

09.02.2021 – 10:15 MEINUNGEN

# Der Bund – ein besonderer Besitzer

Eine Motion will Betriebe der Eidgenossenschaft stärker ans politische Gängelband nehmen. Dieser ordnungspolitisch zunächst schockierende Vorschlag könnte sich sogar sinnvoll uminterpretieren lassen. Ein Kommentar von Markus Saurer.

MARKUS SAURER



*«PostFinance ist  
wegen  
Regulierungsversagens  
wertlos geworden.»*

Die ständerätliche Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen legte eine Motion vor unter dem Titel «Service public stärken» (3. November 2020). Dazu sind einige propädeutische Überlegungen hilfreich. Grundsatz: Bei Liberalisierungen dürfen nicht nur Staatsmonopole dem Wettbewerb geöffnet, sondern müssen auch die betroffenen Staatsunternehmungen entstaatlicht werden. Nur die sachliche und zeitliche Symmetrie zwischen Marktöffnung und Entstaatlichung führt zu dauerhafter volkswirtschaftlicher Effizienz.

In der Liberalisierungspraxis werden die Staatsunternehmungen oft dem Wettbewerb ausgesetzt, ohne symmetrisch von spezifischen Regulierungen und politischen Einflüssen befreit zu werden. Sie müssen den Effizienzzwängen des Wettbewerbs genügen, sind aber weiterhin bedroht, ständig für politische Anliegen instrumentalisiert zu werden, häufig für solche der Regional-, Sozial- und Umweltpolitik. Eine politökonomische Analyse würde aufdecken, dass Entstaatlichungsgegner, die vordergründig stets mit einem ominösen Service public argumentieren, nicht wirklich einen Dienst für die Kundschaft («Service au public»), sondern diese Möglichkeit der Instrumentalisierung im Hinterkopf haben.

## **Zum Autor**

*Markus Saurer ist selbständiger Ökonom und  
Vorstandsmitglied im Carnot-Cournot-Netzwerk für  
Politikberatung in Technik und Wirtschaft.*

## **Wettbewerb ankurbeln**

Staatsmonopole verfügen zum Zeitpunkt der Marktöffnung oft über eine derart starke Marktstellung, dass sie politisch bedingte Wettbewerbsnachteile noch einige Zeit «verkräften». Asymmetrische Liberalisierungen oder Regulierungen werden vom

Gesetzgeber darum gelegentlich auch umgesetzt, um den Markteintritt von Wettbewerbern zu erleichtern und so den Wettbewerb «anzukurbeln» – auch das ist eine Art der Instrumentalisierung.

So oder so kommt es zu ineffizienten Marktzutritten: Gewisse Neulinge werden nur im Markt tätig werden und bestehen, weil die Ex-Monopolisten regulatorisch benachteiligt oder – Kehrseite der Medaille – die Neulinge bevorteilt werden. Ihre im Vergleich zu den Ex-Monopolisten grosse Anzahl im Markt verschafft den Neulingen zudem Einfluss auf politische und regulatorische Prozesse. Diesen nützen sie aus, um die für sie vorteilhaften Regulierungen zu erwirken oder länger als volkswirtschaftlich allenfalls noch vertretbar aufrechtzuerhalten. Asymmetrische Liberalisierungen mögen dem Wettbewerb anfänglich förderlich sein, werden aber auf Dauer die Effizienz der Märkte unterminieren.

Für die einstige PTT lagen vollständig symmetrische Lösungen in der Liberalisierung 1998 politisch ausser Reichweite. Zwar gelang es, die Telekommunikation vollumfänglich dem Wettbewerb zu öffnen, asymmetrische Marktregulierungen in Grenzen zu halten und die Telecom PTT in die Swisscom AG umzuwandeln. Der Bund muss aber die Aktienmehrheit halten und spezifische Kontroll- und Steuerungsfunktionen wahrnehmen. Bei der Post wurden nur die Paketpost sowie einige Tätigkeiten von PostFinance und Postauto dem Wettbewerb ausgesetzt. Die Unternehmung wurde zuerst in eine selbständige Anstalt und dann in eine AG mit zwingend hundertprozentiger Aktienmehrheit des Bundes umgewandelt. Von einer Entstaatlichung zu sprechen, wäre übertrieben, aber angesichts der beschränkten Marktöffnung liegt auch nicht generell eine problematische Asymmetrie vor; von einer solchen sind jedoch die Wettbewerbsbereiche betroffen.

Die Telekommunikationsmärkte haben sich im internationalen Vergleich hervorragend, die Monopol- und Wettbewerbsbereiche der Post unter schwierigen Umständen zufriedenstellend entwickelt (mit der Ausnahme von PostFinance). Die kotierte Swisscom wird vom Bund etwa so kontrolliert und beeinflusst, wie es auch von einem privaten Mehrheitsaktionär zu erwarten wäre. Swisscom sieht sich bis auf ihre unrentable Verpflichtung zur Grundversorgung auch wenig politisch instrumentalisiert. Im Parlament werden allerdings immer wieder Instrumentalisierungsversuche lanciert. Kritisch zu diskutieren wären übrigens neben diesen Versuchen auch gewisse Regulierungsanträge der Kommunikationskommission und des Bundesamts für Kommunikation sowie Verfügungen der Wettbewerbskommission. Ausgerechnet diese professionellsten Marktregulierungsbehörden scheinen nicht selten dem Schutz schwächerer Marktteilnehmer zuzuneigen.

Die unternehmerischen Freiheiten der Post werden durch Politik und Verwaltung stark eingeschränkt – richtigerweise, soweit die Unternehmung nicht den Kontroll- und Disziplinierungswirkungen des Wettbewerbs unterliegt. Zudem muss sie eine umfangreiche Grundversorgung aus Gewinnen wettbewerbsgeschützter Bereiche quersubventionieren. Darauf nimmt die Politik Einfluss zugunsten regional- und sozialpolitischer Zwecke (man denke an Kämpfe um die Schliessung von Filialen). Die Parlamentsmehrheit hat sich 1998 wohl gegen die weitergehende Entstaatlichung und Marktöffnung der Post gestellt, um diesen Einfluss zu wahren.

PostFinance startete 1998 mit dem Vorsprung einer Quasimonopolistin im Zahlungsverkehr in die geöffneten Märkte und war lange Zeit die höchst ergiebige «Milchkuh» der Post,

obwohl sie im Bankwesen nur sehr beschränkt Fuss fassen durfte. Die Niedrigzinspolitik der vergangenen Jahre hat dann aber das PostFinance-Geschäftsmodell zerstört. Die Unternehmung konnte in ihrem gesetzlichen Korsett nicht richtig auf die disruptiven Marktumstände reagieren. Darum hat der Bundesrat vor kurzem überraschend die Flucht nach vorne vorgeschlagen: PostFinance von der Post abkoppeln, in eine Bank umwandeln, vollprivatisieren. Die Etatisten treten schon lautstark mit Service-public-Argumenten dagegen an, mit moderater Schützenhilfe aus liberalen Kreisen und Bankenkreisen, die kein staatlich gezüchtetes Zusatzangebot wollen. Vor wenigen Jahren hätte der Bund PostFinance noch für Milliarden zugunsten der Bundeskasse privatisieren können. Aufgrund des Regulierungsversagens ist sie wertlos geworden und droht als Service public im Zahlungsverkehr unterzugehen, auf den sowieso schon seit Längerem immer weniger Leute angewiesen sind.

### **Fatale Motion als Chance nützen**

Die vorliegende Motion fordert ein Gesetz zur Gewährleistung eines wirkungsvollen Service public über die politische Steuerung und Oberaufsicht von Unternehmen mit einem Grundversorgungsauftrag. SBB, Swisscom, Post und andere staatliche oder staatsnahe Unternehmungen sollen durch die Bundesverwaltung und die Politik stärker kontrolliert und gesteuert werden.

Aber diese Unternehmungen sind betreffend Marktöffnung, Wettbewerbsexposition und Grundversorgungsauftrag sehr unterschiedlich. Würden sie im Sinne der Motion gleichbehandelt und stärker an das staatliche Gängelband genommen, resultierte in einigen Fällen eine kaum mehr tragbare Asymmetrie zwischen Marktöffnung und Entstaatlichung – ein fatales Regulierungsversagen.

Die Motion könnte aber zur Chance uminterpretiert werden: Es braucht zuerst endlich eine operationale Definition des Service public, um damit etikettierten Instrumentalisierungsversuchen einen Riegel zu schieben. Eine Rückkehr zu den wohldefinierten gemeinwirtschaftlichen Leistungen des alten Eisenbahngesetzes könnte hierbei hilfreich sein. Sodann müsste ein Teil des Begleittexts der Motion umformuliert werden in: «Staatliche oder staatsnahe Unternehmungen sollen durch die Bundesverwaltung und die Politik entsprechend ihrer Wettbewerbsexposition differenziert kontrolliert und gesteuert werden.»