungen kaum positive Wirkung entfalten.

Auch in Bereichen, in denen ein staatliches Engagement damit begründet wird, dass der freie Markt nicht jene Menge oder Qualität produziert, die «gesellschaftlich erwünscht» ist (sogenannte meritorische Güter), braucht es oft zuerst Marktöffnungsschritte, bevor eine Privatisierungsdebatte überhaupt Sinn macht: so etwa im Bildungswesen. Gerade die Bereitstellung meritorischer Güter setzt aber vielfach keine staatlichen Institutionen voraus. Im Kulturbereich könnten beispielsweise Leistungsaufträge an private Institutionen vergeben werden.

Wer Privatisierungen fordert, sieht sich dem Vorwurf ausgesetzt, lukratives Staatseigentum «verscherbeln» zu wollen.

Schematische Privatisierungsagenda

Privatisierungen verlangen oftmals nach vorgängigen Deregulierungs- und Liberalisierungsschritten. Ohne grosse Begleitmassnahmen können Privatisierungen jedoch in Branchen vorgenommen werden, in denen die Leistungserbringung privaten Charakter hat und die Wettbewerbsintensität hoch ist. Die Liste der Unternehmensbeispiele ist nicht abschliessend.



Quelle: eigene Darstellung

Bei der Privatisierung von Staatsbetrieben können Erträge in Milliardenhöhe anfallen, deren Verwendung schon vorab festgelegt werden sollte. Hierbei ist vor allem von einer Zweckbindung für konkrete Projekte abzusehen – zu gross ist die Gefahr von unproduktiven Verteilungskämpfen. Die beste Lösung wäre, Privatisierungserlöse direkt an die Bevölkerung zu verteilen, sei dies in Form von Steuerreduktion oder «Volksaktien».

1_ Der verblässende Glanz von Staatseigentum

Noch vor wenigen Jahren galten Energiekonzerne als attraktives staatliches «Tafelsilber». So träumten Branchenvertreter und Politiker vom «Wasserschloss Schweiz», das mit seiner Wasserkraft als Batterie des europäischen Strommarktes von wachsenden Preisschwankungen profitieren würde. Staatseigene Unternehmen investierten Milliarden in neue Pumpspeicherwerke und gingen enorme Risiken zulasten der Steuerzahler ein. Alleine in das Werk Linth-Limmern investierte die Axpo in den letzten Jahren gut 1,8 Mrd. Fr., die nun zu einem grossen Teil abgeschrieben werden müssen.

Aber nicht nur verfehlte Investitionen kommen den Steuerzahler teuer zu stehen. Auch die Kosten verpasster Privatisierungen an sich sind enorm: Der 52,5%-Anteil des Kantons Bern an der BKW war beispielsweise Ende 2007 noch rund 4 Mrd. Fr. wert. Durch den Kurszerfall der Aktie gingen davon 2,9 Mrd. Fr. verloren. Ähnlich dramatisch war der Wertverlust anderer Stromkonzerne. So sank etwa die Marktkapitalisierung der Alpiq seit Ende 2010 um 70 %, von knapp 10 Mrd. auf 2,9 Mrd. Fr.

Das finanzielle Debakel um die staatlichen Beteiligungen im Energiesektor erscheint wie ein Déjà-vu der Kantonalbankenkrise der 1990er-Jahre. Diese machte schon damals in aller Deutlichkeit klar, dass staatliche Unternehmen keinesfalls einfach als risikolose «Goldesel» zu betrachten sind: Im Zug der Immobilienkrise kamen verschiedene Kantonalbanken unter Druck und mussten mit staatlichen Mitteln gerettet werden. So kostete die Rettung der Berner Kantonalbank (BEKB) den Kanton insgesamt 2,6 Mrd. Fr., was einem Betrag von rund 2750 Fr. pro Einwohner entspricht. Die Sanierung der BEKB markierte gleichzeitig den Beginn einer massiven Verschuldung des Kantons, unter der die Berner bis heute leiden.

Trotz dieser Fakten haben Liberalisierungs- und Privatisierungsvorschläge in der Schweiz nach wie vor einen schweren Stand. Wer Privatisierungen fordert, sieht sich noch immer dem Vorwurf ausgesetzt, lukratives Staatseigentum «verscherbeln» zu wollen. Hartnäckig halten sich Mythen, wie dass Wettbewerb im Infrastrukturbereich zwangsläufig zu einer Verschlechterung des Service public führen würde oder Staatsbetriebe «wohlthätiger» als private Unternehmen wären. Wie tief solche Ansichten in der Bevölkerung verankert sind, zeigt eine aktuelle Umfrage des gfs.bern (2016) zu einer möglichen Privatisierung der Swisscom: Wäre 2016 über diese Frage an der Urne abgestimmt worden, hätte sich gemäss den Prognosen der Berner Politforscher eine 56 %ige Ablehnungsrate ergeben. Als Hauptargument gegen einen Verkauf der Swisscom wurde die Angst vor einer Gefährdung des Service public angeführt.

Schon die Bankenkrise der 1990er-Jahre machte klar, dass staatliche Unternehmen keine risikolosen «Goldesel» sind.

Allzu oft gehen diese Mythen zudem mit einer Verklärung der Vergangenheit einher. Vergessen sind die Zeiten, als man um eine Einzahlung zu tätigen stundenlang am Postschalter anstehen musste und es verboten war ein eigenes Telefon zu besitzen – dieses konnte nur von der PTT gemietet werden. Der nüchterne Blick zurück zeigt vor allem eines: In der Schweiz liess man das «window of opportunity» für echte Marktöffnungen und Privatisierungen, das in den 1990er-Jahren bestand, weitgehend ungenutzt verstreichen (vgl. Box 1).

Box 1

Ein verpasstes Gelegenheitsfenster für Reformen

In den 1990er-Jahren steckte die Schweiz in einer tiefen Wirtschaftskrise – im Nachhinein wurde gar von einer verlorenen Dekade gesprochen. Mit der zunehmenden Globalisierung hatte sich der internationale Standortwettbewerb verschärft und infolge verpasster Liberalisierungsschritte gab vor allem der produktivitätsschwache Binnensektor Anlass zu Sorge. Die Schweiz sah sich mit ungewöhnlich tiefen Wachstumsraten, einem rasanten Anstieg der öffentlichen Verschuldung und, erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg, mit einer Arbeitslosenquote von über 4% konfrontiert.

Partielle Abhilfe – in Form eines binnenmarktlichen Liberalisierungsschubs – erhoffte man sich in diesem schwierigen Umfeld von einem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Dieser hätte einerseits eine Öffnung des Schweizer Binnenmarktes für Personen, Güter, Dienstleistungen und Kapital, andererseits eine Übernahme von binnenmarktrelevantem EU-Recht mit sich gebracht. Mit der Ablehnung des EWR-Beitritts 1992 durch Volk und Stände entschied sich die Schweiz jedoch gegen einen gemeinsamen Binnenmarkt mit der Europäischen Union. Damit entfiel auch der Liberalisierungsdruck, der mit einem EWR-Beitritt einhergegangen wäre.

Der Bundesrat reagierte auf diese Situation im Frühjahr 1993 mit der Veröffentlichung des «Programms zur marktwirtschaftlichen Erneuerung», das folgende Hauptziele formulierte: Bekämpfung der Abschottung von Märkten, Abbau von Wettbewerbshindernissen und Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Konkret wurden unter anderem eine Revision des Kartellrechts und die Schaffung eines Binnenmarktgesetzes in Aussicht gestellt. Zudem wurden bei den Infrastrukturen – im Bereich Telekommunikation, Post, öffentlicher Verkehr und Energie – Marktöffnungsschritte vorgeschlagen.

Zu einer echten und umfassenden Marktöffnung kam es in der Schweiz jedoch in keinem der genannten Bereiche. Der anfängliche Eifer flaute schon bald ab und die meisten Liberalisierungs- und Privatisierungsprojekte blieben auf halbem Weg stehen. 2005 veröffentlichte das Staatssekretariat für Wirtschaft einen ernüchternden Bericht, der den Liberalisierungsrückstand der Schweiz im Infrastrukturbereich im europäischen Vergleich detailliert aufzeigte (SECO 2005). Bis heute hat sich an dieser Situation de facto kaum etwas geändert.

Vorliegendes «avenir debate» will der in der Schweiz in den letzten Jahren versiegten Privatisierungsdebatte neuen Schub verleihen und aufzeigen, dass eine unternehmerische Tätigkeit des Staates keinesfalls Garant für ein besonders hohes oder gemeinnütziges Leistungsniveau darstellt. Im Gegenteil, nur allzu oft gehen staatliche Tätigkeiten mit grossen finanziellen Risiken für den Steuerzahler, Interessenkonflikten und grossen Marktverzerrungen einher.

Kapitel 2 zeigt auf, dass die Metapher der öffentlichen Unternehmen als staatliches «Tafelsilber» schlicht unhaltbar ist. In den Kapiteln 3 bis 5 wird die Bilanz der Staatsunternehmen im Finanz-, Telekommunikations- und Energiesektor genauer unter die Lupe genommen – drei Sektoren, in denen eine Privatisierung vergleichsweise einfach und schnell an die Hand genommen werden könnte. Kapitel 6 thematisiert weitere Bereiche und Sektoren, in denen das staatliche Engagement – auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden – weit über das Notwendige hinausgeht. Um eine genauere Vorstellung über das Ausmass potenzieller Privatisierungserlöse zu erhalten, werden in Kapitel 7 schliesslich Veräusserungswerte für einige staatliche Unternehmen geschätzt und Vorschläge bezüglich der Verwendung von Privatisierungserlösen präsentiert.

2_ Wann Privatisierungen sinnvoll sind

Privatisierungsdebatten drehen sich im Kern immer um die Frage, welche Aufgaben der Staat in einer Marktwirtschaft übernehmen soll und wie diese möglichst effizient und kostengünstig erledigt werden können. Dabei zeigt sich immer wieder, dass das Gemeinwesen dazu tendiert, weit über das Notwendige hinauszugehen und Dienstleistungen bereitzustellen, die auch im freien Markt angeboten würden. Besonders kritisch ist dies, wenn die vom Staat selber erbrachten und geförderten Leistungen zum interessenspolitischen Spielball verkommen und nicht mehr die relevanten gesellschaftlichen Bedürfnisse abdecken.

Das Gemeinwesen tendiert dazu, weit über das Notwendige hinauszugehen.

2.1_ Die Kernaufgaben des Staates

Die Allokation, Stabilisierung und Distribution gehören in einer Marktwirtschaft zu den Kernaufgaben des Staates (vgl. Musgrave et al. 1975): Der Staat soll die Konjunktur stabilisieren, die Einkommens- und Vermögensverteilung – sofern nötig – über das Steuer- und Transfersystem korrigieren sowie dafür sorgen, dass auch jene Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stehen, die der freie Markt nicht oder in ungenügender Menge und Qualität hervorbringt. Letztere Aufgabe, die staatliche Allokationsfunktion, begründet sich also mit dem Bestehen von Marktversagen, die im Wesentlichen folgende Ursachen haben können:

- *Öffentliche Güter*: Im Gegensatz zu privaten Gütern charakterisieren sich öffentliche Güter einerseits dadurch, dass Personen ohne Zahlungsbereitschaft nicht einfach vom Konsum ausgeschlossen werden können («Nichtausschliessbarkeit»). Andererseits können sie von verschiedenen Individuen gleichzeitig konsumiert werden («Nichtrivalität im Konsum»). Übliche Beispiele für öffentliche Güter sind die Sicherheit, die Strassenbeleuchtung oder – im internationalen Kontext – der Klimaschutz.
- *Externe Effekte*: Von einem externen Effekt spricht man, wenn sich eine Handlung auf unbeteiligte Dritte auswirkt, ohne dass der Verursacher dies in seinem Entscheidungskalkül mitberücksichtigen würde. Solche externen Effekte können negativer oder positiver Natur sein. Ein klassisches Beispiel für einen negativen externen Effekt ist die Luftverschmutzung durch den Strassenverkehr, die die Nicht-Autofahrer hinzunehmen haben, ohne dafür kompensiert zu werden. Ohne Internalisierung solcher externer Effekte kommt es zu einer Übernutzung der entsprechenden Güter.
- *Natürliche Monopole*: Natürliche Monopole finden sich vor allem bei den kapitalintensiven Netzinfrastrukturen, etwa bei Eisenbahn, Strom, Gas, Telekommunikation oder Wasser. Sie zeichnen sich durch hohe Fixkosten (Investitions- und Kapitalkosten) und vergleichsweise geringe Betriebskosten aus. Diese Konstellation bewirkt, dass die Kosten in

der Regel dann minimiert sind, wenn nur ein Unternehmen den Markt bedient.

Meritorische Güter

Von diesen «klassischen» Varianten des Marktversagens sind die meritorischen Güter zu unterscheiden, bei denen der Marktmechanismus grundsätzlich funktioniert. Die staatliche Intervention wird nicht mit einem Marktversagen, sondern damit begründet, dass im freien Markt nicht jene Menge oder Qualität produziert und konsumiert würde, die gesellschaftlich erwünscht ist.

Was hierbei als «gesellschaftlich erwünscht» zu gelten hat, ist immer das Resultat einer politischen Ausmarchung und dürfte deshalb in den meisten Fällen kaum repräsentativer als das Marktergebnis sein. Denn in einem freien Markt sind es immerhin die Konsumenten selbst, die den Produzenten über ihre Zahlungsbereitschaft ihre Präferenzen signalisieren. Dem Begriff der Meritorik wohnt also eine gewisse Widersprüchlichkeit inne, hat der Markt die gesellschaftlichen Präferenzen doch bereits offengelegt. Nicht zufällig werden meritorische Güter dann oft auch mit dem Begriff der «sozialen Grundrechte» in Verbindung gebracht, also einer Art Recht, eine bestimmte Leistung konsumieren zu dürfen. Als Beispiele hierfür können das «Recht» auf Mobilität, Gesundheit, Kultur oder Kommunikation genannt werden.

Entscheidet sich der Staat im Rahmen seiner Allokationsfunktion den Bürgern spezifische Güter und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, kann dies auf unterschiedliche Arten geschehen:

- 01_ Der Staat kann Umfang und Qualität der entsprechenden Güter und Leistungen durch Regulierung bzw. gesetzliche Vorgaben von privaten Unternehmen einfordern.
- 02_ Der Staat gibt die Güter und Leistungen bei privaten Unternehmen in Auftrag und entschädigt diese für den entstandenen (Mehr-)Aufwand.
- 03_ Der Staat produziert die Güter und Leistungen selber, entweder innerhalb der Verwaltung oder durch ein öffentliches Unternehmen. Besonders die letztgenannte Möglichkeit findet in der Praxis oft Anwendung, obschon keines der diskutierten Marktversagen (inklusive der meritorischen Güter) zwingend ein staatliches Engagement begründet.

Was als «gesellschaftlich erwünscht» gilt, ist immer das Resultat einer politischen Ausmarchung.

Box 2

Privatisierungen – eine anhaltende Forderung von Avenir Suisse

Nicht erst seit die mehrheitlich staatlich beherrschten Energiekonzerne unter Druck geraten sind, fordert Avenir Suisse, dass in der Schweiz die Liberalisierungs- und Privatisierungsagenda wiederbelebt und vorangetrieben werden soll. Bereits 2009 veröffentlichte Avenir Suisse ein Kantonsmonitoring mit dem Titel «Kantone als Konzerne», das eine detaillierte Übersicht über Umfang, Struktur sowie potenzielle Risiken der kantonalen Beteiligungsportfolios liefert.

te (Meister und Rühli 2009). Die Studie erfasst rund 1000 Unternehmensbeteiligungen, die 2007 mit einem Gesamtwert von 8,3 Mrd. Fr. in den Büchern der Kantone standen. Schon damals wurde den Kantonen empfohlen, sich von Beteiligungen mit hohen Risiken oder fehlendem öffentlichen Interesse zu trennen.

Drei Jahre später publizierte Avenir Suisse das Buch «Mehr Markt für den Service public», das auf über 300 Seiten darlegt, weshalb die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht (Meister 2012). Das Buch skizziert überdies eine Roadmap für die Neudefinition des Service public, dessen Finanzierung, die Intensivierung des Wettbewerbs und die Förderung des privaten Engagements. Mit einem weiteren Kantonsmonitoring zum Thema der kantonalen Monopole wurde 2014 auf unterschiedliche kantonale Tätigkeiten und Markteingriffe hingewiesen, die in der heutigen Zeit kaum noch zu rechtfertigen sind (Rutz und Schmid 2014). Historische Relikte wie das Kaminfegermonopol, das noch immer in rund zwei Dritteln der Schweizer Kantone anzutreffen ist, oder das kantonale Salzregal, aber auch andere Bereiche, z.B. das Notariatswesen oder die kantonalen Gebäudeversicherungen, könnten ohne Weiteres dem freien Markt überlassen werden.

Schliesslich lancierte Avenir Suisse auch konkrete Vorschläge für Reformen in einzelnen Branchen – beispielsweise im Mediensektor, der mit seiner derzeitigen Förderstrategie mehr als anachronistisch anmutet: Mit ihrer technologiespezifischen Ausrichtung auf Print, Radio und TV behindert die heutige Medienförderung den Strukturwandel und verzerrt den Wettbewerb. Im Diskussionspapier «Medienförderung im digitalen Zeitalter» (Meister und Mandl 2014) wird eine Reformagenda mit kurzfristigen Massnahmen gegen eine übermässige Expansion der SRG sowie längerfristigen Massnahmen zur Förderung von Inhalten statt Technologien aufgezeigt.

2.2_ Der Staat kann's nicht besser

Das Vorliegen eines Marktversagens sagt freilich noch nichts darüber aus, ob der Staat auch in der Lage ist, dieses zu korrigieren. Neben dem Marktversagen gibt es nämlich auch ein Staatsversagen: Der Staat kann grundsätzlich die falschen Dinge tun oder er kann die richtigen Dinge falsch tun.

Wann immer der Staat sich entscheidet, seinen Bürgern bestimmte Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, muss deren Qualität, Umfang und Finanzierung im politischen Prozess ausgehandelt werden. Somit besteht regelmässig die Gefahr, dass sich einzelne Interessensgruppen Vorteile verschaffen (sogenanntes «rent seeking»), die von der Allgemeinheit finanziert werden müssen. Und weil jegliche Veränderungen herkömmliche «Pfründen» bedrohen, werden sich regelmässig Interessensgruppen gegen Reformen stemmen.

Umverteilungs- und Regionalpolitik anstatt Service public

Dies lässt sich besonders gut im Bereich des Service public beobachten, wo je länger, je mehr eine Situation droht, in der die Grundversorgungsleistungen nicht mehr die relevanten gesellschaftlichen Bedürfnisse abdecken: Der Service public verkommt zusehends zu einem Instrument der Umverteilungs- und Regionalpolitik bzw. der staatlichen Gewinnerwirtschaftung. Auch gehen die vom Staat selber erbrachten und geförderten Grundversorgungsleistungen oft weit über die Korrektur allfälli-

Der Staat kann die falschen Dinge tun oder er kann die richtigen Dinge falsch tun.

gen Marktversagens hinaus. Die negativen Effekte dieser Politik sind vielfältig (vgl. Box 3).

Box 3

Vier Beispiele, wie der Staat Märkte verzerrt

- **Mangelnde Benutzerfinanzierung:** Die Ticketpreise im Bahnverkehr decken nicht einmal die Hälfte der von den Benutzern verursachten Kosten; die Folge hiervon sind überfüllte Züge und ein Ausbau der Infrastruktur ohne Rücksicht auf die langfristigen Folgekosten (Betrieb und Unterhalt).
 - **Zu breite Definition des Service public:** Der formelle Auftrag der SRG stellt kaum eine Beschränkung für die wachsende Expansion im TV- und Internet-Markt dar und birgt die Gefahr, private Angebote vom Markt zu verdrängen.
 - **(Quer-)Subventionierungen:** Trotz der Einführung der Fallpauschalen besteht im Spitalbereich weiterhin die Möglichkeit versteckter Subventionen; etwa über eine grosszügige Auslegung gemeinwirtschaftlicher Leistungen an die staatlichen Spitäler. Dadurch werden die privaten Anbieter benachteiligt.
 - **Expansion öffentlicher Grundversorger in benachbarte Märkte:** Die Nutzung von Poststellen als Verkaufsflächen für allerlei Produkte stellt eine direkte Konkurrenz für den privatwirtschaftlich organisierten Detailhandel dar.
-

2.3_ Unpopuläre Privatisierungen

Vor allem wenn der Staat Güter und Dienstleistungen selber produziert, können sich aus seiner Mehrfachrolle als Eigentümer, Kunde und Regulator von Unternehmen schwerwiegende Interessenkonflikte ergeben, die einer verantwortungsvollen «Public Corporate Governance» im Weg stehen:

- Erstens werden staatseigene Betriebe oft mittels Subventionen und Regulierung vor Wettbewerb geschützt.
- Zweitens werden Staatsbetriebe von der Politik immer wieder zur Verfolgung industrie-, regional- und verteilungspolitischer Ziele missbraucht.
- Drittens besteht die Gefahr, dass staatliche Betriebe zur Versorgung von Politikern und deren Umfeld mit gut dotierten Posten und zur Pflege politischer Patronage-Netzwerke ausgenutzt werden.
- Viertens können die Abhängigkeit von der Politik und die fehlende Disziplinierung durch den Markt zu Missmanagement führen. Verstärkt wird dieser Effekt potenziell dadurch, dass die meisten Staatsbetriebe – auch wenn eine explizite gesetzliche Regelung fehlt – *de facto* über eine Staatsgarantie verfügen.
- Fünftens werden finanzielle Risiken oft unterschätzt. Besonders im Finanzbereich können Managementfehler verheerende Konsequenzen zeitigen, sind die Bilanzsummen staateigener Finanzinstitute im Verhältnis zum Staatshaushalt doch regelmässig sehr gross (vgl. Abbildung 1). Generell stellen staatliche Unternehmensbeteiligungen vielmals Klumpenrisiken dar, denn sie konzentrieren sich in der Regel auf einzelne Branchen und wenige Unternehmen.

Unabhängig davon, welcher Grund für eine allfällige Schieflage eines staatlichen Unternehmens verantwortlich ist, letztlich sind es immer die Konsumenten und Steuerzahler, die den Preis hierfür zu berappen haben. Und trotzdem stossen Privatisierungspläne regelmässig auf grossen Widerstand. Dabei werden Argumente ins Feld geführt, die einer genaueren Prüfung nicht standhalten:

Letztlich sind es immer die Steuerzahler, die den Preis für die Schieflage staatlicher Unternehmen zu berappen haben.

- 01_«Staatsvermögen wird liquidiert»: Solange der Staat und seine Gebietskörperschaften in einem ungesunden Ausmass verschuldet sind – was heute in Europa eher die Regel als die Ausnahme darstellt –, macht diese Sorge wenig Sinn. Schliesslich wird in diesem Fall das Staatsunternehmen indirekt durch Fremdkapital finanziert. Zur Illustration: Würden die Privatisierungserlöse zur Schuldentilgung verwendet, käme es unter dem Strich zu keiner Veränderung des Staatsvermögens – der Staat würde jedoch finanziell solider dastehen.
- 02_«Lukrative Dividendenzahlungen gehen verloren»: Wie die Beispiele aus dem Finanz- und Energiesektor zeigen, gibt es keine Garantie, dass Staatsunternehmen auf ewig rentabel sind und Dividenden ausschütten – genauso gut können sie zu kostspieligen Sanierungsfällen werden. Überdies, solange das Gemeinwesen verschuldet ist, stehen den Dividendeneinnahmen immer Zinszahlungen gegenüber und Investitionen können schnell zum Nullsummenspiel mutieren. Aber selbst wenn ein Staatsunternehmen erfolgreich Gewinne ausschüttet, ist dies kein Argument gegen eine Privatisierung. Im Grundsatz gilt nämlich, dass der Unternehmenswert dem diskontierten zukünftigen Dividendenstrom entspricht. Je höher also die Profitabilität eines Unternehmens, umso höher der entsprechende Privatisierungserlös.
- 03_«Staatseigentum wird unter dem Wert verkauft»: Bei einem professionell durchgeführten Privatisierungsprozess ist nicht einzusehen, weshalb Unternehmensbeteiligungen nicht zu einem fairen Marktwert veräussert werden sollten. Das Problem dürfte oftmals eher darin liegen, dass die Veräusserung von Staatsbeteiligungen erst dann an die Hand genommen wird, wenn diese bereits massiv an Wert verloren haben.
- 04_«Der Service public wird gefährdet»: Wie in Kapitel 2.2 dargelegt, bieten Staatsunternehmen keinesfalls eine Garantie für einen gut funktionierenden Service public. Im Gegenteil, es ist oft die intransparente Finanzierung und extensive Förderung von Staatsbetrieben im Service-public-Bereich, die einer kostengünstigen und die relevanten gesellschaftlichen Bedürfnisse abdeckenden Grundversorgung entgegenstehen. Die Erbringung von Grundversorgungsdienstleistungen bedingt zudem keinesfalls ein staatliches Engagement. Sie können in den meisten Bereichen problemlos von Privaten erbracht werden, z.B. im Rahmen von finanziellen Abgeltungen für klar definierte Leistungen.
- 05_«Staatsbeteiligungen schützen vor privaten Monopolen und überhöhten Preisen»: Besonders bei den Netzinfrastrukturen lassen sich Staats-

beteiligungen historisch damit begründen, dass sie Eigenschaften eines natürlichen Monopols aufweisen. Marktöffnungen und technologischer Wandel (z.B. im Bereich der Telekommunikation) haben jedoch viele dieser ursprünglichen Monopole erodieren lassen. Zudem verfügen die Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden über wirkungsvolle Instrumente zur Bekämpfung von Marktmachtmissbrauch durch Private. Staatliche Unternehmensbeteiligungen braucht es für den Schutz des Wettbewerbs und der Konsumenten heute nicht mehr. Im Gegenteil, Staatsbeteiligungen verleiten die Politik häufig zu Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten des «eigenen» Unternehmens und sind somit keinesfalls Garant für tiefe oder «faire» Preise.

2.4_ Privatisierungen alleine reichen oftmals nicht

Fest steht, dass die Metapher der öffentlichen Unternehmen als staatliches «Tafelsilber» nicht haltbar ist. Und auch die Wahrnehmung, dass Staatsbetriebe Garant für Qualität, tiefe Preise, Innovation oder Effizienz wären, gehört ins Reich der Märchen. Ebenso wenig lässt sich der Umkehrschluss ziehen, dass private Unternehmen in jedem Fall alles besser machen würden. Neben der Eigentumsfrage sind vor allem die institutionellen Rahmenbedingungen entscheidend dafür, ob sich die wohlfahrtssteigernden Effekte von Wettbewerb einstellen können oder nicht.

Die Wahrnehmung, dass Staatsbetriebe Garant für Qualität und tiefe Preise wären, gehört ins Reich der Märchen.

Damit die mit einer Privatisierung angestrebten Ziele erreicht werden, braucht es deshalb oftmals begleitende Deregulierungs- und Liberalisierungsschritte. Dabei ist es wichtig, Rahmenbedingungen zu schaffen, die einen echten Wettbewerb zulassen. «Halbe» Marktöffnungen, wie sie Ende der 1990er-Jahre in der Schweiz vorgenommen wurden (vgl. Box 1), bergen die Gefahr, eher zu schaden als zu nutzen.

Eine Roadmap für die Schweiz

Avenir Suisse skizzierte bereits 2012 eine «Roadmap», wie der Wettbewerb im Service-public-Bereich intensiviert und privates Engagement gefördert werden könnte (Meister 2012). Diese – auch ausserhalb des Service-public gültige – Reformagenda sieht drei Schritte vor:

Schritt 1: Wettbewerbsneutrale Definition der Leistungen

Das Gemeinwesen muss sich in einem ersten Schritt auf seine subsidiäre Rolle zurückbesinnen und sein Engagement auf jene Leistungen beschränken, die gesellschaftlich erwünscht sind, aber im freien Markt nicht angeboten werden. Die Beschaffung dieser Leistungen soll überdies technologieneutral erfolgen, den Grundsatz der Benutzerfinanzierung respektieren und möglichst einfach und transparent abgerechnet werden. |¹

1 Die staatliche Leistungsbeschaffung bzw. -bereitstellung sollte nicht als Instrument der Regional- und Umverteilungspolitik eingesetzt werden – dafür ist ihre Treffsicherheit zu gering. Allfällige regional- und verteilungspolitische Ziele sind über den Finanzausgleich und die Ausgestaltung der Einkommenssteuern zu adressieren.

Schritt 2: Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen

Da viele Wettbewerbsverzerrungen in direktem Zusammenhang mit staatseigenen Unternehmen stehen (vgl. Box 3), wären in einem zweiten Schritt folgende Massnahmen vorzusehen: Um eine einseitige Begünstigung von Staatsbetrieben zu verhindern, braucht es erstens – in Anlehnung an das europäische Beihilferecht – griffige gesetzliche Grundlagen (vgl. auch Box 5). Zweitens muss der Expansion öffentlicher Unternehmen in wettbewerbliche Märkte Schranken gesetzt werden. Und drittens braucht es dringend organisatorische Massnahmen zur Interessensentflechtung.

Schritt 3: Einleitung eines Privatisierungsprozesses

Im dritten Schritt stehen Privatisierungsmassnahmen im Zentrum. Diese können einzelne Produktionsanlagen (etwa in der Stromproduktion) oder ganze Unternehmen wie die Swisscom umfassen. Nicht zuletzt sind Privatisierungen in diesem Stadium auch eine sinnvolle Form des Risikomanagements: In einem wettbewerblichen Umfeld stellen staatseigene Unternehmen ein erhebliches Eigentümmerrisiko für das Gemeinwesen dar.

Die aufgeführten Schritte und Massnahmen haben nicht in allen Sektoren die gleiche inhaltliche und zeitliche Dringlichkeit, da sich der Grad der Marktöffnung und des Wettbewerbs von Sektor zu Sektor unterscheidet. Vergleichsweise schnell könnten und sollten Privatisierungsschritte im Finanz-, Telekommunikations- und Energiesektor an die Hand genommen werden. Diesen drei Sektoren wird deshalb nachfolgend je ein Kapitel gewidmet. In anderen Sektoren – Post, Bildung, öffentlicher Verkehr, elektronische Medien, Gesundheit etc. – müssten die Voraussetzungen für erfolgreiche Privatisierungen oftmals zuerst geschaffen werden. Das Kapitel 6 skizziert (für die wichtigsten Sektoren), wie ein solcher Prozess aussehen könnte.

3_Kantonalbanken: Die nächste Finanzkrise kommt bestimmt

Die Kantonalbanken sind seit den Anfängen des Bundesstaates Teil der Schweizer Wirtschaftsgeschichte. Historisch lag ihr Zweck vor allem darin, die Unabhängigkeit des Bürgertums vom «Ancien Regime» in finanzieller Hinsicht zu unterstützen (Kantonalbanken 2008). Sie sollten aber auch ein Mittel gegen die Probleme des damals noch unterentwickelten Finanzsystems sein (Unsicherheiten, Zinsschwankungen etc.). Ihr Aufgabenbereich lag dementsprechend in der Unterstützung der kantonalen Wirtschaft – vor allem des Gewerbes – durch günstige Kredite, die Stabilisierung von Hypothekenzinssätzen und die Förderung der Spartätigkeit. Eine wichtige Rolle spielte auch die Emission von Bargeld (bis zur Gründung der Nationalbank im Jahr 1907).

Nachdem anfänglich Kooperationen mit privaten Teilhabern gang und gäbe gewesen waren, wurden fast alle Institute vollständig durch kantonal kontrollierte Körperschaften ersetzt. Besonders in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg erfreuten sich die Kantonalbanken immer grösserer Beliebtheit, unter anderem aufgrund des Sicherheitsvorteils durch die Staatsgarantie. Ab den 1970er-Jahren verloren sie dann aber wieder an Bedeutung.

Besonders nach dem Zweiten Weltkrieg erfreuten sich die Kantonalbanken immer grösserer Beliebtheit.

3.1_Goldgruben oder Milliardengräber?

Im Zuge der Immobilienkrise der 1990er-Jahre wurde das System der staatseigenen Banken im In- und Ausland (für die deutschen Erfahrungen in diesem Bereich vgl. Box 4) gehörig durchgerüttelt. Schweizweit mussten im Zuge der Krise Wertberichtigungen in der Höhe von rund 42 Mrd. Fr. vorgenommen werden, wobei der Marktanteil der Kantonalbanken, die traditionell stark im Hypothekengeschäft involviert sind, rund 27% betrug. Während die meisten kantonalen Institute ihre Verluste aus eigener Kraft stemmen konnten, waren andere auf die Hilfe des Staates angewiesen:

– Die Berner Kantonalbank (BEKB) musste 1993 faule Kredite im Umfang von 6,5 Mrd. Fr. in eine Auffanggesellschaft, die «Dezennium Finanz AG», ausgliedern (BEKB 2010). Deren Tätigkeit endete 2002 mit einem Gesamtverlust von 2,6 Mrd. Fr., wobei der Kanton rund 1,5 Mrd. Fr. über die Staatsgarantie deckte (Regierungsrat Kanton Bern 2002). Den Rest beglich zwar die sanierte BEKB selbst, da dieses Geld sonst aber in die Staatskasse geflossen wäre, kam der Steuerzahler auch hierfür indirekt auf. Für die Bevölkerung des Kantons Bern bedeutete dies Kosten von rund 2750 Fr. pro Kopf. Als Folge dieses Debakels wurde die Staatsgarantie 2005 reduziert und 2012 gänzlich aufgehoben. Auch wurde die BEKB 1998 in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt und die Beteiligung des Kantons schrittweise auf 51,5% reduziert.

- Die Solothurner Kantonalbank (SKB) geriet 1994 aufgrund eigener Altlasten sowie der Übernahme der – wie sich im Nachhinein herausstellte – maroden Bank in Kriegstetten in die Bredouille. Die mit der Sanierung beauftragten externen Fachleute monierten unter anderem unsachgemässe Strukturen und fehlende Verantwortlichkeiten (Solothurner Zeitung 2014). Auch die starke Verzahnung mit der Politik wurde kritisiert. Von den verschiedenen Sanierungsmöglichkeiten erwies sich die Privatisierung und Veräusserung an den damaligen Schweizerischen Bankverein als die für den Kanton vorteilhafteste Variante. Damit war die SKB die erste Kantonalbank der Schweiz, die ohne direkte Nachfolgegesellschaft von der Bildfläche verschwand. Den Kanton kostete das Debakel rund 363 Mio. Fr. (unter anderem wurde das gesamte Dotationskapital abgeschrieben), was in etwa 1500 Fr. pro Kantonseinwohner entspricht (Tagesanzeiger 2010).
- Ein ähnliches Schicksal widerfuhr der Appenzell-Ausserrhodischen Kantonalbank (ARKB). Neben Problemen mit Immobilienkrediten hatte man sich auch mit Devisengeschäften verspekuliert. Verluste und Abschreibungen summierten sich bis Mitte der 1990er-Jahre auf rund 250 Mio. Fr., was damals mehr als dem jährlichen Kantonsbudget entsprach. 1996 wurde die ARKB für 180 Mio. Fr. an die Schweizerische Bankgesellschaft verkauft (Tagesanzeiger 2010).
- Die Genfer Kantonalbank (BCGE) traf die Krise mit Verzögerung, dann jedoch mit grosser Wucht. Im Rahmen einer externen Prüfung wurden – nachdem bereits Wertberichtigungen von 500 Mio. Fr. vorgenommen werden mussten – gefährdete Kredite in der Höhe von 6,6 Mrd. Fr. festgestellt (NZZ 2012). Wie im Kanton Bern wurden in der Folge faule Papiere im Wert von 5,3 Mrd. Fr. in eine externe Auffanggesellschaft transferiert. Auch für sie galt die Staatsgarantie des Kantons. Überdies musste das Eigenkapital der Bank aufgestockt werden. Die Auffanggesellschaft wurde 2009 wieder aufgelöst, der Schaden für die Genfer Steuerzahler betrug gesamthaft 2,1 Mrd. Fr., also rund 4700 Fr. pro Kopf. Als Folge dieses Debakels wurde die Staatsgarantie der BCGE beschränkt – Ende 2016 entfällt sie nun definitiv.
- Glimpflich davongekommen ist der Kanton Waadt. Auch dessen Kantonalbank – die Banque Cantonale Vaudoise (BCV) – wurde 2002 vom Problem fauler Kredite eingeholt. Ursprung hierfür war die politisch forcierte Übernahme der Waadtländer Kreditbank durch die BCV im Jahr 1993. Der Kanton unterstützte die BCV mit einer Erhöhung des Aktienkapitals von 611 Mio. Fr. und dem Kauf von Partizipationsscheinen für 1,25 Mrd. Fr. Letztere hat die Bank in der Zwischenzeit für 1,34 Mrd. Fr. zurückgekauft. Rückblickend scheint sich das Geschäft für den Kanton also gelohnt zu haben. Allerdings ging der Kanton ein sehr hohes Risiko zulasten seiner Steuerzahler ein und verzichtete überdies lange Zeit auf Erträge für sein eingesetztes Aktienkapital.

Relativ stabil erwiesen sich die Kantonalbanken im Zuge der Finanzkrise 2007/2008. Sie mussten zwar namhafte Gewinnrückgänge hinnehmen, allerdings in kleinerem Umfang als die privatwirtschaftliche Konkurrenz. Hart getroffen hat es jedoch die Glarner Kantonalbank (GKB), die sich 2008 mit Wertberichtigungen in der Höhe von rund 100 Mio. Fr. konfrontiert sah. Die Bankführung hatte sich mit einer aggressiven Wachstumsstrategie verspekuliert. Der Kanton musste 20 Mio. Fr. neues Kapital einschiessen und für längere Zeit auf Dividendenzahlungen verzichten. Als Folge dieser Krise wurde die GKB in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Rund einen Drittel der Besitzanteile hat der Kanton Glarus an Private verkauft.

Bussen und Vergleichszahlungen

Ungemach erwuchs verschiedenen Kantonalbanken auch im Zusammenhang mit dem Steuerstreit mit den USA. Obwohl die Bussen zuhanden der 13 involvierten Kantonalbanken, die sich in Kategorie 2 eingeteilt hatten und auf pauschaler Basis sanktioniert wurden, letztlich kein bedrohliches Ausmass annahmen, kamen die problematischen Geschäftsbeziehungen mit US-Kunden auf beinahe 70 Mio. Fr. zu stehen. Hängig sind nach wie vor die Strafuntersuchungen gegen die Zürcher Kantonalbank (ZKB) und die Basler Kantonalbank (BKB), die beide in Kategorie 1 aufscheinen. Nicht ausgeschlossen werden kann eine Busse für die ZKB in Millionenhöhe und auch die BKB hat bereits Rückstellungen vorgenommen. Im Falle der BKB kommt hinzu, dass sie erst gerade 2015 eine Vergleichszahlung von rund 40 Mio. Fr. für die Bereinigung der Vergangenheit im Geschäft mit deutschen Kunden zu begleichen hatte.

Box 4

Staatsbanken in Deutschland: Staatsversagen mit System

Auch in Deutschland kamen staatliche Beteiligungen im Bankensektor den Steuerzahler teuer zu stehen. Dies gilt vor allem für die Landesbanken, die immer wieder in riskante Geschäftsfelder expandierten. Auch dienten sie Landespolitikern als Finanzierungsinstrument für industriepolitische Ziele oder als Vehikel für anderweitig politisch motivierte Projekte. Als besonders problematisch erwies sich die Besetzung der Aufsichtsgremien durch altgediente Politiker. Diesen fehlte meist sowohl die fachliche Kompetenz wie auch die nötige Unabhängigkeit.

- *Die Westdeutsche Landesbank (WestLB) wagte in den 1990er-Jahren einen Ausflug ins Investment Banking, was nach dem Platzen der «New Economy»-Blase hohe Abschreibungen nach sich zog. Nur ein paar Jahre später führte mangelndes Risikomanagement in der Finanzkrise nach 2007 zu neuen Milliardenverlusten, die eine massive Kapitalspritze durch das Bundesland Nordrhein-Westfalen erforderlich machte. Diese staatliche Beihilfe wurde von der Europäischen Wettbewerbsbehörde nur unter der Bedingung genehmigt, dass die WestLB anschliessend abgewickelt wird. Die Gesamtkosten dieser Abwicklung für den Steuerzahler wurden Ende 2015 auf 18 Mrd. € geschätzt. Das entspricht etwa 1000 € pro Einwohner.*
- *Ähnlich desaströs war die Entwicklung bei der Bankgesellschaft Berlin, die 2001 im «Berliner Bankenskandal» gipfelte. Wurzel des Problems war eine laxe Kreditvergabe an Immobilienfirmen mit guten politischen Verbindungen. Schliesslich wurden notleidende*

Immobilienkredite vertuscht, indem die Bank die beliebigen Liegenschaften erwarb, in Immobilienfonds überführte und – durch langjährige Mietgarantien abgesichert – an Kleinsparer weiterverkaufte. Die Zeichnung spezieller «VIP-Fonds» mit besonders üppigen Mietgarantien blieb einflussreichen Personen vorbehalten. Als dieses (kriminelle) System schliesslich kollabierte, musste die Bankgesellschaft vom Land Berlin durch eine Kapitalzufuhr von 1,7 Mrd. € und eine Risikogarantie von 21,6 Mrd. € gerettet werden.

- In Sachsen wurde die erst nach der Wiedervereinigung gegründete Landesbank zum Milliardengrab. Über eine irische Tochtergesellschaft investierte die SachsenLB an ihrer Bilanz vorbei in spekulative Finanzinstrumente, die durch US-Immobilien besichert waren. Infolge der Subprime-Krise musste ein Grossteil dieser Anlagen abgeschrieben werden, was das Eigenkapital der Bank weitgehend ausradierte. Die SachsenLB wurde zu einem symbolischen Preis an die Landesbank Baden Württemberg (LBBW) verkauft. Problembehaftete Anlagen im Umfang von 17 Mrd. € wurden sodann in eine «Bad Bank» ausgelagert, für die das Land Sachsen mit bis zu 2,75 Mrd. € bürgt. Bis Ende 2015 wurde bereits 1,4 Mrd. € davon fällig und es wird erwartet, dass auch der Rest beansprucht wird.*
 - Bei der HSH Nordbank betrug die Kapitalspritze bis 2009 rund 3 Mrd. €, was die beiden kleinen Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein als Haupteigner schwer belastete. Immerhin trug in diesem Fall die US-Investmentfirma J.C. Flowers einen Teil der Verluste, denn die WestLB hatte kurz vor der Finanzkrise 2006 ihren 27%-Anteil an der HSH Nordbank für 1,25 Mrd. € an diese «Heuschrecke» verkauft. Dem Steuerzahler wären grosse Verluste erspart geblieben, wenn auch andere Landesbanken diesem Beispiel gefolgt wären und noch in guten Jahren ihre Bankbeteiligungen veräussert hätten.*
-

3.2_ Staatsgarantien – hohe Risiken und Moral Hazard

Die oben besprochenen Fälle zeigen auf, dass Kantonalbanken grundsätzlich den gleichen wirtschaftlichen Risiken wie ihre privatwirtschaftlichen Konkurrenten ausgesetzt sind. Aufgrund der vielfach einseitigen Ausrichtung auf die Vergabe von Hypotheken sind die Kantonalbanken überdies besonders anfällig für Turbulenzen auf den Immobilienmärkten.

Was aber würde es für die Kantone bedeuten, wenn tatsächlich eine Kantonalbank zahlungsunfähig würde? Von den 24 Schweizer Kantonalbanken – in den Kantonen Appenzell-Ausserroden und Solothurn existieren heute keine Kantonalbanken mehr – verfügen aktuell noch 21 über eine explizite Staatsgarantie. Nur in den drei Kantonen Bern, Genf und Waadt wurde die Staatsgarantie als Reaktion auf die oben beschriebenen Probleme mit faulen Krediten abgeschafft oder beschränkt. In den allermeisten Fällen sehen die heute noch bestehenden Staatsgarantien vor, dass der Kanton haftet, wenn die Mittel seiner Kantonalbank die Verpflichtungen nicht mehr decken, d.h. nach einer Liquidation. Faktisch entfaltet diese Haftungsverpflichtung jedoch die Wirkung einer Bestandesgarantie.

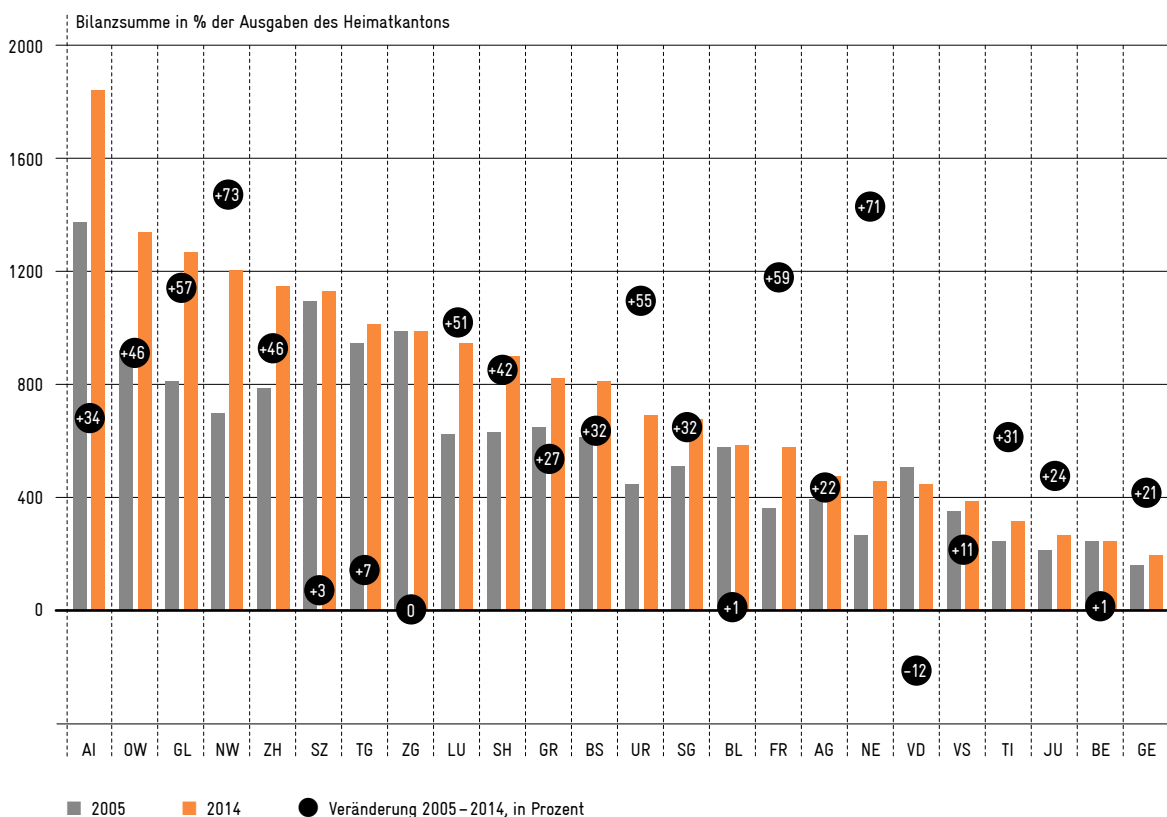
Enorme Haftungslasten in den einzelnen Kantonen

Es darf guten Gewissens bezweifelt werden, dass alle Kantone diese Haftungslast schultern könnten. Wie *Abbildung 1* zeigt, übertreffen die Bilanzsummen der Kantonalbanken die konsolidierten Ausgaben ihrer Heimatkantone in der Regel um ein Vielfaches. Wäre etwa die Thurgauer

Abbildung 1

Bilanzsummen der Kantonalbanken und Finanzkraft der Kantone

Viele Kantonalbanken bergen ein Risiko, das die Kantone kaum zu tragen fähig sind: Die Bilanzsummen der meisten Kantonalbanken sind weit grösser als die konsolidierten Ausgaben ihres Heimatkantons. Diese Diskrepanz hat in den letzten zehn Jahren in fast allen Kantonen zugenommen.



Quelle: Jahresberichte der Kantonalbanken, EFV, eigene Darstellung

Kantonalbank 2014 zum Liquidationsfall geworden, hätte sich die maximale Haftungsverpflichtung des Kantons auf das rund Zehnfache seiner jährlichen Ausgaben summiert. Der Kanton Appenzell-Innerrhoden müsste theoretisch sogar beinahe 20 Jahre auf jegliche Ausgaben verzichten, um seiner maximalen Haftungsverpflichtung nachzukommen. Dies – wohlgermerkt – bei gleichbleibender Steuerbelastung seiner Bevölkerung.

Insgesamt überstieg 2005 die aggregierte Bilanzsumme der Kantonalbanken (340 Mrd. Fr.) die totalen Ausgaben ihrer Heimatkantone (70 Mrd. Fr.) um beinahe Faktor 5. Bis 2014 verschlechterte sich dieses Verhältnis sogar noch: Im betrachteten Zeitraum erhöhte sich die aggregierte Bilanzsumme der Kantonalbanken auf 521 Mrd. Fr. und die Kantonsausgaben stiegen auf 86 Mrd. Fr. an. Damit betrug die aggregierte Bilanzsumme 606% der Kantonsausgaben.

Dass solche enorme Haftungsverpflichtungen einen öffentlichen Eigentümer im Extremfall in den Staatsbankrott treiben können, zeigt der

Fall der ehemaligen Landesbank von Kärnten (Hypo Alpe Adria), die 2007 – unmittelbar vor Ausbruch der Finanzkrise – für 1,6 Mrd. € an die Bayerische Landesbank (BayernLB) verkauft wurde (Tagesanzeiger 2010). Die Hypo Alpe Adria hatte unter der Patronage des FPÖ-Landeshauptmanns Jörg Haider ein Netzwerk von Tochtergesellschaften im Westbalkan aufgebaut und sich tief in dubiose Geschäftspraktiken verstrickt. Als das Ausmass der Probleme offenbar wurde, schoss die BayernLB 2009 nochmal knapp 1 Mrd. € Eigenkapital ein und übertrug die Bank kostenlos an den österreichischen Staat (NZZ 2009). Die Folgen dieses Debakels für den Freistaat Bayern waren, dass er die BayernLB mit 10 Mrd. € rekaptalisieren musste, wodurch der Schuldenstand des Bundeslandes mit einem Schlag um fast 50 % anstieg. Der österreichische Staat hingegen kaufte im Herbst 2016 von den Gläubigern der Hypo Alpe Adria (heute: Heta) Anleihen im Wert von 11 Mrd. € zurück und rettete somit das mithaftende Bundesland Kärnten vor der drohenden Insolvenz.

Erhöhte Risikoneigung

Während die Staatsgarantie für die Kunden wie eine Einlageversicherung wirkt, kann sie auf Seiten der Kantonalbanken den unerwünschten Effekt haben, deren Risikoneigung zu erhöhen (sogenanntes «moral hazard»). So erlaubt eine Staatsgarantie beispielsweise eine günstigere Mittelbeschaffung am Obligationen- und Interbankenmarkt, was zu einer Vernachlässigung der Refinanzierung durch Kundengelder führen kann. Zudem sind die Anreize, höhere Geschäftsrisiken einzugehen (bewusst oder unbewusst) im Falle einer Staatsgarantie im Allgemeinen stärker.

Box 5

Staatsgarantien: Eine verpönte Praxis in der Europäischen Union

Um innerhalb des EU-Binnenmarktes einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, wurden die EU-Wettbewerbsbehörden mit einem starken Mandat ausgestattet. Dazu gehört nicht nur das «klassische» Wettbewerbsrecht, mit dem wettbewerbswidriges Verhalten von privaten Unternehmen bekämpft werden kann, sondern auch das Beihilferecht. Dieses richtet sich gegen staatliche Beihilfen – etwa Subventionen, rechtliche Privilegien, Garantien oder Rettungsprogramme für bestimmte Unternehmen –, die den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren. Im Rahmen der Durchsetzung des Beihilferechts hat die EU-Kommission Beihilfen in vielen Fällen mit der Auflage verknüpft, dass staatliche Beteiligungen verkauft, verringert oder abgewickelt werden.

Im Finanzbereich wurden zum Beispiel die Staatsgarantien für die deutschen Landesbanken 2005 auf Druck der EU abgeschafft. Staatliche Rettungsprogramme und Rekapitalisierungsmassnahmen für strauchelnde Landesbanken wurden nur unter der Bedingung genehmigt, dass diese Banken ihre Bilanzen deutlich reduzieren, sich von Geschäftsfeldern trennen (z.B. dem Auslandsgeschäft im Falle der Bayern LB), privatisiert werden (z.B. Bankgesellschaft Berlin) oder im Falle wiederholter Beihilfen und fehlender Privatisierungsperspektiven abgewickelt werden (z.B. WestLB).

3.3 – Vorbeugen ist besser als heilen

Die Beispiele aus den letzten Dekaden zeigen: Vollständige Privatisierungen von Kantonalbanken werden typischerweise nur dann in Betracht gezogen, wenn der Schaden bereits eingetreten ist und keine anderen Auswege mehr bestehen. Die übliche Reaktion auf die finanzielle Schieflage einer Kantonalbank ist deren staatliche Sanierung und eine anschließende Abschaffung bzw. Begrenzung der Staatsgarantie. Oftmals werden diese Massnahmen von einer Umwandlung der Rechtsform der betroffenen Banken – von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft in eine Aktiengesellschaft – begleitet. Es ist jedoch fraglich, ob mit solchen Reformschritten die Probleme effektiv behoben werden können. Denn auch so bleiben die Kantone regelmässig Haupteigentümer der Kantonalbanken und es wäre politisch kaum denkbar, diese im Krisenfall einfach abzuwickeln – dazu dürfte die Rolle der Kantonalbanken im lokalen Hypothekenmarkt, bei den gewerblichen Krediten sowie im Zahlungsverkehr viel zu stark sein. Um solchen Interessenskonflikten wirkungsvoll zu begegnen, bräuchte es einen sauberen Schnitt: Die Kantone sollten jegliche Beteiligungen an den Kantonalbanken abstossen. Damit könnte gleichzeitig auch der Privilegierung von Kantonalbanken aufgrund von schwammigen und überholten Leistungsaufträgen – wie der «Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Kantons» – Einhalt geboten und einer «verpolitisierten» Besetzung von Bankräten vorgebeugt werden.

Es wäre politisch kaum möglich eine Kantonalbank im Krisenfall einfach abzuwickeln.

Keine überzeugenden Argumente für Staatsbanken

Mögen Kantonalbanken im 19. Jahrhundert ihre Berechtigung gehabt haben, gibt es heute keine überzeugenden Gründe mehr, weshalb das Gemeinwesen im Finanzsektor tätig sein sollte (vgl. auch Box 6): Das Schweizer Finanzsystem ist heute hochentwickelt und die privaten Institute können sämtliche Bankaufgaben genauso gut und sicher erfüllen wie die Kantonalbanken. Insbesondere braucht es heute auch keine Kantonalbanken mehr, um eine effiziente Kreditallokation auf regionaler Ebene sicherzustellen. Mit der genossenschaftlich organisierten Raiffeisen Gruppe – die in der Schweiz mit beinahe 1000 Geschäftsstellen über das dichteste Filialnetz verfügt – und rund 60 Regionalbanken droht in der Schweiz keine Gefahr einer lokal verzerrten Kreditvergabe.

Auch das Argument, dass die Kantone – Staatsbesitz und -garantie hin oder her – *de facto* gar keine andere Wahl hätten, als in Not geratene Kantonalbanken zu retten, vermag nicht zu überzeugen. Für die ZKB, die als systemrelevant eingestuft wird (im Finanzjargon: «Too big to fail»), gelten genau aus diesem Grund heute schon besondere Regeln, die eine staatliche Rettung ausschliessen sollen.² Die Vermutung, dass im Insol-

2 Glaubt man nicht an die Wirksamkeit der heutigen «Too big to fail»-Regulierung, müsste man sich konsequenterweise für die Verstaatlichung aller systemrelevanten Banken (UBS, CS, Raiffeisen Gruppe und Postfinance) einsetzen – ein Szenario, dass wohl kaum ernsthaft zur Debatte steht.

venzfahl auch andere privatisierte Kantonalkassen gerettet würden, spricht zudem nicht für deren Verbleib im Staatsbesitz, sondern für die Schaffung eines griffigen Beihilfegesetzes (vgl. Box 5).

Box 6

Die Postfinance als ordnungspolitischer Sündenfall par excellence

Nicht nur die Kantone mischen mit ihren Kantonalkassen auf den Finanzmärkten mit. Mit der Mitte 2013 erfolgten Erteilung einer Banklizenz an die Postfinance – eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der Schweizer Post – ist auch der Bund Eigentümer einer Bank geworden. Zu den bekannten Problemen der Möglichkeit politischer Einflussnahme und der Doppelrolle des Staates als Eigentümer und Regulator kommt im Falle der Postfinance ein weiteres hinzu: Die Postfinance wurde mittlerweile als systemrelevant («Too big to fail») eingestuft und muss besondere Regeln bei den Eigenmitteln und der Liquidität einhalten. Diese sollen verhindern, dass sie im Notfall – wie 2008 die UBS – von den Steuerzahlern gerettet werden muss. Nur, da der Eigentümer der Postfinance der Staat ist, wäre es letztlich auch unter dem «Too big to fail»-Regime der Steuerzahler und nicht ein privates Aktionariat, das die Notfall-Rettung tragen müsste. De facto verfügt die heutige Postfinance also über eine Staatsgarantie, auch wenn diese nirgends explizit definiert und festgeschrieben ist.

Gerade die Postfinance sollte deshalb so schnell wie möglich privatisiert werden. Dass Privatisierungen von Postbanken in der Praxis problemlos funktionieren, zeigen die Erfahrungen aus skandinavischen Ländern, Österreich und Deutschland. Im Falle der Schweiz müsste überdies der Grundversorgungsauftrag im Bereich des Zahlungsverkehrs, der heute von der Postfinance wahrgenommen wird, entweder öffentlich ausgeschrieben oder abgeschafft werden. Letzteres wäre wohl die vernünftiger Variante, gibt es für einen solchen Grundversorgungsauftrag in einem Land wie der Schweiz – die generell als «overbanked» gilt – kaum eine überzeugende Legitimation. Ein Blick über die Landesgrenze zeigt auf jeden Fall, dass der Zahlungsverkehr im Ausland auch ohne einen Grundversorgungsauftrag perfekt funktioniert.

4_ Swisscom: Die Folgen einer halbherzigen Privatisierung

Im 19. Jahrhundert wurde hierzulande zuerst die Post, später dann auch Telegrafie und Telefonie zur Bundessache erklärt und daraus ein gesamtschweizerisches Monopol begründet. Mit ein Grund dafür war, die kantonalen Regalrechte in diesem Bereich zu durchbrechen. Nach dem Ersten Weltkrieg erfolgte die schrittweise Integration von Post, Telegrafie und Telefonie in eine gemeinsame staatliche Behörde, die PTT (Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe 2010).

Nachdem das Monopol der PTT lange Zeit politisch unumstritten war, kam zu Beginn der 1990er-Jahre die Forderung nach einer Liberalisierung des Fernmeldewesens aufs politische Parkett. Zwei Überlegungen standen dabei im Vordergrund. Einerseits setzte sich die Einsicht durch, dass Telekommunikationsdienstleistungen in einem freien Markt effizienter erbracht werden können, andererseits beschloss die Europäische Union, den Sprachtelefondienst auf den 1. Januar 1998 hin vollständig zu liberalisieren. Die Schweiz konnte und wollte sich dieser Entwicklung nicht entziehen (vgl. dazu auch Meister und Ischer 2009).

Telekommunikationsdienstleistungen können in einem freien Markt effizienter erbracht werden.

4.1_ Öffnung der Telekom-Märkte: Halt auf halbem Weg

In einem ersten Schritt kam es im Zuge der Revision I des Fernmeldegesetzes 1993 zu einer Aufteilung der PTT in einen Bereich für Telekommunikation und einen Bereich für Postdienstleistungen. Diese Entbündelung sollte für Kostentransparenz sorgen und Quersubventionen vom Telekom- zum Post-Bereich verhindern. Mit der vollständigen Liberalisierung des Fernmeldemarktes ging die Telecom PTT in einem zweiten Schritt in die (spezialrechtlich organisierte) Swisscom AG über.

Anlässlich des Börsengangs im Herbst 1998 verkaufte der Bund rund 35 % seiner Anteile. Eine vollständige Privatisierung war gesetzlich einerseits ausgeschlossen und politisch andererseits auch nicht opportun. Positiver Nebeneffekt der Teilprivatisierung war, dass sich damit auch das Anlagerisiko der Eidgenossenschaft bzw. des Steuerzahlers reduzierte (Bundesrat 2006). Bis 2015 senkte der Bund seinen Aktienanteil an der Swisscom weiter auf das gesetzlich vorgeschriebene Minimum von 51%. Wie Abbildung 2 zeigt, ist diese Beteiligung im europäischen Vergleich jedoch noch immer ungewöhnlich hoch – im Schweizer Telekom-Markt ist die Privatisierung auf halbem Weg steckengeblieben.

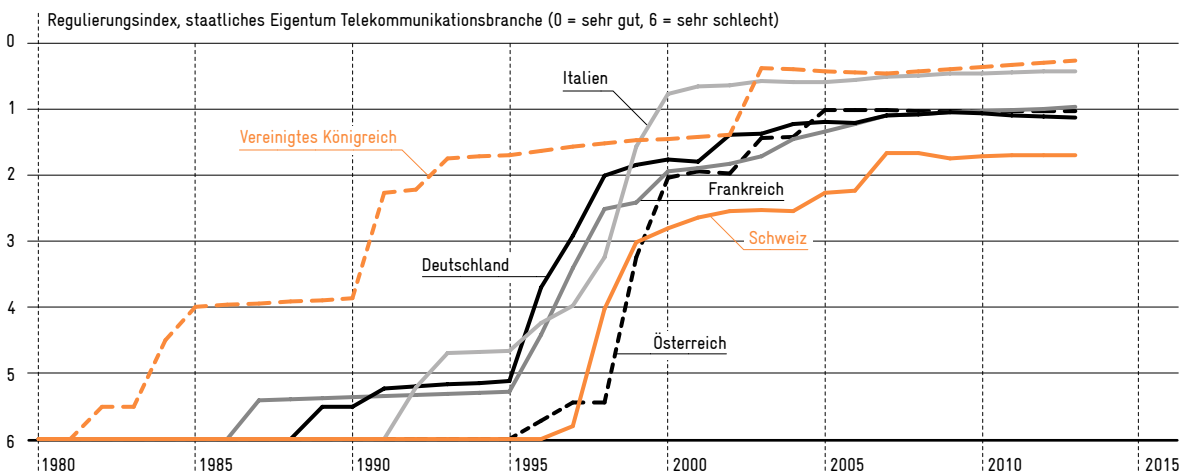
Die Spätfolgen der verpassten Marktöffnung

Die Konsequenz der halbherzigen Privatisierung Ende der 1990er-Jahre, verbunden mit einer allzu zögerlichen Entbündelung der «letzten Meile», dürfte die ungebrochen starke Marktstellung der vormaligen Monopolistin Swisscom sein. So verharren etwa die Marktanteile der Swisscom

Abbildung 2

Staatliches Eigentum in der Telekom-Branche im europäischen Vergleich

Während sich in Grossbritannien und Italien der Staat als Eigentümer vollständig aus dem Telekom-Markt zurückgezogen hat, ist der Privatisierungsprozess in der Schweiz Mitte der 1990er-Jahre zum Erliegen gekommen.



Quelle: OECD (2016)

im Mobilfunkbereich bis heute auf beinahe 60 % (ComCom 2015a). Verglichen mit den Marktanteilen anderer historischer staatlicher Mobilfunkanbieter in Europa stellt dies einen unangefochtenen Spitzenwert dar. Noch extremer verlief die Entwicklung im Bereich der Breitbandanschlüsse (DSL/FTTx), wo die Swisscom ihren Marktanteil in den letzten zehn Jahren von 68 % auf 79 % erhöhen konnte (ComCom 2015b).

Neben diesen hohen Marktanteilen fällt der Schweizer Telekom-Markt überdies seit Jahren durch hohe Endkundenpreise auf und zwar für Festnetz-, Mobil- und Breitbanddienstleistungen. So gehören etwa die Mobilfunkpreise in der Schweiz – trotz eines allgemeinen Preisrückgangs in den letzten Jahren – nach wie vor zu den höchsten in Europa. Wie Abbildung 3 zeigt, lag der Preis für einen durchschnittlichen Korb an Sprach- und Datenverbindungen für einen Nutzer mit mittlerem Bedarf (100 Anrufe und 500 MB Daten) in der Schweiz auch 2015 noch 8 € über dem OECD-Durchschnitt. Auch im direkten Vergleich mit unseren Nachbarländern schneidet die Schweiz schlecht ab: Die Preisdifferenz zu Deutschland beträgt über 17 €, jene zu Frankreich knapp 14 € und auch in Italien ist der betrachtete Warenkorb fast 9 € billiger.

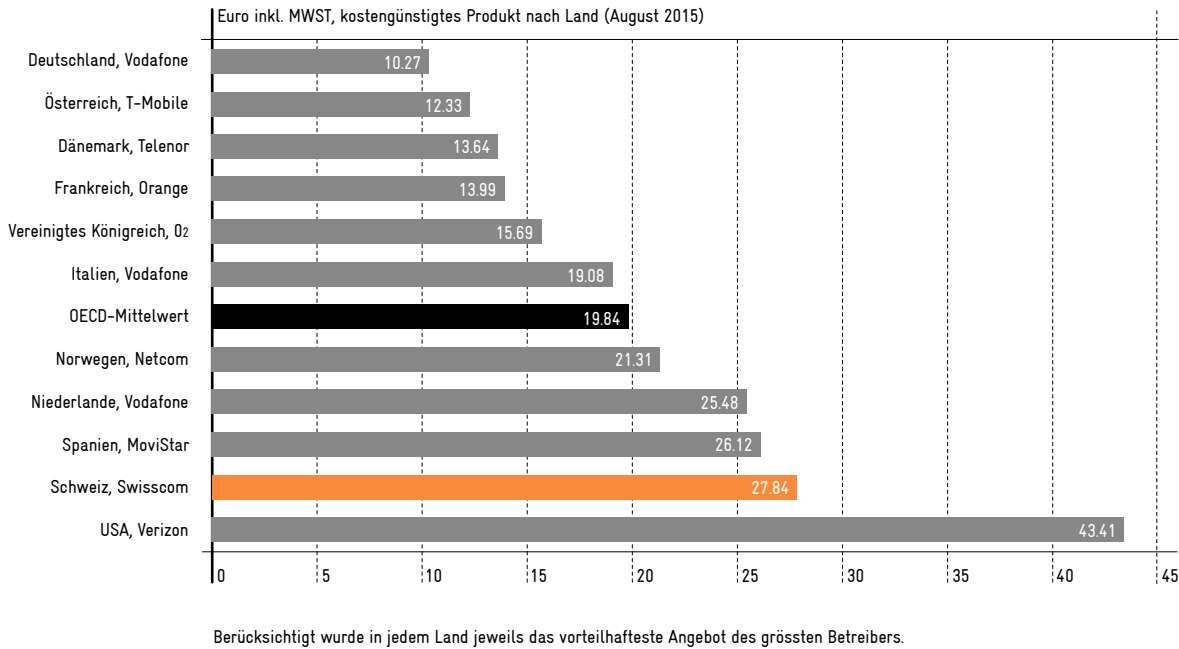
4.2_ Interessenskonflikte und zunehmende finanzielle Risiken

Die Probleme, die sich für den Bund aus seiner Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom ergeben, sind wohlbekannt und werden auf der politischen Ebene seit langem diskutiert. Einerseits beinhaltet seine Rolle als Eigentümer, Kunde und Regulator der Swisscom grosses Potenzial für Interessenskonflikte: Es ist nicht auszuschliessen, dass die Swisscom gegenüber

Abbildung 3

Hohe Preise für Mobilfunkdienstleistungen in der Schweiz

Im OECD-Vergleich liegt der Preis für einen durchschnittlichen Korb an Sprach- und Datenverbindungen (100 Anrufe / 500 MB Daten) in der Schweiz nach wie vor sehr hoch. Verglichen mit den Nachbarländern, variiert die Preisdifferenz zwischen Faktor 2,7 (Deutschland) und 1,45 (Italien).



Quelle: ComCom (2015c)

ihren Konkurrenten – bewusst oder unbewusst – bevorzugt wird, sei dies über nicht-wettbewerbsneutrale Regulierung, einen privilegierten Zugang zur Politik oder auch geringere Kapitalkosten infolge einer impliziten Staatsgarantie.

Andererseits setzt sich der Bund als Haupteigentümer der Swisscom zunehmend unternehmerischen und finanziellen Risiken aus (zur durchmischten Bilanz betreffend vergangener Auslandsengagements der Swisscom vgl. Box 7). Das traditionelle Modell von Telekom-Unternehmen als reine Infrastrukturanbieter und Netzbetreiber ist längst passé – damit lässt sich in der digitalen Welt kaum noch Geld verdienen. Wenig überraschend richten die Telekom-Unternehmen (so auch die Swisscom) ihr Geschäftsmodell immer mehr auf die Bereitstellung von IT-Dienstleistungen und – befeuert durch die Konvergenz der Medien- und Telekom-Märkte – Medieninhalten aus. Die Swisscom entfernt sich mehr und mehr vom klassischen Service-public-Anbieter, der sie in der Vergangenheit war und expandiert in hart umkämpfte Märkte, in denen sie mit international tätigen IT-Anbietern, Suchmaschinen, Social Media, Streaming-Plattformen und anderen Telekom-Unternehmen in Konkurrenz steht.

Die Swisscom entfernt sich mehr und mehr vom klassischen Service-public-Provider, der sie in der Vergangenheit war.

Auslandsengagements der Swisscom – eine zwiespältige Bilanz

Die Swisscom wird heute von vielen als Paradebeispiel für einen rentablen Staatsbetrieb gesehen. Mit einer Dividendenrendite von beinahe 5 % gehört die Swisscom-Aktie zu den attraktivsten SMI-Titeln. Insgesamt schüttete die Swisscom 2016 1,14 Mrd. Fr. an Dividenden aus, was dem Bund – der 51 % der Swisscom-Akten besitzt – Einnahmen von ca. 580 Mio. Fr. bescherte. Über diesem regelmässigen Geldregen geht leicht vergessen, dass die Swisscom in der Vergangenheit mehrfach verlustreiche Auslandsengagements einging, die der Bund als Eigentümer mitzutragen hatte.

So war man schon kurz nach der Gründung der Telecom PTT der Meinung, dass eine internationale Vernetzung für die Wettbewerbsfähigkeit unabdingbar sei. In der Folge ging die neue Telecom PTT mehrere Auslandsengagements im Gesamtumfang von rund 2 Mrd. Fr. ein, darunter Beteiligungen an Unternehmen in Indien und Malaysia (Tagesanzeiger 2011). Die Asienkrise machte den hochtrabenden Plänen der PTT allerdings alsbald einen Strich durch die Rechnung und 1999 wurden die Anteile wieder verkauft – der Gesamtverlust betrug rund 519 Mio. Fr. Auch in Tschechien und Ungarn kaufte die Telecom PTT Anteile an dort ansässigen Telekom-Unternehmen. Hier endete das Engagement mit einem Verlust von über 250 Mio. Fr. Schliesslich stieg der damalige Staatsbetrieb 1993 in das europaweite Kooperationsprojekt «Unisource» ein, an dem unter anderem Telekomfirmen aus Holland und Schweden beteiligt waren. Der Ausstieg 2004 war wiederum mit Abschreibungen von rund 400 Mio. Fr. verbunden.

Trotz der schlechten Erfahrungen der Telecom PTT versuchte auch die spätere Swisscom weiter ins Ausland zu expandieren. So erwarb sie zwischen 1999 und 2001 für 4,3 Mrd. Fr. eine Mehrheitsbeteiligung an der deutschen Debitel. Ziel war es, in den deutschen Markt für UMTS-Dienstleistungen (Mobilfunk der 3. Generation) einzusteigen. Der Plan ging nicht auf, da die Kosten für die Ersteigerung einer entsprechenden Lizenz zu hoch waren. Bereits 2004 verkaufte die Swisscom ihre Anteile deshalb wieder, unter Inkaufnahme eines Verlustes von 3,3 Mrd. Fr. (Bilanz 2012a). 2007 übernahm die Swisscom sodann für fast 7 Mrd. Fr. die italienische Fastweb. Diese Verbindung besteht noch heute und ist prinzipiell gewinnbringend. Allerdings mussten 2011 an der Beteiligung Wertberichtigungen im Umfang von 1,2 Mrd. € vorgenommen werden, was den Gewinn der Swisscom erheblich schmälerte (Bilanz 2012b).

Handlungsunfähige Politik

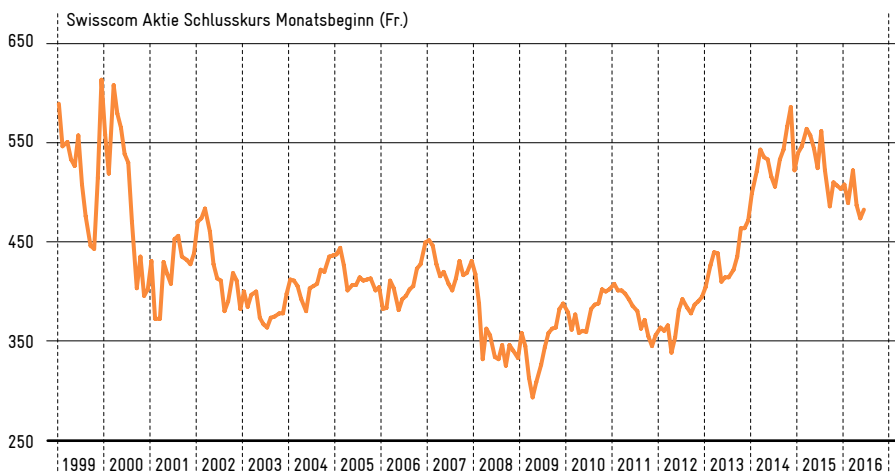
Bis anhin konnte sich das Parlament nicht dazu durchringen, auf diese Situation zu reagieren. Schon im Jahr 2006 schlug der Bundesrat vor, seine Beteiligung an der Swisscom zu veräussern, scheiterte aber damit im Parlament. Hintergrund dieser Debatte war die geplante Übernahme der irischen Eircom durch die Swisscom, die vom Bundesrat im Herbst 2005 verhindert wurde.³ 2010 wurde die Eignerproblematik in einem Bericht des Finanzdepartements angesprochen und 2014 erneut im Fernmeldebericht des Bundesrates thematisiert. In ihrem Länderbericht zur Schweiz wies überdies die OECD (2015) auf die potenziellen Governance-Proble-

³ Begründet wurde dieser Entscheid damit, dass die Übernahme zu teuer sei und die Risiken für den Bund als Mehrheitsaktionär zu gross wären. In der Folge legte der Bundesrat in den strategischen Zielen für die Swisscom fest, dass Beteiligungen an ausländischen Telekom-Unternehmen nur möglich sind, wenn diese das Kerngeschäft im Inland unterstützen. Diese politische Einflussnahme führte schliesslich dazu, dass der damalige Konzernchef Jens Alder zurücktrat.

Abbildung 4

Entwicklung des Aktienkurses der Swisscom (1999 bis 2016)

Auch wenn die Swisscom Aktie seit ihrem letzten Hoch im November 2014 von 586.50 Fr. wieder an Wert verloren hat, könnte der Bund aktuell noch immer einen im Langzeitvergleich fairen Preis von rund 480 Fr. pro Aktie lösen (Stand: Juni 2016).



Quelle: Macrobond

me im Zusammenhang mit der Swisscom hin und 2016 reichten verschiedene Parlamentarier Vorstösse ein, die Privatisierungsschritte forderten.⁴

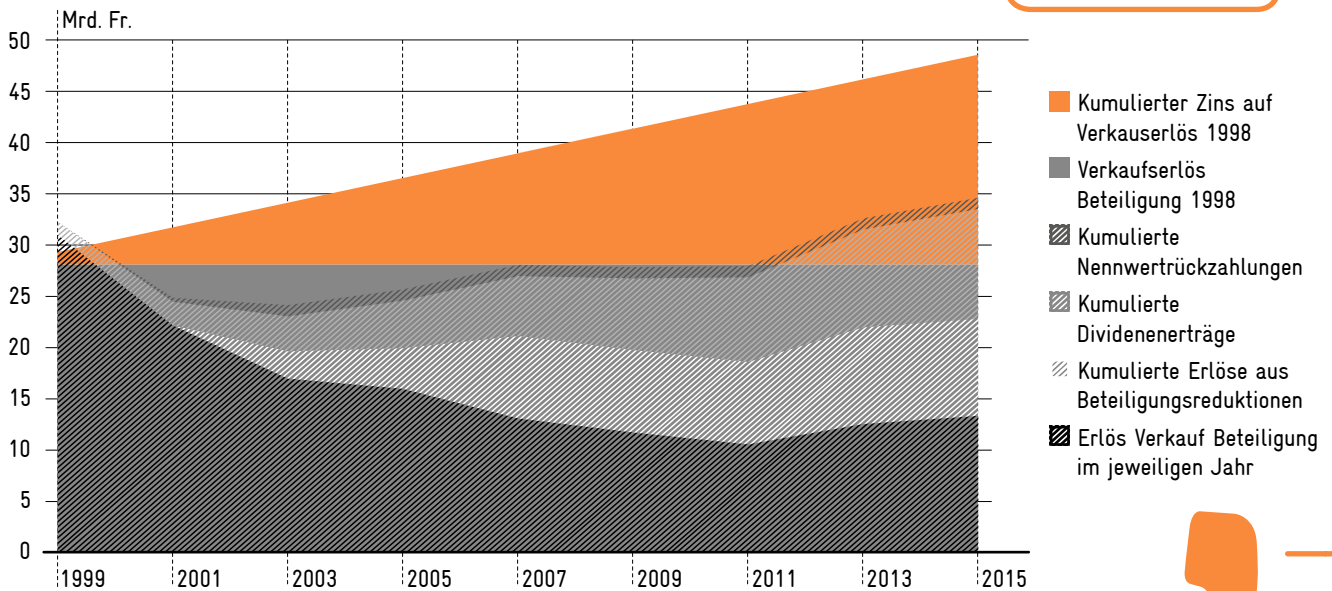
Dass die verschiedenen, zum Teil noch hängigen Vorstösse im Parlament Gehör finden, ist unwahrscheinlich, auch wenn aus finanzieller Sicht der Zeitpunkt für den Verkauf der Bundesbeteiligung an der Swisscom sicherlich nicht ungünstig wäre (vgl. Abbildung 4).

⁴ Im März 2016 reichte FDP-Ständerat Ruedi Noser eine Motion ein, die fordert, dass der Bund die Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom abgebe. Nachdem sich der Ständerat im September 2016 mit dem Anliegen befasste, zog SR Noser die Motion zurück. Hängig ist weiterhin eine gleichlautende Motion von SVP-Nationalrätin Natalie Rickli in der grossen Kammer. Ein weiterer Vorstoss stammt von Nationalrat Balthasar Glättli (Grüne), der darauf abzielt, die Swisscom in eine öffentliche Infrastruktur- und eine private Dienstleistungsfirma aufzuteilen.

Das Märchen vom Tafelsilber

Wer Privatisierungen fordert, sieht sich oft dem Vorwurf ausgesetzt, lukratives Staatseigentum «verschern» zu wollen. Nüchtern betrachtet erweisen sich staatliche Investitionen aber oft als mässig rentabel. Wie die Beispiele aus dem Telekom- und Energiesektor zeigen, gibt es keine Garantie für regelmässige Gewinnausschüttungen. Und die Erfahrungen aus dem Finanzsektor verdeutlichen: Staatliches Engagement kann ohne weiteres auch in kostspieligen Sanierungsfällen resultieren.

Telekomsektor



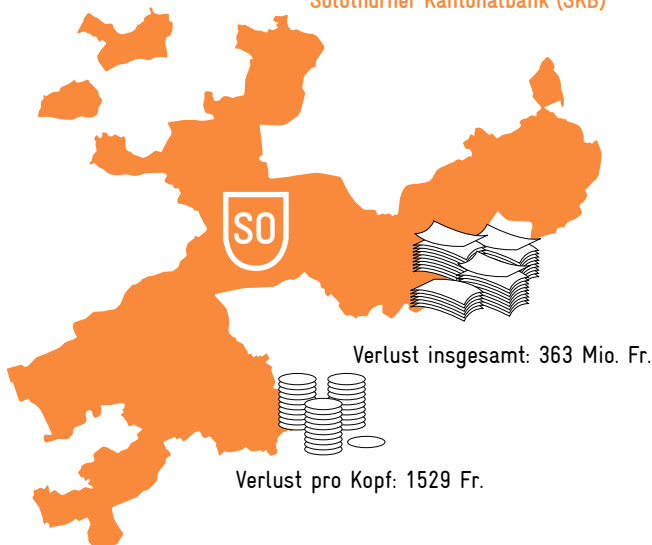
Swisscom – ein lohnendes Investment?

Auf den ersten Blick sind dem Bund aus seiner Swisscom-Beteiligung beachtliche Erträge erwachsen. Ein einfacher Vergleich zeigt jedoch folgendes: Hätte der Bund Ende 1998 seine Swisscom Aktien abgestossen und den Erlös zu einem damals risikolosen Zins von 4,25 % angelegt, wäre er markant besser gefahren.

Finanzsektor

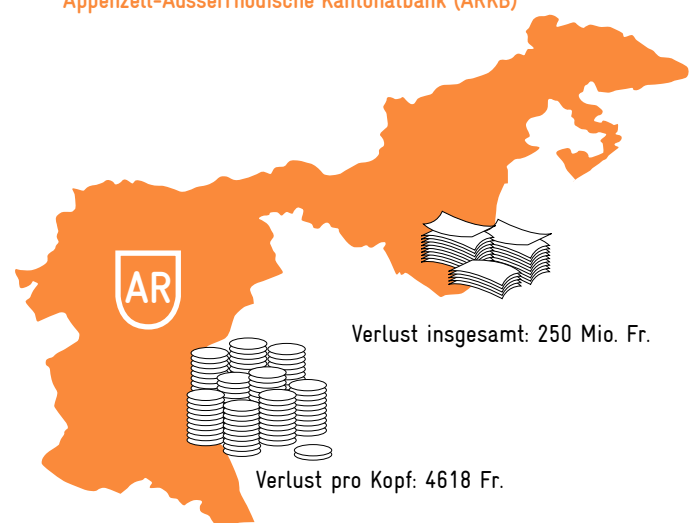
500 Fr. 100 Mio. Fr.

Solothurner Kantonalbank (SKB)



Verlust aus dem Verkauf der SKB an den damaligen Schweizerischen Bankverein (1994)

Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank (ARKB)



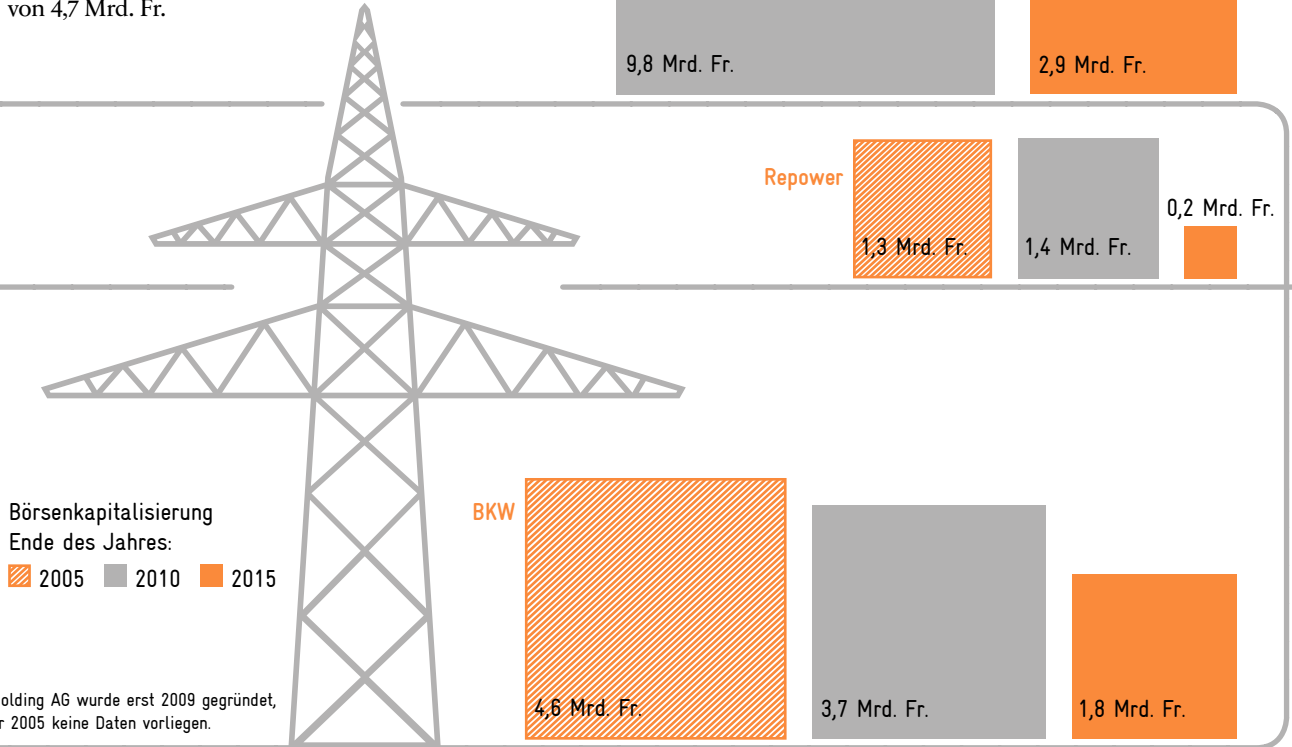
Verlust aus dem Verkauf der ARKB an die damalige Schweizerische Bankgesellschaft (1996)

Energiesektor

Dramatische Wertvernichtung im Energiesektor

Die Börsenkapitalisierung der drei grössten kotierten Energieunternehmen (Alpiq, BKW und Repower) ist zwischen 2010 und 2015 um eindrückliche 10 Mrd. Fr. gesunken. Nur schon diese Beteiligungen bescherten der öffentlichen Hand einen Buchverlust von 4,7 Mrd. Fr.

Quelle: Geschäftsberichte BKW, Repower und Alpiq

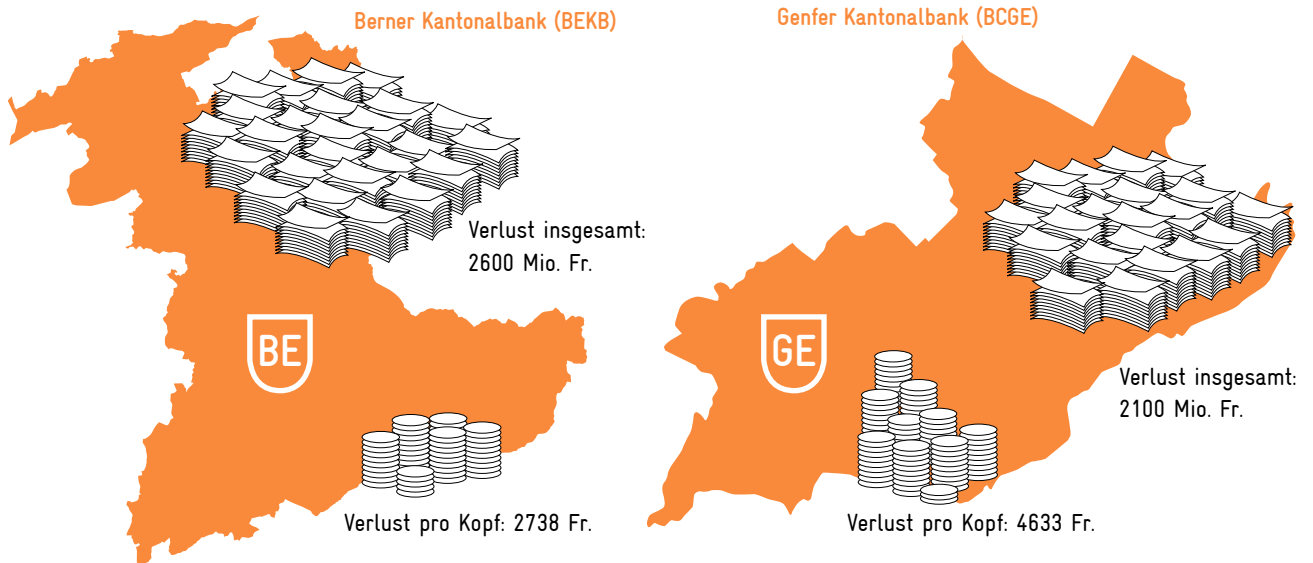


¹ Die Alpiq Holding AG wurde erst 2009 gegründet, weshalb für 2005 keine Daten vorliegen.



Die Last der Staatsgarantien

Die Geschichte zeigt, dass Kantonalbanken nicht weniger krisenanfällig als andere Finanzinstitute sind. Die Haftungslasten der einzelnen Kantone können hierbei enorm sein und schnell einmal zu Verlusten von mehreren tausend Franken pro Kantoneinwohner führen.



Quelle: Tagesanzeiger (2010), Regierungsrat Kanton Bern (2002), NZZ (2012), BFS (2016), eigene Berechnungen

Verlust aus der Auflösung der Auffanggesellschaft für faule Kredite der BEKB (2002)

Verlust aus der Auflösung der Auffanggesellschaft für faule Kredite der BCGE (2009)

5_ Stromsektor: Vernichtung von Volksvermögen in grossem Stil

Die Eigentümerverhältnisse im Schweizer Strommarkt sind unübersichtlich: Die Kraftwerkparcs gehören grösstenteils den Verbundunternehmen (z.B. Alpiq, BKW oder CKW), deren Aktionäre wiederum die regionalen und kantonalen Energieversorger sind, die sich ihrerseits praktisch vollständig in den Händen der Kantone und Gemeinden befinden.⁵ Dazu kommen Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Eigentümern, die Verkaufsbeschränkungen und Fragen der Unterstützung im Konkursfall regeln. Dieses Netzwerk an Verträgen ist historisch gewachsen, eine öffentliche Übersicht dazu existiert bis heute nicht. Selbst die Branche bekundet Mühe damit, den Überblick zu behalten: Mancherorts versuchen Experten Licht ins Dunkel zu bringen, um bestehende vertragliche Risiken zu erfassen und zu quantifizieren. Zahlungsausfälle – so wird befürchtet – könnten aufgrund der bestehenden gegenseitigen Abhängigkeiten im Extremfall «Dominoeffekte» auslösen. Mit anderen Worten könnte der Konkurs eines einzelnen Stromunternehmens auch andere Unternehmen der Branche in Bedrängnis bringen.

5.1_ Folgeschwerer Zerfall der Strompreise

In der Schweiz sind die Stromunternehmen seit jeher fest in staatlicher Hand. Von den sechs grössten Verbundunternehmen hat einzig Alpiq eine Mehrheit an privaten Investoren (vgl. Tabelle 1). Aber auch die kleineren, lokal verankerten Stromunternehmen sind typischerweise in Staatsbesitz. So besitzt der Kanton Zürich 100 % der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) und die Stadt Zürich 100 % des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich (ewz). Der Kanton Basel-Stadt hält 100 % an IWB, der Kanton Tessin 100 % an der Azienda Elettrica Ticinese (AET).

Tabelle 1
Überwiegender Staatsbesitz in der Strombranche (2015)

<i>Unternehmen</i>	<i>Direkte Staatsbeteiligung</i>	<i>Indirekte Staatsbeteiligung*</i>
Alpiq	6 %	30 %
Axpo	29 %	71 %
BKW	53 %	8,2 %
CKW	10 %	81 %
RE Power	58 %	34 %
EOS Holding	0 %	84 %

*Indirekte Staatsbeteiligung über regionale oder kantonale Energieversorger im Besitz der öffentlichen Hand.

Quelle: Unternehmen, eigene Berechnungen

5 Zum Beteiligungsgeflecht in der Strombranche vgl. *Meister und Rother (2015)*.

Noch bis vor wenigen Jahren galt das staatliche Eigentum an den Stromunternehmen als Vorteil: Der grenzüberschreitende Stromhandel – vor allem die Abdeckung der Mittagsspitzen – und stabile Nachfrageverhältnisse im Inland aufgrund regionaler Monopole bescherten den Stromkonzernen und ihren öffentlichen Eigentümern stattliche Gewinne. Zuerst schleichend, in den letzten Jahren aber immer deutlicher, verüsterten sich jedoch die finanziellen Ergebnisse. Die goldenen Zeiten für die Schweizer Stromwirtschaft und ihre öffentlichen Eigentümer sind vorbei.

Die goldenen Zeiten für die Schweizer Stromwirtschaft sind vorbei.

Box 8

Die Gründe der aktuellen Misere in der Strombranche

Aus Schweizer Perspektive hat das Ungleichgewicht zwischen Gestehungskosten und dem Handelspreis hauptsächlich folgende Ursachen:

- *Die Schweiz in der Position der Preisnehmerin. Der Stromgrosshandelspreis in der Schweiz wird massgeblich von den Nachbarländern beeinflusst. Der Grund hierfür ist, dass die Schweiz einerseits stark im grenzüberschreitenden Handel involviert ist und andererseits über keine preissetzenden (fossilen) Kraftwerke verfügt.*
- *Der starke Franken. Alleine durch die Schwäche des Euros verbilligte sich in den letzten fünf Jahren der Preis für EU-Strom in der Schweiz um über 15%.*
- *Die schleppende konjunkturelle Entwicklung in Europa. Statt der anvisierten 1,5% wuchs das reale Bruttoinlandprodukt der EU zwischen 2010 und 2014 im Durchschnitt gerade einmal um 1% pro Jahr. In der gleichen Zeitperiode nahm die Stromnachfrage um 1% pro Jahr ab.*
- *Die niedrigen Kosten für Primärenergieträger. Thermische Kraftwerke profitieren von tiefen Preisen bei Erdöl und Kohle. Ihre Gestehungskosten sind mit 2 bis 4 Rappen pro kWh konkurrenzfähig.*
- *Der tiefe Preis für CO₂-Zertifikate. Der Preis für den Ausstoss einer Tonne CO₂ ist in Europa in den letzten fünf Jahren von 17 auf rund 5 Euro gefallen, was sich entsprechend in sinkenden Strompreis niederschlug. Die Anzahl der ausgegebenen Zertifikate basierte auf der zu optimistischen Annahme eines Wirtschaftswachstums der EU von 1,5%.*
- *Die Subventionierung des Stroms aus nachhaltigen Quellen. Insbesondere Deutschland subventioniert die Stromproduktion aus Wind und Sonne mit über 20 Mrd. Fr. pro Jahr. Dies verzerrt die Preise; nicht subventionierte Energiequellen verlieren an Wettbewerbsfähigkeit.*

Grosshandelspreise unter den Gestehungskosten

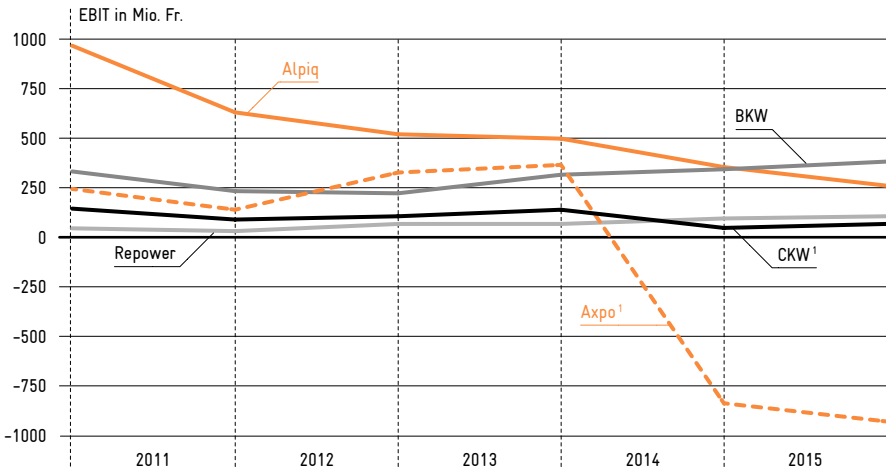
Der Hauptgrund hierfür liegt im tiefen europäischen Grosshandelspreis, der in den letzten Jahren so stark gesunken ist, dass er in den meisten Fällen unter den Gestehungskosten für Schweizer Strom liegt (vgl. Box 8). Die Spotmarkt-Preise schwanken heute zwischen 2 und 4 Rappen pro kWh, die Gestehungskosten der Schweizer Kernkraftwerke betragen hingegen zwischen 4 und 6 Rappen pro kWh. Auch die Wasserkraft hat mit Gestehungskosten von 5 und mehr Rappen pro kWh einen schweren Stand.

Neue Investitionen werden in diesem Preisumfeld unattraktiv. Nur aufgrund des jahrzehntelangen Planungshorizontes und teilweise wohl

Abbildung 5

Entwicklung des EBIT der grossen Schweizer Stromkonzerne

Das operative Ergebnis (EBIT) der fünf grössten Schweizer Stromkonzerne war in den letzten Jahren im Sinkflug begriffen. Besonders drastisch war der EBIT-Einbruch bei Alpiq und Axpo, die 2015 Verluste von mehreren hundert Mio. Fr. hinnehmen mussten.



¹ Bei Axpo und CKW entspricht das Geschäftsjahr nicht dem Kalenderjahr, weshalb es sich jeweils um Zahlen vom 1. Oktober des Vorjahres bis zum 30. September des jeweiligen Jahres handelt.

Quelle: Geschäftsberichte

auch in Erwartung zukünftiger Subventionen⁶, wurden bereits früher beschlossene Wasserkraft-Projekte wie das Pumpspeicherwerk Linth-Limmern noch umgesetzt. Die Besitzerin Axpo kündigte kurz nach Fertigstellung an, 540 Mio. Fr. an Wertberichtigungen vornehmen zu müssen (vgl. Box 9). Unter der gegebenen Marktsituation macht auch der Bau neuer Kernkraftwerke wirtschaftlich kaum Sinn – die Gestehungskosten einer kWh aus einem neuen Kernkraftwerk liegen zwischen 6 und 7 Rappen.

Wie aus Abbildung 5 ersichtlich, hatte der Zerfall der Grosshandelspreise auf europäischer Ebene vor allem auch für die grossen Schweizer Stromkonzerne drastische Konsequenzen: Der Unternehmensverlust der Axpo betrug 2013/14 über 800 Mio. Fr., 2014/15 sogar knapp 1 Mrd. Fr.

5.2_ Erfolg auf Kosten der Konsumenten und Steuerzahler

Doch nicht alle Stromunternehmen schreiben Verluste, einige sind sogar äusserst erfolgreich unterwegs. Die EKZ erwirtschafteten beispielsweise 2014/2015 einen EBIT von über 84 Mio. Fr., die Energie Wasser Luzern Holding (EWL) der Stadt Luzern 43 Mio. Fr. und die Energie Wasser Bern (EWB) 37 Mio. Fr. In der Regel handelt es sich bei den «erfolgreichen»

⁶ Die wachsende Subventionierung erneuerbarer Energien in Europa verzerrt die Strommärkte und stellt die Wirtschaftlichkeit konventioneller Kraftwerke in Frage. Verschiedene Länder – so auch die Schweiz – erwägen daher die Einführung sogenannter Kapazitätsmärkte, die eine separate Abgeltung für die blossere Bereitstellung von Back-up-Kraftwerken vorsehen (Meister 2103b).

Unternehmen um Betriebe der öffentlichen Hand, die oftmals ohne eigene Rechtspersönlichkeit in die Verwaltung von grösseren Gemeinden oder Kantonen integriert sind. Diese Stromversorger wurden im Rahmen der ersten Etappe der Strommarktöffnung privilegiert behandelt – sie profitieren bis heute von einer Regulierungsrente –, denn der Bund erlaubte 2009 nur den Endverbrauchern mit einem Verbrauch von mindestens 100 MWh pro Jahr einen «direkten Netzzugang». Nur sie können ihren Versorger frei auswählen, sprich von den tiefen Grosshandelspreisen und dem Wettbewerb unter den Stromproduzenten und -versorgern profitieren.

Die Zeche bezahlen die Haushalte

Anders ist dies für die «Endverbraucher mit Grundversorgung» geregelt – die privaten Haushalte also. Sie sind an ihren regionalen Stromversorger gebunden. Zudem legt die Stromversorgungsverordnung⁷ in Art. 4 fest: «*Der Tarifanteil für die Energielieferung an Endverbraucher mit Grundversorgung orientiert sich an den Gestehungskosten (...)*». In der Praxis hat diese Kombination aus fehlender Wahlmöglichkeit für die Haushalte und Gestehungskostenregel zu folgender Situation geführt: Energieversorger, die über keine oder nur wenig eigene Kraftwerke verfügen, weisen tiefere Gestehungskosten auf als Anbieter mit einem hohen Anteil an selbst produzierter Energie. Zudem wirken auch Bezugsverträge, die die heutigen tiefen Grosshandelspreise spiegeln, kostensenkend. Doch aufgrund der Gestehungskostenregel und der nicht vorhandenen Ausweichmöglichkeit können auch die «teuren» Stromversorger ihre höheren Kosten an die Kleinbezüger überwälzen. Damit entfällt der wirtschaftliche Druck, Strom möglichst effizient und zu Marktpreisen anzubieten.

Auch die ineffizienten Stromversorger können ihre Kosten an die Kleinbezüger überwälzen.

Dies erklärt auch das massive Lobbying gegen eine weitere Marktöffnung. Mittlerweile wurde die 2007 vom Parlament versprochene Marktöffnung für Kleinbezüger nach 2013 auf den St. Nimmerleinstag verschoben. Der Strombranche ist bewusst, dass unter den heutigen Marktbedingungen eine weitere Liberalisierung der Strommärkte so manches im geschützten Markt rentable Unternehmen in finanzielle Nöte bringen würde. Auch Experten rechnen nicht damit, dass die europäischen Strompreise in absehbarer Zeit wieder steigen werden.

Die Kunst des Durchwurstelns

Anstatt die Konsequenzen aus der aktuellen Misere zu ziehen, den Bürgern reinen Wein einzuschenken und die Steuerzahler durch Privatisierungen von den enormen unternehmerischen Risiken zu entlasten, versucht die Politik krampfhaft den Status Quo zu bewahren. Hierbei lassen sich typischerweise die folgenden drei «Muddling through»-Strategien beobachten:

7 SR 734.71

1_Wirf gutes Geld schlechtem hinterher

Repower, zur Mehrheit im Besitz der öffentlichen Hand, gab im Mai 2016 bekannt, dass es die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich und einen kommerziellen Fonds als neue Investoren verpflichten konnte. Bestehende Ankeraktionäre sind der Kanton Graubünden und die Axpo. Das «Exposure» der Zürcher Steuerzahler im Energiesektor hat sich mit dieser Investition spürbar erhöht. Gemessen an der bisherigen Erfolgsbilanz der öffentlichen Hand handelt es sich um einen bedenklichen Schachzug. Statt in Energiefirmen zu investieren, hätte man das Geld z.B. auch in den Schuldenabbau des Kantons Zürich fließen lassen können. Indirekt trägt der Steuerzahler das Risiko dieser Investitionsstrategie.

2_Hol das Geld, wo der Widerstand am geringsten ist

Der Strompreis für die Haushalte besteht aus dem Energietarif als Preis für die gelieferte elektrische Energie, dem Netznutzungstarif für den Stromtransport vom Kraftwerk bis ins Gebäude sowie einem Sammelsurium an Abgaben wie die Kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) oder die Abgeltung von Konzessionen. In den letzten fünf Jahren ist der Energietarifanteil am Strompreis deutlich gesunken: Von 43 % (2012) auf 35 % (2016). Dies war aufgrund des gesunkenen Grosshandelspreises für Strom in Europa zu erwarten. Stark gestiegen sind hingegen die Abgaben und, etwas geringer, der Netznutzungstarif. Insgesamt wurde die Reduktion des Energietarifs durch Abgaben und Netzentgelte mehr als kompensiert – die Kosten der gescheiterten Energiepolitik werden auf die Haushalte und Konsumenten abgeschoben. Massnahmen wie die Ende Mai 2016 im Parlament beschlossene Subvention der Wasserkraftwerke dürften mittelfristig weiter preistreibend wirken.

Die Kosten der gescheiterten Energiepolitik werden auf die Haushalte abgeschoben.

3_Sichere dich nach Möglichkeit langfristig ab

Die auf unbestimmte Zeit verschobene Liberalisierung unterstützt die Übernahme von Anteilen an Energieerzeugern oder einzelnen Kraftwerken durch öffentliche Investoren. Die heute im Vergleich zum Grosshandelspreis höheren Gestehungskosten können noch während Jahre den gefangenen Kunden weiterverrechnet werden.

Box 9

Fehlgeleitete Investitionen kosten den Steuerzahler Milliarden

2010 investierte die Schweizer Elektrizitätsbranche insgesamt 3,6 Mrd. Fr. Hiervon flossen 43% in den Neu- und Ausbau von Produktionsanlagen, da man von zukünftigen Engpässen in der Energieversorgung ausging. Der Begriff der «Stromlücke» wurde benutzt, um politisch Druck für einen Ausbau der Energieerzeugung zu machen. Doch die damaligen Investitionsentscheide beruhten auf falschen Annahmen: Heute besteht in Europa ein Überangebot an Kapazitäten zur Stromerzeugung, mehrere Kraftwerke sind temporär stillgelegt – es herrscht in Europa nicht eine «Stromlücke» sondern eine regelrechte «Stromschwemme».

Das Überangebot reflektiert sich in der Schweiz in einem Rückgang der Investitionen, die 2014 um über eine Milliarde tiefer ausfielen als noch vier Jahre zuvor. Trotzdem standen Ende 2015 nicht weniger als 45 Wasserkraftwerke im Bau. Gerade Investitionen in Kraftwerke mit grossen Kapazitäten, wie Linth-Limmern (1000 MW) und Nant de Drance (900 MW) riskieren zu milliardenschweren Investitionsgräbern zu verkommen.

Zu Wertberichtigungen kam es auch als Folge von gescheiterten Investitionen im Ausland. Vor allem die Förderpolitik erneuerbarer Energien führte vor rund 15 Jahren zu einem Schub an Auslandsengagements – bis zu 40% der Investitionen wurden im Ausland getätigt. Wie sich den Geschäftsberichten der grossen Schweizer Energieunternehmen entnehmen lässt, waren nicht alle diese Engagements von Erfolg gekrönt. So musste mehr als ein Energiekonzern Abschreibungen im Zusammenhang mit Beteiligungen an Projekten in Italien, Spanien, Osteuropa und Norddeutschland vornehmen.

5.3_ Notwendigkeit eines geordneten Rückzugs

In diesem dynamischen, risikobehafteten Marktumfeld hat sich die öffentliche Eigentümerschaft der Stromunternehmen zu einer Last entwickelt, die einseitig den Haushalten und Kleinbezügern von Strom aufgebürdet wird. Durch einen Verkauf der Beteiligungen an den Stromunternehmen würden die Steuerzahler von unternehmerischen Risiken entlastet, besonders auch unter dem zusätzlichen Aspekt, dass viele Stromunternehmen versuchen, ihre Ertragsfelder auszudehnen und in Geschäftsfelder vorzudringen, die keinerlei Bezug zu Versorgungsdienstleistungen aufweisen.

Verschiedene Modelle zur Reduktion des staatlichen Einflusses in der Strombranche sind denkbar. Meister (2013a) schlägt etwa die Schaffung kantonaler Energiefonds vor: Die öffentlichen Eigentümer übertragen einen definierten Anteil ihrer Beteiligungen an einen gemeinsamen Fonds. Dieser würde eine ähnliche Unabhängigkeit von der Politik wie die Schweizerische Nationalbank geniessen, wodurch verzerrende Markteingriffe – motiviert durch industrie-, regional- oder umweltpolitische Anliegen – weitgehend verhindert werden könnten. Ein solcher Energiefonds würde als Zwischenschritt zu einer Veräusserung der gesamten Beteiligungen dienen.

Um dem Vorwurf zu begegnen, die öffentlichen Anteile an den Stromunternehmen würden im unvorteilhaftesten Moment veräussert, könnte auch ein etappenweiser Verkauf vorgesehen werden, beispielsweise, indem über eine Periode von 10 Jahren jedes Jahr 10 % der Anteile verkauft würden. Dies käme den langen Markt- und Investitionszyklen entgegen, die stark durch die installierten, energieerzeugenden Kapazitäten in der Schweiz und Europa geprägt sind. Einhergehen müsste ein solcher Prozess in jedem Fall mit einer vollständigen Marktöffnung. Ansonsten würde die lukrative Regulierungsrente, von der viele staatliche Stromunternehmen heute profitieren, einfach an Private übergehen. Dies darf offensichtlich nicht das Ziel und Resultat eines Privatisierungsprozesses sein.

6_ Überfällige Bereinigung staatlicher Beteiligungsportfolios

Mit dem Vorschlag von Privatisierungen im Finanz-, Telekommunikations- und Energiesektor wurde bis anhin nur das (mehr oder weniger) Offensichtliche angesprochen – es handelt sich um die berühmte Spitze des Eisbergs. Wie nachfolgend aufgezeigt, geht der Staat auch in anderen Bereichen über das Notwendige hinaus und missachtet immer wieder den ordnungspolitischen Grundsatz, sich auf die Bereitstellung von Leistungen zu beschränken, die einem klaren Marktversagen unterliegen. Aber selbst wenn sich ein staatliches Engagement rechtfertigen lässt, stellt sich immer die Frage, wie die entsprechenden Leistungen möglichst effizient und kostengünstig beschafft werden können. Aufgrund der vielfältigen Probleme im Rahmen der «Public Corporate Governance» (vgl. Kapitel 2.3) ist die Bereitstellung von Leistungen durch das Gemeinwesen selbst, sei dies durch eine Verwaltungseinheit oder ein öffentliches Unternehmen, vielfach nicht die optimale Lösung.

Nachfolgend wird in Kürze auf ausgewählte Bereiche eingegangen, in denen das staatliche Engagement – auf Ebene Bund sowie der Kantone und Gemeinden – in der heutigen Form kritisch zu hinterfragen ist.

Der Staat sollte sich auf die Bereitstellung von Leistungen beschränken, die einem klaren Marktversagen unterliegen.

6.1_ Die Unternehmen und Anstalten des Bundes

Gemäss der Eidgenössischen Finanzverwaltung beläuft sich die aktuelle Zahl der Unternehmen und Anstalten des Bundes auf 19 (vgl. Abbildung 6). Einige dieser Unternehmen und Anstalten, wie etwa die FINMA oder auch die Bildungsinstitute, erfüllen hauptsächlich öffentliche Aufgaben und drängen sich in diesem Sinne nicht als Privatisierungskandidaten auf. Andere erfüllen jedoch nicht nur öffentliche Aufgaben, sondern treten gleichzeitig als Konkurrenten von Privaten am Markt auf. So wurde etwa 2013 das Bundesamt für Metrologie (METAS) in eine öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt, wobei der Bundesrat in seiner Botschaft explizit festhielt, dass auch eine Privatisierung des METAS denkbar wäre (Bundesrat 2010). Als einer der Gründe, die gemäss dem Bundesrat gegen ein privatisiertes METAS sprechen, wurden Synergieverluste zwischen der industriellen und der gesetzlichen Metrologie angeführt. Genau solche Synergien, die auf hoheitlichen Tätigkeiten beruhen und deshalb von privaten Anbietern nicht realisiert werden können, bewirken letztlich Wettbewerbsverzerrungen zulasten Dritter.

Ohne Weiteres wäre beispielsweise auch eine Privatisierung der Skyguide möglich, auch wenn die Flugsicherung ein natürliches Gebietsmonopol darstellt. Ähnlich wie in anderen Bereichen könnten für die Flugsicherung Konzessionen vergeben werden, die in regelmässigen Abständen neu ausgeschrieben werden. Gleiches gilt für die RUAG, die die ehemaligen Rüstungsbetriebe des Bundes umfasst – sie könnte problemlos

Abbildung 6

Unternehmen und Anstalten des Bundes

Unter die Unternehmen und Anstalten des Bundes fallen jene Einheiten, die eine eigene Rechtspersönlichkeit haben, nicht der zentralen Bundesverwaltung angehören, vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht werden und mit Verwaltungsaufgaben betraut sind. Hinzu kommt der ETH-Bereich, der selbst keine Rechtspersönlichkeit innehat.



Quelle: EFV (2016)

privatisiert werden. Sinnvoll wäre dies vor allem deshalb, weil sich die RUAG immer stärker vom Bund und seiner Armee entfernt: 2015 erwirtschaftete die RUAG 63 % ihres Umsatzes von 1,74 Mrd. Fr. im Ausland und unterhielt dort 16 Standorte (RUAG 2016). Auch ob sich der Bund mit der Identitas eine eigene Unternehmung mit rund 66 Vollzeitstellen (Identitas 2016) leisten muss, die als ihr Kerngeschäft die Registrierung und Rückverfolgung von Nutz- und Heimtieren angibt, darf bezweifelt werden. Diese Aufgabe könnte sicherlich – basierend auf regelmässigen Ausschreibungen – genauso effizient von Privaten erfüllt werden.

Die Unternehmen des Service public: Post und SBB

In Abbildung 6 finden sich überdies auch die klassischen «Service-public-Provider» des Bundes, die – neben der bereits diskutierten Swisscom – die Post und die SBB umfassen.⁸ Ähnlich wie im Telecom-Bereich blieb im

⁸ Zu den speziellen Merkmalen des Post- und Bahnwesens sowie konkreten Reformvorschlägen vgl. Meister (2012).

schweizerischen Postwesen die Marktöffnung auf halbem Weg stehen: Nach Absenkung der Gewichtsgrenze für das Restmonopol der Post auf 50 Gramm im Jahre 2009, wurden weitere Marktöffnungsschritte auf Eis gelegt. Unter anderem deshalb steht die Privatisierung der Schweizerischen Post zurzeit nicht ernsthaft zur Debatte. Bevor ein solcher Schritt in Erwägung gezogen werden könnte, müssten nämlich verschiedene Missstände ausgeräumt werden. So wäre etwa vorab der ausufernde und die Realitäten der sich digitalisierenden Welt ignorierende Grundversorgungsauftrag der Post zu überdenken und abzubauen. Um die Gefahren von marktverzerrenden Quersubventionen zu verhindern, müsste überdies das Restmonopol abgeschafft und durch ein System der direkten Abgeltung der Mehrkosten des Service-public-Auftrags ersetzt werden.

Bevor die Post privatisiert werden könnte, müssten verschiedene Missstände ausgeräumt werden.

Ähnlich präsentiert sich die Situation bezüglich der SBB. Auch in diesem Fall dreht sich die Debatte zum heutigen Zeitpunkt nicht primär um eine privatisierte SBB, sondern um eine Intensivierung des Wettbewerbs auf der Schiene. Dieser ist in der Schweiz – mit Ausnahme des Güterverkehrs – wenig entwickelt: Im Personenfernverkehr verfügt die SBB noch immer über ein formelles Monopol und im regionalen Schienenverkehr fehlt eine Ausschreibungspflicht. Auch der intermodale Wettbewerb – vor allem der Wettbewerb zwischen Bahn und Bus – spielt in der Schweiz höchst begrenzt. Bahn und Bus werden als komplementäre Transportmittel betrachtet, was sich daran zeigt, dass die Konzession für einen fahrplanmässigen Busbetrieb nur dann erteilt wird, wenn keine anderen von der öffentlichen Hand mitfinanzierten Verkehrsangebote konkurriert werden.

Grundvoraussetzung für mehr Wettbewerb auf und mit der Schiene wäre eine höhere Benutzerfinanzierung (der Eigenfinanzierungsgrad der SBB im Personen- und Schienenverkehr beträgt gerade einmal 40 %), um die künstlich angeheizte Verkehrsnachfrage, die immer grössere Investitionen in den Ausbau von Kapazitäten verlangt und den kostspieligen Zersiedlungsprozess vorantreibt, abzdämpfen (Müller-Jentsch 2013).

Zahlreiche weitere Privatisierungskandidaten

Neben den oben diskutierten Unternehmen und Anstalten des Bundes gibt es eine Vielzahl von weiteren Ämtern oder Vereinen, selbstständigen Unternehmen des öffentlichen Rechts, die ordnungspolitische Fragen aufwerfen. Zu denken ist exemplarisch an die SUVA, deren seit Jahren kritisiertes Teilmonopol im Bereich der Unfallversicherungen auch anlässlich der 2015 verabschiedeten Revision des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG) nicht angetastet wurde oder die 2011 verhinderte Aufhebung des Schweizer Nationalgestüts, dessen Betrieb nicht zu den Kernaufgaben des Bundes gezählt werden kann. Wie der unlängst veröffentlichte Service-public-Bericht zudem aufzeigt, ist der Bundesrat auch im Bereich der elektronischen Medien nicht zu echten Reformen bereit (Bundesrat 2016): Weiterhin sollen der SRG keine bindenden Beschrän-

kungen auferlegt werden, die die wachsende Expansion im TV- und Internet-Markt verhindern würde.⁹

6.2_ Kantone als Konzerne

Nicht nur der Bund besitzt ein breites Portfolio an Unternehmen und Anstalten. Auch die Kantone sind Eigentümer von diversen Unternehmen und haben sich über die Zeit von reinen Leistungserbringern zu veritablen Konzernen entwickelt. Für das Jahr 2007 listeten Meister und Rühli (2009) rund 1000 Beteiligungen an selbstständigen Unternehmen auf, die mit einem Gesamtwert von 8,3 Mrd. Fr. in den Büchern der Kantone standen. Gegeben, dass die Mehrzahl der kantonalen Engagements zu Nominalwerten oder sogar nur Erinnerungswerten bilanziert werden, dürfte der effektive Wert der Beteiligungen jedoch schon 2007 um ein Vielfaches höher gewesen sein. Überdies wurden bei der Erfassung der Unternehmensbeteiligungen Ämter und Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit ausgeklammert, obwohl diese – wie schon auf Bundesebene festgestellt – oftmals Leistungen erbringen, die auch im freien Markt angeboten würden.

Veränderungen in den kantonalen Beteiligungsportfolios

Positiv zu werten ist, dass sich seit 2007 viele Kantone zeitgemässe «Public Corporate Governance»-Strukturen gegeben haben und sich die Transparenz bezüglich des Beteiligungsmanagements mancherorts verbessert hat. So weisen heute beispielsweise verschiedene Kantone auf ihrer Homepage oder in «Public Corporate Governance»-Berichten Beteiligungsspiegel aus, die regelmässig aktualisiert werden. Ein Vergleich der Beteiligungsportfolios für drei ausgewählte Kantone (Aargau, Basel-Stadt und Zürich) zwischen dem Jahr 2007 und 2016 zeigt überdies, dass sich in der letzten Dekade durchaus Veränderungen – teilweise zum Guten und teilweise zum Schlechten – ergeben haben.

Der Kanton Aargau wies gemäss Meister und Rühli (2009) 2007 noch 24 Unternehmensbeteiligungen aus, 2016 liegt die entsprechende Zahl bei 39. Auch im Kanton Zürich wurde das Beteiligungsportfolio leicht ausgeweitet; es stieg zwischen 2007 und 2016 von 57 auf 61 Unternehmensbeteiligungen. Umgekehrt verlief der Trend im Kanton Basel-Stadt, der 2007 an 46 Unternehmen beteiligt war – aktuell sind es noch 38.

Der Vergleich der Beteiligungsportfolios für die Kantone Aargau, Basel-Stadt und Zürich zwischen dem Jahr 2007 und 2016 bestätigt zudem, dass sich die Struktur der Beteiligungen nicht grundlegend verändert hat. Nach wie vor lassen sich die kantonalen Beteiligungsportfolios schematisch in die folgenden sechs Kategorien unterteilen: Finanzdienstleistungen

Die Transparenz bezüglich des Beteiligungsmanagements hat sich in vielen Kantonen verbessert.

⁹ Zur anachronistischen schweizerischen Medienförderung und Reformvorschlägen für den Service public im Bereich der elektronischen Medien siehe *Meister und Mandl (2014)*.

gen, Verkehr, Energie, Gesundheit, Bildung und Kultur/Freizeit. Volumenmässig dürften dabei weiterhin die Beteiligungen im Bereich der Finanzdienstleistungen (vgl. Kapitel 3) und Energie (vgl. Kapitel 5) in den Büchern der Kantone dominieren. Im Rahmen der Privatisierungsdebatte gilt die Faustregel, dass je privater der Charakter der Leistungserbringung und je höher die Wettbewerbsintensität ist, umso eher sollte sich der Kanton von einer Beteiligung trennen.

Finanzdienstleistungen

Wie schon im Zusammenhang mit den Kantonalbanken in Kapitel 3 diskutiert, gilt Gleiches für die kantonalen Gebäudeversicherungen, auch wenn diese, mit Ausnahme der Nidwaldner Sachversicherung (NSV), über keine Staatsgarantien mehr verfügen. Wie Rutz und Schmid (2014) aufzeigen, stellen in diesem Bereich weniger die finanziellen Risiken für das Gemeinwesen als vielmehr die in vielen Kantonen nicht wettbewerbsneutrale Ausrichtung der Gebäudeversicherungen den triftigsten Privatisierungsgrund dar: Das heute noch in 19 Kantonen geltende Monopol der kantonalen Gebäudeversicherungen bezieht sich auf Feuer- und Elementarschäden. Schon diese kleinräumigen Monopole – oft mit einem Versicherungszwang kombiniert – sind aus ordnungspolitischer Sicht äusserst fragwürdig. Nicht wenige kantonale Gebäudeversicherungen bieten darüber hinaus weitere Versicherungsprodukte (z.B. Haftpflicht- oder Rechtsschutzversicherungen) an und treten somit in direkte Konkurrenz mit der Privatassekuranz. Die Gefahr von Marktverzerrungen, etwa in Form von Quersubventionierungen aus dem monopolistischen in den wettbewerblichen Bereich, ist virulent.

Viele Kantone sind zudem an Kredit- und Bürgschaftsgenossenschaften beteiligt. Auch wenn die mit diesen Genossenschaften verbundenen finanziellen Risiken überschaubar sind, stellt sich die Frage, ob eine Notwendigkeit für solche kantonalen Beteiligungen besteht. Kosten-Nutzen-Überlegungen dürften auch hier eher für eine aktive Veräusserungsstrategie sprechen.

Öffentlicher Verkehr

Vor allem im Bereich Schienen- und Busverkehr halten viele Kantone Minderheitsbeteiligungen an Verkehrs- und Transportunternehmen – weitere Aktionäre sind oftmals der Bund sowie die Gemeinden und Bezirke. Dabei handelt es sich einerseits um Beteiligungen an regionalen Verkehrsunternehmen wie der BLS, der Südostbahn (SOB) oder der Rhätischen Bahn (RhB). Andererseits liegen zahlreiche Beteiligungen an Verkehrsunternehmen vor, die die urbanen Räume mit Transportdienstleistungen versorgen. Beispiele hierfür sind der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV), die Basler Verkehrsbetriebe (BVB) oder die Verkehrsbetriebe Bern (bernmobil). Grundsätzlich gilt für alle diese Betriebe Ähnliches wie für die SBB (vgl. Kapitel 6.1): Im Vordergrund steht zum heutigen Zeitpunkt nicht

deren Privatisierung, sondern die Erhöhung des Eigenfinanzierungsgrads und die schrittweise Intensivierung des Wettbewerbs. Die meisten Verkehrsbetriebe wären in den heutigen fragmentierten Markt- und Eigentümerstrukturen im freien Wettbewerb nicht überlebensfähig.

Den zweiten grossen «Beteiligungsbrocken» der Kantone im Verkehrsbereich stellen die Flughäfen dar. So sind die jeweiligen Standortkantone an den internationalen Flughäfen Zürich (Flughafen Zürich AG), Genf (GVA) und Basel (EuroAirport Basel-Mulhouse) beteiligt. Zudem finden sich verschiedene Beteiligungen an kleineren, regional ausgerichteten Flughäfen. Aus technischer Sicht stehen einer Privatisierung von Flughäfen kaum Hindernisse im Weg – der Kanton und die Stadt Zürich etwa könnten ihre Aktienbeteiligungen von 33,3% respektive 5,1% an der seit dem Jahr 2000 privatisierten und börsenkotierten Flughafen Zürich AG problemlos an der Börse absetzen. Auch aus strategischer Sicht sind Beteiligungen an Betreibern von Flughäfen kaum notwendig. Über geeignete Regulierungen und die Konzessionsvergabe kann auch ohne finanzielle Beteiligung sichergestellt werden, dass ein Flughafen beispielsweise seiner Funktion als zentrale nationale Infrastruktur gerecht wird.

Im Bereich der Schifffahrt sowie der Berg- und Sportbahnen bestehen hingegen kaum solche strategische Interessen – die Veräusserung von Beteiligungen wäre vor allem im Rahmen der Bereinigung der unübersichtlichen Strukturen in den kantonalen Beteiligungsportfolios wünschenswert.

Gesundheit

Im Gesundheitswesen treten die Kantone hauptsächlich als Besitzer der Kantonsspitäler, die heute mehrheitlich als eigenständige Anstalten und Aktiengesellschaften organisiert sind, in Erscheinung. Auch wenn der Spitalmarkt nicht eigentlich liberalisiert wurde, entstand als Folge der neuen Spitalfinanzierung (Einführung von Fallpauschalen und freie Spitalwahl) ein gewisser Wettbewerb um die Gunst der Patienten. Die Privatisierung von Spitälern wäre – zumindest mittelfristig – durchaus möglich und wird in einigen Kantonen auch aktiv diskutiert, so etwa in den Kantonen Aargau und Zürich. In vielen Kantonen, besonders in jenen, die die Neuordnung der Spitalversorgung noch nicht konsequent umgesetzt haben, müsste aber wohl in einem ersten Schritt eine Reorganisation der Kantonsspitäler an die Hand genommen werden. Gerade die heute immer noch bestehenden kleineren (Teil-)Betriebe, dürften in einem wettbewerblichen Umfeld kaum konkurrenzfähig sein.

Bildung

In der Schweiz ist das Bildungswesen nach wie vor fest in staatlicher Hand. Eine Privatisierungsdebatte findet bis dato weder auf Ebene des Bundes noch der Kantone, die Eigentümer von Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen sind, statt. Voraussetzung für eine sol-

che Debatte wären – ähnlich wie im Gesundheitswesen – Liberalisierungsschritte, die den Wettbewerb um Schüler und Studenten überhaupt zulassen. Zu denken ist hierbei an die Liberalisierung der Schulwahl auf der Primär- und Sekundärstufe, höhere Eigenbeteiligungen in Form von Studiengebühren im Hochschulbereich oder aber auch an den von Avenir Suisse 2013 lancierte Vorschlag eines Bildungskontos (Schellenbauer und Walser 2013).

Übriges

Schliesslich findet sich in den Portfolios der Kantone ein Sammelsurium von kleineren Beteiligungen, etwa an landwirtschaftlichen Genossenschaften oder kulturellen Institutionen (Theater, Opern etc.). Auch wenn solche Engagements aus finanzieller Sicht kaum von Bedeutung sind, wäre eine Überprüfung und Bereinigung der Beteiligungsportfolios – sofern nicht schon erfolgt – wünschenswert.

Speziell zu erwähnen sind im Übrigen die Beteiligungen einzelner Kantone an Informatikgesellschaften (z.B. Bedag, Abraxas oder VRSG), die aktiv und in Konkurrenz zu Privaten am Markt auftreten. Im Bereich Informatikdienstleistungen kann kaum ein Marktversagen moniert werden, weshalb es auch keinen Raum für staatliches Engagement gibt. Gleiches gilt für die Schweizer Salinen AG, an der alle Kantone beteiligt sind.

6.3_ Fehlende Transparenz auf Gemeindeebene

Systematische Beteiligungsspiegel für die rund 2300 Gemeinden in der Schweiz existieren nicht. Hieraus den Schluss zu ziehen, dass es auf Gemeindeebene keine finanziell riskanten und ordnungspolitisch fragwürdigen Beteiligungen gebe, wäre aber auf jeden Fall verfehlt. So erlitt etwa die Stadt Bern infolge einer Fehlinvestition des stadt eigenen Unternehmens Energie Wasser Bern (EWB) 2013 einen Verlust von 7,3 Mio. Fr. Die EWB hatte sich mit 15 % an der Solar Industries AG beteiligt, gegen die ein Konkursverfahren eröffnet wurde (Tagesanzeiger 2013).

Klar ist, dass sich die Beteiligungsportfolios der Gemeinden und Kantone teilweise überschneiden. Vor allem in den Bereichen Energie, Verkehr und Gesundheit. Die grösseren Städte dürften vielfach an denselben Energieversorgern, Verkehrsunternehmen und Spitälern wie die Kantone beteiligt sein. Damit tragen sie die gleichen Risiken wie die Kantone, weshalb auch die gleichen Bereinigungs- und Liberalisierungsschritte wie auf der kantonalen Ebene vorgenommen werden sollten.

Auch auf Ebene der Gemeinden sollte eine Bereinigung der Beteiligungsportfolios stattfinden.

Wasserversorgung durch Private – Alltag in der EU

Stärker als auf der Bundes- und Kantonsebene dürfte das Engagement der Gemeinden und Städte im Bereich Kultur und Freizeit (Museen, Theater, Opern, Zoos etc.) sein. Dass es sich gerade in diesem Bereich oft um meritorische Güter handelt, ist unbestritten. Wie schon verschiedentlich erwähnt, bedeutet dies jedoch keinesfalls, dass das Gemeinwesen etwa

selbst Kultur «produzieren» muss. Viele staatliche Kulturinstitutionen könnten auch privatisiert und mit einem – in regelmässigen Abständen auszuschreibenden – Leistungsauftrag versehen werden.

Man darf davon ausgehen, dass sich neben den Engagements im Bereich Kultur und Freizeit viele weitere Beteiligungen in den Portfolios der Städte und Gemeinden finden, die sowohl aus ordnungspolitischer als auch aus Kosten-Nutzen-Sicht fragwürdig sind. Zu denken ist hierbei etwa an Beteiligungen an Wohnbaugenossenschaften, Messeorganisationen oder Parkhäusern. Ein wichtiger Bereich, in dem früher oder später eine Privatisierungsdebatte stattfinden muss, sind die vielen Stadtwerke, die unter anderem für Abfall- und Wasserversorgung zuständig sind. So illustriert das Beispiel England, dass öffentliches Eigentum an Wasserwerken keinesfalls eine Garantie für eine effiziente Trinkwasserversorgung und ausreichende Investitionen in die Infrastruktur darstellt. Auch in unseren Nachbarnländern Deutschland, Frankreich und Italien ist die Wasserversorgung mittlerweile teilweise oder ganz in privater Hand. Die Erfahrungen aus dem Ausland lehren auch, dass es – zumindest solange kein echter Wettbewerb besteht – möglicherweise Tarifregulierungen braucht, um überhöhte Gewinne bei privaten Wasserversorgern zu verhindern.

FTTH - riskante städtische Kooperationen mit der Swisscom

Speziell zu erwähnen ist schliesslich der Ausbau der Glasfasernetze (FTTH) durch die Elektrizitätswerke in vielen Städten (z.B. Zürich, Basel, Bern, St. Gallen oder Genf).¹⁰ Hierbei stehen standortpolitische Überlegungen im Vordergrund, d.h. Glasfasernetze sind weder Teil des Service public noch handelt es sich um meritorische Güter. Gerade in urbanen Räumen ist der Bau von Glasfasernetzen ein potenziell rentabler Business Case, der keine städtischen Engagements oder Subventionen voraussetzt. Vielmehr drohen sogenannte «Mitnahmeeffekte», da das Netz ohnehin gebaut würde. Aus ordnungspolitischer Sicht ist das FTTH-Engagement der Städte somit kaum vertretbar.

Auch wenn der Bau von Glasfasernetzen grundsätzlich ein rentables Geschäft sein kann, birgt das von vielen Städten gewählte Kooperationsmodell mit der Swisscom beträchtliche finanzielle Risiken. Wiederum sind beträchtliche Beträge im Spiel: Nur schon in Zürich wurden bis dato beispielsweise rund 600 Mio. Fr. in den FTTH-Ausbau investiert (NZZ 2015). Ob sich diese Investition auszahlen oder zu einem Millionengrab entwickeln, hängt entscheidend davon ab, wie viele Kunden einen Internetprovider wählen, der seine Dienste über das städtische Glasfasernetz anbietet. Auch wenn es zu diesem Punkt bis anhin kaum öffentliche Informationen gibt, mussten einige Städte bereits zugeben, dass sich das Kundeninteresse in engen Grenzen hält.

¹⁰ Vgl. dazu auch *Meister (2012)*

7_ Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz

Obwohl viele Unternehmen im Besitz des Bundes, der Kantone und Gemeinden zunehmenden finanziellen Risiken ausgesetzt sind, teilweise schwerwiegende Interessenkonflikte und Governance-Probleme bestehen und die anhaltende staatliche Expansion in wettbewerbliche Bereiche die Märkte verzerrt, sind Privatisierungen in der Schweiz zurzeit kein ernsthaft diskutiertes Thema. Gegeben, dass staatliche Unternehmen und Beteiligungen überdies weder Garant für Qualität, tiefe Preise, Innovation oder Effizienz sind, ist es sachlich begründet, die Privatisierungsdebatte wieder in der vollen Breite zu beleben.

Staatliche Unternehmen sind kein Garant für Qualität, tiefe Preise, Innovation oder Effizienz.

7.1_ Wie die Prioritäten gesetzt werden sollten

Bei der Bestimmung der Schwerpunkte einer Privatisierungsagenda darf es nicht nur um die Eigentumsfrage gehen. Vielmehr ist in jedem einzelnen Fall abzuklären, ob es begleitende Deregulierungs- und Liberalisierungsschritte braucht, damit die mit einer Privatisierung angestrebten Ziele erreicht werden. Oftmals wird ein sequenzielles Vorgehen (wie in der «Roadmap» in Kapitel 2.4 skizziert) sinnvoll sein und eine Privatisierung ist nur der konsequente letzte Schritt. Abbildung 7 illustriert schematisch anhand zweier Dimensionen – der Wettbewerbsintensität und der Natur der erbrachten Leistung – wie die Priorisierung vorgenommen werden sollte.

Priorität I: Rückzug des Staates aus wettbewerblichen Märkten

Staatliches Engagement in wettbewerblich organisierten Märkten, die durch private Leistungserbringung gekennzeichnet sind, ist unnötig. Privatisierungen in solchen Märkten können zudem ohne grosse Begleitmassnahmen vorgenommen werden, da prinzipiell kein Marktversagen vorliegt. Zu nennen ist etwa die Finanzbranche, aber auch die Telekom- oder IT-Branche, in denen der Staat mit seinen Unternehmen typischerweise in Konkurrenz zu privaten Anbietern steht.

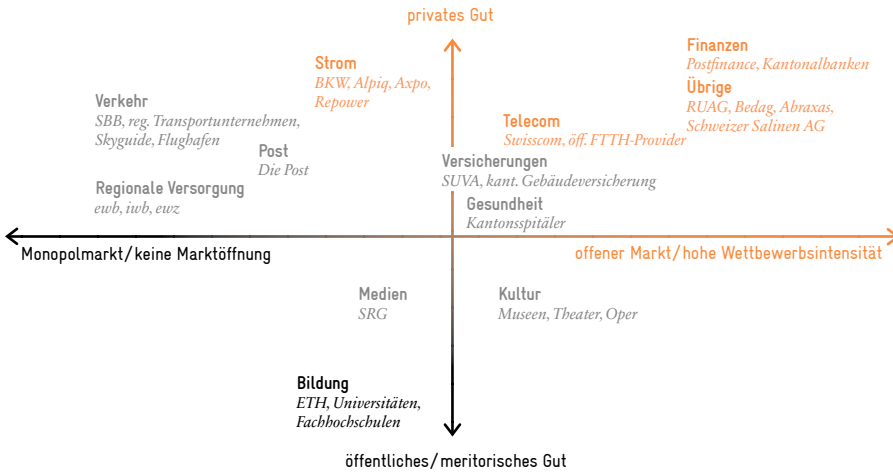
Priorität II: Öffnung der Netzinfrastrukturmärkte

Netzinfrastrukturen sind in der Regel dadurch charakterisiert, dass grundsätzlich private Güter produziert werden (etwa Strom oder Transportdienstleistungen), aber Monopolisierungstendenzen bestehen. Bevor Unternehmen aus diesen Sektoren privatisiert werden, gilt es Rahmenbedingungen zu etablieren, die echten Wettbewerb zulassen. So würde die Privatisierung von Stromunternehmen für die Konsumenten wohl kaum positive Wirkung entfalten, solange die Haushalte «gefangen» sind und die Gestehungskostenregel in Kraft ist (vgl. Kapitel 5.2).

Abbildung 7

Schematische Privatisierungsagenda

Privatisierungen verlangen oftmals nach vorgängigen Deregulierungs- und Liberalisierungsschritten. Ohne grosse Begleitmassnahmen können Privatisierungen jedoch in Branchen vorgenommen werden, in denen die Leistungserbringung privaten Charakter hat und die Wettbewerbsintensität hoch ist. Die Liste der Unternehmensbeispiele ist nicht abschliessend.



Quelle: eigene Darstellung

Priorität III: Beschaffung meritorischer Güter bei Privaten

Schliesslich lassen sich Leistungsbereiche identifizieren, in denen der Wettbewerb eigentlich funktionieren würde und der Staat seine Aktivitäten primär mit dem Argument der meritorischen Güter begründet. Auch hier bräuchte es teilweise zuerst Marktöffnungsschritte, bevor eine Privatisierungsdebatte überhaupt Sinn macht – so z.B. im Bildungswesen. Im Kulturbereich hingegen könnten Privatisierungen relativ schnell an die Hand genommen werden, denn das meritorische Gut «Kultur» setzt nicht zwingend staats eigene Institutionen voraus. In vielen Fällen ist es ausreichend, private Institutionen mit einem Leistungsauftrag auszustatten.

7.2_ Was unsere Staatsunternehmen wert sind

Letztlich bedeutet Privatisierung immer, dass staatliches Vermögen in privates Eigentum umgewandelt wird. Wenn öffentliche Unternehmen oder staatliche Unternehmensbeteiligungen an private Investoren übergehen, stellt sich deshalb die Frage nach dem «angemessenen» Preis. Wird eine Privatisierung über den Verkauf von Aktien an der Börse vorgenommen, bestimmt der Markt den entsprechenden Preis. Schwieriger – jedoch nicht unmöglich – wird die Bestimmung des Veräusserungswerts von öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen, wenn nicht über die Börse privatisiert wird bzw. werden kann.

Um eine genauere Vorstellung über das Ausmass potenzieller Privatisierungserlöse zu erhalten, werden nachfolgend Unternehmenswerte für

einige staatliche Betriebe und Beteiligungen geschätzt. Dabei liegt der Fokus auf den Staatsbetrieben in den drei in dieser Studie genauer untersuchten Sektoren: Telekommunikation, Finanzen und Energie.

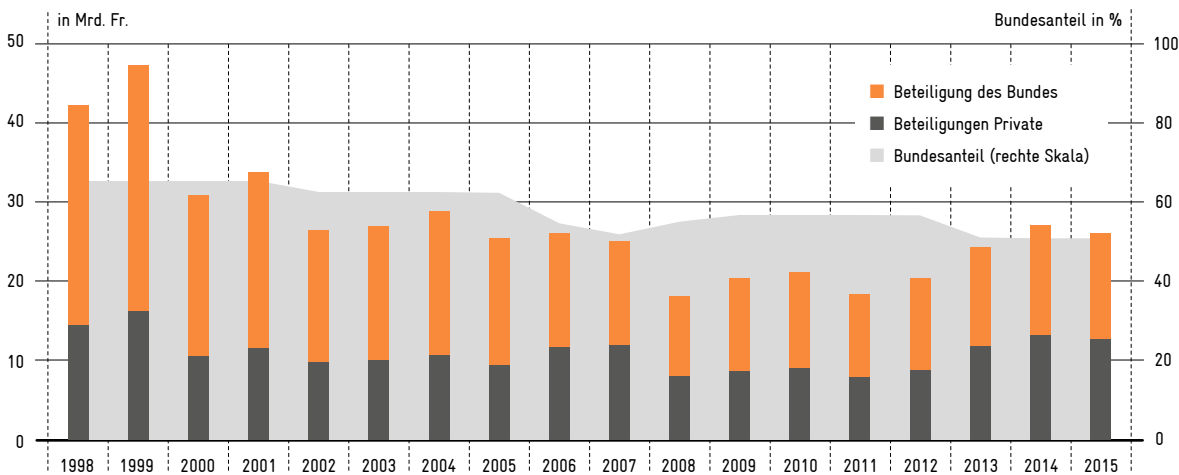
Swisscom – immer weniger wert

Als die Swisscom 1998 an die Börse gebracht wurde, pendelte sich der Aktienkurs bis Ende des Jahres bei rund 550 Fr. ein. Damit wies die Swisscom damals eine Marktkapitalisierung von über 42 Mrd. Fr. auf. Im Laufe des folgenden Jahres notierte die Swisscom-Aktie sogar bei über 600 Fr. und das Telekom-Unternehmen erreichte per Ende Jahr einen Rekordbörsenwert von 47,4 Mrd. Fr. Seither ist die Marktkapitalisierung der Swisscom drastisch gesunken: Ende 2008 war das Unternehmen gerade einmal noch 18,1 Mrd. Fr. wert. Zwischenzeitlich hat sich der Aktienkurs wieder etwas erholt, und heute beträgt der Börsenwert ca. 26,1 Mrd. Fr.

Entsprechend war auch der Wert der Bundesbeteiligung an der Swisscom Schwankungen unterworfen. Dieser betrug Ende 1999 31 Mrd. Fr., reduzierte sich jedoch bis Ende der 2000er-Jahre auf rund einen Drittel dieses Betrags, wobei zu beachten ist, dass der Bund in dieser Zeit seine Beteiligung an der Swisscom um 8,6% (von 65,5% auf 56,9%) verringerte. Ende 2015 besass der Bund noch 51% der Swisscom-Aktien, was ihm bei einem Verkauf einen Privatisierungserlös von gut 13,3 Mrd. Fr. beschert hätte. Hätte sich der Bund jedoch von Beginn weg vollständig aus dem Telekom-Markt zurückgezogen (wie dies etwa in Grossbritannien und Italien der Fall war; vgl. Abbildung 2), wäre sein 51%-Aktienpaket 8,3 Mrd. Fr. mehr wert gewesen als heute – er hätte einen Privatisierungserlös von

Abbildung 8
Marktkapitalisierung der Swisscom per 31. Dezember (1998 – 2015)

Die Marktkapitalisierung der Swisscom hat sich zwischen 1998 und 2015 beinahe halbiert. Dementsprechend hat auch die Mehrheitsbeteiligung des Bundes drastisch an Wert verloren.



Quelle: Geschäftsberichte Swisscom

über 21,6 Mrd. Fr. erwirtschaftet. **Abbildung 8** fasst die Marktkapitalisierung der Swisscom und den Wert der jeweiligen Bundesbeteiligung (jeweils per 31. Dezember) zwischen 1998 und 2015 zusammen.

Kantonalbanken – ein gemischtes Bild

Im Jahr 2015 waren 13 von 24 Kantonalbanken an der Börse kotiert. Für diese Finanzinstitute lässt sich die Marktkapitalisierung somit leicht ermitteln (vgl. **Tabelle 2**). Schwieriger ist es hingegen, den Wert der nicht kotierten Kantonalbanken zu eruieren. Zu solchen Zwecken wird oftmals die sogenannte Multiplikator-Methode herangezogen, die davon ausgeht, dass gewisse betriebswirtschaftliche Kennzahlen wie Umsatz, EBITDA, EBIT¹¹ oder Reingewinn für die Bildung des Aktienkurses und somit für den Börsenwert eines Unternehmens (mit-)ursächlich sind. In dem der Börsenwert eines kotierten Vergleichsunternehmens ins Verhältnis zu einer solchen Kennzahl gesetzt wird, lässt sich ein Multiplikator errechnen, der anschliessend auf das nicht kotierte Vergleichsobjekt angewendet wird, um einen ungefähren Unternehmenswert zu schätzen.

Zur Bewertung der nicht kotierten Kantonalbanken wurde vorliegend ein Reingewinn-Multiplikator verwendet.¹² Dieser beträgt für das Jahr 2015 im Durchschnitt über alle kotierten Kantonalbanken 18 (2005: 20). Mit andern Worten, die durchschnittliche Marktkapitalisierung der kotierten Kantonalbanken betrug 2015 das Achtzehnfache des ausgewiesenen Reingewinns. Beachtet werden muss, dass der errechnete Multiplikator aufgrund der noch immer bestehenden Staatsgarantien möglicherweise etwas überschätzt wird. Mit anderen Worten, würden die kotierten Kantonalbanken privatisiert und die Staatsgarantien entfallen, hätte dies allenfalls einen dämpfenden Effekt auf Börsenkurse und Marktkapitalisierung. Die in **Tabelle 2** ausgewiesenen Unternehmenswerte für die Jahre 2005 und 2015 sind in diesem Sinne als indikative Schätzungen zu interpretieren.

Aus **Tabelle 2** ist ersichtlich, dass die Grösse und somit auch der Wert der Kantonalbanken erheblich variiert: 2015 war die Zürcher Kantonalbank (ZKB) knapp 13 Mrd. Fr. wert, während die Marktkapitalisierung der Banque Cantonale du Jura gerade einmal 184 Mio. Fr. betrug. Im Durchschnitt belief sich die Kapitalisierung der Kantonalbanken auf rund 2 Mrd. Fr. und insgesamt summiert sich deren Wert auf geschätzte 49,8 Mrd. Fr. Damit ist der Verbund der Kantonalbanken heute rund 2,5 Mrd. Fr. mehr wert als noch vor zehn Jahren. Allerdings konnten nicht alle

Insgesamt summiert sich der geschätzte Wert aller Kantonalbanken auf beinahe 50 Mrd. Fr.

11 EBIT (Earnings before interest and taxes): Gewinn vor Zinsen und Steuern, oft auch als operatives Ergebnis bezeichnet. EBITDA (Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization): Gewinn vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen.

12 Neben dem Reingewinn-Multiplikator wurden auch Multiplikatoren für Umsatz, EBITDA, EBIT errechnet. Es zeigte sich jedoch, dass der Reingewinn-Multiplikator die effektiven Börsenwerte der kotierten Kantonalbanken am besten annähert. Es darf deshalb angenommen werden, dass dieser Multiplikator auch die Unternehmenswerte der nicht kotierten Kantonalbanken am besten prognostiziert.

Tabelle 2

Unternehmenswerte kotierter und nicht kotierter Kantonalbanken

	2015			2005			Veränderung Unternehmenswert (2005–2015)
	Unternehmenswert (in Mrd. Fr.) ¹	Wert der kantonalen Beteiligung		Unternehmenswert (in Mrd. Fr.)	Wert der kantonalen Beteiligung		
		absolut (in Mrd. Fr.)	pro Kopf		absolut (in Mrd. Fr.)	pro Kopf	
ZH	12,87	12,87	8896	16,20	16,20	12 731	-21 %
VD ³	5,48	3,67	4816	7,57	3,81	5818	-28 %
GR ²	4,43	3,73	19 039	2,36	2,10	11 205	+87 %
LU ²	3,21	1,97	5001	1,49	1,04	2912	+116 %
BS ³	2,86	2,45	12 868	3,21	2,58	13 901	-11 %
AG	2,77	2,77	4289	1,69	1,69	2976	+63 %
FR	2,19	2,19	7205	1,27	1,27	4985	+73 %
SG	2,01	1,10	2224	2,17	1,19	2589	-7 %
BL ³	1,93	1,42	5057	2,43	1,63	6110	-20 %
BE ²	1,78	0,92	908	1,70	0,96	1001	+5 %
TG ²	1,59	1,27	4833	1,00	1,00	4287	+59 %
ZG	1,35	0,68	5633	1,01	0,50	4724	+34 %
SZ	1,31	1,31	8585	0,97	0,97	7078	+35 %
VS	1,22	0,90	2707	0,74	0,54	1867	+65 %
GE ²	0,94	0,42	871	0,68	0,34	791	+37 %
SH	0,88	0,88	11 133	0,56	0,5	7597	+58 %
TI	0,76	0,76	2176	0,47	0,47	1454	+63 %
NE	0,62	0,62	3512	0,60	0,60	3571	+4 %
NW	0,43	0,36	8649	0,28	0,23	5829	+57 %
UR	0,31	0,31	8613	0,30	0,30	8648	+2 %
OW	0,27	0,21	5794	0,15	0,12	3604	+78 %
GL ²	0,22	0,15	3797	0,32	0,32	8450	-31 %
AI	0,21	0,21	13 410	0,16	0,16	10 683	+31 %
JU	0,18	0,10	1414	0,12	0,07	988	+50 %

¹ Orange markierte Werte in der Tabelle wurden mittels des Reingewinn-Multiplikators ermittelt.

² Der Kanton hat im betrachteten Zeitraum seine Kapitalbeteiligung abgebaut (GR: -5%; LU: -8%; BE: -5%; TG: -20%; GE: -6%; GL: -32%). Die Veränderung der kantonalen Beteiligung über die Zeit weicht daher von der Veränderung des Unternehmenswertes ab.

³ Der Kanton hat im betrachteten Zeitraum seine Kapitalbeteiligung ausgebaut (BS: +6%; BL: +7%; VD: +17%). Die Veränderung der kantonalen Beteiligung über die Zeit weicht daher von der Veränderung des Unternehmenswertes ab.

Quelle: BFS, Geschäftsberichte der Kantonalbanken, eigene Berechnungen

Institute ihren Wert steigern. So sank der Unternehmenswert der beiden grössten Kantonalbanken (ZKB und BCB) im Zeitablauf um rund ein Viertel, während die Grosszahl der kleineren Kantonalbanken ihren Wert steigern konnte.

Auch die potenziellen Privatisierungserträge variieren von Kanton zu Kanton stark – sie hängen einerseits von der Grösse der Kantonalbank und andererseits von den Beteiligungsstrukturen ab. Gegeben, dass der Grossteil der Kantonalbanken jedoch nach wie vor im Staatsbesitz ist – wertmässig befanden sich 2015 gerade einmal 17,2 % der Kantonalbanken in privaten Händen –, hätte eine Veräusserung aller kantonalen Beteiligungen einen Privatisierungsertrag von rund 40 Mrd. Fr. generiert.

Strombranche – Milliarden an Volksvermögen vernichtet

Während private Unternehmen an internationale Buchhaltungsstandards gebunden sind und den Wert ihrer Beteiligungen den Gegebenheiten des Marktes anpassen müssen, gelten für Kantone und Gemeinden andere Regeln. Viele von ihnen führen Beteiligungen zum Nennwert in den Büchern. So lassen sich Anteile an Elektrizitätswerken finden, deren Wert mit einem Franken bilanziert ist. Anderswo werden umfangreiche Anteile an Milliardenunternehmen mit einigen Millionen Franken in den Büchern geführt. Die Kantone sind zudem an dutzenden Unternehmen im Energiesektor beteiligt und die effektiven Eigentümerstrukturen sind, wie in Kapitel 5 dargelegt, unübersichtlich und komplex.

Die Kantone sind an dutzenden Unternehmen im Energiesektor beteiligt – die Eigentümerstrukturen sind unübersichtlich und komplex.

Dass die Vermögenswerte im Energiesektor in den letzten Jahren dramatisch geschrumpft sind, ist wohlbekannt. Ein Blick auf die Entwicklung der Börsenkapitalisierung der drei grossen kotierten Energieunternehmen Alpiq, BKW und RE Power macht das Ausmass der Wertvernichtung augenscheinlich (vgl. Tabelle 3): Insgesamt waren diese drei Unternehmen 2015 um 10 Mrd. Fr. weniger wert als noch 2010, wobei rund die Hälfte dieses Betrags (4,7 Mrd. Fr.) die kantonalen und kommunalen Beteiligungen betrifft. Anders ausgedrückt, eine Veräusserung der kantonalen und kommunalen Beteiligungen an diesen drei börsenkotierten Energieunternehmen hätte 2010 einen Erlös von ca. 7,1 Mrd. Fr. generiert. Fünf Jahre später waren die entsprechenden Beteiligungspakete gerade noch 2,4 Mrd. Fr. wert.

Tabelle 3

Marktkapitalisierung der drei grossen kotierten Schweizer Energieunternehmen per 31. Dezember (in Mrd. Fr.)

	2005	2010	2015
Alpiq ¹	–	9,79	2,93
BKW	4,63	3,73	1,84
Repower	1,30	1,35	0,19

¹ Die Alpiq Holding AG wurde erst 2009 gegründet, weshalb für 2005 keine Daten vorliegen.

Quelle: Geschäftsberichte

Schwierig abzuschätzen sind hingegen die Wertverluste im Bereich der über 300 staatlich beherrschten, nicht kotierten Energieunternehmen. In diesem Zusammenhang dürften vor allem die Geschäftsmodelle der einzelnen Energieunternehmen eine entscheidende Rolle spielen. So hat beispielsweise die Axpo als international tätiger Energiedienstleistungskonzern in den letzten Jahren – ähnlich wie die kotierten Energieunternehmen – massive Wertminderungen in Kauf nehmen müssen. Weniger krass dürfte der Wertverlust bei den klassischen Stromproduzenten ausgefallen sein, die ihre Elektrizität zu garantierten Tarifen (konkret: Gestehungskosten plus Marge) an die gefangenen Konsumenten absetzen können.

7.3_ Was mit den Privatisierungserträgen geschehen soll

Bei der Privatisierung von Staatsunternehmen können also Erträge in Milliardenhöhe anfallen. Gerade deshalb ist es wichtig, schon vorab festzulegen, was mit dem anfallenden Geld geschehen soll. International werden verschiedene Verwendungszwecke diskutiert, unter anderem:

- 01_ *Finanzierung konkreter Projekte*: Privatisierungserlöse können einfach zur Begleichung der laufenden Ausgaben der Staatskasse zugeführt werden. Diskutiert werden aber auch immer wieder Zweckbindungen für konkrete Projekte, etwa im Infrastrukturbereich (Strassen- und Bahnnetz), für Bildung und Forschung, das Gesundheitswesen oder die Altersvorsorge.
- 02_ *Schuldenabbau*: Für hochverschuldete Länder sind Privatisierungen oftmals eine «ultima ratio» zur Sanierung des Staatshaushalts. Im Falle von Griechenland etwa war der Verkauf staatlicher Unternehmen Teil der Vereinbarung mit der EU und dem Internationalen Währungsfonds als Gegenleistung für Hilfskredite. Auch Italien, das unter einer gigantischen Staatsverschuldung leidet, hat unlängst verlauten lassen, Staatsunternehmen wie die Post zu teilprivatisieren, um Schulden abzubauen.
- 03_ *Staatsfonds*: Vorgeschlagen wird auch, Privatisierungserlöse zur Äufnung von Staatsfonds, wie sie heute weltweit in rund 20 Ländern bestehen, heranzuziehen. Generell dienen solche Fonds volkswirtschaftlichen Zielen, wobei die Finanzierung in der Regel durch die langfristige Anlage von Devisenreserven zum Wohle künftiger Generationen erfolgt. Meistens, so auch beim oft erwähnten norwegischen Staatsfonds, stammen die Mittel aus Rohstoffexporten (z.B. Erdöl oder Gas). Der australische Future Fund ist ein Beispiel für einen Staatsfonds, der unter anderem mit Privatisierungserlösen gespeisen wurde. So flossen die mit dem Verkauf des staatlichen Telekom-Unternehmens Telstra erwirtschafteten Veräußerungserträge in den Future Fund.
- 04_ *Verteilung an die Bevölkerung*: Letztlich können Privatisierungserlöse auch direkt oder indirekt an die (Wohn-)Bevölkerung verteilt werden,

Für hochverschuldete Länder sind Privatisierungen oftmals eine «ultima ratio».

z.B. über Steuergutschriften. Denkbar wäre aber auch, dass der Staat Aktienbeteiligungen an öffentlichen Unternehmen erst gar nicht veräussert, sondern die Aktien nach einem gewissen Verteilschlüssel der Bevölkerung übergibt. Diese könnte dann selber entscheiden, ob sie die entsprechende Aktie halten oder verkaufen will. Auch eine Mischung wäre möglich: Der Staat lässt seine Bürger entscheiden, ob sie Aktien oder Steuergutschriften beziehen wollen.

Zweckbindungen sind nicht unbedingt zweckführend

Von einer Zweckbindung der Privatisierungserlöse für einzelne Projekte ist abzuraten, denn das politische Gerangel um konkrete Verwendungszwecke wäre vorprogrammiert. Zu gross ist die Gefahr von unproduktiven Verteilungskämpfen zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, politischem Lobbying für Partikularinteressen und letztlich faulen Kompromissen. Wird das Geld etwa zur Finanzierung von Infrastruktur- oder Forschungsprojekten verwendet – ein Bereich in dem in der Schweiz kein offensichtlicher Investitionsnotstand besteht –, drohen Mitnahme- und Verdrängungseffekte. Werden Privatisierungserlöse hingegen dazu eingesetzt, Finanzierungslücken in den Sozialwerken (z.B. in der AHV) oder dem Gesundheitswesen zu decken, würde dies höchstwahrscheinlich einfach zu einer Verschleppung dringend nötiger Reformen führen.

Von Zweckbindungen ist abzusehen, denn das politische Gerangel um den Verwendungszweck wäre vorprogrammiert.

Schuldenabbau – eine zu prüfende Möglichkeit

Attraktiv erscheint – zumindest auf den ersten Blick – eine Zweckbindung von Privatisierungserlösen für den Schuldenabbau. So betragen die Schulden des Bundes Ende 2014 rund 108 Mrd. Fr. Nur schon durch eine Veräusserung der Swisscom-Beteiligung könnte der Bund seine Schulden folglich um stattliche 12,8 % senken. Noch eindrücklicher präsentiert sich die Situation in den Kantonen (vgl. Abbildung 9): Gegeben die oben geschätzten Unternehmenswerte, könnten 14 Kantone durch einen Verkauf ihrer Kantonalbank ihre gesamten Schulden abtragen.

Ein Schuldenabbau drängt sich in der Schweiz aber nicht zwingend auf. Auf Bundesebene sowie auch in vielen Kantonen konnte nicht zuletzt dank den eingeführten Schuldenbremsen der Staatshaushalt einigermassen im Lot gehalten werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in der Schweiz kein Spar- und Reformdruck besteht. Wie bereits erwähnt, drohen namentlich bei den Sozialwerken Finanzierungslücken im Umfang von hunderten von Milliarden Franken, die nach tiefgreifenden Reformen rufen.

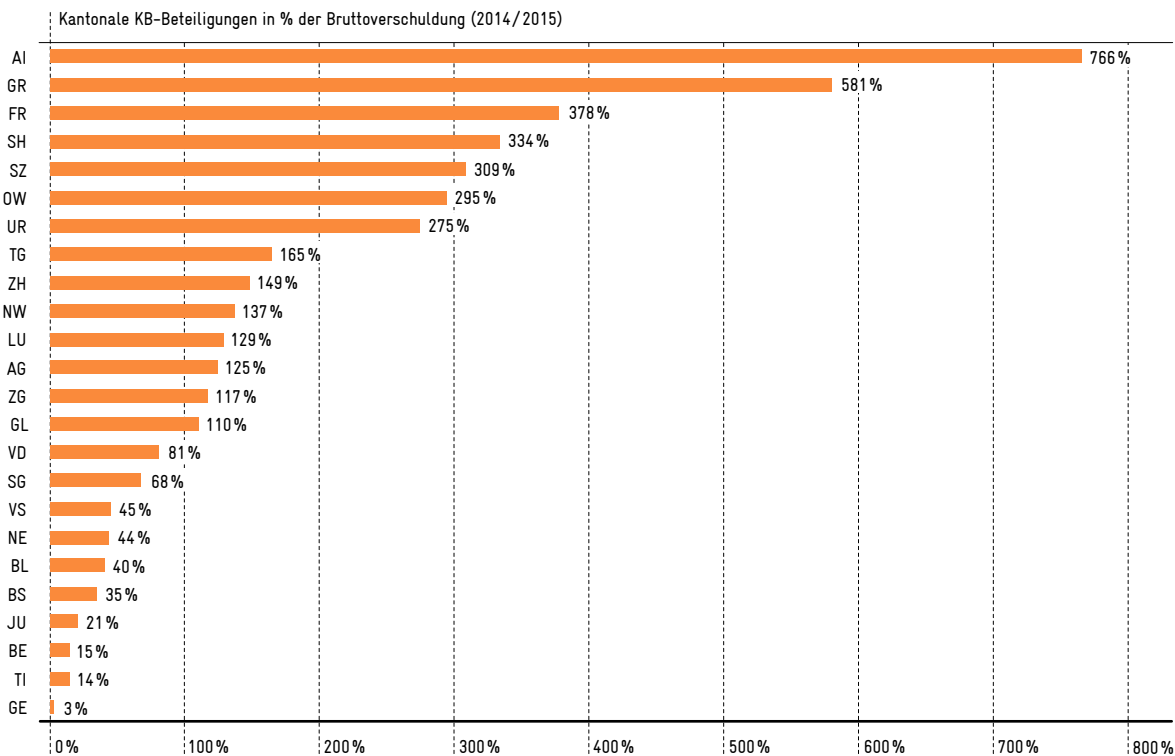
Staatsfonds – keine überzeugende Idee

Staatsfonds weisen gegenüber direkten Beteiligungen unbestrittenermassen einige Vorteile auf. So können beispielsweise mittels einer diversifizierten Anlagestrategie Klumpenrisiken in den staatlichen Beteiligungsportfolios eliminiert werden. Dadurch dürfte letztlich auch der Ertrags-

Abbildung 9

Verschuldung und Privatisierungserlöse in den Kantonen (2014/2015)¹

Durch eine Veräusserung der Kantonalbanken könnte über die Hälfte der Schweizer Kantone ihren Staatshaushalt ins Lot bringen.



¹ Den potenziellen Privatisierungserlösen 2015 wurden die Bruttoschulden der Kantone 2014 gegenübergestellt, da für das Jahr 2015 noch keine Daten vorlagen.

Quelle: Jahresrechnungen Kantonalbanken, EFV, eigene Darstellung

strom verstetigt werden, hängen die Ausschüttungen zuhanden des Staatshaushalts doch nicht mehr von der Performance einer einzelnen Unternehmung ab.

Nicht anders als bei einer direkten Zweckbindung von Privatisierungserlösen stellt sich letztlich aber auch bei einer Staatsfondslösung die Frage nach dem Verwendungszweck der erwirtschafteten Gelder – es ist davon auszugehen, dass Verteilungskämpfe ausbrechen und das politische Lobbying Blüten triebe. Dass diese Befürchtungen nicht aus der Luft gegriffen sind, zeigt das Trauerspiel um die «Solidaritätsstiftung», deren Errichtung 2002 mit dem Verkauf von überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB) im Wert von 21 Mrd. Fr. geplant war. Das Projekt löste einen unschönen politischen Verteilungskampf aus und scheiterte deutlich an der Urne wie auch der Gegenvorschlag «Goldreserven für die AHV».

Zudem werfen Staatsfonds – neben der grundlegenden Frage, ob der Staat überhaupt an den Finanzmärkten mitmischen soll – regelmässig weitere heikle Fragen auf, die eines politischen Konsenses bedürfen. So etwa bezüglich der Verwaltung und Anlage der Mittel: Wieviel Risiko darf ein Staatsfonds eingehen und müssen allenfalls spezielle Anlagekriterien (Stichwort: Nachhaltigkeit) berücksichtigt werden? Und nach welchen Regeln und vom wem wird die Führungsetage eines solchen Fonds besetzt? Auch im Zusammenhang mit Staatsfonds bestehen also mögliche Interessenskonflikte, die eine verantwortungsvolle «Corporate Public Governance» erschweren oder gar verunmöglichen.

Staatsfonds sollten also höchstens als Übergangslösungen betrachtet werden, die eine geordnete Abwicklung von staatlichen Unternehmen und Beteiligungen erlauben. Ein mögliches Modell könnte wie folgt aussehen: Das Gemeinwesen (Bund, Kantone oder Gemeinden) darf vom Fonds – und zwar unabhängig von dessen Performance – jährlich einen gewissen Betrag zur freien Verfügung beziehen. Dieser Betrag berechnet sich z.B. als Durchschnitt der Ausschüttungen des privatisierten Unternehmens an das Gemeinwesen in den letzten 10 Jahren. Somit würde sich unmittelbar nichts Wesentliches am Finanzfluss ändern, nach wie vor könnte von gesicherten Einnahmen ausgegangen werden.

Am Beispiel einer fiktiven Privatisierung der Swisscom im Jahr 2015 illustriert, würde dies bedeuten, dass der Bund bis ca. 2038 mit jährlichen Einnahmen von rund 600 Mio. Fr. – was dem durchschnittlichen Dividendenertrag der Bundesbeteiligung seit 1998 entspricht – zuhanden der Staatskasse rechnen könnte. Schafft es der Fonds aber die Mittel gewinnbringend zu verwalten, liesse sich die Ausschüttungsperiode entsprechend verlängern. Möglich wäre auch, die Ausschüttungsquote im Zeitablauf zu verringern. Damit würde einerseits das Gemeinwesen in Schritten von den Ausschüttungen «entwöhnt» und andererseits die Mindestausschüttungsdauer verlängert.

Steuersenkungen und «Volksaktien»

Die beste Lösung um unliebsame Verteilungskämpfe und Interessenskonflikte zu vermeiden, wäre aber, Privatisierungserlöse direkt an die Bevölkerung auszuschütten. Natürlich müsste auch in diesem Fall geklärt werden, wer genau in den Genuss einer Ausschüttung kommen soll. Denkbar wäre beispielsweise die Gesamtheit aller Steuerzahlenden – 2012 bezahlten gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung 4,86 Mio. Personen direkte Bundessteuern –, aber auch die ständige Wohnbevölkerung (Ende 2015: 8,3 Mio.), da diese unter anderem auch noch nicht steuerpflichtige Kinder erfasst.

Im Falle der Veräusserung von nicht kotierten Staatsunternehmen, sind Privatisierungserlöse der Einfachheit halber über einmalige oder mehrjährige Steuergutschriften an die Bevölkerung weiterzugeben. Was dies bedeutet hätte, wenn alle Kantonalbanken Ende 2015 zu oben ge-

Verteilungskämpfe lassen sich vermeiden, indem Privatisierungserlöse direkt an die Bevölkerung ausgeschüttet werden.

schätzten Werten verkauft worden wären, kann Tabelle 2 entnommen werden: Jedem Bündner Haushalt wäre ein einmaliger Steuerabzug in der Höhe von 19 000 Fr. pro Person zugestanden. Auch die Einwohnern von Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt und Schaffhausen hätten je von einer Steuerersparnis von über 10 000 Fr. profitiert. Auf nur rund 1000 Fr. hätten sich hingegen die Steuergutschriften für die Berner und Genfer be-
laufen.

Betrifft eine Privatisierung ein kotiertes Unternehmen, wie z.B. die Swisscom, kann den Bezugsberechtigten die Wahl gelassen werden, ob sie ihren Privatisierungserlös in Form einer Steuergutschrift oder von Aktien beziehen wollen. Damit bliebe das Unternehmen – zumindest sofern sich ein erheblicher Teil der Bevölkerung für die Übernahme von Aktien entscheidet – mehrheitlich im «Volkseigentum». Besonders wenn es sich um ein Unternehmen mit intakten Zukunftsaussichten handelt, ist davon auszugehen, dass sich viele für den Bezug von Aktien entscheiden würden. Bestehen jedoch Zweifel, ob das zu privatisierende Unternehmen wirklich zum «Tafelsilber des Staates» gehört, gäben sicherlich viele einem Steuerabzug den Vorrang.

Letztlich könnte also jeder selber entscheiden, ob er sein Geld in einem ehemaligen Staatsbetrieb investiert lassen will oder nicht. Hätte der Bund zum Beispiel seine Swisscom-Aktien Ende 2015 veräussert, wäre die Schweizer Wohnbevölkerung vor folgender Wahl gestanden: Sie hätte sich für das Jahr 2015 entweder eine Steuergutschrift von 1600 Fr. gutschreiben lassen oder 3 Swisscom-Aktien pro Person übernehmen können. Im Falle der BKW hätte die Wahl für die Berner Kantonsbevölkerung Ende 2015 wie folgt ausgesehen: Der Steuerabzug wäre auf etwas mehr als 1000 Fr. zu stehen gekommen. Wer jedoch an die Zukunft des Energieunternehmens glaubt, hätte alternativ 53 BKW-Aktien beziehen können.

Executive Summary

As recently as a few years ago, energy groups counted as attractive public sector «family silver». Government-dominated electricity generators invested millions in new hydroelectric plants and accepted immense risks – at the taxpayer’s expense. Axpo invested a good SFr. 1.8bn in the Linth-Limmern pumped storage plant alone – most of which is now to be written down. The financial losses in energy could be of the same magnitude as those of the cantonal bank crisis of the 1990s, when a number of regional institutions had to be rescued by the state.

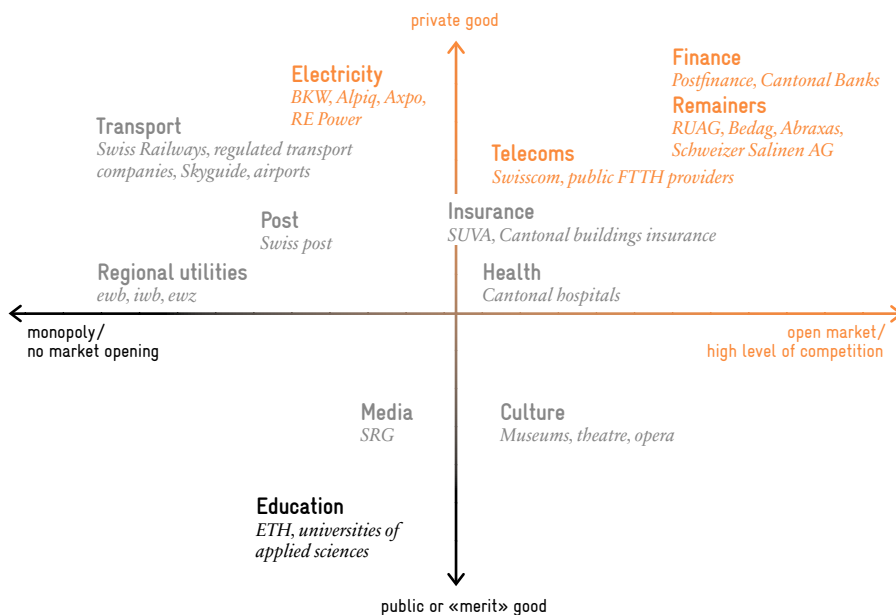
Despite all this, privatisation is not currently on the political agenda. Just the opposite: supporters of state asset sales are always confronted with accusations of wanting to flog off public goods on the cheap. And myths that public companies and holdings are guarantors of quality and low prices remain stubbornly commonplace. Yet people deliberately ignore that state owned companies face growing financial risks and prompt sometimes serious conflicts of interest, which can work against prices and quality of service.

Privatisation isn’t a be all and end all, but an answer to such challenges. The most important cases are those where taxpayers face financial

People deliberately ignore that state owned companies face growing financial risks and prompt serious conflicts of interest.

Schematic privatisation agenda

Privatisations often require preliminary deregulatory and liberalising steps. But asset sales can take place without major accompanying measures in highly competitive areas where the service provided is of a private sector nature. The list of possible firms is non-exhaustive.



Quelle: eigene Darstellung

risks and private operators can do their jobs better than state ones, as in finance, telecoms or IT. In competitive markets, privatisations are also meaningful steps towards political independence, allowing companies to operate flexibly.

In sectors producing private goods but at risk of over-concentration – generally network infrastructures – necessary competitive rules and conditions must be established first. So long, for example, as households cannot freely choose their electricity supplier, privatisation can hardly have any impact.

The same applies to areas where public sector involvement is justified on the grounds that the free market would not come up with the «socially desirable» quantity or quality (so called «merit goods»). In such cases, initial steps are often required to open the market before any discussion about privatisation starts to make sense – as, for example, in education. Often, however, the provision of merit goods requires no state intervention. In culture, for instance, much can be left to the private sector.

Privatising public sector companies can release billions, which could be earmarked to specific needs. But direct linkage is to be avoided as it may trigger pointless turf wars over distribution. The best solution would be to distribute privatisation proceeds directly to citizens either through tax credits or «people's shares».

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Bilanzsummen der Kantonalbanken und Finanzkraft der Kantone	23
Abbildung 2:	Staatliches Eigentum in der Telekom-Branche im europäischen Vergleich	28
Abbildung 3:	Hohe Preise für Mobilfunkdienstleistungen in der Schweiz	29
Abbildung 4:	Entwicklung des Aktienkurses der Swisscom (1999 bis 2016)	31
Abbildung 5:	Entwicklung des EBIT der grossen Schweizer Stromkonzerne	36
Abbildung 6:	Unternehmen und Anstalten des Bundes	41
Abbildung 7:	Schematische Privatisierungsagenda	49
Abbildung 8:	Marktkapitalisierung der Swisscom per 31. Dezember (1998–2015)	50
Abbildung 9:	Verschuldung und Privatisierungserlöse in den Kantonen (2014/2015) ¹	56
Tabelle 1:	Überwiegender Staatsbesitz in der Strombranche (2015)	34
Tabelle 2:	Unternehmenswerte kotierter und nicht kotierter Kantonalbanken	52
Tabelle 3:	Marktkapitalisierung der drei grossen kotierten Schweizer Energieunternehmen per 31. Dezember (in Mrd. Fr.)	53

Literatur

- BEKB, Berner Kantonalbank (2010): 175 Jahre Berner Kantonalbank AG.
www.bekb.ch/-/media/bekb/documents/dc/die_bekb/als-wichtiges-berner-unternehmen/bekb-175jahre.pdf?la=de&vs=1. Zugriff: 17.10.2016
- BFS, Bundesamt für Statistik (2016): Bevölkerungsdaten im Zeitvergleich.
www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.assetdetail.104489.html.
Zugriff: 31.10.2016.
- Bilanz (2012a): Auslandengagements: Sechs blaue Augen. 24.02.2012.
- Bilanz (2012b): Swisscom: Fiasko Fastweb. 07.03.2012.
- Bundesrat (2006): Botschaft zur Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG vom 5. April 2006. BBl 2006, 3763–3814.
- Bundesrat (2010): Botschaft zum Messwesen vom 27. Oktober 2010, BBl 2010, 8013–8056.
- Bundesrat (2016): Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistung des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien. Bern: Juni 2016.
- ComCom, Eidgenössische Kommunikationskommission (2015a): Mobilfunkmarkt.
www.comcom.admin.ch/dokumentation/00439/00467/index.html?lang=de.
Zugriff: 06.06.2016
- ComCom, Eidgenössische Kommunikationskommission (2015b): Der Breitbandmarkt in der Schweiz. www.comcom.admin.ch/dokumentation/00439/00565/index.html?lang=de. Zugriff: 06.10.2016
- ComCom, Eidgenössische Kommunikationskommission (2015c): Tätigkeitsbericht der ComCom 2015. Bern.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2016): Unternehmen und Anstalten. www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/unternehmen_anstalten.html. Zugriff: 10.10.2016
- GfS.Bern (2016): Swisscom-Privatisierung wird kritisch beurteilt – Service public soll erhalten bleiben. Schlussbericht. Bern: Juli 2016.
- Identitas (2016): Geschäftsbericht 2015. www.identitas.ch/fileadmin/webmaster/pdf/GB-ID-2015_c_neu.pdf. Zugriff: 17.10.2016
- Kantonalbanken (2008): In Historisches Lexikon der Schweiz (Band 7). Basel: Stiftung historisches Lexikon der Schweiz (2008).
- Meister, Urs, und Rühli, Lukas (2009): Kantone als Konzerne – Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung. Zürich: Avenir Suisse.
- Meister, Urs und Ischer, Philipp (2009): Glasfaser im Wettbewerb – Die Zukunft des Telekommarktes zwischen Innovation und Regulierung. Zürich: Avenir Suisse.
- Meister, Urs (2012): Mehr Markt für den Service public – Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Meister, Urs (2013a): Funktionierende Märkte statt politische Pläne im Energiesektor. In: Schwarz, Gerhard und Meister, Urs (Hrsg.): Ideen für die Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Meister, Urs (2013b): Keine Energiewende im Alleingang – Wie die Schweiz mit Ökostrom und Kapazitätsmärkten umgehen soll. Zürich: Avenir Suisse.

- Meister, Urs und Mandl, Michael (2014): Medienförderung im digitalen Zeitalter – Reformagenda für einen technologie- und wettbewerbsneutralen Service public. Zürich: Avenir Suisse.
- Meister, Urs und Rother, Natanael (2015): Enge Verflechtung in der Energiewirtschaft. www.avenir-suisse.ch/50851/vernetzte-eigenerstrukturen-in-der-schweizer-energie-wirtschaft/. Zugriff: 17.10.2016
- Müller-Jentsch, Daniel (2013): Mobility Pricing: Wege zur Kostenwahrheit im Verkehr – Anreize für eine kostengünstige, staufreie und intelligente Verkehrssteuerung. Zürich: Avenir Suisse.
- Musgrave, Richard A.; Musgrave, Peggy B. und Kullmer Lore (1975): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen: J.C.B. Mohr, 6. Auflage, 1994.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2009): Österreich springt für die «Hypo Alpe Adria» ein. 14.12.2009.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2012): Sanierung der Kantonalbank auf dem eigenen Buckel – Genf ohne Hebel gegen Bund. 25.04.2012.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2015): Das 600-Millionen-Franken-Gehemnis. 15.04.2015.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2015): OECD Economic Surveys – Switzerland, Paris: OECD Publishing.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2016): Product Market Regulation Database. www.oecd.org/economy/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators. Zugriff: 02.11.2016.
- Post-, Telefon- und Telegrafnetze (2010): In Historisches Lexikon der Schweiz (Band 9). Basel: Stiftung historisches Lexikon der Schweiz (2010).
- Regierungsrat Kanton Bern (2002): Dezennium-Finanz AG DFAG: Gesamtverlust belastet Kantonshaushalt weniger als geplant. www.be.ch/web/kanton-medien-center-mm-detail?id=4303. Zugriff: 05.10.2016
- RUAG (2016): Geschäftsbericht 2015. www.ruag.com/fileadmin/ruag/group/Annual_Report/2015/GB/RUAG_GB_2015_D.pdf. Zugriff: 17.10.2016
- Rutz, Samuel und Schmid, Lukas (2014): Von neuen und alten Pfründen – Wie die Kantone Monopole stützen statt Märkte fördern, Zürich: Avenir Suisse.
- Schellenbauer, Patrik und Wälsler, Rudolf (2013): Wahlfreiheit und Benutzerfinanzierung in der Bildung. In: Schwarz, Gerhard und Meister, Urs (Hrsg.): Ideen für die Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft (2005): Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU. Bern: November 2005.
- Solothurner Zeitung (2014): Ein Insider blickt auf das Ende der Solothurner Kantonalbank zurück. 20.11.2014.
- Tagesanzeiger (2010): Kantone retteten mit Milliarden ihre taumelnden Banken. 19.07.2010.
- Tagesanzeiger (2011): Verlustreiche Auslandabenteuer der Swisscom. 14.12.2011.
- Tagesanzeiger (2013): Debakel um Solar Industries: Stadt Bern verliert 7,3 Millionen. 09.10.2013.

avenir suisse

Zürich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Genève

Route des Acacias 47

1227 Les Acacias/Genève

Tel +41 22 749 11 00

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch

