

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Service public in der Schweiz

Studie im Auftrag der Ebenrain-Konferenz

Kurzfassung

1. Fragestellung und Abgrenzung des Service public

Der Umfang der Staatstätigkeit wird in den Industrieländern seit Beginn der 1980er Jahre, vor dem Hintergrund eines deutlichen Anstiegs der Staats- und vor allem der Sozialausgaben, verstärkt problematisiert. Kritikpunkte sind einerseits die Höhe der Staatsquote und die damit verbundene Steuerbelastung, andererseits wird eine geringe Effizienz staatlicher Leistungserbringung vermutet. Daraus ergeben sich die Forderungen nach einer generellen Beschränkung des Umfangs der Staatstätigkeit sowie der Einführung privatwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente bis hin zur Privatisierung bei den öffentlichen Dienstleistungen. Bei einer kosten- und effizienzorientierten Diskussion droht aber der Nutzen öffentlicher Dienste aus dem Blickfeld zu geraten. Diese Studie soll deshalb der Frage nach der volkswirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Dienste (Service public) nachgehen.

Bei der Abgrenzung des Service public stützen wir uns auf die ökonomische Standardtheorie («Mainstream»), welche die grundsätzliche Optimalität des Marktes als Lenkungs- und Koordinationsinstrument einer Volkswirtschaft postuliert. Allerdings braucht der Markt eine Ergänzung durch den Staat. Ihm obliegt zunächst einmal die Herstellung der gesellschaftlichen Ordnung und rechtlichen Rahmenbedingungen (namentlich Eigentumsrechte), unter denen eine wettbewerbliche Marktwirtschaft überhaupt möglich ist. Diese müssen definiert und durch die öffentliche Verwaltung, Justiz und Polizei (sowie gegen aussen durch das Militär) garantiert werden; die damit verbundenen Tätigkeiten gelten als klassischer Kernbereich der Staatstätigkeit in einer Marktwirtschaft.

Zusätzlich gibt es eine Reihe von Situationen, in denen eine optimale Güterversorgung («Allokation») durch den Markt nicht gewährleistet wird. Ein Handlungsbedarf des Staates wird in der ökonomischen Theorie dort gesehen, wo eine Marktlösung für ein erwünschtes Gut entweder überhaupt nicht zustande kommt oder nicht unter optimalen Bedingungen erfolgt (sog. «Marktversagen»). Die standard-ökonomische Theorie behandelt die Frage öffentlicher Dienstleistungen also unter dem Aspekt der allokativen Effizienz. Sie definiert damit einen Minimalstandard öffentlicher Aufgaben. Diese Definition zeichnet sich durch den Vorteil aus, dass darüber ein allgemeiner Konsens besteht. Mit der Konzentration auf die allokativen Funktionen des Staates bleiben andere Gründe für staatliche Interventionen in die Wirtschaft ausgeklammert; wie z.B. verteilungspolitische oder stabilitätspolitische Funktionen des Staates. Das heisst nicht, dass solchen Aspekten bei der konkreten Ausgestaltung des Service public nicht auch eine Bedeutung zukommen würde. Namentlich verteilungspolitische

Gerechtigkeitsüberlegungen spielen beim Service public eine prominente Rolle. Dies kommt im häufig angeführten und auch vom schweizerischen Bundesrat vertretenen «Universalitätsprinzip» zum Ausdruck, wonach der Service public «für alle Bevölkerungsschichten und Regionen eines Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen» zur Verfügung stehen soll (Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» vom 23. Juni 2004). Obschon die Vermeidung übermässiger Einkommensunterschiede durchaus mit einem volkswirtschaftlichen Nutzen verbunden sein kann, indem sie den sozialen Frieden fördert und deshalb geringere Ausgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit ermöglicht, lassen sich über verteilungspolitische Fragen auf der Grundlage der ökonomischen Theorie aber keine eindeutigen Aussagen machen.

2. Ableitung der Rolle des Staates in der Wirtschaft durch die Theorie der Wirtschaftspolitik

In der Literatur zur Theorie der Wirtschaftspolitik werden die als wichtigste Marktversagens-Tatbestände, welche Staatseingriffe in den Wirtschaftsprozess, nicht nur legitimieren, sondern – zur Verbesserung der Allokationseffizienz – geradezu erfordern, die Folgenden angeführt:

- externe Effekte,
- öffentliche Güter,
- natürliche Monopole,
- private Wettbewerbsbeschränkungen,
- private Informationsdefizite.

Eine (positive) Externalität liegt vor, wenn jemand etwas erhält, ohne dafür zahlen zu müssen. Positive Externalitäten äussern sich in Form sogenannter Spillover-Effekte. Die durch die marktmässige Koordination erreichte Allokation ist ineffizient, das Marktgleichgewicht würde einer Unterversorgung entsprechen. Ein Beispiel ist die Produktion respektive der Konsum von Gesundheitsdienstleistungen. Zahlreiche empirische Untersuchungen bestätigen einen positiven Einfluss des Gesundheitszustands der Bevölkerung auf den langfristigen Wachstumstrend der Wirtschaft. Deshalb hat der Staat in so gut wie allen entwickelten Ländern entschieden, im Gesundheitssektor bestimmte Marktgesetze ausser Kraft zu setzen.

Kennzeichen öffentlicher Güter sind die Nicht-Rivalität im und die Nicht-Ausschliessbarkeit vom Gebrauch. Nicht-Ausschliessbarkeit bedeutet, dass die Konsumenten öffentliche Güter konsumieren können, ohne etwas dafür zu bezahlen (sog. «Trittbrettfahrer»-Problem). Unter Umständen ist ein Ausschluss zwar technisch möglich, aber prohibitiv kostspielig. Private

Anbieter werden diese Güter nicht in sozial optimaler Menge bzw. gar nicht produzieren, da sie ihre Kosten nicht über den Preis decken können. Nicht-Rivalität bedeutet, dass die Inanspruchnahme eines Gutes durch einen Benutzer die Nutzungsmöglichkeiten aller anderen nicht einschränkt (z.B. Hören einer Rundfunksendung). Aufgrund dieser Tatsache ist ein Ausschluss zusätzlicher Hörer ineffizient, selbst wenn sie sich weigern, dafür etwas zu bezahlen. Diese zusätzlichen Benutzer verursachen nämlich keine zusätzlichen Kosten, hätten aber einen Nutzen von der Sendung. Der Gesamtnutzen wird bei ihrem Ausschluss nicht maximiert. Private Anbieter werden also öffentliche Güter nicht in sozial optimaler Menge bzw. gar nicht produzieren. Beispiele für öffentliche Güter sind die kollektive Sicherheit, welche im Innern durch Justiz und Polizei bzw. gegen aussen durch die Armee hergestellt wird, oder die Strassenbeleuchtung. Auch bei der Infrastruktur (z.B. die Verkehrs-, Ver- und Entsorgungsnetze) ist die Ausschliessbarkeit teilweise nicht gegeben, nicht optimal bzw. politisch nicht gewollt, und unterhalb der Grenze der Kapazitätsauslastung besteht Nicht-Rivalität. Die Bereitstellung, Pflege und Weiterentwicklung der Infrastruktur obliegt deshalb ebenfalls der staatlichen Verwaltung.

Ist eine Produktion mit hohen Fixkosten (bzw. irreversiblen Kosten) und niedrigen Grenzkosten verbunden, wie es für Netzwerke (Telefonnetze, Stromversorgungsnetze usw.) typisch ist, kann *ein* Anbieter die absetzbare Gesamtmenge kostengünstiger (effizienter) als viele Anbieter herstellen (sog. «subadditive Kostenfunktion» mit fallenden Durchschnittskosten über die gesamte Ausbringungsmenge). Es kommt zu einem «natürlichen» Monopol mit entsprechender Monopolpreisbildung. Allokationspolitische Konsequenz ist, dass der Staat die Güter natürlicher Monopole entweder selbst anbieten oder dass er zumindest deren Angebot regulieren muss. Die Definition des natürlichen Monopols ist allerdings dynamisch und hängt sowohl von der technischen Entwicklung als auch von der Entwicklung der Nachfrage ab. Technische Neuerungen können ein Monopol aufbrechen, wie z.B. in der Sprachtelefonie.

Monopole implizieren nicht nur dann Marktversagen, wenn sie durch eine subadditive Kostenfunktion bedingt – also «natürlich» – sind, sondern in *jedem* Fall. Die Mikroökonomik lehrt, dass ein Monopolist eine geringere Menge zu einem höheren Preis anbietet, als sich im Wettbewerbsgleichgewicht ergäbe. Gegenüber letzterem resultiert im Monopol ein Wohlfahrtsverlust. Die Allokation ist ineffizient; der Markt versagt. Dasselbe trifft in abgeschwächter Form auch auf sogenannte Oligopole zu, bei denen zwar mehr als ein, aber nur einige wenige Anbieter am Markt auftreten. Aufgrund der marktinhärenten Tendenz zu Wettbewerbsbeschränkungen muss der Staat den Schutz des Wettbewerbs in der Wirtschaftsverfassung verankern und den Wettbewerb auch tatsächlich durchsetzen. Denn bei gegebener Ressourcenausstattung ist Wettbewerb eine denkbare Voraussetzung dafür,

dass jede Ressource auf die Verwendung alloziert wird, wo sie den grössten Nutzen stiftet bzw. am effizientesten eingesetzt werden kann.

Aus Informationsdefiziten leitet die Theorie der Wirtschaftspolitik einen ganz spezifischen – und nicht unumstrittenen – allokatiospolitischen Handlungsbedarf ab. Musgrave (1959) hat den Begriff der «meritorischen» bzw. «demeritorischen» Güter geprägt. Seiner Argumentation zufolge schätzen Konsumenten systematisch ihren Nutzen aus dem Konsum bestimmter Güter falsch ein und konsumieren daher entweder zu wenig (bei Unterschätzung des Nutzens) oder zu viel (bei Überschätzung des Nutzens) von dem betreffenden Gut. Meritorische Güter sind solche, von denen mehr konsumiert werden müsste, wenn die Konsumenten ihre «wahren» Präferenzen kennten; von demeritorischen Gütern müsste weniger konsumiert werden. Die sich am Markt einstellende Allokation ist nicht wohlfahrtsmaximierend; Marktversagen liegt vor. Als Beispiele für meritorische Güter werden Bildung und «Hochkultur» genannt. Die staatliche Trägerschaft von Schulen, Hochschulen, Museen, Opernhäusern und Theatern – oder aber die staatliche Subventionierung privater Bildungsträger und Kulturschaffender lässt sich mit diesem Argument begründen. Auch die Alterssicherung gilt als meritorisches Gut. Demnach würde der zukünftige Nutzen eines Alterseinkommens unterschätzt.

Eine exakte Zuordnung konkreter öffentlicher Dienstleistungen zu den verschiedenen Formen des Marktversagens ist oft nicht einfach, und ohne eine vertiefte Analyse des Einzelfalles bleiben Interpretationsspielräume. Bei der von uns vorgenommenen Einteilung ist also ein Element der Willkür nicht auszuschliessen. Auf der Basis der vorstehenden Ausführungen zur Abgrenzung des Service public auf allokatiostheoretischer Grundlage werden die folgenden Bereiche zum Service public gezählt:

- die Branchenzusammenfassungen «Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung» (NOGA-Abteilung 75; darin enthalten sind auch Justiz und Polizei) sowie «Abwasser- und Abfallbeseitigung und sonstige Entsorgung» (NOGA-Abteilung 90),
- die Branchenzusammenfassungen «Erziehung und Unterricht» (NOGA-Abteilung 80) und «Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen» (NOGA-Abteilung 85),
- die Branchenzusammenfassung «Energie- und Wasserversorgung» (NOGA-Abteilungen 40 und 41),
- die Post- und Bahndienstleistungen (NOGA-Abteilungen 64.11 und 60.10),
- die NOGA-Abteilungen 92.32A «Betrieb von Theatern, Schauspielhäusern, Opern und Konzerthallen», 92.5 «Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten» und 92.2 «Rundfunkveranstalter, Herstellung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen»

Für die Berücksichtigung der Post- und Bahndienstleistungen besteht die ordnungspolitische Rechtfertigung für die Staatsaktivität im Grundversorgungsauftrag, welcher hier als Datum hingenommen wird. Grundversorgungsaufträge, welche auch unrentable Angebote umfassen, können i.d.R. nur von Staatsunternehmen oder staatlich subventionierten Unternehmen erfüllt werden.

3. Optimaler Umfang des Service public

Für die Frage nach dem optimalen Umfang des Service public ist es sinnvoll, zwischen konsumtiven Verwendungen und Vorleistungen zu unterscheiden. Bei konsumtiven kollektiven Gütern wird die optimale Menge anhand der Summe der Nutzen, welche die einzelnen Konsumenten aus dem öffentlichen Gut erhalten, definiert; entscheidend ist also die kollektive Zahlungsbereitschaft. Die konkrete Ermittlung des Nutzens öffentlicher Güter ist allerdings nicht einfach. Zwangsläufig wird deshalb in der Regel davon ausgegangen, dass sich die gesellschaftlich optimale Menge öffentlicher Güter im demokratischen Entscheidungsverfahren bestimmt. Handelt es sich bei öffentlichen Dienstleistungen um produktive Vorleistungen (z.B. Infrastrukturen), so besteht ihr Nutzen im Beitrag zu der entsprechenden Produktionsleistung. Im konkreten Einzelfall kann versucht werden, diesen mittels Kosten-Nutzen-Rechnungen abzuschätzen. Ein allgemeinerer Zugang zur produktiven Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen besteht in der Abschätzung ihres Beitrags zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum.

4. Empirische Bedeutung des Service public in der Schweiz und im internationalen Vergleich

Auf Basis der vorgenommenen Abgrenzung beläuft sich der Anteil der Service public an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in der Schweiz auf etwa 22%. Bei der Interpretation der Entwicklung des Anteils des Service public sind konjunkturelle Entwicklungen zu berücksichtigen. Der zwischen 2000 und 2003 festzustellende Anstieg ist nicht die Folge einer besonders ausgeprägten Expansion des Service public, sondern davon, dass sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abschwächte, während sie beim Service public stabiler verlief, also einen konjunkturstützenden Effekt hatte. Im internationalen Vergleich der Anteile des Service public an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung liegt die Schweiz am unteren Ende der Verteilung.

Eine Untergliederung nach den einzelnen Branchen des Service public zeigt, dass die Anteile in der Schweiz beim Gesundheitswesen und den sonstigen öffentlichen und privaten Dienstleistungen unter dem internationalen Durchschnitt liegen. Bei der öffentlichen Verwaltung und dem Bildungswesen, der Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie den

(statistisch nicht weiter unterteilbaren) Post-, Telekommunikations- und Bahndienstleistungen liegt die Schweiz auf durchschnittlichem Niveau.

Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im Service public liegt im Durchschnitt der Jahre 1998-2002 mit 22.3% nur wenig höher als der Anteil der Wertschöpfung (21.7%). Daraus könnte geschlossen werden, dass die Produktivität im Service public ungefähr dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt entspricht. Aufgrund von Messproblemen wird die Wertschöpfung im öffentlichen Sektor aber input-seitig berechnet, so dass ein Vergleich zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor schwierig ist.

5. Volkswirtschaftlicher Beitrag des Service public

Der volkswirtschaftliche Beitrag des Service public besteht zum einen in der direkten Erhöhung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt, indem er, wo notwendig, die ineffiziente marktliche Allokation verbessert. Andererseits zielen die Staatsaktivitäten darauf ab, die Produktionsmöglichkeiten der Privatwirtschaft durch die Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen zu erhöhen. Die durch den Service public gewährleistete Basisinfrastruktur ermöglicht erst eine hochentwickelte und produktive Privatwirtschaft wie sie in Industrieländern mehrheitlich zu finden ist. Aber auch in anderen Bereichen wie dem Gesundheitswesen und der Bildung (namentlich Grundlagenforschung) werden häufig analoge Effekte beobachtet. Ist der Staat indessen in Bereichen tätig, in denen kein Marktversagen vorliegt, und/oder wenn die Informations- und Anreizprobleme vom Staat nicht gut gelöst werden, besteht die Gefahr von negativen Effekten auf die Volkswirtschaft. Zudem kann sich die Erhebung von Steuern verzerrend auf das Angebot und die Nachfrage nach Arbeit und Kapital auswirken und dadurch wachstumshemmend sein. Der Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum erscheint daher *a priori* komplex, d.h. nichts deutet auf einen einfachen linearen Zusammenhang hin. Ab einem bestimmten Umfang der Staatstätigkeit könnte der positive Einfluss geringer und allmählich negativ werden. In diesem Zusammenhang wird häufig von einer umgekehrten U-Form gesprochen, um die Beziehung zwischen Staatsausgaben und Wirtschaftswachstum zu beschreiben.

Empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und Wirtschaftswachstum kommen denn auch zu widersprüchlichen bzw. häufig un schlüssigen Ergebnissen, was auch auf eine Reihe von methodischen Schwierigkeiten zurückzuführen ist. Der Einfluss der Staatstätigkeit wird sowohl als positiv als auch als negativ oder als nichtig gemessen wird und robuste Erkenntnisse sind rar. Dies gilt bei einer aggregierten Betrachtung sowohl für die Ausgaben als auch die Einnahmen des Staates. Auch präzisere Unterscheidungen der Staatsausgaben vermögen nur in einzelnen Fällen eindeutige Resultate

zu liefern. Einigermassen robuste Evidenz liegt vor im Fall der staatlichen Ausgaben für öffentliche Infrastruktur (Transport und Kommunikation), für den Bildungsbereich, namentlich für Forschung und Entwicklung, sowie im Bereich der Gesundheitsausgaben, welchen mehrheitlich ein positiver Einfluss auf das Wachstum attestiert wird. Den staatlichen Konsumausgaben – als Mass für die Kosten der öffentlichen Dienste – kann dagegen kein eindeutiger und robuster Zusammenhang – weder positiv noch negativ – mit dem Wachstum nachgewiesen werden.

Ein gewisser Konsensus besteht darin, dass es ein Niveau der Staatstätigkeit gibt, welches das Wirtschaftswachstum optimiert (Nicht-linearität der Beziehung). Die Schätzungen dieses optimalen Anteils der Staatsausgaben am Bruttoinlandprodukt unterscheiden sich jedoch stark, insbesondere für die europäischen Länder.

Das eindrücklichste Resultat dieser Forschung ist die Schwierigkeit, einen robusten negativen Effekt der Steuerbelastung für das Wirtschaftswachstum zu finden. Das erstaunt vor allem, da die theoretischen Erwartungen diesbezüglich so eindeutig sind. Beim Umfang der Staatstätigkeit sowie der entsprechenden Finanzierungsart wird zudem deutlich, dass länderspezifische Präferenzen das für ein bestimmtes Land optimale Niveau der Staatstätigkeit entscheidend beeinflussen. Dies gilt auch für Regionen (z.B. Kantone) innerhalb eines Landes, was Zweifel am Anspruch aufkommen lässt, dass es ein einziges optimales Niveau der Staatstätigkeit für die gesamte Schweiz respektive alle Kantone gibt. Aufgrund solcher Wirkungsmechanismen ist daher auch eine gewisse Vorsicht geboten, allzu einfache Rückschlüsse aus den Resultaten anderer Länder für die Schweiz zu ziehen.

6. Zur Effizienz der staatlichen Leistungserbringung

Neben dem Beitrag öffentlicher Dienstleistungen zur volkswirtschaftlichen (externen) Effizienz ist eine zusätzliche Betrachtung der internen Effizienz des öffentlichen Sektors unter zwei Aspekten von Bedeutung: Einerseits weil niedrigere Kosten der Staatstätigkeit bei gegebenem Leistungsstandard einen Wohlstandsgewinn bedeuten. Andererseits weil eine wünschbare öffentliche Leistung nicht notwendigerweise vom Staat selbst erbracht werden muss oder der Staat in einem Bereich tätig ist, die gemäss der oben dargelegten theoretischen Sicht zum privaten Sektor zählt (z.B. staatliche Industriebetriebe). Zur Diskussion steht somit die Effizienz staatlicher Leistungserbringung an sich sowie relativ zu einer privatwirtschaftlichen Alternative.

In der ökonomischen Literatur wird dem Marktversagen auch die These des Staatsversagens entgegengehalten, nach welcher der Staat Leistungen grundsätzlich weniger effizient erbringe

als Private, die auf dem Markt im Wettbewerb stehen. Dies wird auf zwei Faktoren zurückgeführt:

- Auf das Fehlen äusserer Zwänge und Sanktionen bei Ineffizienz seitens einer Marktkonkurrenz und einer am wirtschaftlichen Erfolg orientierten Eigentümerschaft;
- Auf die internen Steuerungs- und Anreizmechanismen in staatlich-bürokratischen Organisationen, welche nicht auf eine effiziente und innovative Leistungserstellung hinwirken, sondern diese im Extremfall sogar behindern.

Öffentliche Unternehmen werden weder von Marktkonkurrenten noch im gleichen Ausmass wie private Unternehmen von Kapitaleignern sanktioniert, wenn sie eine geringe Effizienz aufweisen. Damit öffnet sich ein Einfallstor für Partikularinteressen («rent-seeking», z.B. in Form der Vergabe attraktiver Vorstandsposten an Politikerkollegen, der privilegierten Berücksichtigung lokaler Anbieter bei externen Aufträgen oder der Durchsetzung höherer Löhne als in der Privatwirtschaft gelten). Da zudem bei öffentlichen Unternehmen der Eigentümer Staat, repräsentiert durch Politiker bzw. Staatsbeamte, kein unmittelbares finanzielles Eigeninteresse an einem möglichst hohen Unternehmensertrag hat, kommt es nach verbreiteter Auffassung in der Literatur auch dazu, dass den Managern öffentlicher Unternehmen mangelnde oder unklare Zielvorgaben gemacht werden und die Kontrolle über sie gering ist.

Eine höhere Produktionseffizienz wird durch ein System erfolgsunabhängiger Einkommen und Beförderungen nicht honoriert. Hinzu kommt, dass starre Bürokatierregeln eine effiziente Ablauforganisation behindern. Bürokratisches Verhalten kommt zwar auch in grossen privatwirtschaftlichen Unternehmen vor, der Spielraum sollte dort aber durch den Marktwettbewerb begrenzt werden.

Die ökonomische Theorie der Politik geht also von einer Ineffizienzvermutung bezüglich der staatlichen Leistungserstellung infolge mangelnder Sanktionen, falscher Anreize und bürokratischer Eigeninteressen aus. Staatsversagen – als Gegenstück zu Marktversagen – führt aufgrund des fehlenden Wettbewerbs zu Ineffizienz, Trägheit (mangelnder Innovationsbereitschaft) und Interessenverfilzung. Diese Sicht ist allerdings nicht unumstritten. Angezweifelt wird zum einen die rein ökonomistische Verhaltenshypothese, die im Widerspruch zu empirischen Beobachtungen steht. Zum andern wird bestritten, dass die Kontrolle von öffentlichen Unternehmen durch die Politik und die Öffentlichkeit so gering ist, wie es die ökonomische Theorie der Politik darstellt. Auch ist das Phänomen der bürokratischen Unflexibilität – das häufig unter dem Aspekt einer mangelnden Kundenorientierung und mangelnder Innovationsbereitschaft kritisiert wird – nicht einfach eines des Verhaltens der

individuellen Bürokraten. Vielmehr ist sie ein Element des Weberschen Bürokratiekonzepts, das strikte Regelgebundenheit als Bedingung für Verlässlichkeit und Unbestechlichkeit gegenüber Effizienzüberlegungen in den Vordergrund stellt.

Weil der Zwang zur Gewinnmaximierung entfällt und das Bestehen geschützter Märkte (Staatsmonopol) die Durchsetzung höherer Kosten ermöglicht bzw. der Staat für die Deckung allfälliger Defizite aufkommt, eignen sich öffentliche Unternehmen auch für die Verfolgung von Nebenzielen. Solche Nebenziele sind nicht unbedingt ein Fall von Staatsversagen, wenn sie in einem demokratischen Entscheidungsprozess festgelegt werden. Es stellen sich jedoch zwei Fragen: 1) Handelt es sich effektiv um ein Allgemeininteresse oder um das Ergebnis von erfolgreicher Lobbyarbeit zugunsten von Partikulärinteressen? 2) Könnte das Ziel auch auf andere Art erreicht werden? Getrennte Verantwortlichkeiten würden auch Problem der Verwischung von Zielen vermeiden und damit die Transparenz und somit die Möglichkeiten einer Effizienzkontrolle erhöhen.

Als Problem öffentlicher Unternehmen wird häufig auch die Praxis der Quersubventionierung genannt, die zu einer Verzerrung der Markanreize führen würde. Eine gewisse interne Subventionierung kann aber wohlfahrtsmaximierend sein, wenn sie dazu dient, die Fixkostenlast bestmöglich auf verschiedene Produkte zu verteilen (Ramsey-Preise).

Die These der Ineffizienz staatlicher Leistungserbringung spricht für eine Übertragung der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen an Private. Inwiefern dies angesagt ist, muss allerdings im konkreten Einzelfall empirisch geprüft werden; die erwähnten Untersuchungen auf der volkswirtschaftlichen Ebene, wonach sich ein negativer Einfluss der Staatstätigkeit auf das Wirtschaftswachstum generell nicht nachweisen lässt, sprechen gegen ein pauschales Urteil. Zudem müssen bei Privatisierungen zwei wesentliche Aspekte berücksichtigt werden:

- Auf dem entsprechenden Markt muss Wettbewerb herrschen;
- Das bestehende öffentliche Interesse muss verlässlich gewährleistet sein.

Somit stellt sich die Frage nach dem Regulierungsaufwand, der für die optimale Gewährleistung der Aufgabenerfüllung durch Private notwendig ist. Dieser hängt u.a. von der Spezifität der Aufgabe und den Marktbedingungen ab. Je spezifischer eine Aufgabe und je geringer der Wettbewerb im betreffenden Markt sind, desto höher sind die mit der Gewährleistung verbundenen Transaktionskosten (Vertrags-, Koordinations- und Kontrollkosten). Aus diesem Grund sind z.B. Reinigungs- und Gebäudeunterhaltsarbeiten beliebte Auslagerungsobjekte. Besondere Regulierungsprobleme stellen sich in dynamischer Hinsicht in Märkten, die einem starken Wandel unterliegen; hier erschwert die Unkenntnis

zukünftiger Entwicklung die Ausgestaltung der Regulierung. Eine spezielle Problematik ergibt sich ferner bei den hoheitlichen Aufgaben (z.B. Polizei, Justiz), die sich aus dem Gewaltmonopol des Staates ergeben.

Privatisierungen sind aber nur eine Option im Bestreben, die Effizianzanreize bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu erhöhen. Das Spektrum der in den letzten Jahrzehnten vorgeschlagenen bzw. eingeführten Reformen umfasst – in einer groben Einteilung und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – folgende Massnahmen:

- Vollständige Privatisierung;
- Externe Auftragsvergabe (Outsourcing);
- Verselbständigung von Verwaltungseinheiten mit eigener Budgetkompetenz;
- Einführung von marktähnlichen Anreizmechanismen (NPM).

Die Frage nach der Wirksamkeit solcher Reformmodelle und der relativen (In-)Effizienz staatlicher versus privater Produktion kann letztlich nur empirisch beantwortet werden. Dabei sind die folgenden Aspekte, die in kritischen Äusserungen zur staatlichen Leistungserbringung prominent figurieren, von Interesse:

- Die (technische) Produktionseffizienz.
- Die Kundenorientierung.
- Die Innovationsbereitschaft.

Bei einem weiteren Kriterium, dem der Kosteneffizienz, handelt es sich, soweit es sich nicht mit der Produktionseffizienz deckt, um einen Verteilungsaspekt. Eine Verminderung der Produktionskosten öffentlicher Leistungen durch die Senkung der Preise von Inputfaktoren – z.B. der Löhne – führt zu einer Entlastung der Konsumenten bzw. der Steuerzahler zu Lasten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

Kostentreibend bei der öffentlichen Leistungserstellung wirken Nebenziele in Form von politischen Auflagen. Insofern diese demokratisch legitimiert sind, sind sie bei Kosten- und Effizienzvergleichen mit privatwirtschaftlichen Anbietern in Rechnung zu stellen.

Die berücksichtigte Literatur zu den Wirkungen von Privatisierungen im öffentlichen Sektor ergibt ein gemischtes Bild. Beträchtliche Effizienzgewinne konnten bei Staatsbetrieben verzeichnet werden, die grössere Restrukturierungen durchführten. Anlass für diese waren teilweise überhöhte Belegschaften («Overstaffing»), teilweise neue technologische

Entwicklungen (z.B. Telekommunikation). Die Restrukturierungen waren aber teilweise schon vor der Privatisierung durchgeführt worden. Ein Zusammenhang zwischen Produktionseffizienz und Eigentumsform scheint sich nicht nachweisen zu lassen. Kostenreduktionen erfolgten aber auch oft aufgrund einer Senkung der Löhne und der Verschlechterung sonstiger Arbeitsbedingungen. Zudem wurden sie verschiedentlich durch die höheren Margen der privaten Anbieter und dem grösseren Managementaufwand beim öffentlichen Auftraggeber kompensiert. Qualitätseinbussen scheinen eher selten zu sein, es lassen sich aber auch nicht generell Qualitätsverbesserungen feststellen. Hingegen scheinen Verselbständigungslösungen, mittels deren staatliche Leistungserbringer mit grösserer Autonomie ausgestattet werden, positive Wirkungen sowohl auf die Produktionseffizienz als auch auf die Qualität der Dienstleistungen auszuüben.

Die Höhe der Effizienzgewinne durch Reformen des Staatssektors hängt wesentlich von der Ausgangssituation ab. Diesbezüglich wird dem Service public in der Schweiz in empirischen Vergleichen ein hohes Niveau attestiert. Auch bei der Bewertung der im internationalen Vergleich hohen Standortqualität spielt die Qualität öffentlicher Dienstleistungen eine wichtige Rolle.

7. Fazit

Der Service public trägt mit der Gewährleistung von Dienstleistungen zugunsten der Allgemeinheit – dort wo private Anbieter dazu nicht in der Lage sind – wesentlich zum gesellschaftlichen Wohlstand und dem wirtschaftlichen Wachstum bei. Bei einem im internationalen Vergleich unterdurchschnittlichen Anteil der Schweizer Service public an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und einer überdurchschnittlichen Effizienz kann sein Beitrag zur Standortqualität als hoch bezeichnet werden.

Trotzdem ist die Frage, ob und wie die Effizienz des Service public gesteigert werden kann, immer wieder berechtigt, da ihm eine Tendenz zu mangelnder Kostenorientierung und Innovationsbereitschaft nicht abzusprechen ist. Erfolgsversprechend scheinen diesbezüglich die Einführung von Wettbewerbselementen und eine grössere Autonomie der Leistungserbringer zu sein. Die Eigentumsfrage ist dagegen offenbar nicht ausschlaggebend.

Werden öffentliche Aufgaben an private Anbieter übertragen, ist dafür zu sorgen, dass ausreichender Wettbewerb gewährleistet ist und das öffentliche Interesse garantiert werden kann. Dies zieht einen erhöhten Kontroll- und Regulierungsaufwand (Transaktionskosten) nach sich. Um das Risiko einer Abhängigkeit des Staates von monopolartigen privaten Anbietern zu vermeiden, sind in der öffentlichen Verwaltung ausreichende Fachressourcen aufrecht-

zuerhalten. Schliesslich stellt sich im Zusammenhang mit der verlässlichen Gewährleistung öffentlicher Dienstleistungen die Frage des Konkursrisikos privater Anbieter, was die Frage nach der Höhe allfälliger Rückführungskosten aufwirft.