

Service Public und räumliche Kohäsion

Das Angebot öffentlicher Dienstleistungen zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und regionaler Entwicklung

Im Zuge der Liberalisierungsbestrebungen bei den öffentlichen Unternehmen hat sich der Begriff des „Service Public“ zu einem politisch zentralen Argument entwickelt. Im Bereich des Strommarktes, der Post, des öffentlichen Verkehrs wie auch der Telekommunikation wird die Ausgestaltung des Grundversorgungsauftrages heftig diskutiert. In der Debatte um die Schliessung von Poststellen oder die Privatisierung der Swisscom widerspiegelt sich aber oft eine grundsätzlichere Problemstellung. Im Spannungsfeld zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und nationaler Kohäsion verändert sich das eingespielte räumliche Gleichgewicht der Schweiz. Neue Mechanismen des nationalen Zusammenhaltes müssen erst noch ausgehandelt werden.

“La suisse n'existe pas”, hiess es an der Weltausstellung 1992 in Sevilla. Die heftige Diskussion ob dieser Aussage deutet darauf hin, dass dabei durchaus ein sensibler Punkt des schweizerischen Selbstverständnisses berührt wurde. Die Schweiz ist geprägt von einem kleinräumigen Muster vielfältiger Sprachen und Kulturen, das sich in politischer Hinsicht auf einen starken Föderalismus stützen kann. Mit dem kaum greifbaren Begriff der „Willensnation Schweiz“ wird die Frage nach dem inneren Zusammenhalt des Landes aufgeworfen. Ein qualitativ hochstehender und flächendeckender Service Public und mit ihm die öffentlichen Unternehmen bildeten bislang eine der am direktesten erfahrbaren Stützen dieser Idee. In Zeiten eines zunehmenden internationalen Wettbewerbes sowie knapper öffentlicher Ressourcen gerät das flächendeckende Angebot öffentlicher Dienstleistungen jedoch unter Druck. Die mit der Aufrechterhaltung des Service Public verbundenen Kosten der räumlichen Kohäsion werden zunehmend in Frage gestellt.

Service Public im Wandel

Die Diskussion um die Zukunft des Service Public wird durch die unklare Verwendung der Begrifflichkeiten erschwert. Eine einheitliche Umschreibung existiert nicht. Im Allgemeinen beinhaltet der Service Public ein bestimmtes Grundversorgungsangebot an Gütern und Dienstleistungen mit einem speziellen öffentlichen Interesse, zu dem alle Bevölkerungsschichten und Wirtschaftsunternehmen in allen Landesteilen zu einem günstigen Preis Zugang haben. Mit der schrittweisen Öffnung der Märkte und einer Zunahme der Konkurrenz geraten die Unternehmen, die bisher die Leistungen des Service Public erbracht haben, unter wirtschaftlichen Druck. Der verschärfte Wettbewerb verlangt eine effiziente Leistungserbringung, die oft nur unter der Nutzung von Grössenvorteilen und der Aufwendung beträchtlicher finanzieller Mittel erreicht werden kann. Dies begünstigt die Bildung kapitalstarker multinationaler Konglomerate und führt zu einem internationalen Konzentrationsprozess. Neben diesem Einfluss von aussen hat auch der Druck der knapper werdenden finanziellen Mittel der öffentlichen Hand dazu beigetragen, die Dienstleistungen des Service Public einer Prüfung zu unterziehen. Die Steigerung von Effizienz und Produktivität wird zur Notwendigkeit, um auf den internationalen Märkten als konkurrenzfähige Akteure auftreten zu können.

Neudefinition staatlichen Handelns

“Effizienz durch Wettbewerb” heisst die aktuelle Devise des Bundes, um die qualitativ hohe Ausgestaltung des schweizerischen Service Public auch in Zukunft zu gewährleisten. Die Art der Leistungserstellung wird als Mittel zum Zweck erachtet, um die Zielsetzungen des Service Public möglichst effizient und kostengünstig zu erreichen. Die politisch definierte Leistungsbestellung und die

Leistungserbringung unter Konkurrenzbedingungen werden klar auseinandergelassen. Der Wandel vom "Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat" erfordert gegenüber der bisherigen Praxis im Bereich öffentlicher Dienstleistungen eine Neudefinition staatlichen Handelns. Aufgabe des Staates als Marktregulator ist es, einen wirksamen, effizienten und freien Markt sicherzustellen. Die Überführung des Marktes vom einstigen Monopol zu einem funktionierenden Wettbewerb in liberalisierten Märkten erfordert neue Aufgaben im Bereich der Marktüberwachung und –steuerung, ein intelligentes Policy-Design und eine starke Wettbewerbsbehörde. Mehr Markt kann deshalb nicht mit weniger Staat gleichgesetzt werden.

Definition der Grundversorgung

Neben der Sicherstellung eines angepassten Service Public wird mit der Liberalisierung eine Transparenz der Preisbildung angestrebt, die es ermöglicht, durch die Berücksichtigung der leistungsbezogenen Aufwendungen eine Kostenwahrheit im Service Public zu erreichen. Eine transparente Kostenstruktur ermöglicht auch einen verbesserten (monetären) Ausgleich von räumlichen Spillovers. Eine Annäherung an die effektiven Kosten bedingt jedoch eine möglichst klare Abgrenzung und Definition des Angebots des Service Public. Die möglichst konkrete Benennung der im öffentlichen Interesse erwünschten Dienstleistungen bildet auch bei der Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung eine zwingend notwendige Grundlage. Eine solche konkrete Festlegung der Grundversorgung fällt jedoch sehr schwer, greifbare Minimalstandards wurden bislang kaum festgelegt. Ein minimales Dienstleistungsangebot kann nicht rigide und über alle Sektoren des Service Public gleich formuliert sein. Es muss der unterschiedlichen Marktdynamik, dem Stand der Technologie sowie den unterschiedlichen Planungshorizonten in den einzelnen Bereichen Rechnung tragen. Bei der Definition sind sowohl quantitative, qualitative, räumliche als auch finanzielle Aspekte einzubeziehen. Neben dem reinen Dienstleistungsumfang gilt es auch die Qualität der Dienstleistungen zu berücksichtigen, entstehen doch gerade hier beträchtliche regionale Unterschiede. Mit der Qualität wird ein Aspekt angesprochen, der nur schwer in konkrete Kriterien gepackt werden kann. In räumlicher Hinsicht besitzt das Kriterium der flächendeckenden Versorgung zentrale Bedeutung.

Die Definition der Grundversorgungsleistungen beinhaltet eine heikle Gratwanderung. Einerseits macht erst die Benennung konkreter Leistungen die Anwendung des Service Public praktikabel und damit überprüfbar. Andererseits kann gerade in sehr dynamischen Technologien eine zu genaue Definition bestehende Zustände zementieren und Entwicklungen hemmen. Die Aushandlung über den Umfang, den Preis, den Ersteller sowie die Finanzierung des Service Public ist deshalb nur im politischen Prozess möglich und kann nicht anhand objektiver Kriterien bestimmt werden. Das Angebot wird vielmehr in einem schwierig zu gestaltende Ausgleichsprozess aufgrund von sozial-, wirtschafts-, regional- und staatspolitischen Zielen festgelegt.

Der Service Public als Standortfaktor

In räumlicher Hinsicht müssen die regionalen Standortvor- und nachteile aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen neu beurteilt werden. Die Liberalisierung der Märkte öffentlicher Dienstleistungen führt zu einer Verschiebung der bestehenden räumlichen Gleichgewichte und zu einer Zunahme des Wettbewerbes zwischen den Regionen. Bei einer marktorientierten Differenzierung öffentlicher Dienstleistungen wird allgemein eine Zunahme der wirtschaftlichen Konzentration und der räumlichen Disparitäten zwischen den wirtschaftlich starken Zentren sowie den ländlichen und peripheren Regionen erwartet. Der Service Public wird dabei zu einem differenzierenden Faktor des Standortwettbewerbes. In der Debatte um die flächendeckende Grundversorgung und die räumlichen Auswirkungen der Liberalisierung sind die zwei zentralen Aspekte der „Beschäftigung“ und

des „Angebots an öffentlichen Dienstleistungen“ deutlich voneinander zu trennen. Da die Standortpolitik der öffentlichen Unternehmen nun nach betriebswirtschaftlichen und immer weniger nach raumordnungs- und regionalpolitischen Kriterien erfolgt, entsteht eine Lücke zwischen dem regionalen Angebot öffentlicher Dienstleistungen und der Leistungserstellung vor Ort. Dies führt in einzelnen, bereits strukturschwächeren Regionen zu einem Abbau von Arbeitsplätzen. Offen bleibt, welcher Besatz an Arbeitsplätzen in der Fläche zur Erhaltung einer ausreichenden Dienstleistungsqualität notwendig ist. Das Angebot öffentlicher Dienstleistungen ist bereits heute, insbesondere in qualitativer Hinsicht, räumlich differenziert. Aufgrund der oft nur sehr unpräzisen Festlegung eines Minimalstandards für den Umfang und die Qualität der Dienstleistungen liegt diese Differenzierung weitgehend im Ermessen der jeweiligen Betriebe.

Betriebswirtschaftlich orientierte Überlegungen geraten in Konflikt mit Begriffen wie „Ausgleich“ und „Kohäsion“, die im bisherigen wirtschaftlichen und politischen Kräftespiel der Schweiz stark verankert waren. Die räumliche Kohäsion wird zu einem wichtigen Argument für periphere Regionen, um die Aufrechterhaltung eines möglichst dispersen Angebots des Service Public zu fordern. Beim Abbau von Arbeitsplätzen taucht in den betroffenen Regionen deshalb immer wieder die Forderung nach Kompensationsmassnahmen auf. Diese Gratwanderung zwischen wirtschaftlicher Effizienz und räumlicher Kohäsion, zwischen nationalem Ausgleich und regionalen Interessen, wird in den nächsten Jahren eine der drängenden Fragen helvetischer Politik darstellen.

Regionale Summeneffekte

Im Zentrum der öffentlichen Diskussion stehen meist einzelne Themen des Service Public, eine Gesamtschau über die räumlichen Effekte existiert nicht. Aber gerade einzelne, meist geringfügige Veränderungen in den verschiedenen Bereichen des Service Public können sich zu regionalen Summeneffekten akkumulieren, die über den reinen Arbeitsplatzabbau hinausgehen. Die kumulierten Effekte wirken sich hauptsächlich in peripheren und strukturschwachen Gebieten negativ aus. Das Angebot öffentlicher Dienstleistungen kann dadurch zu einem Engpassfaktor der nachhaltigen regionalen Entwicklung werden. Die peripheren Regionen, die durch die Liberalisierungen tendenziell benachteiligt sind, dürfen jedoch nicht einseitig auf eine Opferrolle reduziert werden. Die Regionen, aber auch die einzelnen Individuen, werden zu verstärkter Eigenverantwortung und zur Konzentration auf endogene Stärken gezwungen. Dadurch wird die Suche nach innovativen Lösungen gefördert, eine passive „Forderungsmentalität“ wird zunehmend obsolet. Damit die Kantone und Regionen ihr endogenes Potential proaktiver ausschöpfen können, müssen jedoch ausreichende Ressourcen und (finanzielle) Handlungsspielräume vorhanden sein.

Raumordnungs- und Regionalpolitik des Bundes

Die schweizerische Raumordnungspolitik will die Schweiz als gesamten Wirtschafts- und Lebensraum stärken. Dazu gehört ein effizienter und flächendeckender Service Public. Umstritten bleibt die Frage, welchen räumlichen Harmonisierungsgrad beim Service Public angestrebt werden soll, damit diese Zielsetzung erreicht werden kann. Angesichts der Trennung von unternehmerischer und politischer Verantwortung verlieren die ehemals monopolistischen Regiebetriebe ihre Rolle als Instrumente der (indirekten) Raumordnungspolitik. Zur Flankierung möglicher negativer Liberalisierungswirkungen in den Regionen schlägt der Bund ein zeitlich befristetes Massnahmenpaket vor, das vom Bund, den Unternehmen, den Kantonen und Regionen gemeinsam getragen werden soll. Zur Abfederung des Arbeitsplatzabbaus bei Swisscom, Post und SBB werden im Zeitraum 2001-2004 80 Millionen Franken bereitgestellt. Die Massnahmen werden in die bestehenden regional- und tourismuspolitischen Instrumente integriert und auf die besonders betroffenen Gebiete Uri, Graubünden, Solothurn, St. Gallen, Wallis, Tessin und dem Arc Jurassien fokussiert. Ziel des Aktionspro-

grammes ist es, die wirtschaftliche Strukturanpassung zu entschärfen und Anreize für neue wirtschaftliche Aktivitäten zu fördern.

Sicherung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit

Wie aber geht die öffentliche Hand längerfristig mit den Folgen der Liberalisierung um? In Anbetracht des grundlegenden Veränderungsprozesses bleibt es fraglich, ob ein kurzfristiges Aktionsprogramm ausreicht, das sich nur auf die Frage der Arbeitsplätze konzentriert. Die Mittelverwendung im Rahmen bestehender Instrumente der Regional- und Arbeitsmarktpolitik schränkt trotz des breiten Spektrums an Förderungs- und Umstrukturierungsmassnahmen die zukunftsgerichteten Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes wie der Kantone ein. Die Bereitstellung der finanziellen Mittel stellt hohe Anforderungen an die Innovationskraft der Kantone. Zusätzliches Geld ist nur dann von Nutzen, wenn genügend erfolgsversprechende Projekte in den Regionen „brach“ liegen, die zudem der nachhaltigen Entwicklung dienen. Doch vielerorts zeigt sich, dass die erforderliche Absorptionsfähigkeit solcher Mittel kaum gegeben ist. Eine Hauptschwierigkeit bei der Erarbeitung einer längerfristigen Strategie bildet der geringe Wissensstand in Bezug auf die räumlichen Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Um überhaupt über eine ausreichende Planungsbasis zu verfügen, ist es unumgänglich, die kumulativen regionalen Summeneffekte der Liberalisierung in groben Zügen darzulegen und ihren Einfluss auf die regionale Wirtschaftsentwicklung abzuschätzen. Auf der Ebene der Unternehmen gilt es die Frage zu klären, bei welcher „Schmerzgrenze“ eine Standortverlagerung in Betracht gezogen wird.

Mangel an räumlichen Entwicklungsstrategien

Zur Definition des Minimums der flächendeckenden Grundversorgung ist eine solche Datenbasis erforderlich. Die Diskussion kann zwar durch die Wissenschaft thematisiert und inhaltlich gestaltet werden, doch bleibt die Definition der Grundversorgung eine politische Entscheidung, die auch grundlegende Fragen des Staatsverständnisses und ethischer Werte berührt. Neben der Definition eines regionalen Minimalstandards ist es denkbar, das Bestell- und Abgeltungsprinzip, wie es im regionalen Personenverkehr bereits praktiziert wird, auf weitere Bereiche des Service Public zu übertragen. Doch nicht alle Regionen verfügen über ausreichend finanziellen Handlungsspielraum, um ihre endogenen Potentiale nutzen zu können. Die Frage ist daher zu stellen, ob die im neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich vorgesehene Mindestausstattung für die finanzschwachen Kantone ausreichen wird, die negativen Effekte der Liberalisierungen in einzelnen Regionen abzufedern.

Eine genügende Ausstattung mit finanziellen Mitteln allein reicht aber nicht aus, den Service Public in den Randregionen zu erhalten. Auch ein effizientes Finanzausgleichssystem erfordert als Basis ein raumordnungspolitisches Rahmengerüst. Neben den bestehenden regionalpolitischen Instrumenten müssen neue nationale Mechanismen zugunsten finanzschwacher Gebietskörperschaften in Betracht gezogen werden. Als Ergänzung zu verstärkten Anstrengungen in den Kantonen ist auf Bundesebene ein ‚Kohäsions-Budget‘ denkbar, das mit anreizorientierten Instrumenten wiederkehrend eine Summe zum regionalen Ausgleich im Bereich des Service Public vorsieht.

Die Tauglichkeit der existierenden föderalistischen Strukturen wird angesichts der veränderten Problemräume zunehmend in Frage gestellt. Lösungsansätze können nur in grösseren räumlichen Einheiten ansetzen. Wieweit diese Revision im Rahmen institutioneller Reformen (z.B. Grossregionen) geschehen soll, bleibt eine offene Frage (Thierstein et al. 2000). Mit einer verstärkten vertikalen und horizontalen Koordination können aber zumindest bestehende Instrumente besser aufeinander abgestimmt und Konfliktfelder transparenter gemacht werden. Gefordert ist heute nicht nur der Bund,

sondern vor allem die Kantone, um die Möglichkeiten und die Kreativität „ihrer“ Regionen zu stimulieren und zu nutzen. Denn leistungsstarke Regionen sind letztlich eine Voraussetzung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz.

Literatur:

Thierstein A., Schuler M., Wachter D. (2000): Grossregionen – Wunschvorstellung oder Lösungsansatz. Haupt Verlag, Bern.

Der vorliegende Artikel ist eine Synthese der laufenden Arbeit zum Thema „Internationale Wettbewerbsfähigkeit und räumliche Kohäsion“ der Studiengesellschaft für Regional- und Raumordnungspolitik (ROREP). Die ausführliche Broschüre „Angebot öffentlicher Dienstleistungen, Wettbewerbsfähigkeit und räumliche Kohäsion“ kann gegen einen Kostenbeitrag von Fr. 25.- bezogen werden bei: ROREP, c/o ORL-Institut, Fachbereich Raumordnung, ETH Hönggerberg, 8093 Zürich

Autoren:

Prof. Dr. Alain Thierstein, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL), Fachbereich Raumordnung, ETH Zürich

Christof Abegg, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL), Fachbereich Raumordnung, ETH Zürich