

Quelle: NZZ vom 14.2.2018

Die Maskeraden im öffentlichen Dienst

Der Fall Postauto führt Defizite in den Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes vor Augen. Im Regionalverkehr drängt sich ein Systemwechsel auf. Von Paul Schneeberger

Es ist eine Eiterbeule, die letzte Woche im System des öffentlichen Verkehrs der Schweiz geplatzt ist. Die Empörung über das Verhalten der Post, die über Jahre hinweg in einer offenbar kalkulierten Weise die Rechnung ihrer Personenverkehrssparte so frisiert hat, dass sie mehr öffentliche Gelder beziehen konnte, als ihr zustanden, ist zu Recht gross. So etwas tut man nicht, und der Reputationsschaden für das gelbe Bundesunternehmen, das bis jetzt das Image des anständigen Musterschülers in den sonst eher rustikalen Welten der Logistik und der Kommunikation pflegte, ist beträchtlich.

Hipster und Onkel zugleich

Dass die Führung der Post, insbesondere auch der Verwaltungsrat als Aufsichtsgremium, ihr langjähriges Wissen um den Widerspruch zwischen Rahmenbedingungen und Unternehmenszielen sowie ihren Umgang damit nicht gleich nach Bekanntwerden der Causa offengelegt hat, macht den Vertrauensverlust schwerwiegender, als er ohnehin ist. Dementsprechend ist nicht eine interne, sondern eine externe Untersuchung des Fehlverhaltens angezeigt. Der Verstoß gegen geltendes Recht und der Umgang mit diesem Fehlverhalten sind aber nur das eine. Das andere ist die tiefere Ursache, die dem Fall zugrunde liegt: die Maskeraden, zu denen die Bundesunternehmen verdammt sind.

Die neue Welt, die mit den auf Effizienzsteigerungen ausgerichteten Reformen Ronald Reagans und Margaret Thatchers in den 1980er Jahren ihren Anfang genommen hat und sich jetzt durch die Digitalisierung abermals verändert, tangiert das, was wir emotional aufgeladen als Service public bezeichnen. Indem es uns neue Kommunikationstechnologien erlauben, über das Mobiltelefon Einzahlungen zu machen und Fahrgelegenheiten mit anderen Privatpersonen zu vereinbaren, kommen die klassischen Anbieter öffentlicher Dienste unter Druck. Entweder sinken ihre Margen, oder sie bleiben bei solchen Geschäften aussen vor. Damit ist die Zeit der ideologisch geprägten Debatten über diese Fragen endgültig vorbei. Reformen müssen sich heute an den technologischen Innovationen orientieren. Insofern ist das Zeitalter endlich, in dem der Marktliberalismus im öffentlichen Dienst der Schweiz genossenschaftlich neutralisiert wurde. Doch ist die Politik auf dem Papier dem Modell gefolgt, das seit damals als geeignet gilt, um das zu erfüllen, was herkömmlich

unter öffentlichen Aufgaben verstanden wird: Der Staat erbringt die Grundversorgung von der Briefpost bis zum öffentlichen Verkehr nicht mehr selber, sondern garantiert diese nur noch.

Zu diesem Zweck erteilt er Leistungsaufträge, und falls sich diese – wie im öffentlichen Regionalverkehr – nicht kostendeckend erfüllen lassen, leistet er dafür aus Steuermitteln Abgeltungen. Von der Telekommunikation über die Briefpost bis zum öffentlichen Verkehr erbringen bis heute jene Unternehmen diese Grundversorgung für das ganze Land, die aus den einstigen Bundesbetrieben PTT und SBB hervorgegangen sind. Im öffentlichen Regionalverkehr kommen noch regional tätige Unternehmen dazu, die damals wie heute von Kantonen dominiert werden. Bis heute ist die Arbeitsteilung zwischen dem Staat als Besteller der Grundversorgung und den Betrieben, die diese erbringen, kaum ersichtlich und entsprechend auch nicht ins Bewusstsein vieler Bürger vorgedrungen. Die Firmenschilder sind ja dieselben geblieben.

Der Fall Postauto führt Politik und Bevölkerung nun das Spiel vor Augen, welches die Schweizerische Post spielen muss, seit sie vor 20 Jahren von einem Teil der Bundesverwaltung zu einem Unternehmen geworden ist. Auf der einen Seite muss sie wirtschaftlichen Zwängen und Ambitionen gerecht werden, welche diese Selbständigkeit mit sich bringt. Der grosse volkswirtschaftliche Nutzen daraus besteht in einer Produktivitätssteigerung. Im öffentlichen Regionalverkehr hatte diese übers Ganze gesehen 2,5 Prozent pro Jahr betragen, bevor die Investitionen vor allem in Eisenbahnrollmaterial sie zu neutralisieren begannen. Wie ein privater Eigentümer erwartet auch der Bund von der Post eine Dividende und dass sie sich in ihren Geschäftsfeldern als Innovator profiliert. Auf der anderen Seite ist da die politische Erwartung, dass sich der gelbe Mischkonzern öffentlich gerade nicht als jener agile und trendorientierte Hipster gibt, der er sein muss, um sich existenziellen Herausforderungen in der neuen liberalisierten, globalisierten und zunehmend digitalisierten Welt zu stellen. Gefragt ist, dass die Post weiterhin im Wams des guten Onkels aus der Monopolzeit von anno dazumal auftritt, der seine Interessen zurückstellt und allein dem Gemeinwohl verpflichtet ist.

Dass sich daraus Widersprüche ergeben, ist logisch. Die Post, die immer noch zu 100 Prozent dem Bund gehört, liefert da mehrere Beispiele. Etwa die vollständige Auslagerung der Pakettransporte an private Subunternehmer. Diese erlaubt es ihr, den Spagat zwischen den von den Gewerkschaften wie einen Augapfel gehüteten Anstellungsbedingungen für das posteigene Personal und dem Preisdruck in diesem geöffneten Markt zu schaffen und die Nummer eins in diesem Geschäft zu bleiben. Oder die Kooperation mit dem amerikanischen Onlinehändler Amazon, in deren Rahmen die Post die Verzollung der Waren übernehmen will, die von der Schweiz aus dort bestellt werden. Ob und wie das zum Gemeinwohl in unserem Land beiträgt, hängt von der Betrachtungsweise ab. Und da ist auch das Postauto, das sich beim grössten Teil seiner Tätigkeit innerhalb des genossenschaftlichen Rahmens für den öffentlichen Regionalverkehr bewegt. Jenes Rahmens, der auf eine schwarze Null abzielt und den

ironischerweise derselbe Bund gesetzt hat, der als Eigentümer von der Postauto AG Gewinn und unternehmerische Weiterentwicklung verlangt.

Optionen für die Zukunft

Von diesem Zielkonflikt ist längst nicht nur das Postauto betroffen. Betroffen davon sind alle Unternehmen, die im öffentlichen Regionalverkehr tätig sind. Ist das ihr dominantes oder gar ausschliessliches Geschäft, bleibt wenig bis kein Spielraum, um Tätigkeiten zu entfalten, die sich ausserhalb der gewohnten Bahnen bewegen. Beispielhaft dafür sind die Ambitionen der zweitgrössten Schweizer Bahn BLS, von den SBB einen Teil des Personenfernverkehrs zu übernehmen. Weil dieser Teil des Eisenbahnverkehrs keine Abgeltungen erhält, lassen sich mit ihm Gewinne erwirtschaften. Die BLS möchte mit dem Einstieg in den Fernverkehr jenen finanziellen Spielraum erhalten, den sie benötigt, um im Regionalverkehr rund um Bern ein neues Konzept mit mehr direkten Verbindungen umzusetzen, dessen Kosten die verfügbaren Abgeltungen übersteigen. Hätte sie diesen Spielraum in ihrem angestammten Geschäftsfeld, könnte sie dieses aus sich heraus weiterentwickeln.

Ob schwarze Kassen wie beim Postauto oder Umwege über andere Geschäftsfelder wie bei der BLS: Versteckspiele und Pirouetten, mit denen öffentliche Verkehrsunternehmen versuchen, ihre Spielräume zugunsten von Innovationen im Regionalverkehr zu vergrössern (dazu gehört auch das unter Umständen aus der schwarzen Kasse mitfinanzierte automatische Postauto), machen deutlich, dass die Regulation dieses Geschäftsfeldes einer Reform bedarf. Einer Reform, die den Unternehmen mehr Spielraum einräumt oder sonst sicherstellt, dass sie ihre Effizienz steigern und sich mit geeigneten Schritten auf die vom technologischen Wandel geprägte Zukunft einstellen können.

In diesem Rahmen lassen sich zwei Alternativen zum heutigen Mechanismus skizzieren: Die weniger spektakuläre besteht in der schweizweiten Anwendung des Ansatzes, den der Kanton Zürich seit einigen Jahren erfolgreich pflegt. Er entspricht den heutigen Vorgaben des Bundes und kommt ohne Gewinne aus. Seine Kernelemente sind Effizienzziele und systematische Vergleiche, die überzogenen Abgeltungsansprüchen entgegenwirken. Ergänzendes Element in diesem Fall kann ein von der öffentlichen Hand gespeister Zukunftsfonds sein, aus dem sich Innovationen finanzieren lassen.

Die andere, die den Chancen der Digitalisierung besser Rechnung trägt, führt über die Ausschreibung von regionalen Mobilitätskonzepten durch Bund und Kantone. Konzepte, die nicht mehr überall am Linienverkehr kleben, sondern auch Mitfahrgelegenheiten und ähnliche Formen eines neuen öffentlichen Verkehrs einschliessen. Voraussetzung dafür, dass Verkehrsunternehmen solche innovativen Konzepte entwickeln und in der Folge umsetzen können, ist das Zugeständnis einer noch zu bestimmenden maximalen Umsatzrendite. Diese Option ebnet den Verkehrsunternehmen den Weg, um zu umfassenden Dienstleistern zu werden. – Es ist mehr denn je an der Zeit, den Maskeraden im öffentlichen Dienst ein Ende zu setzen. Nicht nur, um zu verhindern, dass sich noch mehr Eiter in

diesem System ansammelt, sondern vor allem auch, um der Schweiz auf Dauer ein öffentliches Verkehrssystem zu beschereu, das auf der Höhe der Zeit ist.

Vom Zielkonflikt zwischen genossenschaftlichen Rahmenbedingungen und unternehmerischen Ambitionen sind alle Unternehmen betroffen, die im öffentlichen Regionalverkehr tätig sind. Sie haben kaum Spielraum, um Tätigkeiten zu entfalten, die sich ausserhalb der gewohnten Bahnen bewegen.