

Weniger Staat, dafür mehr Verantwortung

Die marktwirtschaftliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Von Philippe Mastrorandi, St. Gallen*

In der Debatte um die Privatisierung der Swisscom stehen sich Marktwirtschaft und Staatsverantwortung gegenüber. Während die Befürworter den Konkurrenzzwang im globalen Markt betonen, befürchten die Gegner Einbussen bei der Grundversorgung. Der Autor analysiert die Frage, ob weniger Staat bezüglich privater Dienstleistungen mehr Freiheit bedeutet.

Die Swisscom war einmal ein Teil der PTT und damit ein Staatsbetrieb, der die landesweite Versorgung der Bevölkerung mit Telefondiensten «nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen» (Art. 36 Abs. 3 der alten Bundesverfassung) zu gewährleisten hatte. Heute ist sie eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im Mehrheitsbesitz des Bundes, also ein Zwitter zwischen Staatsbetrieb und privater Unternehmung. Der Bundesrat will sie – im Rahmen der gesetzlichen Auflagen – ganz in die Privatwirtschaft entlassen, um ihr volle unternehmerische Freiheit zu verschaffen. An dieser Stelle soll nicht beurteilt werden, ob diese Absicht richtig oder falsch sei. Es geht nur darum, das Grundverhältnis von Freiheit und Verantwortung zu klären, welches den Massstab für diese Entscheidung abgibt: Was bedeutet Freiheit, wenn es um die unternehmerische Freiheit in einem Service public geht?

Privates braucht öffentliche Freiheit

Wir unterscheiden meist streng zwischen einem privaten Lebensbereich der persönlichen Entfaltung und einem öffentlichen Raum der staatlichen Ordnung. Im privaten Bereich können wir tun und lassen, was wir wollen. Dem sagen wir Freiheit, Autonomie oder Selbstverwirklichung. Den öffentlichen Bereich verstehen wir als fremde Ordnung, als System, das uns von den andern auferlegt wird. Recht, Staat und Wirtschaft setzen hier Regeln durch, vor denen wir uns nach Möglichkeit ins Private zurückziehen, um dort unser Glück zu verwirklichen.

Zu unserem Rückzug ins Private gehört, dass wir vieles, was wir tun und was uns geschieht, primär nach dem Nutzen beurteilen, den es für uns selbst hat. Der Rückzug ins private Glücksstreben ist oft verbunden mit dem Verlust der Dimension der sozialen Gerechtigkeit. Warum ist das so? Die Frage nach dem eigenen Nutzen drängt sich uns unwillkürlich auf. Die Frage nach dem Schaden der andern verlangt mehr Reflexion. Wir müssen uns in die Lage des andern versetzen und dann die Frage nach dem Nutzen vom Standpunkt des andern her nochmals stellen.

* Der Autor ist ordentlicher Professor für öffentliches Recht an der Uni St. Gallen. Sein Beitrag entstand im Rahmen des unabhängigen, interuniversitären Think-Tanks «kontropunkt». Dieser 28-köpfige «Schweizer Rat für Wirtschafts- und Sozialpolitik» erarbeitet gemeinsam Stellungnahmen, um polarisierte Diskussionen aus wissenschaftlicher Sicht zu differenzieren.

Das ist mühsam und führt erst noch zu einer Einbusse in der persönlichen Nutzenmaximierung. Deshalb üben wir Gerechtigkeit nur, wenn ein Bewusstsein der Solidarität oder eine staatliche Regel uns zur Verantwortung für die andern verpflichtet.

Das Handeln nach dem vermeintlichen Eigennutz verfehlt aber den Sinn der Freiheit. Es nimmt ihr die Dimension der Verantwortung, die untrennbar zu ihr gehört. Frei können wir nur sein, weil die andern unsere Persönlichkeit achten und weil die öffentliche Ordnung uns in unserer Freiheit schützt. Auch die private Freiheit ist damit öffentlich konstituiert. Private und öffentliche Freiheit lassen sich nicht trennen. Wir können im Privaten nur frei sein, wenn wir im Öffentlichen das Recht haben, die Macht, die andere über uns beanspruchen, zu kontrollieren. Es braucht die öffentliche Verantwortlichkeit für die private Freiheit. Auf Dauer gibt es keine Freiheit ohne verantwortliche Partizipation an der Bestimmung der öffentlichen Ordnung. Umgekehrt ist die kollektive Freiheit darauf angewiesen, dass Private ihre Freiheit hüten wollen. Denn ohne Wachsamkeit wird Verantwortlichkeit nicht geltend gemacht.

Dabei ist entscheidend, dass das Öffentliche nicht mit dem Staat gleichgesetzt wird, sondern alles Handeln erfasst, das sich nicht auf den persönlichen Bereich beschränkt. Alles gesellschaftliche und wirtschaftliche Handeln ist öffentlich und damit rechenschaftspflichtig. Dies anzuerkennen, ist zunächst ethische Aufgabe jedes Einzelnen. Weil die Haltung der Verantwortlichkeit anspruchsvoller ist als jene des Eigennutzens, genügt es nicht, an die individuelle Tugend der Solidarität zu appellieren. Verantwortung muss organisiert werden. Der Staat ist die wichtigste Organisation der öffentlichen Verantwortung. Daher brauchen Gesellschaft und Wirtschaft den Staat, damit sie ihre Verantwortung wahrnehmen.

Deregulierung bringt mehr Regulierung

Was bedeuten diese Überlegungen für die Privatisierungsfrage? Die Übertragung staatlicher Aufgaben an Private bringt zwar mehr Freiheit, aber auch mehr Verantwortung. Privatisierung heisst nicht Ausklammerung aus dem Öffentlichen, es heisst im Gegenteil Übernahme öffentlicher Verantwortung durch Private. So paradox

es klingen mag: Mit der Privatisierung staatlicher Aufgaben werden die Privaten, welche diese Aufgaben übernehmen, verstaatlicht, werden Träger öffentlicher Macht und rechenschaftspflichtig.

Beispiele dafür gibt es viele. Überall dort, wo eine öffentliche Aufgabe privat erbracht wird, braucht es eine Re-Regulierung zur Wahrung öffentlicher Interessen – das reicht von der Swisscom oder den SBB über die Krankenversicherung und die berufliche Vorsorge bis zur Selbstregulierung im Geldwäschereibereich. Selbst klassische Bereiche der Marktwirtschaft wie der Lebensmittelhandel müssen staatlich reguliert und kontrolliert werden, damit das öffentliche Gut der Gesundheit geschützt werden kann. Wo immer der Markt ein Gut herstellt, an dem ein hohes öffentliches Interesse besteht, muss der Staat dafür sorgen, dass die Privaten, welche die Verantwortung für dieses Gut tragen, diese auch wahrnehmen.

«Verfassung» für die Privatisierung

Bundesrat Moritz Leuenberger hat dieses Paradox in seiner Eröffnungsrede zum letztjährigen ISC-Symposium in St. Gallen am 19. Mai letzten Jahres auf den Punkt gebracht, als er erklärte: «Mit der Garantie der Freiheit beginnt ja schon die Spirale der Beschränkungen: Die Abwesenheit staatlicher Vorschriften garantiert dem Individuum keineswegs Freiheit. Deregulierung kann die individuelle Freiheit einengen: Die Liberalisierung von Post, Telekommunikation und Eisenbahn, also die Gewährung der Freiheit an andere Marktteilnehmer, im bisherigen Monopolbereich mitzuwirken, hat in allen Fällen zu Regulierungen und zu neuen staatlichen Stellen geführt, welche den Markt kontrollieren. Mein Departement ist durch die Liberalisierung grösser geworden. Es gibt eine Postregulationsbehörde, es gibt eine Eisenbahnschiedskommission, es gibt eine Comcom – alles staatliche Einrichtungen, die dann von den Vertretern der Exmonopolisten prompt als neuer «Kommunismus» gezeisselt werden.»

Die Spannung zwischen staatlicher Verantwortung und Marktwirtschaft wird somit durch Liberalisierung bzw. Privatisierung nicht aufgehoben, sondern zum Teil noch verstärkt.

Dass Private trotz dem Druck des Marktes aus einem Bewusstsein der Solidarität heraus Verantwortung für Dritte übernehmen, ist zwar möglich und erstrebenswert. Dazu braucht es aber eine

Kultur der Solidarität, und diese braucht die Stütze staatlicher Regelung, damit der Wettbewerb solidarischer Handeln nicht bestraft.

Damit die privaten Träger öffentlicher Aufgaben zur Übernahme von Verantwortung verpflichtet werden können, muss der Prozess der Privatisierung somit «verfasst» werden. Er braucht eine Ordnung, die alle Beteiligten verpflichtet, neben der Nutzenfrage auch jene der Gerechtigkeit zu stellen und Verantwortung zu übernehmen. Eine Verfassung des Privatisierungsprozesses wird von folgenden Grundsätzen ausgehen haben:

1. Der Markt darf nicht selbst entscheiden, welche Leistungen an die Öffentlichkeit ihm zu unterstellen sind.
2. Die Effizienz darf nicht den einzigen Massstab der Privatisierung bilden.
3. Markt und Effizienz sind in den Dienst der öffentlichen Verantwortung zu stellen.
4. Die Entscheidung über den Anteil von Markt und Effizienz bei der Erfüllung öffentlicher Verantwortung ist demokratisch zu treffen.

Brisant an diesen Einsichten ist nicht, dass Privatisierungsentscheide eine gesetzliche Grundlage brauchen. Das ist allgemein anerkannt. Weniger akzeptiert ist die Werthierarchie zwischen öffentlicher Verantwortung und Markt, wird doch oft von der Vermutung zugunsten des Marktes ausgegangen. Besonders heikel ist aber der Gedanke, die privaten Organisationen, die Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen, so zu verfassen, dass sie geeignet sind, öffentliche Verantwortung zu tragen. Denkbar wäre zum Beispiel, dass in jedem Konzern oder Verband ein internes Kontrollorgan eine öffentliche Beratung von Fragen des allgemeinen Interesses auslösen könnte. Dies hätte auch für eine privatisierte Swisscom zu gelten – oder für jede spätere Unternehmung, welche die Grundversorgung im Telekommunikationsbereich der Schweiz gewährleisten möchte.

Man kann solche Vorschläge gewiss kritisieren. Aber solange keine Lösung des Problems getroffen wird, leidet unsere öffentliche Ordnung unter einem Verfassungsmangel: Sie entlässt Aufgaben von öffentlichem Interesse in eine Freiheit, die nicht mit Verantwortung gepaart ist.