

Zunehmende Staatswirtschaft jenseits von Service public

Kommunale und kantonale Firmen bewegen sich mit ihren zahlreichen unternehmerischen Aktivitäten in einer wettbewerblichen Grauzone. Das Nachsehen haben private Anbieter. *Stephan Vaterlaus, Patrick Zenhäusern*

Abstract Oft stehen öffentliche Marktaktivitäten nicht in Verbindung mit Service public oder kritischen Infrastrukturen und verzerren somit unnötig den Wettbewerb. Inzwischen haben die Kantone rund 800 Beteiligungen an 500 Unternehmen. Ein Überblick zu den Gemeinden fehlt. Im Energie- und im Verkehrssektor, im Gesundheitswesen und in der Finanzbranche zeigt ein Vergleich zwischen normativ geforderter (Soll) und gelebter Praxis (Ist) ein äusserst unbefriedigendes Bild. Der steigende Beschäftigungsanteil in den staatsnahen Branchen lässt zudem vermuten, dass der Einfluss der öffentlichen Hand in jüngster Zeit noch zugenommen hat. Es ist überfällig, Beteiligungen und wettbewerbliche Engagements des Staats transparent auszuweisen. Parlamente auf allen föderalen Ebenen müssen dafür sorgen, dass diese Aktivitäten wettbewerbsneutraler wirken und dass Leistungsaufträge neu verhandelt, ausgeschrieben und die Staatswirtschaft abgebaut wird.

Mit dem Service public stellt der Staat Leistungen zur Verfügung, die zu einem guten Teil auch im Wettbewerb bereitgestellt würden. Der Staat fungiert dabei als Sicherheitsscharnier: Er garantiert, dass diese Leistungen den Bürgern zur Verfügung stehen. «First best» ist aus ökonomischer Sicht, wenn der Staat private Unternehmen im Rahmen einer Ausschreibung zum Angebot von Service-public-Leistungen veranlasst.¹ «Second best» ist, wenn er diese Leistungen selbst anbietet, also nur ausnahmsweise – weil gemäss

Bundesverfassung die Wirtschaftsfreiheit im Grundsatz nur für Private gilt – als Unternehmer aktiv ist. Das umfassende Portfolio der Kantone von etwa 800 Beteiligungen an über 500 Unternehmen zeigt, dass die Abweichung vom First-best-Grundsatz häufig oder vielmehr gar die Regel sein dürfte.²

Das Forschungsunternehmen Polynomics hat im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) die Situation in den Kantonen und Gemeinden für den Energie- und den Verkehrssektor sowie für das Gesundheitswesen und die Finanzbranche untersucht.³ Hintergrund ist ein Postulat des Luzerner FDP-Nationalrats Peter Schilliger mit dem Titel «Konkurrenziert der Staat die Wirtschaft? Übersicht tut not».⁴

Gegenstand der Analyse waren institutionelle und wettbewerbliche Kriterien, welche im Kern auf Leitlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)⁵ sowie auf kantonalen Public-Corporate-Governance-Richtlinien basieren. Dabei gilt: Je besser die Kriterien erfüllt sind, desto wettbewerbsneutraler wirken die staatlichen Aktivitäten (siehe *Kästen*).

1 Demsetz (1988).
2 Steiner et al. (2015).
3 Polynomics (2017).
4 Postulat 15.3880 vom 22. September 2015.
5 OECD (2012); OECD (2015a) und OECD (2015b).

Institutionelle Kriterien zur Analyse öffentlicher bzw. öffentlich beherrschter Unternehmen

- Die Unternehmen haben die Gesellschaftsform der Aktiengesellschaft.
- Private Minderheitsbeteiligungen sind möglich.
- Es existiert ein Grundversorgungsauftrag bzw. eine Leistungsvereinbarung.
- Die Leistungsvereinbarung mit dem Grundversorgungsauftrag ist öffentlich zugänglich.
- Es erfolgt eine periodische Prüfung der Leistungsvereinbarung.
- Es existiert eine Eignerstrategie mit Fokus auf den Leistungsauftrag.
- Die Eignerstrategie ist öffentlich zugänglich.
- Die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle ist gegeben: Die Legislative definiert den gesetzlichen Rahmen und hat die Oberaufsicht über das Unternehmen. Die Exekutive gibt die Eignerstrategie und den Leistungsauftrag vor; sie beaufsichtigt das Aufsichtsgremium des Unternehmens. Die operative Autonomie des Unternehmens ist gewährleistet.
- Innerhalb der Verwaltung übernimmt ein Fachdepartement die Gewährleisterrolle.
- Innerhalb der Verwaltung übernimmt das Finanzdepartement die Eignerrolle.
- Legislative und Exekutive haben kein politisches Mandat im Aufsichtsgremium des Unternehmens: Um die Umsetzung der Eignerstrategie und des Leistungsauftrags sicherzustellen, bestimmt die Exekutive das Aufsichtsgremium.
- Das Aufsichtsgremium des Unternehmens wird auf der Grundlage sachlich-relevanter Kriterien bestellt.



KEYSTONE

Staatliche Unternehmen im Energie- und im Verkehrssektor

Die Untersuchung des Themenfelds Staat und Wettbewerb in den Sektoren Energie und Verkehr basiert auf den Daten zu 115 kantonalen und städtischen Unternehmen, zu denen Polynomics im Rahmen einer Onlineumfrage Auskunft erhalten hat. Teilgenommen haben alle Kantone mit Ausnahme von Genf sowie die Städte Basel, Bern, Biel, Lausanne, Lugano, Luzern, St. Gallen, Thun und Zürich.

Basierend auf Ergebnissen der Onlineumfrage (siehe *Abbildung 1*), ist im Energiesektor ersichtlich, dass private Minderheitsaktionäre kaum zugelassen sind. In den Aufsichtsräten der meisten dieser Unternehmen sitzen auch politische Mandatsträger. Mit der Expansion in neue wettbewerbliche Geschäftsfelder wie Gebäudetechnik und Elektromobilität gehen auch Quersubventionen einher. Dadurch steigt das finanzielle Risiko für den Eigentümer und somit für die öffentliche Hand. Moral-Hazard-Verhalten könnte mit einem

Staatliche Energieunternehmen expandieren vermehrt in neue Geschäftsfelder. BKW-Chefin Suzanne Thoma an einer Medienkonferenz.

Wettbewerbliche Kriterien zur Analyse öffentlicher bzw. öffentlich beherrschter Unternehmen

- Die Notwendigkeit des Grundversorgungsauftrags wird periodisch evaluiert.
- Für eine Neuvergabe wird der Grundversorgungsauftrag öffentlich ausgeschrieben.
- Das Unternehmen steht ausserhalb seines Grundversorgungsangebots mit keinen Aktivitäten im Wettbewerb mit privaten Unternehmen.
- Der Marktzugang für private Wettbewerber wird nicht durch den staatlichen Auftrag gehemmt oder gefördert (bspw. durch Spezialbewilligungen und/oder asymmetrische Regulierungen).
- Im Unternehmen werden wettbewerbliche Aktivitäten nicht quersubventioniert.
- Werden zusätzliche staatliche Aufträge, die nicht zum Grundversorgungsauftrag gehören, öffentlich vergeben, findet keine Bevorzugung von öffentlichen bzw. öffentlich beherrschten Unternehmen statt.
- Transaktionen, bei denen ein öffentliches bzw. ein öffentlich beherrschtes Unternehmen involviert ist, erfolgen zu Marktbedingungen.
- Es gibt keine jährliche Defizitgarantie.
- Es gibt keine explizite Staatsgarantie.
- Bei Vorliegen einer Staatsgarantie: Die Staatsgarantie wird nach marktbezogenen Kriterien abgegolten.

privaten Minderheitsaktionariat und abnehmendem politischem Einfluss im Aufsichtsrat entgegengewirkt werden. Über das Steuerungsinstrument der Eignerstrategie könnte sichergestellt werden, dass Risiken jenseits des Service-public-Angebots vermieden werden.

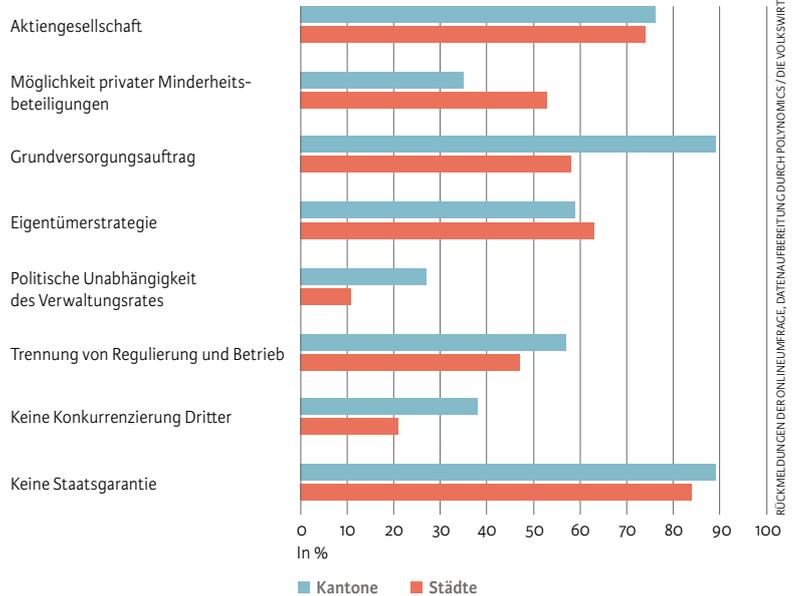
Die Umfrage (siehe *Abbildung 2*) informiert auch über institutionelle und wettbewerbliche Aspekte öffentlicher Verkehrsunternehmen. So sitzen in den meisten Aufsichtsräten ebenfalls politische Mandatsträger. Diese Firmen bieten oft Dienstleistungen im Wettbewerb mit privaten Dritten an, wobei es eher um eine Randnutzung von Infrastrukturen geht: Ein öffentlicher Verkehrsbetrieb stellt beispielsweise einen Bus für Privatfahrten zur Verfügung und begibt sich damit in Konkurrenz zu Logistikunternehmen oder Reiseanbietern.

Werden hingegen erhebliche Mittel in solche Geschäftsfelder investiert, brauchte es einen öffentlichen Auftrag mit gesetzlicher Grundlage. In Gemeinden, in denen Gesetze in dieser Absicht verabschiedet wurden, werden die Tätigkeitsbereiche weit gefasst – auch mit Blick auf den geografischen Raum. Damit gehen vermehrt unternehmerische Risiken einher. Ein gezielter Einsatz der Eignerstrategie könnte hier dazu beitragen, die Risikowahrnehmung zu schärfen, sodass es vermehrt zu Ausschreibungen von Grundversorgungsdienstleistungen käme. Damit einhergehend, würden indirekt auch die Aktivitäten der Kantone und Städte im Wettbewerb mit Dritten beschränkt.

Fallbeispiele: Öffentliche Spitäler und Kantonalbanken

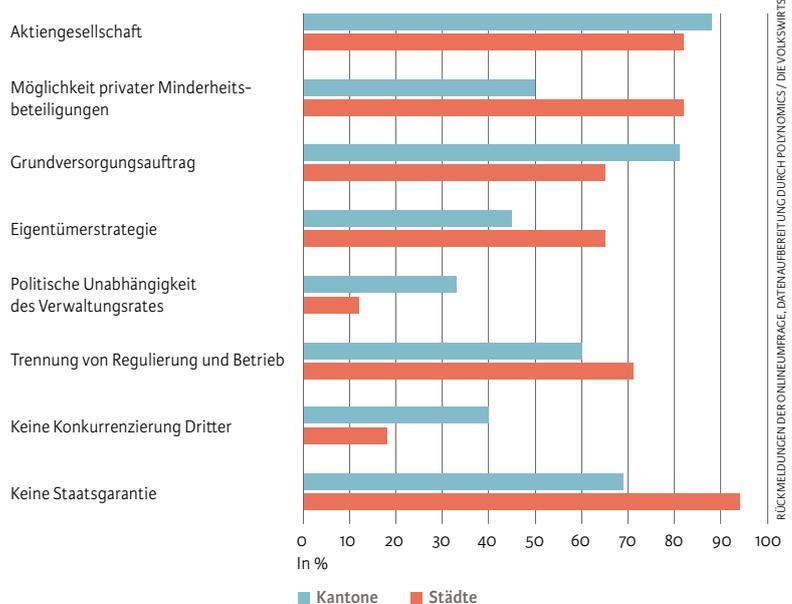
Im Gesundheitswesen wurden die institutionellen und wettbewerblichen Kriterien anhand zweier Fallbeispiele – der Genfer Universitäts-spitäler (HUG) und der Zürcher Stadtspitäler – untersucht. Bei beiden öffentlichen Spitälern entsprechen einige normative Kriterien formell den Vorgaben moderner Public Corporate Governance. Hingegen ist die Interessenentflechtung nicht umgesetzt. Der politische Einfluss ist meist direkt in den Aufsichtsgremien verankert. Darüber hinaus machen die Fallbeispiele sichtbar, dass die Marktaktivitäten der öffentlichen Spitäler zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Abb. 1: Energiesektor: Erfüllungsgrad von ausgewählten Referenzkriterien (2017)



Ein Wert von 100 Prozent bedeutet, dass der normative Referenzfall erreicht ist. Lesebeispiel: 76 Prozent der kantonalen Energieunternehmen sind als Aktiengesellschaft formiert. Zu beachten ist, dass die Antworten jeweils Einschätzungen von kantonalen und städtischen Exponenten Mitte 2017 widerspiegeln.

Abb. 2: Verkehrssektor: Erfüllungsgrad von ausgewählten Referenzkriterien (2017)



Ein Wert von 100 Prozent bedeutet, dass der normative Referenzfall erreicht ist. Lesebeispiel: 82 Prozent der städtischen Verkehrsunternehmen lassen die Möglichkeit privater Minderheitsbeteiligungen zu etc. Zu beachten ist, dass die Antworten jeweils Einschätzungen von kantonalen und städtischen Exponenten Mitte 2017 widerspiegeln.

RÜCKMELDUNGEN DER ONLINEUMFRAGE, DATENAUFBEREITUNG DURCH POLYNOMICS / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

Auch in der Finanzbranche ist der Staat mit Beteiligungen an Kantonalbanken präsent. Diese agieren heute als Universalbanken. Obwohl dadurch der öffentliche Auftrag in den Hintergrund geraten ist, kommen sie im Regelfall trotzdem in den Genuss einer Staatsgarantie. Als Fallbeispiele wurden die Basler Kantonalbank und die Glarner Kantonalbank untersucht.

Das Engagement der Kantone im Bankensektor ist kritisch zu beurteilen, da der Bankenbereich mit seiner Intermediärfunktion insbesondere aufgrund der technologischen Entwicklungen immer risikobehafteter wird. Institutionelle Kriterien wie politische Mandate im Aufsichtsgremium und ordnungspolitische Aspekte wie die Staatsgarantie können bewirken, dass sich Risiken (erneut) zulasten des Steuerzahlers materialisieren.

Wettbewerbsverzerrungen und Staatswirtschaft abbauen

Die Branchenanalysen zeigen, dass sich die Praxis weder im Rahmen des «first best» (Aus-schreibung) noch des «second best» (aus-nahmsweise öffentliche unternehmerische Aktivität für das Angebot des Service public) bewegt. Vielfach wird im Kontext des Service public selbstredend jeweils eine «Entreprise publique» mitgedacht. Ein solches Staatsunter-nehmen bietet mitunter auch Dienste im Wett-bewerb mit privaten Dritten an, die wenig oder keinen Bezug zum Service public aufweisen. Entsprechend resultieren Wettbewerbsverzerrungen. Diese sind nicht vermeidbar, solange das öffentliche Unternehmen seinen Grund-versorgungsauftrag auf der Grundlage eines Monopols wahrnimmt.

Im Jahr 2012 befasste sich auch das Bundes-gericht mit der Thematik. In einem Urteil zur kantonalen Sachversicherung Glarus, die in Konkurrenz zu privaten Anbietern stand, legiti-mierten die Richter deren wettbewerbliche Aktivitäten, untersagten aber eine «systemati-sche Quersubventionierung».⁶ Doch systema-tisch lassen sich Quersubventionierungen nur ausschliessen, wenn der gesamte Verbundvor-teil dem Monopolbereich zugerechnet wird.⁷ Ansonsten können produktivere Unternehmen vom Markt verdrängt werden. Wettbewerbs-neutralität heisst letztlich, dass sich öffentliche Unternehmen mit einem Teilmonopol gar nicht in Wettbewerbsbereichen betätigen dürften.

Der Ball liegt nun bei der Legislative auf allen föderalen Ebenen, Anreize zu schaf-fen, damit wettbewerbliche Aktivitäten öf-fentlicher Unternehmen grundsätzlich ab-gebaut und – solange derartige Engagements noch vorliegen – mindestens die Kriterien der Wettbewerbsneutralität besser erfüllt wer-den. Zweifelsfrei ist im Themenfeld Staat und Wettbewerb mehr Transparenz erforderlich, um den notwendigen demokratischen Diskurs darüber zu initiieren.

6 Entscheidung des Bundes-gerichts betreffend Glarnersach (BGE 138 I 378).
7 Faulhaber (1975).



Stephan Vaterlaus
Dr. rer. pol., Geschäftsführer Polynomics, Olten

Patrick Zenhäusern
Bereichsleiter, Polynomics, Olten

Literatur

Demsetz, H. (1988). Why Regulate Utilities?, in: Chicago Studies in Political Economy. University of Chicago Press, Chicago, 267–278.
Faulhaber, G. F. (1975). Cross Subsidization: Pricing in Public Enterprises, in: American Economic Review, 65/5, 966–977.
OECD (2012). Competitive Neutrality. Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Business, Paris.
OECD (2015a). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Paris.
OECD (2015b). G20/OECD Corporate Governance-Principles, Paris.
Polynomics (2017). Staat und Wettbewerb. Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte bei kantonalen und kommunalen Unternehmen, Studie im Auftrag des Seco, Bern.
Steiner, R., Raess Brenner, K., und Saxenhofer, A. (2015). Verbreitung und Effekte von Public-Corporate-Governance-Richtlinien am Beispiel der Schweizer Kantone, in: Verwaltung und Management, 2/2015, 59–64.



BILDER CORENTIN FOHLEN

FOTO-TABLEAU

Carnaval in Haiti 4/5

Mit ihren karibischen, afrikanischen und französischen Elementen ist Haitis Kultur schon reich genug; aber beim Carnaval gibt sich dort die ganze Welt ein Stelldichein. Ziemlich siegessicher wirkt der von afrikanischer Maskenkunst inspirierte Löwe, aber angesichts seines pfeilbewehrten Gegners sollte er sich vielleicht doch in acht nehmen – denn bei dem handelt es sich immerhin um einen dem Lokalkolorit angepassten Avatar der indischen Gottheit Rama. Der Carnaval, den Corentin Fohlen in der Kleinstadt Jacmel dokumentierte, schenkt dem Land alljährlich eine kurze Frist, in der die sozialen Schranken fallen und eine den Unbilden des Lebens weitgehend schutzlos preisgegebene Bevölkerung in die eigenen Träume und Wunschprojektionen eintreten kann.

Keim und Hort der Gesellschaft

Die Familie wird niemals ein Auslaufmodell sein

Gastkommentar
von WALTER HOLLSTEIN

In Ingmar Bergmans Meisterwerk «Szenen einer Ehe» fragt Marianne ihren Johan: «Glaubst du, wir leben in absoluter Verwirrung?» Angesichts ihrer gescheiterten Ehe will Johan wissen, wen Marianne denn meint: «Du und ich?» Marianne antwortet: «Nein, wir alle.» Daraufhin erkundigt sich Johan: «Was meinst du mit Verwirrung?» Marianne präzisiert: «Furcht, Unsicherheit, Unverständnis.»

Auf die moderne Familie bezogen, ist das sicher ein richtiger Befund. Die Fakten von Zerrüttung, Trennung und Gewalt sind nicht zu übersehen. Dass die traditionelle Familie fortschreitende Auflösungsstadien zeigt und dass bei den Beteiligten – den Kindern zumal – immer mehr Gefühlsdefizite entstehen, ist Alltag geworden. Das ist auch für viele Diagnostiker der Gegenwart der Anlass, den Tod der Familie zu verkünden, im Frustrationsfall die Trennung zu propagieren oder wenigstens den Seitensprung zu empfehlen.

Ist die Familie nun tatsächlich ein «Patient», wie es der Psychoanalytiker Horst-Eberhard Richter 1971 formuliert hat? Die 68er Bewegung, welche die bürgerliche Familie vehement bekämpfte, hatte seine Diagnose seinerzeit dankbar aufgenommen. Allerdings hatte es Richter anders gemeint: Er wollte «kranke» Familien heilen, nicht gleich die Familie abschaffen.

Inzwischen gibt es einen Sinneswandel: Stellvertretend konstatieren die Sozialwissenschaftler Andreas Lange und Kurt Lüscher: «Die Familie ist der bevorzugte Ort der Entstehung von Humanvermögen.» Ein signifikantes Beispiel für die Rückwendung ist die Neubewertung des englischen Psychologen John Bowlby (1907–1990). Wurden seine Forschungen noch vor kurzem als reaktionär etikettiert, gelten sie heute wieder als hoch aktuell. Die mütterliche Fürsorge, so Bowlby, die ein Kind in den ersten Lebensjahren empfangt, sei für seine spätere psychische Stabilität prägend. Erhält ein Kind diese Zuwendung nicht, ergäben sich Symptome von Deprivation.

So vertritt heute auch die Bremer Neurobiologin Nicole Strüber («Die erste Bindung») die Ansicht, dass eine sichere Bindung in der Familie das Fundament einer gesunden psychischen Entwicklung sei. Jede Gesellschaft profitiere von einem hohen Anteil von fest eingebetteten, sozial kompetenten und bindungsfähigen Menschen. Dabei stellt sich Strüber quer zum Zeitgeist, wenn sie den bedenkenlosen Ausbau öffentlicher Kleinstkinderbetreuung kritisiert. Auch als Erwachsene profitieren wir von der Familienbindung: Die empirische

Forschung kann seit langem belegen, dass Eheleute im Vergleich mit Alleinstehenden signifikant zufriedener, gesünder und länger leben.

Familie ist auch in einem abstrakteren Sinn ein eminent wichtiger Sicherheitsfaktor. Sie garantiert die Stabilität der Gesellschaft von unten; sie bildet quasi die Schule des gesellschaftlichen Zusammenlebens. In seinem Standardwerk über die Familie notiert William J. Goode: «Die überragende Bedeutung der Familie liegt in ihrer Vermittlungsfunktion im Rahmen der Gesamtgesellschaft.»

Als Kinder werden wir von unseren Eltern erzogen. Dabei lernen wir, dass es ausser uns auch noch andere Menschen gibt. Wir lernen, dass auch diese anderen Menschen ihre berechtigten Bedürfnisse haben und dass wir diese Bedürfnisse genauso respektieren müssen wie die anderen Menschen die unsrigen. Geregelt wird dieser Umgang durch Normen und Werte, Regeln und Gesetze, Sitten und tradierte Bräuche.

In seinem soziologischen Klassiker «Die einsame Masse» schreibt David Riesman von «einem seelischen Kreiselpass», der, wenn er einmal von den Eltern in Gang gesetzt sei, später auch die Signale von anderen aufnehme. Riesman nennt das den «innen-geleiteten Menschen». Ein Kind wird in der primären Sozialisation auf Werte, Normen und Verhaltensweisen «trainiert», die es schliesslich verinnerlicht und die sein Verhalten lebenslang steuern. Handelt man wider das Gelernte, stellt sich automatisch Scham ein.

Familie erweist sich von daher als die erste Instanz sozialer Prägung und Kontrolle. Vor allem amerikanische Studien demonstrieren seit langem den Zusammenhang zwischen Sozialisation und Kriminalität; selbst in Quartieren, in denen die Kriminalität Rekordwerte erreicht – wie einst in der Bronx –, bleiben jene Jugendlichen im Rahmen des Rechts, die aus intakten Familien mit einem strengen Moralverständnis stammen.

An Alternativen zur Familie haben viele herumprobiert. So hat die Arbeiterbewegung trotz allen Bemühungen, kein proletarisches Gegenmodell zur bürgerlichen Familie gefunden, auch die 68er Revolte nicht mit ihren WG, offenen Beziehungen und Kommunen. So bleibt wohl wahr, was das deutsch-amerikanische Soziologenpaar Brigitte und Peter L. Berger 1983 in «In Verteidigung der bürgerlichen Familie» paradox formulierte: «Die Alternative zur Familie ist die Familie.» Sie zu ermöglichen, zu fördern und zu schützen, muss eine primäre Sorge jeder Gesellschaft sein.

Walter Hollstein ist Professor emeritus für politische Soziologie. Er lebt in Basel.

Service public

Staatwirtschaft kultivieren oder abbauen

Gastkommentar
von STEPHAN VATERLAUS und PATRICK ZENHÄUSERN

Geht es um den Service public, geht es immer auch um potenziell im Wettbewerb bereitgestellte (meritorische) Dienstleistungen. Kantone und Gemeinden fungieren hier als Sicherheitsscharnier, damit diese Leistungen den Bürgern auf jeden Fall zur Verfügung stehen. Bieten öffentliche Unternehmen indes noch unabhängig vom Service public Dienstleistungen an, resultieren daraus Wettbewerbsverzerrungen. Eine Mindestforderung für staatliches Handeln ist daher die Wettbewerbsneutralität. Konsequenterweise liesse sich diese über eine Ausschreibung des Service public und den Abbau staatlichen Unternehmertums umsetzen.

Im Grundsatz gilt Wirtschaftsfreiheit gemäss Bundesverfassung nur für Private. Abweichungen davon sind zu begründen. Die Praxis zeigt, dass Ausnahmen möglich und nicht selten sind. Zum Service public wird eine Entreprise publique mitgedacht. Im Energie- und im Verkehrssektor sowie im Gesundheits- und im Finanzwesen unterhalten die Kantone rund 800 Beteiligungen an etwa 500 Unternehmen. Ein Überblick zur kommunalen Ebene fehlt. Politik und Rechtsprechung sehen daher die Dringlichkeit, öffentliche Engagements wettbewerbsneutraler auszugestalten.

Dabei werden oft Leitlinien der OECD zu Rate gezogen. Diese sehen unter anderem vor, dass öffentliche Unternehmen private Dritte nur konkurrenzieren dürfen, wenn sie keine Sonderrechte geniessen, nicht durch politische Mandate im Aufsichtsrat protegert werden, den gleichen Regeln wie private Unternehmen unterstellt sind und keine Quersubventionierungen stattfinden.

So weit die Theorie – die gelebte Realität bleibt hinter diesen Forderungen zurück. Öffentliche Energieversorgungsunternehmen bieten wettbewerbliche Beratungsleistungen, Elektroinstallationen, Heizungsanlagen, Gebäudeautomation und Telekomdienstleistungen an. Sie stossen mit der Absicht in neue Geschäftsfelder, im teilmärkte-offneten Umfeld die erodierenden Monopolrenten zu kompensieren. Im Zuge der Expansion sind Quersubventionen unvermeidbar. Mit politischen Mandaten im Aufsichtsrat werden Wettbewerbschancen tendenziell überbewertet; und ein Korrektiv fehlt angesichts eines oft nicht zugelassenen privaten Minderheitsaktionariats.

Auch in den Aufsichtsräten öffentlicher Verkehrsunternehmen sind politische Mandatsträger vertreten. Dies begünstigt, dass Service-public-Mandate eher fort- statt ausgeschrieben werden.

Bei den Dienstleistungen im Wettbewerb mit privaten Logistikunternehmen und Reiseanbietern werden zwar lediglich Service-public-Infrastrukturen randgenutzt. In Gemeinden, die dazu ihren öffentlichen Auftrag angepasst haben, werden die Tätigkeitsbereiche jedoch sehr weit gefasst, auch mit Blick auf den geografischen Raum.

Im Gesundheitswesen ist ein Blick auf die öffentlichen Spitäler erhellend. Eine Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle ist nicht gegeben. Der politische Einfluss ist häufig direkt in den Aufsichtsgremien institutionalisiert, oder ein Spital ist ohne zwischengeschalteten Verwaltungsrat direkt der Exekutive unterstellt. Der Wettbewerb mit privaten Anbietern ist durch Spezialbewilligungen und asymmetrische Regulierungen verzerrt. Es ist möglich, dass Zinsen für Investitionsdarlehen auf kantonalen Regelungen und nicht auf Marktbedingungen basieren. Finanzierungsvorteile resultieren insbesondere durch nicht abzugeltende Defizitgarantien.

Bei den Kantonalbanken ist der öffentliche Auftrag in den Hintergrund geraten. Sie kommen oft ohne Leistungsauftrag in den Genuss einer Staatsgarantie. Kantonalbanken agieren heute als Universalbanken. Der Bankenbereich ist mit seiner Intermediärfunktion aufgrund der technologischen Entwicklungen immer risikobehafteter. Die Nähe zur Politik, die Interessenverflechtungen sowie nicht nach Marktkriterien abgeholte Staatsgarantien bewirken Wettbewerbsverzerrungen und bergen auch die Gefahr, dass sich Risiken (erneut) zu Lasten des Steuerzahlers materialisieren.

Kantonale und kommunale Unternehmen verletzen oft die Mindestforderung der Wettbewerbsneutralität. Mit dem inzwischen auf 25 Prozent gestiegenen Beschäftigungsanteil in staatsnahen Branchen dürften auch die Wettbewerbsverzerrungen zugenommen haben. Erfreulich ist daher, wenn öffentliche Unternehmen von ihren Eignern explizit angehalten werden, sich auf ihren Leistungsauftrag zu fokussieren.

Angesichts von Verbund- und Gemeinkosten lassen sich Wettbewerbsverzerrungen jedoch nie ganz eliminieren. Die Politik darf bei der Forderung nach Wettbewerbsneutralität nicht stehenbleiben. Anstatt öffentliches Unternehmertum zu kultivieren, sind Leistungsaufträge vermehrt im demokratischen Diskurs zu verhandeln, auszusprechen und so die Staatwirtschaft abzubauen.

Stephan Vaterlaus ist Geschäftsführer, Patrick Zenhäusern Bereichsleiter von Polynomics; sie haben für das Seco institutionelle und wettbewerbliche Aspekte bei kantonalen und kommunalen Unternehmen untersucht.