



Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

Av. Eglise-Anglaise 14 • CP 555 • 1001 Lausanne • tél. 021 693 41 65 • fax 021 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>
32.023.02 – bp
30.11.2004

NFP 48 «Landschaften und Lebensräume der Alpen»

LIBERALISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSLEISTUNGEN. AUSWIRKUNGEN AUF DIE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER UNTERNEHMEN IM SCHWEIZER BERGGEBIET.

Forschungsteam:

Alain Thierstein, IRL-ETH Zürich
Christof Abegg, IRL-ETH Zürich
Barbara Pfister Giaunque, C.E.A.T., EPF Lausanne
Michel Rey, C.E.A.T., EPF Lausanne
Wilhelm Natrup, Ernst Basler und Partner AG, Zürich
Matthias Thoma, Ernst Basler und Partner AG, Zürich

Kurzfassung

Die öffentlichen Dienstleistungen sind in den letzten Jahren zu einem kontrovers diskutierten Thema geworden. Unter dem häufig unpräzise verwendeten Begriff der Liberalisierung des Service Public werden verschiedene Aspekte wie Arbeitsplatz- und Dienstleistungsangebote miteinander vermischt. Viele Fragen im Zusammenhang mit der Liberalisierung sind jedoch noch offen, mögliche räumliche Wirkungen weitgehend ungeklärt.

Der vorliegende Bericht stellt die Unternehmen im Berggebiet in den Mittelpunkt der Betrachtung. Das Forschungsprojekt der ETH Zürich, der C.E.A.T./EPF Lausanne und der Ernst Basler und Partner AG untersucht die Ansprüche der Unternehmen an die öffentlichen Dienstleistungen und versucht die Auswirkungen der Liberalisierung auf ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erfassen. Grundlage dazu bilden drei parallele Fallstudien in den Kantonen Graubünden, Wallis und Uri, bestehend aus einer schriftlichen Befragung, vertiefenden Interviews mit Unternehmensvertretern sowie kantonalen Workshops.

Die Unternehmen im Liberalisierungsprozess

Alle vier untersuchten öffentlichen Dienstleistungen – Telekommunikation, Post, öffentlicher Regionalverkehr, Elektrizität – stellen für die Unternehmen grundlegende und notwendige Standortfaktoren dar. In den wenigsten Fällen sind sie jedoch „matchentscheidend“: Im Vergleich mit anderen Wettbewerbsfaktoren sind sie für die meisten Unternehmen von weniger hoher strategischer oder kostenmässiger Bedeutung.

Trotz Gemeinsamkeiten sind die technologischen Voraussetzungen, die Marktsituation und die gesetzlichen Grundlagen bei der Telekommunikation, der Post, dem öffentlichen Regionalverkehr und der Elektrizität deutlich verschieden. Entsprechend unterschiedlich wird die Liberalisierung in den einzelnen Bereichen von den Unternehmen wahrgenommen.

- In der Telekommunikation beurteilen die Unternehmen den Liberalisierungsprozess überwiegend positiv. Die Liberalisierung führte vor allem zu beträchtlichen Preissenkungen. Weniger einheitlich bewerten die Unternehmen die Veränderungen in der Qualität der Dienstleistungen, wo ein breites Spektrum an positiven und negativen Wertungen vorhanden ist.
- Die Liberalisierung des Postmarktes verbinden die Unternehmen überwiegend mit negativen Veränderungen: höhere Preise bei tendenziell gesunkener Qualität der Dienstleistungen.
- Der öffentliche Verkehr ist – mit Ausnahme touristischer Betriebe – für die meisten Unternehmen ohne direkte Bedeutung. Aus Sicht der Unternehmen hat die Liberalisierung vielerorts zu einem Ausbau des öffentlichen Regionalverkehrs und zu einer Verbesserung des Angebotes geführt.
- Die Liberalisierung des Strommarktes hat sich mit der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG) in der Referendumsabstimmung vom 22. September 2002 vorläufig verlangsamt.

Neben den Veränderungen in den einzelnen Dienstleistungsbereichen entsteht für die Unternehmen eine Gesamtwirkung des Liberalisierungsprozesses. Grossunternehmen profitieren dank ihrer Nachfragemacht in verstärktem Ausmass von sinkenden Preisen und qualitativen Verbesserungen. Bei den KMU ergibt sich demgegenüber ein ungünstiges Verhältnis von Aufwand und Nutzen. Auf der Aufwandseite ist festzustellen, dass KMU in vielen Fällen über knappe finanzielle und personelle Ressourcen und ein geringes Know-how verfügen. Auf der Nutzenseite fallen zwei Punkte negativ ins Gewicht. Durch ein geringes Nachfragevolumen ergeben sich gegenüber den Anbietern lediglich geringfügige individuelle Verhandlungsspielräume. Zudem verfügen kleine und mittlere Unternehmen häufig über geringere Kenntnisse zu den Nutzungsmöglichkeiten neuer Angebote. Diese Konstellation führt bei den KMU tendenziell zu einer abwartenden Haltung - mit der Konsequenz, dass mögliche Vorteile der Liberalisierung nicht oder ungenügend genutzt werden.

Die öffentlichen Dienstleistungen im überbetrieblichen Kontext

Für die einzelnen Unternehmen ergeben sich aus betriebswirtschaftlicher und regionaler Sicht unterschiedliche, teilweise widersprüchliche Bedürfnisse an das Angebot öffentlicher Dienstleistungen. Aus einer einzelbetrieblichen Perspektive steht klar die Nutzung preislicher Vorteile im Vordergrund. Häufig nehmen die Unternehmen aber auch die Bedürfnisse ihres regionalen Umfeldes wahr. Hierbei steht die Sorge um eine regionale Grundversorgung und damit auch die ökonomische Leistungsfähigkeit der Region im Mittelpunkt.

Die öffentlichen Dienstleistungen verfügen über eine ökonomische sowie eine politische Dimension. Bei den öffentlichen Dienstleistungen wirken ökonomische Überlegungen als Antrieb für Liberalisierungsschritte. Durch die Förderung von Wettbewerbselementen wird eine Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz und der Wettbewerbsfähigkeit angestrebt. Die öffentlichen Dienstleistungen besitzen in der Schweiz aber traditionell auch eine starke politische Funktion. Mit ihrer elementaren Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft sind sie ein Zeichen für nationalen Zusammenhalt und regionalen Ausgleich.

Räumliche Polarisierung im Alpenraum

Die Wettbewerbsfähigkeit der meisten Unternehmen wird durch die bisherigen Liberalisierungen in den untersuchten Bereichen nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt. Der Liberalisierungsprozess entfaltet indessen klar räumlich differenzierte Wirkungen. Sich überlagernde Liberalisierungseffekte mehrerer öffentlicher Dienstleistungen führen zu Summenwirkungen auf regionaler Ebene. Die Liberalisierung verstärkt insgesamt eine räumliche Polarisierung im Alpenraum; die Trennlinie unterschiedlicher Entwicklungen verläuft quer durch die Kantone. Unternehmen in den zentralen Räumen der Gebirgskantone („Zentren der Peripherie“) fühlen sich an ihrem Standort auf Grund der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen nicht benachteiligt. Anders die Unternehmen in den peripheren Gebieten des Berggebietes („Peripherie der Peripherie“): Diese nehmen direkte negative Wirkungen wahr beziehungsweise stellen eine generelle Benachteiligung aufgrund der Liberalisierung fest. Der Blick in die Zukunft ist in diesen Regionen von Skepsis geprägt. Aufgrund von künftigen Liberalisierungsschritten werden weitere nachteilige Auswirkungen befürchtet.

Handlungsstrategien

Ein bedarfsgerechtes und funktionsfähiges Angebot öffentlicher Dienstleistungen kann nur in einem Zusammenspiel verschiedener Akteure erreicht werden:

Für die Kantone stellt sich angesichts der verstärkten räumlichen Polarisierung innerhalb des Alpenraumes eine doppelte Herausforderung: Einerseits muss die optimale Anbindung der Berggebietszentren an die schweizerischen Zentren gewährleistet werden. Andererseits gilt es, der differenzierten Entwicklung der Randregionen innerhalb des Kantons erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. Die öffentlichen Dienstleistungen können dabei nicht unabhängig von der Frage regionaler Entwicklung betrachtet werden. Diese elementare Verbindung muss sich in einer engen Verknüpfung von Wirtschafts- und Raumentwicklungspolitik niederschlagen.

Kleine und periphere Gemeinden und Regionen sehen sich im Liberalisierungsprozess mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert. Eine bessere Vernetzung der verschiedenen Akteure, gerade über die Gemeinde und Regionsgrenzen hinaus, kann bei den öffentlichen Dienstleistungen mithelfen, tragfähige Lösungen zu entwickeln. Denn funktionsfähige öffentliche Dienstleistungen sind gleichzeitig Bedingung und Resultat regionaler Entwicklung. Eine funktionsfähige Regionalentwicklung, zumal in strukturschwachen Regionen, benötigt indes unterstützende Strukturen, welche für gezielte Projekte Beratung und finanzielle Mittel zur Verfügung stellen kann.

Mit der Liberalisierung haben die Unternehmen neue Handlungsspielräume hinzugewonnen. Wollen die kleinen und mittleren Unternehmen diese Spielräume nutzen und vermehrt von den Vorteilen der Liberalisierung profitieren, ist unternehmerische Initiative gefragt. Sie müssen sich stärker als bisher mit dem differenzierten Angebot öffentlicher Dienstleistungen auseinandersetzen. Erst die umfassende Kenntnis über neue Technologien und Angebote erlaubt es, die betriebsspezifischen Möglichkeiten der Nutzung zu eruieren und den Einsatz im Unternehmen zu optimieren. Bei der Suche nach angepassten Anwendungen sind vermehrt auch Kontakte über den eigenen Betrieb hinaus zu suchen. Externe Unterstützung kann in diesem Prozess gerade bei den KMU

helfen, Hemmnisse abzubauen und Anstösse zu liefern, sei dies durch die Initiierung von entsprechenden überbetrieblichen Initiativen, finanzielle Anreize oder einen bedarfsgerechten Wissenstransfer.

Dem Bund kommt bei den öffentlichen Dienstleistungen eine wesentliche Rolle zu, indem er als Garant einer flächendeckenden Grundversorgung auftritt. Mit seiner Grundversorgungspolitik legt der Bund Eckwerte für die künftige Gestaltung der Grundversorgung fest und definiert allgemeine Grundsätze für eine flächendeckende Versorgung. Da die Grundversorgung weitgehend auf die Bedürfnisse der Individuen ausgerichtet ist, bleiben aber gerade aus Sicht der Unternehmen Lücken bestehen. Und auch für den Bund gilt es festzuhalten, dass die Grundversorgungspolitik in eine weiter gefasste räumliche Entwicklungspolitik einzubinden ist.

Ausblick

Die Studie hat deutlich gemacht, dass die Liberalisierung nicht nur ein ökonomisch zu lösendes, sondern ein politisch zu gestaltendes Thema darstellt. Dieser Gestaltungsdruck dürfte künftig noch zunehmen, da sich die Auswirkungen der Liberalisierung erst ansatzweise abzeichnen. Fragen zur Finanzierbarkeit von Unterhalts- und Erneuerungsinvestitionen werden sich in Anbetracht des Spardruckes der öffentlichen Hand künftig vermehrt stellen, gerade in peripheren Regionen.

Die Diskussion um die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen ist auf eine lösungsorientierte Basis zu stellen. Eine offene Debatte über die Zukunft der Schweiz ist zielführender als ein ideologischer Kampf um ordnungspolitische Grundpositionen. Die zentrale Frage müsste lauten, welche Vorstellungen über die räumliche Struktur und die damit verbundenen Qualitäten für die Schweiz notwendig und gewünscht sind. Die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Raumqualität.

Publikationen

Alain THIERSTEIN, Christof ABEGG, Barbara PFISTER GIAUQUE, Michel REY, Wilhelm NATRUP, Matthias THOMA. 2004. *Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Schweizer Berggebiet*. Bern: Haupt Verlag, 169 S.

Barbara PFISTER GIAUQUE, Michel REY. 2004. *Libéralisation des services publics. Impacts sur la compétitivité des entreprises dans l'espace alpin. Rapport cantonal du Valais*. Lausanne: C.E.A.T., 65 p.

Barbara PFISTER GIAUQUE, Michel REY. 2004. *Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Schweizer Berggebiet. Kantonsbericht Wallis*. Lausanne: C.E.A.T., 65 p.