

**Sperrfrist: Donnerstag, 23. Februar 2012, 12.00 Uhr**

## **Neue Buchpublikation: Mehr Markt für den Service public**

**Der Service public braucht mehr Wettbewerb und privatwirtschaftliches Engagement – dies ist die zentrale Schlussfolgerung einer neuen Avenir-Suisse-Studie. Trotz eingeleiteter Liberalisierung gibt es bei der Infrastrukturversorgung in der Schweiz wenig Markt und Konkurrenz. Die vom Staat unter dem Titel «Service public» erbrachten und geförderten Leistungen sind häufig zu breit gefasst und gehen über die Korrektur eines Marktversagens hinaus. Damit verbunden sind vielfältige (Quer-) Subventionen, Restmonopole und andere Markteintrittsbarrieren. Das Buch skizziert eine Roadmap für die Neudefinition des Service public, dessen Finanzierung, die Intensivierung des Wettbewerbs sowie die Förderung privaten Engagements.**

Häufig wird angenommen, die Liberalisierung bedrohe die Grundversorgung. Tatsächlich gilt eher das Umgekehrte: Die intransparente und extensive Förderung und Finanzierung des Service public behindert die Funktionsfähigkeit der Infrastrukturmärkte. Dies hängt mit der Unschärfe des Service-public-Begriffs zusammen. Er wird oft zum Spielball von Interessengruppen wie Gewerkschaften oder öffentlichen Unternehmen, die sich den Grundversorgungsauftrag besonders grosszügig finanzieren lassen oder von regulatorischen Vorteilen profitieren möchten. Die Avenir-Suisse-Studie geht dem Service public aus theoretischer, historischer sowie internationaler Perspektive auf den Grund. Sie analysiert die Zusammenhänge zwischen der politisch definierten Grundversorgung und der Öffnung von Infrastrukturmärkten. Anhand der Bereiche Post, Telekommunikation, Rundfunk, Energie, öffentlicher Verkehr und Spitäler werden die wettbewerblichen Verzerrungen untersucht. Die Beiträge zur Post und den Spitälern wurden von Prof. Helmut Dietl bzw. Prof. Robert Leu verfasst, ein Kapitel zur Public Corporate Governance entstand in Kooperation mit Prof. René L. Frey.

Die Analyse zeigt, dass die vom Staat erbrachten oder geförderten Infrastrukturleistungen zu breit gefasst sind. Mit dem Begriff Service public wird nicht nur die Versorgung abgelegener Regionen, sondern auch Industrie- und Standortpolitik in den Zentren gerechtfertigt. Dabei wird ausgeblendet,

dass viele als Service public deklarierte und geförderte Leistungen auch in einem marktlichen Umfeld erbracht werden könnten. Mit den grosszügigen und oft intransparenten Instrumenten zur Förderung und Finanzierung gehen vielfältige Verzerrungen einher. Einerseits behindern (Quer-) Subventionen, Restmonopole und andere regulatorische Vorgaben Markteintritte. Andererseits kommt es durch die mangelnde Benutzerfinanzierung zu einer ineffizient hohen Infrastrukturnachfrage sowie zu ungewollten Umverteilungseffekten. Zudem sind die meisten der mit der Grundversorgung beauftragten Unternehmen trotz eingeleiteter Liberalisierung fest im Eigentum der öffentlichen Hand. Damit verbunden sind Interessenkonflikte sowie ein fehlender politischer Wille zu weiteren Marktöffnungsschritten. Weil die öffentlichen Unternehmen vermehrt gewinnorientiert sind und in privatwirtschaftliche Märkte expandieren, ist der Mangel an Konkurrenz besonders kritisch.

### **Eine Roadmap für mehr Wettbewerb**

Das Buch skizziert eine Roadmap mit einer Reihe von allgemeinen und sektorspezifischen Massnahmen, die in drei Schritten mehr Wettbewerb und ein grösseres privates Engagement in den Schweizer Infrastruktursektoren etablieren sollen. Eine wichtige Voraussetzung für effektiveren Wettbewerb ist eine *konsequentere Benutzerfinanzierung*. Durch den Abbau von Subventionen und Quersubventionen können künstliche Markteintrittsbarrieren beseitigt werden, die vor allem mit dem Argument der Verhinderung des Rosinenpickens errichtet wurden. Die höhere Benutzerfinanzierung schliesst nicht aus, dass vor allem Kantone und Gemeinden als Nachfrager bestimmter Leistungen auftreten. Der Staat *muss sich dabei aber auf seine subsidiäre Rolle beschränken* und als Einkäufer jener Leistungen auftreten, die gesellschaftlich erwünscht sind, aber im freien Markt nicht angeboten werden. Die *Finanzierung des Service public muss dabei einfach und transparent sein* und nach wettbewerblichen Kriterien erfolgen. Um eine einseitige und ungerechtfertigte Begünstigung staatlicher Unternehmen auszuschliessen, braucht es – etwa in Anlehnung an das europäische Beihilferecht – gesetzliche Rahmenbedingungen, die auf Seiten der öffentlichen Hand *Anreize zu wettbewerblichen Ausschreibungen* schaffen. Das anhaltend dominierende staatliche Eigentum an den Infrastrukturunternehmen und die damit verbundenen (politischen) Interessenkonflikte behindern die weitere Marktöffnung. In der Schweiz braucht es einen *konsequenteren Privatisierungsprozess*. Dazu gehören Unternehmensprivatisierungen und/oder der Verkauf einzelner Produktionsanlagen an private Akteure.

Anhang I: Roadmap und Massnahmen

Schritt	Massnahmen	Erläuterung
Schritt 1: <b>Wettbewerbsneutrale Definition und Finanzierung des Service public</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Beschränkung des Staates auf seine subsidiäre Rolle</li> <li><input type="checkbox"/> Outputorientierte Definition des Service public</li> <li><input type="checkbox"/> Konsequenterer Benutzerfinanzierung</li> <li><input type="checkbox"/> Einfache und transparente Finanzierung</li> </ul>	<p><i>Die Massnahmen zielen darauf ab, das Engagement des Staates auf jene Leistungen zu beschränken, bei denen der Markt nicht in der Lage ist, das politisch gewünschte Resultat zu liefern. Ausserdem sollen die vom Service public begünstigten Kreise die Kosten so weit als möglich selber tragen, um eine ineffiziente Übernachfrage sowie unerwünschte Umverteilungen zu verhindern. Anstelle von indirekten Förderungen – etwa über Restmonopole oder regulatorische Vorteile – sollten allfällige Grundversorgungsaufträge einfach und transparent finanziert werden.</i></p>
Schritt 2: <b>Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Verhinderung wettbewerbsverzerrender Beihilfen</li> <li><input type="checkbox"/> Begrenzung der Expansion öffentlicher Grundversorger in wettbewerbliche Märkte</li> <li><input type="checkbox"/> Organisatorische Massnahmen zur Interessenentflechtung.</li> </ul>	<p><i>Viele Marktverzerrungen resultieren aus dem staatlichen Eigentum an den Grundversorgern. Häufig geben damit der Verzicht auf öffentliche Ausschreibungen, überhöhte Abgeltungen sowie intransparente Subventionen einher. Vor allem für die ersten beiden Massnahmen sind sektorübergreifende Regelungen denkbar. So erhalten etwa durch die Schaffung eines Beihilferechts Wettbewerbsbehörden und (private) Konkurrenten ein juristisches Werkzeug zur Bekämpfung verzerrender Subventionen. Gleichzeitig nehmen bei der öffentlichen Hand die Anreize zu, die Zuteilung und Finanzierung von Grundversorgungsleistungen mittels öffentlicher Ausschreibungen vorzunehmen.</i></p>
Schritt 3: <b>Einleitung eines Privatisierungsprozesses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Privatisierung von Produktionsanlagen</li> <li><input type="checkbox"/> Privatisierung der vormaligen Monopolisten</li> </ul>	<p><i>Die Privatisierung ist erstens aus ordnungspolitischen Motiven erwünscht, da in einem funktionierenden Markt privates Eigentum dominieren sollte. Zweitens ist sie aus Sicht der Eigentümerstrategien der öffentlichen Hand sinnvoll. In den geöffneten Märkten entstehen zunehmend Risiken, die nicht vom Staat getragen werden sollten. Drittens ist die Privatisierung ein wichtiges Element der Wettbewerbsneutralität. Durch privates Eigentum entfällt der «Eigentümer-Bias», aufgrund dessen die Politiker die Regulierung des natürlichen Monopols oder die Begünstigungen im Zusammenhang mit dem Service public einseitig und für die öffentlichen Unternehmen vorteilhaft gestalten.</i></p>

Anhang II: Detaillierung der Roadmap in den Sektoren

**Schritt 1: Wettbewerbsneutrale Definition und Finanzierung des Service public**

- *Stromversorgung:* Aufhebung der faktischen Energiepreisregulierung in der Grundversorgung und Anwendung von Marktpreisen für Gross- und Kleinkunden. Aufhebung priorisierter Importe im Rahmen von Langfristverträgen.
- *Telekommunikation:* Beschränkung der staatlichen Förderung auf jene Gebiete, wo Private nicht investieren. Schaffung von Grundlagen für eine subsidiäre und differenzierte Entbündelung des Glasfasernetzes, die im Falle eines fehlenden Infrastrukturwettbewerbs Anwendung findet.
- *Post:* Abbau von Vorgaben bez. landesweit einheitliche Tarif- und Leistungsstandards. Übergang zu Output-orientierten Service-public-Vorgaben. Ggf. direkte Zahlungen für besondere Leistungen in abgelegenen Regionen.
- *Elektronische Medien:* Engere Definition des SRG-Programm- und Leistungsauftrags in Verfassung und Gesetz.
- *Öffentlicher Verkehr:* Erhöhte Benutzerfinanzierung über steigende Ticketpreise und/oder Finanzierung durch direkt begünstigte Gemeinden und Kantone.
- *Spitäler:* Übergang zur monistischen Spitalfinanzierung und Aufhebung des Kontrahierungszwangs. Kantone finanzieren nur jene Grundversorgungsleistungen, die über das marktliche Angebot der Spitäler hinausgehen.

**Schritt 2: Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen**

- *Stromversorgung:* Konsequenterer Entflechtung der Swissgrid von Produzenten- und Handelsinteressen, Verbreiterung der Aktionärsbasis durch Börsenkotierung. Anreiz-basierte Regulierung der Stromverteilnetze.
- *Telekommunikation:* Verhinderung von (Quer-) Subventionen im Rahmen der Swisscom-EW-Kooperationen durch angepassten Investitionsteilungsmechanismus. Beschränkung des städtischen Engagements auf reine Infrastrukturvorleistungen (keine eigenen potenziell subventionierten Marktleistungen gegenüber Endkunden).
- *Post:* Beschränkung von Dienstleistungen an Postschaltern, die in Konkurrenz zu privaten Detailhändlern und Banken stehen, solange gleichzeitig Abgeltungen für den Grundversorgungsauftrag bestehen.
- *Elektronische Medien:* Verhinderung wettbewerbsverzerrender Beihilfen, z.B. durch einen «Public Value Test». Längerfristige Positionierung der SRG als reinen Content-Provider ohne eigene Vertriebsplattform.
- *Öffentlicher Verkehr:* Anwendung wettbewerblischer Ausschreibungen im regionalen Schienenverkehr. Schaffung einer vollständig unabhängigen Trassenvergabestelle und Regulierung.
- *Spitäler:* Aufhebung der kantonalen Spitalplanung. Übertragung der Regulierungsfunktionen auf Bundesebene. Anwendung wettbewerblischer Ausschreibungen bei den direkt finanzierten Grundversorgungsleistungen.

**Schritt 3: Einleitung eines Privatisierungsprozesses**

- *Stromversorgung:* Privatisierung von Verbundunternehmen.
- *Spitäler:* Privatisierung einzelner Spitäler aus kantonalen Spitalgruppen zur Etablierung privater Konkurrenz («Divestiture-Programme») und vollständige Privatisierung kantonalen Spitalgruppen.
- *Telekommunikation:* Privatisierung der Swisscom.
- *Post, öffentlicher Verkehr, elektronische Medien:* Entwicklung längerfristiger Privatisierungsstrategien.

-----  
Weitere Auskünfte: Urs Meister, Projektleiter und Mitglied des Kaders, Avenir Suisse, email:  
urs.meister@avenir-suisse.ch; Tel. 044 445 90 09