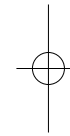
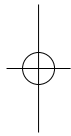


Privatisierung öffentlicher Aufgaben



 **VORWORT**

Diese Schrift soll EVP Mitgliedern und weiteren interessierten Kreisen als Grundlage zur Beurteilung von Privatisierungen dienen. Wir haben versucht, entsprechende Kriterien verständlich darzulegen, auch für Nicht-Fachleute. Dabei haben wir uns beschränkt auf Privatisierungen im engeren Sinn, nämlich auf die ganz oder teilweise Übernahme von öffentlichen Aufgaben durch private, gewinn-orientierte Firmen. Nur kurz erwähnt werden Transaktionen unter Gesellschaften, welche vollständig im Besitz der öffentlichen Hand sind, wie die Umwandlung der Rechtsform oder Beteiligungen und Fusionen. Die Behandlung dieser ebenfalls sehr aktuellen Themen hätte den Rahmen dieser Arbeit gesprengt. Zum besseren Verständnis werden aktuelle Beispiele aufgeführt. Die dabei gezogenen Schlussfolgerungen sind die Meinung der Kommission. Kommentare und Ergänzungen zu diesen Ausführungen sind willkommen.

*Für die Kommission Wirtschaft und Finanzen
der EVP des Kantons Zürich*

Dr. Ueli Bolleter

Überreicht durch:

Evangelische Volkspartei Schweiz
Josefstrasse 32, 8023 Zürich
Telefon 01 272 71 00, Telefax 01 272 14 37
E-Mail info@evp-pev.ch, Internet www.evp-pev.ch/zh
1. Auflage, Oktober 2002: 300 Ex.

1. EINLEITUNG

Gegenwärtig rollt eine eigentliche Privatisierungswelle über unser Land. Sie wirft eine zentrale Frage der Wirtschaftspolitik auf: sollen immer mehr öffentliche Aufgaben privaten Gesellschaften übertragen werden? Die Antwort darauf hängt oft von ideologischen Überzeugungen und Eigeninteressen ab. Wer grundsätzlich dem Staat und seinen Institutionen misstraut, ist überzeugt, dass private Organisationen bessere, effizientere und wirtschaftlichere Leistungen erbringen. Wer zum neoliberalen Lager gehört, sieht überall die «leitende Hand» des freien Marktes und natürlich auch die neuen Geschäftsmöglichkeiten und wird darum Privatisierungen aller Art bejahen. Wer nur die Erhaltung heutiger Strukturen, Arbeitsplätze und Sozialleistungen sieht, wird gegen jegliche Privatisierung sein.

Die EVP geht von der Überzeugung aus, dass alles Wirtschaften dem Wohl der ganzen Bevölkerung zu dienen hat, nicht nur den Interessen Weniger. Für die EVP ist darum die Privatisierung öffentlicher Aufgaben nicht eine ideologische Frage, sondern eine Sachfrage. Im Zentrum unseres Bemühens steht die Förderung des Gemeinwohls, der Schutz der Natur und die Rücksicht auf kommende Generationen (nachhaltiges Wirtschaften). Die Soziale Marktwirtschaft, zu der die EVP steht, verbindet die Freiheit auf dem Markt mit sozialer und ökologischer Verantwortung. Aus dieser Optik ist zu fragen, ob eine Privatisierung das Gemeinwohl fördert, ob die Rahmenbedingungen seitens der öffentlichen Hand stimmen und ob die Übernahmebedingungen angemessen sind. Nur dann erscheint eine Privatisierung staatlicher oder kommunaler Aufgaben sinnvoll, wenn ein vollwertiger Dienst am gesamten Volk (service public) gewährleistet bleibt.

2. BEGRIFFE

Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben beschreibt den Prozess der Überführung öffentlicher Aufgaben zu privaten Leistungserbringern. Dabei gibt es ein breites Spektrum von Möglichkeiten:

- Übertragen von einzelnen Funktionen wie z.B. der EDV oder des Abfuhrwesens in einer Gemeinde an eine private Firma
- Übertragen von Kerntätigkeiten wie z.B. den Betrieb einer öffentlichen Buslinie an eine private Firma (Erteilen einer Konzession)
- Übertragen einer umfassenden Tätigkeit, wie zum Beispiel der Telefondienste der PTT oder den Betrieb des Flughafens Zürich an eine private Firma.

Die letztgenannte Möglichkeit ist von grösster Tragweite und darum auch am meisten umstritten. In der Praxis ist diese Art der Privatisierung meist zuerst mit einer Änderung der Rechtsform verbunden, meist mit der Überführung in eine Aktiengesellschaft. Danach übernehmen private Firmen oder private Aktionäre, allenfalls an der Börse, alle oder einen Teil der Aktien. Ein Teil der Aktien mag im Besitz der öffentlichen Hand bleiben. Man spricht dann von einer Teilprivatisierung.

Die Änderung der Rechtsform allein ist noch keine Privatisierung. Es braucht dazu mindestens die teilweise Beteiligung von privaten Firmen oder Personen. Ein Beispiel einer Änderung der Rechtsform ohne Privatisierung war die Bildung der SBB AG oder der Zürcher Kantonalbank (AG).

3. GRÜNDE FÜR PRIVATISIERUNGEN

Ohne Wertung sollen hier die Gründe für Privatisierungen, respektive Vorteile von Privatisierungen genannt werden.

- Erbringen von effizienten, wirtschaftlichen und kundengerechten Leistungen
- Erarbeiten von Gewinnen
- Verbesserte unternehmerische Handlungsfreiheit: schnelle Entscheide und das Eingehen von Allianzen und Fusionen ermöglichen
- Mittelbeschaffung, z.B. direkt am Kapitalmarkt oder durch Verkauf von Aktienpaketen
- Reaktion auf internationale Regeln, wie WTO, Bilaterale Verträge mit der EU etc.

- Risikoverteilung bei Grossinvestitionen wie z.B. beim Bau des Ärmelkanal- Tunnels
- Schaffen von Anlagemöglichkeiten für Privatpersonen und Institutionelle Anleger wie Pensionskassen etc.

4. RISIKEN VON PRIVATISIERUNGEN

Wird eine öffentliche Aufgabe privatisiert, so unterliegt sie den generellen Risiken der heutigen Marktwirtschaft, wie zum Beispiel

- das Risiko eines Konkurses
- dem Druck zur Kartellbildung und Monopolisierung, also der Unterdrückung des Wettbewerbes durch Marktdominanz
- dem Trend zu kurzfristigem Denken, zur Realisierung kurzfristiger Gewinne auf Kosten einer nachhaltigen Entwicklung
- der Versuchung der Spitzenmanager zu Masslosigkeit und Machtstreben (Löhne und Boni, sinnlose Firmenkäufe und Fusionen, unehrliche Rechnungslegung)
- der Vernachlässigung sozialer Verantwortung

Neben diesen generellen Risiken entstehen spezifische Risiken aufgrund der Natur öffentlicher Aufgaben:

- Verlust politischer Kontrolle (Demokratiedefizit)
- schlechte Übernahmekonditionen (Verscherbeln von Volkseigentum)
- erzwungene Rücknahme der Aufgabe durch die öffentliche Hand bei Unfähigkeit oder Konkurs des privaten Leistungserbringers und fehlenden Wettbewerbern. (Kann vor allem bei vernachlässigten Infrastrukturen teuer zu stehen kommen)
- Preiserhöhungen, weil Gewinne finanziert werden müssen
- Einschränkungen des «service public» (zum Beispiel nicht mehr flächendeckende Versorgung)
- Übernahme von lukrativen Leistungen durch die private Gesellschaft, Verbleib der übrigen, wenig attraktiven Leistungen bei der öffentlichen Hand (Rosinenpicken).

5. BEWERTUNG EINER PRIVATISIERUNG

5.1 Vorbemerkungen

Wir kommen zurück auf die Grundfrage, ob eine Privatisierung dem Gemeinwohl dienlich ist oder nicht. Dabei kann es durchaus so sein, dass mehr Wettbewerb das Gemeinwohl fördert. Ein gutes Beispiel dafür ist die Öffnung des Telefonie-Festnetzes für verschiedene Anbieter. Dabei sind die Preise gefallen und die Qualität der Dienstleistung ist mindestens erhalten, sogar teilweise verbessert worden. Umgekehrt kann der Wettbewerbsdruck dazu führen, dass die erbrachte Leistung nur für einen Teil der Bevölkerung besser wird, für andere aber schlechter. Jedenfalls ist eine Privatisierung keineswegs Garant für Effizienz und Wirtschaftlichkeit, noch ist der Verbleib bei der öffentlichen Hand mit Ineffizienz gleichzusetzen. Man könnte nun versucht sein, die Gründe für eine Privatisierung (Abschnitt 3) und die Risiken einer Privatisierung (Abschnitt 4) im Einzelfall gegeneinander abzuwägen. Dies würde zu sehr subjektiven und ideologisch beeinflussten Ergebnissen führen. Dagegen soll hier ein Leitfaden gegeben werden für eine objektivere Beurteilung, im vollen Wissen, dass dies auch nur beschränkt möglich ist. Hat man sich aufgrund dieses Leitfadens für eine Privatisierung entschieden, müssen selbstverständlich die im Abschnitt 4 genannten Risiken bei der Ausgestaltung der Privatisierung berücksichtigt werden. Hat man sich gegen eine Privatisierung entschieden, gelten die Ausführungen im Abschnitt 7.

5.2 Leitfaden für die Bewertung

Erstens ist eine Privatisierung nur sinnvoll, wenn echter Wettbewerb stattfinden kann, wenn also mehr als ein qualifizierter Anbieter der Leistung vorhanden ist oder sich entwickeln kann. Ist dies nicht der Fall, so handelt es sich um ein Monopol, das keinesfalls privatisiert werden soll. Schliesslich sind Kartellgesetze geschaffen worden, um genau den Fall von Monopolen zu verhindern. Und es ist nicht einzusehen, warum Private sich mit Hilfe eines ihnen durch die öffentliche Hand übertragenen Monopols auf Kosten der Leistungsbezüger bereichern sollen. Man erhofft sich dann Abhilfe durch den Preisüberwacher oder eine

entsprechende Kommission. Dies sind aber untaugliche Mittel, denn die Entscheide solcher Einrichtungen können nie die berechtigten Erwartungen beider, der Bezüger der Leistungen und der privaten Aktionäre, erfüllen. Speziell wenn es sich beim Monopol um eine einmalige, teure Infrastruktur handelt, wie z.B. elektrische Übertragungsnetze, die Bahninfrastruktur oder einen Flughafen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass über Jahre auf Kosten der Substanz Gewinne erzielt werden, bis zum Fiasko, das dann die öffentliche Hand ausbaden darf.

Zweitens ist eine Privatisierung nur sinnvoll, wenn sie nicht gegen öffentliches Interesse verstösst, respektive, wenn auf vernünftige Weise Rahmenbedingungen gesetzt werden können, um dies zu verhindern. Die Rahmenbedingungen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass kein Wettbewerb mehr möglich ist.

Die nachstehend Figur soll dies veranschaulichen:

Privatisierung öffentlicher Aufgaben Kriterien



Beim «Grad des Wettbewerbes» unterscheiden wir den Fall des fehlenden Wettbewerbes (Monopol), auf das wir bereits oben eingegangen sind. Dann gibt es den Fall des Offenen Wettbewerbes, also der Möglichkeit, eine bestimmte Leistung von mehreren qualifizierten Anbietern zu beziehen. Voraussetzung dazu ist, dass der Bezüger die Leistung ohne übermässige Hindernisse frei wählen kann. Dazwischen liegt das Gebiet des Möglichen Wettbewerbes. Hier handelt es sich um Leistungen, bei denen zwar Wettbewerb möglich ist, bei denen aber eine Aufteilung auf mehrere Leistungserbringer die Kosten erhöht. Man kann dies auch umgekehrt definieren, nämlich als sinkende Durchschnittskosten bei Erhöhung des Volumens der zu erbringenden Leistung. Ein Beispiel dafür ist der private Betrieb einer öffentlichen Buslinie. Ein laufender Wettbewerb unter mehreren Busbetriebsfirmen ist aus wirtschaftlichen und logistischen Gründen nicht sinnvoll. Für diesen Fall kann einem qualifizierten privaten Leistungserbringer eine Konzession unter bestimmten Rahmenbedingungen erteilt werden. Erfüllt er die Rahmenbedingungen nicht oder nimmt die Qualität der Leistung ab, spielt der Wettbewerb, indem die Konzession einem anderen privaten Leistungserbringer erteilt werden kann. Allerdings ist dies praktisch nur möglich, wenn die «Einstiegsbarriere» nicht zu hoch ist. Wettbewerb ist also möglich, wenn auch nicht in Form der täglichen freien Wahl zwischen mehreren Anbietern.

Die zweite Dimension in der Figur stellt den Grad des «Öffentlichen Interessens» dar. Die Skala reicht von keinem oder niederem öffentlichen Interesse bis zu Kriterien hohen öffentlichen Interessens wie Sicherstellen der Grundversorgung und der Sicherheit. Die Wahl und Reihenfolge der Kriterien mag variieren – es geht hier um eine grundsätzliche Darstellung. In der Figur kommt zum Ausdruck, in welchen Gebieten die Leistungserbringung eher bei der öffentlichen Hand sein soll, wo allenfalls Konzessionen erteilt werden können, und wo die Leistungserbringung Privaten zu überlassen ist.

Bei der Beurteilung von Privatisierungen sind also immer zwei Fragen zu stellen:

- Ist Wettbewerb möglich?
- In welchem Mass wird öffentliches Interesse tangiert – kann durch vernünftige Rahmenbedingungen das öffentliche Interesse gewahrt bleiben?

Wenn also kein Wettbewerb möglich ist oder wenn öffentliches Interesse tangiert wird und dieses nicht durch vernünftige Rahmenbedingungen erhalten werden kann, ist von einer Privatisierung abzusehen. Bei beiden Kriterien ist natürlich auch eine gewisse Subjektivität in der Beurteilung vorhanden. Wird jedoch auch der Grundsatz «zum Wohl der ganzen Bevölkerung und nicht zum Vorteil Einzelner» vor Augen gehalten, so kann die Beurteilung einer Privatisierung nach diesem Leitfaden strukturiert und nachvollziehbar erfolgen.

6. DER FALSCHER AUSWEG

Mit dem Argument der politischen Machbarkeit wird oft versucht, einen Mittelweg zwischen Verbleib bei der öffentlichen Hand und Privatisierung zu realisieren, nämlich eine Teilprivatisierung. Dabei wird zum Beispiel ein Teil der Aktien eines Leistungserbringers an eine private Firma verkauft oder an die Börse gebracht, der Rest – eine Mehrheit oder eine Minderheit – bleibt im Besitz der öffentlichen Hand. Entsprechend wird dann meist der Verwaltungsrat zur «Interessenswahrung» besetzt. Solche Konstruktionen sind abzulehnen, denn sie führen zu unüberbrückbaren Interessenskonflikten. Unter dem Druck der privaten Besitzer sind Gewinne zu steigern und damit steigende Aktienkurse zu erarbeiten. Oft läuft dies dem öffentlichen Interesse zuwider, sei es durch selektiven Abbau von Leistungen, höhere Preise, schlechte Anstellungsbedingungen oder Umweltbelastungen. Insistiert nun die öffentliche Hand, respektive deren Vertreter im Verwaltungsrat auf Einhaltung des öffentlichen Interesses, kann sich dies negativ auf die Gewinne und damit auf die Aktienkurse auswirken. Da nun die öffentliche Hand ebenfalls im Besitz von Aktien ist, besteht die

Gefahr, dass deren Wert abnimmt und damit die Finanzen der entsprechenden öffentlichen Körperschaft leiden. Die teilprivatisierte Firma kommt also stark unter Druck, die gewinnsteigernden Massnahmen umzusetzen. Dies trotz der Präsenz von Verwaltungsräten, welche das öffentliche Interesse zu vertreten haben, und trotz einer allfälligen Aktienmehrheit der öffentlichen Hand! Diese Mechanismen spielen vor allem dann, wenn die Aktien der teilprivatisierten Firma direkt an der Börse gehandelt werden. Beispiele für solche Konflikte sind die Swisscom (Frage der «letzten Meile») und der Flughafen Zürich (Fragen der Lärmverteilung und -begrenzung). Eine Privatisierung soll also nur ganz oder nicht erfolgen. Die Beurteilung soll vorher gründlich überlegt werden, denn ein Fehlentscheid kann die öffentliche Hand teuer zu stehen kommen.

7. WENN DIE AUFGABE ÖFFENTLICH BLEIBT

7.1 Klare Massstäbe

Beim privaten Unternehmen, vor allem wenn die Aktien an der Börse kotiert sind, ist das Geschäftsergebnis Massstab aller Dinge. Auch beim Unternehmen der öffentlichen Hand können und müssen klare Massstäbe gesetzt werden. Einerseits sind sie auch finanzieller Art. Es soll ein Ergebnis erarbeitet werden, das eine angemessene Verzinsung des investierten Kapitals erlaubt – allenfalls nach Abgeltung oder Berücksichtigung speziell verlangter Leistungen. Der zu erreichende Zinssatz soll tiefer liegen als für eine private Firma, entsprechend dem tieferen Risiko. Wenn also die Post – wie kürzlich in der Presse zu lesen – einen Gewinn erarbeitet, der leider noch nicht dem Branchenüblichen Massstab entspreche und deswegen das Poststellennetz weiter «umgebaut» werden müsse, so ist dies kritisch zu hinterfragen. Andererseits können für Dienstleistungsunternehmen typische, messbare Kriterien angelegt werden wie Qualität der erbrachten Leistungen (z.B. Pünktlichkeit der Züge), Kundenzufriedenheit und kontinuierliche Reduktion der Kosten. Solche Leistungs-Messgrößen sollen bei Unternehmen der öffentlichen Hand genau so wie

das Betriebsergebnis bei privaten Unternehmen als Leistungsan-sporn in Form von Bonus- und Prämienzahlungen an das Manage-ment und die Mitarbeiter herangezogen werden.

Bei Unternehmen der öffentlichen Hand die gleichen finanziellen Masstäbe wie bei privaten Unternehmen anzulegen, wäre völlig falsch. Private Unternehmen sind auf finanzielle Ergebnisse ausge-richtet, Unternehmen der öffentlichen Hand sollen auf optimale Dienstleistungen ausgerichtet sein.

7.2 Wenn «nur» die Rechtsform ändert

Nicht zu unterschätzen sind die Auswirkungen bei Änderung der Rechtsform allein, also bei Verbleib des Besitzes bei der öffentli-chen Hand. Bei der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft zum Beispiel nimmt die Handlungsfreiheit des Unternehmens zu, die Möglichkeit der Einflussnahme der Politik aber ab. Das Sagen haben dann der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung, nicht mehr das Volk, die Gemeindeversammlung oder das Parlament. Mit der Umwandlung sind also entsprechende ahmenbedingungen für die Geschäftstätigkeit der neuen Gesellschaft festzulegen und der Verwaltungsrat ist mit Personen zu besetzen, welche diese Aufgabe sowohl zeitlich als auch fachlich tatsächlich wahrnehmen können (was bei Regierungsräten nicht immer der Fall ist).

8. AKTUELLE BEISPIELE

Die «Letzte Meile»

Diskussionspunkt ist der Zugang zu den Haushalten für Telefonie, Daten, Fernsehen usw. mit Leitungen oder Kabeln. Wer diese Ver-bindung besitzt, hat praktisch ein Monopol, das nach den obigen Grundsätzen nicht privatisiert werden sollte. Allerdings wird mit neuen Technologien – Internet via Fernsehkabel oder Stromnetz – der klassischen Telefonleitung Konkurrenz erwachsen. Dieser Wettbewerb wird aber nur richtig spielen, wenn der Zugang zu diesen Verbindungen allen Anbietern von Leistungen zu gleichen Bedingungen zur Verfügung steht. Dies ist heute nicht der Fall und ist mit ein Grund für die unbefriedigende Situation auf diesem Markt:

Cablecom: Die vielen durch lokale Organisationen (oft mit Beteil-igung der politischen Gemeinden) aufgebauten Kabelnetze sind – meist nach mehreren Besitzerwechseln – grösstenteils bei der Cablecom gelandet, deren britisch-amerikanische Mutterfirma NTL in finanziellen Schwierigkeiten steckt, und dies nicht etwa wegen zu kleiner Einnahmen für die Hauszuleitungen, sondern wegen einer grenzenlosen und erfolglosen Wachstumsstrategie der Unternehmensleitung! Das Unternehmen will nun die Anschluss-gebühren erhöhen, und nun, weil ein Wettbewerb fehlt, muss der Preisüberwacher entscheiden, ob dies zugelassen werden soll oder nicht. Der Konsument der Dienstleistungen, und das ist ein Gross-teil der Schweizer Haushalte, ist diesen Entscheiden völlig ausgelie-fert. Es wird wohl auch kaum Geld vorhanden sein für den wei-teren Ausbau des Netzes. Klar eine fehlgeschlagene Privatisierung, weil der Grundsatz verletzt wurde, dass Monopole – das Kabelnetz auf der Letzten Meile – nicht privatisiert werden sollen.

Swisscom: Bei der Swisscom wird jetzt um die Freigabe (Entbün-delung) der Letzten Meile gefeilscht, also der Telefonkabel von der Zentrale zu den Haushalten. Die Swisscom, eine teilprivatisierte Firma, deren Hauptaktionär der Bund ist, möchte das Monopol behalten, aus finanziellen Gründen, ganz im Sinne eines privaten, Börsen-kotierten Unternehmens. Der Bund möchte die Letzte Meile allen Telefonie- und Daten-Anbietern zu gleichen Kondi-tionen zur Verfügung stellen. Dies liegt im Interesse des Kunden, indem dann der Wettbewerb unter den Telefonie- und Datenan-bietern spielen kann. Dieses Beispiel zeigt, zu welchen Konflikten eine Teilprivatisierung führt. Die Swisscom droht bereits, den Bund, also den eigenen Hauptaktionär, wegen dieser Marktöffnung einzuklagen. Wie sollen sich die Verwaltungsräte dieses teilprivati-sierten Unternehmens nun verhalten? Sollen sie sich für die Kun-den einsetzen, also für den freien Netzzugang, oder sollen sie sich für die Aktionäre einsetzen, also das (gewinnbringende) Monopol bezüglich Netzzugang?

Das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) und die kommunalen und kantonalen Elektrizitätswerke

Auch hier ist die Schlüsselfrage die Behandlung der Netze, also der einmaligen Infrastrukturen. Diese stellen aus praktischen und

wirtschaftlichen Gründen Monopole dar und dürften nach den obigen Grundsätzen nicht privatisiert werden. Im EMG ist für die Übertragungsnetze eine schweizerische Netzgesellschaft vorgesehen. Die Besitzverhältnisse bleiben offen, ausser dass eine Mehrheit in schweizerischem Besitz bleiben muss. Privater Besitz, auch teilweise ausländischer, ist also durchaus möglich. In der Praxis wird das so aussehen, dass die heutigen Betreiber von Übertragungsnetzen eine gemeinsame neue Gesellschaft gründen, welche die Rechte und Pflichten gemäss EMG wahrnimmt, vorab die diskriminierungsfreie Durchleitung von Elektrizität gegen kosten-deckende Gebühren. Zur Überwachung ist eine neu zu schaffende Eidgenössische Schiedskommission vorgesehen. Die Frage bleibt offen, respektive es ist daran zu zweifeln, ob diese Schiedskommission in der Lage sein wird, die Anliegen der Kunden gegenüber den Forderungen der mindestens teilweisen privaten Netzbetreiber genügend durchzusetzen. Es wäre besser, wenn diese schweizerische Netzgesellschaft im Besitz der öffentlichen Hand wäre. Bleibt sie – mindestens teilweise – im privaten Besitz, wie im EMG zugelassen, sind nicht nur Konflikte über angemessene Gewinne vorprogrammiert, sondern es bestehen auch Risiken bezüglich des Unterhaltes, der langfristigen Werterhaltung und der Ausbau-Investitionen. Bezüglich der Verteilnetze, also der Netze, welche zu den Endverbrauchern führen, wird im EMG zwar die nichtdiskriminierende Durchleitungspflicht festgelegt, jedoch mit Einschränkungen und ohne separate Gesellschaften für den Betrieb dieser Netze zu fordern. Trotz diesen Nachteilen ist das EMG als politischer Kompromiss und wegen der Dringlichkeit der Regelung der laufenden Privatisierungswelle im Elektrizitätsgeschäft, vorab unter dem Druck ausländischer Stromgiganten, zu unterstützen. Das EMG selber stellt ja keine Privatisierung dar, es legt lediglich die Rahmenbedingungen für die Liberalisierung des Strommarktes fest.

Bezüglich Privatisierung von kommunalen und kantonalen Elektrizitätswerken – also den hauptsächlichen Besitzern der Verteilnetze – ist aber grösste Zurückhaltung zu üben, denn hier bringt das EMG keinen genügenden Schutz vor den Risiken der Privatisierung dieser Infrastruktur-Monopole. Diese Netze sollen im Besitz der öffentlichen Hand bleiben, in welcher Rechtsform auch

immer. Das Einbringen der EKZ in die Axpo zum Beispiel müsste mit der Auflage verbunden sein, dass das Verteilnetz der Axpo als separate Gesellschaft im Besitz der öffentlichen Hand bleibt. Daran hat die Axpo natürlich kein Interesse. Interessanterweise wird der Verkauf der EKZ an die Axpo angepriesen mit dem Slogan «alles aus einer Hand». Dies widerspricht klar den Grundlagen der Strommarkt – Liberalisierung, nämlich der Trennung von Netz einerseits, Produktion, Handel und Kundendienst andererseits.

Die Kantonalbanken

Hier stehen Fragen der Rechtsform und der Staatsgarantie an, in unterschiedlichen Stadien in den verschiedenen Kantonen. Im Sinne der obigen Grundsätze ist im Bankenwesen Wettbewerb möglich. Ein Verbleib im Besitz der öffentlichen Hand und die besagte Staatsgarantie ist nur gerechtfertigt bei einem entsprechend hohen öffentlichen Interesse, ansonsten müssten die Kantonalbanken vollständig privatisiert werden. Teilprivatisierungen sind aus den genannten Gründen abzulehnen. Die ursprüngliche Begründung des öffentlichen Interesses, nämlich den Kleinanlegern und dem Gewerbe sichere Anlegemöglichkeiten und günstige Kredite zu gewähren, gilt im Prinzip heute noch. Nur haben sich die meisten Kantonalbanken zu Geschäftsbanken entwickelt, deren Tätigkeiten, Anlage- und Kreditkonditionen sich wenig von der Konkurrenz unterscheiden. Folgerichtig kann darum die Staatsgarantie mit Recht hinterfragt werden. Die Konsequenz ist, dass sich die Kantonalbanken entweder auf den ursprünglichen Zweck zurück besinnen und dem «kleinen» Bürger dienen und damit auch kleinere Renditen abwerfen und im Staatsbesitz bleiben, oder sie verhalten sich wie andere (Gross) Banken und sind dann völlig zu privatisieren, ohne Staatsgarantie natürlich.

Die Post

Bei der Brief- und Paketpost ist Wettbewerb nur beschränkt möglich, denn es macht weder ökonomisch noch ökologisch Sinn, ein zweites Poststellennetz, eine zweite Verteil- und Zustell-Organisation und parallele Logistikzentren aufzubauen und zu unterhalten. Wettbewerb ist jedoch sinnvoll bei speziellen Leistungen wie Express- und grösseren Paketsendungen, die sowieso ausserhalb der normalen Verteil- und Zustellorganisation

abgewickelt werden. Zudem besteht ein grosses öffentliches Interesse an flächendeckender, zuverlässiger und kostengünstiger Brief- und Paketpost. Eine Privatisierung der Post drängt sich daher nicht auf, und das Postmonopol ist sowohl wirtschaftlich als auch ökologisch sinnvoll. Es ist jedoch richtig, von der Post weitgehende Eigenwirtschaftlichkeit zu verlangen und einen klaren Leistungsauftrag mit Qualitäts- und Kostenzielen zu erteilen. Liberalisierungsschritte bezüglich der Paketpost, also der Senkung der Gewichts-Grenze des Post-Monopols, sollen zurückhaltend und nur soweit zugelassen werden, wie die optimale Nutzung der vorhandenen Infrastrukturen (Poststellen, Logistikzentren, Verteil- und Zustellorganisation) es zulässt. Konsequenterweise soll die Post sich nicht in den liberalisierten ausländischen Märkten betätigen.

Die Bahn

Schienennetz, Bahnhöfe, Signalanlagen etc. sind weitgehend einmalige Infrastrukturen, also Monopole. Auch der Betrieb des Netzes lässt keinen eigentlichen Wettbewerb zu. Eine Privatisierung dieser Bereiche macht daher keinen Sinn. Beim Bahnbetrieb ist Wettbewerb grundsätzlich möglich und mit dem SBB-Gesetz seit 1999 auch zugelassen (Netzzugang für Dritte). Ob dies sinnvoll ist, wird sich zeigen. Einerseits ist der Wettbewerb nur beschränkt möglich (Konzessions-Erteilung). Andererseits macht das hohe öffentliche Interesse eine umfassende Regulierung des Konzessionsnehmers nötig. Wichtig ist jedoch, dass mit ausländischen Bahnunternehmen die nötigen Kooperationen eingegangen werden, um den grenzüberschreitenden Verkehr, speziell den Güterverkehr, effizient abwickeln zu können. Dies betrifft vor allem den Bahnbetrieb und ist auch ohne Privatisierung möglich.

Flughäfen

Die Rede ist hier von den internationalen Flughäfen, und als Beispiel dient der Flughafen Zürich. Die Flughafen-Infrastruktur ist klar ein Monopol, mindestens was den Ziel- und Quellverkehr anbelangt. Geht man davon aus, dass dieser Verkehr massgebend ist, hätte der Flughafen Zürich nicht privatisiert werden sollen. Die Konflikte, die sich nun aus der Privatisierung ergeben, sind bekannt und werden noch lange Schlagzeilen machen. Die Unique

(Flughafen Zürich AG), an der Börse kotiert, wenn auch mehrheitlich noch im Besitz des Staates, hat nur ein Ziel, nämlich Gewinn zu erarbeiten und strebt daher nach mehr Flugbewegungen, nach Ausbau der Hub-Funktion, der Infrastruktur und der Dienstleistungsbetriebe wie Läden, Hotels usw. Bis zu einem gewissen Grad ist dies zwar im öffentlichen Interesse, denn die Hub-Funktion gewährleistet viele praktische Direktverbindungen und schafft Arbeitsplätze. Dem gegenüber steht jedoch das öffentliche Interesse an guter Lebensqualität bezüglich Fluglärm, Abgasen, Bodenverkehr usw. Wie sollen sich nun die Regierungsräte, welche auch Verwaltungsräte der Unique sind, in diesem Interessenskonflikt verhalten? Einerseits sind sie als Verwaltungsräte – sogar gesetzlich – verpflichtet, sich für den (finanziellen) Erfolg der Aktiengesellschaft einzusetzen, andererseits sollten sie das öffentliche Interesse, z.B. bezüglich Lärmentwicklung des Flughafens, wahrnehmen. Diese verworrene Situation ist die Folge der unüberlegten Teilprivatisierung des Flughafens.

Wasserversorgungen

Wasserversorgungen sind einmalige Infrastrukturen mit klarem Monopolcharakter. Sie sind daher nicht zu privatisieren. Hingegen soll Eigenwirtschaftlichkeit verlangt werden, was in der Schweiz weitgehend der Fall ist. Auch Vorgaben bezüglich Qualitäts- und Kostenzielen sind sinnvoll. Sinnvoll wäre oft auch ein regionaler Betrieb der Anlagen. Dies könnte zum Beispiel erreicht werden durch Umwandlung der Gemeinde-Regiebetriebe in Aktiengesellschaften – immer im Besitz der öffentlichen Hand – und Fusionen unter benachbarten Wasserversorgungen.

Bildung

Aufgrund vor allem ausländischer Einflüsse steht die Privatisierung der Bildung in zunehmendem Masse zur Diskussion. Höchst aktuell sind die laufenden Verhandlungen im Rahmen der Welthandels-Organisation (WTO) über den Handel mit Dienstleistungen (GATS, General Agreement on Trade in Services). Es geht dabei um die internationale Liberalisierung und Privatisierung von Dienstleistungen, unter anderem der Bildung. Grundsätzlich ist bei der Bildung Wettbewerb möglich, wie viele private Schulen über sämtliche Stufen der Bildung bereits zeigen. Schwieriger zu

beurteilen ist die Frage des öffentlichen Interesses. Unter dem Kriterium «Wohl der ganzen Bevölkerung» haben für die EVP die öffentlichen Interessen der Chancengleichheit und des sozialen Ausgleichs bei der Bildung einen hohen Stellenwert. Die Bildung soll deshalb mindestens auf Stufe Volksschule, also bis zum neunten Schuljahr, im wesentlichen Aufgabe der öffentlichen Hand bleiben. Bei der weitergehenden Bildung sind heute schon Mischformen vorhanden, man denke an die weitgehend private Lehrlingsausbildung und die vielen bewährten privaten Weiterbildungs-Instituten. Auf diesen Gebieten ist die Situation kritisch zu verfolgen.

