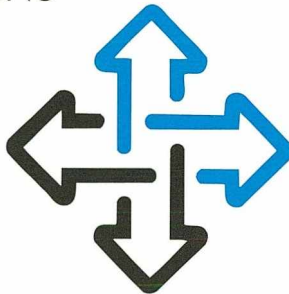


ORDNUNGSPOLITIK

**«Eine Milliarde für den Aargau?»
Gedanken zur Privatisierung von
Staatsaufgaben
aus ordnungspolitischer Sicht**

Veranstaltung vom 23. Februar 1995

AARGAUISCHE STIFTUNG



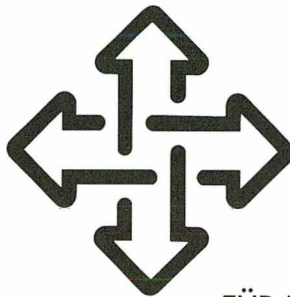
FÜR FREIHEIT
UND VERANTWORTUNG
IN POLITIK
UND WIRTSCHAFT

ORDNUNGSPOLITIK

**«Eine Milliarde für den Aargau?»
Gedanken zur Privatisierung von
Staatsaufgaben
aus ordnungspolitischer Sicht**

Veranstaltung vom 23. Februar 1995

AARGAUISCHE STIFTUNG



FÜR FREIHEIT
UND VERANTWORTUNG
IN POLITIK
UND WIRTSCHAFT

Inhaltsverzeichnis	Seite
A. Einleitung	
Privatisierung – Handlungsbedarf ausgewiesen von Grossrat Dr. Daniel Heller, Mitglied des Stiftungsrates, Aarau	3
B. Referate	
Aus Sicht des Bankensektors von Dr. Peter Gross, VR-Präsident DANZAS Holding AG und Verwaltungsratspräsident Solothurner Bank (SoBa), Zollikon	6
Aus Sicht des Versicherungssektors von Dr. Hansjörg Frei, Generaldirektor Winterthur Versicherungen, Winterthur	15
Aus Sicht des Elektrizitätssektors von Dr. Stephan Bieri, Vorsitzender der Geschäfts- leitung des Aargauischen Elektrizitätswerkes AEW, Aarau	27
Aus Sicht der Aargauer Regierung von Regierungsrat Dr. Ulrich Siegrist, Finanzdirektor des Kantons Aargau, Lenzburg	40

Einleitung

Privatisierung – Handlungsbedarf ausgewiesen

von Grossrat Dr. Daniel Heller, Mitglied des Stiftungsrates, Aarau

Privatisierung – zusammen mit den Schlagworten «Liberalisierung und Deregulierung» ist die Privatisierung ein politisches Modewort der jüngsten Zeit: als Forderung schnell hingeworfen, kaum je zu Ende gedacht und konkretisiert.

Die Aargauische Stiftung für Freiheit und Verantwortung in Politik und Wirtschaft möchte zu diesem Thema konkrete Vorstellungen entwickeln. Sie tut dies, ganz im Sinne ihres **Gründungspräsidenten alt Ständerat Prof. Dr. Hans Letsch**, aus grundsätzlich liberaler und ordnungspolitischer Sicht. Nachdem der Kanton und seine Staatsanstalten am Montag dazu Stellung bezogen haben, sind wir heute vor allem gespannt auf die Sicht der Privatwirtschaft. Sie erlauben mir einleitend folgende Bemerkungen:

Die Schweizer Wirtschaft kämpft mit strukturellen Problemen. Die Märkte werden immer grösser und dynamischer, der Wettbewerbsdruck wird härter. Auf der anderen Seite sind die Staatshaushalte in Bund, Kanton und Gemeinden aus dem Gleichgewicht geraten. Wir kennen heute Defizite in Dimensionen, wie sie seit vielen Jahren nicht mehr vorgekommen sind: 1994 summierten sich die Fehlbeträge der drei staatlichen Ebenen auf insgesamt **16 Milliarden Franken**. Und trotz fehlenden Mitteln stehen die Gemeinwesen vor zahlreichen neuen Aufgaben und Herausforderungen. **Was liegt da näher, als eine grundsätzliche Überprüfung der vom Staat bis anhin erfüllten Aufgaben und Leistungen?**

Historisch gewachsene Aufgabenfülle des Staates

In allen westlichen Industrieländern hat der Staat im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert zu den seit dem Altertum erfüllten Aufgaben (im wesentlichen innere und äussere Sicherheit; Bereitstellung gewisser Verkehrsinfrastrukturen u.a.) **neue Aufgaben** übernommen. Zahlreiche zeitgeschichtlich bedingte Faktoren und Rahmenbedingungen führten dazu und rechtfertigten dies:

- der Staat wurde tätig, weil private Initiative bei der Bereitstellung bestimmter Güter und Leistungen ausblieb, mangelhaft war oder regional unterschiedlich ausfiel
- der Staat wollte gewisse öffentliche Güter unter seine Kontrolle bringen, um sie allen zu gleichen Bedingungen zugänglich zu machen
- der Staat schrieb gewisse Minimalanforderungen für öffentliche Leistungen vor und stellte die Infrastruktur dafür bereit
- oder er sozialisierte gewisse Aufgaben in Krisenzeiten, weil er gefährdete Arbeitsplätze sichern und soziale Unrast vermeiden wollte
- der Staat übernahm aber auch neue Aufgaben, weil er einfach über genügend Geld verfügte

So kamen eine ganze Reihe von Dienstleistungen in verschiedenen Sektoren zustande, die heute durch den Staat oder durch ihn betriebene Körperschaften erbracht werden: Versicherungswesen im sozialen Bereich oder im Gebäudeversicherungsbereich, Schulwesen, Spitalwesen, Kantonalbanken, Elektrizitätsversorgung, Wasserversorgung, Verkehrsunternehmen, Lehrmittelwesen, Staatsdruckereien, Kehrtrichtbeseitigung, Wasserreinigung usw. Zum Teil erbringt der Staat diese Leistungen im Monopol, zum Teil tritt er in Konkurrenz mit privaten Leistungserbringern.

Mit der fortschreitenden Expansion des Dienstleistungs- und Wohlfahrtsstaates erwarteten immer mehr Bürger und Politiker, dass der Staat ihre Probleme löse. Eigeninitiative und Verantwortung des einzelnen wurden zurückgedrängt. Der Staat hatte für dies und jenes zu sorgen. Zur Hinterfragung dieser Mentalität, zu einer Erfolgskontrolle oder zu Rentabilitätsüberlegungen kam es erst, als die **Finanzmittel knapp wurden**.

Mittelknappheit erfordert Überprüfung der Staatsaufgaben

An dieser Stelle sind wir heute **auch im Aargau** angelangt. Eine systematische Überprüfung aller staatlichen Aktivitäten steht an. Die Frage stellt sich: wo sind Entlastungen nötig, wo sinnvoll und wo verantwortbar? Diese

Überprüfungen und Diskussionen um allfällige Privatisierungen sind dort **spektakulär**, wo es um altverwurzelte Institutionen (zum Beispiel eben die Staatsanstalten) geht; sie sind dort **weniger spektakulär**, wo es etwa um die Reinigung von Spitälern oder von Verwaltungsbauten geht.

Selbstverständlich hat diese Überprüfung nach anerkannten betriebswirtschaftlichen Kriterien zu erfolgen. Es ist **dann zu privatisieren**, wenn staatliche Leistungen ebenso kostengünstig durch Private erbracht werden können oder wenn der Staat zum Schaden von privaten Leistungserbringern Wettbewerbsverzerrungen verursacht. Und es ist dann nicht zu privatisieren, wenn die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe es absolut erfordert, dass der Staat selber aktiv ist und andere Instrumente staatlicher Einflussnahme zur Sicherstellung der Aufgabenerbringung nicht ausreichen. Hier öffnet sich ein gewisser **Ermessensspielraum**, der sicher auch zahlreiche Zwischenformen und Mischformen erlaubt.

Politische und unternehmerische Verantwortung trennen

In jedem Falle aber gilt es, insbesondere in der Aufsicht von durch den Staat betriebenen Anstalten, welche ein gewisses unternehmerisches Risiko tragen, die **politische und unternehmerische Verantwortung klar zu trennen**. Die negativen Erfahrungen mit den Aufsichtsorganen staatlicher Anstalten in verschiedenen Kantonen rufen in diesem Bereich geradezu nach Massnahmen. **Und zwar auch nach vorbeugenden Massnahmen: Weg von den Parteiprüfenden mit nach wenig klaren Kriterien ausgewählten Kandidaten in zu grossen Aufsichtsorganen – hin zu Verwaltungsräten, die nach Kriterien der Kompetenz und der Fähigkeit, unternehmerische Verantwortung wahrzunehmen, zusammengesetzt sind.**

Ich bin der Überzeugung, dass auch im Aargau **Handlungsbedarf besteht**. Die lamentable Debatte des Grossen Rates über das regierungsrätliche Sanierungspaket hat das untermauert. Wenn ein Haushalt wieder ins Lot gebracht werden soll, der zu etwa 47% aus Löhnen und Personalkosten besteht, sind Fragen nach einem Outsourcing geradezu akut. Es gilt dabei folgende Binsenwahrheit:

«Wenn der Staat Arbeitsplätze bereitstellt, kostet das Steuergelder. Wenn die Privatwirtschaft Arbeitsplätze bereitstellt, bringt das Steuergelder.»

Aus Sicht des Bankensektors

von Dr. Peter Gross, VR-Präsident DANZAS Holding AG und Verwaltungsratspräsident Solothurner Bank (SoBa), Zollikon

Der Titel der Veranstaltung «Eine Milliarde für den Aargau» missfällt mir, da es nicht primär darum geht, die Kasse des Kantons zu füllen – man kann ja nur einmal verkaufen –, sondern um eine zukunftsorientierte Struktur. Es ist leider in unserem Lande so, dass Strukturänderungen nur vorgenommen werden, wenn das Wasser bis zum Halse steht. Es wäre deshalb wünschbar, dass gehandelt wird, solange man noch den Rücken frei hat. Dies gilt auch für die heute abend zu behandelnde Frage. Erwarten Sie keine Angaben zum «Privatisierungswert» der Aargauischen Kantonalbank, dies stände im Widerspruch zu meiner einleitenden Bemerkung.

Gefahren und Probleme staatseigener Banken

Das Problem der Wettbewerbsverzerrung durch staatseigene Banken soll am Anfang meiner Ausführungen stehen (siehe Graphik, Seite 11). Der Leistungsauftrag der Kantonalbanken, in den jeweiligen Kantonalbankengesetzen geregelt, entspricht der Erwartung, dass der Sparer mit einer Vorzugsverzinsung gefördert werden soll. Dies sollte zur Zeit der Gründungen der Kantonalbanken im letzten Jahrhundert der Bevölkerung einen erhöhten Anreiz bieten, ihre Ersparnisse zur Bank zu bringen. Weiter soll der (soziale) Wohnungsbau durch Gewährung eines Vorzugszinses oder einer relativ hohen Belehnung gefördert werden und der Mieter indirekt durch tiefere Hypozinsen bevorzugt werden. Ferner sind die meisten Kantonalbanken gehalten, für staatliche Anlagen höhere Zinsen zu gewähren.

Auch strukturpolitisch wird ein Mitwirken der Kantonalbank erwartet, so beispielsweise bei der Erhaltung von Branchen und Betrieben. Dies führt aber häufig dazu, dass obsoleete Strukturen zu lange bestehen bleiben. Daraus ergeben sich oft kritische Situationen. Je rascher und zukunftsgerichteter strukturpolitische Eingriffe erfolgen, desto grösser sind die Erfolgschancen. Ebenso wird von den Kantonalbanken eine höhere Bereitschaft zu Risikofinanzierungen von Jungunternehmern erwartet.

Die Auswirkungen einer Politik der Förderung und Strukturhaltung sind oft Ertragseinbussen und damit weniger Mittel für Rückstellungen. Deshalb kann das Dotationskapital nur gering oder überhaupt nicht mehr verzinst werden, und die Gewinnablieferung der Bank an den Kanton wird negativ beeinflusst. Die Strukturförderungs politik führt zu höheren Geschäftsrisiken und einem höheren Rückstellungsbedarf oder Verlusten. Dies kann schlimmstenfalls die Beanspruchung der Staatsgarantie nötig machen. Beide Entwicklungen resultieren letztlich in einem höheren Steueraufwand.

Was erwartet der Kanton von seiner Staatsbank? Die Verzinsung des Dotationskapitals, einen Gewinntransfer – quasi als Steuerersatz – und eine Risikoprämie für die Gewährung der Staatsgarantie. Dabei erhofft er, dass die Staatsgarantie nicht beansprucht wird, da in diesem Fall seine Finanzbonität am Kapitalmarkt beeinträchtigt würde.

Der Steuerzahler erwartet eine wirksame Kontrolle der Bank. Dabei hat er aber im Gegensatz zu einer Unternehmung mit einer Generalversammlung keine Einflussmöglichkeiten. Er erwartet selbstverständlich, dass die Staatsgarantie nicht beansprucht wird, da dies letztendlich auf seine Steuerrechnung durchschlagen würde – Solothurn lässt grüssen. Ferner geht er davon aus, dass die Bankkunden nicht zu seinen Lasten privilegiert werden.

Daraus lässt sich folgern: Der Leistungsauftrag für eine Staatsbank, der ohnehin oft schwammig definiert wird, ist unreal und nicht mehr zeitgerecht. Die (berühmt-berüchtigte) Staatsgarantie ist protektionistisch, klar wettbewerbsverzerrend, gefährlich für den Kanton und ungerecht gegenüber dem «gewöhnlichen» Steuerzahler, der kein privilegierter Bankkunde ist.

Gefahren und Risiken bei der Führung staatseigener Banken

Betrieblich gesehen stellt sich imperativ die Frage nach der kritischen Grösse der Bank. Wichtige Bereiche, für welche eine minimale Grösse erreicht sein muss, sind Bankfachdienste wie Börsen-/Devisenhandel, Derivate, Akkreditive, Asset and Liability-Management, die Verarbeitung (z.B. Zahlungsverkehr, Portefeuille, Wertschriftenverwaltung), die Informatik, inklusive der sich ständig verteuernenden Telekommunikation, die

interne Ausbildung und das Management. Dabei ist festzuhalten, dass in unserem Land generell zuwenig qualifizierte Bank-Kader mit Führungseigenschaften vorhanden sind.

Die Quantifizierung der kritischen Grösse ist schwierig. Sie hängt von verschiedenen Faktoren wie Marktpotential, Marktanteil, Filialnetz, Sortimentsbreite, Spezialisierungsgrad, Anzahl Mitarbeiter, Kapazität, Infrastruktur usw. ab. Einige Wissenschaftler nennen für schweizerische Kantonalbanken eine minimale Bilanzsumme von zehn Milliarden Franken. Generell ist aber festzustellen, dass die kritische (Schwell-)Grösse sukzessive ansteigt. Lag sie vor wenigen Jahren bei fünf Milliarden Franken, rechnet man heute mit zehn Milliarden, und der baldige Anstieg auf gegen fünfzehn Milliarden würde mich nicht erstaunen.

Was ist nun zu tun, wenn die kritische Grösse unterschritten ist? Aufgaben der Bank wären zu poolen oder einer Schwester-Bank zu übertragen – vor allem bei Grössenordnungsunterschieden – oder es ist zu versuchen, Aufgaben an Spezialorganisationen abzutreten. Gewisse Arbeitsleistungen in Verarbeitung und EDV könnten einer separaten juristischen Person übertragen werden. Damit wäre auch das Problem des Bankgeheimnisses weitgehend gelöst. Kürzlich hat der Schweizerische Bankverein eine Tochtergesellschaft mit Sitz in Olten gegründet, welche solche Abwicklungs- und Beratungsaufgaben übernimmt.

Bei der Führung staatseigener Unternehmungen stellen sich folgende Gefahren und Probleme (siehe Graphik, Seite 12). Wenn die Politik die Führung bestimmt, werden die Organe nach Parteien- und Regionenproportion zusammengesetzt. Dieses Verhalten beeinträchtigt Professionalität und Qualität der Führung. Die Politik macht sich auch mit konkreter Einflussnahme auf die staatseigenen Betriebe bemerkbar, was die Objektivität in der Entscheidungsfindung vermindert. Beide Charakteristika reduzieren die Wirtschaftlichkeit und erhöhen die Risiken für Staatsunternehmen.

Daraus folgt für die Grösse des Bank- oder Verwaltungsrats die Forderung nach einem kleinen Gremium mit fünf bis sieben Mitgliedern, das auch ohne Ausschüsse auskommt, die der Effizienz des Organs eher hinderlich sind. Bezüglich der Professionalität der Führung ist es bei der Kantonalbank notwendig, dass Bankprofis, beispielsweise frühpensionierte Bankfachleute

aus der Privatwirtschaft, im Bankrat Einsitz nehmen. Aktiven Politikern sollte man dagegen den Zugang verwehren. Von Parteien- und Regionenproporz sowie Pfründenwirtschaft ist bei der Bestellung der obersten Führung Abstand zu nehmen. Es ist von grundlegender Bedeutung, wie dieses Gremium zusammengesetzt wird, denn «der Fisch beginnt am Kopf zu stinken».

Ich vertrete folgende Postulate bezüglich Revision und Aufsicht: Die Verantwortung muss konzentriert werden. Abschreckendes Beispiel war die Solothurner Kantonalbank, wo sich elf verschiedene Gremien die Aufgabe teilten und sich gegenseitig die Verantwortung zuschoben. Eine externe Revisionsstelle ist eine unabdingbare Notwendigkeit. Sie muss über Professionalität, Anerkennung und Erfahrung im Universal- und Retail-Banking verfügen. Die Unterstellung der Kantonalbank unter die Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission drängt sich auf.

Juristische Wege zur Privatisierung

Für eine Privatisierung eröffnen sich zwei Vorgehensweisen (siehe Graphik, Seite 13). Es gibt den Weg über die Schaffung einer spezialgesetzlichen (öffentlichrechtlichen) Aktiengesellschaft nach OR 763. Dabei ist der Kanton Mehrheits- oder Alleinaktionär. Der Vorteil dieses schrittweisen Vorgehens ist die Erlangung der zunehmend notwendigen Allianzfähigkeit, beispielsweise mit anderen Kantonalbanken. Die Alternative dazu bildet – der direkte Weg – die Schaffung einer privaten Aktiengesellschaft, in welche die bisherige Kantonalbank hineinfusioniert wird. Dieses Modell wurde in Solothurn gewählt.

Ich empfehle dabei ersteres Vorgehen, wenn man über genügend Zeit und Handlungsfreiheit verfügt, da dies das allenfalls nötige Einschalten von «Marschhalten» ermöglicht.

Abschliessend möchte ich grundsätzliche Fragestellungen beantworten. Soll überhaupt privatisiert werden (siehe Graphik, Seite 14)? Ich bejahe das aus verschiedenen Gründen. Erstens ist es aus ordnungspolitischen Überlegungen richtig. Zweitens soll aus Gründen der Klarheit in der Führung eine Privatisierung angestrebt werden. Das OR sieht eine entsprechende

Kaskade der Führungsverantwortlichkeiten vor. Drittens trete ich auch aus Mentalitätsgründen für die Privatisierung ein. Es entspricht meiner Überzeugung und meinen Erfahrungen, dass in privatrechtlich organisierten Unternehmungen aufgrund ihres Selbstbehauptungswillens der Erfolgswille stärker ist als in einer in den Staat eingebetteten Unternehmung. Viertens bin ich der Meinung, dass die Privatisierungspolitik zukunftsgerichtet ist und nicht einer momentanen Politikströmung entspringt. Der Blick ins Ausland bestätigt diese Ansicht. Es geht dabei auch darum, dass die Schweiz den Anschluss nicht verpasst.

Die Privatisierung soll die Selbständigkeit bewahren, wenn die Unternehmung gross genug, gesund und kapitalmarktfähig ist. Ebenso müssen die Marktchancen intakt sein. Andernfalls soll vom Alleingang abgeraten werden. In diesem Fall ergeben sich zwei Möglichkeiten für eine Privatisierung. Zum einen soll der Verbund mit anderen Gleichgestellten angepeilt werden, sofern echte Synergien bestehen. Zum anderen soll die Zusammenarbeit im Verband eines starken Partners ins Auge gefasst werden, der nicht zwangsläufig eine Grossbank sein muss. Diesem Vorgang kann ohne Existenzangst entgegengeblickt werden. Der Fall der Bank Solothurn beweist auch, dass die Autonomie bei diesem Vorgehen gewahrt bleiben kann. Grundvoraussetzung dafür sind natürlich die notwendigen Erfolgsaussichten, ohne die aber eine Privatisierung ohnehin illusorisch bleibt.

Gefahren und Probleme staatseigener Banken

Wettbewerbsverzerrungen

Förderungspolitik von

- Sparen (Vorzugszins)
- (soz.) Wohnungsbau (Vorzugszins, hohe Belehnung)
- Mieter (Hypoziins tiefer)
- Anlage staatlicher Fonds (Vorzugszins)

Strukturpolitik

- Erhaltung obsoleter Strukturen (Branchen, Betriebe)
- Risikofinanzierungen (neue Betriebe)

Ertragseinbussen

weniger Mittel für Rückstellungen

- geringe/keine
- Verzinsung Dotationskapital
 - Gewinnablieferung

höhere Risiken

höherer Rückstellungsbedarf

Verluste

Beanspruchung Staatsgarantie

Höherer Steueraufwand

Auswirkungen

Gefahren/Probleme betr. Führung staatseigener Unternehmungen



Juristische Wege zur Privatisierung

a) Schrittweise

1. spezialgesetzliche (öffentlichrechtliche) AG (OR 763)
Kanton Mehrheits- oder Alleinaktionär

Fazit: allianzfähig

2. Aktien ganz/teilweise veräußern/plazieren

Fazit. Allianzen und /oder Privatisierung

b) direkt

von öffentlichrechtlicher Körperschaft via Fusion privatisieren (Solothurner-Weg)

Schlussbemerkungen

Privatisieren?

- ja, weil ordnungspolitisch richtig
- ja, weil führungsmässig klar (OR)
- ja, weil mentalitätsmässig richtig
- ja, weil zukunftsorientiert

Privatisieren und Alleingang?

- ja, wenn gesund und gross genug
- ja, wenn Marktchancen intakt
- nein, wenn zu wenig gesund,
zu klein oder zu zerbrechlich («fragil»)

dann (statt Alleingang)

- Verbund mit anderen Gleichgestellten anpeilen
(aber echte Synergie)

oder

- im Verband eines starken Partners Tätigkeit ausüben
(nicht zwangsläufig Grossbank)

Aus Sicht des Versicherungssektors

von Dr. Hansjörg Frei, Generaldirektor Winterthur Versicherungen, Winterthur

1. Das Thema

Der schweizerische Versicherungsmarkt hat sich in den letzten Jahren liberalisiert. Die Kartelle sind zerfallen. Es herrscht wirksamer Wettbewerb. Zwei bedeutende Ausnahmen gibt es noch: Die Suva hat ein Monopol in der Unfallversicherung, und in 19 Kantonen besteht zurzeit noch ein Gebäudeversicherungsmonopol. Darunter auch im Kanton Aargau. Mit meinen Ausführungen möchte ich aufzeigen, dass die Gebäudeversicherungsmonopole obsolet geworden sind. Damit erführe der private Versicherungsmarkt eine Ausweitung um 1 Mia. Ich folge folgender Argumentationslinie:

- Für den Brand- und Elementarschutz braucht es kein Monopol
- Der Aargauer Hausbesitzer fährt ohne Monopol besser
- Die Kantonale Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons Aargau hat unnötig hohe Reserven
- Das Monopol ist überlebt

2. Für den Brand- und Elementarschutz braucht es kein Monopol

Die Gebäudeversicherung deckt Schäden aus Feuer- und Elementarereignissen. Die Versicherung ist sinnvollerweise obligatorisch. Ein Versicherungsobligatorium kann auch durch private Anbieter abgedeckt werden, wie dies z.B. bei der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung oder in einzelnen monopolfreien Kantonen bei der Gebäudeversicherung der Fall ist. Auch die Finanzierung der Brandverhütung und -bekämpfung lässt sich mittels Beiträgen der privaten Sachversicherer oder anderer Abgabeformen ohne Monopol bewerkstelligen.

In der Feuerversicherung kann der Versicherungsnehmer das Risiko beeinflussen. Die geringe Risikodifferenzierung bei den kantonalen Gebäudeversicherungen führt zu einer verpönten Quersubventionierung. Das Einfamilienhaus bezahlt für die Fabrik. Solidarität zugunsten ungünstiger Risiken ist keine Aufgabe der Gebäudeversicherung. Eine individuelle, risikogerechte Prämienbemessung ist daher sachlich gerechtfertigt und ökonomisch vernünftig. Anders bei den Elementarschäden. Die Privatversicherer koppeln die Elementarschädenversicherung an die Feuerversicherung und bilden einen Schadenpool. Dieses Modell hat eine moderne gesetzliche Grundlage. Dabei sind für die Elementarschäden die Deckung und Prämien solidarisch einheitlich geregelt. Risiken unterschiedlich betroffener Versicherungsnehmer und Regionen sind sinnvollerweise in einer Risikogruppe bzw. Solidargemeinschaft zusammenzufassen. Dazu bedarf es aber keinerlei Gebietsmonopole. Im Gegenteil, je grösser die Region, desto besser der Risikoausgleich. Im übrigen muss man wissen, dass die monopolfreien Kantone (etwa Wallis, Tessin, Uri) weit grösseren Gefahren ausgesetzt sind:

- 1978 Hochwasser Tessin (Maggia und Melezza)
- 1986 Hagelschlag Genf, Tessin
- 1987 Hochwasser Uri (vor allem Reuss-Ebene), Tessin, Wallis
- 1993 Hochwasser Tessin (Locarnese und Region Trevalli),
Wallis (Brig und Saaser-Tal)

3. Der Aargauer Hauseigentümer fährt ohne Monopol besser

Ich nehme an, dass ich in diesem Auditorium für eine ordnungspolitische Beweisführung etwelches Verständnis finden werde. Die Protagonisten des Monopols – meist aus bürgerlichen Parteien – ziehen sich in der ange-laufenen Diskussion auf die Behauptung zurück, ein Monopol garantiere eine tiefere Prämie. Also setze ich mich zuerst mit dem Preis auseinander und komme nachher auf die Ordnungspolitik, die derzeit ohnehin arg unter dem Opportunitätsprinzip leidet. Ich vergleiche dazu in drei Schritten die unterschiedlichen Voraussetzungen in den Monopolkantonen und in den

freien Kantonen. Seriös ist nur ein Zehnjahresvergleich mit Durchschnittswerten.

Der Schadenaufwand in Promille der Versicherungssumme nimmt mit steigender Versicherungssumme ab (siehe Graphik, Seite 22). Dieser Befund ist entscheidend, denn die Unterschiede zwischen den Prämien kantonaler und privater Gebäudeversicherungen lassen sich ganz klar auf die stark differierenden Schadenentwicklungen aufgrund unterschiedlicher Bauarten, Siedlungsstrukturen und Nutzungsformen und die verschiedenen hohen durchschnittlichen Versicherungssummen zurückführen. Die wesentlich niedrigeren durchschnittlichen Versicherungssummen erklären die höheren Schadensätze in den monopolfreien Kantonen. Diese Relation gilt übrigens auch für die freien kantonalen Gebäudeversicherungen unter sich.

Ein zweiter interessanter Aspekt (siehe Graphik, Seite 23): Hier ist die durchschnittliche Schadenbelastung in Prozent der Prämie vor dem Hintergrund der Versicherungssummen dargestellt. Aus diesem Bild ist folgendes herauszusehen: Die Prämiensätze der kantonalen Gebäudeversicherungen sind für den Versicherungsnehmer relativ ungünstiger. Dabei nehmen die kantonalen Gebäudeversicherungen für sich in Anspruch, ihre Prämien seien wegen der niedrigeren Verwaltungs- und Vertriebskosten vorteilhafter. Also ist zu folgern, dass die Gewinnmarge bei Monopolen höher sein muss. Dies lässt sich umgekehrt mit einem Vergleich der Prämiensätze und der Schadensätze bestätigen.

Jetzt zeigt sich, dass die Prämien der kantonalen Gebäudeversicherungen über denjenigen der Privatassekuranz liegen (siehe Graphik, Seite 24). Die Situation im Aargau im besondern lässt mit Fug den Schluss zu, dass ein freiheitliches Regime für den Hauseigentümer klare Vorteile brächte. Als Schlussfolgerung gilt: Die kantonalen Monopolanstalten schlagen mehr auf den Schadensatz als die privaten Versicherer. Den Ausgangspunkt der Prämienkalkulation stellt der Schadenaufwand – quasi der Einstandspreis – dar. Dazu kommen die übrigen Kosten und die angestrebte Gewinnmarge. Derjenige Anbieter ist mithin am konkurrenzfähigsten, der den geringsten Aufschlag auf den Schadensatz macht. Dies wollen wir uns nochmals anschauen.

Hier sind nochmals die Prämiensätze in Prozent der Schadensätze dargestellt, jetzt aber absteigend sortiert (siehe Graphik, Seite 25). In diesem Negativ-Ranking hält die Aargauer Anstalt in der Kopfgruppe mit.

Es kann also keine Rede davon sein, dass Monopollösungen den Versicherungsnehmer besser stellen, ganz im Gegenteil.

Von der Prämie für die Gebäudeversicherung im Kanton Aargau verbleiben nach Abzug der Schäden noch 62%, in den monopolfreien Kantonen im Durchschnitt dagegen nur 40%. Bei dieser Konstellation darf eine satte «Monopolrente» vermutet werden, die bei freiem Wettbewerb zu einem guten Teil dem Versicherungsnehmer zugute käme. Wenn 1994 die Gebäudeversicherung übrigens schon liberalisiert gewesen wäre, hätten die Aargauer angesichts der hohen Überschwemmungsschäden vom Mai letzten Jahres sogar von der gesamtschweizerischen Solidarität bei den Elementarschäden profitiert.

4. Die Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons Aargau hat unnötig hohe Reserven

Weil die Prämien in den Monopolkantonen gemessen an der Schadenentwicklung deutlich höher liegen als in den monopolfreien Kantonen, präsentieren sich die Rechnungsabschlüsse und die aufgestockten Reserven der Gebäudeversicherungen auch regelmässig im besten Licht. Einzuräumen ist, dass gesetzliche Vorschriften hiezu zwingen. Die kantonalen Gebäudeversicherungen sind in unverhältnismässigem Ausmass überkapitalisiert, auch die aargauische.

Gemessen am Niveau der Privatversicherer betragen die Reserven der öffentlichen Anstalten das 14fache. Drei Quellen führen zu diesem Komfort: Gewinnsteuerbefreiung, fehlende Dividende auf dem Eigenkapital, unnötig hohe Prämien.

Die Rechnung für den Kanton Aargau sieht so aus (siehe Graphik, Seite 26): Ende 1993 wird eine Reserve von 274 Mio. Franken ausgewiesen. Angemessen wären bei allerhöchster Vorsicht 50% der Prämieeinnahmen, also 38,2 Mio. Franken. Immerhin beträgt die angelegte Reserve das 7,1fache der benötigten.

An dieser Stelle ist ein Exkurs nötig: Die Finanzierung des Brandschutzes ist auch ohne Monopol kein Problem. Brandbekämpfung ist eine Pflichtaufgabe der Gemeinde. Sie muss finanziert werden, auf welchem Wege auch immer. Die Schadenprävention liesse sich aus dem Zinsertrag der geöffneten Reserven zuzüglich der Einnahmen aus dem «Löschfünfer» bestreiten, mit Leichtigkeit auch im Aargau. Wenn wir aus unserer Rechnung 235,8 Mio. Franken frei verfügbare Reserve zugrundlegen und von einer Verzinsung mit 5% ausgehen, so resultieren 11,8 Mio. Franken. 1993 wurden für die Schadenprävention 11,1 Mio. Franken aufgewendet. Es verbliebe sogar noch ein Überschuss. Wenn Sie im Leitsatz dieser Veranstaltung fragen: «1 Milliarde für den Kanton Aargau?», so vermöchte seine kantonale Gebäudeversicherung gut und gerne 235 Mio. daran zu leisten.

5. Das Monopol ist überlebt

Die Voraussetzungen für die Gründung kantonaler Gebäudeversicherungen im frühen 19. Jahrhundert sind weggefallen. Die private Feuer- und Elementarassekuranz ist ausgebaut und leistungsfähig und steht im Wettbewerb. Wir haben gesehen, dass die Prämie gemessen am Schadensatz in den Monopolkantonen höher liegen. Die Monopolisten behaupten, ihre Prämie bleibe immer absolut tiefer, weil sie ohne Vertriebskosten und mit ganz allgemein tieferen Verwaltungskosten auskämen. Richtig ist, dass bei obrigkeitlich angeordnetem Versicherungsabschluss Akquisitionsanstrengungen entfallen.

Dieser Kostenaspekt ist aber vernachlässigbar. Dem Versicherungsnehmer werden unter dem Regime des Monopols vielfältigste Chancen, von denen er im freien Markt profitieren könnte, vorenthalten. Man muss vom Markt und nicht von den Kosten ausgehen, denn bei wirksamem Wettbewerb bestimmt der erzielbare Preis die Kosten und nicht umgekehrt. In den freien

Kantone richten die privaten Versicherer ihre Prämien weitgehend nach den unterschiedlichen Risiken und der Schadenentwicklung. Der Deregulierungsprozess intensiviert den Wettbewerb auf allen Ebenen. Selbst die Vertriebsstrukturen werden zu einem Wettbewerbselement. Der Versicherungsnehmer erhält Überschussbeteiligungen und Schadenfreiheitsrabatte. Bei den kantonalen Gebäudeversicherungen wird die sachlich erforderliche Differenzierung der Risiken in der Feuerversicherung praktisch nicht vorgenommen. Die meisten Monopolanstalten verlangen Einheitsprämien oder differenzieren nur nach wenigen Risikoklassen. Im freien Wettbewerb hat der Hauseigentümer Wahlmöglichkeiten hinsichtlich des Versicherers und der Art und des Umfangs des Versicherungsschutzes. Diese Wahlmöglichkeiten beeinflussen die Prämienbemessung und zwingen den Versicherer zur Innovation. Risikogerechte Prämien im Wettbewerb verhindern eine permanente Quersubventionierung schlechter Risiken durch die Prämie für Objekte mit tiefem Brandrisiko. Neue Kombiprodukte (Feuer-, Elementar-, Gebäudeglas-, Gebäudewasser- und Betriebsunterbrechungs- sowie Gebäudehaftpflicht-Versicherungen) würden möglich. Der Versicherungsnehmer könnte Hausrat und Gebäude beim gleichen Versicherer versichern, ebenso die Gebäude in verschiedenen Kantonen. Der Versicherungsvertrag kann geändert oder gekündigt werden. So wird das Preis/Leistungs-Verhältnis verbessert. Gebietsmonopole beeinträchtigen den Handlungsspielraum international tätiger Unternehmungen, die durch das Territorialprinzip gezwungen sind, mit mehreren Versicherern Verträge abzuschliessen.

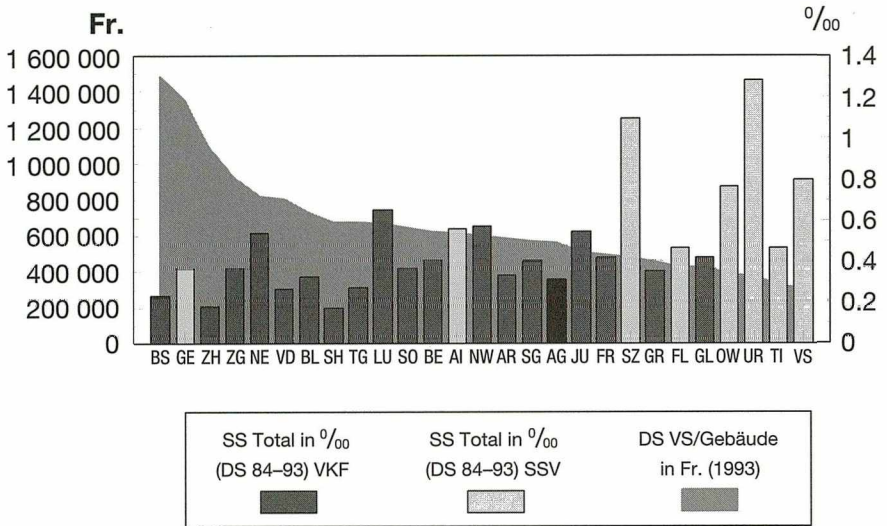
Überhaupt stellen unsere kantonalen Monopole weltweit ein absolutes Unikum dar. Im Rahmen der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes haben solche Relikte keinen Platz mehr.

Die Gebäudeversicherung ist kein ökonomischer Sonderfall. Aus versicherungstechnischer Sicht ist für ein bestimmtes Risiko eine möglichst grosse Zahl von Versicherungsnehmern anzustreben. Zur Absicherung von Grossschäden dienen Rückversicherung und Pools. Die schweizerische Versicherungswirtschaft führt vergleichbare Geschäfte mit Erfolg auf der ganzen Welt. Aus der Sicht des Versicherungsnehmers ist der Beweis erbracht, dass die Privatassekuranz eine günstigere Leistung als die Monopolanstalten zu erbringen vermag. Die «Monopolrenten» werden von den kantonalen Gebäudeversicherungen abgeschöpft. Über ihre Verwendung wird politisch und nicht nach marktwirtschaftlichen Kriterien entschieden.

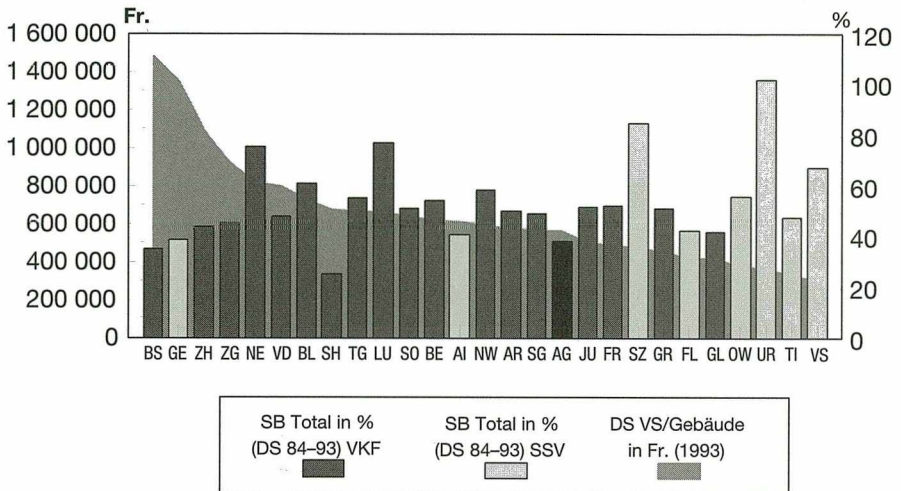
Die Monopolanstalten könnten aufgrund ihrer Privilegien und aufgrund des aufgezeigten Potentials zur Senkung der Prämien günstiger sein als die Privatversicherer. Sie sind es aber nicht. Nur die Aufhebung des Monopols gibt Gewähr, dass die Prämien sinken.

Ginge es den Monopolisten nicht nur um die Rettung von Besitzstand und würden ihre Angebote den Kundenwünschen entsprechen, so könnten sie ja einem freien Wettbewerb mit Gelassenheit entgegensehen.

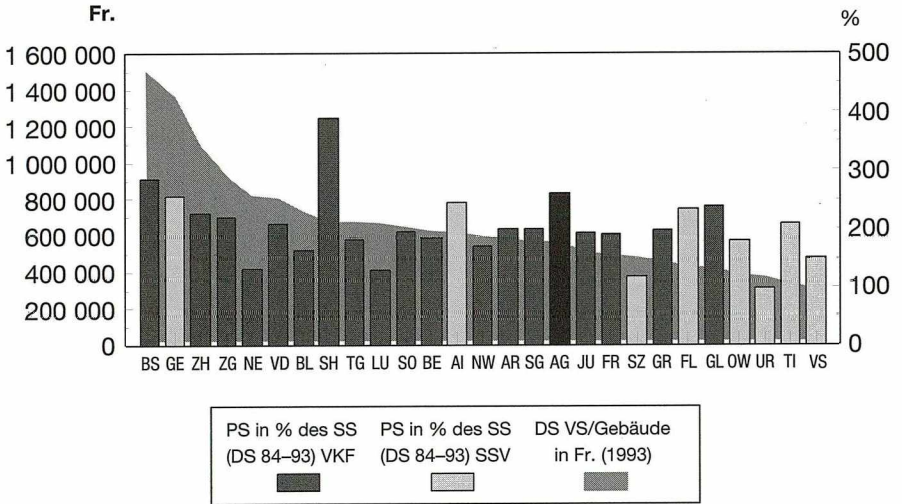
Durchschnittliche Versicherungssummen und Schadenaufwand in ‰ der Versicherungssumme (= Schadensätze)



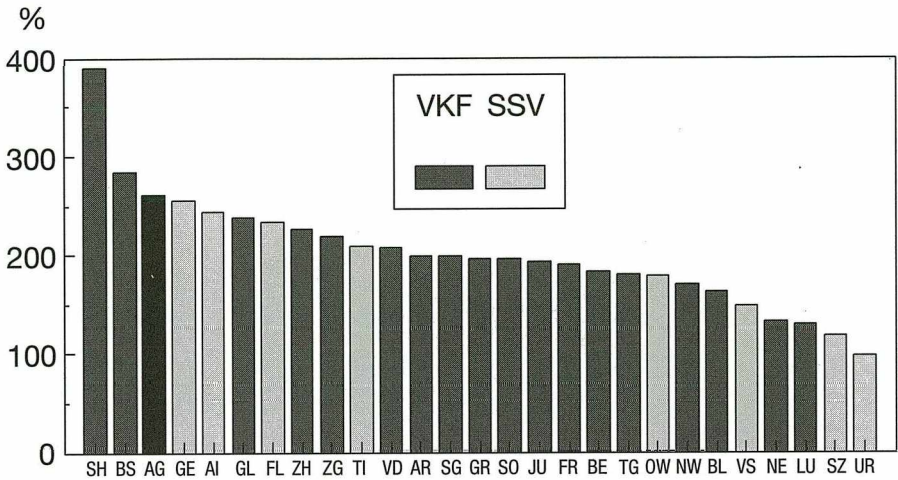
Schadenaufwand in % der Prämien (= Schadenbelastung)



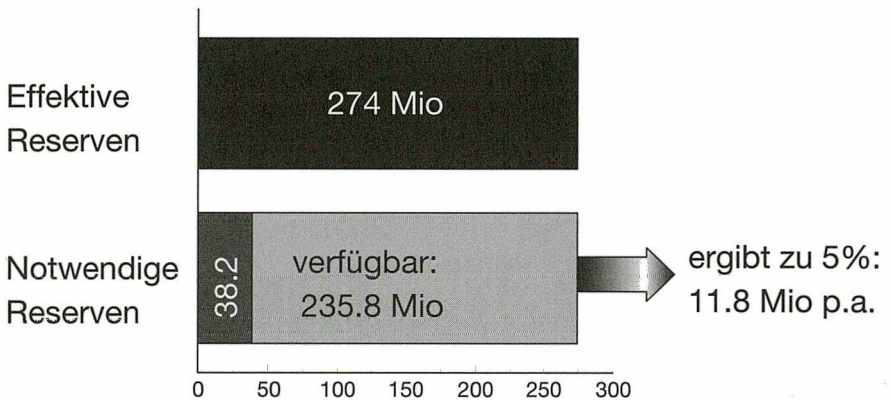
Prämiensätze in % der Schadensätze



Prämiensätze in % der Schadensätze (Durchschnitt 84–93; absteigend sortiert)



Gebäudeversicherung Kanton Aargau: effektive und versicherungstechnisch notwendige Reserven



Aus Sicht des Elektrizitätssektors

von Dr. Stephan Bieri, Vorsitzender der Geschäftsleitung des Aargauischen Elektrizitätswerkes AEW, Aarau

Spät, aber nicht minder hart greift der strukturelle Wandel in der europäischen und schweizerischen Elektrizitätswirtschaft. Auch hier ist die Schweiz eine Art Sonderfall: durch den europäischen Stromverbund zwar eng mit dem Ausland verknüpft, gehen branchenmässige und unternehmerische Reformen nur zögernd voran. Die Voraussetzungen für eine schrittweise Deregulierung und Privatisierung sind im Kanton Aargau günstig, nicht zuletzt dank des neuen Energiegesetzes. Für das AEW gilt es, die bisher aus eigener Kraft durchgeführten Erneuerungsschritte in absehbarer Zeit mit einer Teilprivatisierung abzuschliessen.

1. Ordnungspolitische Ausgangslage

Die liberalen Kräfte, die nach dem 2. Weltkrieg den Begriff der Ordnungspolitik ins Zentrum der marktwirtschaftlichen Erneuerung stellten, haben von Anfang an eine Abneigung gegen öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmungen gezeigt. In der Schweiz war man in dieser Frage recht wenig sensibel, weil ja in der Regel bürgerliche Kreise in den entsprechenden Staatsanstalten und Betrieben das Sagen hatten. Erst offensichtliche Mängel in der Leistungsfähigkeit oder aber Defizitfinanzierung führten zu einem Erwachen.

Methodisch müssen Deregulierung und Privatisierung als komplementäre Massnahmen angesehen werden (siehe Graphik, Seite 33). Im Bereich der Infrastruktur und insbesondere der Stromversorgung sind beide Stossrichtungen von Bedeutung, einerseits der Abbau staatlicher Eingriffe und andererseits die «Entstaatlichung» durch Änderung der Rechtsform sowie der Besitzverhältnisse.

Im Zusammenhang mit den Revitalisierungsbestrebungen hat der Bundesrat ausdrücklich auch Massnahmen in den Bereichen PTT, SBB und Energie vorgesehen. Einerseits geht es ihm darum, ein möglichst günstiges

Preis/Leistungs-Verhältnis zu erreichen, andererseits durch Monopole geschützte Märkte zu öffnen.

2. Struktur der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft

Der Fall der Elektrizitätswirtschaft zeigt deutlich, dass Anstrengungen des Bundes zur Deregulierung und gewünschte Massnahmen der Privatisierung nur erfolgreich sein können, wenn gleichzeitig auch Kantone und Gemeinden mitwirken. Die schweizerische Elektrizitätswirtschaft kann eben erst verstanden werden, wenn auch die föderative Komponente einbezogen wird (siehe Graphik, Seite 34). Rund $\frac{3}{4}$ des in dieser Branche eingesetzten Kapitals stammt aus öffentlichen Mitteln. Und die Marktordnung, geprägt durch einen hohen kantonalen und kommunalen Autonomieraum, kennt auf den drei staatlichen Ebenen verschiedenartige direkte und indirekte Eingriffe. Nicht übersehen werden darf, dass Kantone und Gemeinden die Elektrizitätswirtschaft über indirekte Steuern, Konzessionsabgaben und Gewinnablieferungen auch für fiskalische Zwecke benützen.

Ordnungspolitisch wirkt also nicht nur der Bund durch zunehmende gesetzgeberische und bürokratische Auflagen (z.B. Energienutzungsbeschluss, «Energie 2000»), sondern Kantone und Gemeinden prägen unmittelbar die heutige Struktur der Elektrizitätswirtschaft in der Schweiz. Es ist im übrigen gar nicht so lange her, dass Rechtsexperten und Politiker die aargauische Staatsverfassung so interpretierten, dass die Energieversorgung bereichsweise Teil der sogenannten Leistungsverwaltung sei ...

3 . Rasch ändernde Rahmenbedingungen

Trotz einer sehr guten Integration in den europäischen Stromverbund ist die schweizerische Elektrizitätswirtschaft schwergewichtig auf den nationalen Binnenmarkt ausgerichtet. Die wichtige Rolle, die einzelne Gesellschaften im internationalen Stromhandel einnehmen, zeigt deutlich die Bedeutung der Differenzierung zwischen Versorgungs- und Handelsenergie. Letztere ist nicht einfach ein Überschussprodukt, welches im Zusammenhang mit

einer politisch definierten Versorgungsautonomie steht. Konjunkturelle Gründe, die europäische Wirtschaftsintegration und die Öffnung nach Osten haben in den letzten Jahren zu einem Stromüberschuss in Europa geführt, der nun auch die schweizerische Elektrizitätswirtschaft bewegt. Gerade im Bereich der Handelsenergie ist der Druck auf die Preise gross, und in verschiedenen umliegenden Ländern werden gezielt die Industrietarife für Strom gesenkt.

Der sich in der übrigen Wirtschaft vollziehende Strukturwandel (siehe Graphik, Seite 35) erfasst die Elektrizitätswirtschaft direkt (d.h. über ihre Kunden) und indirekt. Die industriellen Anbieter der Elektrizitätswirtschaft, also z.B. ABB, GEC Alstom oder Siemens, internationalisieren ihre Produktpalette, was die konservative Investitionspolitik der Elektrizitätswirtschaft zusätzlich in Bewegung bringt. Ähnliches gilt auch für die Finanzierungsseite, wo durch den Konzentrationsprozess bei den Banken und das Auftreten von Finanzinnovationen der Wettbewerb deutlich belebt wird.

All diese Tendenzen haben zur Folge, dass sich die Rahmenbedingungen der Elektrizitätswirtschaft allgemein ändern und dass das Management in dieser Branche ähnlich wie in der übrigen Wirtschaft zu Laufschrift und Kundenorientierung verdammt ist. Ein kluger Kopf von McKinsey hat es kürzlich auf den Punkt gebracht: «Traditional electric utilities are a dying breed... Its traditional attributes – monopoly status, government ownership, and government regulation – are giving way to more complex patterns.»

4. Europa und die Schweiz im Wandel

In der EU bestehen starke Tendenzen, Monopolpositionen bei den leistungsgebundenen Energieträgern einzuschränken und – zumindest im wirtschaftlich relevanten Bereich – einen einheitlichen Markt für Energie zu schaffen. Einzelne Massnahmen, z.B. eine Transitrichtlinie, sind realisiert, andere erscheinen noch immer als Zankapfel nationaler Interessen. Hingegen sind auf nationaler Ebene, namentlich in Grossbritannien und in skandinavischen Staaten, Liberalisierungen und Privatisierungen durchgeführt worden. Frankreich kann sich nur zögernd von der Idee einer zentralisierten staatlichen Gesellschaft und dem damit verbundenen Konzept des

«service public» lösen. Unter dem bereits erwähnten Nachfragedruck und weiterer Marktveränderungen hat sich aber die Konkurrenz in der Stromversorgung in praktisch allen Ländern verstärkt. Parallel dazu erhöht sich rasch die Unternehmungskonzentration (siehe Graphik, Seite 36).

Unter solchen Bedingungen kann die heutige Struktur der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft auf die Dauer kaum Bestand haben. Mit den 1200 Werken, die weitgehend vertikal oder horizontal verbunden sind, besitzt die Branche wenig Beweglichkeit. Daraus entstehen – früher oder später – preisliche, investitionsseitige und exportmässige Nachteile, welche auch die heute hohe Qualität der Versorgung in Mitleidenschaft ziehen.

Sowohl der Bundesrat als auch der Verband Schweizerischer Elektrizitätswerke (VSE) haben die Notwendigkeit von Strukturveränderungen erkannt und entsprechende Studien eingeleitet. So bearbeitet eine Expertengruppe des Bundes ein Konzept für eine Marktöffnung der Elektrizitätswirtschaft, und der VSE gibt sich selbst eine neue, dynamischere Branchenpolitik. Neben Kooperation und Konzentration stellt dabei die Privatisierung ein wichtiges Instrument dar. Andere, wettbewerbspolitische Schritte, so namentlich die Begünstigung unabhängiger Produzenten (IPP) und die Einführung eines ausgehandelten Zutritts zu Übertragungsleitungen (TPA), sind noch heftig umstritten.

5. Positive aargauische Voraussetzungen ...

Der Aargau besitzt in der Elektrizitätswirtschaft eine lange liberale Tradition. Das Nebeneinander von kantonalen und kommunalen Institutionen, privaten und öffentlichen Unternehmungen darf positiv beurteilt werden (siehe Graphik, Seite 37). § 54 der Kantonsverfassung kennt weder einen alleinigen Regelungsanspruch des Staates in der Energiepolitik noch ein Monopol des AEW in der Stromversorgung. In ähnlicher Weise betont das neue kantonale Energiegesetz das Subsidiaritätsprinzip und delegiert alle organisatorischen Fragen, die das AEW betreffen, an dessen Verwaltungsrat. Der nun beschlossene Leistungsauftrag des AEW strebt eine saubere Trennung zwischen staatsnahen, obligatorischen Aufgaben und fakultativen, marktorientierten Tätigkeiten an.

Natürlich existieren auch Knacknüsse, die vor allem historische Gründe besitzen. Zu erwähnen wären der NOK-Gründungsvertrag, ein interkantonales Konkordat mit Kartellwirkung, sowie verschiedene sozial- und regionalpolitische Auflagen, die das AEW als Kantonswerk erfüllen muss.

Aber auch hier haben die Verantwortlichen die Zeichen der Zeit erkannt. Das AEW weist nicht nur eine befriedigende Rentabilität auf, sondern hat seine unternehmerische Leistung durch gezielte Diversifikation und neue Beteiligungen verbessert. Im Rahmen der NOK bemüht man sich zudem um eine moderne Gruppenstrategie.

6. ... aber zu gemächliches Reformtempo

Das AEW ist nicht untätig gewesen, hängt aber auch von politischen Reformentscheiden ab. Als positive Vorleistung zu erwähnen ist insbesondere die 1992 eingeführte neue Strukturorganisation, bei der die Firma McKinsey mitwirkte. Sie ermöglicht unter anderem die bereits angesprochene Trennung zwischen obligatorischen, staatsnahen Aufgaben und fakultativen, marktorientierten Tätigkeiten. Die Verselbständigung der Ausstellen und der Ausbau des Rechnungswesens, der eine Überwachung von Profitcenters garantiert, sind wichtige unternehmungspolitische Bedingungen.

Als ich 1989 in einem Artikel auf die Notwendigkeit einer Strukturveränderung in der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft aufmerksam machte, wurde ich als Verächter des Föderalismus und Exponent eines überholten Kapitalismus apostrophiert. Und als sich das AEW 1992 eine flache Organisation gab, wurden wir gefragt, was diese Komplizierung denn nützen solle... In der Zwischenzeit ist dieser Ansatz mehrfach übernommen worden.

Das AEW ist für die Zukunft gerüstet (siehe Graphik, Seite 38). Aber die Konkurrenz schläft nicht. Wichtigstes Ziel für uns ist es, weiter Kosten zu sparen und insbesondere zu versuchen, uns noch besser auf den Markt auszurichten. Die Rechtsform der selbständigen Staatsanstalt ist dafür zunehmend ein Nachteil, denn sie schafft keine Möglichkeit,

- kapitalmässig Kunden, z.B. Wiederverkäufer- oder Detailgemeinden sowie Industrie- oder Dienstleistungsunternehmen, zu beteiligen;
- gegenseitige Kapitalbeteiligungen mit Partnern (Aktientausch) als Mittel der Zusammenarbeit einzusetzen.

Das AEW sollte deshalb möglichst rasch in eine Aktiengesellschaft übergeführt werden, wobei ein Teil des Eigenkapitals gezielt Dritten zur Zeichnung freizugeben wäre. Der Verwaltungsrat des AEW hat im Sommer 1994 mehrheitlich einem solchen Konzept zugestimmt.

7. Teilprivatisierung des AEW als Handwerk

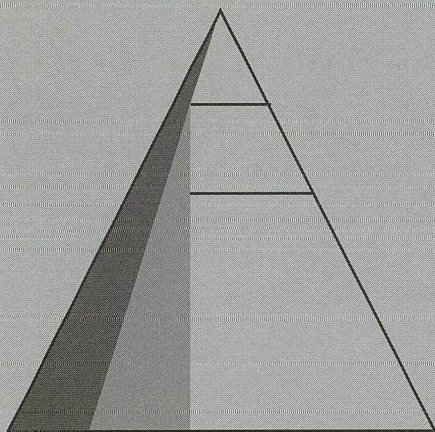
Es darf davon ausgegangen werden, dass eine solche Teilprivatisierung sowohl bezüglich der wirtschaftlichen Substanz des AEW als auch hinsichtlich der organisatorischen Durchführung eine einfache Operation darstellt (siehe Graphik, Seite 39). Viele öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen im Ausland sind innerhalb weniger Monate entsprechend umgewandelt worden. In der Schweiz gibt es genügend spezialisierte Firmen, die solche Operationen durchführen (Mergers and Acquisitions).

Wettbewerbsfähigkeit und Ertragskraft hängen in der Wirtschaft wesentlich von der Handlungsfähigkeit, von der Möglichkeit, rasch zu reagieren, ab. Die aargauische Politik befindet sich bezüglich des AEW in einer günstigen Ausgangsposition, und es ist in keiner Art und Weise notwendig, ordnungspolitische Diskussionen so zu führen, als ob der Aargau eine Insel wäre. Der Ansatz der Teilprivatisierung schafft verschiedene Optionen, nicht zuletzt auch bezüglich zukünftiger Kooperationspartner. Den vielfältigen regionalen und wirtschaftlichen Bedürfnissen unseres Kantons kann damit Rechnung getragen werden.

Ordnungspolitische Ausgangslage

Begriff	Theorie	Praxis
Deregulierung	<ul style="list-style-type: none"> - Verzicht auf Regelung - Abau Regelungsdichte 	<ul style="list-style-type: none"> - Delegation mit Subventionierung - Rahmengesetz
Privatisierung	<ul style="list-style-type: none"> - Einkauf am Markt - Umwandlung in private Gesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> - Privilegierte Beschaffung - Trennung von Rechtsform und Eigentum

Struktur der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft



Produktion und Übertragung

6 Überlandwerke mit Partnergesellschaften

Verteilung

19 Kantonswerke

Detailversorgung

Über 1000 Gemeindewerke und Genossenschaften
Kanton Aargau: 124 AEW-Wiederverkäufer plus IBA, KWL und EWW

Verteilung des Grundkapitals

- Private 27 %
- Bund 1.5%
- Kantone 37 %
- Gemeinden 34.5%

Rasch ändernde Rahmenbedingungen

- Globalisierung aller Wirtschaftszweige schreitet voran**
- EU fördert auf neuen Gebieten Wettbewerb**
- Standortkonkurrenz betrifft auch Stromversorgung**
- Stagnierende Stromnachfrage – zunehmender Kostendruck**
- Mittelfristige erhebliche Überkapazitäten in der europäischen und schweizerischen Elektrizitätswirtschaft**

Europa und die Schweiz im Wandel

F, I

D, A, ...

NL, B, E

GB, N, S, SF

(Projekte)

Kooperation

Konzentration

Restrukturierung

(Projekte)

Querbeteiligungen

Kapitalmarkt

Privatisierung

«Single Buyer»

Vereinbarungen

IPP

IPP

-

-

-

TPA

CH

(«Neue Branchenpolitik»)

(Studie «Marktöffnung»)

Günstige Ausgangslage des AEW

- AEW als grosses schweizerisches Verteilwerk**
- Gutes Netz, relativ tiefe Beschaffungskosten und gestoppte Margenerosion**
- Kantonsverfassung und neues Energiegesetz garantieren Selbständigkeit**
- NOK-Gründungsvertrag hat Vor- und Nachteile – Bewegung im Gange**
- Tradition der Beteiligungspolitik und Neustrukturierung des AEW ermöglichen organische Entwicklung**

Privatisierungsvarianten

«Vollprivatisierung à l'anglaise»

- Umwandlung der Staatsanstalt in AG mit freihändigem Verkauf der gesamten Aktien
- Einrichtung einer flankierenden Regulierung (z.B. Schutz Dritter)

«Teilprivatisierung mit Öffnung Richtung Kunden»

- Umwandlung der Staatsanstalt in AG mit gemischtem Aktionärskreis (Mehrheitsverhältnisse offen)
- Auflagen für Kerngeschäft und Nutzung von Standortvorteilen

Untervariante: Öffnung Richtung Partner als Mittel für Merger

«Status quo mit konsequenter Aufgabendelegation»

- Auslagerung von Aufgaben in eigene Tochtergesellschaften
- Vertragliche Zusammenarbeit mit andern Werken

Teilprivatisierung des AEW als Handwerk

- Realpolitisch steht eine Teilprivatisierung im Vordergrund; diese Konzeptvariante kann attraktiv gestaltet werden.

Für Gemeinden, Industrieunterkunden und Anleger wären Minderheitsbeteiligungen an einer AEW-Aktiengesellschaft willkommene Investitionen.

- Ausgehend von der flachen, kundenorientierten Struktur des AEW und aufgrund eines modernen Rechnungswesens lässt sich die Teilprivatisierung rasch umsetzen.

Dafür braucht es keine teuren Experten, sondern ein routiniertes M+ A-Team.

Bemerkungen zur Privatisierungsfrage aus der Sicht der Aargauer Regierung

von Dr. Ulrich Siegrist, Finanzdirektor des Kantons Aargau, Lenzburg

1. Vorbemerkungen

- a. Es geht nicht nur um die Staatsanstalten, sondern um die Privatisierungsmöglichkeiten in der Zentralverwaltung überhaupt. Diesbezüglich wurde Anfang der 80er Jahre im Grossen Rat ein freisinniger Vorstoss überwiesen. Dieser wurde Ende der 80er Jahre mehr oder weniger sang- und klanglos abgeschlossen. Nun hat der Regierungsrat das Anliegen mit dem Regierungsprogramm von 1993 erneut aufgegriffen. Mit einer straff geführten Projektleitung, einer systematischen Erfolgskontrolle und einer laufenden Auswertung der Erfahrungen wollen wir nun das Anliegen weiter vorantreiben und auch unsere Chefbeamten motivieren, weitere Möglichkeiten laufend zu prüfen.
- b. Es geht nicht, jedenfalls nicht in erster Linie, um ein zusätzliches Instrument für kurzfristige Einsparungen, sondern im Vordergrund stehen die langfristige Wirtschaftlichkeit und die grundsätzliche Schlankheit und Flexibilität des Staates. Dass sich dies auch langfristig finanzpolitisch günstig auswirken wird, liegt auf der Hand. Es handelt sich aber mehr um einen grundsatzpolitischen als lediglich um einen finanzpolitischen Ansatz.
- c. Dies gilt auch für die Staatsanstalten: Ordnungspolitische Überlegungen und Gesichtspunkte der zukünftigen Flexibilität unserer Anstalten stehen im Vordergrund, namentlich auch die Anpassung an das veränderte volkswirtschaftliche Umfeld. Die Idee, die Staatsanstalten lediglich aus kurzfristiger Sicht zum Verkauf anzubieten, um damit einen raschen Beitrag zu einer Verbesserung des Haushaltes auf der Einnahmenseite zu erzielen, darf nicht zum entscheidenden Kriterium werden.

Bezüglich der Privatisierungsbestrebungen für die eigene Zentralverwaltung hat der Regierungsrat selber die Führungsrolle übernommen. Wir werden dabei den Grossen Rat laufend informieren, und schon wegen der budgetrechtlichen Auswirkungen wird das Parlament immer wieder einbezogen.

Bei den Staatsanstalten hingegen liegt aus Gründen unserer Rechtsstruktur ein wesentlicher Teil der Führungsrolle beim Grossen Rat, und der Regierungsrat ist auf die Verfahrensleitung und auf die Initiativmöglichkeiten beschränkt. Deshalb wollen wir mit dem publizierten Zwischenbericht den Grossen Rat schon früh in die politische Entscheidungsfindung einbinden, bevor die Weichen endgültig gestellt werden. Wir tun dies bewusst in einem Zeitpunkt, in welchem die Lösungen noch nicht endgültig ausgereift sind, wobei wir aber dennoch eine klare Richtung für die Weiterarbeit aufzeigen.

- d. Ziel des vorgelegten Berichtes ist es gleichzeitig, eine ideologische Entkrampfung in dieser Frage zu bewirken. Noch vor zwei Jahren wurde die Privatisierungsfrage sehr emotionsgeladen diskutiert. Heute ist mehr Einsicht in die Probleme vorhanden, und diese werden nicht mehr als reine Glaubensfragen, sondern als Zweckmässigkeits- und Wirtschaftlichkeitsfragen diskutiert. Damit ist uns ein erster beabsichtigter Schritt gelungen.

2. Grundsätzliche Bemerkungen

a. Die Privatisierungsfrage darf nicht losgelöst werden von den gleichzeitig laufenden Bestrebungen zur Verbesserung der Führungseffizienz bei Regierung und Verwaltung. Hier liegt für uns sogar die Priorität. Erste Schritte in Richtung einer stärker wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die gleiche Ziele mit weniger Mitteln verfolgt und unnötige Ziele in die zweite Priorität versetzt, haben wir vorangetrieben. Weitere Anstrengungen sind nötig.

b. Stichworte zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung

- Steuerung über Ziele / Zielerreichung statt nur über Input (Ressourcenzuteilung) allein (Output als Massstab)
- Leistungs-, Wirkungs- und Kosten-Transparenz schaffen / Vergleichbarkeit
- Leistungsaufträge formulieren (zentrales Führungsinstrument)
- Holdingähnliche Strukturen
- Verknüpfung von Führung, Feedback, Kontrolle (Controlling)

Die Ziele werden bewusst angestrebt, oder es wird darauf verzichtet. Mit einem Optimum (Minimum) an Ressourcen sollen die gesteckten Ziele optimal (maximal) umgesetzt werden.

c. Daraus ergeben sich Verbesserungen im Verhältnis Ziele / Mittel

- Politik legt fest (was?)
 - Ziel (Leistungsauftrag)
 - Verfügbare Mittel (Ressourcenzuweisung)
 - Übrige Randbedingungen (Rechtsordnung etc.)

- Verwaltungsführung legt fest (wie?)
 - Instrumentarium
 - Organisation und Personaleinsatz
 - Arbeitsweise?

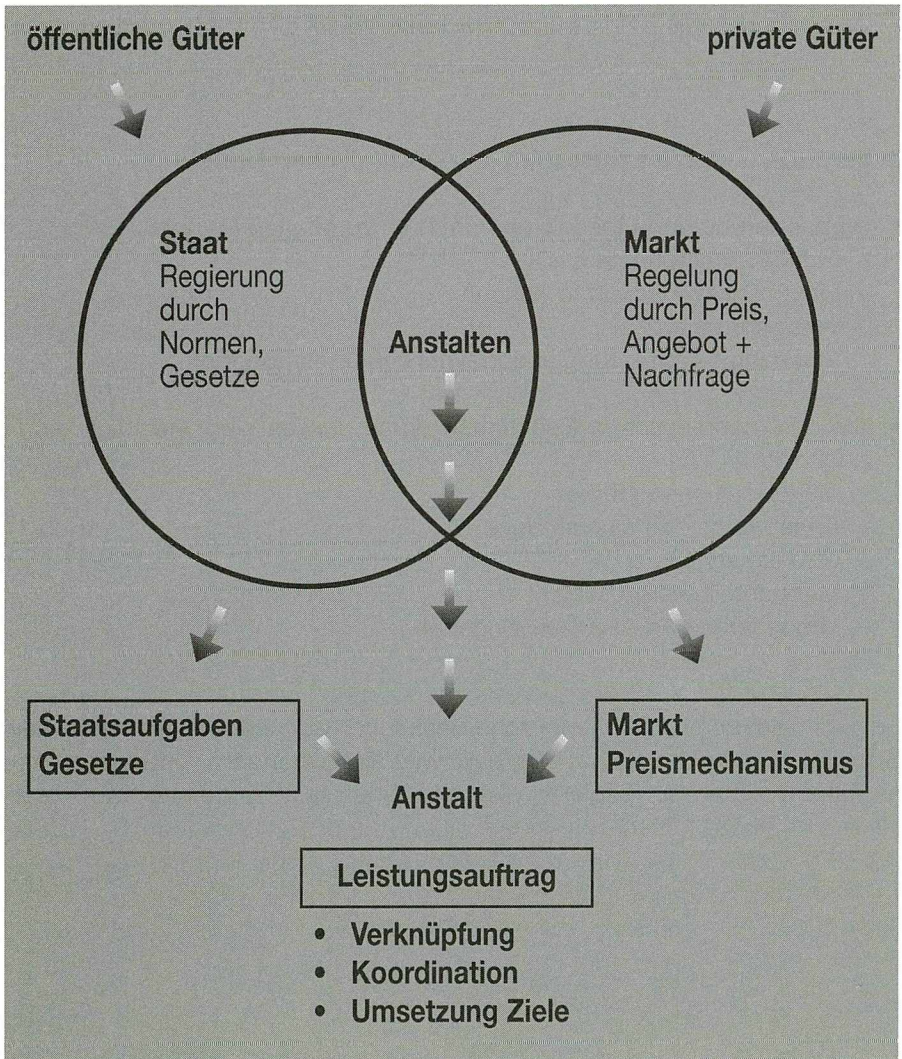
Die Privatisierungsfrage ist bei dieser Strategie nicht eine Frage der Ideologie, sondern eine Frage der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit.

3. Veränderungen im wirtschaftlich/strategischen Umfeld

- Globalisierung und Liberalisierung führen zu offenen Märkten
 - Banken schon heute
 - Elektrizitätswirtschaft in Zukunft
 - Versicherungen?
(Ausnahmeklausel für Gebäudeversicherungsmonopol)
- Die unternehmerischen Reaktionen darauf lassen sich wie folgt kennzeichnen:
 - Marktpositionen stärken
 - Angebotspalette diversifizieren
 - Gebiete erweitern
 - Marktanteile vergrössern
 - kooperieren und Allianzen eingehen

Es geht also um politisch/juristische Reaktionen auf neue wissenschaftliche Situationen. Das Umfeld hat sich bzw. wird sich verändern. Unternehmensstrukturen haben zu reagieren. Der Staat hat seine Strukturen auf diese Realitäten auszurichten.

Verknüpfung von zwei Regelkreisen



4. Privatisierungskriterien

- Handelt es sich um eine Staatsaufgabe? Welches ist das öffentliche Interesse?
- Mit welchen Instrumenten / in welchen Formen kann und soll sie erfüllt werden?
- Sind Private zur Erfüllung bereit?
- Sind marktwirtschaftliche Instrumente zur Erfüllung angemessen, oder braucht es staatliche Instrumente? (Vorschriften und Interessenausgleich; Subventionen)

5. Privatisierungsvarianten

- Aufgabe ganz aus der Verantwortung der Öffentlichkeit entlassen (Vollprivatisierung)
- Aufgabe bei Privaten ansiedeln, aber nach öffentlich festgelegten Massstäben leiten bzw. kontrollieren
- Aufgabe beim Staat ansiedeln, mit der praktischen Umsetzung der Massnahmen aber Private beauftragen
- Auch die Umsetzung der Massnahmen bei der öffentlichen Verwaltung lokalisieren, aber Einzelbereiche auf die Möglichkeiten Privater abstützen

6. Kriterien für den Vergleich der Leistungsangebote (Staat/Private)

- Preis/Leistungs-Verhältnis
- Qualitätssicherung

- Wahrung des öffentlichen Wohls
- Wahrung der Rechte und Freiheiten von Drittpersonen
- Auswirkungen auf die regionalen Märkte und die Volkswirtschaft als Ganzes
- Zusammenhänge mit anderen staatlichen Bereichen; Einbindung in übergeordnete politische, ethische und volkswirtschaftliche Ziele

7. Wenn privatisieren, wer sind die Interessenten?

- Private vorhanden?
- Publikum oder Branche? (Konzentration?)
- Ordnungspolitische Gründe, um an bestimmte Interessenten allenfalls nicht zu verkaufen? (Verfälschung des Wettbewerbs?)
- Verantwortung des Staates für diese Fragen? Öffentliche Interessen? (politische Entscheide oder Frage des Finanzvermögens?)

8. Kostenermittlung und Finanzierung

- Lassen sich Kostenträger und Kostenstelle eindeutig abgrenzen?
- Wird nach dem Modell des Leistungsauftrages finanziert (d.h. der Private erfüllt eine Aufgabe und der Staat finanziert die Aufgabe aus allgemeinen Mitteln)?
- Oder soll die Aufgabe verursachergerecht finanziert werden (mit Abgaben, welche entweder von Privaten oder auf dem Umweg über den Staat erhoben werden)?

- Oder wird die Aufgabe selbsttragend finanziert, aber mit einer staatlichen Subvention?
- Oder wird sie völlig selbsttragend finanziert?

Koordiniert mit anderen Anstrengungen geht es darum, den Staat flexibel zu erhalten. Gleichzeitig hat der Staat auch für Gerechtigkeit und Ausgleich zu sorgen. Welches im Einzelfall die richtige Lösung ist, soll nach ordnungspolitischen, aber auch nach Zweckmässigkeitsgesichtspunkten entschieden werden.

Die Publikationen der Stiftung zur Ordnungspolitik:

1993: Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung – vom Schlagwort zur praktischen Politik. Veranstaltung vom 3. November 1993 mit einem Beitrag von Prof. Dr. Hans Letsch.

1994: Anforderungen an ein leistungsfähiges Bildungssystem der Zukunft – Gedanken aus ordnungspolitischer Sicht. Veranstaltung vom 2. September 1994 mit Beiträgen von Dr. Fritz Osterwalder, Prof. Dr. Rolf Dubs, Dr. Siegfried Uhl und Regierungsrat Peter Wertli.

1995: Eine Milliarde für den Aargau? Privatisierung von staatlichen Aufgaben – Gedanken aus ordnungspolitischer Sicht. Veranstaltung vom 23. Februar 1995 mit Beiträgen von Dr. Peter Gross, Dr. Hansjörg Frei, Dr. Stephan Bieri und Regierungsrat Dr. Ulrich Siegrist.

AARGAUISCHE STIFTUNG



FÜR FREIHEIT
UND VERANTWORTUNG
IN POLITIK
UND WIRTSCHAFT

Stiftungszweck

Die Stiftung bezweckt, die Grundsätze von Freiheit und Verantwortung im politischen und wirtschaftlichen Alltag durchzusetzen und insbesondere die jüngere Generation im Kanton anzusprechen und zu fördern. Die Stiftung ist einer positiven, von Zuversicht geprägten Grundhaltung verpflichtet.

Zur Erreichung des Zwecks führt die Stiftung Veranstaltungen durch, nimmt zu politischen und wirtschaftlichen Fragen Stellung und zeichnet beispielhaftes Wirken aus. Das Schwergewicht liegt auf praktischen Problemen bzw. Lösungsansätzen, die durch Sachkompetenz einerseits und eine dem Stiftungszweck entsprechende Grundhaltung andererseits geprägt sind.

Sekretariat der Stiftung: Zurlindeninsel 1, Postfach 3030, 5001 Aarau

