

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1008

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1008



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Ein starker Service public: Grundlage der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung der Schweiz

Positionspapier zum Service public

Autor: Denis Torche
Leiter Service public
torche@travailsuisse.ch
Januar 2018

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Ausgangslage: der Service public unter dem Einfluss der Ideologie des freien Markts	4
2.1.	Der Markt: effizienter und zu tieferen Kosten?	4
2.2.	Die Schwächen des Marktes im Service public	5
3.	Definition und Aufgaben des Service public	6
3.1.	Grundelemente des Service public	6
3.2.	Aufgaben des Service public	7
3.3.	Herausforderungen für den Service public	8
4.	Bereiche des Service public	9
4.1.	Hauptbereiche des Service public	9
4.2.	Bedeutung der Kantone und Gemeinden für den Service public	9
5.	Umfang und Organisation der öffentlichen Dienste	10
5.1.	Der Staat und seine organisatorische Rolle	10
5.2.	Der Staat als Regulator der öffentlichen Dienste	11
5.3.	Bedeutung der internationalen Entwicklung und der politischen Kräfteverhältnisse	11
5.4.	Monopol und Wettbewerb	12
5.4.1.	Beispiele für monopolisierte öffentliche Dienste: öffentliches Schulwesen und Polizei	12
5.4.2.	Beispiele für wettbewerbsoffene öffentliche Dienste: Postdienst und Telekommunikation	12
6.	Positionen von Travail.Suisse	14
6.1.	Rolle des Staates in verschiedenen Bereichen des Service public	14
6.2.	Bedingungen für die Liberalisierung der öffentlichen Dienste	20
6.3.	Für einen vorbildlichen Service public der Bundesunternehmen	21
6.3.1.	Schlechte Beispiele: Telekom, Post und RUAG	21
6.3.2.	Falsches Signal im Ausbildungsbereich	22
6.3.3.	Angemessene Vergütungen für das Management öffentlicher Unternehmen	22
6.4.	Kein Sparprogramm für die Aufgaben des Bundes im Service public	23

1. Einleitung

So wie wir zum Atmen und Leben Sauerstoff benötigen, so sind wir auf Leistungen des Service public angewiesen, um als Gesellschaft leben zu können. Ohne diese Leistungen wären die Menschen isoliert und könnten ihr Potenzial nicht entfalten. Im Laufe der Zeit ist der Service public zur Grundlage einer modern und effizient funktionierenden Schweiz geworden. Nur mit einem starken Service public ist eine gesunde soziale, ökologische und wirtschaftliche Entwicklung in unserem Land möglich. Ein gut funktionierender Service public ist für viele Unternehmen das wichtigste Kriterium bei der Standortwahl (Infrastruktur, Sicherheit, allgemeines Bildungsniveau usw.)

Die Leistungen des Service public sind für die Lebensqualität der Bevölkerung in der Schweiz äusserst wichtig, wie nachfolgende Beispiele zeigen:

- Wie sähe unsere Lebensqualität aus, wenn die Infrastrukturnetze (Wasserleitungen, Eisenbahn, Stromnetze usw.) mangels Instandhaltung und Erneuerung vernachlässigt würden? Würden wir dann im gleichen Mass ausländische Unternehmen anlocken, die Arbeitsplätze schaffen?
- Wenn es keine öffentliche Schule, sondern nur Privatschulen gäbe, was würde aus der Chancengleichheit und dem hohen Bildungsniveau, zwei entscheidenden Faktoren für den Wohlstand in der Schweiz?
- Wenn man den im Laufe der letzten Jahrzehnte geschaffenen Reichtum nicht mit einer Weiterentwicklung der Sozialversicherungen verbunden hätte, was wäre aus dem sozialen Zusammenhalt bei wirtschaftlichen Abschwüngen geworden? Wäre nicht der soziale Frieden, ein entscheidender Faktor für den Wohlstand der Schweiz, in Gefahr?
- Was würde aus der wirtschaftlichen Entwicklung der Randregionen, wenn es kein gutes Angebot an Fernmelde- und Postleistungen gäbe? Würden diese Regionen nicht aus Rentabilitätsgründen vernachlässigt, wenn die Swisscom und die Schweizerische Post nicht mehr die Grundversorgung sicherstellen müssten?

Diese Beispiele in Frageform sollen ganz einfach die wesentliche Rolle des Service public für eine erfolgreiche Wirtschaft, eine gerechte Gesellschaft und die Lebensqualität im Allgemeinen hervorheben.

Die Qualität des Service public in der Schweiz ist auch der bestehenden guten Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Partnern zu verdanken. Zu letzteren gehören zum Beispiel die Organisationen der Arbeitswelt, die für die Berufsbildung verantwortlich sind. Wenn wir die zentrale Rolle des Service public und die Qualität der angebotenen Leistungen gewährleisten wollen, muss eine Grundvoraussetzung erfüllt sein: Den Beschäftigten, die Aufgaben im Service public erfüllen, müssen gute Arbeitsbedingungen geboten werden.

Mit dem vorliegenden Dokument verfolgt Travail.Suisse folgende Ziele:

- 1) zeigen, dass ein starker und innovativer Service public entscheidend ist, um auf Dauer eine erfolgreiche Wirtschaft und eine hohe Lebensqualität im ganzen Land zu gewährleisten.
- 2) aufzeigen, was wir unter Service public verstehen, welches seine Hauptbestandteile sind, welche Aufgaben er hat und vor welchen Herausforderungen er steht.
- 3) die Bereiche des Service public definieren und aufzeigen, in welchen Formen und unter welchen Bedingungen der Staat den Service public sicherstellt (Grenzen der Liberalisierung).

2. Ausgangslage: der Service public unter dem Einfluss der Ideologie des freien Markts

Während der letzten zwei bis drei Jahrzehnte hatte die neoliberale Ideologie, die von der Vormachtstellung des freien Markts ausgeht, die Oberhand, und zwar nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in der Politik. Mit der Finanzkrise und den staatlichen Interventionen in Milliardenhöhe zur Rettung des Finanzsystems erhielt diese Ideologie einen starken Dämpfer. Trotzdem sind die Auswirkungen des neoliberalen Gedankenguts auf die Politik nach wie vor deutlich spürbar. So ist der Druck hin zur Liberalisierung oder sogar Privatisierung der öffentlichen Dienste immer noch hoch, obwohl der Erfolg dieser Politik nicht erkennbar ist.

2.1. Der Markt: effizienter und zu tieferen Kosten?

Gemäss der neoliberalen Ideologie muss die Bereitstellung der Leistungen des Service public möglichst dem Markt überlassen werden, weil dieser die Leistungen effizienter und zu tieferen Kosten als der Staat erbringt. Der Staat arbeite zu überhöhten Preisen, dies vor allem in Bereichen ohne Wettbewerb. Eine Studie der KOF¹, welche die Literatur zur Privatisierung und Liberalisierung analysiert, gelangt diesbezüglich jedoch zu keinem klaren Schluss: Denn die Liberalisierung und die Privatisierung im Bereich der Infrastruktur erfordern eine neue staatliche Aufsicht (Marktregulierung, Preis- und Wettbewerbsaufsicht), die kostspielig sein kann.

Die Kostensenkungen, die man der Effizienz der privaten Dienstleister zuschreibt, können auch durch schlechtere Anstellungsbedingungen für das Personal erzielt werden und müssen nicht zwingend das Ergebnis von Effizienzsteigerungen sein.

Hinter dem Dogma der Effizienz des Marktes verbergen sich auch private Interessen, welche die gewinnbringenden Sektoren des Service public privatisieren wollen, um damit hohe Erträge zu erwirtschaften, und die Finanzierung der defizitären Bereiche dem Steuerzahler überlassen. Die Defizite der öffentlichen Hand werden von der liberalen Rechten auch genutzt, um die Dienstleistungen des Staates zu reduzieren.

¹ Andres Frick, Jochen Hartwig, Aniela Wirz: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Service public in der Schweiz. KOF/ETH, Zürich, 2006. Diese Publikation wurde 2016 aktualisiert: Service Public - Überblick über die volkswirtschaftliche Rolle des Service Public, Köthenbürger / Frick, KOF 2016 (<http://e-collection.library.ethz.ch/view/eth:49686>)

Es besteht somit ein ständiger, immer wieder aufkommender Druck hin zur Liberalisierung und sogar Privatisierung der öffentlichen Dienste, wie die Beispiele der Swisscom und von SBB Cargo zeigen.

2.2. Die Schwächen des Marktes im Service public

Trotz der angeblichen Überlegenheit des Marktes kann man nicht ihm allein die Erbringung der Leistungen des Service public überlassen. Die wichtigsten Gründe dafür sind:

- **Der Markt stärkt die Zentren und schwächt die Randgebiete.** Was bei einer völligen Liberalisierung des Post- oder Fernmeldemarkts geschehen würde, kann in diesem Zusammenhang als Beispiel dienen. Der Verzicht auf die Grundversorgungsaufträge würde zu einem Abbau der öffentlichen Dienstleistungen oder zu einem Preisanstieg in den bevölkerungsärmeren Regionen führen, was mehreren Grundelementen des Service public zuwiderlaufen würde (siehe Punkt 3.1). Der territoriale, aber auch wirtschaftliche Zusammenhalt des Landes würde aufs Spiel gesetzt.
- **Der Markt gewährleistet den Fortbestand der Infrastruktur nicht.** Er sucht den kurzfristigen Ertrag und vernachlässigt dabei die langfristigen Investitionen. Gewisse Infrastrukturen² (Wasser-, Strom-, Schienennetz) benötigen Investitionen, die sich über eine Dauer amortisieren, die den Horizont von Privatanbietern übersteigt. Zur Vermeidung von Pannen und Versorgungsproblemen ist ein regelmässiger Unterhalt erforderlich. Ein gutes Beispiel zur Veranschaulichung dieses Aspekts ist die Privatisierung der britischen Eisenbahn in den 1990-er Jahren. Mangels Interessenten wurden gewisse Linien an Gesellschaften ohne Erfahrung im Schienenverkehr verkauft. Das Resultat waren mehr Unfälle mit schwerwiegenden Folgen, mehr Verspätungen und eine markante Tarifierhöhung. Ein anderes, aktuelleres Beispiel sind die Fernbusse zu Tiefpreisen (Flixbus usw.), welche die Strasseninfrastruktur in Anspruch nehmen und der langfristigen Vision eines umweltverträglicheren, auf die Schiene verlagerten Verkehrs widersprechen.
- **Der Markt ist nicht in der Lage, gewisse so genannte öffentliche Güter für das gesamte Gebiet der Schweiz bereitzustellen und dabei zu gewährleisten, dass alle Kosten gedeckt sind.** Privatanbieter könnten nämlich nicht kostendeckend arbeiten, wenn sie zum Beispiel die kollektive Sicherheit (Polizei, Armee, Justiz) gewährleisten oder Infrastrukturen, die man als natürliche Monopole bezeichnet (z.B. Bahn-, Strom-, Wasser- und Telekommunikationsnetze), bereitstellen müssten.
- **Der Markt gewährleistet die Chancengleichheit nicht.** Er schafft eine egoistische Welt, indem er die Schwachen noch schwächer und die Starken noch stärker macht. Genau das würde geschehen, wenn sich die Ideologie des Marktes im Bildungswesen durchsetzen würde. Der Markt kann also der Forderung nach Gerechtigkeit und Chancengleichheit nicht gerecht werden. Dieser Aspekt ist jedoch ein wesentliches Element des Service public. Der Markt schafft Benachteiligungen für verschiedene Bevölkerungsgruppen. Der verschärfte Wettbewerb

² Siehe Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)». 23. Juni 2004.

in den (teilweise) liberalisierten Märkten des Service public darf auch nicht auf Kosten der Arbeitnehmenden gehen, wenn die Chancengleichheit gewährleistet werden soll.

3. Definition und Aufgaben des Service public

3.1. Grundelemente des Service public

Alle Bewohnerinnen und Bewohner dieses Landes, Städter und Bergbewohner, Jung und Alt, Schweizer und Ausländer, haben das Recht, zu den selben Bedingungen mit Service-public-Leistungen versorgt zu werden. Alle müssen über gleichwertige, qualitativ gute Leistungen des Service public verfügen, zum Beispiel im Bereich der Kommunikation, der Bildung, der Sicherheit, der medizinischen Betreuung, der Erholung, des Verkehrs, der Wasser- und Stromversorgung usw.

Die wichtigsten Grundelemente des Service public sind:

- *Zugänglichkeit*: Der Service public ist *landesweit* sicherzustellen. Dem kommt in der Schweiz grosse Bedeutung zu, da die geografische Beschaffenheit eine wichtige Rolle spielt und die Notwendigkeit besteht, die Entwicklung der Randregionen zu fördern.
- *Einbezug aller Bevölkerungsschichten*: Die *gesamte Bevölkerung*, also auch Jugendliche, Frauen, Ausländer und Landbewohner, muss im selben Masse Zugang zum Service public und damit zum sozialen und wirtschaftlichen Leben haben.
- *Leistungen von allgemeinem Interesse*: Der Service public erbringt Leistungen von allgemeinem Interesse für die Bevölkerung. Es handelt sich also um Leistungen, die der gesamten Bevölkerung dienen und zur Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Leben erforderlich sind.
- *Erschwingliche Preise*: Die Leistungen des Service public müssen erschwinglich sein, ansonsten hat ein Teil der Bevölkerung keinen Zugang dazu. Je nach Bereich gewährleistet entweder das Monopol oder der Wettbewerb öffentliche Dienste zum besten Preis.
- *Grundinfrastrukturen*: Diese sind wesentlich für die Erbringung der Leistungen, im Besonderen bei den so genannten Infrastrukturdiensten wie Verkehrs- und Stromverteilnetz, Telekommunikation, Postnetz usw.
- *Qualitätsleistungen*: Die Qualitätsanforderungen sind in den Gesetzen und Verordnungen definiert.
- *Kontinuität*: Die Leistungen müssen ohne Unterbruch und dauerhaft erbracht werden.
- *Anpassung und Weiterentwicklung der Leistungen*: Der Service public ist nicht starr. Der Leistungsumfang ist periodisch zu überprüfen und je nach veralteten oder neuen Bedürfnissen anzupassen.

- *Gute Arbeitsbedingungen:* Es braucht gute Arbeitsbedingungen, um eine hohe Qualität der Grundversorgung und der Leistungen des Service public zu gewährleisten.

Aufgrund dieser Elemente kann man den *Service public* wie folgt definieren: *Gesamtheit der Infrastrukturen und Grundleistungen, die allen Bevölkerungsschichten und der Wirtschaft landesweit nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung stehen, sodass alle dauerhaft am wirtschaftlichen und sozialen Leben teilhaben können.*

3.2. Aufgaben des Service public

Der Service public spielt eine grundlegende Rolle für eine erfolgreiche Wirtschaft, den Bestand des sozialen Zusammenhalts und die Weiterentwicklung der Lebensqualität. Die wichtigsten Aufgaben des Service public sind:

- *Voraussetzungen für die Chancengleichheit schaffen,* und zwar für die gesamte Bevölkerung. Ein Beispiel ist die kostenlose und obligatorische öffentliche Schule. In unserem Land ist dies eine Selbstverständlichkeit, aber das ist nicht überall der Fall.
- *Voraussetzungen für die soziale Entwicklung schaffen.* In diesem Zusammenhang spielen die Sozialversicherungen eine grundlegende Rolle. Mit dem Erwerbssersatz, den sie bei Arbeitslosigkeit, bei Invalidität, im Alter usw. gewähren, können die betroffenen Menschen weiterhin am sozialen und wirtschaftlichen Leben teilhaben.
- *Voraussetzungen für die kulturelle Entwicklung und die gegenseitige Verständigung schaffen.* Zu erwähnen ist hier die zentrale Rolle der SRG und ihrer Informations- und Kulturprogramme, die dazu beitragen, dass die regionalen und sprachlichen Identitäten bekannt sind und respektiert werden und der nationale Zusammenhalt gefördert wird.
- *Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung schaffen.* Hier geht es konkret um die Grundinfrastrukturen (Fernmelde-, Strom-, Wasser-, Bahn-, Post, Strassennetz usw.), die für eine erfolgreiche Volkswirtschaft und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz unerlässlich sind.
- *Voraussetzungen für eine ausgewogene sozio-ökonomische Entwicklung des ganzen Landes schaffen.* Es ist äusserst wichtig, dass der Staat entweder direkt als Eigentümer oder als Regulator eingreift, um den Service public landesweit zu gewährleisten, damit die Randregionen nicht benachteiligt und auf dem Altar des kurzfristigen Investitionsertrags geopfert werden.
- *Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung schaffen.* Dies tut der Service public unter anderem über die Umweltschutzausgaben der öffentlichen Hand, die gegen die Luftverschmutzung getroffenen Massnahmen im Interesse der Gesundheit der gesamten Bevölkerung, die Förderung der erneuerbaren Energien und des öffentlichen Verkehrs usw.
- *Voraussetzungen zur Gewährleistung der Sicherheit im weiteren Sinne schaffen.* Es geht nicht nur darum, die physische Sicherheit der Bevölkerung zu garantieren, sondern auch die wirt-

schaftliche Versorgung des Landes, beispielsweise mit Impfstoffen und bestimmten Medikamenten, indem die Risiken einer Abhängigkeit vom Ausland vermieden werden.

3.3. Herausforderungen für den Service public

Die folgenden Herausforderungen sind den weiter unten behandelten Bereichen des Service public ganz oder teilweise gemeinsam:

- **Technologische Entwicklung und Digitalisierung:** Der technologische Fortschritt führt zur Schaffung von neuen Leistungen und zur Anpassung von bestehenden Leistungen (z.B. Telefon oder Fernsehen über das Internet usw.). Die Digitalisierung ist auch für die Unternehmen des Service public und für zwei Personengruppen eine grosse Herausforderung: Einerseits für das im Service public tätige Personal, und zwar in Bezug auf die Zahl und die Qualität der Arbeitsplätze sowie die Aktualisierung ihrer Qualifikationen. Die Mitarbeitenden müssen sich weiterbilden können, und die Unternehmen müssen verpflichtet werden, die Arbeitsmarktfähigkeit ihres Personals zu sichern. Andererseits für die Nutzerinnen und Nutzer von Service-public-Dienstleistungen, für die sich der Zugang zu diesen Leistungen laufend verändert, zum Beispiel für den Kauf von Bus- oder Zugtickets, die Verwaltung von Abonnements oder die Bezahlung von Strom-, Wasser- und Telekommunikations-Rechnungen.
- **Soziale und kulturelle Veränderungen:** Diese führen zu veränderten Bedürfnissen in Bezug auf den Umfang und die Leistungen des Service public.
- **Öffentliche Finanzen:** Der Umfang und die Qualität des Service public hängen stark vom Zustand der öffentlichen Finanzen ab. Durch die Sparmassnahmen sinken die Einnahmen der öffentlichen Hand, und der Druck auf die öffentlichen Dienste wächst. Hier stellt sich die Frage, wie stark gespart werden kann, ohne die Qualität öffentlicher Güter oder des Service public zu gefährden.
- **Der internationale Druck zur Liberalisierung von Dienstleistungen und des Service public** beispielsweise im Rahmen der Verhandlungen über das TISA (Trade in Services Agreement, Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen), das am Rand der Welthandelsorganisation WTO ausgehandelt wurde. Dabei geht es um mehr als um einzelne Dienstleistungssektoren, da mit TISA Mechanismen eingeführt würden, die Liberalisierungen irreversibel machen (Sperrklinken- und Stillhalteklausein). So darf ein Land Liberalisierungen nicht mehr rückgängig machen, falls es nicht vor dem Inkrafttreten des Abkommens einen Vorbehalt zu bestimmten Leistungen anbringen kann oder will.

Um eine effiziente landesweite Grundversorgung zu gewährleisten, muss die Service public-Politik in der Lage sein, diese Herausforderungen rechtzeitig aufzugreifen und durch geeignete Massnahmen auf die neuen Bedingungen zu reagieren. Das Grundversorgungsangebot muss sich ständig weiterentwickeln, damit es dauerhaft leistungsfähig und bedarfsgerecht bleibt.

4. Bereiche des Service public

4.1 Hauptbereiche des Service public

Die Hauptbereiche des Service public, die entweder *wesentliche Infrastrukturen* oder *wesentliche Leistungen* (oder beide gleichzeitig) umfassen, sind:

- Öffentliche Verwaltung des Bundes, der Kantone und der Gemeinden
- Sozialversicherungen und Sozialhilfe
- Obligatorische Schule, Berufsbildung, Hochschulen
- Öffentliche Sicherheit (Polizei, Justiz, Bevölkerungsschutz)
- Gesundheitswesen (Spitäler, Heime, Spitex)
- Wasser- und Energieversorgung
- Postdienste
- Telekommunikation
- Öffentlicher Verkehr
- Strassen, Strassenunterhalt, Schneeräumung usw.
- Abfallentsorgung und Abwasserreinigung
- Kultur (Theater, Konzerte, Bibliotheken, Museen)
- Betreuungsstrukturen für Kleinkinder (Krippen, Tagesschulen usw.)
- Erholungsräume, Sportanlagen (Wälder, öffentliche Parkanlagen, Nationalparks, botanische und zoologische Gärten, Schwimmbäder, Vitaparcours, Fusswege)

4.2 Bedeutung der Kantone und Gemeinden für den Service public

Wenn von öffentlichen Diensten die Rede ist, vergisst man gern die Rolle, welche die Kantone und Gemeinden dabei spielen, und konzentriert sich vor allem auf die Bundesebene. Viele Angebote des Service public werden jedoch von den Kantonen (Verwaltung, öffentliche Schule, Gesundheitswesen, Polizei, Kultur) und/oder von den Gemeinden (familienergänzende Betreuungsstrukturen, Abfallentsorgung, Abwasserreinigung, Erholungsräume, Sportanlagen usw.) sichergestellt.

Die Bedeutung der Gemeinden und Kantone kommt übrigens in deren Ausgabenquoten in Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) zum Ausdruck: So lag 2014 die Ausgabenquote des Bundes bei 10,4%, während jene der Kantone und Gemeinden etwa 20.8% betrug.³

2014 beliefen sich die Ausgaben des Bundes auf 64'534 Mio. Franken, jene der Kantone auf 83'239 Mio. und jene der Gemeinden auf 58'668 Mio. Franken. Der Löwenanteil der Bundes-, Kantons- und Gemeindeausgaben ist dem Service public zuzuschreiben.

Beim Bund sind die bedeutendsten Posten die Soziale Sicherheit (21'268 Mio.), die Finanzen und Steuern (9'680), der Verkehr und die Telekommunikation (8'944), die Bildung (6'139) sowie die Öffentliche Ordnung und die Sicherheit und Verteidigung (5'935).

³ Taschenstatistik. Öffentliche Finanzen 2015, Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Bei den Kantonen sind die bedeutendsten Posten die Bildung (23'480 Mio.), die Soziale Sicherheit (16'693), die Gesundheit (11'898), die Öffentliche Ordnung und die Sicherheit und Verteidigung (7'602) sowie der Verkehr und die Telekommunikation (6'404).

Bei den Gemeinden sind die bedeutendsten Posten die Bildungsausgaben (11'702), die Soziale Sicherheit (8'498), die allgemeine Verwaltung (4'991), der Verkehr und die Telekommunikation (4'533) sowie der Umweltschutz und die Raumplanung (4'343).

5. Umfang und Organisation der öffentlichen Dienste

5.1 Der Staat und seine organisatorische Rolle

Damit der Service public richtig funktioniert, muss der Staat eine organisatorische Rolle wahrnehmen. Diese Rolle umfasst hauptsächlich:

- Festlegung der Besitzverhältnisse: Ist der Staat Eigentümer der Infrastrukturen oder der Leistungen des Service public oder nicht?
- Wettbewerb: Festlegen der Bedingungen für die Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen sowohl für den Fall eines Staatsmonopols wie auch für den Fall einer Wettbewerbssituation zwischen verschiedenen Leistungserbringern.
- Regulierung: Die Regulierung des Marktes, beispielsweise durch Gesetze, die den Umfang der Grundversorgung in jenen Bereichen, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind, definieren und die üblichen Arbeitsbedingungen festlegen.
- Finanzierung: Der Service public kann durch Steuern (z.B. Bildungswesen, polizeiliche Aufgaben), Abgaben/Gebühren (Abwasserreinigung, Abfallentsorgung), die immer mehr auf dem Verursacherprinzip beruhen, sowie durch freie Marktpreise (Telekommunikation) finanziert werden. Der gegenwärtig herrschenden Tendenz, eher Gebühren zu erheben statt auf die Steuern zurückzugreifen, muss Einhalt geboten werden, da damit die Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen benachteiligt werden.
- Demokratische Kontrolle: Es ist sehr wichtig, dass die Modalitäten des Service public demokratisch beschlossen und kontrolliert werden. Weil es demokratisch kontrolliert wird, kann ein Staatsmonopol vertretbar sein. Dies ist bei einem Privatmonopol nicht der Fall.

5.2. Der Staat als Regulator der öffentlichen Dienste

Erbringt der Staat die Leistungen des Service public nicht direkt, spielt er zumindest eine regulierende Rolle. Dazu ist in der Regel eine starke und unabhängige Marktaufsichtsbehörde erforderlich, um:

- diskriminierende Praktiken zu verhindern (Zugang zum Netz);
- wettbewerbsverzerrende Praktiken zu verhindern (Preisabsprachen);
- erschwingliche Preise beizubehalten (Preisaufsicht);
- die Versorgungssicherheit zu gewährleisten;
- branchenübliche Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.

Damit öffentliche Dienste, die dem Wettbewerb ausgesetzt sind, gut funktionieren, muss der Staat eine wichtige und starke Regulierungsfunktion wahrnehmen. Es gibt beispielsweise unabhängige Regulierungs- und Aufsichtsbehörden für den Postmarkt (PostCom) und den Strommarkt (EiCom), die vom Bund eingesetzt werden. Diese haben den Auftrag, die Konsumentenpreise zu kontrollieren und die Aufsicht über den Post- bzw. Strommarkt auszuüben. Das Beispiel des Strommarktes mit ungerechtfertigten Preisanstiegen nach der teilweisen Marktöffnung 2009 zeigt, wie wichtig es ist, eine starke und unabhängige Regulierungsbehörde zu haben. Im öffentlichen Verkehr nimmt das Bundesamt für Verkehr (BAV) seine Aufgabe als Regulierungsbehörde ernst, indem es die branchenüblichen Arbeitsbedingungen garantiert.

5.3. Bedeutung der internationalen Entwicklung und der politischen Kräfteverhältnisse

Externe Faktoren wie zum Beispiel die Entwicklung in der EU und auf internationaler Ebene üben einen Einfluss auf die Organisation der öffentlichen Dienste aus. So wurde der von der Wirtschaft und gewissen Parteien ausgehende Druck in Richtung Liberalisierung und Privatisierung der öffentlichen Dienste noch verstärkt durch die auf internationaler Ebene herrschende Ideologie der Liberalisierung und Privatisierung. Dieser Trend konnte jedoch von der Linken (SP, Grüne und Gewerkschaften), aber auch durch den Einfluss der Randregionen in den Kantonen und innerhalb der Eidgenössischen Räte gebremst werden.

So konnte die Privatisierung der Swisscom bisher verhindert werden. Das Stromversorgungsgesetz (StromVG) berücksichtigt das Nein des Schweizer Volkes zum Strommarktgesetz (SMG) vom September 2002 und öffnet den Markt schrittweise, wobei die Versorgungssicherheit für die kleinen Konsumenten gewährleistet bleibt.

Die Organisation der öffentlichen Dienste entwickelt sich also mit der Zeit und widerspiegelt die Kräfteverhältnisse auf nationaler und internationaler Ebene. Vor diesem Hintergrund anerkennen wir, dass der Staat nicht alle Leistungen des Service public erbringen muss und dass es nicht ausschliesslich einen Weg zur Erbringung dieser Leistungen gibt. Je nach Situation kann das Monopol oder der Wettbewerb der richtige Weg sein. Der Service public muss in der Lage sein, sich mit den gesellschaftlichen Veränderungen und den technologischen Neuerungen

weiterzuentwickeln. Der Weg dazu ist daher periodisch und für jeden einzelnen Bereich neu zu definieren.

5.4. Monopol und Wettbewerb

Vor diesem sich ständig wandelnden Hintergrund gibt es immer einen Unterschied zu beachten: den Unterschied zwischen dem Wettbewerb ausgesetzten öffentlichen Diensten und monopolisierten öffentlichen Diensten.

Eine ganze Reihe von Leistungen, die von der öffentlichen Hand auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene erbracht werden, gehören zu den monopolisierten öffentlichen Diensten, wie zum Beispiel das öffentliche Schulwesen, polizeiliche Aufgaben, die Wasserversorgung und die Abfallentsorgung.

5.4.1. Beispiele für monopolisierte öffentliche Dienste: öffentliches Schulwesen und Polizei

Öffentliches Schulwesen

Art. 19 BV besagt, dass der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet ist. Die Notwendigkeit der staatlichen Unterstützung für die obligatorische Schule ist in der Schweiz praktisch unbestritten. In gewissen Kantonen gibt es jedoch Wettbewerbselemente auf der Primar- und Sekundarstufe. Der Wettbewerb entsteht durch das so genannte *Open Enrolment-System* (System mit freier Schulwahl innerhalb einer Region). So haben zum Beispiel die Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Basel-Stadt die Wahl zwischen fünf kantonalen Gymnasien. In einem Open Enrolment-System stehen die Ausbildungsstätten in einem Qualitätswettbewerb und müssen ihr Angebot vermehrt auf die Präferenzen der Kundschaft ausrichten, ohne dass eine Selektion der Schüler nach Zahlungsfähigkeit stattfindet.

Polizei

Die Polizei gewährleistet die öffentliche Sicherheit und hat zu diesem Zweck das Gewaltmonopol inne, das ihr vom Staat zugewiesen wird. Heute können in unserem Land nur Polizeibeamtinnen und -beamte alle Aufgaben im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit wahrnehmen. Aufgrund der Sparbemühungen der öffentlichen Hand besteht indes ein Trend dazu, immer mehr Sicherheitsaufgaben Privatunternehmen anzuvertrauen. Die Sicherheit ist jedoch kein Markt, und es gibt keinen objektiven Grund für eine Schwächung des diesbezüglichen Staatsmonopols.

5.4.2. Beispiele für wettbewerbsoffene öffentliche Dienste: Postdienst und Telekommunikation

Ein wettbewerbsorientierter Service public ist nur dort möglich, wo es einen Markt gibt. Man kann ihn also für die Fernmeldedienste, den Postdienst oder die Energieversorgung vorsehen. Nichtsdestotrotz muss der Staat eine starke Regulierungsbefugnis behalten und genaue Bedingungen festlegen, um zu gewährleisten, dass der Service public in einer Wettbewerbssituation richtig funktioniert.

Ausserdem bedeuten ein Verzicht auf das Monopol und eine Öffnung für den Wettbewerb nicht, dass man gleichzeitig die Infrastrukturen und Leistungen des Service public völlig privatisieren muss. Auch in einem wettbewerbsoffenen Umfeld kann es sehr wichtig sein, dass der Staat für einen qualitativ guten und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Service public die Mehrheitsbeteiligung an den Infrastrukturen oder am Kapital eines Erbringers von öffentlichen Diensten hält.

Ein wichtiger Aspekt ist auch, dass der Staat den Umfang der Grundversorgung definiert und für eine periodische Anpassung je nach neuen Bedürfnissen (technologische Veränderungen, neues Konsumentenverhalten usw.) sorgt.

Postdienst

Im Postbereich muss die Grundversorgung qualitativ gut sein, das gesamte Staatsgebiet abdecken und für alle zu erschwinglichen Preisen zugänglich sein. Die Grundversorgung umfasst die *Postdienste* (Annahme, Abholung, Transport und Zustellung von Briefen bis 100g und von Paketen bis 20kg sowie Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften) und die *Zahlungsdienste* (Einzahlungen, Auszahlungen und Geldüberweisungen).

Der Wettbewerb kommt insofern zum Tragen, als das Gesetz die Grundversorgung in einen *reservierten Bereich*, in dem nur die Post tätig sein darf (Monopol für Briefe bis 50 Gramm ab 1. Juli 2009), und einen *nicht reservierten Bereich*, in dem die Post ihre Leistungen im Wettbewerb mit Privatanbietern erbringt, unterteilt. Im Gegensatz zu ihren Konkurrenten ist die Post jedoch verpflichtet, alle Dienstleistungen im nicht reservierten Bereich zu erbringen. Hingegen unterliegt die Post bei den freien Diensten (Express-Post, Pakete über 20kg, Finanzdienste) denselben Regeln wie die Privatanbieter.

Der Postmarkt gehört zum Service public. Das bedeutet, dass die Pflicht besteht, die Post landesweit zuzustellen, einen hohen Qualitätsstandard zu erfüllen und dazu einen einheitlichen und vernünftigen Preis zu verlangen. Der Versand eines Briefs im Wallis ist jedoch um ein Vielfaches teurer als die Zustellung von Briefen zwischen den grossen Städten. Der derzeitige Einheitspreis ist nur dank einer Quersubventionierung möglich. Bevor definitiv über eine Liberalisierung des Postmarktes durch eine neue Gesetzesvorlage entschieden wird, sind folgende Fragen zu beantworten:

- 1) Welche Qualität wollen wir?
- 2) Wie wird die Grundversorgung finanziert?
- 3) Wie stärkt man die Position des Regulators, damit er wirksam eingreifen kann?

Telekommunikation

Das Fernmeldegesetz (FMG) bezweckt, dass allen Bevölkerungsschichten im ganzen Land eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung angeboten wird. Als alleinige Grundversorgungskonzessionärin ist die Swisscom verpflichtet, die Dienstleistungen der Grundversorgung landesweit zu erbringen. Im Wettbewerb mit der Swisscom bieten andere Unternehmen Leistungen der Grundversorgung an, namentlich Sprach- und Datenverbindungen zu Festnetzanschlüssen.

Der Postdienst und die Telekommunikation sind die beiden Beispiele, die am besten veranschaulichen, dass die öffentlichen Dienste im Wettbewerb erbracht werden können, sofern der Staat gute Regulierungsregeln festlegt.

Die künftige Entwicklung ist jedoch ungewiss, und es werden immer wieder Versuche unternommen, die Liberalisierung oder Privatisierung weiter zu treiben, dies entweder mit parlamentarischen Vorstössen oder durch Lobbying von Verbänden, die im Allgemeinen die Interessen der Wirtschaft vertreten.

6. Positionen von Travail.Suisse

Die Organisation des Service public und der Interventionsgrad des Staates werden von der Politik festgelegt. Da der Service public für die Entwicklung der Schweiz von grundlegender Bedeutung ist, muss der Staat dafür sorgen, dass der Service public auf keinen Fall gefährdet wird. Er muss deshalb in diesem Bereich weiterhin eine zentrale Rolle einnehmen.

6.1. Rolle des Staates in verschiedenen Bereichen des Service public

Liberalisierungen und Privatisierungen können nur akzeptiert werden, wenn die daraus für den Service public entstehenden Risiken beherrschbar sind. Andernfalls muss der Staat den Service public gewährleisten, indem er die Infrastruktur und das Dienstleistungsangebot zumindest teilweise unter seinen Fittichen behält.

So müssen zum Beispiel die Infrastrukturnetze mehrheitlich bei der öffentlichen Hand bleiben. Die meisten Infrastrukturnetze sind natürliche Monopole und bezüglich Unterhalt und Erneuerung sehr kostspielig. Eine Privatisierung dieser Infrastrukturen würde zu einer Vernachlässigung des Unterhalts und der Erneuerung führen sowie zu einem Kostenanstieg für die Endverbraucher und die Randregionen.

In den folgenden Bereichen des Service public muss der Staat weiterhin eine zentrale Rolle als Eigentümer oder Leistungserbringer spielen:

Nationaler und regionaler öffentlicher Verkehr

Die derzeitige Qualität des nationalen und regionalen öffentlichen Verkehrs ist nur möglich, weil die Infrastruktur in öffentlicher Hand ist. Das umfassende, landesweite Angebot, die Fahrpläne, die Preisgarantie, die Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit und die Sicherheit des öffentlichen Verkehrs können nur durch optimale Koordination des Netzes und des Betriebs gewährleistet werden. Es ist wichtig, dass der öffentliche Verkehr aufgrund seiner wichtigen Rolle für den Service public auch künftig mit den notwendigen finanziellen Mitteln ausgestattet wird. Das stark wachsende Volumen im Personen- und Güterverkehr erfordert einen Ausbau der Infrastruktur und die dazu nötigen finanziellen Mittel des Bundes.

Eine Liberalisierung des Busangebots (Flixbus) käme vor diesem Hintergrund einer illoyalen Konkurrenz der Bahninfrastruktur und der dafür getätigten Investitionen gleich, hätte negative

Auswirkungen auf die Umwelt und würde die Arbeitsbedingungen verschlechtern. Die Low-cost-Firma Flixbus hat insbesondere gegen das Gesetz verstossen, indem sie Passagiere zwischen Schweizer Städten befördert hat (Kabotage).

Eine Privatisierung des Netzes oder des Betriebs würde zu einer Konzentration auf die einträglichsten Linien führen. Dies hätte eine Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Strasse zur Folge – mit gravierenden Konsequenzen für die Bevölkerung der schlecht erschlossenen oder abgelegenen Regionen und die Umwelt. Beim Güterverkehr könnte die Auslagerung von SBB Cargo in ein eigenes Unternehmen mit dem Argument, damit den Wettbewerb zu stärken, zur Privatisierung von SBB Cargo führen. Damit würde das integrierte Bahnsystem angegriffen und für das Personal der Gesamtarbeitsvertrag (GAV) in Frage gestellt. Ausserdem könnte damit ein allgemeiner Trend zu weiteren Liberalisierungen oder Privatisierungen im öffentlichen Verkehr eingeläutet werden.

Mit der Digitalisierung und der daraus resultierenden industriellen Revolution 4.0 verändern sich die Berufe im öffentlichen Verkehr stark, zum Beispiel durch Fahrzeuge ohne Fahrer. Die Schaffung «intelligenter technischer Lösungen» kann eine Dequalifikation des Personals zur Folge haben.

- ➔ Travail.Suisse lehnt jede Liberalisierung und Privatisierung des nationalen und regionalen öffentlichen Verkehrs ab und setzt sich dafür ein, dass genügend Mittel zum notwendigen Ausbau der Bahninfrastruktur bereitgestellt werden. Damit wird am ehesten gewährleistet, dass die in Gesamtarbeitsverträgen vereinbarten Arbeits- und Lohnbedingungen eingehalten werden.
- ➔ Travail.Suisse befürwortet die Beibehaltung des Kabotageverbots in der Schweiz für ausländische Busunternehmen und verlangt, dass die Einhaltung dieses Verbots mit entsprechenden Kontrollen durchgesetzt wird.
- ➔ Travail.Suisse verlangt, dass der Prozess der Digitalisierung im Sektor des öffentlichen Verkehrs von den Sozialpartnern durch Begleitmassnahmen abgefedert wird. Die Digitalisierung macht eine Weiterbildungsoffensive notwendig, insbesondere für ältere Arbeitnehmende.

Postdienst

Eine landesweite Grundversorgung mit Postdienstleistungen erfordert eine umfassende Infrastruktur und im Voraus festgelegte Leistungen. Man kann weder die Infrastruktur noch den Leistungserbringer von einem Tag auf den anderen aufbauen bzw. einsetzen. Damit der Staat die Grundversorgung langfristig gewährleisten kann, muss er über eine Mehrheitsbeteiligung an der Infrastruktur und am entsprechenden Dienstleister verfügen. Die Schweizerische Post muss in den Händen des Bundes bleiben.

Die Wettbewerbssituation bei der Zustellung führt zur paradoxen Situation, dass Kundenstandorte mehrmals von verschiedenen Dienstleistern angefahren werden, was betriebswirtschaftlich, ökologisch und logistisch keinen Sinn macht.

Die Postgesetzgebung muss der Führung der Schweizerischen Post AG Service-public-Kriterien vorgeben, die sich nach regionalen Gegebenheiten und den Mobilitätsmöglichkeiten richten und den unterschiedlichen Nutzergruppen in der Bevölkerung Rechnung tragen. Bei der mittel- bis langfristigen Ausgestaltung der postalischen Grundversorgung sind die Modelle Poststelle, Postagentur oder Hauszustelldienst auf die effektiven Kundenbedürfnisse auszurichten. Die Schliessung von Poststellen oder deren Umwandlung in andere Modelle muss auch regionale Kriterien einbeziehen, damit die Vorgaben bezüglich Erreichbarkeit überprüft und gegebenenfalls auch angepasst werden können, wie dies das Gesetz vorsieht. Weitere Schliessungen von Poststellen sind nicht nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beurteilen und Veränderungen sind kritisch zu hinterfragen. Die Rahmenbedingungen für den Postdienst müssen so festgelegt werden, dass die Post bei der Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags die ländlichen Gebiete und Randregionen nicht benachteiligt.

- ➔ Eine vollständige Liberalisierung des Postmarktes käme für Travail.Suisse nur in Frage, wenn die landesweite Grundversorgung gewährleistet ist und die unter Punkt 6.2 erwähnten Bedingungen erfüllt sind. Dazu gehört namentlich, dass für alle Marktteilnehmenden die gleichen Lohn- und Anstellungsbedingungen gelten. Bei der Schliessung weiterer Poststellen oder ihre Umwandlung sind zwingend Service-public-Kriterien zu berücksichtigen, die nicht nur wirtschaftlich begründet sind, sondern auch den regionalen Gegebenheiten und den Kundenbedürfnissen Rechnung tragen.

Telekommunikation

Das Telekommunikations-Festnetz bedarf bedeutender Investitionen für den Unterhalt und die Modernisierung (Stichwort Glasfaser, 5G). Bei einer vollständigen Privatisierung kann der Staat nicht mehr gewährleisten, dass diese Investitionen landesweit getätigt werden. Deshalb muss Swisscom in den Händen des Bundes bleiben.

Damit die Grundversorgung gewährleistet werden kann, muss es einen Anbieter geben, der landesweit Fernmeldedienste erbringt. Der Staat kann dies nur gewährleisten, wenn er eine Mehrheitsbeteiligung hat und die diesbezügliche Geschäftsstrategie bestimmen kann.

Besonders stark von der Digitalisierung betroffen ist der Telekommunikations- und IT-Sektor. Daraus ergeben sich Herausforderungen namentlich für die Aspekte Ausbildung, Outsourcing und Datenschutz.

- ➔ Travail.Suisse spricht sich gegen die Privatisierung der Swisscom und Post aus, denn diese würde den Service public in Frage stellen sowie einen Kompetenzen- und Arbeitsplatzverlust nach sich ziehen.
- ➔ Travail.Suisse verlangt, dass der Prozess der Digitalisierung im Sektor des öffentlichen Verkehrs durch Begleitmassnahmen der Sozialpartner abgefedert wird. Die Digitalisierung erfordert eine Weiterbildungsoffensive, den Verzicht auf die externe Vergabe von Arbeit oder zumindest klarere Rahmenbedingungen zur Vermeidung prekärer Arbeitsverhältnisse und die Garantie, dass Personendaten geschützt werden.

Wasser-, Strom- und Gasversorgung

Die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und Energie wie Strom oder Gas setzt Versorgungsnetze mit sehr langen Investitions- und Erneuerungszyklen voraus, die weit über jene der Privatwirtschaft hinausgehen. Die Privatisierung würde zur Vernachlässigung des Unterhalts und der Erneuerung solcher Netze führen.

Obwohl die nationale Gesellschaft, die das Schweizer Stromübertragungsnetz betreibt, eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ist, besitzen mehrheitlich die Kantone und Gemeinden ihr Kapital und die dazugehörigen Stimmrechte. Es ist auch wichtig, wie Art. 19 des Stromversorgungsgesetzes präzisiert, dass die Statuten der Gesellschaft die Versorgungssicherheit für alle Landesteile der Schweiz, die Unabhängigkeit der nationalen Gesellschaft und den diskriminierungsfreien Netzbetrieb gewährleisten.

Es ist nicht nötig, dass der Staat immer der Eigentümer ist oder eine Mehrheitsbeteiligung hat. Aber auf jeden Fall ist eine starke Regulierung erforderlich. Diese soll einerseits überhöhte Preise verhindern, wie sie in der ersten Phase der Strommarktliberalisierung verlangt wurden, und andererseits dafür sorgen, dass die für die künftige Stromproduktion erforderlichen Investitionen nicht vernachlässigt werden.

- Nach Ansicht von Travail.Suisse müssen die Verkehrsnetze sowie die Strom-, Gas- und Wasserversorgung unbedingt bei der öffentlichen Hand bleiben. Eine vollständige Öffnung des Elektrizitätsmarkts kommt erst in Frage, wenn die Strombranche über einen allgemeinverbindlichen Gesamtarbeitsvertrag verfügt und das Personal gute Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen kann.

Öffentliche Sicherheit

In der öffentlichen Sicherheit hat der Bund ein Gewaltmonopol. Das ist ein zentrales Element des Service public. Ein guter Service public im Bereich der öffentlichen Sicherheit ist nur mit einer ausreichenden Zahl gut ausgebildeter Polizeibeamtinnen und Polizeibeamter, die über gute Arbeitsbedingungen verfügen, möglich.

Das Gewaltmonopol als Wesensmerkmal des modernen Staates muss der Auslagerung von Polizeiaufgaben auf private Sicherheitsunternehmen sehr enge Grenzen setzen. Besonders die Zwangsanwendung ist in diesem Fall heikel. Die privaten Unternehmen sind weder mit der nötigen Befugnis ausgestattet noch verfügen sie über die erforderlichen beruflichen und sozialen Kompetenzen, um eine ausreichende polizeiliche Sicherheit zu gewährleisten.

- Die Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Sicherheit auf private Sicherheitsfirmen muss nach Ansicht von Travail.Suisse auf Bundesebene gesetzlich geregelt werden. Das Gesetz muss strikte Bedingungen für die Rekrutierung, die Schulung und die Qualität festlegen.

Öffentliches Gesundheitswesen

Das Gesundheitssystem ist Teil des Service public; als solcher muss es flächendeckend für die gesamte Bevölkerung Leistungen zu einem erschwinglichen Preis erbringen. Die im Hinblick auf die Dämpfung der Kosten unternommenen Anstrengungen müssen fortgeführt werden, da in der

Krankenversicherung sonst eine Entsolidarisierung droht. Diese Anstrengungen dürfen aber nicht dazu führen, dass der Zugang zum Gesundheitssystem erschwert wird und sich die Arbeitsbedingungen des Personals im Gesundheitswesen verschlechtern.

Um einen guten Service public im Bereich des Gesundheitswesens zu garantieren, müssen die öffentliche Hand und insbesondere die Kantone

- die Tendenz stoppen, sich aus der Finanzierung der Gesundheitsleistungen zurückzuziehen;
 - die für die Verbilligung der Krankenkassenprämien zur Verfügung stehenden Beträge voll ausschöpfen;
 - Spitalfinanzierungssysteme einführen, die eine starke Erhöhung der Krankenkassenprämien verhindern und die Arbeitsbedingungen des medizinischen, paramedizinischen und übrigen Personals nicht verschlechtern;
 - die nötigen Massnahmen ergreifen, um eine genügende Dichte von Hausärztinnen und Hausärzten in den ländlichen Regionen und Randregionen zu erhalten.
- ➔ Nach Ansicht von Travail.Suisse braucht es neben den oben genannten Bedingungen für einen guten Service public im Gesundheitswesen auch eine Aufwertung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in den Gesundheitsberufen, damit diese genügend attraktiv bleiben.

Care Economy

Aufgrund der alternden Bevölkerung wird die Care-Arbeit immer wichtiger. Sie umfasst die bezahlte oder unbezahlte Betreuung von einer oder mehreren Personen und die Abdeckung ihrer körperlichen, psychischen oder emotionalen Bedürfnisse. Unterschieden wird zwischen direkter oder indirekter Care-Arbeit (z.B. Haushaltsarbeiten für betreute Familienmitglieder durch Angehörige). Es ist an der Zeit, die Care-Arbeit als vollwertigen Bereich des Service public zu betrachten und entsprechend zu finanzieren.

Travail.Suisse verlangt, dass die aktuelle Anschubfinanzierung des Bundes in ein Rahmengesetz für die Infrastruktur zur Betreuung von Kindern und älterer hilfsbedürftiger Personen überführt wird. Die Kantone müssen verpflichtet werden, das notwendige Angebot bereitzustellen und dessen Qualität zu gewährleisten. Eine Finanzierung durch Bund, Kantone und die Arbeitgeber muss für erschwingliche Tarife sorgen für jene Personen, die dieses Angebot in Anspruch nehmen.

Öffentliches Schulwesen, Bildung und Forschung

Travail.Suisse stellt sich gegen die Auffassung, dass eine bessere Qualität des Unterrichts über den Wettbewerb zwischen den öffentlichen und privaten Schulen erreicht werden kann. Die Privatschulen können allerdings eine sinnvolle Ergänzung sein, sofern sie nicht von der öffentlichen Hand subventioniert werden.

Die in gewissen Kantonen lancierten Initiativen, wonach der Staat einen Teil der Kosten für die Schülerinnen und Schüler der Privatschulen übernehmen soll, sind abzulehnen. Es gibt mehrere Länder, welche die freie Schulwahl kennen und im Leistungsvergleich deutlich schlechter abschneiden als die Schweiz.

Im Bereich der Fachhochschulen können unabhängige private Leistungserbringer vom Bund anerkannt werden, ohne dass sie wie bis anhin ausdrücklich eine Partnerschaft mit einer öffentlichen Fachhochschule eingehen müssen. Die privaten Leistungserbringer müssen den gleichen Kriterien genügen wie eine öffentliche Fachhochschule, haben aber keinen Anspruch auf Subventionen.

Der Staat sollte auch die Qualität des Unterrichts und der Forschung im Allgemeinen sichern und Privatschulen verpflichten, gewisse Grundstandards bezüglich Qualität und Leitung einzuhalten, andernfalls würde diesen Schulen die Akkreditierung verweigert.

- ➔ Travail.Suisse will das Monopol der obligatorischen öffentlichen Schule erhalten. Würde das öffentliche Schulwesen dem Wettbewerb ausgesetzt, wären Chancenungleichheit und Selektion die Folge.
- ➔ Travail.Suisse setzt sich dafür ein, dass weiterhin die notwendigen Mittel bereitgestellt werden (-> Forderungen nach Drittmitteln werden immer lauter. Dies gefährdet jedoch die Forschungs- und Bildungsfreiheit, ganz zu schweigen vom Druck der Mitarbeitenden, selber Mittel beschaffen zu müssen).

Audiovisueller Service public mit der SRG, Lokalradios und Regionalfernsehen

Aufgrund der Mehrsprachigkeit und der kulturellen Vielfalt unseres Landes braucht es ein qualitativ hochwertiges audiovisuelles Angebot in den Bereichen Information, Kultur und Unterhaltung für alle Bevölkerungsgruppen. Dieser Leistungsauftrag wird von der SRG wahrgenommen, aber auch von privaten regionalen Akteuren. Zur Aufrechterhaltung dieses Angebots sind Radio- und Fernsehgebühren unverzichtbar, da damit drei Viertel der Ausgaben der SRG und bis zu zwei Drittel der Ausgaben von privaten Lokalradios und Regionalfernsehstationen finanziert werden. Eine Abschaffung oder radikale Kürzung der Gebühren könnte nicht durch Werbung kompensiert werden, da der Werbemarkt bereits gesättigt ist. Die Folge wäre ein zunehmend kommerzielles Angebot, bei dem die Randregionen das Nachsehen hätten. Der Service-public-Auftrag würde dadurch stark geschwächt, was schädliche Auswirkungen auf die Demokratie und den nationalen Zusammenhalt hätte. Ausserdem würden nach der Abschaffung der Gebühren bald Tausende Stellen bei der SRG und den regionalen und lokalen Radio- und Fernsehstationen verschwinden.

- ➔ Travail.Suisse engagiert sich deshalb vehement gegen die Volksinitiative «No Billag», denn eine Annahme würde das Ende der SRG und zahlreicher regionaler Radio- und Fernsehstationen bedeuten und damit das Ende der audiovisuellen Information und Kultur. Hinzu kämen verheerende Folgen für die Beschäftigung, da innert kurzer Zeit bei der SRG, den regionalen Radio- und Fernsehstationen und vorgelagerten Anbietern Tausende Stellen abgebaut würden.

6.2. Bedingungen für die Liberalisierung der öffentlichen Dienste

In den Bereichen des Service public, die nicht einem staatlichen Monopol unterstehen, kann der Service public liberalisiert oder zu Marktbedingungen von privaten oder öffentlichen Unternehmen erbracht werden. Dazu müssen aber nach Ansicht von Travail.Suisse folgende Bedingungen erfüllt sein:

✓ **Gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen für alle**

Werden Leistungen des Service public im Wettbewerb erbracht, müssen gleiche Bedingungen für alle durchgesetzt werden. Das gilt besonders für die Arbeitsbedingungen (Einhaltung der üblichen Löhne, vergleichbare Anforderungen bezüglich Lehrlingsausbildung usw.). Die Liberalisierung ist nur vertretbar, wenn die betroffenen Branchen über einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) verfügen, der für alle Unternehmen des Sektors gilt.

✓ **Begleitmassnahmen im Prozess der Digitalisierung der Wirtschaft**

Der Digitalisierungsprozess muss durch Begleitmassnahmen der öffentlichen Hand und der Sozialpartner in verschiedenen Bereichen des Service public abgedeckt werden. Die Digitalisierung macht eine Weiterbildungsoffensive notwendig, insbesondere für ältere Arbeitnehmende. Der Ausbau der Erwerbsarbeit, die zu Hause erledigt wird («Home Office»), muss durch klare Bestimmungen geregelt werden. Ausserdem ist darauf zu achten, dass durch die Digitalisierung entstandene neue Formen des Zugangs zu gewissen Leistungen der ganzen Bevölkerung zugute kommen und nicht gewisse Gruppen ausschliessen (ein Teil der älteren Menschen, weniger gut Ausgebildete, Menschen mit Behinderungen usw.)

✓ **Erhaltung der Qualität**

Mit der Liberalisierung kann das Streben nach dem raschen Gewinn einhergehen. Deshalb sind Rahmenbedingungen festzulegen, mit denen die Qualität der Leistungen – ein wesentliches Element des Service public - zu einem erschwinglichen Preis erhalten werden kann.

✓ **Anforderungen des Staates an die ökologische und soziale Entwicklung**

Im Rahmen von Aufträgen oder Konzessionen, die der Staat an Private vergibt, sind hohe und regelmässig angepasste soziale und ökologische Anforderungen festzulegen. Der Staat soll dabei eine Vorbildfunktion übernehmen.

✓ **Vermeidung von Privatmonopolen**

Es besteht die Gefahr, dass ein Staatsmonopol durch ein Privatmonopol ersetzt wird. Während ein Staatsmonopol demokratisch kontrolliert wird, ist dies beim Privatmonopol nicht der Fall. Ein Staatsmonopol gewährleistet die Grundversorgung landesweit zu einem erschwinglichen Preis, während das Privatmonopol in erster Linie die Gewinnmaximierung anstrebt. Werden Staatsmonopole durch Privatmonopole ersetzt, besteht die Gefahr, dass die Preise steigen und die Qualität sinkt.

6.3 Für einen vorbildlichen Service public der Bundesunternehmen

Die im Service public tätigen Bundesunternehmen wie Swisscom, Post, SBB, RUAG, Skyguide oder die SRG können nicht einfach nach Marktgesetzen geführt werden, sondern müssen aufgrund ihres Auftrags, den Service public zu gewährleisten, die hohen Sozialstandards einhalten, die in Gesetzen, Verordnungen oder den vom Bundesrat verfassten strategischen Zielen festgelegt sind. Seit 2015-2016 ist bei den Arbeitsbedingungen leider ein Trend zur Absenkung dieser Standards festzustellen.

6.3.1. Schlechte Beispiele: Telekom, Post und RUAG

Im Telekommunikationsbereich ist eine Schwächung des gesetzlichen Arbeitnehmerschutzes zu beobachten: Bei der Swisscom gehört die GAV-Pflicht anders als im Zeitraum 2010-2013 nicht mehr zu den personalpolitischen Zielen, die Teil der strategischen Ziele 2014 bis 2017 sind. Für den laufenden Zeitraum wird lediglich erwähnt, dass die Mitspracherechte bei der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern zu berücksichtigen sind. Im Rahmen der Revision des Fernmeldegesetzes (FMG) ist vorgesehen, Artikel 6 aufzuheben. Buchstabe c dieses Artikels hält Folgendes fest: «Wer einen Fernmeldedienst erbringt, muss die arbeitsrechtlichen Vorschriften einhalten und die Arbeitsbedingungen der Branche gewährleisten». Begründet wird die Aufhebung von Artikel 6 Buchstabe c damit, dass diese Bestimmungen nur zum Zeitpunkt der Liberalisierung des Telekom-Marktes notwendig gewesen und in anderen Wirtschaftszweigen nicht üblich seien. Das stimmt jedoch nur teilweise: Erstens existiert im Telekomsektor noch immer kein Branchenvertrag, und nur ein Teil der Unternehmen der Branche hat Gesamtarbeitsverträge (GAV).

Ausserdem gelten in den öffentlichen Unternehmen anderer Branchen genau die Bestimmungen, welche die Swisscom aufgehoben hat: So verlangen beispielsweise die strategischen Ziele, die der Schweizerischen Post vom Bundesrat für 2017 bis 2020 vorgegeben wurden, in Punkt 4.3., dass die Post Verhandlungen über den Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages führt. Für die SBB ist sowohl im Bundespersonalgesetz als auch in den strategischen Zielen 2015 bis 2018 eine Pflicht zum GAV zu finden. In den strategischen Zielen steht in Punkt 3.4.: «Die SBB vereinbart für die SBB AG und die SBB Cargo AG die Anstellungsbedingungen und die Mitwirkungsrechte des Personals und seiner Vertretung in Gesamtarbeitsverträgen und entwickelt diese mit den Personalverbänden weiter.»

Auch bei der Post wurden die Sozial- und Arbeitsbedingungen verschlechtert: Die Position der Gewerkschaften wurde durch den Wechsel von der Abschluss- zur Verhandlungspflicht in der Postgesetzgebung geschwächt, weiter wurde in den strategischen Zielen, die der Bundesrat der Post für 2017 bis 2020 vorgibt, der Punkt 4.5 der Vorgängerversion von 2013-2016 gestrichen. Dieser Punkt verlangte, dass die Post für die Einhaltung branchenüblicher Arbeitsbedingungen durch ihre Subunternehmer sorgt. Bei der RUAG unterscheiden sich die strategischen Ziele 2016 bis 2019 in mehreren Punkten stark von der Vorgängerversion. Sie zeugen von einer Ausrichtung, die sich immer weniger an den Anforderungen des Service public orientiert und immer mehr am Markt und der Strategie einer Privatisierung. Bei den Finanzziele etwa wurde die Obergrenze für die Dividende von vorher 20% des Reingewinns auf 40% angehoben. Die personalpolitischen Ziele wurden geschwächt, insbesondere mit dem Verzicht auf den Punkt, wonach RUAG «in bestehenden und in neuen Geschäftsfeldern unter marktwirtschaftlichen Bedingungen möglichst attraktive Arbeitsplätze schafft».

- ➔ Aus diesem Grund verlangt Travail.Suisse vom Bundesrat, dass er in den strategischen Zielen für Swisscom, Post, RUAG, SBB und ETH wieder eine Pflicht zur Aushandlung und Unterzeichnung von GAV aufnimmt, dass Subunternehmen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten müssen und dass er auf finanzielle Ziele verzichtet, die zu einer Privatisierung führen könnten. Das Parlament muss sich für die Beibehaltung von Artikel 6 Buchstabe c FMG aussprechen, wonach die arbeitsrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die branchenüblichen Arbeitsbedingungen zu gewährleisten sind.
- ➔ Travail.Suisse verlangt vom Bundesrat und den erwähnten Unternehmen, dass sie die Sozialpartner in die Festlegung der strategischen Ziele und der entsprechenden Massnahmen einbeziehen.

6.3.2. Falsches Signal im Ausbildungsbereich

Die Revision des FMG sieht auch vor, die Bestimmung von Artikel 6 zu streichen, die eine angemessene Anzahl Lehrstellen verlangt. Dies könnte andere Sektoren des Service public veranlassen, dem Trend zu folgen. So verlangt Artikel 4 Buchstabe j des Bundespersonalgesetzes vom Arbeitgeber, geeignete Massnahmen zur Schaffung von Lehrstellen und Ausbildungsplätzen zu treffen. Zahlenmässig spielen die öffentlichen Grossunternehmen für Lehrstellen und Ausbildungsplätze eine tragende Rolle. Bei der Swisscom waren 2015 rund 900 Personen in Ausbildung. Die Massnahme könnte deshalb negative Folgen auf die Zahl der Ausbildungsplätze bei der Swisscom haben. Konkurrenzunternehmen, die es weniger gewohnt sind, Lehrlinge auszubilden, könnten diese Bemühungen ausserdem noch weiter einschränken oder sogar ganz darauf verzichten, vor allem wenn sie nicht so vertraut sind mit den Bedingungen der Sozialpartnerschaft in der Schweiz. Im Sinne eines Domino-Effekts wären auch negative Auswirkungen auf die Zahl der Ausbildungsplätze in anderen öffentlichen Unternehmen zu befürchten, etwa bei der Post, wo 2015 2000 Personen in Ausbildung waren, oder bei den SBB (1500), ganz zu schweigen von anderen Unternehmen, die im Post- und Bahnsektor tätig sind.

- ➔ Travail.Suisse verlangt, dass im Fernmeldegesetz Artikel 6 Buchstabe d, der eine angemessene Anzahl Lehrstellen verlangt, beibehalten wird.

6.3.3. Angemessenere Vergütungen für das Management öffentlicher Unternehmen

Auch wenn das Schweizer Volk 2016 die Initiative «Pro Service public» verworfen hat, zeigten die Diskussionen während der Abstimmungskampagne, dass die Bevölkerung den Salären der obersten Führungskräfte in den Bundesunternehmen kritisch gegenübersteht. Angesichts ihres Auftrags, Leistungen für den Service public zu erbringen, sind die Vergütungen des Managements von Swisscom, Post, SBB und andere zu hoch, wenn auch nicht ganz so exorbitant wie in den grossen börsenkotierten Schweizer Privatunternehmen. Dass die Saläre nun offengelegt werden müssen, scheint an der Höhe der Vergütungen nichts zu ändern. Auch die 2016 beschlossene Stärkung der «Musterbestimmungen zur Steuerung der Vergütungen des obersten Kaderns in den bundesnahen Unternehmen» und eine im Voraus festzulegende Salärobergrenze für die Geschäftsleitung werden nicht ausreichen, um die zu hohen Entschädigungen in diesen Service-public-Unternehmen zu korrigieren. Dass der variable Lohnanteil höchstens 50% des fixen Lohnanteils betragen darf, wird nur geringfügige Anpassungen bewirken. Es ist nicht länger zu vertreten, dass die Geschäftsleitungsmitglieder von SBB, Post und RUAG pro Jahr gegen eine Million Franken verdienen. Dass für

diese Posten bei tieferen Vergütungen angeblich keine qualifizierten Personen zu finden sind, ist eine Behauptung, mit der die heutigen Saläre gerechtfertigt werden. Die vom Bund kontrollierten Unternehmen müssen ausserdem dafür sorgen, dass sich die Lohnschere nicht weiter öffnet.

- Travail.Suisse verlangt, dass die Maximalvergütungen der Führungskräfte von Bundesunternehmen deutlich nach unten korrigiert werden, sodass sie nicht über den Salären der Mitglieder der Landesregierung liegen.

6.4. Kein Sparprogramm für die Aufgaben des Bundes im Service public

Ob in der ganzen Schweiz ein qualitativ guter Service public zu erschwinglichen Preisen bereitgestellt werden kann, hängt natürlich davon ab, ob die öffentlichen Finanzen gesund sind und die Schuldenquote relativ niedrig ist. Die aktuelle Finanzlage von Bund, Kantonen und Gemeinden erfüllt diese Bedingung eindeutig. Konkret betrug die Schuldenquote des Bundes 2015 nur noch 16,2%, gegenüber 25% im Jahr 2005. Die Schuldenquote von Bund, Kantonen und Gemeinden insgesamt belief sich 2015 auf 34,4% und lag damit weit unter der durchschnittlichen Verschuldung von 94,1% in der Eurozone. Auch die Staatsquote⁴ als ein weiterer Indikator bestätigt, dass die Gemeinwesen in der Schweiz ihre Mittel umsichtig und teilweise sehr sparsam einsetzen: Die Staatsquote liegt in der Schweiz bei 33,9%, gegenüber durchschnittlich 48,7% in der EU und 43,9% in Deutschland⁵. Deshalb besteht ein beträchtlicher Spielraum für Ausgaben und Investitionen in Grundleistungen des Service public, die zum künftigen Wohlstand der Schweiz beitragen, insbesondere in den Bereichen Bildung und Forschung, Unterhalt und Ausbau der Infrastruktur, Energiewende und Care Economy. Leider wird dieser Spielraum nicht wirkungsvoll genutzt, da in der Finanzpolitik der Fokus zu stark auf Sparprogrammen und einer starren Schuldenbremse liegt. Sogar der Internationale Währungsfonds empfiehlt in seinem Bericht zur jährlichen Länderprüfung der Schweiz von 2016 eine flexiblere Anwendung des Prinzips der Schuldenbremse und äusserst Bedenken darüber, dass die öffentlichen Ausgaben nicht hoch genug seien.

Travail.Suisse stellt folgende Forderungen:

- Bei den Aufgaben des Bundes im Service public ist auf Sparprogramme zu verzichten, da die Finanzlage des Staates sehr gut ist und ein grosser Spielraum für mehr Ausgaben und Investitionen besteht.
- Die Schuldenbremse muss gelockert werden. Strukturelle Überschüsse sollten nicht mehr ausschliesslich zum Schuldenabbau verwendet werden, da das Ziel der Schuldenbremse (Einnahmen und Ausgaben langfristig im Gleichgewicht zu halten) übertroffen wurde. Beim Ausgleichskonto muss es möglich sein, Guthaben zur Ausweitung der Zahlungsrahmen zu verwenden.
- Am grössten ist der Bedarf an Ausgaben und Investitionen aufgrund der Alterung der Gesellschaft im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (bei der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Eltern). Der finanzielle Spielraum muss genutzt werden, um

⁴ Gesamte Ausgaben der Gemeinwesen in % des BIP.

⁵ Taschenstatistik: Öffentliche Finanzen 2015. Eidgenössisches Finanzdepartement.

die Anstossfinanzierung des Bundes in ein Rahmengesetz für eine Betreuungsinfrastruktur als Aufgabe des Service public zu überführen. Eine Finanzierung durch Bund und Kantone, aber auch durch die Arbeitgeber muss für erschwingliche Tarife sorgen für jene Personen, die dieses Angebot in Anspruch nehmen.

- ➔ Keine übertriebenen Sparmassnahmen im Eigenbereich des Bundes und keine künstlichen Bremsen in der Personalpolitik ohne entsprechende Überprüfung der zu erbringenden Aufgaben.