



Alain Thierstein
Christof Abegg

Angebot öffentlicher Dienstleistungen, Wettbewerbsfähigkeit und räumliche Kohäsion



Offre de services publics, compétitivité et cohésion spatiale

November 2000

Angebot öffentlicher Dienstleistungen, Wettbewerbsfähigkeit und räumliche Kohäsion

Offre de services publics, compétitivité et cohésion spatiale

Alain Thierstein
Christof Abegg

Unter der Mitarbeit von:

Stéphane Decoutère
Frohmut Gerheuser
Sarah Huber
Alfred Rey
Michel Rey
Martin Schuler

Herausgegeben durch die Schweizerische Studiengesellschaft für Raumordnungs-
und Regionalpolitik ROREP

Publié par la société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et la politique régionale
OEPR

Impressum:
November 2000

Anschrift:
ROREP/OEPR
c/o ORL-Institut
Fachbereich Raumordnung
ETH Hönggerberg
8093 Zürich

Layout:
Walter König, Oswald Roth, ORL-Institut, ETHZ

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
1. Begrifflicher Einstieg ins Thema	5
2. Service Public in der Gesellschaft.....	9
3. Veränderung der Rahmenbedingungen	11
4. Leistungserstellung des Service Public	13
5. Wettbewerbsfähigkeit und räumliche Kohäsion	19
6. Themenfelder des Service Public	22
7. Strategien und Lösungsansätze.....	27
Literatur	34

Sommaire

Introduction	38
1. Définitions préalables des notions utilisées	39
2. Le service public dans la société.....	43
3. Modifications des conditions générales	45
4. La production de services publics.....	47
5. Capacité concurrentielle et cohésion spatiale.....	53
6. Champs thématiques du service public	56
7. Stratégies et propositions de solutions.....	60
Eléments bibliographiques.....	67

Einleitung

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

Die vielfältigen Facetten der Thematik machen eine Strukturierung der Debatte notwendig. Die ROREP hat im Rahmen ihres Jahresprogrammes versucht, den Teilaspekt «Angebot öffentlicher Dienstleistungen» in einer multidisziplinären Gesamtschau aufzuarbeiten. Angesichts der personellen und zeitlichen Möglichkeiten der ROREP bedeutet dies eine Zugangsweise in mittlerer Präzision. Der vorliegende Text ist das Produkt eines offenen Arbeitsprozesses. Gestützt auf die Arbeit einer Kerngruppe haben sich die Mitglieder der ROREP in drei Workshops vertieft mit dem Thema auseinandergesetzt. Eigene Einschätzungen und Erfahrungen wurden ergänzt durch Beiträge von Experten. Anmerkungen und Ideen zu den erarbeiteten Ergebnissen konnten jederzeit eingebracht werden. Mit dieser Vorgehensweise wird das Anliegen verfolgt, wissenschaftliche Betrachtungen mit normativen, lösungsorientierten Politikvorschlägen zu verbinden. Denn Ziel der ROREP ist es stets, die politische Debatte mit einem fundierten Produkt zu befruchten.

1. Begriffe

Im folgenden werden einige Begriffe erläutert, die in der Diskussion um das Angebot von öffentlichen Dienstleistungen von zentraler Bedeutung sind. Dabei wird versucht, auch auf die unterschiedlichen Interpretationen einzugehen, die aus andersartigen politischen Traditionen entstehen können. Es handelt sich um folgende begrifflichen Konzepte: öffentliche Güter, meritorische Güter, Service Public, Wettbewerbsfähigkeit, Kohäsion.

Öffentliche Güter

Definition

Grundsätzlich können Güter öffentlichen oder privaten Charakter haben. Private Güter sind dadurch charakterisiert, dass sie auf einzelne Nachfrager begrenzt werden können. Das sogenannte Ausschlussprinzip ist anwendbar. Dem gegenüber erfüllen öffentliche Güter mindestens eine der folgenden Bedingungen:

- ☒ Das Ausschlussprinzip ist nicht anwendbar.
- ☒ Es besteht keine Rivalität im Konsum.

Ist eine der beiden Bedingungen erfüllt, wird das entsprechende Gut durch den freien Markt nicht in optimalem Umfang produziert, was in der Regel einen staatlichen Eingriff zur Folge hat. Die Möglichkeiten der staatlichen Intervention können bezüglich des Ausmasses und der Art des Eingriffs – beeinflusst von den Charakteristiken der jeweiligen Märkte – sehr differenziert ausfallen.

Die Leistungserstellung öffentlicher Güter bewegt sich dabei innerhalb eines zweifachen Spannungsfeldes entgegengesetzter Pole:

- ☒ Öffentliche versus private Bereitstellung
- ☒ Dezentrale versus zentrale Bereitstellung

Öffentliche versus private Bereitstellung

Die Produktion eines öffentlichen Gutes kann von verschiedenen Leistungserstellern erbracht werden. Die Bereitstellung muss nicht zwangsläufig durch den Staat selbst erfolgen. Auf der Grundlage eines gesellschaftlichen Konsenses ist es auch möglich, die Produktion privaten Akteuren zu überlassen. Zwischen den beiden Polen des Staatsmonopols und der ausschliesslich privaten Bereitstellung bestehen jedoch zahlreiche Facetten abgestufter Regulierungsmöglichkeiten: Einführung eines staatlich kontrollierten Wettbewerbes, Schaffung von marktwirtschaftlichen Anreizen, Teilprivatisierung mit staatlicher Kontrollmehrheit etc..

Zentrale versus dezentrale Bereitstellung

Genau wie sich für den Gegensatz zwischen staatlicher und privater Bereitstellung öffentlicher Güter kein allgemeingültiges Optimum bestimmen lässt, wird auch der Zentralisierungsgrad der

Leistungserstellung von zahlreichen Faktoren (spezifische Eigenschaften des Marktes, sozio-kulturelles Umfeld) beeinflusst, die eine differenzierte Positionierung zwischen den beiden Maximalvarianten erforderlich macht.

Die Dezentralisierung der Güterbereitstellung erleichtert die Wahrnehmung individueller Präferenzen innerhalb des Staatsgebildes und eignet sich eher zur Bewältigung von Allokationsproblemen. [1] Die Zentralisierung der Entscheidungen auf bundesstaatlicher Ebene ermöglicht eine einheitliche Position gegen aussen. Zudem erleichtert die Vereinheitlichung die Lösung von Stabilisierungs- und Verteilungsproblemen. Damit reduzieren sich in der Regel die Kosten für die Anschlussfähigkeit von komplementären Gütern und Dienstleistungen.

Für beide Varianten können zahlreiche Gründe ins Feld geführt werden, die situativ zu gewichten sind. [2]

Argumente für eine Dezentralisierung

- ☒ Besseres Eingehen auf individuelle Präferenzen
- ☒ Kosten der Erstellung öffentlicher Güter (geringere Kosten für Planung und Informationsgewinnung)
- ☒ Höhere Innovationsfähigkeit
- ☒ Effizienteres Angebot

Argumente für eine Zentralisierung

- ☒ Verminderung der (räumlichen) Spillovers oder Überschwappeffekte
- ☒ Unteilbarkeiten
- ☒ Abnehmende Durchschnittskosten (economies of scale)
- ☒ Koordinationszwang (z. B. Schienen- und Strassenverkehr)
- ☒ Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen
- ☒ Einkommensverteilung
- ☒ Konjunkturpolitische Stabilisierung

Meritorische Güter

Meritorische Güter sind ein Spezialfall von öffentlichen Gütern. Sie könnten privat erstellt werden und erlauben rein technisch einen Ausschluss vom Konsum. Dies würde aber zu einer unerwünschten Verteilung führen. [3] Ein Ausschluss ist normativ nicht erwünscht. Beispiele für meritorische Güter sind die Schulbildung und die medizinische Grundversorgung. Auch bei der flächendeckenden Grundversorgung handelt es sich in gewissen Bereichen um ein meritorisches Gut, da in einem politischen Entscheid eine normative Nichtausschliessbarkeit für Grundversorgungsleistungen festgelegt wurde. [4]

Klassifikation von öffentlichen und privaten Gütern

In Wirklichkeit existieren Mischformen der oben genannten Gütern. Sie lassen sich klassifizieren anhand der beiden Kriterien der technischen Ausschliessbarkeit sowie der politischen Ausschliessbarkeit. [5]

- ☒ Bei rein privaten Gütern lässt sich der Konsum technisch mit vertretbarem Aufwand und politisch akzeptiert ausschliessen, dies gilt zum Beispiel für Nahrungsmittel oder Kleider.
- ☒ Meritorische Güter zeichnen sich ebenfalls durch das Ausschlussprinzip aus, das technisch mit vertretbaren Kosten durchzusetzen ist, politisch aber kaum akzeptiert wird. Beispiele dafür sind Bildung, Gesundheit oder Kultur.
- ☒ Bei unreinen Kollektivgütern lässt sich der Konsum nur teilweise durch vertretbare Kosten ausschliessen; diese Haltung wird aber politisch kontrovers aufgefasst. Entsprechende Beispiele sind Verkehr, Wasser, Strom, Gas, Telefon, Radio, Fernsehen.
- ☒ Reine Kollektivgüter schliesslich zeichnen sich aus durch die Nichtanwendbarkeit des technischen Ausschlussprinzips, während auf politischer Ebene der Ausschluss vom Konsum ebenso wie bei den unreinen Kollektivgütern kontrovers aufgefasst wird; Beispiele dazu sind Grundlagenforschung, Landesverteidigung, Umweltschutz, gesellschaftliche Grundordnung wie Recht und Justiz.

Service Public

Der Begriff «Service Public» deckt sich weitgehend mit den meritorischen Gütern und gewissen unreinen Kollektivgütern mit meritorischen Merkmalen. [6] Der Service Public postuliert eine bestimmte politisch festgelegte Grund- oder Mindestausstattung mit diesen Gütern und umfasst – in einem engeren oder weiteren Sinne verwendet – das Angebot öffentlicher Infrastrukturen und Dienstleistungen. Eine einheitliche Umschreibung existiert jedoch nicht.

«Das Grundversorgungsangebot umfasst Güter und Dienstleistungen mit einem speziellen öffentlichen Interesse, so dass alle Bevölkerungsschichten und Wirtschaftsunternehmen in allen Landesteilen zu einem günstigen (erschwinglichen) Preis Zugang dazu haben.» [7]

«Service Public ist die Gesamtheit aller kommerziell nicht rentablen (also in einem rein marktwirtschaftlichen Umfeld nicht erbrachten) Leistungen in einem bestimmten Markt, die im öffentlichen Interesse (auf Grund von Bestimmungen und/oder Bestellungen der öffentlichen Hand) durch Private oder durch die öffentliche Hand selbst erbracht werden.» [8]

Um den Begriff des Service Public genauer fassbar zu machen, kann eine Unterteilung in zwei Bereiche vorgenommen werden. Im allgemeinen Sprachgebrauch werden die beiden unterschiedlichen inhaltlichen Facetten oft vermischt, was in der Diskussion zu Unklarheiten und Missverständnissen führen kann.

Service Public universel

Jeder Bürger besitzt als Individuum und Konsument ein Recht auf den Service Public universel. Dabei muss der Zugang, die Sicherheit, ein angemessener Preis und eine definierte Qualität der Dienstleistungen garantiert werden können.

Service Public d'intérêt général

Die Gesellschaft formuliert und definiert im Sinne des «öffentlichen Interesses» über den politischen Prozess entsprechende politische Grundvorstellungen. Diese werden im Rahmen von Sektoralpolitiken oder des Prinzips der sozialen Kohäsion konkret umgesetzt (Umwelt-, Energie-, Regional-, Wirtschaftspolitik etc.).

Der französischsprachige Begriff des «Service Public» ist im Deutschen schwer zu übersetzen und so wird er meist *tel quel* im deutschen Sprachgebrauch verwendet. Hinter dem Begriff steckt die Absicht, für eine flächendeckende Grundversorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen zu sorgen. Die inhaltlichen Hintergründe des französischen «Service Public» und des deutschen Begriffes «Grundversorgung» sind indes nicht deckungsgleich. Die ROREP geht allerdings davon aus, dass nicht diese sozio-kulturellen Unterschiede ausschlaggebend sein dürfen. Im Vordergrund der Diskussion soll vielmehr die Suche nach einer zeitgemässen, flächendeckenden Grundausstattung mit Angeboten öffentlicher Dienstleistungen stehen.

Wettbewerbsfähigkeit

«Wettbewerbsfähigkeit» ist wie ein Paradiesvogel: nur wenige bekommen ihn zu Gesicht, rasch entzieht er sich dem Zugriff. Die Europäische Union bezeichnet Wettbewerbsfähigkeit in Anlehnung an die OECD als die Fähigkeit von Unternehmen, Wirtschaftszweigen, Regionen, Nationen oder supranationalen Regionen, unter Bedingungen des internationalen Wettbewerbes den Produktionsfaktoren dauerhaft ein relativ hohes Einkommens- und Beschäftigungsniveau zu sichern. [9] Damit sind zwar Zielgrössen oder Indikatoren bezeichnet, nicht aber die Verantwortlichen. Glaubt man mit Krugman, keine eindeutige wirtschaftstheoretische Definition liefern zu können, so existiert zumindest aus wirtschaftspolitischer Sicht folgende Orientierungshilfe: die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes kann dann als befriedigend betrachtet werden, wenn es seine zentralen wirtschaftspolitischen Ziele, insbesondere eine Zunahme der Einkommen und der Beschäftigung verwirklichen kann, ohne in Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu geraten. [10] Diese definitorische Diskussion könnte noch einige Hundert Seiten weitergeführt werden. Zur Vereinfachung sollten allerdings drei Ebenen der Betrachtung unterschieden werden: die Makroebene (Nationen, internationale Nationsregionen), die Mesoebene (Gross- und Kleinregionen) und die Mikroebene (Unternehmen, Unternehmensgruppen).

Kohäsion

Unter dem Blickwinkel einer nachhaltigen Raum- und Regionalentwicklung kommt der nationalen Kohäsion, also dem sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Zusammenhalt des Territoriums, eine große Rolle zu. [11] Die Legislaturplanung 1996–1999 des Schweizerischen Bundesrates stand unter der Leitidee: «Den Zusammenhalt stärken – die Zukunft gestalten». Im Zweckartikel der Bundesverfassung wird die Förderung des inneren Zusammenhaltes als zentrale Aufgabe des Bundes genannt (BV Art. 2). Doch eine eindeutige Definition des Begriffes Kohäsion existiert nicht. Die Interpretation richtet sich stark nach dem sozio-kulturellen und politischen Selbstverständnis eines Staatswesens. Im deutschen Grundgesetz findet sich der Begriff der «Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse». Ähnliches findet sich in der Schweizer Bundesverfassung, die von einer «dezentralen Besiedlung des Landes» spricht (BV Art. 104, «Landwirtschaftsartikel»). Die Operationalisierung des Begriffes Kohäsion muss daher immer wieder aufs Neue vorgenommen und politisch ausgehandelt werden.

2. Service Public in der Gesellschaft

Der Service Public bildet einen Grundpfeiler des schweizerischen Staatsverständnisses. Aufgrund seines Leitmotivs, den Staat so zu organisieren, dass er allen die gleichen Chancen gibt, sich zu entfalten – unabhängig von geographischen Gegebenheiten und sprachlicher Zugehörigkeit – spielt er in Bezug auf den nationalen Zusammenhalt eine bedeutende Rolle. Seine Ausgestaltung kann jedoch nicht statisch sein. Durch die Einbettung in ein weites soziales und politisches Umfeld ist der Service Public gesellschaftlichen Veränderungen unterworfen, nimmt durch seine Ausgestaltung aber seinerseits auch Einfluss auf gesellschaftliche Entwicklungen.

Service Public und nationale Identität

«La suisse n'existe pas», hiess es an der Weltausstellung 1992 in Sevilla. Die heftige Diskussion ob dieser Aussage deutet darauf hin, dass dabei durchaus ein sensibler Punkt des schweizerischen Selbstverständnisses berührt wurde. Die Schweiz ist geprägt von einem kleinräumigen Muster vielfältiger Sprachen und Kulturen, das sich in politischer Hinsicht auf einen starken Föderalismus stützen kann. Angesichts dieser Vielfalt wurde es immer als wichtiges bundesstaatliches Anliegen erachtet, das Nebeneinander der Kulturen zu einem Miteinander zu formen, und dabei den Schutz und die Bedürfnisse der Minoritäten zu garantieren. Mit dem – im Alltag kaum greifbaren – Begriff der «Willensnation Schweiz» wird die Frage nach dem inneren Zusammenhalt des Landes aufgeworfen: Existiert eine Basis einheitlicher schweizerischer Grundwerte oder ist es gar nur der Wille der einzelnen Landesteile, sich nicht ihrem «Mutterland» anzuschliessen, der die Schweiz im Innersten zusammenhält?

Um die «Vielfalt in der Einheit» zu garantieren, wie sie in der Präambel der neuen Bundesverfassung hervorgehoben wird, wurden immer besondere Anstrengungen, nicht zuletzt im Bereich des Service Public, als nötig erachtet. Sinnbild für die wahrnehmbare nationale Klammerfunktion des Service Public bildet die nationale Fernseh- und Radiogesellschaft, die für den nationalen und sprachübergreifenden Zusammenhalt als wichtig erachtet wird. Diese Überlegungen haben mit dem Begriff der «idée suisse» sogar im Namen Einzug gehalten.

Die mit der Aufrechterhaltung des Service Public verbundenen Kosten der nationalen Kohäsion werden in Zeiten knapper öffentlicher Ressourcen zunehmend in Frage gestellt. Vermehrt taucht die Frage nach den Inhalten der «idée suisse» auf. Ein qualitativ hochstehender und flächendeckender Service Public und mit ihm die öffentlichen Unternehmen bildeten bislang eine der am direktesten erfahrbaren Stützen dieser Idee. Diese Funktion können sie in einem liberalisierten Markt nur noch eingeschränkt wahrnehmen, da sie auf verschiedenen Massstabsebenen agieren. Zudem geht der Bezug zum räumlich einheitlichen Territorium verloren.

Der Verlust der öffentlichen Identifikationssymbole geht einher mit dem zunehmenden Verschwinden nationaler Symbole in der Privatwirtschaft. Im Zuge der globalisierten Wirtschaft geraten

Unternehmen wie Bally, Adtranz oder Feldschlösschen unter Druck, werden an ausländische Eigentümer verkauft oder bauen in der Schweiz Arbeitsplätze ab. Diese Entwicklung darf jedoch nicht dazu verleiten, die öffentlichen Unternehmen nur um ihrer Symbolfunktion willen zu erhalten. Im Vordergrund steht vielmehr die Schaffung neuer Symbole, die mit einer breiten Debatte über den Zusammenhalt des Landes einhergehen muss.

Die Wahrnehmung des Service Public

Bei der Wahrnehmung des Service Public sind grosse kulturelle Unterschiede zu beobachten. Die heutige Ausgestaltung und Organisation des Service Public in den einzelnen Ländern ist stark von der historischen Entwicklung mitgeprägt. So sind zum Beispiel die Vereinigten Staaten seit ihrer Gründung von der Vorstellung des Staates als Schiedsrichter beeinflusst, der den Individuen weitgehende Entwicklungsmöglichkeiten lässt. Demgegenüber ist das Bewusstsein in Frankreich in der Tradition der französischen Revolution auf die Schaffung einheitlicher, öffentlich bereitgestellter Lösungen ausgerichtet.

Die kulturellen Unterschiede führen auch in der Schweiz – trotz der Verwendung desselben Begriffs – zu unterschiedlichen Wahrnehmungen des Service Public in der West- und Deutschschweiz. [12] In der französischsprachigen Schweiz schliesst der Begriff des Service Public hauptsächlich staatliche Infrastrukturen, aber auch staatliche Unternehmen mit ein. Leistung und Leistungsersteller werden nicht getrennt. Diese Vorstellung von einer starken Rolle des Staates findet seinen Niederschlag unter anderem auch im Abstimmungsverhalten, wie es am Beispiel der Mutterschaftsversicherung beobachtet werden konnte. Die Vorlage wurde in den Westschweizer Kantonen klar angenommen, währenddem sie in der Deutschschweiz – oft mit dem Hinweis auf die Eigenverantwortung – deutlich abgelehnt wurde. In der Deutschschweiz wird der Service Public vielfach im Sinne einer staatlichen Garantie für eine Grundversorgung mit öffentlichen Infrastrukturen und Dienstleistungen verstanden. Diese müssen jedoch nicht zwangsläufig vom Staat selbst erbracht werden.

Der gemeinsame Hintergrund, aber auch die unterschiedlichen Wahrnehmungen und Konzeptionen in Bezug auf den Service Public fliessen in die politische Debatte ein. Denn die Aushandlung über den Umfang, den Preis, den Ersteller sowie die Finanzierung des Service Public ist nur im politischen Prozess möglich und kann nicht anhand objektiver Kriterien bestimmt werden. Das Angebot wird vielmehr aufgrund von sozial-, wirtschafts-, regional- und staatspolitischen Zielen festgelegt. Der schwierig zu gestaltende Ausgleichsprozess zwischen verschiedenen, teilweise auch widersprüchlichen Zielsetzungen, wird zusätzlich durch den Erfahrungshorizont aus dem Umfeld der Akteure erschwert. Die für das politische Selbstverständnis der Schweiz wichtige Diskussion erhält dadurch oftmals eine stark emotionale Färbung.

3. Veränderung der Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für das Angebot des Service Public unterlagen in den letzten Jahren, wie der gesamte Bereich staatlichen Handelns, grundlegenden Veränderungen. Im folgenden werden die wichtigsten Trends kurz skizziert.

Liberalisierung und Globalisierung der Märkte

Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zunahme des internationalen Wettbewerbes führen zu einer weltweiten Öffnung der Märkte. Diese Liberalisierung wird durch internationale Abkommen, zum Beispiel im Rahmen der WTO, vorangetrieben. Auch bisher weitgehend geschützte nationale Märkte können sich dieser Tendenz zur Marktöffnung kaum entziehen und sehen sich verstärkt internationaler Konkurrenz ausgesetzt. Die schweizerischen Unternehmen können dadurch auf den internationalen Märkten agieren. Im Gegenzug drängen ausländische Anbieter auf den schweizerischen Markt, Allianzen werden gebildet oder es kommt zur Übernahme schweizerischer Unternehmen. Von entscheidender Bedeutung für die Schweiz sind die Regelungen und Richtlinien der Europäischen Union.

Technologische Entwicklung

Die technologische Entwicklung hat sich in den vergangenen Jahren rasant beschleunigt, eine Voraussage künftiger Entwicklungen ist kaum möglich. Insbesondere in den Bereichen der Elektronischen Medien, der Stromübertragung sowie der Telekommunikation haben die technischen Veränderungen zu einer Entwertung der Netzmonopole geführt. Dies hat es neuen Anbietern erlaubt, auf den Markt zu drängen und die staatlichen Monopolbetriebe zu unterlaufen.

Finanzen der öffentlichen Hand

Angesichts knapper werdender finanzieller Ressourcen ist auch die öffentliche Hand gezwungen, ihre Dienstleistungen möglichst kostengünstig bereitzustellen. Wie auf allen staatspolitischen Ebenen ist man auch beim Service Public bestrebt – ungeachtet des politisch festzulegenden Umfangs der Dienstleistungen – Effizienzkriterien stärker zu berücksichtigen.

Gesellschaftliche und politische Veränderungen

Die gesellschaftlichen Bedürfnisse an den Service Public unterliegen ständigen Veränderungen. Die Ansprüche an die Dienstleistungen des Service Public bezüglich Umfang, Preis, Auswahl und Qualität sind gestiegen. Freie Wahlmöglichkeiten werden wichtiger als der bloße preisgünstige Zugang. Zudem bleibt auch die politische Debatte in der Schweiz von der weltweiten Diskussion und den damit verbundenen Modeströmungen nicht unbeeinflusst.

Nachhaltige Entwicklung

Nachhaltige Entwicklung war eine der Leitideen der Legislaturplanung 1995–99. Auch in den 1996 veröffentlichten «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» wird dem Ziel der Nachhaltigen Entwicklung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Schweiz eine zentrale Bedeutung zugewiesen. Die heutige Lebens- und Wirtschaftsweise und ihre Auswirkungen auf den Raum stehen für einen nicht-nachhaltigen Entwicklungspfad, der langfristig auch in der Schweiz die gerechte Verteilung und die Versorgung zukünftiger Generationen mit Ressourcen gefährdet. [13]

Räumliche Organisation

Die Internationalisierung der Wirtschaft, die zunehmende Öffnung der Märkte und der damit verbundene Strukturwandel verändern auch die wirtschaftlichen Entwicklungschancen der verschiedenen Räume. [14] Während gewisse ländliche Gebiete ungünstige Entwicklungsaussichten aufweisen, verfügen grossstädtische Räume über tragfähige Potentiale. Die Grenzen der wirtschaftlichen und politischen Handlungsräume stimmen immer weniger überein und stellen das föderale Gleichgewicht der Schweiz vor neue Herausforderungen. Die Agglomerationsbildung reicht über die Stadtgrenzen und zunehmend auch über die Kantonsgrenzen hinaus. In der räumlichen Entwicklung beinhaltet dies einen unverminderten Flächenverbrauch und eine anhaltende Zersiedelung der Landschaft. Die strukturellen Veränderungen entsprechen damit nur bedingt dem Ziel einer räumlich ausgewogenen Wirtschaftsentwicklung und bringen für die einzelnen Gemeinwesen ungleiche Lasten mit sich.

Angesichts der strukturellen Umwälzungen und ihren Effekten auf die räumliche Entwicklung unterliegt natürlich auch der Service Public einer stetigen Veränderung. Seine Ausgestaltung ist angesichts der wirtschaftlichen, technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen einer kritischen Bewertung zu unterziehen und im politischen Prozess neu auszuhandeln. Im Zuge der veränderten Rahmenbedingungen stellt sich auch die Frage nach den verbleibenden Handlungsspielräumen, um weiterhin einen funktionsfähigen Service Public aufrechterhalten zu können. Die verschiedenartigen Rahmenbedingungen und unterschiedlichen Marktsituationen in den einzelnen Bereichen des Service Public lassen dabei kaum allgemeingültige Aussagen über die Handlungsmöglichkeiten zu.

4. Erstellung öffentlicher Dienstleistungen

Die Erstellung öffentlicher Dienstleistungen in Europa war bisher durch vier Merkmale gekennzeichnet:

- ☒ Die Dienstleistungen des Service Public wurden durch öffentliche Unternehmen erbracht.
- ☒ Die Leistungserbringung erfolgte durch integrierte Unternehmen, in denen eine Quersubventionierung zwischen den verschiedenen Geschäftsbereichen möglich war.
- ☒ Die Unternehmen besaßen territoriale Monopole und waren keiner Konkurrenz ausgesetzt.
- ☒ Die Unternehmen waren von einer starken politischen Präsenz geprägt, die zu einer Vermischung mit anderen Politikbereichen und damit auch zu einem unpräzise formulierten Service Public führte.

Dass die Strukturen öffentlicher Dienstleistungen angesichts der veränderten Rahmenbedingungen der Reformen bedürfen, wird in der politischen Diskussion nicht bestritten. In Bezug auf eine Aufrechterhaltung eines angepassten Service Public – was immer die einzelnen Akteure auch darunter verstehen – herrscht eine weitgehende Übereinstimmung der Ansichten. Bei der Festlegung der konkreten Leitlinien bestehen hingegen sehr grosse Differenzen.

Die bisherige Praxis wirft hauptsächlich in vier Punkten zentrale Fragestellungen auf:

- ☒ Art der Leistungserstellung
- ☒ Definition des Service Public
- ☒ Staatliche Eingriffe
- ☒ Finanzielle Transparenz

Art der Leistungserstellung

Bisher wurde der Service Public oft mit dem öffentlichen Sektor gleichgesetzt. Die Leistungen wurden – in der Regel unter Monopolschutz oder der Konzessionierung Dritter – meistens durch den Staat selbst erstellt. Dies wurde mit den speziellen Eigenheiten der Infrastrukturmärkte mit hohem Fixkostenanteil und der Neigung zu einem natürlichen Monopol sowie mit der Bedeutung der Leistungen für Wirtschaft und Bevölkerung begründet. [15]

Aufgrund der in Kapitel 3 kurz skizzierten Veränderungen der Rahmenbedingungen geraten die Unternehmen, die bisher die Leistungen des Service Public erbracht haben, unter wirtschaftlichen Druck. Als Reaktion auf die veränderte wirtschaftliche Situation werden von staatlicher Seite vielfach Marktliberalisierungen eingeleitet. Dadurch wird ein Kreislauf der Marktöffnung in Gang gesetzt: Ausgelöst wird der Prozess durch eine Öffnung der Märkte, die in den meisten Fällen durch Deregulierungen im europäischen Umfeld an die Schweiz herangetragen werden. Aufgrund des Marktdruckes wird der Eintritt von Konkurrenten auf die Märkte zugelassen. Durch diese «De-

facto-Liberalisierung» treten auch multinationale Unternehmen in den schweizerischen Markt ein. Die «De-iure-Liberalisierung» hinkt dieser Entwicklung meist hinterher. Gegenüber der Politik pflegen die Unternehmen ein strategisches Verhalten. Der Eintritt mehrerer Konkurrenten in den Markt löst eine intrasektorielle Konkurrenz aus. Die Konkurrenzsituation greift aber auch auf andere Sektoren über und löst einen Druck auf weitere Marktöffnungen aus.

Die Öffnung der Märkte führt zu einer Zunahme der Konkurrenz und ermöglicht es ausländischen Anbietern, auf dem schweizerischen Markt aufzutreten. Im Gegenzug bietet sich den schweizerischen Unternehmen die Möglichkeit über die Landesgrenzen hinaus tätig zu werden. Der verschärfte Wettbewerb verlangt von den Unternehmen eine effiziente Leistungserbringung, die oft nur unter der Nutzung von Grössenvorteilen (economies of scale) und der Aufwendung beträchtlicher finanzieller Mittel erreicht werden kann. Dies begünstigt die Bildung kapitalstarker multinationaler Konglomerate und führt zu einem internationalen Konzentrationsprozess. Die zunehmende Konzentration birgt längerfristig die Gefahr, dass das öffentliche Monopol durch ein privates Monopol abgelöst wird und damit – unter anderen Vorzeichen – wiederum ähnliche Strukturen entstehen.

Im Zuge sich öffnender Märkte wurde die Debatte, ob Leistungen des Service public von Privaten oder vom Staat unter Wettbewerbs- oder Monopolbedingungen erbracht werden sollen, von einer stark ideologischen Färbung geprägt. Dabei standen sich die Verfechter einer umfassenden Privatisierung, wie sie insbesondere in Grossbritannien praktiziert wurde, und die Befürworter starker staatlicher Monopolbetriebe gegenüber.

Auch wenn der Service public weiterhin im Brennpunkt heftiger Auseinandersetzungen steht, weichen sich die starren ideologischen Fronten langsam auf und machen einem pragmatischeren Zugang Platz. Die Art der Leistungserstellung, ob unter Monopol- oder Wettbewerbsbedingungen, wird als Mittel zum Zweck erachtet, um die Zielsetzungen des Service Public möglichst effizient und kostengünstig zu erreichen. Die zur Sicherstellung der Leistungen angewandten Instrumente können sich im Laufe der Zeit verändern. Das Eigentum an Unternehmen ist dabei eine der Möglichkeiten, um ein optimales Angebot zu erhalten. Die umfassenden staatlichen Monopole in den verschiedenen Sektoren werden zunehmend aufgebrochen. «Effizienz durch Wettbewerb» heisst dabei die aktuelle Devise, um die qualitativ hohe Ausgestaltung des schweizerischen Service Public auch in Zukunft zu gewährleisten. Ohne sich aus der Verantwortung für den Service Public zurückziehen, geht die Entwicklung vom «Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat». [16] Dabei wird auch auf das Vokabular des New Public Management zurückgegriffen.

«In der Staatskonzeption des Gewährleistungsstaates wird der Entscheid über die Aufgabenbreite und die ideologische Ausgestaltung des Staates entkoppelt von Fragen der Gestaltung des Service Public und der Aufgabenwahrnehmung. Die Aufgabenbreite wird durch politische Instanzen in demokratischen Verfahren festgelegt. Bei der Aufgabenerfüllung trägt der Staat in allen öffentlichen Aufgabenbereichen die Gewährleistungsverantwortung, erbringt aber lediglich sog. Kernaufgaben des Staats selbst.» [17]

Eine effiziente und effektive Leistungserstellung soll durch eine klare Rollenteilung der Akteure erreicht werden. Der Service Public wird sichergestellt, indem die im öffentlichen Interesse erwünschten Leistungen möglichst konkret, aber lösungsneutral definiert und für die verschiedenen Anbieter verbindliche Verhaltensregeln festlegt werden.

Hauptmerkmal der verschiedenen Reformbestrebungen ist die Trennung von unternehmerischer und politischer Verantwortung. Die politisch definierte Leistungsbestellung und die Leistungserbringung unter Konkurrenzbedingungen werden klar auseinandergehalten. Damit wird jedoch auch der politische Einfluss auf das operative Geschäft – trotz Mehrheitsbeteiligung des Bundes – deutlich eingeschränkt. In seiner Rolle als Eigentümer verfügt der Bund noch über drei Instrumente der Einflussnahme: Festlegung der strategischen Unternehmensziele, Wahl des Verwaltungsrates sowie die Genehmigung des Geschäftsberichtes und der Rechnung. Im operativen Geschäft erhalten die Unternehmen einen grösseren Handlungsspielraum. Dies betrifft insbesondere die Personalpolitik. Mit dem neuen Bundespersonalgesetz (BPG), in dem der Beamtenstatus aufgehoben wird, erhalten die Unternehmen ein Instrument, mit dem sie schneller und flexibler auf Veränderungen reagieren können. Auch die Standorte der Leistungserbringung liegen weitgehend im Entscheidungsbereich der Unternehmen. Sie sind jedoch vom Bund angehalten, die dezentrale Leistungserstellung im Rahmen eines betriebswirtschaftlich vertretbaren Rahmens beizubehalten. Durch flankierende Massnahmen bietet der Bund Unterstützung während des Transformationsprozesses, eine künstliche Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen ist allerdings nicht beabsichtigt. Im Gegensatz zu den Arbeitsplätzen bleibt das Angebot öffentlicher Dienstleistungen hingegen in der direkten Verantwortung des Bundes.

Die parlamentarische Initiative Hämmerle vom 10. Dezember 1998 verlangt, dass Post, SBB und Swisscom auch nach ihrer teilweisen Privatisierung in der Schweiz flächendeckend Arbeits- und Ausbildungsplätze anbieten müssen. Die parlamentarische Initiative Strahm sieht für konzessionierte Privatanbieter bei Telecom, Post und Bahnen eine Berufsausbildungspflicht vor. Das Beispiel dieser politischen Vorstösse, die beide an den Bundesrat überwiesen wurden, zeigt auf, dass sich im Spannungsfeld zwischen unabhängiger Leistungserbringung und politischer Einflussnahme noch einiger Zündstoff verbirgt.

Definition des Service Public

Die Benennung der im öffentlichen Interesse erwünschten Dienstleistungen bildet die notwendige Grundlage, um die politischen und unternehmerischen Verantwortungen trennen zu können. Eine Definition des Service Public kann deshalb nur in einem normativ-politischen Prozess vorgenommen werden. Da eine Grundnorm vergleichbarer Lebensbedingungen nicht existiert, entzündet sich die Debatte über die Ausgestaltung des Service Public stellvertretend jeweils an den einzelnen Bereichen. Die Definition der Grundversorgungsleistungen beinhaltet eine heikle Gratwanderung. Einerseits macht erst die Benennung konkreter Leistungen die Anwendung des Service Public praktikabel und damit kontrollierbar. Andererseits kann gerade in sehr dynamischen Technologien eine zu genaue Definition bestehende Zustände zementieren und Entwicklungen hemmen. Neue technologische Entwicklungen und veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse in den einzelnen Bereichen des Service Public sind mitzuberücksichtigen.

Die konkrete Festlegung der Grundversorgung fällt sehr schwer. Bei der Definition sind sowohl quantitative, qualitative, räumliche als auch finanzielle Aspekte einzubeziehen. In quantitativer Hinsicht gibt insbesondere die Trennung in Grunddienstleistungen, die im Sinne eines Mindeststandards überall – und zu einem für jedermann erschwinglichen Preis – zu gleichen Bedingungen zur Verfügung stehen, und den Zusatzdienstleistungen, die auf dem freien Markt erbracht werden, immer wieder zu Diskussionen Anlass. Angesprochen wird damit die Möglichkeit einer

mehrstufigen Grundversorgung. Greifbare Minimalstandards für die Grundversorgung wurden bislang kaum festgelegt, die Ausgestaltung der Dienstleistungen liegt weitgehend im Ermessen der Betriebe. Neben dem reinen Dienstleistungsumfang gilt es auch die Qualität der Dienstleistungen zu berücksichtigen, entstehen doch gerade hier beträchtliche regionale Unterschiede. Mit der Qualität wird indessen ein Aspekt angesprochen, der nur schwer in konkrete Kriterien gepackt werden kann, und dessen Beurteilung einer stark subjektiven Wertung unterliegt. In räumlicher Hinsicht besitzt das Kriterium der flächendeckenden Versorgung zentrale Bedeutung. Aber auch in diesem Punkt bleibt oft unklar, welche Anforderungen im Sinne eines räumlich umfassenden Angebotes erfüllt sein müssen.

Staatliche Eingriffe

Der Wandel hin zu einem Gewährleistungsstaat erfordert gegenüber der bisherigen Praxis im Bereich öffentlicher Dienstleistungen eine Neudefinition staatlichen Handelns. Der Bund bewegt sich dabei in einem Spannungsfeld zwischen seiner Rolle als Leistungserbringer bzw. Eigentümer und der Funktion als Regulierungsbehörde. Die Eigentumsverhältnisse sind bisher so ausgestaltet, dass die Unternehmen noch (mehrheitlich) in staatlichem Besitz sind. In Bezug auf die Swisscom zum Beispiel besteht jedoch die Absicht, dass der Bund die Möglichkeit erhält, seine gesetzlich festgeschriebene Mehrheitsbeteiligung aufgeben zu können.

Der staatlichen Regulierungsbehörde sowie dem Wettbewerbsrecht kommen in liberalisierten Märkten – im Vergleich zu den staats-monopolistisch regulierten Märkten von Infrastrukturdienstleistungen – neue Rollen zu. [18] Da die alten Kontrollmechanismen nicht mehr spielen, sind neue – weitgehend noch zu bestimmende – Regulierungsinstrumente notwendig. Der Staat wird zum «Setzer der Spielregeln». Die Art und das Ausmass staatlicher Eingriffe sind daher noch Gegenstand heftiger Kontroversen. Einerseits wird die Gefahr hervorgehoben, dass zu starke Markteingriffe ausländische Unternehmen dazu bewegen könnten, die Schweiz als Markt zu meiden. Demgegenüber wird angeführt, dass die Schweiz als anspruchsvoller und zahlungskräftiger Markt für internationale Unternehmen auch weiterhin attraktiv erscheint.

Die häufig emotional geprägte Debatte entzündet sich hauptsächlich am Verständnis von «Liberalisierung» und «Neo-Liberalismus». Die Frage nach der Rolle des Staates berührt damit auch grundlegende Ansichten zum Staatsverständnis des Einzelnen sowie emotionale Aspekte (Staat als Heimat). Von Seiten des Bundes wird in dieser Debatte betont, dass die Liberalisierungsbestrebungen nicht um ihrer selbst willen erfolgen, sondern dass das Angebot qualitativ hochstehender und preisgünstiger Dienstleistungen aufrechterhalten werden soll. Um dieses Ziel zu erreichen, möchte man vermehrt Wettbewerbsinstrumente einsetzen. Aufgabe des Staates wird es dabei sein, einen wirksamen, effizienten und freien Markt sicherzustellen. [19] Die Überführung des Marktes vom einstigen Monopol zu einem funktionierenden Wettbewerb erfordert – zumindest in der Anfangsphase – neue Aufgaben im Bereich der Marktüberwachung und -steuerung und eine starke Wettbewerbsbehörde. Bei der Transformation muss den Staatsunternehmen eine gewisse Übergangszeit gewährt werden, damit sie sich den veränderten Bedingungen anpassen können. In dieser Zeit erscheinen auch spezielle Schutzbestimmungen möglich. Es ist insbesondere darauf zu achten, dass die staatlichen Unternehmen gegenüber ihren Mitbewerbern nicht mit zu starken Auflagen handicapiert werden und eine Gleichbehandlung aller Anbieter vorgenommen wird. Mehr Markt kann in diesem Zusammenhang im Sinne eines «Managed competition» nicht mit

weniger Staat gleichgesetzt werden. Durch neuartige Steuerungsinstrumente und ein intelligentes Policy-Design ist eine wirkungsvolle Marktaufsicht anzustreben. Angesichts der rasanten Entwicklung besteht jedoch die Gefahr, dass der politische Prozess in seinem Gesetzgebungsprozess den Veränderungen zwangsläufig hinterherhinkt.

Die Aufgaben der Regulierungsbehörde umfassen: [20]

- ☒ Marktüberwachung
- ☒ Verwaltung und faire und effiziente Zuteilung knapper allgemeiner Ressourcen
- ☒ Schlichtung von Streitfällen zwischen Marktteilnehmern
- ☒ Sicherstellung, dass die Grundversorgung unter zeitlich ändernden Bedingungengewährleistet bleibt.

Eine Reduktion des Staates auf die Funktion als Regulator birgt auch einige Risiken. Durch die Lösung der öffentlichen Unternehmen besteht einerseits die Gefahr, dass innerhalb der öffentlichen Verwaltung das zur Gewährleistung einer umfassenden Regulation notwendige Fachwissen verloren geht. Andererseits erfordert die klare Regelung des Marktzugangs bei der Privatisierung eine höhere Regulierungsdichte, die auf staatlicher Seite mit erhöhten administrativen Kosten verbunden ist.

«Ich wage daher die Behauptung, dass wir uns mit dem Privatisierungsexperiment auf den Weg zu einer heillosen Überbelastung staatlicher Regulierung begeben haben, die nach heutigen Erkenntnissen ungewissen Nutzen bringt.» [21]

Bei der Frage staatlicher Eingriffe ist ein weiterer Punkt zu berücksichtigen. Die staatlichen Regiebetriebe sind gleichsam Teil der nationalen Identität geworden. [22] Ein Grossteil des Publikums stellt dadurch andere moralische Erwartungen an diese Unternehmen als an Firmen, die privaten Aktionären gehören. Die Frage nach Löhnen, Arbeitsbedingungen und Arbeitsplätzen sowie der regionalen Positionierung der Leistungserstellung wird genau verfolgt und auf Veränderungen wird sehr sensibel reagiert. Aufgrund der Trennung von politischer und operativer Ebene hat sich der staatliche Einfluss verringert. Wie die parlamentarischen Initiativen Hämmerle und Strahm jedoch gezeigt haben, wird die Diskussion über die politischen Handlungsspielräume weitergehen.

Finanzielle Aufwendungen

Eng verbunden mit der Thematik staatlicher Eingriffe ist auch die Debatte um die Finanzierung, die durch die aktuellen Sparbestrebungen der öffentlichen Hand an Brisanz gewonnen hat. Die Frage nach der Transparenz der Preisbildung und der Kostenstruktur beziehungsweise der Kostentwahrheit bildet einen Kernpunkt bei der Neugestaltung des Service Public. Durch die bislang praktizierte Vermischung von «Service Public universel» und verschiedenen Politikbereichen des öffentlichen Interesses innerhalb der Organisationsstruktur der öffentlichen Unternehmen war eine Transparenz der Kostenstruktur nicht gegeben. Die Quersubventionierungen in den Unternehmen und die Praxis der Rechnungslegung trugen weiter zu intransparenten Strukturen bei.

Mit der Liberalisierung soll eine Transparenz der Kosten angestrebt werden, die es ermöglicht, durch die Berücksichtigung der leistungsbezogenen Aufwendungen im Service Public eine Kostentwahrheit zu erreichen. Diese bildet eine möglichst objektive Grundlage für die Steuerzahler, aber auch für die Gebietskörperschaften. Darauf aufbauend kann eine sachlichere politische Debatte

über die Kosten der räumlichen und regionalen Kohäsion einsetzen. Eine transparente Kostenstruktur ermöglicht ebenfalls einen verbesserten (monetären) Ausgleich von räumlichen Spillovers. Unsicherheiten bestehen bei den Auswirkungen, die – speziell in räumlicher Hinsicht – von einer erhöhten Transparenz zu erwarten sind, kann doch die Transparenz auch als Machtmittel zur Durchsetzung politischer Interessen benutzt werden. Eine Annäherung an die effektiven Kosten bedingt jedoch eine möglichst klare Abgrenzung und Definition des Angebots des Service Public, um überhaupt einen Kostenrahmen abstecken zu können, der von der öffentlichen Hand bzw. dem Souverän zur Verfügung gestellt werden soll.

5. Wettbewerbsfähigkeit und räumliche Kohäsion

Die wirtschaftliche Internationalisierung stellt die bestehenden Strukturen der schweizerischen Wirtschaft in Frage. [23] Auch die Institutionen des Service public sehen sich im Zuge der Marktöffnung verstärkt ausländischer Konkurrenz ausgesetzt. Mit ihren monopolistischen Strukturen und stark politisch geprägten Entscheidungsabläufen sind sie international kaum wettbewerbsfähig; damit sind vor allem Grössenvorteile bei der Leistungserstellung (Economies of Scale), Komplementaritäten im Leistungsangebot (Economies of Scope) sowie kritische Grösse bei Forschung und Entwicklung angesprochen.

Neben diesem Einfluss von aussen, der Veränderungen erforderlich macht, hat auch der Druck der knapper werdenden finanziellen Mittel der öffentlichen Hand dazu beigetragen, die Dienstleistungen des Service public einer Prüfung zu unterziehen. Der anstehende Reformbedarf ist denn auch unbestritten. Die Steigerung von Effizienz und Produktivität wird zur Notwendigkeit um auf den internationalen Märkten als konkurrenzfähige Akteure auftreten zu können. Die Liberalisierung der ehemals monopolistischen Märkte wird – angepasst an die jeweiligen Rahmenbedingungen – schrittweise vorgenommen. Mit der Telekommunikation ist die Liberalisierung in demjenigen Sektor am weitesten fortgeschritten, in dem international eine sehr grosse Dynamik und Konkurrenz vorherrscht. Aber auch in den übrigen Bereichen steht die Leistungserstellung des Service public auf dem Prüfstand.

Räumliche Auswirkungen der Liberalisierung: Standortwettbewerb, Arbeitsplätze und das Angebot öffentlicher Dienstleistungen

Die Liberalisierung der Märkte öffentlicher Dienstleistungen führt zu einer Verschiebung der bestehenden räumlichen Gleichgewichte und zu einer Zunahme des Wettbewerbes zwischen den Regionen. Bei einer marktorientierten Differenzierung öffentlicher Dienstleistungen wird allgemein eine Zunahme der wirtschaftlichen Konzentration und der räumlichen Disparitäten erwartet. Das Ziel der internationalen Konkurrenzfähigkeit und die damit verbundenen Effizienzsteigerungen werden das Spannungsfeld zwischen den wirtschaftlich starken Zentren und den ländlichen Regionen weiter vergrössern. Dieser Zentren-Peripherie-Gegensatz bildet bereits heute bei zahlreichen Abstimmungen den «Hauptverwerfungsgraben». Die dezentrale Struktur der Schweiz gerät unter Druck. Die Zunahme des Standortwettbewerbes zwischen den Gebietskörperschaften bevorzugt tendenziell die wirtschaftlich starken Regionen. Der Wirtschaftsraum Zürich gewinnt an Gewicht und dominiert die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz; sein Einfluss dehnt sich räumlich immer weiter aus. Speziell bei wertschöpfungsintensiven Branchen mit hochqualifizierten Arbeitsplätzen wird innerhalb der Schweiz eine zunehmende Konzentration spürbar, die durch die Trennung von strategischer und operativer Führung nun auch von den öffentlichen Unternehmen vollzogen wird.

Es stellt sich die Frage, ob sich die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb einen Service

Public mit Ausgleichsmechanismus noch leisten kann oder ob umgekehrt das qualitativ hochstehende Angebot öffentlicher Dienstleistungen ein zentrales Element der Standortattraktivität darstellt. Die regionalen Standortvor- und nachteile müssen aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen neu beurteilt werden. Der Service Public wird dadurch zu einem differenzierenden Faktor des Standortwettbewerbes, bei dem die Regionen vermehrt eigene Handlungsspielräume erhalten. Der Service Public ist jedoch nur ein Standortfaktor unter vielen, die regionale Wettbewerbsfähigkeit kann nicht allein auf das Angebot öffentlicher Dienstleistungen reduziert werden. Im umfangreichen Bündel von Standortfaktoren spielt auch das Preis-Leistungsverhältnis des Service Public eine Rolle. Die Ausweitung des Angebots öffentlicher Dienstleistungen verursacht finanzielle Mehraufwendungen, die in anderen Bereichen eingespart oder durch zusätzliche Einnahmen ausgeglichen werden müssen. Es bleibt festzuhalten, dass eine politische Intervention dort notwendig erscheint, wo das Angebot öffentlicher Dienstleistungen zu einem limitierenden Faktor für eine nachhaltige regionale Entwicklung werden könnte. Wo diese kritische Grenze anzusetzen ist, bleibt Gegenstand weiterer Diskussionen.

In der Debatte um die flächendeckende Grundversorgung und die räumlichen Auswirkungen der Liberalisierung sind die zwei zentralen Aspekte «Beschäftigung» und «Angebot an öffentlichen Dienstleistungen» deutlich voneinander zu trennen. Auf Druck politischer Bestrebungen wurden die Regiebetriebe des Bundes bisher (implizit) dazu angehalten, für eine dezentrale Verteilung der Arbeitsplätze zu sorgen. Die zusätzlichen Kosten wurden durch Monopolgewinne gedeckt. Da die Standortpolitik der öffentlichen Unternehmen nun vermehrt nach betriebswirtschaftlichen und immer weniger nach raumordnungs- und regionalpolitischen Kriterien erfolgt, entsteht eine Lücke zwischen dem regionalen Angebot öffentlicher Dienstleistungen und der Leistungserstellung vor Ort, was in den peripheren Regionen zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führt. Mit den Regionen Uri, Graubünden, Solothurn, St. Gallen, Wallis, Tessin und dem Arc Jurassien wurden von Seiten des Bundes Gebiete benannt, die vom Arbeitsplatzabbau bei Swisscom und SBB in besonderer Weise betroffen sind.

Die Debatte um den Arbeitsplatzabbau in der Fläche beinhaltet zusätzlich eine stark emotionale Komponente, besitzen Bundesarbeitsplätze doch nach wie vor einen hohen Symbolcharakter. Daneben besteht auch der Wunsch nach einem möglichst flächendeckenden Angebot an Ausbildungsplätzen. Offen bleibt, welcher Besatz an Arbeitsplätzen in der Fläche zur Erhaltung einer ausreichenden Dienstleistungsqualität notwendig ist. Angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen bezüglich der Technologie und der Marktsituation weisen die einzelnen Bereiche des Service Public andersartige räumliche Muster auf. Das Angebot öffentlicher Dienstleistungen ist bereits heute, insbesondere in qualitativer Hinsicht, räumlich differenziert (Schalteröffnungszeiten, Netzabdeckung etc.). Aufgrund der oft nur sehr unpräzisen Festlegung eines Minimalstandards für den Umfang und die Qualität der Dienstleistungen liegt diese Differenzierung weitgehend im Ermessen der jeweiligen Betriebe.

Im Zentrum der Diskussion muss die Feststellung stehen, dass sich einzelne, meist geringfügige Veränderungen in den verschiedenen Bereichen des Service Public zu regionalen Summeneffekten akkumulieren können, die über den reinen Arbeitsplatzabbau hinausgehen. Die kumulierten Effekte wirken sich hauptsächlich in peripheren und strukturschwachen Gebieten negativ aus. Das Angebot öffentlicher Dienstleistungen kann dadurch zu einem Engpassfaktor der regionalen Entwicklung werden. Die negativen Effekte verstärken sich noch durch den Arbeitsplatzabbau des

Militärs und der ehemaligen Rüstungsbetriebe des Bundes sowie durch die Veränderungen in der Landwirtschaft. Genaue Kenntnisse über die tatsächlich betroffenen Regionen und die Auswirkungen dieser Summeneffekte auf die regionale Wirtschaftsentwicklung sind jedoch kaum vorhanden.

Räumliche Kohäsion

Die wirtschaftlichen Überlegungen geraten in Konflikt mit Begriffen wie «Ausgleich» und «nationale Kohäsion», die im bisherigen wirtschaftlichen und politischen Kräftespiel der Schweiz stark verankert waren. Räumliche Disparitäten sind in der politischen Landschaft der Schweiz ein heikles Thema, angesichts des kleinräumigen Föderalismus ist die Vorstellung von Entleerungsgebieten (noch) kaum denkbar. Die nationale Kohäsion wird zu einem wichtigen Argument für periphere Regionen, um die Aufrechterhaltung eines möglichst dispersen Angebots des Service Public zu fordern. Beim Abbau von Arbeitsplätzen taucht in den betroffenen Regionen deshalb immer wieder die Forderung nach Kompensationsmassnahmen auf. Da die strategische und operative Führung der öffentlichen Unternehmen jedoch weitgehend getrennt wurde, müssen die Forderungen an die Politik und nicht an die Unternehmen gerichtet werden. Zudem handelt es sich bei den umstrittenen Punkten zumeist um öffentliche Interessen und nicht um eigentliche Kernbereiche des Service Public. Gerade in peripheren Regionen darf zusätzlich der Einfluss lokaler Machtkartelle auf den nationalen Politikprozess nicht unterschätzt werden. Diese Gratwanderung zwischen wirtschaftlicher Effizienz und räumlicher Kohäsion, zwischen nationalem Ausgleich und regionalen Interessen, wird in den nächsten Jahren eine der drängenden Fragen helvetischer Politik darstellen.

Die Diskussion um die räumlichen Auswirkungen der Marktliberalisierung wird oft nur sehr undifferenziert geführt. Die peripheren Regionen, die durch die Liberalisierungen tendenziell benachteiligt sind, werden oftmals einseitig auf eine Opferrolle reduziert. Mögliche Handlungsspielräume werden kaum ausgeleuchtet. Die Regionen, aber auch die einzelnen Individuen werden zu verstärkter Eigenverantwortung und zur Konzentration auf regionale Stärken gezwungen. Dadurch wird die Suche nach innovativen Lösungen gefördert, die passive «Forderungsmentalität» wird zunehmend obsolet. Damit die Kantone und Regionen ihr endogenes Potential proaktiver ausschöpfen können, müssen jedoch ausreichende Ressourcen und (finanzielle) Handlungsspielräume vorhanden sein.

6. Themenfelder des Service public

Die verschiedenen Politikbereiche des Service public sind von den veränderten Rahmenbedingungen in unterschiedlichem Masse betroffen. Die Effekte der Veränderungen im internationalen Umfeld wirken sehr differenziert auf die Rolle des Wettbewerbes und führen dazu, dass die Marktöffnung in den verschiedenen Sektoren unterschiedlich weit vorangeschritten ist. Einige Grundelemente fliessen jedoch – in unterschiedlicher Ausgestaltung – in alle Reformprojekte ein:

- ☒ Einführung von Marktelementen zur Steigerung der Effizienz und Produktivität
- ☒ Öffnung des Marktzutrittes
- ☒ Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung

Die Betrachtungen zum Service Public werden oft aus einem sektoriellen Blickwinkel vorgenommen, eine gesamtheitliche Sicht fehlt weitgehend. Folglich fällt es auch schwer, eine einheitliche Definition des Service Public vorzunehmen. Eine möglichst klare Abgrenzung erscheint aber insbesondere in Hinblick auf die Schaffung einer erhöhten Kostentransparenz von zentraler Bedeutung.

Zur Sicherstellung der Grundversorgung werden in den verschiedenen Politikbereichen unterschiedliche Lösungen gewählt. Sie hängen im Wesentlichen ab von der Art der Marktöffnung, von den Charakteristiken der Technologien und Infrastrukturen, der Marktdynamik und der Stellung des Teil-Monopolisten bzw. dominanten Anbieters. [24] Dementsprechend ergeben sich auch andere politische Konstellationen. Es stellt sich die Frage, inwieweit das Angebot des Service Public gesamthaft betrachtet werden kann oder ob je nach Sektor spezifische Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen sind. In Anbetracht der unterschiedlichen Ausgangslagen ist davon auszugehen, dass sich die einzelnen Bereiche – bei einigen gemeinsamen Grundelementen – kaum miteinander vergleichen lassen.

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die wichtigsten Themenfelder des Service public gegeben werden, der den aktuellen Stand der Debatte in der Schweiz kurz umreisst und als Grundlage der weiteren thematischen Diskussion dienen kann. Ähnliche Diskussionen werden aber vor demselben Hintergrund auch in den meisten übrigen Staaten Europas geführt. Je nach dem, ob man das Verständnis des Service Public weit oder eng fasst, verändert sich die mögliche Auswahl an Themenbereichen. Am stärksten in der politischen Diskussion stehen Politikfelder, in denen eine Liberalisierung bereits weit fortgeschritten ist (Telekommunikation) oder in denen aktuelle Veränderungen auf Gesetzesebene abgeschlossen oder in Bearbeitung sind (Elektrizitätsmarkt, Post, Radio und Fernsehen). Daneben werden jedoch in zahlreichen weiteren Politikbereichen Dienstleistungen des Service Public wahrgenommen, deren gesellschaftliche Funktion und die damit verbundene Leistungserstellung und -finanzierung erst langsam ins Bewusstsein der öffentlichen Debatte rückt (Gesundheit, Bildung, Kultur, Pflege der Kulturlandschaft). Diese gleichsam schlafenden Bereiche sind oftmals – zumindest bis anhin – einem weniger starken internationalen Konkurrenzdruck aus-

gesetzt. Aber gerade die Bereiche Gesundheit, Bildung und Landwirtschaft sind aufgrund ihres finanziellen Gewichts von grosser Bedeutung.

Telekommunikation

Mit dem Fernmeldegesetz (FMG) vom 30. April 1997 wurde die organisatorische Trennung von Telekommunikation und Postbetrieb vollzogen. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen wurde in den beiden Bereichen ein differenziertes Liberalisierungstempo angeschlagen. Der Telekommunikationssektor, und dabei insbesondere die Mobilkommunikation, gehört im Zuge der Entwicklung der Informationstechnologie zu den dynamischsten Wirtschaftszweigen und bildet das Rückgrat der Informationsgesellschaft. Die technologische Entwicklung schreitet rasant voran, der Markt erreicht hohe Wachstumsraten. Um der Swisscom angesichts der internationalen Konkurrenz den Ausbau ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen, wurde – wenn auch im europäischen Vergleich sehr spät – eine weitgehende Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes eingeführt. Damit wurde der Swisscom als Aktiengesellschaft auch Beteiligung an ausländischen Gesellschaften, und damit eine Stärkung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit ermöglicht. Das Telekommunikationsunternehmensgesetz (TUG) schreibt dem Bund indes vor, die stimmen- und kapitalmässige Mehrheit an der Swisscom zu behalten. Um den unternehmerischen Handlungsspielraum zu vergrössern, unter anderem auch in Hinblick auf einen Aktientausch innerhalb einer Allianz, soll der Bundesrat seine Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom im Bedarfsfall verkaufen können.

Das Fernmeldegesetz schreibt auch weiterhin, bei verstärkter internationaler Ausrichtung, einen Service Public für alle Bevölkerungsschichten des ganzen Landes zu erschwinglichen Preisen vor. Trotz vollständiger Marktöffnung stellt die Grundversorgung kaum ein Problem dar. Mit der Einführung neuer Produkte können die Leistungen gar ausgebaut werden. Zum Umfang des Service Public zählen dabei Telekommunikationsdienste, die in der Schweiz zum Standard gehören. [25] Angesichts der raschen technologischen Entwicklung unterliegt die Definition eines Standards der Grundversorgung im Telekommunikationssektor jedoch einer besonders dynamischen Veränderung. Die Festlegung der Leistungserbringung erfolgt über die periodische Vergabe von Konzessionen unter Wettbewerbsbedingungen. Zur Sicherung einer ausgewogenen Entwicklung werden nationale Preisobergrenzen festgesetzt. Bis Ende 2002 wird die Grundversorgung ohne Abgeltung durch die Swisscom übernommen. Wie hoch die Abgabe zur Finanzierung der Grundversorgung, die über eine Konzessionsgebühr bei allen Marktteilnehmern abgeschöpft wird, in Zukunft ausfällt, ist unklar.

Strommarkt

Das revidierte Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) liegt im Entwurf vor. Damit hat der Bund auch auf die Umwälzungen im europäischen Strommarkt reagiert, wo seit 1997 eine Richtlinie für den Elektrizitätsbinnenmarkt in Kraft ist. In Anlehnung an die europäische Entwicklung soll auch in der Schweiz der Strommarkt durch eine geregelte Öffnung des Netzzuganges liberalisiert werden. Die Marktöffnung erfolgt schrittweise und soll durch den Wettbewerb zu einer Erhöhung der Effizienz führen. Während zu Beginn nur Grosskunden einbezogen werden, erhalten gemäss dem

Gesetzesentwurf nach sechs Jahren alle KonsumentInnen Zugang zum freien Markt. Der Nationalrat hat den Entwurf als Erstrat in der Frühlingssession 2000 behandelt.

Im Gegensatz zur Telekommunikation und zur Post werden auf nationaler Ebene kaum explizite Bedingungen für einheitliche Grundversorgungsleistungen festgehalten. [26] Regelungen dazu wurden bisher auf kantonaler oder kommunaler Ebene getroffen. Inwieweit sich die Liberalisierung verschärfend auf die bereits bestehenden regionalen Preisunterschiede auswirken wird, kann noch kaum abgeschätzt werden. Eine Studie zum Service Public im liberalisierten Strommarkt geht davon aus, dass bei der Netzbenutzung relativ grosse lokale Preisunterschiede zu erwarten sind. [27] Die spezifischen Durchleitungskosten können dabei als Funktion von Arbeitsplatz-, Einwohner- sowie Netzdichte erklärt werden, was insbesondere die dünnbesiedelten peripheren Regionen benachteiligen dürfte. Im Entwurf des EMG ist dazu kein Ausgleichsmechanismus vorgesehen.

Öffentlicher Verkehr

Im Rahmen der Bahnreform [28] strebt der Bund mit der Liberalisierung der Marktordnung und der Einführung von Wettbewerbselementen eine Neuordnung des Öffentlichen Verkehrs und der SBB an. Er reagiert damit unter anderem auch auf die zunehmend dynamischeren europäischen Markt im Verkehrsbereich. Die europäische Konkurrenz macht an den Landesgrenzen nicht mehr halt. Mit einer teilweisen Öffnung des Netzzuganges im Güter- und im internationalen Personenverkehr, wie sie den Grundsätzen des bilateralen Landverkehrsabkommens entspricht, wird die Voraussetzung geschaffen, dass die Schweizer Bahnen Zugang zum europäischen Schienenverkehrsmarkt erhalten.

Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen, müssen Anreize zur Effizienzsteigerung gesetzt werden können. Dabei wird den SBB, durch die Entflechtung der politischen und betrieblichen Aufgaben, eine grössere unternehmerische Freiheit eingeräumt. Die Marktöffnung wird differenziert vorgenommen. Während im nationalen Personenverkehr kein Wettbewerb herrscht, erfolgt die Leistungserstellung im regionalen Personenverkehr weitgehend nach dem Bestellerprinzip. Den Kantonen wird dabei mehr Verantwortung übertragen. Sie können zusätzlich als Besteller auftreten und bei den Dienstleistungen des Service Public über die vom Bund garantierte Minimalversorgung hinausgehen. Mit diesem Vorgehen soll das Ziel erreicht werden, im öffentlichen Verkehr die Grundversorgung aufrechtzuerhalten oder durch eine effizientere Leistungserbringung gar noch auszubauen. Aufgrund dessen sind – bei einer national harmonisierten Tarifpolitik – regionale Unterschiede bezüglich des Umfangs und der Kosten der Dienstleistungen zu erwarten. [29] Konkurrenz kann die Region stärken. Dies zeigen regionale Anbieter wie die Mittelthurgau-Bahn (MThB) mit ihrer Seelinie Romanshorn-Kreuzlingen/Konstanz-Singen-Engen, die kommerziell attraktive Dienstleistungen anbieten.

Die Bahn muss in ihrer Tätigkeit im Spannungsfeld zwischen internationaler Konkurrenz und nationalen Service Public Ansprüchen auf verschiedenen Ebenen genügen. Einerseits gilt es, die schweizerischen Zentren an den internationalen Fern- und Hochgeschwindigkeits-Verkehr anzubinden. Andererseits werden die SBB mit Anforderungen in Bezug auf eine flächendeckende Versorgung im Regionalverkehr und eine optimale Verknüpfung der beiden Netze konfrontiert. Die Reformbestrebungen im Öffentlichen Verkehr sind nicht abgeschlossen und werden insbesondere im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Infrastrukturen (NEAT) und die veränderten Gegebenheiten angepasst werden.

Post

Im Gegensatz zum sehr dynamischen Telekommunikationsbereich agieren die Postdienste auf einem weitgehend stagnierenden Markt, ausser im Bereich der Expresspost. [30] Aufgrund dieser unterschiedlichen Voraussetzungen wird die Liberalisierung des Postmarktes in kleineren Schritten vollzogen. Die Post, die als öffentliches Unternehmen zu 100 Prozent in Bundesbesitz ist, erhält als einzige Anbieterin den Auftrag für einen Universaldienst, den sie im Sinne des Service Public flächendeckend und zu angemessenen Preisen anbieten muss. Der Universaldienst enthält die Funktionen Annahme, Abholung, Transport und Zustellung. Um die Finanzierung der dafür notwendigen Infrastruktur sicherzustellen, wird der Post ein reservierter Bereich (adressierte Briefe, Pakete bis 2 kg) zugesprochen. Je nach finanzieller Entwicklung kann der reservierte Bereich eingeschränkt und eine weitere Öffnung des Postmarktes vorgenommen werden. Im Trend der europäischen Entwicklung dürfte die Gewichtslimite der reservierten Dienste auch in der Schweiz weiter sinken. Im nichtreservierten Bereich tritt die Post in Konkurrenz zu privaten Anbietern. Zur Finanzierung der Grundversorgungsleistungen durch die Post selbst, wird die Schaffung einer Postbank erwogen.

Während die Preissituation bei den reservierten Diensten durch national einheitliche Tarife festgelegt ist, steht der Umfang der flächendeckend anzubietenden Dienstleistungen immer wieder zur Debatte. Bereits heute sind zum Beispiel bei den Postöffnungszeiten lokale Unterschiede auszumachen. Die von der Post beabsichtigte Konzentration von Paketdienstleistungen sowie der Abbaudes Poststellennetzessorgen für einigen Diskussionsstoff. Mit dem Umstrukturierungsprojekt «Optima» sieht die Post vor, ihr Poststellennetz von rund 3'600 Filialen zu reduzieren, in sieben Verkaufsregionen neu zu organisieren und die Leistungen abzustufen. Aufgrund heftiger öffentlicher Kritik, auch mittels zahlreicher parlamentarischer Vorstösse, wurde das Projekt revidiert. Seine konkrete Umsetzung ist noch offen.

Elektronische Medien

Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) von 1991 ist im Gange. Zurzeit liegt ein Aussprachepapier des Bundesrates vor. Der Service Public wird dabei ins Zentrum der schweizerischen Rundfunkordnung gestellt. Man ist der Ansicht, dass Radio und Fernsehen bei der Entwicklung von Gesellschaft, Staat und Demokratie eine bedeutende Stellung einnehmen. Bedingt durch ihre Funktion als Instrument der politischen Meinungsbildung und als Unterhaltungsmedium wird eine flächendeckende Verbreitung gleichwertiger Angebote als wichtiger Beitrag zur nationalen Kohäsion erachtet, wie er im Begriff der «idée suisse» zum Ausdruck kommt. Dieser Auftrag soll – im Gegensatz zu den Printmedien – mittels staatlicher Einflussnahme gewährleistet werden.

Im Zuge des technologischen Wandel im Bereich der Digitalisierung, der damit verbundenen zunehmenden Verschmelzung von Rundfunk, Telekommunikation und Informatik sowie tiefgreifender Umwälzungen in der internationalen Medienlandschaft verliert jedoch ein grosser Teil der bisherigen schweizerischen Regulierungen ihre Wirksamkeit. Insbesondere im Fernsehbereich verspricht eine Politik der Abschottung mittels interventionistischer Schutzmassnahmen kaum mehr Erfolg. Dementsprechend beabsichtigt der Bundesrat von einer Regelung, die eine umfassende Gestaltung der Rundfunklandschaft anstrebt und alle Veranstalter zu Service-Public-Leistungen verpflichtet, Abschied zu nehmen. Stattdessen wird ein duales System angestrebt, das einen starken

Service Public durch gezielte Aufträge mit entsprechender finanzieller Abgeltung vorsieht. Der Auftrag des Service Public wird dabei weiterhin umfassend formuliert und soll nicht zu einer Beschränkung des Leistungsauftrages führen. Daneben wird die Steuerung der Rundfunklandschaft weitgehend dem Markt überlassen. Der Einfluss des Staates beschränkt sich auf ein Minimum.

7. Strategien und Lösungsansätze

Die Tatsache, dass im Zuge der Liberalisierung eine klare staatliche Marktregulierung erforderlich ist, wird in der politischen Debatte kaum bestritten. Die Diskussion wird bisher indes vorwiegend auf der Ebene einzelner Sektoralpolitiken geführt, eine Gesamtschau über die räumlichen Effekte wird wenig thematisiert. Vernachlässigt wird dabei, dass angesichts der räumlichen Auswirkungen auch eine Stärkung der Raumordnungspolitik notwendig erscheint. Um die Rolle der Raumordnungspolitik zu verstärken, muss die Abstimmung mit anderen Politikbereichen enger werden; mit anderen Worten: die horizontale Koordination muss intensiviert werden. Die Umbenennung des Bundesamtes für Raumplanung in Amt für Raumentwicklung (ARE) und die Neupositionierung des Amtes innerhalb des Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) bietet die Möglichkeit der verbesserten Abstimmung mit den wichtigsten Infrastrukturbereichen des Service Public.

Raumordnungs- und Regionalpolitik des Bundes

Ziel schweizerischer Raumordnungspolitik ist es, die Schweiz als gesamten Wirtschafts- und Lebensraum zu stärken. Umstritten bleibt die Frage, welchen räumlichen Harmonisierungsgrad beim Service Public angestrebt werden soll, damit diese Zielsetzung erreicht werden kann. Angesichts der Trennung von unternehmerischer und politischer Verantwortung werden Standortentscheide öffentlicher Betriebe zunehmend nach marktwirtschaftlichen Kriterien vorgenommen und die ehemals monopolistischen Unternehmen verlieren ihre Rolle als Instrumente der (indirekten) Raumordnungspolitik. Da die bisherigen Politikinstrumente ihre Wirkungskraft zunehmend einbüßen, werden neue Instrumente erforderlich. Offen bleibt bis dahin, wie diese Instrumente auszugestalten und über welche finanziellen Ressourcen sie verfügen sollen. Da staatliche Eingriffe auf verschiedenen Ebenen ansetzen müssen, stellt sich zudem die Frage nach organisatorischen Veränderungen. Die Tauglichkeit der existierenden föderalistischen Strukturen wird angesichts der veränderten Problemräume zunehmend in Frage gestellt. Die bestehenden Funktionalitäten tragen mit zu den Ungleichgewichten im Service Public bei. Problemlösungen lassen sich kaum mehr innerhalb kantonaler Grenzen finden. Im Gegenzug ermöglicht die starke Stellung der Kantone aber auch, dass subsidiär angelegte Lösungen gefunden werden können, die den regionalen Bedürfnissen entsprechen. Es bleibt umstritten, inwieweit mittels der Bildung von Grossregionen oder von Gemeindefusionen optimale räumliche Einheiten zur Problemlösung geschaffen werden können. [31]

Die Wahl der Strategien und Lösungsansätze wird durch die Wahrnehmung über die bestehenden Handlungsspielräume entscheidend beeinflusst. Das UVEK lässt bei der Umgestaltung des Service Public einen sehr pragmatischen Zugang erkennen und entwickelt kaum innovative Ansätze. Der Veränderungsprozess wird als weitgehend von aussen gesteuert betrachtet. In der Schweiz kann

es nach Ansicht des UVEK nur darum gehen, die Veränderungen auf eine angepasste Art nachzuvollziehen und – entsprechend den politischen Verhältnissen – in kleinen Schritten umzusetzen.

Erklärtes Ziel des UVEK bleibt es jedoch, auch weiterhin einen effizienten und flächendeckenden Service Public anzubieten: «Im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen sichert das UVEK die landesweite Grundversorgung (Service Public). Alle Bevölkerungskreise und alle Regionen des Landes haben Anspruch auf eine Grundversorgung von guter Qualität und zu gleichwertigen Bedingungen und Preisen.» [32]

Die Liberalisierung der verschiedenen Sektoren des Service Public führt bei der Leistungserstellung zu einem deutlichen Verlust an Arbeitsplätzen in einzelnen, oft bereits strukturschwächeren Regionen. Das UVEK ist sich bewusst, dass die Regionen der Schweiz vom Arbeitsplatzabbau bei Swisscom und SBB unterschiedlich stark betroffen sind.

Die ROREP hat bereits 1995 auf die Notwendigkeit hingewiesen, einen Fonds «Zukunftsraum Schweiz» zu schaffen, der komplementär zu einem reformierten Finanzausgleich des Bundes die Mobilisierung endogener Entwicklungspotentiale sowie die Kohäsion der Regionen sicher stellen sollte. [33] Die Idee eines nationalen Kohäsionsfonds wurde im Zusammenhang mit der Privatisierung der Bundesbetriebe neu lanciert. Die parlamentarische Initiative von Nationalrat Alexander Tschäppät sowie die ähnlich lautenden Standesinitiativen der Kantone Wallis, Graubünden und Tessin verlangen, dass die Dividenden- und Gewinneinnahmen des Bundes von Post, SBB und Swisscom in einem nationalen Kohäsionsfonds geäuftnet werden. Sie sollen zweckgebunden für Konversions- und Innovationsprojekte im Bereich des Service Public allgemein und insbesondere in den von Arbeitsplatz- und Leistungsabbau betroffenen Regionen eingesetzt werden. Der Initiative Tschäppät wurde im Nationalrat keine Folge geleistet, unter anderem mit Verweis auf den anstehenden neuen Finanzausgleich.

In inhaltlicher Hinsicht stossen die Anliegen beim UVEK auf grosses Verständnis. Abgelehnt wird hingegen von Seiten des Bundes die Ausgestaltung in Form eines Fonds, da aus finanzpolitischen Überlegungen keine neuen gebundenen Finanzmittel erwünscht sind. Stattdessen schlägt der Bund ein zeitlich befristetes Massnahmenpaket zur Flankierung möglicher negativer regionaler Liberalisierungswirkungen vor. Zur Abfederung des Arbeitsplatzabbaus bei Swisscom, Post und SBB werden im Zeitraum 2001–2004 80 Mio. Franken bereitgestellt, die über das normale Bundesbudget finanziert werden. Die Massnahmen bilden kein eigenes Gesetzespaket, sondern werden in die bestehenden regional- und tourismuspolitischen Instrumente integriert. Ziel des Aktionsprogrammes ist es, die wirtschaftliche Strukturanpassung zu entschärfen und Anreize für neue wirtschaftliche Aktivitäten zu fördern. Der Aktionsplan soll vom Bund, den Unternehmen, den Kantonen und Regionen gemeinsam mitgetragen werden. Die Massnahmen werden auf die durch die Umstrukturierungen betroffenen Gebiete fokussiert. Inhaltlich werden fünf kohärente Stossrichtungen verfolgt:

- ☒ Intensivierung der Stellenvermittlung, gezielte Massnahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung,
- ☒ Förderung von Unternehmensgründungen,
- ☒ Vermittlung von Gebäuden und Landreserven sowie
- ☒ Impulse für wertschöpfungsstarke touristische Projekte.

In einem ersten Schritt werden die einzelnen Massnahmen mit der Verlängerung des Bonny-

Beschlusses (Bundesbeschluss zur Förderung wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete) gekoppelt, der unter anderem auf bisherige Problemregionen beschränkte überbetriebliche Unterstützungen vorsieht. Der Hauptteil der neuen Mittel geht zur Investitionshilfe für Berggebiete (IHG-Fonds); kleinere Beträge stehen im Rahmen des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (InnoTour) zur Verfügung.

Sicherung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit

Angesichts des beträchtlichen finanziellen Volumens der geplanten Massnahmen drängen sich aus Sicht der ROEP einige kritische Bemerkungen zur grundsätzlichen Ausrichtung auf.

Im Gegensatz zur pragmatischen Wahrnehmung der Veränderungsprozesse von Seiten des Bundes besteht die Vermutung, dass sich das gesamte Koordinatensystem öffentlicher Dienstleistungen schleichend – im Sinne einer stillen Revolution – umfassend verändert und damit die Karten nicht neu gemischt, sondern die Spielregeln geändert werden. In Anbetracht des grundlegenden Veränderungsprozesses bleibt es fraglich, ob ein kurzfristiges Aktionsprogramm ausreicht, das sich nur auf die Frage der Arbeitsplätze konzentriert. Denn die Zahl der verlorenen Arbeitsplätze ist nicht derart hoch, dass der Einsatz von Finanzmitteln in diesem Umfang zu legitimieren wäre. Die Mittelverwendung im Rahmen bestehender Instrumente der Regional- und Arbeitsmarktpolitik schränkt trotz des breiten Spektrums an Förderungs- und Umstrukturierungsmassnahmen die zukunftsgerichteten Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes wie der Kantone ein. Die Bereitstellung der finanziellen Mittel stellt hohe Anforderungen an die Innovationskraft der Regionen und Kantone, müssen doch genügend erfolgsversprechende Projekte entworfen werden, damit die entsprechenden Mittel auch ausgeschöpft werden können.

Das kurzfristige Massnahmenpaket ist ein wichtiges Zeichen für den Willen des Bundes, die von den Liberalisierungen betroffenen Regionen subsidiär zu unterstützen. Ergänzend dazu wäre es aber entscheidend, die aktuellen Massnahmen in eine längerfristige und umfassendere Strategie des Bundes im Umgang mit den Folgen der Liberalisierung einzubinden. Eine erfolgversprechende Strategie benötigt eine längerfristige Perspektive, die die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen einbeziehen muss. Bislang bleibt jedoch unklar, auf welche (räumlichen) Entwicklungs-ideen und Visionen sich der Bund abstützen will; die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» sowie die «Neuorientierung der Regionalpolitik des Bundes» leisten dazu nur die Vorarbeit.

Eine Hauptschwierigkeit bei der Erarbeitung einer längerfristigen Strategie bildet der geringe Wissensstand in Bezug auf die räumlichen Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Kenntnisse über die tatsächlich betroffenen Regionen und Räume, die über reine Arbeitmarkteffekte hinausgehen, sind kaum vorhanden. Um überhaupt über eine ausreichende Planungsbasis zu verfügen, ist es unumgänglich, die kumulativen Summeneffekte in groben Zügen darzulegen und ihren Einfluss auf die regionale Wirtschaftsentwicklung abzuschätzen. Dazu ist eine Evaluation erforderlich, die nicht nur den Bonny-Beschluss umfasst, sondern auch auf die vermuteten regionalen Summeneffekte der Liberalisierung des Service Public ausgerichtet sein muss.

Bei der Suche nach möglichen Lösungsansätzen ist von einer ideologischen Debatte Abstand zu nehmen. Liberalisierungsbestrebungen sind nicht a priori negativ zu bewerten. Marktverhältnisse sorgen in der Regel für eine effizientere Leistungserbringung, doch geht diese häufig auf Kosten der Grundversorgung in wenig dicht besiedelten Gebieten und zu Lasten sozial schwäche-

rer Gruppen. Deshalb braucht es im Service Public eine Definition des Minimums der flächendeckenden Grundversorgung. Neben den Minimalstandards der einzelnen Bereiche ist besonderes Gewicht auf eine regionale Mindestausstattung zu legen. Damit die regionale Entwicklung nicht eingeschränkt wird, soll diese Mindestausstattung im Sinne eines regionalen Summeneffektes über alle Einzelthemen hinweg erfolgen und allen Regionen eine kritische Masse an Dienstleistungen garantieren. Die Diskussion kann zwar durch die Wissenschaft thematisiert und inhaltlich gestaltet werden, doch bleibt die Definition der Grundversorgung eine politische Entscheidung, die auch grundlegende Fragen des Staatsverständnisses und ethischer Werte berührt.

Der Minimalstandard kann nicht rigide und über alle Sektoren des Service Public gleich formuliert sein. Er muss der unterschiedlichen Marktdynamik, dem Stand der Technologie sowie den unterschiedlichen Planungshorizonten Rechnung tragen. Statt Technologiestandards zu definieren – z. B. die Breitbandtechnologie ADSL, die auch auf dem Kupfernetz einen schnellen Netzzugang für alle Haushalte in der Schweiz ermöglicht – sollte vielmehr der Zugang zur Nutzung von state-of-the-art Dienstleistungen gesichert werden. Neben der Definition eines Minimalstandards ist es denkbar, das Bestell- und Abgeltungsprinzip, wie es im öffentlichen Nahverkehr bereits praktiziert wird, auch auf andere Bereiche des Service Public zu übertragen.

Mit dem Bestellerprinzip und einer abgestuften Grundversorgung ergibt sich eine Verbindungslinie zum neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich (NFA). Die ungleichen finanziellen Grundlagen der verschiedenen Kantone stellen ein restriktives Element dar, das den Handlungsspielraum der einzelnen Gebietskörperschaften erheblich einschränken kann. Um ihre endogenen Potentiale nutzen zu können, müssen die Regionen über ausreichend freie Mittel verfügen. Gerade in peripheren Regionen hat sich der finanzielle Handlungsspielraum in den letzten Jahren jedoch vielfach verkleinert.

Das für die Stabilität des Föderalismus zentrale Projekt des neuen Finanzausgleichs sieht vor, eine klarere Aufgabentrennung zwischen dem Bund und den Kantonen vorzunehmen und die finanzielle Eigenverantwortung der Kantone durch ungebundene Finanzmittel und eine Mindestausstattung an Ressourcen zu stärken. «Der Ressourcenausgleich sorgt dafür, dass jeder Kanton mit genügend finanziellen Ressourcen ausgestattet wird, damit er seine Aufgaben eigenständig erfüllen kann.» [34] Der Ressourcenausgleich soll mit zwei Instrumenten erzielt werden: in erster Linie über den horizontal finanzierten Disparitätenabbau (Verkleinerung der Unterschiede zwischen reicheren und ärmeren Kantonen) und subsidiär durch die vertikal finanzierte Mindestausstattung. Die Frage ist daher zu stellen, ob diese – in der Höhe politisch auszuhandelnde – Mindestausstattung für die finanzschwachen Kantone ausreichen wird, die negativen Effekte der Liberalisierungen in einzelnen Regionen abzufedern, und allenfalls über das Bestellerprinzip zu beschaffende Dienstleistungen finanzieren zu können.

Die Erwartungen an die Wirkungskraft des NFA werden von allen Seiten sehr hoch angesetzt. Die Verzögerungen im politischen Prozess deuten darauf hin, dass kaum alle Hoffnungen erfüllt werden können und bei der Umsetzung noch einige Abstriche gemacht werden müssen. Zudem besteht die Gefahr, dass mit dem Verweis auf den kommenden NFA raumordnungspolitische Massnahmen einzig auf finanzielle Aspekte reduziert werden.

Eine genügende Ausstattung mit finanziellen Mitteln allein reicht nicht aus, den Randregionen den Service Public zu erhalten. Auch ein effizientes Finanzausgleichssystem erfordert als Basis

ein raumordnungspolitisches Rahmengerüst und ergänzende regionalpolitische Massnahmen. Die veränderten Handlungsspielräume verlangen nach Ansätzen, die die bestehenden Denkschemata verlassen. Angesichts veränderter Rahmenbedingungen sind kreative und innovative Lösungen gefragt. Diese können den vermehrten Einbezug weiterer Akteure, die Vernetzung von Angeboten, die Evaluation der Leistungen oder den Versuch einer verstärkten Antizipation von Veränderungen beinhalten. Zusammen mit der technologischen Entwicklung kann damit dazu beigetragen werden, dass die Kosten der Leistungserstellung bei gleichbleibender oder gar steigender Qualität gesenkt werden können. Dies ist umso bedeutsamer, als dass der finanzielle Handlungsspielraum der öffentlichen Hand auch zukünftig eng bleiben dürfte. Im folgenden werden die einzelnen Ansatzpunkte kurz umrissen.

Anreizorientierte Instrumente

Die instrumentellen Ansätze bauen auf der bisherigen Regionalpolitik auf. Als ein zentrales Standbein wird, entsprechend der vom Bundesrat vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen, eine Stärkung der bestehenden regionalpolitischen Instrumente betrachtet. Aus Sicht der Raumordnung wird es insbesondere als sehr wichtig erachtet, dass die Instrumente verstärkt Leistungsanreize für innovative lokale Lösungen bieten. Sie sollen damit Bottom-up Innovationen unterstützen.

Das Bestellerprinzip, wie es z. B. beim öffentlichen Regionalverkehr zur Anwendung gelangt, bildet ein zweckmässiges Instrument, das auch auf andere Bereiche übertragen werden könnte. Mit einem schweizerischen Grundstandard und zusätzlichen Leistungen, die durch die Kantone und Gemeinden bestellt und finanziert werden, führt dies in Richtung einer abgestuften Grundversorgung. Neben den bestehenden regionalpolitischen Instrumenten sind neue nationale Mechanismen zugunsten finanzschwacher Gebietskörperschaften in Betracht zu ziehen. Da ein Ausgleichsfonds aus finanzpolitischen Überlegungen auf Ablehnung stösst, ist als Alternative auf Bundesebene ein «Kohäsions-Budget» denkbar, das wiederkehrend eine Summe zum regionalen Ausgleich im Bereich des Service Public vorsieht und damit dem Non-Affektationsprinzip der Finanzwissenschaft nicht widerspricht. Ein räumlicher Ausgleich kann auch bei der Vergabe von Grundversorgungskonzessionen (z. B. im Strommarkt) angestrebt werden, indem bei der Gebietseinteilung zentrale Räume mit peripheren Regionen komplementär zusammengefasst werden. Zur Finanzierung zusätzlicher Massnahmen können dabei teilweise die aufgrund der Privatisierung der Bundesbetriebe zur Verfügung stehenden Mittel verwendet werden. Im Zuge der Neuordnung der Finanzpolitik ist darauf zu achten, dass die Lösungen den Anforderungen des neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichs entsprechen.

Öffentlich-private Kooperationen

Die Suche nach innovativen und anreizorientierten Lösungsansätzen bedingt auch den Einbezug weiterer Akteure. Neben den verschiedenen staatlichen Ebenen sind vermehrt private Unternehmen, aber auch Organisationen, Vereinigungen etc. einzubeziehen. Eine Verknüpfung der Angebote im Rahmen öffentlich-privater Kooperationen – sogenannte Public-Private-Partnerships (PPP) – kann zur Nutzung von Netzwerkvorteilen und damit zu einer Stärkung des Angebotes öffentlicher Dienstleistungen führen.

Sozio-kultureller Lernprozess

Die Zukunft des Service Public ist nicht nur ein technisches Problem. Die Entwicklung von Handlungskompetenzen innerhalb der Verwaltung bedingt auch eine Bewusstseinsänderung. Die Schaffung einer neuen Unternehmenskultur für den Service Public benötigt Zeit, analog dem Lernprozess, den New Public Management bei der Umsetzung in der öffentlichen Verwaltung benötigt. Die rasante technologische Entwicklung bietet indes immer weniger zeitlichen Spielraum. Deshalb erscheint es wichtig, institutionelle Lernprozesse zu unterstützen und zu beschleunigen.

Information

Die Verbesserung des Informationsstandes wird aus der Sicht der Raumordnungspolitik als zentrale Grundlage betrachtet. Dazu bedarf es der ausreichenden Verfügbarkeit statistischer Daten sowie deren umfassenden Verarbeitung in Form wissenschaftlicher Untersuchungen. Erst diese Basis an Erkenntnissen ermöglicht es, fundiert über Nutzeneffekte und Vorteile eines funktionsfähigen Service Public zu informieren. Damit kann in einer breiteren Öffentlichkeit ein Bewusstsein für räumliche Zusammenhänge geschaffen werden. Ein wichtiges Instrument dazu bildet die Vermittlung von Best-practise-Lösungen. Diese tragen dazu bei, funktionsfähige Lösungsansätze bekannt zu machen. Neue Instrumente und Verfahren können dann in Pilotprojekten umgesetzt werden.

Koordination und Zusammenarbeit

Lösungsansätze, die der Problemlage gerecht werden wollen, können nur in grösseren räumlichen Einheiten ansetzen. Wieweit diese Revision im Rahmen institutioneller Reformen (z. B. Grossregionen) geschehen soll, bleibt eine offene Frage. Mit einer verstärkten vertikalen und horizontalen Koordination können aber zumindest bestehende Instrumente besser aufeinander abgestimmt und Konfliktfelder transparenter gemacht werden. Drei Koordinationsbereiche sind dabei zu beachten: Intersektorische (horizontale) Koordination auf der Ebene des Bundes sowie der einzelnen Kantone; kantonsübergreifende Abstimmung relevanter Politikbereiche; Abstimmung und (vertikale) Koordination der einzelnen Sektoralpolitiken zwischen Bund und Kantonen.

Endnoten

- [1] Frey, Kirchgässner 1994: 59
- [2] Frey, Kirchgässner 1994: 60ff.
- [3] Flückiger 2000: 16
- [4] Flückiger 2000: 42f.
- [5] Frey 2000: 6
- [6] Frey 2000: 6
- [7] BRP, seco 1999: 8
- [8] Ecoplan 1998: K-1
- [9] Europäische Kommission 1994
- [10] Fagerberg 1988
- [11] Thierstein, Lambrecht 1998
- [12] UVEK 1998
- [13] Thierstein, Lambrecht 1998
- [14] BFS, Bundeskanzlei 1998: 15
- [15] BRP, seco 1999: 8

- [16] UVEK 1998
- [17] Schedler, Proeller 2000: 35
- [18] BRP, seco 1999: 31f.
- [19] BRP, seco 1999: 31f.
- [20] BRP, seco 1999: 31f.
- [21] Knöpfel 2000
- [22] UVEK 1999a
- [23] ROREP, VLP 1997: 6
- [24] BRP, seco 1999: 11
- [25] BRP, seco 1999: 16f.
- [26] BRP, seco 1999: 18
- [27] Ecoplan 1998
- [28] UVEK 2000a
- [29] BRP, seco 1999: 15
- [30] BRP, seco 1999: 17
- [31] Thierstein, Schuler, Wachter 2000: 117ff.
- [32] UVEK 2000c: 9
- [33] ROREP/OEPR 1995
- [34] EFD, KdK 1999: 47

Literatur

- Bodenmann, Peter (2000): Schweiz AG braucht mehr Staat. In: Die Wochenzeitung, Nr. 17, 27.4.2000, Zürich.
- Boesch, Martin (1996): Neue Perspektiven für den ländlichen Raum. In: Bündner Vereinigung für Raumplanung, Informationen 4/1996, S.33-44.
- Bundesamt für Raumplanung (1999): Grundversorgung als raumordnungspolitisches Vorrangthema. Neue Ansätze und Schlüsselthemen. Informationshefte Raumplanung, Nr. 1–2/99, Bern.
- Bundesamt für Raumplanung, Staatssekretariat für Wirtschaft (1999): Liberalisierung und Grundversorgung. Koordination Raumordnung, Bern.
- Die Post (2000): Poststellen-Netz Schweiz. Bern.
- Eidg. Finanzdepartement (EFD), Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) (1999): Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996. Schlussbericht der Projektorganisation. Bern, Solothurn, 31.3. 1999.
- ECOPLAN (1998): Service Public im liberalisierten Strommarkt. Bern. (www.ecoplan.ch)
- Europäische Kommission: Eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union. In: Mitteilung der Kommission, Brüssel, KOM (94) 319 endg. vom 14.9.1994.
- Fagerberg, Jan: International Competitiveness. In: The Economic Journal, Cambridge 98 (1988) 391, S. 355–374.
- Flückiger V. (2000): Öffentliche Güter – Offene Fragen. Die Theorie der öffentlichen Güter in aktuellen Diskussionen der Raumordnungspolitik. Werkstattbericht Nr. 5, Professur für Raumordnung, ORL-Institut, ETH Zürich. Zürich.
- Frey B., Kirchgässner G. (1994): Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung. München.
- Frey R.L. (2000): Service Public: Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen. Untersuchung im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft seco. Basel.
- Knöpfel P. (2000): Mehr Regulierung als Folge der Privatisierungen: Institutionelle Grundfragen. In: Neue Zürcher Zeitung, 12./13.8. 2000, Zürich.
- ROREP, VLP/ASPAN (1997): Kohäsion und Wettbewerbsfähigkeit. Vorschlag zuhanden des Bundesrates für ein Nationales Forschungsprogramm. Neuchâtel.
- ROREP/OEPR (1995): Deklaration zum Zukunftsraum Schweiz. Fribourg.
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabelle (2000): New Public Management. Verlag Paul Haupt. Bern.
- Schweizerische Bundeskanzlei, Bundesamt für Statistik (1998): Herausforderungen 1999–2003 – Trendentwicklung und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabes der Bundesverwaltung. Neuchâtel.
- Thierstein, Alain; Schuler, Martin; Wachter, Daniel (Hrsg.) (2000): Grossregionen. Wunschvorstellung oder Lösungsansatz? Bern.
- Thierstein, Alain & Lambrecht Maren (1998): Raumordnung und Nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz. Bundesamt für Raumplanung, Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg). Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ), Art. Nr. 412.707 d/f, Bern.
- UVEK (1997): Den Umbau vollenden. Referat von Bundesrat Moritz Leuenberger an der Generalversammlung der Pro Telecom, 15. Mai 1997, Solothurn. (www.admin.ch/uvek/doku/referate/1999/d/97051501.htm)
- UVEK (1998): Arbeit für den Service public oder Service public für die Arbeit? Referat von Bundesrat Moritz Leuenberger am Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, 2. April 1998, St. Gallen.

(www.admin.ch/uvek/doku/referate/1999/d/98040201.htm)

UVEK (1999a): Mehr Markt im Service public oder: Wie sichtbar soll die Hand des Staates sein?

Referat von Bundesrat Moritz Leuenberger im Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft, 9. Mai 1999, Zürich.

(www.admin.ch/uvek/doku/referate/1999/d/99050501.htm)

UVEK (1999b): Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG). Aussprachepapier des Bundesrates.

UVEK (2000a): Bahnreform. Infoblatt BAV, Bern.

(<http://www.uvek.admin.ch/themen/koordini/d/bahnrefo.htm>)

UVEK (2000b): Elektrizitätsmarktgesetz. Infoblatt BFE, Bern.

(<http://www.uvek.admin.ch/themen/energie/d/elektriz.htm>)

UVEK (2000c): Departementsstrategie. Bern. (<http://www.admin.ch/uvek/d/index.htm>)

Gesetzliche Grundlagen

Botschaft zum Elektrizitätsgesetz (EMG). 7.6.1999.

Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG). 21.6.1991, SR 784.4.

Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes

(TUG). 30.4.1997, SR 784.11.

Bundesgesetz über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (POG). 30.4.1997, SR 783.1.

Bundesgesetz über die schweizerischen Bundesbahnen (SBBG). 25.11. 1998, SR 742.31.

Fernmeldegesetz (FMG). 30.4.1997, SR 784.1.

Postgesetz (PG). 30.4.1997, SR 783.

Parlamentarische Vorstösse

Parlamentarische Initiative (Hämmerle) vom 10. Dezember 1998: Post, SBB, Swisscom. Arbeitsplätze in der ganzen Schweiz. Herbstsession 1999.

Parlamentarische Initiative (Strahm) vom 30. September 1999: Berufsausbildungspflicht für konzessionierte Privatanbieter bei Telecom, Post und Bahnen. Frühlingssession 2000.

Parlamentarische Initiative (Tschäppät) vom 30. September 1999: Gewinne von Post, SBB und Swisscom. Schaffung eines nationalen Kohäsionsfonds. Frühlingssession 2000.

Standesinitiative (Graubünden) vom 9. Dezember 1999: Nationaler Kohäsionsfonds.

Interpellation (Sozialdemokratische Fraktion) vom 15. Dezember 1999: Schliessung von Poststellen sowie Abbau beim Dienstleistungsangebot und bei den Arbeitsplätzen.

Postulat (Robbiani) vom 13. März 2000: Strategie der vom Bund kontrollierten Betriebe.

Postulat (Robbiani) vom 13. März 2000: Öffentlicher Dienst. Grundzüge für die Umsetzung.

Interpellation (Berger) vom 20. März 2000: Schliessung von Poststellen.

Interpellation (Hassler) vom 21. März 2000: Postversorgung im ländlichen Raum.

Standesinitiative (Wallis) vom 3. April 2000: Nationaler Kohäsionsfonds

Motion (Kommission 00.016-NR) vom 29. Mai 2000: Liberalisierung und Privatisierung bei Swisscom, Post und SBB. Erklärung des Bundesrates vom 13. Juni 2000.

Motion (Kommission 00.016-NR) vom 29. Mai 2000: Zukunft des Service Public. Erklärung des Bundesrates vom 13. Juni 2000.

Standesinitiative (Tessin) vom 30. Mai 2000: Nationaler Kohäsionsfonds.

Postulat (Freisinnig-demokratische Fraktion) vom 7. Juni 2000: Umwandlung der Swisscom in eine AG nach OR.

Interpellation (Sozialdemokratische Fraktion) vom 23. Juni 2000: Swisscom-Politik. Strategie des Bundesrates.

Interpellation (Sommaruga) vom 23. Juni 2000: Service Public sichern und ausbauen.

Motion (Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen SR) vom 24. August 2000: Liberalisierung mit landesweiter Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft.

Offre de service publics,
compétitivité et cohésion spatiale

Introduction

Avec le courant de libéralisation qui touche les entreprises publiques, la notion de «service public» est devenue un thème majeur du débat politique. Dans les domaines de l'électricité, de la poste, des transports publics tout comme dans celui des télécommunications, la réorganisation du mandat de service public donne lieu à de vives controverses. Mais les réactions à propos de la fermeture de bureaux de poste ou de la privatisation de Swisscom reflètent souvent un problème plus fondamental. La divergence des objectifs de compétitivité internationale et de cohésion nationale tend à modifier l'équilibre spatial de la Suisse. De nouveaux mécanismes de cohésion nationale sont encore à trouver et à négocier.

Les multiples facettes de la thématique exigent une structuration du débat. Dans le cadre de son programme annuel, l'OEPR a tenté d'établir une vue d'ensemble multidisciplinaire de l'un de ses aspects partiels qui a trait à «l'offre de services publics». Etant donné les disponibilités en temps et en personnel de l'OEPR, cela signifie une approche de précision moyenne. Le présent document est le fruit d'un processus de travail ouvert. Sur la base d'un texte préliminaire élaboré par un groupe central, les membres de l'OEPR ont approfondi la question au cours de trois ateliers de travail. Les appréciations et les expériences personnelles ont été complétées par des contributions d'experts. Des remarques et suggestions sur les résultats obtenus pouvaient être faites à tout moment. Cette démarche vise à établir un lien entre des considérations scientifiques et des propositions politiques normatives pour la résolution des problèmes. Car le but constant de l'OEPR est d'enrichir le débat politique par un produit fondé.

1. Définitions préalables des notions utilisées

Certaines notions qui sont d'une importance fondamentale dans la discussion autour de l'offre de services publics méritent d'être définies d'emblée. Nous nous efforcerons de tenir compte également des différentes interprétations qui peuvent découler d'autres traditions politiques. Il s'agit essentiellement des concepts suivants: biens publics, biens méritoires, service public, compétitivité, cohésion.

Biens publics

Définition

En principe, les biens peuvent être de nature publique ou privée. Les biens privés sont caractérisés par le fait qu'ils peuvent être limités à certains demandeurs. Le principe dit d'exclusion est applicable. Les biens publics, quant à eux, remplissent au moins l'une des conditions suivantes:

- ☒ Le principe d'exclusion n'est pas applicable,
- ☒ Il n'existe pas de rivalité dans la consommation.

Si l'une des deux conditions est remplie, le bien en question n'est pas produit en quantité optimale sur le marché libre, ce qui entraîne en règle générale une intervention de l'Etat. Selon les caractéristiques des marchés, les possibilités d'intervention étatique peuvent varier considérablement du point de vue du genre et de l'ampleur.

La production de biens publics s'articule à l'intérieur d'un double champ de pôles opposés:

- ☒ Prestation publique ou privée,
- ☒ Prestation centralisée ou décentralisée.

Prestation publique ou privée

Un bien public peut être produit par différents prestataires. Ce n'est pas nécessairement l'Etat lui-même qui doit le fournir. Sur la base d'un consensus social, il est également possible de confier la production à des acteurs privés. Entre les deux pôles du monopole d'Etat et de la production purement privée, il existe toutefois de nombreuses possibilités échelonnées de régulation: introduction d'une concurrence contrôlée par l'Etat, mesures d'incitation fondées sur l'économie de marché, privatisation partielle avec majorité étatique de contrôle, etc.

Prestation centralisée ou décentralisée

De même que l'on ne peut définir une modalité optimale ayant valeur générale dans l'opposition entre production publique et privée de biens publics, le degré de centralisation de la prestation dépend, lui aussi, de nombreux facteurs (caractéristiques spécifiques du marché, contexte socio-

culturel, etc.). Ceux-ci demandent un positionnement différencié entre les deux variantes extrêmes.

La décentralisation de la fourniture de biens permet de tenir plus facilement compte des préférences individuelles à l'intérieur de la structure d'un Etat et est plus appropriée pour maîtriser les problèmes d'allocation. [1] La centralisation des décisions au niveau national permet d'adopter une position cohérente vis-à-vis de l'extérieur. L'uniformisation facilite par ailleurs la résolution de problèmes de stabilisation et de répartition, ce qui réduit généralement les coûts pour le raccordement de biens et de services complémentaires.

De nombreuses bonnes raisons peuvent être avancées dans les deux cas, dont le poids est à évaluer en fonction de la situation. [2]

Arguments en faveur d'une décentralisation

- ☒ Meilleure prise en compte des préférences individuelles
- ☒ Coûts de production des biens publics (coûts plus bas pour la planification et l'obtention d'information)
- ☒ Plus grande capacité innovatrice
- ☒ Offre plus efficace

Arguments en faveur d'une centralisation

- ☒ Atténuation des effets (spatiaux) de spillovers ou des effets de débordement
- ☒ Indivisibilités
- ☒ Abaissement des coûts moyens (économies d'échelle)
- ☒ Nécessité de coordination (par exemple entre le trafic ferroviaire et le trafic routier)
- ☒ Garantie de prestations publiques minimales
- ☒ Répartition des revenus
- ☒ Stabilisation de la conjoncture

Biens méritoires

Les biens méritoires sont des biens publics particuliers. Ils pourraient être produits par la sphère privée et, d'un point de vue purement technique, le principe d'exclusion pourrait être appliqué. Ceci entraînerait toutefois une répartition inéquitable. [3] Sur le plan normatif, une exclusion n'est pas souhaitable. La formation scolaire et les soins médicaux de base sont des exemples de biens méritoires. L'offre de services de base d'intérêt public sur l'ensemble du territoire, constitue également un bien méritoire dans certains domaines, car l'accès de tous aux prestations de base relève d'une décision politique. [4]

Classification des biens publics et privés

Dans la réalité, il existe des formes mixtes des biens évoqués ci-dessus. Ils peuvent être classifiés à l'aide des deux critères de l'exclusion technique et de l'exclusion politique. [5]

- ☒ Pour les biens privés purs, la consommation peut être limitée techniquement à des coûts supportables et par consensus politique. C'est le cas, par exemple, pour les produits alimentaires ou les habits.
- ☒ Les biens méritoires sont également caractérisés par l'application techniquement possible du principe d'exclusion à des coûts supportables, mais dans leur cas cela n'est guère accepté sur le plan politique. La formation, la santé ou la culture en sont des exemples.
- ☒ Pour les biens publics mixtes, la consommation ne peut être limitée que partiellement à des coûts supportables, et cette attitude est politiquement controversée. Exemples: transports, eau, électricité, gaz, téléphone, radio, télévision.
- ☒ Enfin, les biens publics purs se distinguent par la non-applicabilité technique du principe d'exclusion et le fait que, sur le plan politique – à l'instar des biens publics mixtes – l'exclusion de la consommation est controversée. Des exemples de tels biens sont la recherche fondamentale, la défense nationale, la protection de l'environnement, les fondements de l'ordre social comme le droit et la justice.

Service public

La notion de «service public» recouvre dans une large mesure les biens méritoires et certains biens publics mixtes à caractère méritoire. [6] Le service public postule une certaine desserte ou un certain approvisionnement minimal en biens de ce genre dont l'étendue est définie au niveau politique. Utilisé au sens étroit ou au sens large du terme, il comprend l'offre d'infrastructures et de prestations publiques. Mais il n'existe pas de définition univoque.

«L'offre de services de base comprend les biens et les services répondant à un intérêt public particulier et auxquels doivent avoir accès toutes les couches de la population et toutes les entreprises économiques dans l'ensemble du pays, ceci à un prix avantageux et abordable.» [7]

«Le service public comprend l'ensemble des prestations non rentables au niveau commercial (c'est-à-dire non produites dans un contexte défini uniquement par les lois du marché) sur un marché déterminé, qui sont produites dans l'intérêt public (sur la base de dispositions et/ou de commandes des pouvoirs publics) par des organismes privés ou par les pouvoirs publics eux-mêmes.» [8]

Pour rendre la notion de service public plus compréhensible, on peut la subdiviser en deux domaines distincts. Dans le langage courant, les deux différentes facettes sont souvent confondues, ce qui peut entraîner des imprécisions et des malentendus dans le débat.

Service public universel

Tout citoyen a, en tant qu'individu et consommateur, un droit au service public universel. L'accès, la sécurité, un prix approprié et une qualité définie des services doivent pouvoir être garantis.

Service public d'intérêt général

Par le biais du processus politique, la société exprime des idées politiques fondamentales et définit ce qui relève de «l'intérêt public». Ces représentations sont mises en œuvre concrètement dans le

cadre de politiques sectorielles ou du principe de cohésion sociale (politique environnementale, énergétique, régionale, économique, etc.).

Notion générique, le terme français de «service public» est difficile à traduire en allemand, il est par conséquent le plus souvent utilisé tel quel dans le langage courant allemand. L'intention sous-jacente est de veiller à une distribution de biens et de services de base sur tout le territoire national. Mais le terme français de «service public» et le terme allemand de «Grundversorgung» ne recouvrent pas le même contenu. L'OEPR part cependant de l'idée que ce ne sont pas ces différences de compréhension socio-culturelles qui doivent être déterminantes. La discussion doit avant tout porter sur la recherche d'une offre de base en matière de services publics appropriée à l'époque et couvrant l'ensemble du territoire.

Compétitivité

Le concept de «compétitivité» est comme un oiseau de paradis: il n'est guère visible et difficilement saisissable. Suivant l'exemple de l'OCDE, l'Union européenne définit la compétitivité comme étant la capacité des entreprises, des branches économiques, des régions, des nations ou des régions supranationales d'assurer durablement aux facteurs de production un niveau de revenu et d'occupation relativement élevé dans les conditions de la concurrence internationale. [9] Une telle définition désigne certes des ordres de grandeur à atteindre ou des indicateurs mais pas les responsables. Si l'on pense avec Krugman qu'il n'est pas possible d'établir une définition claire sur le plan de la théorie économique, il existe du moins un point de repère du point de vue de la politique économique: la compétitivité internationale d'un pays peut être considérée comme satisfaisante lorsque ce dernier est à même de réaliser ses objectifs politico-économiques fondamentaux, notamment un accroissement des revenus et du taux d'occupation, sans encourir de difficultés dans la balance des paiements. [10] Cette discussion en matière de définition pourrait être poursuivie sur plusieurs centaines de pages. Pour simplifier, il conviendrait néanmoins de distinguer trois niveaux spatio-économiques: le niveau macro (nations, régions transnationales), le niveau méso (grandes régions, petites régions) et le niveau micro (entreprises, groupements d'entreprises).

Cohésion

Considérée sous l'angle d'un développement spatial et régional durable, la cohésion nationale – c'est-à-dire la cohésion sociale, économique et spatiale du territoire – joue un rôle déterminant. [11] Le programme de législature 1996–1999 du Conseil fédéral suisse était guidé par l'idée directrice: «Renforcer la cohésion – construire l'avenir». Dans l'article de la Constitution fédérale relatif au but, l'encouragement de la cohésion interne est cité comme tâche centrale de la Confédération (art. 2 Cst. féd.). Mais il n'existe pas de définition précise de la notion de cohésion. L'interprétation varie fortement selon la conception socio-culturelle et politique d'un Etat. La loi fondamentale allemande utilise la notion d'«égalité des conditions de vie». La Constitution fédérale suisse exprime une approche similaire en parlant d'une «urbanisation décentralisée du pays» (art. 104 Cst. féd.). L'opérationnalisation de la notion de cohésion doit, par conséquent, être constamment reprise et négociée politiquement.

2. Le service public dans la société

Le service public constitue un pilier de la conception suisse de l'Etat. Son leitmotiv étant d'organiser l'Etat de manière à ce qu'il procure à tous les mêmes chances de se développer – indépendamment de la situation géographique et de l'appartenance linguistique –, il joue un rôle important en matière de cohésion nationale. Son organisation ne peut cependant pas être statique. Intégré dans un vaste contexte social et politique, le service public est soumis aux changements de la société, mais la manière dont il est conçu exerce également une influence sur l'évolution sociétale.

Service public et identité nationale

«La Suisse n'existe pas», a-t-on pu entendre à l'Exposition universelle de 1992 à Séville. La vive discussion sur le bien-fondé de cette affirmation témoigne qu'elle a touché un point sensible de l'auto-perception helvétique. La Suisse est caractérisée par un fin maillage multilingue et multiculturel qui, sur le plan politique, peut s'appuyer sur un fédéralisme fort. En raison de cette diversité, façonner la coexistence des cultures en une unité cohérente et garantir par-là la protection et les besoins des minorités a toujours été considéré comme une tâche majeure de l'Etat fédéral. Le concept de «nation volontariste» appliqué à la Suisse – concept qui n'est guère perceptible dans la vie quotidienne – soulève la question de la cohésion interne du pays: y a-t-il une base de valeurs communes suisses ou n'est-ce que la volonté des différentes parties du pays de ne pas se rattacher à la «mère patrie» qui fait exister la Suisse au plus profond d'elle-même?

Pour garantir la «diversité dans l'unité», comme le souligne le préambule de la nouvelle Constitution fédérale, des efforts particuliers ont toujours été estimés nécessaires, et cela également dans le domaine du service public. La société nationale de radio et de télévision, considérée comme importante pour la cohésion du pays et des régions linguistiques, est un symbole notoire de la fonction de lien national que remplit le service public. Ces réflexions ont même été intégrées dans l'expression «idée suisse».

En ces temps où les deniers publics se font rares, les coûts de la cohésion nationale liés au maintien du service public sont progressivement remis en question. On s'interroge de plus en plus sur les contenus de cette «idée suisse». Un service public de haute qualité, couvrant l'ensemble du territoire et assuré par les entreprises publiques a été jusqu'ici l'un des supports les plus directement palpable de cette idée. Mais avec la libéralisation des marchés, cette fonction ne peut plus être assumée que de manière limitée. De plus, la référence à un territoire délimité dans l'espace se perd.

La perte des symboles publics d'identification est accompagnée de la disparition progressive de symboles nationaux dans l'économie privée. La globalisation croissante de l'économie met sous pression des entreprises comme Bally, Adtranz ou Feldschlösschen; celles-ci sont vendues à des

propriétaires étrangers ou suppriment des places de travail en Suisse. Cette évolution ne doit cependant pas inciter à vouloir maintenir les entreprises publiques uniquement à cause de leur fonction symbolique. Il s'agit bien plus de créer de nouveaux symboles et d'ouvrir simultanément un large débat sur la cohésion du pays.

La conception du service public

On peut observer de grandes différences culturelles en matière de conception du service public. L'organisation et l'aménagement actuels du service public dans les différents pays sont généralement hérités de l'histoire. Ainsi, par exemple, les Etats-Unis sont influencés depuis leur fondation par la représentation de l'Etat-arbitre qui laisse de larges marges de développement aux individus. La conscience nationale en France se situe, au contraire, dans la tradition de la Révolution française et est orientée vers la création de solutions homogènes et fournies par des organismes publics.

En Suisse aussi – en dépit de l'utilisation du même concept –, les différences culturelles entraînent des visions divergentes du service public en Suisse romande et en Suisse alémanique. [12] Au sein de la Suisse francophone, la notion de service public comprend principalement les infrastructures étatiques mais aussi les entreprises publiques. Prestation et prestataire ne sont pas séparés. Cette représentation d'un Etat fort se manifeste, entre autres, aussi dans le comportement électoral, comme on a pu le voir, par exemple, lors des votations sur l'assurance-maternité. Le projet a été accepté à une nette majorité dans les cantons romands, alors qu'il a été clairement rejeté en Suisse alémanique – souvent par référence à la responsabilité individuelle. En Suisse alémanique, le service public est fréquemment conçu dans le sens d'une garantie étatique d'une desserte de base en infrastructures et services publics. Ces derniers ne doivent cependant pas forcément être fournis par l'Etat lui-même.

L'entendement commun mais aussi les différences de conception en matière de service public animent le débat politique. Car la négociation de l'étendue, du prix, du prestataire ainsi que du financement du service public ne peut se faire que par le biais du processus politique et non sur la base de critères objectifs. L'offre est surtout fixée en fonction d'objectifs relevant de la politique sociale, économique, régionale et nationale. Le laborieux processus de conciliation des différents objectifs en présence, qui sont parfois contradictoires, est rendu plus difficile encore par la référence à l'expérience propre des acteurs. Cette discussion essentielle à la conception politique de la Suisse prend de ce fait souvent une tournure très émotionnelle.

3. Modifications des conditions générales

Tout comme l'ensemble du domaine d'action de l'Etat, les conditions générales de l'offre de services publics se sont fondamentalement modifiées ces dernières années. Les principales tendances sont brièvement esquissées ci-après.

Libéralisation et globalisation des marchés

La globalisation de l'économie et l'accentuation de la concurrence internationale conduisent à une ouverture des marchés à l'échelon mondial. Cette libéralisation est activée par des accords internationaux, dans le cadre de l'OMC par exemple. Même des marchés nationaux largement protégés jusqu'ici ne peuvent guère se soustraire à cette tendance à l'ouverture et sont de plus en plus exposés à la concurrence internationale. Les entreprises suisses peuvent de ce fait agir sur les marchés internationaux. Mais, en contrepartie, des fournisseurs et prestataires étrangers se pressent sur le marché suisse, des alliances se forment ou des entreprises suisses passent en mains étrangères. La réglementation et les directives de l'Union européenne revêtent une importance décisive pour la Suisse.

Développement technologique

Au cours de ces dernières années, le développement de la technologie s'est accéléré à un rythme effréné, et il n'est pour ainsi dire pas possible de prévoir aujourd'hui quelles en seront les évolutions futures. Notamment dans les domaines des médias électroniques, du transport de l'énergie et des télécommunications, les changements technologiques ont entraîné une dévalorisation des monopoles de réseaux. Ceci a permis à de nouveaux prestataires de pénétrer le marché et de briser les monopoles d'Etat.

Finances publiques

Leurs ressources financières étant de plus en plus limitées, les pouvoirs publics se voient également contraints de produire leurs prestations au moindre coût. Comme tous les autres domaines de la politique de l'Etat, le service public est davantage soumis à des critères d'efficacité – indépendamment de l'étendue des prestations qui est fixée sur le plan politique.

Changements sociaux et politiques

Les besoins de la société dans le domaine du service public varient constamment. Les exigences en matière d'étendue, de prix, de choix et de qualité de ses prestations se sont accrues. La liberté de choix devient plus importante que le simple accès à un prix avantageux. En outre, la discussion à l'échelle mondiale et les courants de mode qui y sont liés ne sont pas sans influencer le débat politique en Suisse.

Développement durable

Le développement durable était l'une des idées directrices du programme de législature 1995–99. Dans les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse», publiées en 1996, l'objectif d'un développement spatial durable pour l'économie et le cadre de vie suisses revêt aussi une importance primordiale. Or, le mode de vie actuel et l'évolution de l'économie, ainsi que les répercussions spatiales qu'ils engendrent, vont plutôt dans le sens d'un développement non durable et menacent à long terme la répartition équitable et l'approvisionnement en ressources des futures générations, ceci en Suisse également. [13]

Organisation territoriale

L'internationalisation de l'économie, l'ouverture progressive des marchés et les mutations structurelles qui en découlent modifient également les perspectives de développement économique des différentes parties du territoire. [14] Tandis que le développement de certaines régions rurales se présente plutôt sous de mauvais auspices, les grands espaces urbains disposent de solides potentiels. Les frontières des espaces économiques et politiques coïncident de moins en moins et placent l'équilibre fédéraliste de la Suisse devant de nouveaux défis. Les agglomérations urbaines s'étendent au-delà des limites des villes et de plus en plus aussi au-delà des limites des cantons. Sur le plan du développement spatial, cela signifie une consommation accrue de surface et une dispersion continue des constructions dans le paysage. Les changements structurels ne correspondent ainsi que sous réserve à l'objectif d'un développement économique équilibré de l'ensemble du territoire et engendrent des charges inégales pour les différentes collectivités publiques.

Compte tenu des mutations structurelles et de leurs effets sur le développement spatial, le service public subit aussi naturellement de constantes modifications. Son aménagement doit être soumis à une évaluation critique en fonction de l'évolution de l'économie, de la technique et de la société et renégocié au niveau du processus politique. Les conditions générales ayant changé, on peut également se poser la question des marges de manœuvre qui existent encore pour continuer à maintenir un service public performant. La disparité des conditions générales et des situations du marché dans les différents secteurs du service public ne permet pas d'affirmations globales quant aux possibilités d'action.

4. La production de services publics

La production de services publics en Europe présentait jusqu'ici quatre caractéristiques:

- ☒ Les prestations du service public étaient fournies par des entreprises publiques.
- ☒ La fourniture des prestations se faisait par des entreprises intégrées dans lesquelles un subventionnement transversal entre les différents domaines d'activités était possible.
- ☒ Les entreprises avaient des monopoles territoriaux et n'étaient exposées à aucune concurrence.
- ☒ Les entreprises étaient marquées par une forte présence politique qui entraînait un amalgame avec d'autres domaines du politique et par-là aussi une formulation imprécise du service public.

Il n'est pas contesté dans le débat politique que, face aux nouvelles conditions générales, les structures du service public aient besoin d'être réformées. De même, les avis convergent largement quant au maintien d'un service public adapté – quelle que soit la conception que l'on puisse en avoir. De grandes différences apparaissent, en revanche, lorsqu'il s'agit d'en fixer les lignes directrices concrètes.

La pratique qui a prévalu jusqu'à présent soulève des questions de fond que l'on peut résumer en quatre points:

- ☒ Mode de production des prestations
- ☒ Définition du service public
- ☒ Interventions étatiques
- ☒ Transparence financière

Mode de production des prestations

Jusqu'ici, le service public était souvent assimilé au secteur public. Les prestations étaient la plupart du temps fournies par l'Etat lui-même, en règle générale sous protection de monopole ou par des tiers concessionnaires. Ceci était motivé par les particularités des marchés d'infrastructure qui présentent une forte proportion de coûts fixes et par la prédisposition à un monopole naturel ainsi que par l'importance des prestations pour l'économie et la population. [15]

En raison des modifications des conditions générales, telles que brièvement esquissées au chapitre 3, les entreprises qui fournissaient jusqu'alors les prestations de service public sont mises sous pression. Pour réagir aux changements économiques, l'Etat amorce souvent une libéralisation des marchés. Cette mesure déclenche alors une spirale d'ouverture des marchés: le processus est mis en marche par une ouverture de marché, dont les retombées en Suisse proviennent dans la plupart des cas des déréglementations introduites au niveau européen. Compte tenu de la pression du

marché, on laisse entrer des concurrents sur les marchés. Cette «libéralisation de facto» permet aussi à des entreprises multinationales de pénétrer sur le marché suisse. La «libéralisation de jure» suit généralement après coup. Les entreprises adoptent un comportement stratégique à l'égard de la politique. L'entrée de plusieurs concurrents sur le marché déclenche d'abord une concurrence intrasectorielle. Puis la situation de concurrence se propage à d'autres secteurs et provoque ainsi d'autres ouvertures de marché.

L'ouverture des marchés génère une accentuation de la concurrence et permet à des prestataires étrangers de se présenter sur le marché suisse. En contrepartie, les entreprises suisses ont la possibilité d'agir au-delà des frontières du pays. La concurrence accrue exige des entreprises une production efficace des prestations qui ne peut souvent être atteinte qu'en ayant recours aux avantages liés à la taille (économies d'échelle) et en investissant des moyens financiers considérables. Cela favorise la formation de conglomérats multinationaux riches en capitaux et conduit à un processus de concentration au niveau international. A plus ou moins long terme, l'accroissement de la concentration renferme le danger que le monopole public soit remplacé par un monopole privé et que des structures similaires soient recréées, mais avec d'autres incidences.

Avec le début de l'ouverture des marchés, le débat sur le mode de production des prestations du service public (doivent-elles être produites par des organismes privés ou par l'Etat, dans des conditions de concurrence ou de monopole ?) était fortement idéologique. Les ardents défenseurs d'une privatisation tous azimuts, comme elle a été pratiquée en particulier en Grande-Bretagne, affrontaient ceux qui préconisaient des entreprises publiques monopolistiques fortes.

Même si le service public continue de faire l'objet de démêlés parfois violents, les fronts idéologiques rigides s'émeussent peu à peu et font place à une approche plus pragmatique. Le mode de production des prestations, qu'il se réalise dans des conditions de concurrence ou de monopole, est désormais plutôt considéré comme un moyen pour parvenir à une fin, à savoir remplir les objectifs du service public avec le plus d'efficacité possible et au moindre coût. Les instruments appliqués pour garantir les prestations peuvent varier au cours du temps. La propriété des entreprises est l'une des possibilités de maintenir une offre optimale. Les grands monopoles d'Etat dans les différents secteurs sont progressivement battus en brèche. «L'efficacité par la concurrence», telle est la devise actuelle pour continuer à garantir à l'avenir le haut niveau de qualité du service public suisse. Sans se soustraire à sa responsabilité dans le domaine du service public, l'Etat évolue d'un «Etat prestataire» vers un «Etat garant». [16] On se réfère en cela également au vocabulaire de la Nouvelle Gestion Publique.

«Dans la conception de l'Etat comme Etat garant, la décision sur l'étendue des attributions et l'ordre idéologique de l'Etat est dissociée des questions d'aménagement du service public et de répartition des tâches. L'étendue des attributions est fixée par des instances politiques dans des processus démocratiques. Pour ce qui est de l'accomplissement des tâches, l'Etat assume la responsabilité de la garantie dans tous les domaines publics, mais il accomplit uniquement les tâches centrales de l'Etat en tant que tel.» [17]

Il s'agit d'atteindre une production efficace des prestations en dissociant clairement les rôles des acteurs. Garantir le service public, c'est définir aussi concrètement que possible les prestations souhaitables dans l'intérêt public mais sans prescrire de solutions et fixer des règles de conduite contraignantes pour les différents prestataires.

La caractéristique principale des différents efforts de réforme est la dissociation des responsabilités entrepreneuriales et politiques. La commande des prestations, définie au niveau politique, et la fourniture des prestations en situation de concurrence sont clairement distinguées. Malgré la participation majoritaire de la Confédération, cela restreint toutefois de manière significative l'influence politique qui peut être exercée sur les affaires opérationnelles. Dans son rôle de propriétaire, l'Etat fédéral dispose encore de trois instruments pour user de son influence: définition des objectifs stratégiques de l'entreprise, choix du conseil d'administration et approbation du rapport d'activité et des comptes. Les entreprises obtiennent une plus grande marge de manœuvre dans les affaires opérationnelles, notamment en ce qui concerne la politique du personnel. Avec la nouvelle loi sur le personnel fédéral (LPF) qui supprime le statut de fonctionnaire, les entreprises disposent d'un instrument qui leur permet de réagir plus rapidement et avec davantage de flexibilité aux changements. Elles peuvent également décider plus librement des sites de production. Mais elles sont tenues par l'Etat de contenir la production décentralisée des prestations dans un cadre acceptable sur le plan de la gestion d'entreprise. Par des mesures d'accompagnement, la Confédération offre son soutien durant le processus de transformation, mais elle n'envisage pas un maintien artificiel des emplois. L'offre de services publics demeure, par contre, sous la responsabilité directe de la Confédération.

L'initiative parlementaire Hämmerle du 10 décembre 1998 demande que La Poste, les CFF et Swisscom soient tenus, même après leur privatisation partielle, d'offrir des places de travail et des places d'apprentissage sur l'ensemble du territoire de la Suisse. L'initiative parlementaire Strahm prévoit une obligation de formation professionnelle pour les prestataires concessionnaires privés de télécommunication, de poste et de chemin de fer. L'exemple de ces interventions politiques, qui ont toutes deux été transmises au Conseil fédéral, démontre – si besoin est – que l'oscillation entre production indépendante des prestations et contrôle politique est encore source de conflits.

Définition du service public

La désignation des services souhaitables dans l'intérêt public constitue le préalable indispensable à la dissociation des responsabilités politiques et entrepreneuriales. C'est pourquoi, on ne peut donner une définition du service public que dans un processus politique et normatif. Vu qu'il n'existe pas de norme de base en matière de conditions de vie comparables, le débat sur l'aménagement du service public a tendance à se focaliser par substitution sur les différents secteurs touchés. Définir des services de base d'intérêt public, équivaut à marcher sur une corde raide. D'une part, seule la désignation de prestations concrètes rend l'usage du service public praticable et donc contrôlable. D'autre part, lorsqu'un secteur est fortement lié à l'évolution rapide des technologies, une définition trop précise peut cimenter le statu quo et freiner le développement. Il faut donc également prendre en considération les nouveaux développements technologiques et le changement des besoins sociaux dans les différents domaines du service public.

Il est très difficile de fixer l'étendue des services d'intérêt public. La définition doit intégrer aussi bien des aspects quantitatifs, qualitatifs, spatiaux que financiers. Sur le plan quantitatif, des controverses resurgissent régulièrement notamment à propos de la distinction entre services de base qui – au sens d'un standard minimum – doivent être disponibles partout et à un prix abordable pour tous, et services complémentaires qui sont produits sur le marché libre. On pourrait donc aussi s'acheminer vers des services d'intérêt public échelonnés. Des standards minima tangibles

pour les prestations de base n'ont guère été fixés jusqu'ici, et l'aménagement des services est laissée dans une large mesure à l'appréciation des entreprises. Outre l'étendue des prestations, il s'agit également de tenir compte de leur aspect qualitatif, car c'est ici précisément que les disparités régionales sont les plus flagrantes. La qualité est cependant un aspect qui se laisse difficilement cerner par des critères concrets; son appréciation se fonde sur des valeurs très subjectives. Sur le plan spatial, le critère de la desserte de l'ensemble du territoire revêt une importance capitale. Mais sur ce point également, les exigences qui doivent être remplies en matière d'offre territoriale globale ne sont pas très claires.

Interventions étatiques

L'évolution vers un Etat garant exige une redéfinition de l'action publique par rapport à la pratique en vigueur dans le domaine des services publics. La Confédération est partagée entre son rôle de prestataire respectivement de propriétaire et sa fonction d'autorité de régulation. Les conditions de propriété sont jusqu'ici telles que les entreprises sont encore (majoritairement) propriété de l'Etat. Concernant Swisscom, par exemple, l'intention est cependant de donner à la Confédération la possibilité de renoncer à sa participation majoritaire fixée par la loi.

Par rapport aux marchés des infrastructures régulés par des monopoles d'Etat, l'autorité publique de régulation, tout comme le droit de la concurrence, se voient conférés des rôles nouveaux dans les marchés libéralisés. [18] Etant donné que les anciens mécanismes de contrôle ne jouent plus, de nouveaux instruments de régulation sont nécessaires. Ceux-ci restent encore pratiquement à inventer. L'Etat devient le «compositeur des règles du jeu». Le genre et l'ampleur des interventions étatiques font donc encore l'objet de vives controverses. D'un côté, on évoque le danger qu'une trop forte atteinte à la liberté du marché incite les entreprises étrangères à éviter le marché suisse. A quoi l'on rétorque que la Suisse en tant que marché exigeant et financièrement solide restera attractive pour les entreprises internationales.

Le débat, souvent à caractère émotionnel, s'enflamme principalement autour de la compréhension des notions de «libéralisation» et de «néo-libéralisme». La question du rôle de l'Etat touche des valeurs fondamentales de la conception individuelle de l'Etat ainsi que des aspects émotionnels (l'Etat comme patrie). Dans ce débat, la Confédération souligne que les mesures de libéralisation ne sont pas prises pour elles-mêmes mais qu'il s'agit avant tout de maintenir une offre de services publics de haute qualité et à un prix avantageux. Pour atteindre ce but, il faut donc recourir davantage à des instruments de concurrence. La mission de l'Etat sera de veiller à un marché qui soit libre et efficace. [19] Le passage de l'ancien marché monopolistique à un marché concurrentiel qui fonctionne exige – du moins au cours de la phase initiale – de nouvelles tâches dans le domaine de la surveillance et de la régulation du marché ainsi qu'une autorité forte en matière de questions de concurrence. Il faut accorder aux entreprises publiques un certain temps de transition, afin qu'elles puissent s'adapter aux nouvelles conditions. Des dispositions spéciales de protection paraissent également possibles durant cette période. Il faut veiller en particulier à ce que les entreprises d'Etat ne soient pas handicapées par des obligations trop lourdes par rapport à leurs concurrentes et à ce que tous les prestataires soient traités à égalité. Dans ce contexte, plus de marché – au sens d'une «managed competition» – ne peut pas être assimilé à moins d'Etat. Des instruments de régulation d'un genre nouveau et des modalités politiques intelligentes doivent contribuer à une surveillance efficace du marché. Vu la rapidité avec laquelle évoluent les

choses, le danger existe que le processus politique dans son aspect législatif reste inévitablement à la traîne des changements.

Les tâches de l'autorité de régulation comprennent: [20]

- ☒ la surveillance du marché
- ☒ la gestion et la répartition loyale et efficace des ressources générales limitées
- ☒ l'arbitrage des conflits entre participants au marché
- ☒ la garantie que les services de base d'intérêt public soient maintenus au-delà des changements de conditions dans le temps.

Une réduction du rôle de l'Etat à la seule fonction de régulateur n'est pas sans risques. D'une part, le détachement des entreprises publiques peut entraîner à l'intérieur de l'administration publique une perte des connaissances spécialisées qui sont nécessaires à la garantie d'une régulation étendue. D'autre part, une réglementation claire de l'accès au marché lors de la privatisation exige une plus grande densité de régulation qui engendre des coûts administratifs supplémentaires au niveau de l'Etat.

«C'est pourquoi j'ose affirmer que l'expérience de la privatisation nous a entraînés sur la voie d'une surcharge irrémédiable de régulation étatique qui, selon les connaissances actuelles, n'est pas d'une utilité certaine.» [21]

Un autre point est à considérer au sujet des interventions étatiques. Les régies fédérales font pour ainsi dire partie de l'identité nationale. [22] Une grande partie du public a de ce fait d'autres attentes morales à l'égard de ces entreprises qu'à l'égard de firmes qui appartiennent à des actionnaires privés. La question des salaires, des conditions de travail et des emplois ainsi que de la répartition régionale des prestations est suivie de près, et la sensibilité est vive lorsque des changements se produisent. En raison de la séparation des niveaux politiques et opérationnels, l'influence de l'Etat a diminué. Mais comme l'ont montré les initiatives parlementaires Hämmerle et Strahm, la discussion sur les marges de manœuvre politiques va se poursuivre.

Transparence financière

Le débat sur le financement est étroitement lié au thème de l'intervention étatique. Avec les mesures d'économies actuelles des pouvoirs publics, le débat a gagné en acuité. La question de la transparence de la formation des prix et de la structure des coûts resp. de la vérité des coûts est au cœur de la réorganisation du service public. L'amalgame pratiqué jusqu'alors entre «service public universel» et différents domaines politiques d'intérêt public à l'intérieur de la structure organisationnelle des entreprises publiques ne permettait pas d'obtenir une transparence des coûts. Le subventionnement transversal dans les entreprises et la pratique de la reddition des comptes entretenaient encore cette opacité des structures.

La libéralisation doit permettre une transparence des coûts et, par là, d'atteindre une vérité des coûts en tenant compte des dépenses liées aux prestations de service public. Ce calcul des coûts réels constitue une base aussi objective que possible pour les contribuables mais aussi pour les collectivités territoriales. A partir de là, un débat politique plus rationnel peut s'instaurer sur les coûts de la cohésion spatiale et régionale. Une structure transparente des coûts sert également à une meilleure péréquation (monétaire) des spillovers spatiaux. Les répercussions – particulièrement

sur le plan spatial – que pourrait entraîner une plus grande transparence, demeurent un facteur d'incertitude, car la transparence peut aussi être utilisée comme moyen de pression pour faire passer des intérêts politiques. Une approximation des coûts réels demande toutefois une délimitation et une définition précises de l'offre de services publics pour pouvoir fixer le cadre budgétaire qui doit être mis à disposition par les pouvoirs publics ou par le souverain.

5. Capacité concurrentielle et cohésion spatiale

L'internationalisation de l'économie met en question les structures existantes de l'économie suisse. [23] Avec l'ouverture des marchés, les institutions de service public, elles aussi, se voient de plus en plus exposées à la concurrence étrangère. Leurs structures monopolistiques et leurs processus décisionnels fortement empreints du politique ne les rendent guère compétitives au niveau international, notamment en ce qui concerne les avantages liés à la taille pour la production des prestations (Economies of Scale), les complémentarités dans l'offre (Economies of Scope) et la taille critique pour la recherche et le développement.

Hormis cette influence de l'extérieur qui exige des modifications, la pression inhérente à l'état des finances publiques a également contribué à l'exigence de soumettre les prestations du service public à examen. La nécessité de réformes n'est d'ailleurs pas contestée. L'accroissement de l'efficacité et de la productivité devient indispensable pour pouvoir se présenter comme acteurs concurrentiels sur les marchés internationaux. La libéralisation des anciens marchés monopolistiques est effectuée pas à pas et compte tenu des conditions générales spécifiques. La libéralisation la plus avancée est celle du secteur des télécommunications, car c'est ici que règnent le plus grand dynamisme et la plus forte concurrence au niveau international. Mais dans les autres secteurs aussi, les prestations du service public sont sur la sellette.

Répercussions spatiales de la libéralisation: concurrence des sites d'implantation, emplois et offre de services publics

La libéralisation des marchés du service public entraîne un déplacement des équilibres spatiaux existants et une accentuation de la concurrence entre les régions. Une différenciation des services publics en fonction du marché implique, de façon générale, une augmentation de la concentration économique et des disparités spatiales. L'objectif de la compétitivité internationale et le renforcement de l'efficacité qui en découle auront pour corollaire d'aggraver les tensions entre les centres économiquement forts et les régions rurales. Cette dichotomie centre-périphérie constitue aujourd'hui déjà le «fossé principal de rejet» lors de nombreuses votations. La structure décentralisée de la Suisse est mise sous pression. L'accentuation de la concurrence en matière de sites d'implantation entre les collectivités territoriales favorise et tendanciellement les régions économiquement fortes. L'aire zurichoise, dont l'influence spatiale s'étend de plus en plus loin, gagne du poids et domine le développement économique de la Suisse. Une concentration croissante est perceptible à l'intérieur de la Suisse, particulièrement en ce qui concerne les branches économiques à forte valeur ajoutée avec des emplois hautement qualifiés. En raison de la dissociation des fonctions stratégiques et opérationnelles, les entreprises publiques procèdent à l'heure qu'il est également à une telle concentration.

On peut se poser la question de savoir si, dans le contexte international de concurrence des sites d'implantation, la Suisse peut encore se permettre un service public doté d'un mécanisme de compensation ou si, au contraire, l'offre de services publics de haute qualité représente un élément clé de l'attractivité des sites. Les avantages et désavantages régionaux de localisation sont à réévaluer sur la base des nouvelles conditions générales. Le service public devient en cela un facteur de différenciation dans la concurrence entre sites d'implantation, par rapport auquel les régions disposent de marges de manœuvre propres plus importantes.

Le service public n'est cependant qu'un facteur de localisation parmi beaucoup d'autres, et on ne saurait réduire la capacité concurrentielle des régions à la seule offre de services publics. Dans le vaste faisceau des facteurs de localisation, le rapport prix-prestation du service public joue aussi un rôle. L'élargissement de l'offre de services publics occasionne un surplus de dépenses qui doivent être économisées dans d'autres domaines ou compensées par des recettes supplémentaires.

Il faut surtout retenir qu'une intervention politique s'impose là où l'offre de services publics pourrait entraver un développement régional durable. Mais il reste encore à clarifier où doit se situer ce seuil critique.

Dans le débat sur la desserte territoriale en prestations de base et sur les répercussions spatiales de la libéralisation, il convient de distinguer clairement les deux aspects centraux de l'emploi et de l'offre de services publics. Sur pression des milieux politiques, les régies fédérales ont jusqu'ici été (implicitement) tenues de veiller à une répartition décentralisée des emplois. Les coûts additionnels étaient couverts par des gains de monopole. Etant donné que la politique de localisation des entreprises publiques est de plus en plus basée sur des critères qui relèvent de l'économie d'entreprise et non plus de la politique régionale et d'organisation du territoire, un décalage se produit entre l'offre régionale de services publics et la production de services sur place, ce qui conduit à des suppressions d'emplois dans les régions périphériques. En parlant d'Uri, des Grisons, de Soleure, de Saint-Gall, du Valais, du Tessin et de l'Arc jurassien, la Confédération a désigné des régions particulièrement touchées par la suppression d'emplois chez Swisscom et les CFF.

Le débat sur l'aspect territorial de la suppression d'emplois contient en outre une forte composante émotionnelle, car les emplois fédéraux conservent un caractère hautement symbolique. De plus, une répartition des places de formation et d'apprentissage sur tout le pays est considérée comme souhaitable. La question reste ouverte de savoir combien d'emplois sur le territoire sont nécessaires pour maintenir une qualité suffisante des services. Les différents secteurs du service public présentent des configurations spatiales hétérogènes en fonction de l'état initial de la technologie et du marché. L'offre est aujourd'hui déjà différenciée sur le plan spatial (heures d'ouverture des guichets, couverture du réseau, etc.). A défaut d'une définition suffisamment précise d'un standard minimum en matière d'étendue et de qualité des services, cette différenciation est largement laissée à l'appréciation des entreprises respectives.

La constatation que certaines adaptations propres aux différents domaines du service public – souvent de faible portée en elles-mêmes – peuvent avoir des effets régionaux cumulatifs qui vont bien au-delà de la pure suppression d'emplois doit demeurer au cœur du débat. C'est principalement dans les régions périphériques et structurellement faibles que les effets cumulés se répercutent de manière négative. L'offre de services publics peut ainsi devenir un obstacle au développement social et économique des régions. Les répercussions négatives sont encore renforcées par la sup-

pression d'emplois dans le domaine militaire et dans les anciennes entreprises d'armement de la Confédération ainsi que par les mutations dans l'agriculture. On ne connaît toutefois exactement ni les résultats de ces effets cumulatifs ni les régions effectivement touchées.

Cohésion spatiale

Les considérations économiques entrent en conflit avec des notions telles que «équilibre spatial» et «cohésion nationale» qui étaient fortement ancrées dans les rapports de force économiques et politiques du pays. Les disparités régionales représentent un sujet délicat dans le paysage politique de la Suisse et, étant donné le fin maillage du fédéralisme, l'idée de régions de dépeuplement est (encore) à peine concevable. La cohésion nationale devient un argument important des régions périphériques pour revendiquer le maintien d'une offre aussi décentralisée que possible du service public. C'est pourquoi, lorsque des emplois y sont supprimés, les régions concernées exigent de façon répétée des mesures de compensation. Mais vu que les gestions stratégique et opérationnelle des entreprises publiques ont été séparées dans une large mesure, ces revendications doivent être adressées à la sphère politique et non aux entreprises. D'ailleurs, la controverse recouvre la plupart du temps des intérêts publics et non des domaines clés du service public en tant que tels. Dans les régions périphériques justement, l'influence de cartels locaux du pouvoir sur le processus politique national ne doit pas être sous-estimée. Cet exercice de corde raide entre efficacité économique et cohésion spatiale, entre équilibre national et intérêts régionaux, représentera dans les années à venir l'une des questions pressantes de la politique helvétique.

La discussion autour des répercussions spatiales de la libéralisation des marchés se déroule souvent de façon peu différenciée. Les régions périphériques, qui sont tendanciellement désavantagées par les mesures de libéralisation, sont fréquemment réduites exclusivement à un rôle de victimes. Les marges de manœuvre possibles ne sont guère mises en lumière. Les régions, tout comme les individus pris isolément, doivent désormais compter davantage sur leur responsabilité propre et se concentrer sur les forces et les atouts que possède la région. Cela encourage la recherche de solutions novatrices, la «mentalité d'assisté» devient de plus en plus obsolète. Pour que les cantons et les régions puissent mieux utiliser leur potentiel endogène, il faut néanmoins qu'il y ait des ressources et des marges d'action (financières) suffisantes.

6. Champs thématiques du service public

Les divers domaines du service public ne sont pas affectés dans la même mesure par les nouvelles conditions générales. Les effets des mutations au niveau international se répercutent de manière très différente sur le rôle de la concurrence et font que l'ouverture du marché ne se trouve pas au même stade d'avancement dans tous les secteurs. Néanmoins, certains éléments de base – agencés de différentes façons – sont communs à tous les projets de réforme:

- ☒ Introduction d'éléments fondés sur l'économie de marché pour augmenter l'efficacité et la productivité
- ☒ Ouverture de l'accès au marché
- ☒ Dissociation des responsabilités politiques et entrepreneuriales

Le service public est souvent considéré sous un angle purement sectoriel, une vue d'ensemble fait largement défaut. Il est, par conséquent, difficile de donner une définition unique du service public. La délimitation la plus précise possible est pourtant d'une importance capitale eu égard en particulier à la création d'une plus grande transparence des coûts.

Les solutions choisies pour garantir les services de base d'intérêt public dans les différents domaines politiques ne sont pas identiques. Elles dépendent pour l'essentiel du mode d'ouverture du marché, des caractéristiques des technologies et des infrastructures, du dynamisme du marché et de la position du monopoliste partiel ou du prestataire dominant. [24] Il en résulte donc aussi d'autres constellations politiques. On peut se poser la question de savoir s'il est pertinent de considérer l'offre de service public dans son ensemble ou s'il convient de prendre en compte les effets contextuels propres à chaque secteur. Vu la différence des données de départ, il faut sans doute admettre que les domaines particuliers – en dépit de quelques éléments de base communs – ne sont guère comparables entre eux.

La suite du chapitre fournit un aperçu des principaux champs thématiques du service public. Celui-ci retrace brièvement l'état actuel du débat en Suisse et peut servir de base pour la suite de la discussion. Des discussions analogues – sur le même arrière-fond – sont d'ailleurs également menées dans la plupart des autres pays européens. Le choix possible des domaines thématiques peut varier selon que l'on considère le service public au sens large ou au sens étroit du terme. Les domaines qui se trouvent le plus souvent au centre du débat sont ceux dont la libéralisation est déjà très avancée (télécommunications) ou qui font l'objet de révisions achevées ou en cours au niveau de la législation (marché de l'électricité, poste, radio et télévision). Il existe cependant de nombreux autres domaines du politique qui fournissent des prestations de service public, dont la fonction sociale, et donc la production et le financement des prestations qui y sont liés, n'émerge que lentement dans le débat public (santé, formation, culture, entretien du paysage rural). Ces domaines pour ainsi dire en sommeil sont moins exposés à la pression de la concurrence inter-

nationale – du moins jusqu'ici. Cependant, la santé, la formation et l'agriculture représentent précisément des secteurs de grande importance en raison de leur poids financier.

Télécommunications

La nouvelle loi sur les télécommunications (LTC) du 30 avril 1997 a entériné la séparation organisationnelle des télécommunications et des services postaux. Compte tenu des conditions générales spécifiques, les deux domaines connaissent un rythme de libéralisation différent. Avec le développement de la technologie de l'information, le secteur des télécommunications – et en particulier la communication mobile – fait partie des branches économiques les plus dynamiques et constitue la colonne vertébrale de la société de l'information. Le développement technologique avance à grands pas, et le marché atteint des taux de croissance élevés. Pour permettre à Swisscom de rester compétitive dans le cadre de la concurrence internationale, le marché des télécommunications a été largement libéralisé – bien que très tardivement par rapport au reste de l'Europe. Ceci a permis à Swisscom, en tant que société anonyme, de prendre également des parts dans des sociétés étrangères et de renforcer ainsi sa capacité concurrentielle au niveau international. La loi sur l'entreprise de télécommunication (LET) prescrit à la Confédération de garder sa majorité des voix et des capitaux de Swisscom. Mais le Conseil fédéral doit pouvoir vendre sa participation majoritaire en cas de nécessité et pour élargir la marge de manœuvre de l'entreprise – entre autres aussi dans la perspective d'un échange d'actions dans le cadre d'une alliance.

La LTC prescrit en outre, en cas d'orientation internationale accrue, le maintien d'un service public pour toutes les catégories de la population dans l'ensemble du pays et à des prix abordables. L'accès à des prestations de base ne représente guère un problème malgré l'ouverture complète du marché. Le champ de prestations peut même être élargi par l'introduction de nouveaux produits. L'étendue des prestations de base comprend les services de télécommunication qui font partie aujourd'hui du standard de vie en Suisse. [25] Or, vu la rapidité avec laquelle évolue la technologie, la définition d'un standard minimum dans le secteur des télécommunications est fortement sujette à variation. La détermination de la production des prestations se fait par l'octroi périodique de concessions dans les conditions habituelles de la concurrence. Des prix plafonds sont fixés sur le plan national pour assurer un développement régional équilibré. Swisscom est chargée de fournir les prestations de base sans indemnisation jusqu'à fin 2002. On ignore avec exactitude quelle sera à l'avenir la contribution au financement des services de base qui sera perçue auprès de tous les prestataires par le biais d'une redevance de concession.

Marché de l'électricité

La loi révisée sur le marché de l'électricité (LME) existe au stade de projet. La Confédération a ainsi également réagi aux bouleversements qui sont intervenus sur le marché européen, où une directive relative au marché interne de l'électricité est en vigueur depuis 1997. A l'instar de l'évolution en Europe, le marché de l'électricité en Suisse doit aussi être libéralisé par une ouverture réglementée de l'accès au réseau. L'ouverture du marché s'effectue progressivement, et la mise en concurrence doit contribuer à accroître l'efficacité. Au début, seuls les gros consommateurs pourront en profiter, mais le projet de loi prévoit un accès au marché libre de tous les consommateurs après six ans. Premier concerné, le Conseil national a traité le dossier à la session de printemps 2000.

Contrairement aux secteurs des télécommunications et de la poste, les conditions de prestations

uniformes en matière de services de base sont peu explicites au niveau national. [26] Ce sont les autorités cantonales ou communales qui ont réglementé le domaine jusqu'ici. Il est encore difficile d'évaluer dans quelle mesure la libéralisation aura des effets aggravants sur les disparités régionales existantes en matière de prix. Une étude concernant le service public dans le marché libéralisé de l'électricité conclut qu'il faut s'attendre localement à de grandes différences tarifaires pour l'utilisation du réseau. [27] Les coûts spécifiques pour la prise en charge d'électricité sur un réseau peuvent s'expliquer par la densité de la population, des emplois et donc du réseau, facteur qui devrait désavantager particulièrement les régions périphériques faiblement peuplées. Le projet LME ne prévoit pas de mécanisme de compensation.

Transports publics

Avec la réforme du rail [28], la Confédération projette une nouvelle réglementation des transports publics et des CFF en libéralisant le marché et en introduisant des éléments de concurrence. Elle réagit ainsi entre autres au dynamisme croissant du marché européen dans le domaine des transports. La concurrence européenne ne s'arrête plus aux frontières du pays. Avec une ouverture partielle de l'accès au réseau de transport des marchandises et à celui du transport international de personnes, conformément aux principes de l'accord bilatéral sur les transports terrestres, l'Etat fédéral procure la possibilité aux chemins de fer suisses d'avoir accès au marché européen du transport ferroviaire.

Pour garantir la compétitivité internationale, il faut pouvoir mettre en place des mesures d'incitation en vue d'une efficacité accrue. La dissociation des fonctions politiques et entrepreneuriales confère aux CFF davantage de liberté d'entreprendre. L'ouverture du marché s'effectue de façon différenciée. Tandis que le transport national de personnes n'est pas soumis à la concurrence, la fourniture des prestations dans le transport régional de personnes répond en grande partie à la commande. Les cantons assument plus de responsabilité. Ils peuvent aussi commander des prestations de service public et dépasser en cela le niveau minimal garanti par la Confédération. Ce procédé vise à maintenir les services de base dans les transports publics voire même à les développer par une production plus efficace. Il faut certes s'attendre à des disparités régionales en matière de volume et de coûts des prestations, mais non en matière de tarifs qui sont harmonisés au niveau national. [29] La concurrence peut renforcer une région, à l'exemple de certains prestataires régionaux – comme la Mittelthurgau-Bahn (MThB) avec sa ligne Romanshorn-Kreuzlingen/Constance-Singen-Engen longeant le lac – qui offrent des services attrayants du point de vue commercial.

Le rail doit répondre aux exigences différenciées de la concurrence internationale et du service public national. Il s'agit, d'une part, de relier les grands centres suisses au réseau international des transports à longue distance et à grande vitesse et, d'autre part, d'assurer une desserte régionale sur l'ensemble du territoire et de raccorder les deux réseaux de manière optimale. Les efforts de réforme dans les transports publics ne sont pas achevés et visent à adapter le trafic ferroviaire aux nouvelles réalités, notamment par la création d'infrastructures ad hoc (NLFA).

Poste

Contrairement au secteur très dynamique des télécommunications, les services postaux agissent sur un marché plutôt stagnant, exception faite du courrier express. [30] Les conditions initiales

n'étant pas les mêmes, la libéralisation du marché de la poste s'effectue à plus petits pas. La Poste Suisse est une entreprise publique à 100 pour cent propriété de la Confédération. Unique prestataire, elle est chargée du service universel qu'elle doit assurer, au sens d'un service public, sur tout le territoire national et à des prix convenables. Le service universel comprend les fonctions de réception, prélèvement, transport et distribution. Pour assurer le financement de l'infrastructure nécessaire, La Poste dispose d'un domaine réservé (lettres adressées, paquets jusqu'à 2 kg). Selon l'évolution de la situation financière, les services réservés peuvent être réduits et l'ouverture du marché élargie. Suivant l'évolution au niveau européen, la limite de poids des services réservés pourrait bien s'abaisser encore en Suisse aussi. Dans le domaine non-réservé, La Poste entre en concurrence avec des prestataires privés. On évoque la possibilité de créer une banque postale pour l'autofinancement des services postaux de base.

Tandis que les prix des services réservés sont fixés de façon unitaire sur le plan national, l'étendue des prestations qui doivent être offertes sur l'ensemble du territoire reste un sujet très controversé. Aujourd'hui déjà, par exemple, les heures d'ouverture des guichets postaux varient d'un endroit à l'autre. La concentration du service des colis postaux prévue par La Poste ainsi que la réduction du réseau des offices postaux ne manquent pas d'alimenter le débat. Le projet de restructuration «Optima» de La Poste prévoit, en effet, de réduire ce réseau qui compte quelque 3 600 filiales, de le réorganiser en sept régions de vente et d'échelonner les prestations. Ce projet a toutefois été révisé après la vive réaction de l'opinion publique et les nombreuses interventions parlementaires; sa mise en œuvre concrète est toujours en suspens.

Médias électroniques

La révision de la loi sur la radio et la télévision (LRTV) de 1991 est en cours. Pour l'heure, il existe une note de discussion du Conseil fédéral. La problématique du service public est un élément central du dispositif législatif suisse dans le domaine audiovisuel. On est d'avis que la radio et la télévision remplissent un rôle important dans l'évolution de la société, de l'Etat et de la démocratie. De par leur fonction d'instrument de formation politique de l'opinion et de médium d'information et de divertissement, on considère qu'une répartition de prestations équivalentes sur l'ensemble du territoire contribue grandement à la cohésion nationale, comme l'exprime d'ailleurs la notion d'«idée suisse». Contrairement à la presse écrite, cette mission doit être garantie par l'Etat.

Avec la révolution technologique dans le domaine du numérique et donc de la convergence croissante de la radio/télévision, des télécommunications et de l'informatique ainsi qu'avec les profondes mutations du paysage médiatique international, une grande partie de la réglementation suisse en vigueur perd toutefois de son efficacité. Notamment dans le domaine de la télévision, une politique de cloisonnement au moyen de mesures de protection interventionnistes n'est plus guère prometteuse. C'est pourquoi le Conseil fédéral envisage de se défaire d'une réglementation qui vise à une structuration complète du paysage audiovisuel et qui oblige tous les organismes à fournir des prestations de service public. Il projette plutôt un système dual qui prévoit un service public fort par des mandats ciblés et indemnisés en conséquence. Le service public continue à être conçu au sens large et ne doit pas entraîner une limitation du mandat de prestations. En revanche, l'organisation du paysage audiovisuel est laissée en grande partie au marché. L'influence de l'Etat se restreint à un minimum.

7. Stratégies et propositions de solutions

Que dans le contexte actuel de libéralisation une régulation étatique claire du marché soit nécessaire n'est que peu contesté dans le débat politique. La discussion porte cependant jusqu'ici principalement sur des politiques sectorielles et néglige l'aspect global des incidences territoriales. On passe ainsi généralement sous silence que les répercussions spatiales de la libéralisation exigent aussi un renforcement de la politique d'organisation du territoire. Renforcer son rôle signifie surtout mieux la relier aux autres politiques sectorielles. En d'autres termes: il faut intensifier la coordination horizontale. Le changement d'appellation de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire en Office fédéral du développement territorial (ODT) et le rattachement de celui-ci au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) offrent la possibilité d'une meilleure coordination avec les principaux domaines du service public.

Politique régionale et d'organisation du territoire de la Confédération

L'objectif de la politique suisse d'organisation du territoire est de renforcer le pays comme espace global de l'économie et de l'habitat. Quel degré d'harmonisation spatiale faut-il viser en matière de service public pour pouvoir atteindre cet objectif? La question reste controversée. Vu la dissociation des responsabilités entrepreneuriales et politiques, les choix de localisation des entreprises publiques s'effectuent de plus en plus selon des critères fondés sur l'économie de marché, et les entreprises autrefois monopolistiques perdent leur rôle comme instruments de la politique (indirecte) d'organisation du territoire. De nouveaux instruments politiques s'imposent, car ceux en vigueur perdent progressivement de leur efficacité. Il reste encore à savoir comment ces instruments doivent être conçus et de quels moyens financiers ils doivent disposer. Les interventions étatiques étant prévues à différents échelons, il reste aussi à résoudre la question des transformations organisationnelles. Avec le changement d'échelle des problématiques, la pertinence des structures fédéralistes existantes est remise en cause. Les fonctionnalités actuelles contribuent aux déséquilibres du service public, et il n'est plus guère possible de résoudre les problèmes à l'intérieur des seules frontières cantonales. Mais, d'un autre côté, la position forte des cantons permet aussi de trouver des solutions subsidiaires qui correspondent aux besoins régionaux. La question est débattue de savoir dans quelle mesure il est possible de créer des entités spatiales optimales pour la résolution des problèmes par le biais de la formation de grandes régions ou de fusions de communes. [31]

Le choix des stratégies et des propositions de solutions dépend fortement de la perception des marges de manœuvre à disposition. Pour la réorganisation du service public, le DETEC adopte une démarche très pragmatique et ne développe guère d'approches novatrices. Le processus de changement est considéré comme étant largement déterminé de l'extérieur. De l'avis du DETEC, la Suisse ne peut que transposer les modifications en les adaptant et – compte tenu des conditions politiques – les mettre en œuvre à petits pas.

L'objectif déclaré du DETEC reste néanmoins de continuer à offrir un service public efficace et réparti sur tout le territoire national. «Dans le domaine des services publics, le DETEC garantit un service universel dans tout le pays. Toutes les catégories de la population et toutes les régions du pays ont droit à un service universel de bonne qualité et à des conditions et des prix équivalents». [32]

La libéralisation des différents secteurs du service public entraîne une perte d'emplois notable dans la production des services, perte qui touche souvent des régions déjà structurellement faibles. Le DETEC est bien conscient que les régions de la Suisse ne sont pas affectées pareillement par la suppression d'emplois chez Swisscom et dans les CFF.

En 1995 déjà, l'OEPR a souligné la nécessité de créer un fonds «Un avenir pour l'espace suisse» qui devait assurer, en complément à la péréquation financière réformée de la Confédération, la mobilisation des potentiels de développement endogènes et la cohésion des régions. [33] L'idée d'un fonds national pour la cohésion a été relancée à l'occasion de la privatisation des entreprises fédérales. L'initiative parlementaire du Conseiller national Alexander Tschäppät ainsi que les initiatives de même teneur déposées au Conseil des Etats par les cantons des Grisons, du Valais et du Tessin demandent à ce que les recettes de la Confédération provenant des dividendes et des bénéfices de La Poste, des CFF et de Swisscom soient versées dans un fonds national pour la cohésion. Ces recettes doivent être affectées à des fins déterminées dans le cadre de projets de conversion et d'innovation relatifs au service public en général et plus particulièrement dans les régions touchées par la suppression des emplois et des prestations. Le Conseil national n'a pas donné suite à l'initiative Tschäppät, en arguant entre autres de la nouvelle péréquation financière à venir.

Si ces revendications sont assez largement approuvées par le DETEC quant au contenu, la forme proposée d'un fonds de compensation, elle, est rejetée car du point de vue de la politique financière, de nouveaux moyens financiers affectés ne sont pas souhaités. Au lieu de cela, la Confédération propose une série de mesures d'accompagnement limitées dans le temps dans la perspective d'éventuels effets négatifs de la libéralisation dans les régions. 80 millions de francs seront mis à disposition durant la période 2001–2004 pour atténuer les effets de la suppression d'emplois chez Swisscom, à La Poste et aux CFF; ce montant sera financé par le budget courant de la Confédération. Ces mesures ne forment pas un paquet législatif en soi mais sont intégrées aux instruments actuels de la politique régionale et touristique. L'objectif du programme d'action est de faciliter l'adaptation des structures et d'encourager de nouvelles activités économiques. Le plan d'action doit être réalisé conjointement par la Confédération, les entreprises, les cantons et les régions. Les mesures sont destinées aux zones concernées par les restructurations. Sur le plan du contenu, elles s'articulent autour de cinq axes cohérents:

- ☒ Mesures ciblées en faveur de la formation de base et de la formation continue,
- ☒ Intensification de la reconversion professionnelle et du placement,
- ☒ Promotion de fondations d'entreprises (aides aux start-up),
- ☒ Réaffectation de bâtiments et de réserves de terrains,
- ☒ Impulsions pour des projets touristiques à forte valeur ajoutée.

Dans un premier temps, les différentes mesures sont couplées avec la prolongation de l'arrêté Bonny (arrêté fédéral en faveur des zones économiques de redéploiement) qui prévoit entre autres des soutiens à des projets dépassant le cadre des entreprises particulières et limités aux actuelles régions à problèmes. La majeure partie des nouveaux moyens va à l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (fonds LIM); des montants moins importants sont mis à disposition dans le cadre de l'arrêté fédéral sur la promotion de l'innovation et de la collaboration dans le tourisme (InnoTour).

Assurer la capacité concurrentielle des régions

Vu la masse financière qu'impliquent les mesures projetées, l'OEPR estime que quelques remarques critiques s'imposent quant à l'orientation de fond.

Contrairement à l'approche pragmatique des processus de changement de la part de la Confédération, on peut penser que c'est tout le système des services publics qui est en train de se modifier imperceptiblement mais profondément – au sens d'une révolution tranquille –, et qu'il ne s'agit donc pas d'une simple redistribution des cartes mais bien d'un changement des règles du jeu. Compte tenu de l'aspect fondamental du processus, on peut se demander si un programme d'action à court terme qui ne se concentre que sur la question des emplois est satisfaisant. Le nombre des emplois perdus n'est pas élevé au point qu'il puisse légitimer à lui seul l'engagement de moyens financiers d'une telle ampleur. Malgré le large éventail de mesures d'encouragement et de restructuration, l'utilisation des moyens dans le cadre de l'instrumentation existante de la politique régionale et du marché de l'emploi limite les possibilités d'actions orientées vers le futur tant de la Confédération que des cantons. La mise à disposition des moyens financiers exige beaucoup de la capacité innovatrice des régions et des cantons, car il s'agit de concevoir suffisamment de projets prometteurs pour arriver à épuiser les moyens en question.

Le paquet de mesures à court terme constitue un signe important de la volonté de la Confédération de soutenir subsidiairement les régions touchées par les retombées de la libéralisation. En complément, il serait néanmoins opportun d'intégrer les mesures actuelles dans une stratégie de la Confédération plus globale en rapport avec les conséquences de la libéralisation. Une stratégie promise au succès nécessite une perspective à plus long terme et doit assurer la capacité concurrentielle des régions. Il n'est toutefois pas très clair jusqu'ici sur quelles représentations du développement (spatial) et quelles visions du futur la Confédération a l'intention de se baser; les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse» et la «Nouvelle orientation de la politique régionale de la Confédération» n'en sont que les travaux préliminaires.

Le faible niveau de connaissance des répercussions spatiales de la libéralisation des services publics représente une difficulté majeure pour élaborer une stratégie à plus long terme. Des renseignements précis sur les régions et les espaces effectivement concernés qui aillent au-delà des purs effets sur le marché de l'emploi font largement défaut. Or, pour disposer d'une base de planification suffisante, il est indispensable de présenter les effets cumulatifs dans les grands traits et d'apprécier leur influence sur le développement économique régional. Cela exige une évaluation qui ne comprenne pas seulement l'arrêté Bonny mais qui soit aussi fondée sur les incidences cumulatives supposées de la libéralisation du service public.

Pour esquisser des solutions possibles, il faut se distancer du débat idéologique. Les efforts de libéralisation ne sont pas à évaluer a priori comme négatifs. Les conditions du marché veillent en principe à une production plus efficace des prestations, mais celle-ci a lieu souvent aux dépens du service public dans les régions faiblement peuplées et au détriment des catégories sociales plus faibles. Pour ce qui est du service public, cela demande par conséquent la définition d'un minimum de prestations de base sur l'ensemble du territoire. Hormis les standards minima des différents domaines, il faut mettre l'accent sur une desserte minimale des régions. Pour que le développement régional ne soit pas entravé, cette desserte minimale doit être conçue en fonction des effets cumulatifs sur les régions, c'est-à-dire comprenant l'ensemble des champs thématiques du service public; elle doit garantir à toutes les régions une masse critique de services. Le débat peut certes être lancé et son contenu alimenté par les milieux scientifiques, mais la définition des services de base d'intérêt public relève en fin de compte d'une décision politique qui touche des aspects fondamentaux de l'entendement de l'Etat et des valeurs éthiques.

Le standard minimum ne peut pas être rigide et défini de façon identique pour tous les secteurs du service public. Il doit tenir compte du dynamisme spécifique du marché, de l'état de la technologie et des différents horizons de planification. Au lieu de définir des standards technologiques – par exemple la technologie à large spectre ASDL qui permet un accès rapide au réseau pour tous les ménages en Suisse même sur le réseau cuivré – il vaudrait beaucoup mieux garantir l'accès à l'utilisation de services en l'état. Outre la définition d'un standard minimum, on peut également envisager d'appliquer à d'autres domaines du service public le principe de la commande et de l'indemnisation tel qu'il est déjà pratiqué dans les transports publics de proximité.

Le système de la commande et des prestations de base échelonnées permettent d'établir un trait d'union avec la nouvelle péréquation financière fédérale (NPF). Les situations financières inégales des cantons représentent un élément contrariant qui peut restreindre considérablement la marge d'action des différentes collectivités territoriales. Pour pouvoir utiliser leurs potentiels endogènes, les régions doivent disposer de suffisamment de moyens libres, alors que précisément dans les régions périphériques, les marges financières se sont souvent réduites ces dernières années.

Le projet de nouvelle péréquation financière, qui est fondamental pour la stabilité du fédéralisme, prévoit une répartition plus claire des tâches entre la Confédération et les cantons et un renforcement de la responsabilité individuelle des cantons par des moyens financiers libres et une dotation minimale en ressources. «La compensation des ressources veille à ce que chaque canton soit doté de suffisamment de moyens financiers pour pouvoir accomplir ses tâches de manière autonome.» [34] La compensation des ressources doit être réalisée au moyen de deux instruments: en premier lieu un financement horizontal pour la réduction des disparités (atténuation des différences entre cantons riches et pauvres) et en second lieu un financement vertical pour la dotation minimale. La question se pose de savoir si cette dotation minimale – dont le montant est à négocier politiquement – suffira aux cantons financièrement faibles pour atténuer les effets négatifs des mesures de libéralisation dans certaines régions et éventuellement pour financer les services à fournir sur commande.

De toutes parts, les attentes à l'égard de l'efficacité de la NPF sont très élevées. Les retards dans le processus politique indiquent toutefois qu'il ne sera guère possible de répondre à tous ces espoirs et que certaines coupes devront encore être faites lors de la mise en œuvre. Le risque existe aussi

que la référence à la péréquation financière à venir réduise les mesures politiques d'organisation du territoire aux seuls aspects financiers.

Une dotation suffisante en moyens financiers à elle seule n'est cependant pas suffisante pour sauvegarder le service public dans les régions périphériques. Même un système de péréquation financière efficace a besoin d'une armature générale relevant d'une politique d'organisation territoriale et des mesures de politique régionale complémentaires. L'utilisation des nouvelles marges de manœuvre suppose des approches qui sortent des schémas de pensée habituels. La modification de la donne demande des solutions créatives et novatrices. Celles-ci peuvent comprendre une association accrue d'autres acteurs, la mise en réseau des offres, l'évaluation des prestations ou la tentative d'une meilleure anticipation des changements. Avec l'évolution de la technologie, ceci peut contribuer à abaisser les coûts de production des services tout en maintenant ou même en augmentant leur niveau de qualité. C'est d'autant plus important que la marge d'action financière des pouvoirs publics restera probablement étroite. Les différentes suggestions sont brièvement esquissées ci-après.

Instruments incitatifs

Les bases instrumentales sont fondées sur la politique régionale en vigueur. Conformément aux mesures d'accompagnement proposées par le Conseil fédéral, le renforcement de l'instrumentation actuelle de la politique régionale constitue un pilier central. Du point de vue de l'organisation territoriale, il est notamment considéré comme essentiel que les instruments incitent davantage à trouver des solutions locales novatrices. Ils doivent ainsi stimuler des innovations à partir de la base («bottom-up»).

Le principe de la commande, tel qu'il est appliqué par exemple dans les transports publics régionaux, est un instrument judicieux qui pourrait aussi être transposé à d'autres domaines. Un niveau national standard et des prestations supplémentaires commandées et financées par les cantons et les communes vont dans le sens d'un service public échelonné. Mis à part les instruments existants de la politique régionale, il faut envisager de nouveaux mécanismes nationaux en faveur des collectivités territoriales financièrement faibles. Etant donné qu'un fonds de compensation se heurte à un refus pour des raisons de politique financière, on peut songer comme alternative à l'échelon fédéral à un «budget cohésion» qui prévoit une somme périodique pour l'équilibre régional dans le domaine du service public et qui ne contredit ainsi pas le principe de la non-affectation issu de la théorie financière. Il est également possible de viser à un équilibre spatial dans le cadre de l'octroi de concessions pour les services de base (par exemple sur le marché de l'électricité) en réunissant de manière complémentaire des régions centrales et des régions périphériques lors du découpage des aires de desserte. Les moyens disponibles à la suite de la privatisation des entreprises fédérales peuvent partiellement être utilisés pour financer des mesures supplémentaires. Lors de la réorganisation des finances, il convient de veiller à ce que les solutions correspondent aux exigences de la nouvelle péréquation financière fédérale.

Coopération des milieux publics et privés

La recherche de solutions nouvelles et incitatives implique aussi d'intégrer d'autres acteurs. Mis à part les différents niveaux de l'Etat, des entreprises privées mais aussi des organisations, des associations, etc. doivent être davantage impliquées. Une combinaison des offres dans le cadre

de coopérations publiques-privées – dites Public-Private-Partnerships (PPP) – peut tirer profit des avantages de réseau et renforcer par là l'offre de services publics.

Processus d'apprentissage socio-culturel

L'avenir du service public n'est pas qu'une question de technique. Le développement des compétences d'action à l'intérieur de l'administration demande aussi un changement des mentalités. La création d'une nouvelle culture d'entreprise pour le service public exige du temps, à l'instar du processus d'apprentissage que nécessite la mise en pratique de la Nouvelle Gestion Publique dans l'administration publique. Or, la vitesse avec laquelle évolue la technologie rétrécit toujours plus le temps disponible. C'est pourquoi, il paraît important de soutenir et d'accélérer les processus institutionnels d'apprentissage.

Information

L'amélioration du niveau d'information est considérée comme un préalable essentiel à une politique d'organisation du territoire. Il faut donc pouvoir disposer de données statistiques suffisantes et les exploiter de manière approfondie sous forme d'études scientifiques. Seule cette base de connaissances permet de fournir des informations fondées sur l'efficacité et les avantages d'un service public performant. On peut ainsi éveiller une conscience des cohérences spatiales dans une plus large frange de l'opinion publique. La transmission des 'meilleures pratiques' constitue un instrument important à cet effet; elle contribue à faire connaître les options et les approches les mieux adaptées. De nouveaux instruments et procédures peuvent alors être mis en œuvre dans des projets pilotes.

Coordination et collaboration

Des solutions adaptées aux données d'un problème ne peuvent être appliquées que dans des entités spatiales plus grandes. Il reste à savoir dans quelle mesure une telle révision doit s'effectuer dans le cadre de réformes institutionnelles (constitution de grandes régions, par exemple). Mais une coordination verticale et horizontale renforcée permet déjà de mieux harmoniser les instruments existants et de rendre les champs conflictuels plus transparents. Trois domaines de coordination sont à prendre en considération: une coordination intersectorielle (horizontale) au niveau de la Confédération et des différents cantons, une coordination supracantonale des domaines politiques importants, une compatibilité et une coordination (verticale) des différentes politiques sectorielles entre la Confédération et les cantons.

Notes

- [1] Frey, Kirchgässner 1994: 59
- [2] Frey, Kirchgässner 1994: 60ss.
- [3] Flückiger 2000: 16
- [4] Flückiger 2000: 42ss.
- [5] Frey 2000: 6
- [6] Frey 2000: 6
- [7] OFAT, seco 1999: 8
- [8] Ecoplan 1998: K-1

- [9] Commission Européenne 1994
- [10] Fagerberg 1988
- [11] Thierstein, Lambrecht 1998
- [12] DETEC 1998
- [13] Thierstein, Lambrecht 1998
- [14] OFS, Chancellerie fédérale 1998: 15
- [15] OFAT, seco 1999: 8
- [16] DETEC 1998
- [17] Schedler, Proeller 2000: 35
- [18] OFAT, seco 1999: 31ss
- [19] OFAT, seco 1999: 31ss
- [20] OFAT, seco 1999: 31ss
- [21] Knöpfel 2000
- [22] DETEC 1999a
- [23] OEPR, ASPAN 1997: 6
- [24] OFAT, seco 1999: 11
- [25] OFAT, seco 1999: 16
- [26] OFAT, seco 1999: 18
- [27] Ecoplan 1998
- [28] DETEC 2000a
- [29] OFAT, seco 1999: 15
- [30] OFAT, seco 1999: 17
- [31] Thierstein, Schuler, Wachter 2000: 117ss
- [32] DETEC 2000c: 9
- [33] OEPR/ROREP 1995
- [34] DFF, CdC 1999: 47

Eléments bibliographiques

- Bodenmann, Peter (2000): Schweiz AG braucht mehr Staat. In: Die Wochenzeitung, No. 17, 27.4.2000, Zurich.
- Boesch, Martin (1996): Neue Perspektiven für den ländlichen Raum. In: Bündner Vereinigung für Raumplanung, Informationen 4/1996, pp. 33–44.
- Chancellerie fédérale, Office fédéral de la statistique (1998): Défis 1999–2003 – Evolutions des tendances et thèmes futurs dans la politique fédérale. Rapport de l'Etat major de prospective de l'administration fédérale. Neuchâtel.
- Commission Européenne: Eine Politik der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die Europäische Union. In: Mitteilung der Kommission, Brüssel, KOM (94) 319 endg. vom 14.9.1994.
- Département fédéral des finances (DFF), Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) (1999): Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Konkretisierung der Grundzüge vom 1. Februar 1996. Schlussbericht der Projektorganisation. Berne, Soleure, 31.3.1999.
- DETEC (1997): Den Umbau vollenden. Referat von Bundesrat Moritz Leuenberger an der Generalversammlung der Pro Telecom, 15. Mai 1997, Soleure. (www.admin.ch/uvek/doku/referate/1999/d/97051501.htm)
- DETEC (1998): Arbeit für den Service public oder Service public für die Arbeit? Referat von Bundesrat Moritz Leuenberger am Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, 2. April 1998, Saint-Gall. (www.admin.ch/uvek/doku/referate/1999/d/98040201.htm)
- DETEC (1999a): Mehr Markt im Service public oder: Wie sichtbar soll die Hand des Staates sein? Referat von Bundesrat Moritz Leuenberger im Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft, 9. Mai 1999, Zurich. (www.admin.ch/uvek/doku/referate/1999/d/99050501.htm)
- DETEC (1999b): Révision de la Loi sur la radio et la télévision (LRTV). Note de discussion du Conseil fédéral. Berne.
- DETEC (2000a): Réforme des chemins de fer. Feuille d'info OFT, Berne. (<http://www.uvek.admin.ch/themen/koordini/f/reforme.htm>)
- DETEC (2000b): Loi sur le marché de l'électricité. Feuille d'info OFEN, Berne. (<http://www.uvek.admin.ch/themen/energie/f/elektriz.htm>)
- DETEC (2000c): Stratégie du DETEC. Berne. (<http://www.admin.ch/uvek/f/index.htm>)
- ECOPLAN (1998): Service Public im liberalisierten Strommarkt. Berne. (www.ecoplan.ch)
- Fagerberg, J.: International Competitiveness. In: The Economic Journal, Cambridge 98 (1988) 391, pp. 355-374.
- Flückiger V. (2000): Öffentliche Güter – Offene Fragen. Die Theorie der öffentlichen Güter in aktuellen Diskussionen der Raumordnungspolitik. Werkstattbericht Nr. 5, Professur für Raumordnung, ORL-Institut, ETH Zürich. Zurich.
- Frey B., Kirchgässner G. (1994): Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung. Munich.
- Knöpfel P. (2000): Mehr Regulierung als Folge der Privatisierungen: Institutionelle Grundfragen. In: Neue Zürcher Zeitung, 12./13.8. 2000, Zurich.
- OEPR/ROREP (1995): Déclaration pour une politique active de l'espace suisse. Fribourg.
- OEPR/ROREP, ASPAN/VLP (1997): Cohésion et compétitivité. Proposition à l'attention du Conseil fédéral pour un programme national de recherche. Neuchâtel.
- Office fédéral de l'aménagement du territoire (1999): L'approvisionnement de base: un objectif prioritaire de la politique d'organisation du territoire. Approches nouvelles et questions-clés. Bulletin d'information aménagement du territoire, No 1–2/99, Berne.

Office fédéral de l'aménagement du territoire, Secrétariat de l'Etat à l'économie (1999): Libéralisation et services de base d'intérêt public. Coordination organisation du territoire, Berne.

Schedler, K. & Proeller, I. (2000): New Public Management. Verlag Paul Haupt. Berne.

Thierstein, A. & Lambrecht M. (1998): Raumordnung und nachhaltige Entwicklung: Handlungsansätze für eine nachhaltige Raumentwicklung in der Schweiz. Office fédéral de l'aménagement du territoire, Office fédéral du développement économique et de l'emploi, (éds), Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM), Berne.

Thierstein, A.; Schuler, M.; Wachter, D. (éds) (2000): Grossregionen. Wunschvorstellung oder Lösungsansatz? Berne.

Bases légales

Message relatif à la Loi sur le marché de l'électricité (LME). 7.6.1999.

Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). 21.6.1991, RS 784.4.

Loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunication (LET). 30.4.1997, RS 784.11.

Loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (LOP). 30.4.1997, RS 783.1

Loi sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF). 25.11. 1998, RS 742.31.

Loi sur les télécommunications (LTC). 30.4.1997, RS 784.1.

Loi fédérale sur la poste (LPO). 30.4.1997, RS 783.

Interventions parlementaires

Initiative parlementaire (Hämmerle) du 10 décembre 1998: Poste, CFF, Swisscom. Des emplois dans toute la Suisse. Session d'automne 1999.

Initiative parlementaire (Strahm) du 30 septembre 1999: Prestataires privés de services postaux, ferroviaires ou de télécommunications. Obligation de proposer des formations professionnelles. Session de printemps 2000.

Initiative parlementaire (Tschäppät) du 30 septembre 1999: Gains de la Poste, des CFF et de Swisscom. Création d'un fonds pour des projets de service public. Session de printemps 2000.

Initiative cantonale (Grisons) du 9 décembre 1999: Fonds de cohésion nationale.

Interpellation (Groupe socialiste) du 15 décembre 1999: Fermeture de bureaux de poste, diminution des prestations et démantèlement des places de travail.

Postulat (Robbiani) du 13 mars 2000: Stratégie des entreprises contrôlées par la Confédération.

Postulat (Robbiani) du 13 mars 2000: Service public. Principes et modèles de mise en oeuvre.

Interpellation (Berger) du 20 mars 2000: Fermeture de bureaux postaux.

Interpellation (Hassler) du 21 mars 2000: Services postaux dans les régions rurales.

Initiative cantonale (Valais) du 3 avril 2000: Fonds de cohésion nationale.

Motion (Commission 00.016-CN) du 29 mai 2000: Libéralisation et privatisation de Swisscom, de la Poste et des CFF. Déclaration du Conseil fédéral du 13 juin 2000.

Motion (Commission 00.016-CN) du 29 mai 2000: Avenir du service public. Déclaration du Conseil fédéral du 13 juin 2000.

Initiative cantonale (Tessin) du 30 mai 2000: Fonds de cohésion nationale.

Postulat (Groupe radical-démocratique) du 7 juin 2000: Transformer Swisscom en SA selon le Code des obligations.

Interpellation (Groupe socialiste) du 23 juin 2000: Politique de Swisscom. Stratégie du Conseil fédéral.

Interpellation (Sommaruga) du 23 juin 2000: Préserver et développer le service public.

Motion (Commission des transports et des télécommunications CE) du 24 août 2000: Libéralisation avec une desserte de la population et des entreprises sur l'ensemble du territoire national.