

Falken und Spatzen im Markt der (halb-)öffentlichen Leistungen

Der „Service Public“ als international hart umkämpftes Geschäft

Von Prof. Dr. Kuno Schedler und Prof. Dr. Thomas Bieger¹

[im Original erschienen in: Kaspar, Claude/Laesser, Christian/Bieger, Thomas (Hrsg.): Jahrbuch 2001/2002 Schweizerische Verkehrswirtschaft, St. Gallen: IDT-HSG, 2002, S. 79 – 88]

Bei der Privatisierung resp. Liberalisierung ehemals staatlicher oder staatsnaher Aktivitäten haben sich insbesondere französische Gesellschaften eine international marktbeherrschende Rolle erarbeiten können. Im Kanton Wallis sorgt die französische Compagnie des Alpes für Diskussionen. Sie beteiligt sich an grösseren Bergbahnunternehmen und deckt damit deren Finanzierungsbedarf. Weltweit treten bei der Privatisierung von kommunalen Wasserwerken immer wieder die französische Vivendi und Suez Lyonnaise des Eaux auf. Im liberalisierten Strommarkt hat sich die französische EDF durch schnelle Ausweitung der Aktivitäten ausserhalb Frankreichs als europäischer Anbieter etabliert. Dabei handelt es sich um Bereiche, in denen man intuitiv davon ausgeht, dass die öffentlichen Gemeinwesen eine beherrschende Stellung einnehmen. Tatsache ist aber, dass diese Bereiche rasch von internationalen Gesellschaften penetriert werden, wenn sie sich dem Markt öffnen. Für die Schweiz ist dabei von besonderem Interesse, welche Lehren sie aus dem Geschehen auf den international privatisierten Utility-Märkten ziehen kann, und was sie für eine allfällige Liberalisierung des Heimmarktes beachten sollte.

Es wird sich zeigen, dass:

- In den betrachteten Sektoren die schweizerischen Unternehmen im internationalen Vergleich zu klein sind, um mit internationalen Branchenriesen zu konkurrenzieren und
- Die ordoliberalen Wirtschaftsordnung sowie der föderale Aufbau diese kleinen Strukturen förderte.

Zur Erläuterung werden zunächst drei Beispiele aus verschiedenen Märkten dargestellt, anhand derer in der Folge Rückschlüsse für die Handlungsalternativen der Schweiz gezogen werden.

Dominanz französischer Multinationals

Wasser- und Abwassersysteme werden in Europa mehrheitlich von öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Anbietern betrieben. Ausnahmen hiervon sind Frankreich und Grossbritannien, in denen fast alle Konsumenten von privaten Wasserunternehmen beliefert werden. In Spanien wird rund ein Drittel des Marktes durch private Konzessionäre versorgt, ebenso wie ein kleiner Teil Italiens. Ansonsten ist die Wasser- und Abwasserversorgung durch private Firmen in Europa eher die Ausnahme – bei steigender Tendenz allerdings, wie etwa die neusten Entwicklungen in Deutschland zeigen.

Die Gründe für die privatwirtschaftlich organisierte Versorgung in Frankreich und Grossbritannien sind unterschiedlich. Während in Grossbritannien ehemals staatliche Wassergesell-

¹ Die Autoren sind Ordinarii und Direktoren am Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen

schaften unter der Regierung Thatcher auf einen Schlag privatisiert, mit privaten Monopolen ausgestattet und einer zentralen Aufsichtsbehörde unterstellt wurden, wuchs die private Wasserwirtschaft in Frankreich über die letzten 200 Jahre langsam heran. Drei grosse Firmen, *Vivendi*, *Suez Lyonnaise des Eaux* und *Saur*, entwickelten sich als Konzessionspartner für Gemeinwesen. Die Unternehmen zeigen eine hohe Kompetenz in der Zusammenarbeit mit verschiedenen Behörden und konnten in ihrem Heimmarkt eine kritische Grösse und finanzielle Basis aufbauen, die sie bei der Privatisierungswelle der letzten 15 Jahre international nutzen konnten.

Auch international werden die meisten privaten Wasserkonzessionen heute von Konsortien betrieben, die sich um *Lyonnaise des Eaux* oder *Vivendi* herum bilden. Diese beiden Firmen haben sich zu unbestrittenen Marktführern der Branche auf allen Kontinenten entwickelt. *Vivendi* und *Suez Lyonnaise des Eaux* sind heute Multinationals mit über 52 Mrd. € resp. 34 Mrd. € Umsatz, die im gesamten Utility-Bereich (Energie, Wasser, Abfall), Medien und Kommunikation sowie im Bausektor tätig sind. *Saur* fokussiert seine Aktivitäten ausserhalb Frankreichs insbesondere in Afrika, wo sich andere internationale Wasserversorger wenig engagieren. Die Dynamik des Marktes macht *Suez Lyonnaise* deutlich: Im Jahr 2000 verzeichnete das Unternehmen ein Wachstum von 44 % im Wasserbereich (<http://www.suez-lyonnaise-eaux.com> am 27.3.2001)..

Französische „Strategische Handelspolitik“ als Ausgangsbasis

Wie kam es dazu, dass zwei Konzerne aus dem gleichen Mutterland eine so dominante Stellung im Weltmarkt erreichen konnten? Die Frage nach der Rolle des Staates liegt nahe. Beide Firmen wurden als private Firmen gegründet und sind in ihrer 150 jährigen Geschichte mehr oder weniger private Firmen geblieben.

Der französische Staat hat dabei seinen Teil zum Wachstum der Konzerne geleistet: seine *protektionistische Haltung* erlaubte es, den französischen Wasserunternehmen in ihrem Heimmarkt – weltweit immerhin der bedeutendste private Markt – ungestört von ausländischen Konkurrenten zu wachsen. Ein Indiz für dieses Vorgehen ist die ablehnende Haltung Frankreichs gegenüber der Einführung von Wettbewerb und vermehrter Öffentlichkeit bei der Vergabe von Wasserkonzessionen, wie sie durch die EU gefordert wurde.

Der protektionierte Heimmarkt und das Kolonialreich förderte eine frühe internationale Verbreitung, die den Unternehmen die Nutzung von Skaleneffekten ermöglichte und damit zur kritischen Grösse verhalf. Im Unterschied zu den britischen Wasseranbietern, die im letzten Jahrhundert z.T. auch privat und international tätig waren und vom Kolonialreich profitierten, dann aber ca. 1870 nationalisiert wurden, blieb die französische Industrie privatwirtschaftlich strukturiert. Als dann der britische Wassermarkt 1989 privatisiert wurde, konnten die französischen Firmen ungefähr die Hälfte der versteigerten Anteile an englischen Staatsunternehmen mit ihren angesammelten Monopolrenten kaufen, sicherten sich so einen weiteren wichtigen Markt und beschränkten zugleich die Wachstumsmöglichkeiten ihrer neuen britischen Konkurrenz.

Die Praxis der letzten Jahre hat gezeigt, dass *Vivendi* oder *Lyonnaise des Eaux* international bei fast allen Privatisierungen im öffentlichen Wasserversorgungsbereich eine herausragende Position einnehmen. Selbst für andere Multinationals ist es sehr schwierig, Unternehmen mit einer so beherrschenden Stellung erfolgreich zu konkurrenzieren. Oft gehen andere, kleinere Anbieter daher Konsortien mit den Franzosen ein. Dies hat den Vorteil, dass sie am Markt beteiligt sind, ist aber letztendlich immer von der Zustimmung der Marktführer abhängig.

In der Schweiz sind kommunale, regional tätige (Verbund-)Unternehmen im Besitz der Gemeinden vorherrschend. Meist treten sie als Stadtwerke in Erscheinung, deren Leistungsangebot mehrere Versorgungsbereiche wie Wasser, Gas und Strom umfasst. Die Liberalisierungswelle hat sich in der Schweiz im Wasserversorgungsbereich noch nicht ausgebreitet, so dass noch kaum Privatisierungen oder Vergaben von Konzessionen für die Versorgung durchgeführt wurden. Eine raschere Entwicklung ist kaum zu erwarten, da die EU Wasserkonzessionen als Ausnahme nicht der öffentlichen Ausschreibung unterwirft. In der Abwasseraufbereitung hingegen hat Vivendi's OTV in einem Konsortium einen 43 Mio. € Vertrag in Bern gewonnen. Diesem Vertrag gingen ähnliche in Genf, Altenrhein, Neuchâtel, Colombier, Pianscarolo und Lyss voraus (<http://www.psir.org/news> und <http://www.otv.fr>).

Liberalisierung im Strommarkt

Im Strommarkt präsentiert sich eine andere Ausgangslage. Es gibt mehrere international agierende Anbieter, die im Zuge der Liberalisierung des Strommarktes in Europa ihren Expansionsmarsch von einer starken Position im Heimatmarkt aus angetreten haben. Im internationalen Vergleich ist das Kräfteverhältnis zwischen ihnen gleichmässiger verteilt als im Wassersektor. Der durch die Liberalisierung ausgelöste Wettbewerb fördert Kooperationen und Zusammenschlüsse zwischen den Anbietern über die Grenzen hinweg und lässt eine starke Tendenz zur Konsolidierung erkennen.

Die zunehmende Anzahl von Anteilsverkäufen oder Konzessionsvergaben im Utility-Bereich wird oft als Privatisierung bezeichnet, wobei viele der neuen Inhaber und Betreiber eigentlich staatliche Unternehmen sind. Im Laufe der Liberalisierung blieben einige dieser Anbieter in öffentlichem Besitz und stehen international in direkter Konkurrenz zu privaten Firmen. Die französische Staatsunternehmung, *Électricité de France (EDF)* kann hier als Paradebeispiel einer staatlichen Unternehmung herangezogen werden, die es bis zum Marktführer gebracht hat. EDF konnte den Anteil des ausserhalb Frankreichs erzielten Umsatzes von 12% in 1998 auf 18% in 1999 steigern.

Während Frankreich seinen eigenen Markt nur sehr langsam für ausländische Wettbewerber öffnete, war die staatliche EDF früh internationalen Wettbewerb aktiv. Analog dem Wachstum der privaten Wassermultinationals expandierte EDF in den letzten Jahren weltweit und baute seine Position im internationalen Markt immer weiter aus. Die Hauptkonkurrenten von EDF sind neben den deutschen Firmen E.On und RWE insbesondere auch Vivendi und SLE, die inzwischen auch im Energiebereich zu globalen Playern aufgestiegen sind.

In der Schweiz sind auch hier kommunale Verbundgesellschaften vorherrschend. Die Mehrzahl der Energieanbieter sind Gebietsmonopolisten und werden in der Regel von den Gemeinden beherrscht. Aber auch kantonale und private Anbieter sind vorhanden. Beachtenswert ist besonders die Beteiligung ausländischer Konzerne an diesen Verbundgesellschaften. So kontrollieren RWE und EDF jeweils 20% der beherrschenden Gesellschaft von Atel. Aber auch EVN, Energie Baden-Württemberg, die belgische Electrabel und die deutsche E.on haben bereits (Minderheits-) Beteiligungen in der Schweiz.

Schätzungen gehen davon aus, dass die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes dazu führen wird, dass in etwa 10 Jahren fünf bis sechs Unternehmen den Europäischen Markt dominieren werden. Als potentielle Anwarter kommen dabei diejenigen Firmen in Betracht, die von einer dominanten Startposition im Heimmarkt ausgehen können. Dies trifft insbesondere auf die Staatsunternehmen EDF und ENEL sowie auf die privatisierten deutschen Oligopolisten E.On und RWE zu. Ebenso sind die skandinavischen meist staatlichen Anbieter sowie die nun von Suez Lyonnaise des Eaux kontrollierte belgische Electrabel gut positioniert. Die Schweizer Anbieter sind im Vergleich zu den genannten Multinationals zu

klein, um eine eigentliche Konkurrenz darzustellen. So hat Atel als grösster Schweizer Anbieter 1999 einen Nettoumsatz von 1,9 Mrd. CHF gegenüber den nur aus der Stromdivision zufließenden 49,2 Mrd. CHF des Branchenführers EDF (<http://www.atel.ch> und <http://www.edf.com>).

Auch in der Bergbahnbranche haben die Franzosen die Nase vorne

Im Bereich der Skilifte und Bergbahnen - einer gerade für die Schweiz nicht uninteressanten Branche - ist ebenfalls eine französische Firma, Compagnie des Alpes (CDA) daran, sich zu einem gewichtigen Wettbewerber zu entwickeln. CDA spielt dabei finanziell und grössenmässig nicht in der Liga Vivendi, SLE und EDF, dient aber als weiteres Indiz für ein besonderes „französisches“ Marktverhalten.

CDA wurde 1989 gegründet und ist bereits heute der grösste Skilift-Betreiber, gemessen in Besucherzahlen (<http://www.hotel-online.com>). CDA, deren Mehrheitsaktionär indirekt der französische Staat ist, hat sich in seiner kurzen Geschichte einen Marktanteil von 25% in Frankreich erwirtschaftet und weist eine solide Finanzierungsstruktur (hohe Selbstfinanzierungsquote) und gute Gewinnsituation aus. Auf dieser Basis expandiert auch sie im Ausland, beispielsweise mit Beteiligungen an Téléréverbier und den Bergbahnen in Saas Fee.

Die hier angeführten Beispiele stehen nur repräsentativ für eine Vielzahl anderer Dienstleistungen, die traditionell von der öffentlichen Hand erbracht worden sind, aber im Rahmen von Liberalisierungen und Privatisierung zunehmend von Multinationals gewonnen werden. Beispiele sind: öffentlicher Verkehr, Abfallbewirtschaftung und -entsorgung.

Was macht Frankreich anders?

Aus den drei Beispielen können folgende Merkmale herausgearbeitet werden:

1. Aufbau der *kritischen Grösse* durch überregionale Tätigkeit im Heimmarkt. Alle Unternehmen bauen auf einem Grundstock auf, der durch eine starke Position im Heimatland entstanden ist.
2. An vielen Unternehmen ist der *französische Staat* oder staatlich dominierte Kapitalgesellschaften *namhaft beteiligt*, was faktisch zu einer staatlichen Kapitalhilfe führte. Dieses Verhalten kann als eigentlicher „Managed Trade“ interpretiert werden. Es ist fraglich, ob der französische Staat einen Rückzug aus seinen Beteiligungen je anstrebt. Frankreichs Position in der EU zielt daher oft darauf, Staatsunternehmen im öffentlichen Servicebereich zuzulassen.
3. Alle französischen Versorgungsunternehmen haben in einem *protektionierten Heimmarkt* gearbeitet, und dies länger als in europäischen Nachbarländern.

Daraus lassen sich zwei Aussagen über die Rolle des Staates ableiten. Erstens scheint in Frankreich eine andere Grundhaltung und Akzeptanz gegenüber privaten oder staatlichen Monopolen zu bestehen als in der Schweiz. Zweitens hat der französische Staat bewusst diese Firmen gefördert, indem er Monopolrenten aufgrund höherer Konsumentenpreise sicherte. Dieses Verhalten ist im elitären System Frankreichs mit seinem verwobenen Beziehungsnetz zwischen Wirtschaft und Staat wenig verwunderlich, widerstrebt aber der schweizerischen ordoliberalen Wirtschaftsordnung.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Schweiz die heutige Privatisierungs- und Auslagerungsstrategie zu beurteilen hat. Bei unüberlegten Aktionen wird das Risiko in Kauf genommen, dass wichtige Teile der standortgebundenen Produktionstätigkeit durch ausländische internationale - nicht nur französische - Konzerne beherrscht und abgeschöpft werden und keine internationalen Aktivitäten von Schweizer Unternehmen entstehen

können. Unter der Annahme der weiteren Liberalisierung in der Schweiz ergeben sich aus Managementsicht der Schweizer Unternehmen stark vereinfacht folgende Varianten, die eigenen Unternehmen zu positionieren:

1. Die *Zusammenlegung kommunaler und regionaler Aktivitäten* in einem Bereich, um die kritische Unternehmensgrösse entstehen zu lassen und im Falle der Liberalisierung eine Chance zu eigenständiger Entwicklung zu haben. Dabei ist zu beachten, dass internationale Multinationals bereits heute Beteiligungen an den Schweizer Unternehmen halten.
2. Die *Spezialisierung auf regionale (Nischen-) Bereiche*, in denen der regionale Marktauftritt und nicht die Grösse der kritische Erfolgsfaktor ist. Nach Schätzung von Experten werden aber auch dann im Energiebereich langfristig nur 10 bis 20 Verbundunternehmen in der Schweiz überleben. Dem Ausverkauf an internationale Multinationals kann hier ebenfalls durch rechtzeitige, engere Zusammenarbeit der Schweizer Anbieter vorgebeugt werden.

Im heutigen Zeitpunkt ist ein Aufholen gegenüber bestehenden Multinationals kaum mehr möglich. Für die Liberalisierung sind diese Multinationals besser gerüstet und haben eine vielfach grössere Chance auf Überleben als die kommunalen Schweizer Verbundunternehmen – selbst wenn sie, wie etwa die Compagnie des Alpes, tiefere Produktivitätszahlen ausweisen als etliche Schweizer Unternehmen der Branche.

Konsequenzen für die Schweiz

Auch in der Schweiz wird die Liberalisierungswelle den Konsolidierungsdruck erhöhen und einen Trend zu vermehrter Privatisierung auslösen. Es stellt sich nun die Frage, welche Möglichkeiten zur Auswahl stehen. Interessant ist, welche ordnungspolitischen Kompromisse im Sinne eines *Managed Trade* in Kauf genommen werden, um dem „Ausverkauf der Schweiz“ in den Versorgungsbereichen entgegenzutreten:

Echte Liberalisierung und Privatisierung: die neo-liberale Variante, wie sie England gewählt hat, mit einer echten Privatisierung des gesamten Versorgungsbereiches (inkl. Netz) steht international kaum mehr zur Diskussion und dürfte auch für die Schweiz problematisch sein. In England blieben die erhofften und proklamierten Effekte für die Konsumenten weitgehend aus. Ebenfalls blieb die Etablierung eines ausreichenden Masses an Wettbewerb aus, was dazu geführt hat, dass die Regulierungsbehörden nicht, wie anfangs vorgesehen, langsam verschwinden, sondern stetig wachsen. So haben sich die Kontrollausgaben in England seit 1996/97 verdoppelt, wobei der grösste Kostensprung bei der integrierten Energiebehörde Ofgem (Gas und Strom) zu finden war. Die Liberalisierungsbestrebungen der EU sehen indes eine Öffnung des Stromhandelsmarktes vor. Dies wird auch in der Schweiz dazu führen, dass die absoluten Monopole der Stadtwerke und Energieunternehmen in diesem Bereich aufgebrochen werden. Energie-Krisen wie in Kalifornien sind aufgrund der bestehenden guten Versorgungslage nicht zu erwarten.

Teilweise Liberalisierung und selektive Privatisierung: Die Kommunen haben die Möglichkeit, einen bedeutenden Einfluss auf die Unternehmen zu halten oder Konzessionen zu vergeben. Das erste Modell ist in der Schweiz bereits verbreitet. Es führt aber nicht zu mehr Wettbewerb, sondern stellt meist eine Finanzspritze für die öffentliche Kasse dar, verbunden mit einem wichtigen Zuwachs an Know-how. Im Wasserbereich sind Joint Ventures zwischen Multinationals, Kommunen und sonstigen Unternehmen in Westeuropa (noch) eher selten.

Erfahrungen aus anderen Ländern, die Konzessionen im Wasserbereich vergeben haben, machen deutlich, dass die erhofften Effekte ausbleiben, wenn die Laufzeiten zu lang sind

und/oder eine Verlängerung der Verträge ohne erneute Ausschreibung erfolgt. Nicht die Auslagerung ist damit erfolgsentscheidend, sondern das *Aufrechterhalten des Wettbewerbs*. In der grossen Mehrzahl der Fälle wurden die Konzessionen selbst zu Beginn nicht ausgeschrieben, sondern in Einzelverhandlungen mit bestimmten Anbietern vergeben. Es zeigte sich, dass die Kommunen dabei meist nicht über dieselbe Erfahrung wie die Multinationals verfügen, was diese in der Folge als Verhandlungsvorteil nutzten.

Eine andere Liberalisierungsvariante, wie sie u.a. bei den französischen Beispielen zu finden war, ist die klare *Unterscheidung von Management und Kapital*, wobei eine „Privatisierung“ des Managements bei Beibehaltung der öffentlichen Kapitalbeteiligung durchgeführt wird. Diese Variante erlaubt einerseits der öffentlichen Hand, am unternehmerischen Erfolg des Unternehmens in Form von Dividenden teilzuhaben und nach wie vor einen stetigen Zufluss zum öffentlichen Haushalt zu sichern. Andererseits gewährt sie den Unternehmungen den Managementspielraum, um im internationalen Markt zu agieren. Dies dürfte jedoch nur so lange erfolgsversprechend sein, als sich die Politik zurück hält, d.h. als nicht-ökonomische Motive auf unternehmerische Entscheide keinen Einfluss haben. Der Versorgungsbereich, aber z.B. auch das Bergbahnwesen in der Schweiz, stehen diesbezüglich stark unter Druck. Diese Strategie würde von den Kommunen und Kantonen ein Umdenken und eine klare Beschränkung auf die Aktionärsrolle verlangen.

Zuletzt bleibt natürlich die Möglichkeit, das *kommunale System* so weit wie möglich beizubehalten. Diese Variante dürfte in der Schweiz in jenen Bereichen, in denen kein Liberalisierungsdruck von aussen zu spüren ist (insbesondere die Netze), gewählt werden. In den Bereichen, in denen die EU die Öffnung verlangt wird hingegen der Konsolidierungsdruck zunehmen.

Die gegenwärtige Entwicklung in der Schweiz ist von etlichen Auslagerungen und Privatisierungen geprägt, die allerdings teilweise auf Widerstand stossen. In der Finanzverwalter-Befragung des IDT-HSG im Jahr 2000 (Knechtenhofer/Schedler 2001) gaben 65 % der Gemeinden an, über Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen zu verfügen. Bisweilen scheinen die Privatisierungen – gerade im Bereich der Elektrizitätsversorgung – etwas gar schnell beschlossen, ohne dass sich die Gemeinden über die Konsequenzen wirklich Rechenschaft ablegen. Dabei soll hier nicht gegen Auslagerungen und Privatisierungen argumentiert werden. Es scheint jedoch zweckmässig, vermehrt unternehmerische Gesichtspunkte zu berücksichtigen und weniger dem aktuellen politischen Trend zu folgen.

Literatur

Finger, M. / Lobina, E. (1999): Managing globalisation in public utilities: public service transnational corporations and the case of the global water industry, Cahier de l'IDHEAP No. 177, Chavannes-près-Renens: IDHEAP

Hall, D. (1999): The Water Multinationals, Greenwich, UK: Public Services International Research Unit PSIRU

Knechtenhofer, Bernhard/Schedler, Kuno (2001): Aspekte des Finanzmanagements in Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung, IDT-Working Paper No. 6, St. Gallen: IDT-HSG

18079 Zeichen