

# Liberalisierung verstärkt die Zweiteilung des Berggebietes

Prof. Dr. Ala in Thierstein, Christof Aebegg, ETH Zürich, Dr. Michel Rey, Barbara Pfister Giauque, CEAT, EPF Lausanne, Wilhelm Natrup, Matthias Thoma; Ernst Basler und Partner, Zürich

Das Berggebiet wird häufig als potenzieller Verlierer der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen dargestellt. Ein NFP-48-Projekt zeigt, dass die öffentlichen Dienstleistungen für die Unternehmen im Berggebiet wichtig sind, die Wettbewerbsfähigkeit jedoch nicht entscheidend beeinflussen. Allerdings begünstigt die Liberalisierung hauptsächlich Grossunternehmen. Durch ihre passive und abwartende Haltung scheinen viele kleine und mittlere Unternehmen mögliche Vorteile der Liberalisierung zu wenig zu nutzen. Zudem trägt die Liberalisierung zu einer verstärkten räumlichen Polarisierung innerhalb des Berggebietes bei.

Öffentliche Dienstleistungen im Umbruch

«Schliessung von Poststellen», «Liberalisierung der letzten Meile», «Öffnung des Strommarktes», «Spardruck im Regionalverkehr»: Die politische Diskussion um öffentliche Dienstleistungen läuft zurzeit intensiv, kontrovers und vielfach emotional. Unter dem häufig unpräzise verwendeten Begriff der Liberalisierung des Service Public werden verschiedene Aspekte wie Arbeitsplatz- und Leistungsangebote miteinander vermischt. Aufgrund der weitläufigen Besiedelung, seiner geringen Bevölkerungsdichte sowie seiner kleinbetrieblichen Wirtschaftsstrukturen wird das Berggebiet häufig als potenzieller Verlierer einer Liberalisierung genannt. Viele Fragen im Zusammenhang mit der Liberalisierung sind jedoch noch offen, mögliche räumliche Wirkungen weitgehend ungeklärt.

Eine Studie im Rahmen des NFP 48 greift gezielt einen Aspekt heraus und stellt die

Unternehmen im Berggebiet in den Mittelpunkt. Das Projekt der ETH Zürich, der 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. In drei parallelen Fallstudien in den Kantonen Graubünden, Wallis und Uri wurden im Herbst 2002 rund 1400 Unternehmen schriftlich befragt und vertiefende Interviews mit Unternehmensvertretern durchgeführt. Die Arbeiten am Projekt laufen noch bis zum Sommer 2004.

Öffentliche Dienstleistungen nicht Match entscheidend

Alle vier untersuchten öffentlichen Dienstleistungen – Telekommunikation, Post, öffentlicher Regionalverkehr, Elektrizität – erfüllen für die Unternehmen wichtige Basisfunktionen ihrer Tätigkeit. In den wenigsten Fällen sind sie jedoch «Match entscheidend»:

Im Vergleich mit anderen Wettbewerbsfaktoren sind sie für die meisten Unternehmen nicht von hoher strategischer oder kostenmässiger Bedeutung. Die öffentlichen Dienstleistungen stellen damit grundlegende und notwendige Standortfaktoren dar, sind aber für den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen nicht ausreichend. Handlungsbedarf orten die befragten Unternehmen weniger bei den öffentlichen Dienstleistungen als bei anderen Wettbewerbsfaktoren.

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 wahrgenommen.

– In der Telekommunikation beurteilen die Unternehmen die Liberalisierung überwiegend positiv. Sie bewirkte vor allem beträchtliche Preissenkungen. Weniger einheitlich bewerten die Unternehmen die Veränderungen in der Qualität der Dienstleistungen (Kundenorientierung, Service). Die Einschätzungen reichen von positiv bis negativ, wobei die Wahrnehmung immer auch subjektiv geprägt ist. So besteht ein starker wechselseitiger Zusammenhang mit der grundsätzlichen Einstellung gegenüber der Liberalisierung.

- 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 in diesem Bereich vielerorts zu einem Ausbau und zu einer Verbesserung des Angebots geführt.
- Die Liberalisierung des Strommarktes ist mit der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG) in der Referendumsabstimmung vom 22. September 2002 vorläufig gestoppt.

Gestärkte Nachfrageseite – geforderte Eigeninitiative

Als Folge der Liberalisierung lassen sich für die Unternehmen zwei Konsequenzen erkennen:

- Die Nachfrageseite gewinnt an Bedeutung: Steigender Wettbewerbs- und Effizienzdruck zwingt die Anbieter öffentlicher Dienstleistungen verstärkt zu Rentabilitätsüberlegungen. Die Stärkung der Nachfrageseite bringt indessen Vorteile hauptsächlich für Grossunternehmen. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) verfügen aufgrund ihrer geringeren Nachfragemacht nur über eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten.
- Von den Unternehmen ist mehr Eigeninitiative gefordert: Die Dienstleistungsangebote werden immer flexibler, aber auch immer komplexer. Die Unternehmen sind gezwungen, sich stärker als bisher mit den Angeboten auseinander zu setzen und die für sie relevanten Möglichkeiten und Angebote ausfindig zu machen. Speziell bei den KMU ergibt sich dabei eine ungünstige Verbindung mehrerer Fakto-

ren: geringe Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen, hoher Aufwand zur Beschaffung relevanter Informationen, geringer erwarteter Nutzen eigener Massnahmen sowie beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen im Unternehmen. Diese Konstellation führt tendenziell zu einer passiven und abwartenden Haltung. Als Folge davon werden mögliche Vorteile der Liberalisierung nicht oder nur ungenügend genutzt.

Die Wettbewerbsfähigkeit der meisten Unternehmen wird durch die bisherigen Liberalisierungen in den untersuchten Bereichen nicht oder nur geringfügig beeinträchtigt. Die räumlichen Effekte sind jedoch differenziert zu betrachten. Die Berggebietskantone sind von negativen Wirkungen nicht als Ganzes betroffen. Die Trennlinie unterschiedlicher Entwicklungen verläuft quer durch die Kantone. Unternehmen in den zentralen Räumen der Gebirgskantone (Zentren der Peripherie) stellen im Allgemeinen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen keine Benachteiligungen aufgrund ihrer Lage fest. Auch erwarten sie von weiteren Liberalisierungsschritten keine oder geringe Nachteile. 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. Diese Regionen blicken skeptisch in die Zukunft und befürchten von künftigen Liberalisierungsschritten weitere Benachteiligungen.

Kantone unter Handlungsdruck  
Der Liberalisierungsprozess steht erst am Anfang. Im Schlepptau der EU werden

Das Berggebiet wird häufig als potenzieller Verlierer der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen dargestellt.

auch in der Schweiz weitere Schritte folgen. Sie bedeuten eine Herausforderung für die kleinbetrieblichen Produktions- und Vertriebsstrukturen. Im Moment profitieren die Unternehmen noch weitgehend von bestehenden Infrastrukturen. Es wird jedoch befürchtet, dass künftig kurzfristige finanzielle Vorteile stärker gewichtet werden und damit der Unterhalt der Netzinfrastrukturen vernachlässigt werden könnte. Der sorgfältigen Regulierung der einzelnen Bereiche kommt damit eine Schlüsselrolle zu. Insbesondere in peripheren Regionen werden sich vermehrt Rentabilitätsüberlegungen stellen. Vor allem bei Neuinvestitionen in Infrastrukturen wird sich – angesichts der knappen Finanzen der öffentlichen Hand – diese Frage noch akzentuieren.

Weiter zunehmen dürfte die räumliche Zerteilung von Agglomerationen und Randgebieten innerhalb der Berggebietskantone. Für die Kantone stellen sich diesbezüglich zwei Herausforderungen: 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.

Diese beiden Spannungsfelder müssen zu einer kohärenten Gesamtstrategie verbunden werden. Dieser Spagat kann wohl nur gelingen, wenn gezielt politische Schwerpunkte gesetzt werden. Mit der neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) und dem neuen Finanzausgleich (NFA) stehen zwei politische Instrumente zur Diskussion, die die Kantone in diesem Prozess unterstützen können, ihnen gleichzeitig aber auch weit mehr Verantwortung zuweisen.

### Résumé

La libéralisation conduit à la partition des régions de montagne

Quels sont les effets de la libéralisation sur les entreprises situées dans les régions de montagne? Pour parvenir à répondre à cette interrogation, une équipe de chercheurs a approché 1400 entreprises situées dans les cantons des Grisons, d'Uri et du Valais. Ces dernières ont répondu à des questions se rapportant aux prestations fournies par les transports publics, les entreprises d'électricité, les télécommunications et la Poste. Selon les premiers résultats obtenus, les effets de la libéralisation sont surtout perceptibles dans les deux derniers secteurs mentionnés. Au niveau des télécommunications, les entreprises contactées ont constaté une baisse des prix. En revanche, elles remarquent également que la qualité des services (service client) est généralement moins bonne. Dans le domaine postal, c'est surtout la hausse des prix et la baisse des prestations qui est en cause. Selon les entreprises, la libéralisation force également les fournisseurs à devenir plus novateurs. L'offre devient donc plus riche et plus flexible, mais également toujours plus complexe.

Les chercheurs de cette étude ont aussi remarqué qu'il existait, au sein des cantons de montagne, une différence entre les entreprises établies dans des centres urbains et celles installées en périphérie. Cette tendance risque de s'accroître au cours des prochaines années. C'est pourquoi les cantons et la Confédération doivent accorder d'avantage d'attention à cette problématique; notamment par le biais de la Nouvelle politique régionale et de la Réforme de la

péréquation financière et de la répartition des tâches.

### Riassunto

La liberalizzazione porta ad una divisione delle regioni di montagna

Quali sono gli effetti della liberalizzazione sulle imprese situate nelle regioni di montagna? Per poter rispondere a questo quesito, un gruppo di ricercatori ha avvicinato 1400 imprese situate nei cantoni Grigioni, Uri e Vallese. Quest'ultime hanno risposto a delle domande relative alle prestazioni fornite dai trasporti pubblici, le aziende elettriche, le telecomunicazioni e la Posta. Stando ai primi risultati ottenuti, gli effetti della liberalizzazione sono soprattutto percettibili nei due ultimi settori menzionati. Per quanto concerne le telecomunicazioni, le ditte contattate hanno constatato una diminuzione dei prezzi. Per contro esse hanno evidenziato che la qualità dei servizi (servizi clienti) è generalmente meno buona. Nell'ambito della posta è soprattutto l'aumento dei prezzi e la diminuzione delle prestazioni che è messa in discussione. Secondo le imprese, la liberalizzazione forza ugualmente i fornitori a rinnovarsi. L'offerta diventa perciò più ricca e più flessibile, ma anche più complessa.

I ricercatori di questo studio hanno inoltre notato che esisteva in seno ai cantoni di montagna, una differenza tra le imprese situate in centri urbani e quelle situate in periferia. Questa tendenza rischia d'accentuarsi nel corso dei prossimi anni. Per questo motivo i cantoni e la Confederazione devono accordare più attenzione a questa problematica; soprattutto attraverso la nuova politica regionale e la Riforma della perequazione finanziaria e la ripartizione dei compiti.