



Service public

## Der Service public aus ökonomischer Sicht

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. Kritisiert wird einerseits die Höhe der Staatsquote und die damit verbundene Steuerbelastung, andererseits wird eine geringe Effizienz staatlicher Leistungserbringung vermutet. Daraus ergeben sich die Forderungen, den Umfang der Staatstätigkeit generell zu beschränken sowie privatwirtschaftliche Steuerungsinstrumente einzuführen und öffentliche Dienstleistungen zu privatisieren. Bei einer kosten- und effizienzorientierten Diskussion droht aber der Nutzen öffentlicher Dienste aus dem Blickfeld zu geraten. Aus diesem Grund beauftragte die ›Ebenrain-Konferenz‹ die Konjunkturforschungsstellen der ETH Zürich (KOF ETHZ) mit einer Studie zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Service public in der Schweiz.<sup>1</sup> Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse der Studie zusammen.

### Was bedeutet Service public?

Service public könnte mit ›Dienstleistungen im Allgemeininteresse‹ übersetzt werden. Eine solche Definition stellt die Anschlussfrage, was denn das ›Allgemeininteresse‹ ist. Wie aus dem folgenden Zitat des Schweizer Bundesrats hervorgeht, handelt es sich letztlich um eine politische Entscheidung: »Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen« (Bundesrat 2004). Ein pragmatisches Vorgehen wäre, davon auszugehen, was der Staat effektiv an Leistungen erbringt. Dazu schreibt Naschold: »Es gibt fast keine gesellschaftliche Aufgabe, die nicht irgendwo schon einmal entweder staatlich oder privat organisiert worden wäre« (Naschold/Bogumil 2000).

Zur Ab- und Eingrenzung des Service public stützen wir uns deshalb auf die ökonomische Standard- oder Lehrbuchtheorie

---

#### Andres Frick

1947, erwarb einen B.A. in Ökonomie, Politikologie und Germanistik an der Universität Bristol und ein Lizentiat in Volkswirtschaft an der Universität Zürich. Er ist langjähriger wissenschaftlicher Mitarbeiter der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich.



Service public

(Mainstream). Diese postuliert die grundsätzliche Optimalität des Marktes als Lenkungs- und Koordinationsinstrument einer Volkswirtschaft. Allerdings braucht der Markt eine Ergänzung durch den Staat. Diesem obliegt zunächst einmal die Aufgabe, die gesellschaftliche Ordnung und die rechtlichen Rahmenbedingungen (namentlich Eigentumsrechte) herzustellen, unter denen eine wettbewerbliche Marktwirtschaft überhaupt möglich ist. Diese müssen definiert und von der öffentlichen Verwaltung, der 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 der Markt keine optimale Güterversorgung (Allokation) gewährleistet. So wird in der ökonomischen Theorie ein Handlungsbedarf des Staates dort gesehen, wo eine Marktlösung für ein erwünschtes Gut entweder überhaupt nicht zustande kommt oder nicht unter optimalen Bedingungen erfolgt (Marktversagen). Die 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 Funktion des Staates bleiben andere Gründe für staatliche Interventionen in die Wirtschaft ausgeklammert, wie zum Beispiel 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 politische Überlegungen zur Verteilungsgerechtigkeit spielen beim Service public eine prominente Rolle (Universalitätsprinzip), wie im obigen Zitat zum Ausdruck kommt. Das Vermeiden übermässiger Einkommensunterschiede kann zwar durchaus mit einem volkswirtschaftlichen Nutzen verbunden sein, etwa weil es den sozialen Frieden fördert und so geringere Ausgaben zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit ermöglicht. Doch lassen sich über verteilungspolitische Fragen auf der Grundlage der ökonomischen Theorie keine eindeutigen Aussagen machen.<sup>2</sup>

### Die Rolle des Staates in der Wirtschaft

Die Literatur zur Theorie der Wirtschaftspolitik führt als wichtigste Tatbestände des Marktversagens, die Staatseingriffe in den Wirtschaftsprozess nicht nur legitimieren, sondern – zur Verbesserung der Allokationseffizienz – geradezu erfordern, folgende auf:



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

Externe Effekte liegen vor, wenn jemand etwas erhält, ohne dafür zahlen zu müssen. Sie äussern sich in Form so genannter 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, dass der gute Gesundheitszustand der Bevölkerung einen positiven Einfluss auf den langfristigen Wachstumstrend der Wirtschaft hat. Eine Unterversorgung wäre also auch aus ökonomischen Gründen ineffizient, und 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 beziehungsweise 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 Radiosendung). 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 respektive gar nicht produzieren. Beispiele für öffentliche Güter sind die kollektive Sicherheit, die im Innern durch Justiz und Polizei beziehungsweise gegen aussen durch die Armee hergestellt wird, oder die Strassenbeleuchtung. Auch bei der Infrastruktur – etwa den Verkehrs-, Ver- und Entsorgungsnetzen – ist die Ausschliessbarkeit teilweise nicht gegeben (oder aber, wie obiges Zitat des Bundesrates belegt, 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.



Service public

Ist eine Produktion mit hohen Fixkosten (bzw. irreversiblen Kosten) und niedrigen Grenzkosten verbunden, wie es für Netzwerke (Telefon, Strom, Eisenbahn usw.) typisch ist, kann ein Anbieter die absetzbare Gesamtmenge kostengünstiger (effizienter) als viele Anbieter herstellen (fallende Durchschnittskosten über die gesamte Ausbringungsmenge bzw. subadditive Kostenfunktion). Es kommt zu einem ›natürlichen‹ Monopol mit entsprechender Monopolpreisbildung. Allokationspolitische Konsequenz ist, dass der Staat die Güter natürlicher Monopole entweder selbst anbieten oder 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, Beispiel: Sprachtelefonie, oder auch neue Monopole erzeugen, Beispiel: Software-Industrie.

Monopole implizieren nicht nur dann Marktversagen, wenn sie durch eine subadditive Kostenfunktion bedingt – also ›natürlich‹ – sind, sondern in jedem Fall. Ein privater Monopolist bietet eine geringere Menge zu einem höheren Preis an, 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 so genannte 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 denknötwendige Voraussetzung dafür, dass jede Ressource auf die Verwendung alloziiert wird, wo sie den grössten Nutzen stiftet beziehungsweise am effizientesten eingesetzt werden kann.

Aus Informationsdefiziten leitet die Theorie der Wirtschaftspolitik einen ganz spezifischen – und nicht unumstrittenen – allokatonspolitischen Handlungsbedarf ab. Musgrave (1959) hat den Begriff der ›meritorischen‹ respektive ›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 kennen würden; von demeritorischen Gütern müsste weniger konsumiert werden. Die sich am Markt einstellende Allokation ist nicht wohlfahrtsmaximierend, es liegt



Service public

ein Marktversagen. 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; der zukünftige Nutzen eines Alterseinkommens wird 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 alloktionstheoretischer Grundlage werden die folgenden Bereiche zum Service public gezählt:

- die Branchenzusammenfassungen ›Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung‹ (NOGA-Abteilung 753; 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‹.

Was die Berücksichtigung der Post- und Bahndienstleistungen angeht, so besteht die ordnungspolitische Rechtfertigung für die Staatsaktivität im Grundversorgungsauftrag, der hier als Datum hingenommen wird. Grundversorgungsaufträge, die auch unrentable Angebote umfassen, können in der Regel nur von Staatsunternehmen oder staatlich subventionierten Unternehmen erfüllt werden. Private Unternehmen würden sich auf die rentablen Angebote beschränken (Rosinenpicken).

### Der optimale Umfang des Service public

Für die Frage nach dem optimalen Umfang des Service public ist es

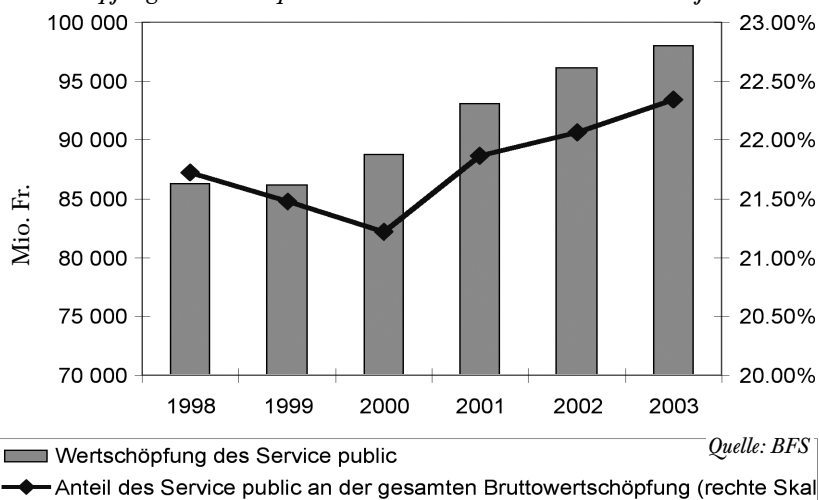


sinnvoll, zwischen konsumtiven Verwendungen und Vorleistungen zu unterscheiden. Bei konsumtiven kollektiven Gütern wird die optimale Menge anhand der Summe der Nutzen, die die einzelnen Konsumenten aus dem öffentlichen Gut erhalten, definiert; entscheidend ist also die kollektive Zahlungsbereitschaft. Den Nutzen öffentlicher Güter konkret zu ermitteln, 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.

### Die empirische Bedeutung des Service public

Auf der Basis der vorgenommenen Abgrenzung beläuft sich der Anteil der Service public an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in der Schweiz auf etwa 22 Prozent (siehe Grafik »Wertschöpfung des Service public und Anteil an der Gesamtwirtschaft«). Bei der Interpretation der Entwicklung des Service-public-Anteils sind konjunkturelle Entwicklungen zu berücksichtigen. Der zwischen 2000 und 2003 festzustellende Anstieg ist auch eine Folge davon, dass sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abschwächte, während sie beim Service public stabiler verlief, also einen konjunkturstützenden Effekt hatte.

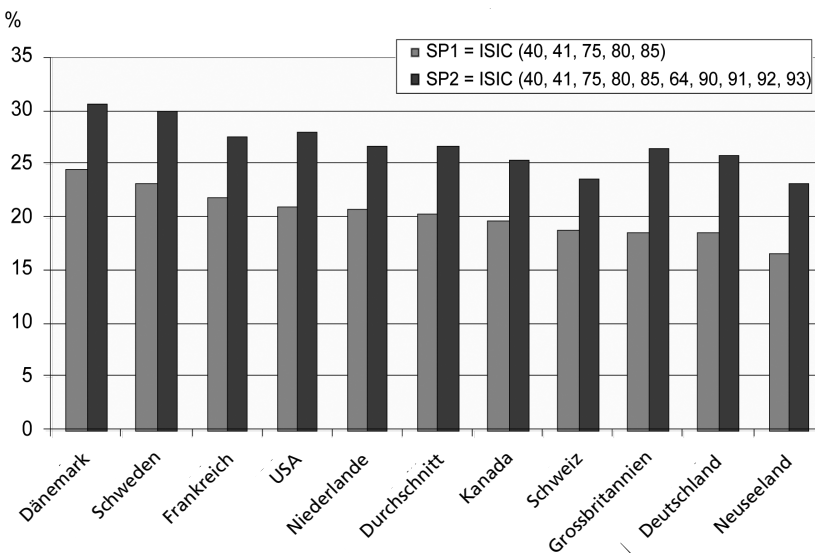
Wertschöpfung des Service public und Anteil an der Gesamtwirtschaft.





Im internationalen Vergleich der Service-public-Anteile an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung liegt die Schweiz am unteren Ende der Verteilung (siehe Grafik ›Anteile des Service public an der gesamten Bruttowertschöpfung‹). Auffallend ist, dass die Unterschiede zwischen den Ländern wesentlich geringer sind als bei den Staatsquoten (Ausgaben des Staates als Anteil am BIP). Der Grund dafür liegt in den ausgeprägteren Unterschieden zwischen den Ländern bei den staatlichen Transferleistungen (Sozialausgaben usw.). Es sei zudem daran erinnert, dass die Zuteilung einer Wirtschaftsbranche zum Service public nichts darüber aussagt, ob die Produktion durch den Staat oder durch Private erfolgt.

*Anteile des Service public an der gesamten Bruttowertschöpfung nach ausgewählten Ländern<sup>4</sup>. Beim Durchschnitt handelt es sich um das arithmetische Mittel der Länderwerte.*



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 (siehe Tabelle ›Anteile der einzelnen Branchen an der Bruttowertschöpfung‹). Bei der öffentlichen Verwaltung und dem Bildungswesen (aus Datengründen können diese beiden Wirtschaftszweige nur gemeinsam ausgewiesen werden), der Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie den (statistisch ebenfalls nicht weiter unterteilbaren) Post- und Telekommunikationsdienstleistungen liegt die Schweiz auf durchschnittlichem Niveau.



Service public

*Anteile der einzelnen Branchen an der Bruttowertschöpfung: Total Mittelwert 1998–2002*

	Summe Öff. Verw. u. Bildung (ISIC 75 und 80)	Gesundheits- Veterinär- und Sozialwesen (ISIC 85)	Elektrizitäts- und Wasserver- sorgung (ISIC (40, 41))	Post- und Bahn- dienstlei- stungen (ISIC 64)	Sonstige öffentliche und private Dienstleist. (ISIC 90-93)	Total Service public
Dänemark	12.1%	10.2%	2.2%	2.2%	4.1%	30.7%
Deutschland	10.3%	6.2%	2.0%	2.4%	4.9%	25.8%
Frankreich	13.4%	6.5%	2.0%	2.1%	3.4%	27.5%
Grossbritan.	10.4%	6.3%	1.9%	3.0%	4.9%	26.4%
Kanada	10.5%	6.2%	2.9%	2.8%	3.0%	25.4%
Neuseeland	8.6%	5.3%	2.6%	3.1%	3.6%	23.3%
Niederlande	11.8%	7.5%	1.6%	2.5%	3.3%	26.7%
Schweden	10.9%	9.8%	2.6%	2.6%	4.0%	29.9%
Schweiz	10.8%	5.5%	2.5%	2.6%	2.3%	23.7%
USA	12.6%	6.3%	2.0%	3.3%	3.7%	28.0%
Arithm. Durchschn.	11.1%	7.0%	2.2%	2.7%	3.7%	26.7%

Quelle: STAN/OECD

Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im Service public liegt im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2002 mit 22.3 Prozent 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. Im internationalen Vergleich ergeben sich bezüglich der Wertschöpfung pro Beschäftigten insgesamt nur geringe Differenzen; die Schweiz liegt etwas unter dem Durchschnitt der betrachteten Länder.

### **Der volkswirtschaftliche Beitrag des Service public**

Der volkswirtschaftliche Beitrag des Service public besteht zum einen in der direkten Erhöhung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt, indem er – wo notwendig – eine ineffiziente marktliche Allokation verbessert. Andererseits zielen die Staatsaktivitäten darauf ab, die Produktionsmöglichkeiten der Privatwirtschaft durch die Schaffung optimaler Rahmenbedingungen zu erhöhen. Die durch den Service public gewährleistete Basisinfrastruktur ermöglicht erst eine hoch entwickelte und produktive Privatwirtschaft, wie sie in Industrieländern mehrheitlich zu finden ist.





Service public

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 werden die Informations- und Anreizprobleme vom Staat nicht gut gelöst, besteht die Gefahr negativer Effekte auf die Volkswirtschaft. Zudem kann sich das Erheben 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, das heisst, nichts deutet auf einen einfachen linearen Zusammenhang hin. Ab einem bestimmten Umfang der Staatstätigkeit kann 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 respektive häufig un schlüssigen Ergebnissen, was auch auf eine Reihe von methodischen Schwierigkeiten zurückzuführen ist. Der Einfluss der Staatstätigkeit wird sowohl als positiv wie auch als negativ oder nichtig gemessen, 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. Eine einigermaßen robuste Evidenz liegt vor im Fall der staatlichen Ausgaben für öffentliche Infrastruktur (Transport und Kommunikation), für Bildung, namentlich Forschung und Entwicklung, sowie für die Gesundheit, denen mehrheitlich ein positiver Einfluss auf das Wachstum attestiert wird. Bei 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 Konsens 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 Staats-



Service public

tätigkeit und der entsprechenden Finanzierungsart wird zudem deutlich, dass länderspezifische Präferenzen das für ein bestimmtes Land optimale Niveau der Staatstätigkeit entscheidend beeinflussen. Das 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.

### 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 Bereichen tätig sein kann, die gemäss der oben dargelegten theoretischen Sicht zum privaten Sektor zählen (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 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:

- Weil Marktkonkurrenz und eine am wirtschaftlichen Erfolg orientierte Eigentümerschaft fehlen, wird ineffizientes Verhalten nicht sanktioniert.
- Die internen Steuerungs- und Anreizmechanismen in staatlich-bürokratischen Organisationen wirken nicht auf eine effiziente und innovative Leistungserstellung hin, sondern behindern diese im Extremfall sogar.

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



Service public

der Durchsetzung höherer Löhne als in der Privatwirtschaft). Da zudem bei öffentlichen Unternehmen der Eigentümer Staat, repräsentiert durch Politiker und Staatsbeamte, kein unmittelbares finanzielles Eigeninteresse an einem möglichst hohen Unternehmensertrag hat, kommt es nach verbreiteter Auffassung auch dazu, dass den Managern öffentlicher Unternehmen mangelnde oder unklare Zielvorgaben gemacht werden und die Kontrolle über sie gering ist. Ausserdem wird Eine in einem System erfolgsunabhängiger Einkommen und Beförderungen eine höhere Produktionseffizienz nicht honoriert. Hinzu kommt, dass starre Bürokratierregeln 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 davon aus, dass die staatliche Leistungserstellung infolge mangelnder Sanktionen, falscher Anreize und bürokratischer Eigeninteressen ineffizient sei. Staatsversagen – als Gegenstück zu Marktversagen – führt also aufgrund des fehlenden Wettbewerbs zu Ineffizienz, Trägheit (mangelnder Innovationsbereitschaft) und Interessenverfälschung. 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 Politik und 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 ein Verhaltensproblem einzelner Staatsangestellter. 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 respektive der Staat für die Deckung allfälliger Defizite aufkommt, eignen sich öffentliche Unternehmen auch zur 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 Verantwort-



Service public

lichkeiten würden auch das Problem vermeiden, dass die Ziele verwischt werden, und so die Transparenz und damit die Möglichkeiten einer Effizienzkontrolle erhöhen.

Als Problem öffentlicher Unternehmen wird häufig auch die Praxis der Quersubventionierung genannt, die zu einer Verzerrung der Marktanzreize führen sollte. 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 dafür, die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen an Private zu übertragen. 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 ein effektiver Wettbewerb herrschen.
- Ein öffentliches Interesse muss verlässlich gewährleistet sein.

Somit stellt sich die Frage, welcher Regulierungsaufwand nötig ist, damit die Aufgabenerfüllung durch Private optimal gewährleistet ist. Dieser Aufwand hängt unter anderem 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). Beliebte Auslagerungsobjekte sind zum Beispiel Reinigungs- und Gebäudeunterhaltsarbeiten, weil diese Tätigkeiten wenig spezifisch und von geringer strategischer Bedeutung sind und weil eine grosse Zahl von Anbietern besteht. 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 Effizienzanreize beim Erbringen öffentlicher Dienstleistungen zu erhöhen. Das Spektrum der in den letzten Jahrzehnten vorgeschlagenen oder eingeführten Reformen umfasst – in einer groben Einteilung und ohne Anspruch auf Vollständigkeit – folgende Massnahmen:



Service public

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

Im Falle einer vollständigen Privatisierung kann versucht werden, dass öffentliche Interesse mit einer Konzession zu gewährleisten oder die gewünschte Leistung – etwa im Falle des Vorliegens externer Effekte oder bei meritorischen Gütern – durch Subventionen zu fördern.

Die Frage nach der Wirksamkeit solcher Reformmodelle und der relativen (In-)Effizienz staatlicher versus privater Produktion kann letztlich nur empirisch beantwortet werden. Dabei sind folgende 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 – beispielsweise der Löhne – führt zu einer Entlastung der Konsumenten respektive 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 (OECD 2003). Anlass für diese Massnahmen 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; von Bedeutung scheint vielmehr die Schaffung eines Wettbewerbs zu sein (Hodge 2000; Naschold/Bogumil 2000). Kostenreduktionen sind aber oft auch die Folge einer Senkung der Löhne und einer Verschlechterung sonstiger Arbeitsbedingungen. Zudem werden sie verschiedent-



Service public

lich mit höheren Margen der privaten Anbieter und einem grösseren Managementaufwand beim öffentlichen Auftraggeber kompensiert. Qualitätseinbussen scheinen eher selten zu sein, es lassen sich aber auch nicht generell Qualitätsverbesserungen feststellen. Hingegen scheinen Verselbständigungslösungen, die staatlichen Leistungserbringern grössere Autonomie einräumen, positive Wirkungen sowohl auf die Produktionseffizienz als auch auf die Qualität der Dienstleistungen auszuüben.

Schwieriger ist es, bei privaten Anbietern öffentliche Interessen einzubringen, als wenn der Staat die Leistungen bereit stellt (Greiling 1996). Für die Regulierung privater Anbieter ist es von grosser Bedeutung, dass die (staatlichen) Aufsichtsinstanzen selbst über ein ausreichendes Know-how verfügen. Aus diesem Grund scheinen Mischformen, die sowohl private als auch öffentliche Angebote zulassen, Vorteile zu bieten.

Die Höhe der Effizienzgewinne durch Reformen des Staatssektors hängt schliesslich wesentlich von der Ausgangssituation ab. Zeichnet sich ein staatliches Angebot bereits durch eine hohe Effizienz aus, ist von einer Privatisierung wenig zu erwarten. Diesbezüglich wird dem Service public in der Schweiz in empirischen Vergleichen ein hohes Niveau attestiert (Afonso et al. 2003). Auch bei der Bewertung der im internationalen Vergleich hohen Standortqualität spielt die Qualität öffentlicher Dienstleistungen eine wichtige Rolle (siehe z.B. die Positionierung der Schweiz im jährlichen World Competitiveness Report des International Institute for Management Development IMD).

## Das Fazit

Der Service public trägt dort, wo private Anbieter dazu nicht in der Lage, mit dem Erbringen von Dienstleistungen zugunsten der Allgemeinheit zum gesellschaftlichen Wohlstand bei. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass öffentliche Infrastrukturen einen positiven Effekt auf das wirtschaftliche Wachstum ausüben. Dieser Zusammenhang ist allerdings nicht linear und lässt sich empirisch auch nicht leicht nachweisen. Bezüglich der oberen Grenze, bis zu welcher der öffentliche Sektor einen positiven Nettoeffekt auf die Volkswirtschaft hat, herrscht wenig Klarheit.

Der Service public in der Schweiz weist im internationalen Vergleich, bei einem eher unterdurchschnittlichen Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung eine überdurchschnittlichen Effizienz auf. Sein Beitrag zur Standortqualität kann 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



Service public

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 für die Produktionseffizienz offenbar nicht ausschlaggebend.

Werden öffentliche Aufgaben an private Anbieter übertragen, ist dafür zu sorgen, dass ein ausreichender Wettbewerb gewährleistet ist. Sonst besteht die Gefahr, dass lediglich staatliche Monopolrenten durch private ersetzt werden – und das öffentliche Interesse auch in anderen Aspekten 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 aufrechtzuerhalten. 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.

### Anmerkungen

- 1 An der Studie waren auch Jochen Hartwig und Aniela Wirz beteiligt.
- 2 Unter dem Aspekt einer Versicherung gegen das Risiko der Verarmung kann staatliche Umverteilung aber ebenfalls zu einer Erhöhung der volkswirtschaftlichen Effizienz führen (für eine kurze Übersicht siehe Thöny 2005).
- 3 Die NOGA (Nomenclature Générale des Activités économiques) ist die vom Bundesamt für Statistik verwendete allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige.
- 4 Aus Datengründen musste hier ein modifizierte Abgrenzung des Service public vorgenommen werden. Das engere Aggregat (SP1) umfasst die Öffentliche Verwaltung (ISIC 75), die Energie- und Wasserversorgung (40/41), den Bildungs- und Gesundheitsbereich (80 bzw. 85). Das breitere Aggregat (SP2) enthält zusätzlich die Post- und Telekommunikationsdienstleistungen (64) sowie übrige Gemeinde-, Sozial- und persönliche Dienstleistungen (90–93).

### Literatur

- Afonso, A., L. Schuknecht and V. Tanzi (2003): Public sector efficiency – An international comparison. European Central Bank, Working Paper 242. Frankfurt am Main.
- Bundesrat (2004): Bericht des Bundesrates ›Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)‹ vom 23. Juni 2004, Bundesblatt 4569–4643.
- Greiling, D. (1996): Öffentliche Trägerschaft oder öffentliche Bindung von Unternehmen? – Eine teleologische Betrachtung am Beispiel der Kredit-, Verkehrs- und Versorgungswirtschaft. Nomos, Baden-Baden.
- Hodge, G. A. (2000): Privatization – An International Review of Performance. Westview, Boulder/Oxford.
- Musgrave, R. A. (1959): The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New York.
- Naschold, F. und J. Bogumil (2000): Modernisierung des Staates. Leske + Budrich, Opladen.
- OECD (2003): Privatising State-owned Enterprises. Paris.
- Thöny, B. (2005): Der Finanzausgleich im Wettbewerbsföderalismus – Eine Theorie des Finanzausgleichs und eine Analyse der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme in der Schweiz. Difo-Druck, Bamberg.