



Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen

**Auswirkungen auf
die Wettbewerbsfähigkeit
der Unternehmen
im Schweizer Berggebiet**

Kantonsbericht
Graubünden

**Matthias Thoma
Wilhelm Natrup**

**Ernst Basler + Partner AG
Zürich**



**NFP 48 Landschaften und Lebensräume der Alpen
PNR 48 Paysages et habitats de l'arc alpin
NRP 48 Landscapes and Habitats of the Alps**

Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen

Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im Schweizer Berggebiet

Kantonsbericht Graubünden

Matthias Thoma

Wilhelm Natrup

Ernst Basler + Partner AG, Zürich

Unter Mitarbeit von

Christof Abegg, Alain Thierstein

Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL)
ETH Zürich

Barbara Pfister Giauque, Michel Rey

Communauté d'études pour l'aménagement du
territoire (C.E.A.T.), EFP Lausanne

November 2004

Das Projektteam

Ernst Basler + Partner AG

Wilhelm Natrup
Matthias Thoma
Moritz Wandeler

Mühlebachstrasse 11
8032 Zürich
www.ebp.ch

Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.)
EFP Lausanne

Dr. Michel Rey
Barbara Pfister Giauque
Camille Erbetta

14, Av. de l'Eglise Anglaise
1001 Lausanne
ceat.epfl.ch

Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL),
ETH Zürich

Prof. Dr. Alain Thierstein
Christof Abegg
Christian Höchli
Marco Caprarese

ETH Hönggerberg
8093 Zürich
www.irl.ethz.ch

Vorwort

Im Herbst 2000 hat der Schweizerische Nationalfonds das nationale Forschungsprogramm 48 mit dem Titel „Landschaften und Lebensräume der Alpen“ ausgeschrieben (www.nfp48.ch). Anlass für die Lancierung dieses Programmes waren die vielfältigen Herausforderungen, mit denen sich der Alpenraum konfrontiert sieht. Die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen, die auch im Alltag immer häufiger spürbar wird, gehört unzweifelhaft zu diesen Herausforderungen. Immer wieder wird die Befürchtung geäusser, dass die Liberalisierung zur Benachteiligung peripherer Regionen führt, gerade im dünn besiedelten Alpenraum. Viele Fragen im Zusammenhang mit der Liberalisierung sind noch offen, mögliche Wirkungen und räumliche Entwicklungen können nur schwer abgeschätzt werden.

Die drei untenstehenden Projektpartner haben diese Wissenslücke zum Anlass genommen, um im Rahmen des NFP 48 ein gemeinsames Forschungsprojekt einzureichen. Das Projekt, welches zu den 35 ausgewählten Beiträgen gehört, untersucht die Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen auf die Unternehmen im Schweizer Berggebiet.

Eine Untersuchung über öffentliche Dienstleistungen im Alpenraum lässt sich nur in Kontakt mit den Akteuren vor Ort sinnvoll durchführen. Im Rahmen der Forschungsarbeiten wurden deshalb parallel drei Fallstudien in den Kantonen Graubünden, Wallis und Uri ausgeführt. Der vorliegende Kantonsbericht Graubünden ist eine von drei daraus resultierenden kantonalen Studien. Die Aufgabe der Kantonsberichte liegt darin, die jeweilige Fallstudie zu dokumentieren und kantonsspezifische Auswertungen zu zeigen. Die Kantonsberichte können jedoch zwangsläufig nur einen Ausschnitt aus der Fülle an Auswertungen und Erkenntnissen liefern. Für einen gesamthaften Überblick sei auf die Ergebnisse des Gesamtprojektes verwiesen, die unter dem Titel „Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen“ im Haupt-Verlag publiziert wurden.

Unser Dank geht an verschiedene Akteure, welche die Durchführung der Fallstudie im Kanton Graubünden mit grossem Engagement unterstützt haben.

- Das Departement des Inneren und der Volkswirtschaft des Kantons Graubünden mit Regierungsrat Klaus Huber.
- Die beteiligten Amtsvertreter: Herr Cla Semadeni, Herr Richard Atzmüller und Herr Boris Spycher des Amtes für Raumplanung sowie Herr Eugen Arpagaus und Herr Michael Caflisch des Amtes für Wirtschaft und Tourismus.
- Die beteiligten Vertretern der Wirtschaftsverbände des Kantons Graubünden: Herr Jürg Domenig des Bündner Hoteliervereines, Herr Marco Ettisberger der Handelskammer und Arbeitgeberverbandes Kt. GR und Herr Jürg Michel des Bündner Gewerbeverbandes.
- Die beteiligten Unternehmen aus dem Kanton Graubünden

Wir hoffen, mit dem Kantonsbericht etwas vom erworbenen Wissen in den Kanton Graubünden zurücktragen zu können und zur Stärkung des Wirtschafts- und Lebensraumes Graubünden beizutragen.

Wilhelm Natrup,
Matthias Thoma

Ernst Basler + Partner AG, Zürich

Prof. Dr. Alain Thierstein,
Christof Abegg,

Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung (IRL),
ETH Zürich

Dr. Michel Rey,
Barbara Pfister Giauque,

Communauté d'études pour
l'aménagement du territoire
(C.E.A.T.), EPF Lausanne

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	1
Tabellenverzeichnis	2
Kurzfassung	3
1. Ziele und Vorgehen	7
1.1 Thema und Ziele der Studie	7
1.2 Das Vorgehen: Die Fallstudie Graubünden	9
1.3 Untersuchungsraum Graubünden	10
1.3.1 Raumtypen im Kanton Graubünden	13
1.3.2 Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung nach Raumtypen	13
2. Öffentliche Dienstleistungen im Wandel	15
2.1 Der Liberalisierungsprozess	15
2.2 Die Liberalisierung in der Telekommunikation	16
2.3 Die Liberalisierung im Postsektor	18
2.4 Die Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr	20
2.5 Die Liberalisierung im Elektrizitätsmarkt	21
3. Auswirkungen der Liberalisierung auf die Unternehmen in Graubünden	23
3.1 Einstellung gegenüber dem Liberalisierungsprozess	23
3.2 Die öffentlichen Dienstleistungen im Set der Wettbewerbsfaktoren	26
3.2.1 Bedeutung und Qualität der Wettbewerbsfaktoren	26
3.2.2 Die öffentlichen Dienstleistungen als Wettbewerbsfaktoren	28
3.3 Auswirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation	30
3.3.1 Wirkungen der Liberalisierung auf die Unternehmen	30
3.3.2 Handlungsoptionen der Unternehmen	33
3.3.3 Zukunftserwartungen und Handlungsbedarf	34
3.4 Auswirkungen der Liberalisierung im Postmarkt	35
3.4.1 Wirkungen der Liberalisierung auf die Unternehmen	35
3.4.2 Handlungsoptionen der Unternehmen	38
3.4.3 Zukunftserwartungen und Handlungsbedarf	40
3.5 Auswirkungen der Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr	41
3.5.1 Wirkungen der Liberalisierung auf die Unternehmen	41
3.5.2 Handlungsoptionen der Unternehmen	42
3.5.3 Zukunftserwartungen und Handlungsbedarf	44
3.6 Auswirkungen der Liberalisierung im Elektrizitätsmarkt	46
3.6.1 Die Abstimmung zum Elektrizitätsmarktgesetz	46
3.6.2 Handlungsoptionen der Unternehmen	47
3.6.3 Zukunftserwartungen und Handlungsbedarf	48

4. Die Auswirkungen der Liberalisierung – ein Fazit	51
4.1 Die Unternehmen im Liberalisierungsprozess	51
4.2 Die öffentlichen Dienstleistungen im überbetrieblichen Kontext	53
4.3 Räumliche Effekte der Liberalisierung im Alpenraum	54
5. Handlungsstrategien	57
5.1 Öffentliche Dienstleistungen und kantonale Wirtschafts- und Raumentwicklungs politik im Kanton Graubünden	57
5.2 Öffentliche Dienstleistungen und regionale Entwicklung	60
5.3 Handlungsspielräume bei Unternehmen	62
5.4 Öffentliche Dienstleistungen und bundesstaatliche Politik	63
5.4.1 Grundversorgungspolitik des Bundes	64
5.4.2 Öffentliche Dienstleistungen und räumliche Entwicklung	64
5.5 Ausblick	65
Literatur	67

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Funktionen öffentlicher Dienstleistungen	7
Abbildung 2:	Bevölkerungsentwicklung 1990-2002	10
Abbildung 3:	Arbeitsplatzentwicklung 1985-2001	11
Abbildung 4:	Raumtypen im Kanton Graubünden	13
Abbildung 5:	Bevölkerungsentwicklung 1980-2000, nach Raumtypen	13
Abbildung 6:	Arbeitsplatzentwicklung 1985-2001, nach Raumtypen	14
Abbildung 7:	Postdienstleistungen	19
Abbildung 8:	Bewertung von Statements zum Liberalisierungsprozess	23
Abbildung 9:	Bewertung der Statements nach Einstellungsgruppen	25
Abbildung 10:	Bedeutung und Qualität der Wettbewerbsfaktoren	26
Abbildung 11:	Bedeutung und Qualität öffentlicher Dienstleistungen nach Raumtypen	29
Abbildung 12:	Wirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation	30
Abbildung 13:	Wirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation nach Unternehmensgrösse	31
Abbildung 14:	Wirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation nach Raumtypen	32
Abbildung 15:	Wirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation nach Produktionssystemen	32
Abbildung 16:	Erwartete Liberalisierungswirkungen in der Telekommunikation	35
Abbildung 17:	Wirkungen der Liberalisierung im Postsektor	36
Abbildung 18:	Wirkungen der Liberalisierung im Postsektor nach Unternehmensgrösse	37
Abbildung 19:	Wirkungen der Liberalisierung im Postsektor nach Produktionssystemen	37
Abbildung 20:	Wirkungen der Liberalisierung im Postsektor nach Raumtypen	38
Abbildung 21:	Erwartete Liberalisierungswirkungen bei den Postdienstleistungen	40
Abbildung 22:	Wirkungen der Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr	41
Abbildung 23:	Wirkungen der Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr nach Raumtypen	42
Abbildung 24:	Erwartete Liberalisierungswirkungen im öffentlichen Regionalverkehr	45
Abbildung 25:	Auswirkungen der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes	46
Abbildung 26:	Erwartete Liberalisierungswirkungen im Elektrizitätsmarkt	49
Abbildung 27:	Zukunftserwartungen bei den öffentlichen Dienstleistungen	52

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Rücklauf der Unternehmensbefragung nach Kantonen	9
Tabelle 2:	Rücklauf der Unternehmensbefragung nach Produktionssystemen und Unternehmensgrösse	9
Tabelle 3:	Standortqualitätsindikator	11
Tabelle 4:	Finanzkraftindex	12
Tabelle 5:	Einstellungsgruppen	25
Tabelle 6:	Bedeutung und Qualität der Wettbewerbsfaktoren	27
Tabelle 7:	Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen nach Produktionssystemen	29
Tabelle 8:	Reaktionen der Unternehmen auf die Liberalisierung in der Telekommunikation	33
Tabelle 9:	Reaktion der Unternehmen auf die Liberalisierung in der Telekommunikation nach Unternehmensmerkmalen	34
Tabelle 10:	Reaktionen der Unternehmen auf die Liberalisierung im Postmarkt	39
Tabelle 11:	Reaktion der Unternehmen auf die Liberalisierung im Postmarkt nach Unternehmensmerkmalen	39
Tabelle 12:	Reaktionen der Unternehmen auf die Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr	43
Tabelle 13:	Reaktion der Unternehmen auf die Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr nach Unternehmensmerkmalen	44
Tabelle 14:	Reaktionen der Unternehmen auf die Veränderungen im Elektrizitätsmarkt	47
Tabelle 15:	Reaktionen der Unternehmen auf die Veränderungen im Elektrizitätsmarkt nach Unternehmensmerkmalen	48

Kurzfassung

Öffentliche Dienstleistungen wie die Telekommunikation, die Post, der öffentliche Regionalverkehr oder die Elektrizität werden zurzeit intensiv und kontrovers diskutiert. Unter dem häufig unpräzise verwendeten Begriff 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 weit gehend ungeklärt.

Ein Forschungsprojekt der ETH Zürich, der EPF Lausanne und der Ernst Basler + Partner AG hat die Ansprüche der Unternehmen an die öffentlichen Dienstleistungen untersucht 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 Unternehmensbefragung, vertiefenden Interviews mit Unternehmensvertretern sowie kantonalen Workshops.

Die Unternehmen im Liberalisierungsprozess

Alle vier untersuchten öffentlichen Dienstleistungen – Telekommunikation, Post, öffentlicher Regionalverkehr und 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 nicht von hoher strategischer Bedeutung oder die Kosten fallen kaum ins Gewicht.

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 nehmen die Unternehmen die Liberalisierung in den einzelnen Bereichen wahr.

- Den Liberalisierungsprozess in der Telekommunikation beurteilen die Unternehmen überwiegend positiv. Die Liberalisierung führte vor allem zu beträchtlichen Preissenkungen. Weniger einheitlich bewerten die Unternehmen die Veränderungen in der Qualität der Dienstleistungen. Diesbezüglich ist ein breites Spektrum an positiven und negativen Wertungen vorhanden.
- Die Liberalisierung des Postmarktes verbinden die Unternehmen überwiegend mit negativen Veränderungen. Die Liberalisierung hat bislang für eine Mehrzahl der Unternehmen zu steigenden Kosten geführt. Während die Bedeutung des Briefpostmarktes abgenommen hat, steigt die Nachfrage nach Kurier-, Express- und Paketdiensten.
- Der öffentliche Verkehr ist – mit Ausnahme touristischer Betriebe – für die meisten Unternehmen ohne direkte unternehmensbezogene 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. Für die meisten Unternehmen waren daher keine Veränderungen spürbar.

Entsprechend den bisherigen Erfahrungen werden auch die künftigen Liberalisierungswirkungen eingeschätzt. Während in der Telekommunikation weiterhin positive Veränderungen erwartet werden, überwiegen bei den Postdienstleistungen die negativen

Zukunftserwartungen. Die künftige Entwicklung des öffentlichen Regionalverkehrs dürfte bestimmt werden durch Sparanstrengungen bei Bund und Kantonen. 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 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 passiven und 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. Ökonomische Überlegungen wirken 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 Ausstrahlungskraft. Mit ihrer elementaren Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft sind sie ein Zeichen für nationalen Zusammenhalt und regionalen Ausgleich.

Räumliche Polarisierung im Alpenraum

Der Liberalisierungsprozess entfaltet insgesamt klar räumlich differenzierte Wirkungen. Sich überlagernde Liberalisierungseffekte mehrerer öffentlicher Dienstleistungen führen zu Summenwirkungen auf regionaler Ebene. Die Liberalisierung verstärkt insgesamt die räumliche Polarisierung im Alpenraum; die Trennlinie unterschiedlicher Entwicklungen verläuft quer durch die Kantone. Unternehmen in den zentralen Räumen der Gebirgskantone, den „Zentren der Peripherie“, fühlen sich an ihrem Standort aufgrund der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen nicht benachteiligt. Anders die Unternehmen in den peripheren Gebieten des Berggebietes, der „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. Bei 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 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 Raumentwicklungs politik niederschlagen. Als Grundlage dazu wird eine konsistente kantonale Strategie mit Aussagen zu räumlich differenzierten Zielvorstellungen benötigt. Eine solche Strategie bietet auch die Grundlage, um eine explizite räumliche Differenzierung des Angebotes öffentlicher Dienstleistungen auf eine transparent nachvollziehbare und politisch legitimierte Grundlage zu stellen.

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 können.

Mit der Liberalisierung haben die Unternehmen neue Handlungsspielräume hinzugewonnen. Wollen die kleinen und mittleren Unternehmen vermehrt von den Vorteilen der Liberalisierung profitieren, ist unternehmerische Initiative gefragt. Erst die umfassende Kenntnis über neue Technologien und Angebote erlaubt es, die betriebsspezifischen Möglichkeiten der Nutzung 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 überbetrieblichen Zusammenarbeitsprojekten, 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 definiert der Bund allgemeine Grundsätze für eine flächendeckende Versorgung. Da die Grundversorgung weit gehend auf die Bedürfnisse der Individuen ausgerichtet ist, können die Anforderungen der Unternehmen nur ungenügend abgedeckt werden.

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 ideologiegeladener Kampf um ordnungspolitische Grundpositionen. Die zentrale Frage muss daher lauten, welche Vorstellungen über die räumliche Struktur und die damit verbundenen Standortqualitäten für die Schweiz sowie für den Kanton Graubünden notwendig und gewünscht sind. Die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Raumqualität.

1. Ziele und Vorgehen

1.1 Thema und Ziele der Studie

„Schliessung von Poststellen“, „Liberalisierung der letzten Meile“, „Öffnung des Strommarktes“, „Spardruck im Regionalverkehr“: Die politische Diskussion um öffentliche Dienstleistungen läuft zur Zeit intensiv, kontrovers und vielfach emotional. Seit den ersten Liberalisierungsschritten Mitte der 1990er Jahre sind öffentliche Dienstleistungen wie Telekommunikation, Post, Strom oder der öffentliche Verkehr zu einem der zentralen Themen in der politischen Auseinandersetzung geworden. Die aktuelle Diskussion über den möglichen bevorstehenden Leistungsabbau im öffentlichen Regionalverkehr zeigt, dass die Reduzierung des Angebotes auf eine minimale Erschliessung schliesslich auch innerkantonale Debatten über die künftige Versorgung auslösen. Der Kanton Graubünden steht aufgrund seiner dispersen und weiträumigen Siedlungsstruktur vor ganz besonderen Herausforderungen.

Die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Frage der Arbeitsplätze. Als hilfreich für eine systematische Betrachtung erweist sich die Differenzierung zwischen Angebot und Nachfrage. Zudem können die beiden Marktseiten weiter unterteilt werden. Auf der Angebotsseite ist zwischen dem Dienstleistungsangebot und den Arbeitsplätzen der Leistungserbringer zu unterscheiden. Auf der Nachfrageseite stehen die Haushalte und Unternehmen als Kunden, welche jeweils unterschiedliche Bedürfnisse aufweisen.

In Abbildung 1 sind die verschiedenen Funktionen öffentlicher Dienstleistungen dargestellt, die sich in dieses Schema einordnen lassen.

Abbildung 1: Funktionen öffentlicher Dienstleistungen

		Angebotsseite	
		Dienstleistungsangebot	Arbeitsplätze der Leistungserbringer
Nachfrageseite	Haushalte	<ul style="list-style-type: none">• Versorgungsfunktion: Lebens- und Wohnqualität• Identitätsfunktion	<ul style="list-style-type: none">• Einkommensfunktion• Stabilitätsfunktion
	Unternehmen	<ul style="list-style-type: none">• Versorgungsfunktion: Standortqualität, Wettbewerbsfaktor• Identitätsfunktion	<ul style="list-style-type: none">• Funktion der Konsumnachfrage• Funktion des Arbeitsmarktnachwuchses (Lehrlingsausbildung)

Die vorliegende Arbeit legt den Fokus gezielt auf die Versorgungsfunktion des Dienstleistungsangebotes für die Unternehmen. Untersucht werden die Auswirkungen der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im schweizerischen Alpenraum. Die Arbeitsplätze der Leistungserbringer sind nicht Bestandteil der Untersuchung.

Diese inhaltliche Fokussierung beruht auf folgenden Überlegungen:

- Gegenüber den direkten Auswirkungen auf die Arbeitsplätze mögen die liberalisierungsbedingten Veränderungen im Dienstleistungsangebot auf den ersten Blick weniger klar ersichtlich sein. Ihre Wirkungen dürften indessen längerfristig zu weit reichenden Konsequenzen führen. Denn sowohl für die einzelnen Konsumenten als auch für die Unternehmen gehören die öffentlichen Dienstleistungen zu den elementaren Grundleistungen. Ein attraktives Dienstleistungsangebot trägt wesentlich zur Lebens- und Wohnqualität einer Region bei. Sie sind ebenfalls ein Bestandteil der Standortqualität für Unternehmen und können für die Wettbewerbsposition der ansässigen Firmen eine wichtige Rolle spielen.
- Aus der Palette öffentlicher Dienstleistungen werden die vier Bereiche ,Telekommunikation, Post, öffentlicher Regionalverkehr und Elektrizität ausgewählt. Mit dieser Auswahl werden diejenigen Dienstleistungen einbezogen, in denen die Liberalisierungsbestrebungen am stärksten vorangeschritten sind und bereits erste Erfahrungen mit Markttöffnungen vorliegen.
- Auf der Nachfrageseite sind die Unternehmer als Nutzergruppe für ihre Leistungserstellung auf ein umfassendes Dienstleistungsangebot angewiesen. Mit ihren hohen Anforderungen an die verfügbaren Technologien wirken sie als „Frühindikatoren“ für Veränderungen. Sie erzeugen die regionale Wertschöpfung und bieten im Alpenraum flächendeckend Einkommensmöglichkeiten.

Mit der Studie soll untersucht werden,

- welche Bedeutung das Angebot öffentlicher Dienstleistungen als Wettbewerbsfaktor für die Unternehmen im Schweizerischen Berggebiet einnimmt,
- welche Veränderungen im Dienstleistungsangebot sich aufgrund der Liberalisierung ergeben und wie diese von den Unternehmen bewertet werden,
- welche räumlich differenzierten Wirkungen infolge der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen zu erwarten sind,
- in welchen Bereichen sich ein Handlungsbedarf orten lässt und wo bei den öffentlichen Dienstleistungen überhaupt politische Handlungsspielräume vorhanden sind.

Je nach Betrachtungsperspektive kann der Lesende unterschiedliche Erkenntnisse aus dem Bericht herausziehen und für seine Zwecke dienlich machen. Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung kann der Bericht als Informationsgrundlage dienen und Einblick in die Argumentationen und Befindlichkeiten der Unternehmen im Kanton ermöglichen. Für Unternehmer bieten sich Hinweise und Anregungen, den eigenen Umgang mit sich wandelnden öffentlichen Dienstleistungen zu reflektieren. Die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen betrifft aber auch jeden einzelnen Bürger; wenn wir uns als Konsument in liberalisierten Märkten bewegen und als Stimmbürger über weitere Liberalisierungsschritte zu entscheiden haben.

1.2 Das Vorgehen: Die Fallstudie Graubünden

Die einzelnen Fallstudien setzen sich aus drei Bausteinen zusammen: einer schriftlichen Unternehmensbefragung, vertiefenden Interviews mit Unternehmensvertretern und kantonalen Workshops. Um die Vergleichbarkeit der Resultate zu gewährleisten, wurde in allen drei Kantonen dasselbe Vorgehen gewählt.

Die schriftliche Unternehmensbefragung bildet das Kernstück der Fallstudien. Für die Befragung wurden vier Produktionssysteme ausgewählt: Tourismus, Erweitertes Baugewerbe, Industrie-Gewerbe und die Kommerziellen Dienstleistungen¹. Sie repräsentieren die wesentlichen ökonomischen Strukturen der Kantone. Der Fragebogen ging an alle Betriebe ab drei Beschäftigten in den vier ausgewählten Branchen. 1'385 der 6'713 verschickten Fragebogen wurden zurückgesandt, was einer Rücklaufquote von 20,6 Prozent entspricht. Im Kanton Graubünden konnte mit 684 antwortenden Unternehmen eine erfreulich hohe Zahl an Fragebogen ausgewertet werden.

Tabelle 1: Rücklauf der Unternehmensbefragung nach Kantonen

Rücklauf der Unternehmensbefragung				
	Total	Wallis	Graubünden	Uri
Versandte Fragebogen	6'713	3'467	2'890	356
Verwertbare Fragebogen	1'385	578	684	123
Rücklaufquote	20,6%	16,7%	23,7%	34,6%

Die Tabelle 2 zeigt, dass grössere Unternehmungen eher bereit sind, an Befragungen teilzunehmen. Weiter ist festzustellen, dass die Beteiligung der Unternehmen aus dem Tourismusbereich leicht unterdurchschnittlich war.

Tabelle 2: Rücklauf der Unternehmensbefragung nach Produktionssystemen und Unternehmensgrösse

Rücklauf nach Unternehmensgrösse				Rücklauf nach Produktionssystemen					
	Total	Graubünden			Total	Graubünden			
	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	
1-4 Beschäftigte	451	17,8	215	20,8	Tourismus	407	14,7	194	17,1
5-19 Beschäftigte	719	20,8	358	23,7	Baugewerbe	700	25,8	367	29,6
20-49 Beschäftigte	150	28,5	79	28,5	Industrie-Gewerbe	102	24,5	42	26,1
> 50 Beschäftigte	65	40,4	32	43,8	Kommerzielle DL	176	21,4	81	22,9
Total	1385	20,6	684	23,7	Total	1'385	20,6	684	23,7

Interviews mit Unternehmensvertretern ergänzen die quantitativen Resultate der Unternehmensbefragung. Dabei stand hauptsächlich die inhaltliche Breite und weniger die Repräsentativität im Vordergrund. Insgesamt wurden im Sommer 2003 60 Interviews durchgeführt: in jedem Kanton 20 Gespräche, gleichmässig aufgeteilt auf die vier Pro-

¹ Die Auswahl der Branchen erfolgte nach der NOGA-Wirtschaftsnomenklatur:

Tourismus: Beherbergung (NOGA 55.1/2), Gaststätten (55.3/4), Spezialbahnen (60.21C), Landverkehr (60.21A/B, 60.22/23), Immobilien (70), Kultur/Sport/Unterhaltung (92)

Erweitertes Baugewerbe: Gewinnung von Steinen und Erden (14), Baugewerbe (45), Architektur-/ Ingenieurbüros (74.2), Holzindustrie (20), nichtmetallische Mineralien (26)

Industrie-Gewerbe: Chemie (24), Gummi/Kunststoff (25), Metallbearbeitung (27), Metallerzeugnisse (28), Maschinenbau (29), Elektroindustrie (31), Präzisionsinstrumente (33)

Kommerzielle Dienstleistungen: Kreditgewerbe (65), Versicherungen (66), Hilfätigkeiten für Kredit und Versicherung (67), Informatikdienste (72), Forschung und Entwicklung (73), Dienstleistungen für Unternehmen (74, ohne 74.2)

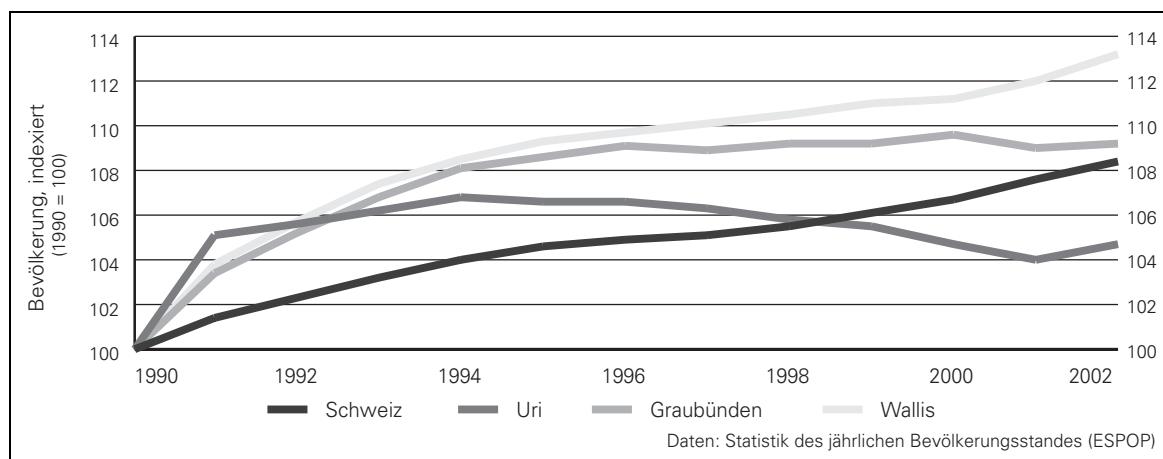
duktionssysteme. Innerhalb der Kantone wurde zudem auf eine angemessene regionale Verteilung geachtet.

Von September 2003 bis Januar 2004 fand in den Kantonen Wallis, Uri und Graubünden jeweils eine Serie von zwei kantonalen Workshops statt. Die rund vierstündigen Veranstaltungen wurden mit zwischen 10 und 20 Teilnehmenden durchgeführt. Die Teilnehmenden im Kanton Graubünden setzten sich zusammen aus Vertretern des Amtes für Wirtschaft und Tourismus und des Amtes für Raumplanung, den Vorstehenden aller drei Wirtschaftsverbände sowie verschiedenen Unternehmen. An den Workshops wurden einerseits die Ergebnisse aus der Befragung diskutiert, andererseits wurden anhand räumlich differenzierter Auswertungen Folgerungen für die öffentlichen Dienstleistungen und deren Einbettung in die kantonale Raumentwicklungspolitik erörtert.

1.3 Untersuchungsraum Graubünden

Die Handlungsspielräume des Kantons Graubünden sind nicht unbeschränkt. Die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen beeinflussen die finanzielle und institutionelle Handlungsfähigkeit des Kantons. Im Folgenden werden deshalb einige einfache Kennzahlen beschrieben. Der Vergleich mit den anderen Fallstudienkantonen Uri und Wallis zeigt die relative Stellung im Alpenraum, die gesamtschweizerischen Werte erlauben eine Einordnung in den nationalen Kontext.

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung 1990-2002

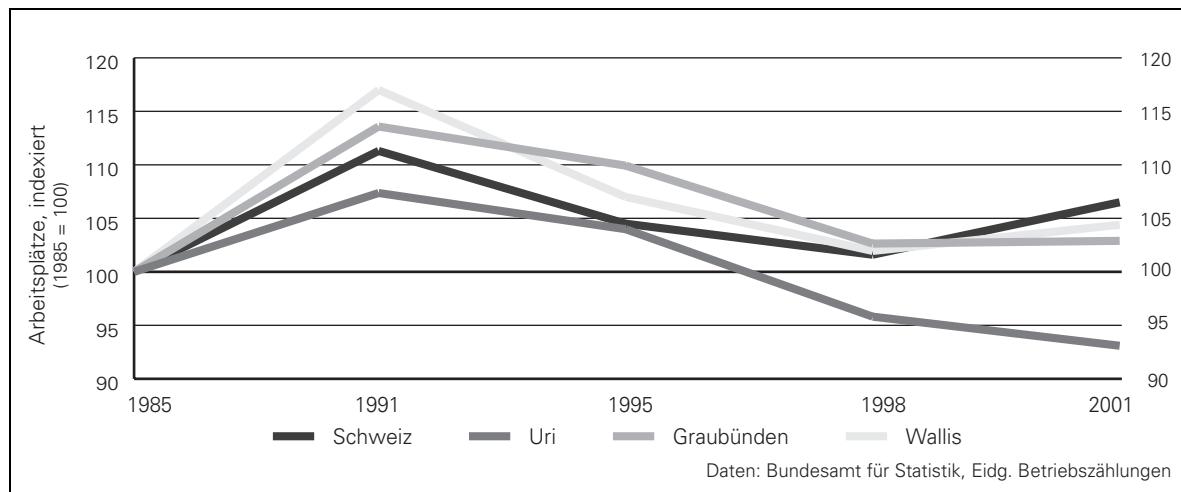


Wie in Abbildung 2 ersichtlich, lag das Bevölkerungswachstum im Kanton Graubünden zu Beginn der 1990er Jahre im schweizerischen Mittel. Seit 1996 ist bezüglich der Bevölkerungsentwicklung eine Stagnation auszumachen. Szenarien des Bundesamtes für Statistik zur Bevölkerungsentwicklung bis 2040 gehen davon aus, dass die Bevölkerung in der Schweiz künftig nur noch schwach wachsen und rasch altern wird (BFS 2004). Gemäss dem Szenario „Trend“ wird sich die Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten weiter in den grossen Agglomerationen konzentrieren, die langsame Entvölkerung der Randregionen schreitet voran. Für den Kanton Graubünden wird bis 2040 ein Bevölkerungsrückgang von 3,5 Prozent prognostiziert. Der Kanton Graubünden steht damit auf dem 18. Platz aller Schweizer Kantone und unter der schweizerischen Wachstumsrate von 2,3 Prozent. Unter den schrumpfenden 10 Kantonen ist Graubünden der Kanton mit dem zweitgeringsten Bevölkerungsverlust.

Die Entwicklung der Arbeitsplätze im Kanton Graubünden lag im Zeitraum von 1985 bis 2001 leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt (Abbildung 3). Von 1985 bis 1998 verlief die Veränderung der Anzahl Arbeitsplätze im Gleichklang: ein Arbeitsplatzwachs-

tum im Wirtschaftsboom Ende der 80er Jahre, ein Arbeitsplatzabbau in der Rezession der 90er Jahre. Vom Wirtschaftsaufschwung 1998-2001 konnten die Berggebietskantone kaum profitieren.

Abbildung 3: Arbeitsplatzentwicklung 1985-2001



Der Vergleich von Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung zeigt im Kanton Graubünden eine beträchtliche Diskrepanz; eine stagnierende Bevölkerung bei einer gleichzeitig sinkenden Anzahl an Arbeitsplätzen.

Die Arbeitsplatzentwicklung ist in wesentlichen Teilen abhängig von der Standortqualität eines Kantons. Die Standortqualität ist indessen ein komplexes Konstrukt und lässt sich nur schwer verallgemeinern und in Zahlen fassen. Die Credit Suisse hat zur Bewertung der Standortqualität einen Standortqualitätsindikator (SQI) entwickelt (siehe Tabelle 3), der sich ausschliesslich auf quantitative Indikatoren stützt (Credit Suisse 2004). Im SQI berücksichtigt werden die Faktoren: Steuerbelastung der natürlichen und juristischen Personen, der Ausbildungsstand der Bevölkerung, die Verfügbarkeit von Hochqualifizierten und die verkehrstechnische Erreichbarkeit. Der Indikator zeigt die relative Position gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt. Der Kanton Graubünden liegt auf dem 22. Rang aller Kantone. Deutlich unter dem schweizerischen Mittel liegt der Kanton Graubünden insbesondere bei der Steuerbelastung der juristischen Personen.

Tabelle 3: Standortqualitätsindikator

Standortqualität und Standortfaktoren im Überblick							
Index	Rang	Steuerbelastung der natürlichen Personen	Steuerbelastung der juristischen Personen	Ausbildungsstand der Bevölkerung	Verfügbarkeit von Hochqualifizierten	Verkehrstechnische Erreichbarkeit	
Zug	2.54	1	++	++	+	++	++
Zürich	1.80	2	++	=	+	+	++
Nidwalden	1.09	3	++	++	=	=	=
Graubünden	-0.69	22	+	--	=	=	-
Wallis	-0.82	24	-	+	-	=	-
Uri	-1.13	25	+	-	--	-	-

(++) Besser als CH-Mittel (-) Schlechter als CH-Mittel (=) CH-Mittel

Quelle: Credit Suisse (2004:5)

Ein leicht besseres Bild in Bezug auf die Stellung des Kantons Graubünden zeigt der Finanzkraftindex in Tabelle 4. Der Kanton Graubünden ist bezüglich dieses Kriteriums in den letzten Jahren konstant geblieben, gehört aber zu den finanzschwachen Kantonen. Der Finanzkraftindex, welcher vom Bundesrat festgelegt wird, berechnet sich aus den vier Kriterien Volkseinkommen, Steuerkraft, Steuerbelastung und Berggebiet. Die Finanzkraft ist das zentrale Element des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen.

Je schwächer die Finanzkraft eines Kantons, desto höher fallen die Bundesbeiträge und die Kantonsanteile an Bundeseinnahmen aus. Im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird der Index einer grundlegenden Revision unterzogen. Er wird abgelöst durch einen Ressourcenindex und einen Lastenausgleich (EFD 2003). Bis zur Inkraftsetzung des NFA bleibt der bisherige Finanzkraftindex bestehen.

Tabelle 4: Finanzkraftindex

Finanzkraftindex der Kantone, 2004		
	Index	Rang
Zug	227	1
Basel-Stadt	166	2
Zürich	157	3
<i>Schweiz</i>	100	
Graubünden	63	17
Uri	51	22
Wallis	30	26

Quelle: Eidg. Finanzverwaltung (2003)

Seit Ende der 1990er Jahre ist in der Schweiz eine zunehmende Tendenz zur Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Metropolregionen festzustellen. Aufgrund ihrer strukturellen und finanziellen Schwächen geraten die Berggebietskantone zunehmend unter Druck. Obwohl der Kanton Graubünden in den 1990er Jahren weniger schwerwiegende Veränderungen wie beispielsweise der Kanton Uri durchlaufen hat, steht er vor der Gefahr, ins wirtschaftliche Abseits zu geraten.

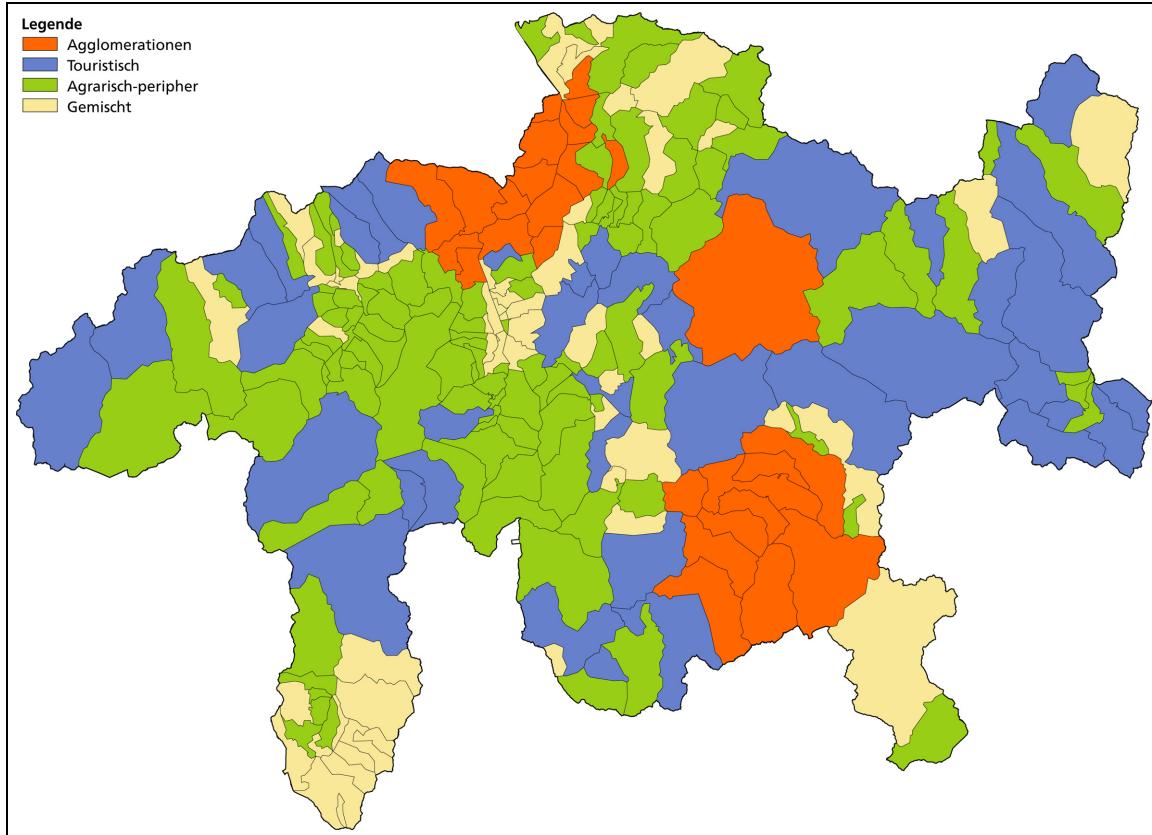
1.3.1 Raumtypen im Kanton Graubünden

Hinter den kantonalen Werten verbergen sich immer räumlich unterschiedliche Entwicklungen. Deshalb wird in der Studie mit unterschiedlichen Raumtypen gearbeitet. Auf der Basis der Agglomerationsdefinition und der Gemeindetypen des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2000 werden 4 Raumtypen ausgeschieden.

- Agglomerationen: Agglomerationsgemeinden gemäss Agglomerationsdefinition 2000
- Touristische Räume: Touristische Gemeinden gemäss Gemeindetypologie 2000
- Periphere Räume: Agrarisch-gemischte und agrarisch-periphere Gemeinden gemäss Gemeindetypologie 2000
- Gemischte Räume: Industriell-tertiäre Gemeinden und ländliche Pendlergemeinden gemäss Gemeindetypologie 2000

Die kartographische Umsetzung dieser Definition auf den Kanton Graubünden ergibt die Darstellung in Abbildung 4.

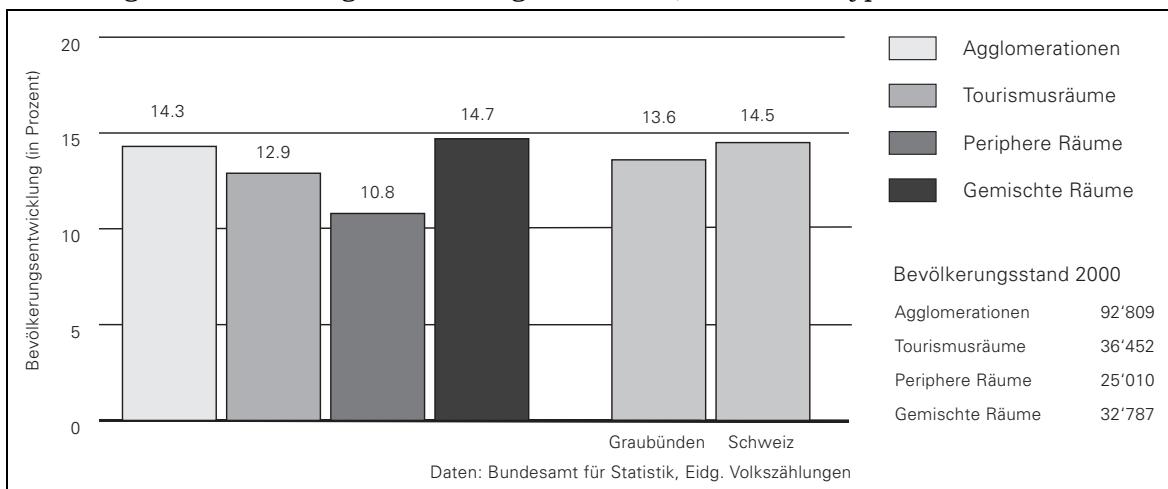
Abbildung 4: Raumtypen im Kanton Graubünden



1.3.2 Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung nach Raumtypen

Die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einem bestimmten Raumtypus erlaubt per se noch keine Aussage zur Wirtschaftskraft. Die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung in den vier Raumtypen gibt indessen Hinweise auf räumlich differenzierte Entwicklungsprozesse.

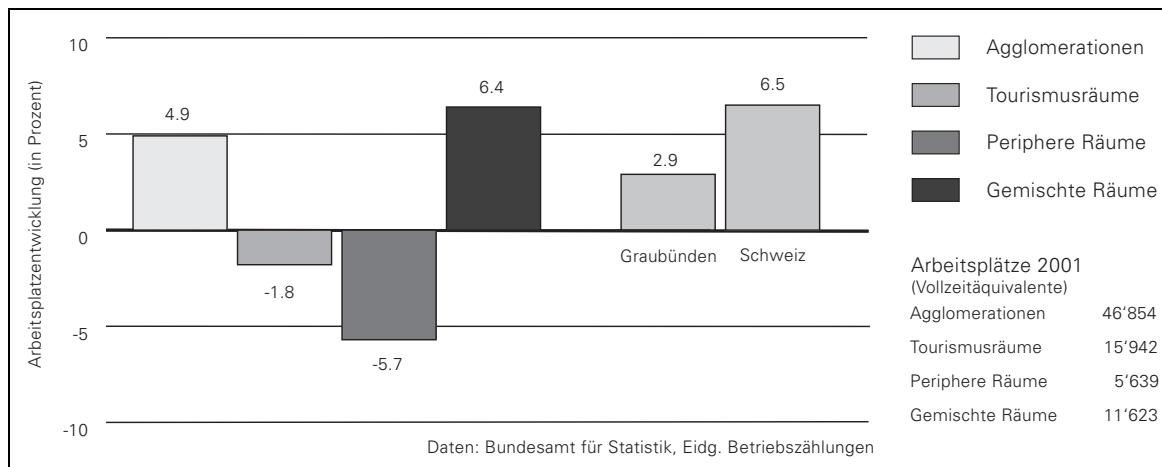
Abbildung 5: Bevölkerungsentwicklung 1980-2000, nach Raumtypen



Wie bereits gezeigt, verläuft die Bevölkerungsentwicklung im Kanton Graubünden im gesamtschweizerischen Vergleich nur leicht unterdurchschnittlich. Die Agglomerationen und die gemischten Räume weisen ein höheres Wachstum als die touristischen und peripheren Räume auf. Entgegen der Situation bei der Bevölkerungsentwicklung fällt bei der

Arbeitsplatzentwicklung als erstes die unterdurchschnittliche Entwicklung des Kantons Graubünden gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt auf. Nach Raumtypen differenziert zeigen sich wiederum sehr deutliche Unterschiede zwischen den Agglomerationen bzw. gemischten Räumen und den touristischen und peripheren Gemeinden. Bei den letzteren ist im betreffenden Zeitraum gar ein Verlust an Arbeitsplätzen zu verzeichnen. Die in den Abbildungen 5 und 6 gezeigten Entwicklungen führen einerseits zu einer erhöhten innerkantonalen Pendleraktivität und andererseits zu einer zunehmenden Polarisierung innerhalb des Kantons und zu einer weiteren Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in den Agglomerationen und ihrem Umland.

Abbildung 6: Arbeitsplatzentwicklung 1985-2001, nach Raumtypen



2. Öffentliche Dienstleistungen im Wandel

Kapitel 2 gibt einen kurzen Überblick über den Wandel bei den öffentlichen Dienstleistungen. Nach einer Erläuterung der zentralen Begriffe und einer allgemeinen Darstellung zum Liberalisierungsprozess werden einige grundlegende Informationen zur Liberalisierung in den vier Bereichen der Telekommunikation, der Post, des öffentlichen Regionalverkehrs und der Elektrizität vermittelt.

2.1 Der Liberalisierungsprozess

Die Untersuchung beschäftigt sich mit den Bereichen der Telekommunikation, der Post, des öffentlichen Regionalverkehrs und Elektrizität und bezeichnet sie als öffentliche Dienstleistungen. In der öffentlichen Debatte in der Schweiz wird hingegen meistens von Service Public gesprochen, auch wenn häufig unklar bleibt, was mit dem Begriff überhaupt gemeint ist. Die öffentlichen Dienstleistungen können folgendermassen charakterisiert werden:

- Die vier Bereiche Telekommunikation, Post, öffentlicher Regionalverkehr und Elektrizität sind allesamt Infrastruktursektoren. Noch genauer handelt es sich um Netzsektoren, da sie ihre Dienstleistungen auf der Basis von Netzinfrastrukturen erbringen: Strom-, Kabel- oder Schienennetze. Für die Postdienstleistungen und den regionalen Busverkehr gilt dies nur mit Einschränkungen.
- Bei den öffentlichen Dienstleistungen handelt es sich um grundsätzlich marktfähige Dienstleistungen und nicht um dem Staat zugewiesene hoheitliche (Verwaltungs-) Aufgaben. Marktfähigkeit heisst aber nicht zwangsläufig, die Dienstleistungen ausschliesslich dem Markt zu überlassen. Von den übrigen marktlichen Dienstleistungen unterscheiden sie sich darin, dass sie in den Augen des Staates im Sinne einer Gemeinwohlverpflichtung auch dann erbracht werden müssen, wenn der Markt unter Umständen nicht genügend Anreize dafür gibt.
- Das Allgemeininteresse bei öffentlichen Dienstleistungen beschränkt sich einzig auf den öffentlichen Leistungsauftrag. Die Art der Leistungserbringung wird nicht näher benannt.
- Die öffentlichen Dienstleistungen sind nicht gleichzusetzen mit der Grundversorgung. Die Grundversorgung bezeichnet eine auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe festgesetzte gleichwertige Mindestversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen und Regionen.

Die öffentlichen Dienstleistungen wurden bislang in der Schweiz, wie in den meisten westeuropäischen Staaten, durch öffentliche Unternehmen erbracht. Die entsprechenden Märkte waren durch staatliche Monopole geschützt. Diese Marktstrukturen wurden in den vergangenen Jahren aufgebrochen, die Situation hat sich umfassend geändert. Die Liberalisierung bezeichnet dabei die Öffnung monopolistischer Märkte für mehr Wettbewerb. Die Liberalisierungsbestrebungen bei den öffentlichen Dienstleistungen lassen sich auf verschiedene Einflüsse zurückführen.

- Unter dem Schlagwort der „Globalisierung“ haben sich die ökonomischen Rahmenbedingungen entscheidend verändert. Neben den weltweiten Handelsliberalisierungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO, GATS) hat der gemeinsame Binnenmarkt der Europäischen Union zu einem Abbau von Marktzutrittsbeschränkungen geführt.
- Technologische Neuerungen, insbesondere in der Informations- und Kommunikationstechnologie, haben neue Marktmöglichkeiten eröffnet.

- Im Zuge gesellschaftlicher Veränderungen wandelt sich der Blickwinkel des Individuums auf den Staat. Die Bürger verstehen sich zunehmend als Konsumenten staatlicher Leistungen mit einer dementsprechenden Anspruchshaltung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Nationalstaat unter einen zunehmenden Legitimations- und Leistungsdruck gerät. Er muss mit weniger finanziellen Mitteln und verringerten Einflussmöglichkeiten mehr Probleme lösen. Die Liberalisierung, welche häufig als Oberbegriff für Deregulierung und Privatisierung verwendet wird, wird als Mittel dazu betrachtet, den Wettbewerb zu fördern, und damit die Effizienz der Leistungserstellung zu verbessern.

Die starren Grenzen zwischen Staat und Markt werden zunehmen undeutlicher. Der Staat erbringt nicht mehr alle Leistungen selbst, sondern übernimmt in vielen Fällen eine abgestufte Verantwortung. Dieser Tatbestand wird oft unter dem prägnanten Schlagwort „vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat“ zusammengefasst. Die Frage, welche Aufgaben der Staat zu gewährleisten hat, kann nur im demokratischen Prozess festgelegt werden. Der Wandel hin zu einem Gewährleistungsstaat erfordert gegenüber der bisherigen Praxis im Bereich öffentlicher Dienstleistungen eine Neudeinition staatlichen Handelns. Der Staat sieht sich gezwungen, seine Aufgabenverantwortung über regulative Instrumente wahrzunehmen. Der Gewährleistungsstaat wird damit zwangsläufig auch zum Regulierungsstaat. Angesichts der komplexen Aufgaben- und Marktverhältnisse führt die Privatisierung öffentlicher Unternehmen in den meisten Fällen nicht zu weniger Staatseingriffen, sondern zu einer Steigerung des Regulierungsaufwandes. Die Liberalisierung stellt somit nicht vornehmlich eine Form der Staatsentlastung dar, sondern ist ein langwieriger Weg zu einer effektiveren und effizienteren Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung.

Der Staat hat in liberalisierten Märkten zwei Aufgaben wahrzunehmen, die Wettbewerbskontrolle und die Wahrung des öffentlichen Interesses. Dementsprechend nimmt er unterschiedlich motivierte regulatorische Eingriffe vor.

- Eine ökonomisch motivierte Regulierung als Instrument zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs: Zentrale Voraussetzung für den Wettbewerb bei den netzgebundenen öffentlichen Dienstleistungen bildet der Netzzugang für neue Anbieter. Eine staatliche Regulierung muss den diskriminierungsfreien Netzzugang sicherstellen und allgemein verbindliche Qualitäts- und Technikstandards festlegen.
- Eine politisch motivierte Regulierung als Instrument zur Sicherstellung des öffentlichen Interesses: Die grundlegende Funktion der netzgebundenen öffentlichen Dienstleistungen führt zur Forderung, dass auch in liberalisierten Märkten alle Bürger Zugang zu den entsprechenden Dienstleistungen erhalten sollen. Dieses verbindliche Zugangsrecht findet seinen Niederschlag in der Idee der Grundversorgung. Die politische Festlegung des Grundversorgungsumfanges ist somit eine direkte Folge der Markoliberalisierung. Sie erfordert die konkrete Benennung der gesellschaftlich gewünschten Leistungen.

2.2 Die Liberalisierung in der Telekommunikation

Die Liberalisierung in der Telekommunikation erlebte ihren grossen Schritt 1998 mit der Öffnung des Telekommunikationsmarktes. Mit dem neuen Fernmeldegesetz (FMG) und der Verordnung über Fernmeldedienste (FDV) wurden die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zur Liberalisierung geschaffen. Als Ziele der Liberalisierung sind festgehalten: eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten, ein störungsfreier Fernmeldeverkehr und ein wirksamer Wettbewerb bei den Fernmeldediensten. Kernpunkt der Liberalisierung ist die Verwirklichung des freien Marktzugangs.

Das FMG sieht dazu die Interkonnektionspflicht vor; d.h. die Swisscom muss neuen Anbietern den Zugang zu notwendigen Einrichtungen und Diensten einräumen.

Die Liberalisierung erfordert eine Trennung der hoheitlichen und betrieblichen Verantwortlichkeiten. Die wichtigsten Akteure in der Telekommunikation sind:

- Das Bundesamt für Kommunikation (Bakom): Es übernahm die hoheitlichen Aufgaben der PTT. Sein Aufgabenbereich umfasst u.a. die Sicherstellung und Kontrolle der Grundversorgung sowie die Regulierung der Interkonnektion.
- Die Kommunikationskommission (ComCom): Als unabhängige Instanz trifft sie die grundsätzlichen regulatorischen Entscheide.
- Die Swisscom: Sie ging 1998 aus der Telecom PTT hervor. Sie ist als Unternehmensgruppe organisiert und an der Börse kotiert.
- Der Bund: Er ist, wie im Telekommunikationsunternehmensgesetz festgeschrieben, Mehrheitsaktionär der Swisscom. Als Eigner legt er seine strategischen Ziele jeweils für vier Jahre fest.
- Die neuen Telekommunikationsanbieter im Festnetz- und Mobilfunkmarkt: Sie sind das eigentliche „Salz in der Wettbewerbssuppe“.

Die Grundversorgung in der Telekommunikation ist Aufgabe des Bundes. Der Grundversorgungsauftrag ist in der Bundesverfassung und im Fernmeldegesetz festgehalten. Ziel ist eine zuverlässige und erschwingliche Grundversorgung mit Fernmeldediensten für alle Bevölkerungskreise in allen Landesteilen. Die Grundversorgung umfasst folgende Dienste: einen öffentlichen Telefondienst inkl. schmalbandigem Internetzugang (ISDN), den Zugang zu Notrufdiensten und zu den Verzeichnissen der Teilnehmereinträge sowie eine ausreichende Versorgung mit öffentlichen Telefonzellen, d.h. jede Gemeinde hat Anspruch auf mindestens eine Sprechstelle. Der Inhalt der Grundversorgung kann vom Bundesrat periodisch den veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen und dem Stand der Technik angepasst werden. Die Breitbandkommunikation (ADSL, Kabel-Internet) ist bislang nicht Teil der Grundversorgung. Die Grundversorgung wird über eine Grundversorgungskonzession sichergestellt. Für die Konzession von 2003-2007 erhielt die Swisscom den Zuschlag. Sie nimmt diese Aufgabe ohne Entschädigung wahr.

Die räumlichen Wirkungen der Telekommunikation sind für eine Region wie den Kanton Graubünden widersprüchlich. Die Telekommunikation vereinfacht die Kontakte mit externen Partnern und Kunden. Zudem bietet sich die Möglichkeit standortunabhängiger Arbeitsplätze (Stichwort „Tele-Arbeit“). Auf der anderen Seite orientiert sich die Einführung neuer Angebote und Technologien an einer räumlichen Konzentration kaufkräftiger Nachfrage, wie sie in den Agglomerationen vorhanden ist. Die zunehmende Angebotsvielfalt erfordert indessen eine informierte Nachfrage. Die Probleme von Unternehmen in ländlichen und peripheren Räumen werden denn auch schwergewichtig nicht beim Dienstleistungsangebot, sondern im Bereich des fehlenden Know-hows, fehlendem qualifiziertem Personal und einem mangelhaften innovativen Umfeld geortet (Infras 2003).

Die Telekommunikationsmärkte haben sich sehr dynamisch entwickelt. Im Markt für Festnetzdienste hat die Liberalisierung zu einer grossen Anzahl von neuen Anbietern geführt. Einen sprunghaften Anstieg erlebten die Breitbanddienste. Breitbandanschlüsse können über das bestehende Telefonnetz mittels sogenannter xDSL-Technologien sowie das Kabelnetz bereitgestellt werden. Der Mobilfunkmarkt erlebte eine stürmische Entwicklung. Die Marktverbreitung ist heute sehr gross. Die Einführung der nächsten Mobilfunkgeneration, der UMTS-Dienste, verzögert sich jedoch. Auch für die einzelnen Konsumenten hat sich im Zuge der Liberalisierung einiges verändert. Sie können nun ihre Dienstleistungen aus mehreren Anbietern auswählen. Spürbar waren die markanten

Preisreduktionen, auch wenn es für die Konsumenten nicht immer einfach ist, den Überblick über die verschiedenen Angebote zu behalten.

Trotz der bisherigen Erfolge sieht der Bundesrat die Gefahr, dass die Liberalisierung an Dynamik verliert. Er hat deshalb im Frühling 2003 mit der Revision der Fernmeldeverordnung die „letzte Meile“ für den Wettbewerb geöffnet. Der Entscheid ist heftig umstritten und ein Hauptdiskussionspunkt bei der laufenden Revision des Fernmeldegesetzes.

2.3 Die Liberalisierung im Postsektor

Das wichtigste Datum im Liberalisierungsprozess des Postsektors ist genau wie in der Telekommunikation das Jahr 1998. In diesem Jahr wurde die PTT in die beiden Einheiten Swisscom und Post aufgeteilt und die Öffnung des schweizerischen Postmarktes eingeleitet. Geregelt wird der Postsektor durch das Postgesetz (PG) und die Postverordnung (VPG) sowie das Postorganisationsgesetz (POG). Sie definieren den Universaldienst als eine Reihe von Grunddienstleistungen, die in allen Landesteilen der Schweiz nach gleichen Grundsätzen und zu angemessenen Preisen erbracht werden müssen. Die Liberalisierung des Postmarktes selbst wird von keinem marktspezifischen Gesetz geregelt, sämtliche Vorschriften betreffen ausschliesslich die Schweizerische Post und ihre bestehenden oder möglichen Beziehungen zu ihren Konkurrenten (Konzessionen).

Die wichtigsten Akteure auf dem liberalisierten Postmarkt sind:

- Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK): Da die Post vollständig in öffentlicher Hand ist, kann der zuständige Bundesrat als politischer Geschäftsführer betrachtet werden. Bis Anfang 2004 war diese Ebene auch für eine gewisse Regulierung der Postaktivitäten zuständig.
- Die Postregulationsbehörde (PostReg): Im Januar 2004 hat die dem Generalsekretariat des UVEK unterstellte Regulierungsstelle ihre Tätigkeit aufgenommen. Obwohl aufgrund der geringen Machtbefugnisse und der zweifelhaften Unabhängigkeit dieser Behörde die Gefahr besteht, dass sie darauf reduziert wird, die Entscheide des UVEK und des Bundesrates vorzubereiten, nimmt sie doch folgende Aufgaben wahr:
 - unabhängige Qualitätskontrolle der Dienstleistungen des Universaldienstes und des Zugangs zu diesem;
 - unabhängige Prüfung der Einhaltung der Grundsätze der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Quersubventionierungsverbotes;
 - Behandlung aufsichtsrechtlicher Anzeigen zum Universaldienst.
- Die Schweizerische Post als öffentliches Unternehmen mit eigener Strategie zur Entwicklung und Organisation ihrer Tätigkeiten.
- Die übrigen Erbringer von Postdienstleistungen im Bereich der Paket-, Express- und Kurierdienste und des Zahlungsverkehrs.

Die vom Bund gewährleistete Grundversorgung wird im Postgesetz festgelegt. Dieses hält fest: „Die Post erbringt einen ausreichenden Universaldienst, bestehend aus Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs. Die Dienstleistungen des Postverkehrs umfassen die Annahme, die Abholung, den Transport und die Zustellung von Sendungen in der Regel an allen Werktagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche“ (PG Art. 2, Abs. 1). In der Änderung des Postgesetzes, welche im Januar 2004 in Kraft gesetzt wurden, wurde dem Artikel ein weiterer Absatz über die geografische Abdeckung des Postdienstes hinzugefügt, der besagt, dass „die Dienstleistungen des Universaldienstes in

allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz“ erhältlich sein müssen.

Zusammenfassend kann der Postmarkt wie folgt dargestellt werden:

Abbildung 7: Postdienstleistungen

Universaldienst		Wettbewerbsdienste
Die Post muss die Dienste anbieten		Die Post kann die Dienste anbieten
<i>Reservierte Dienste (Monopol)</i>	<i>Nicht reservierte Dienste (Konkurrenz)</i>	<i>Konkurrenz</i>
Briefpostsendungen, bis 1 kg	Zeitungen, int. Briefpostsendungen, Zahlungsverkehr, Pakete bis 20 kg	Nicht adressierte Sendungen, Pakete über 20 kg, Express- und Kurierdienste

Die Auswirkungen der Liberalisierung im Postsektor sind a priori nur schwer zu erfassen. Im Gegensatz zu den Informations- und Kommunikationstechnologien, deren territoriale Folgen hauptsächlich unter dem Gesichtspunkt der Regionalwirtschaft untersucht wurden, sind für die Postdienstleistungen keine vergleichbaren Daten verfügbar.

Die Post ist auch weiterhin bestrebt, ihre Dienstleistungen flächendeckend anzubieten. Sie wehrt sich jedoch gegen strenge Vorgaben zur räumlichen Abdeckung. Die Existenz eines Postschalters, unabhängig von seiner Form, sagt allerdings nichts über das Leistungsangebot aus. Kleine Poststellen (Agenturen, Filialen, Haus-Service), die lediglich die Grundleistungen des Universaldienstes erbringen und sich dadurch vorwiegend an Privatkunden richten oder auf Standardleistungen ausgerichtet sind, nehmen laufend zu. Unternehmen mit besonderen Bedürfnissen müssen auf andere Dienstleister oder auf grössere Poststellen ausweichen, mit denen sie nicht in persönlichem Kontakt stehen. In städtischen Regionen ist diese Situation nicht weiter problematisch, im peripheren und ländlichen Raum gestaltet sich die Lage aufgrund der grösseren Distanzen und der Topographie hingegen schwierig.

Durch die Liberalisierung war die Post gezwungen, grössstmögliche Rentabilität anzustreben, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und sich gegen die Konkurrenz zu behaupten. Dazu wurden neue Mehrwertleistungen entwickelt und auf den Markt gebracht (Finanzdienste, Versicherungen usw.). Diese Dienste werden vorwiegend in städtischen Gebieten angeboten, wo die Nachfrage gross genug ist. Im peripheren Raum hingegen konzentriert sich die Post tendenziell auf die Grundversorgung. Die so genannten Universaldienste schaffen jedoch kaum Mehrwert, das Poststellennetz stellt für die Post eine finanzielle Belastung dar.

Mit dem Versuch, die Wettbewerbsfähigkeit der Post weiter zu steigern, wird die Liberalisierung weiter vorangetrieben. Die peripheren Regionen werden von den damit verbundenen Reorganisations- und Rationalisierungsmassnahmen (Briefzentren, Schliessung von Poststellen, diskutierte Kündigung des Gesamtarbeitsvertrages) besonders hart getroffen. Daneben besteht der politische Wille, den Monopolschutz, der den Universaldienst finanzieren soll, weiter abzubauen und die Monopolgrenze auf dem Briefmarkt 2006 auf 100 g herunterzusetzen.

2.4 Die Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr

Die Liberalisierung des öffentlichen Regionalverkehrs verlief in der Schweiz bislang in zwei wesentlichen Schritten: der Revision des Eisenbahngesetzes (EBG) von 1996 sowie dem Gesetzespaket der Bahnreform von 1999 (Bahnreform 1). Bei der Revision des EBG lag das Schwergewicht beim regionalen Personenverkehr, beim Gesetzespaket der Bahnreform beim Güterverkehr und den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Die hauptsächliche Stossrichtung der Liberalisierung des öffentlichen Verkehrs besteht darin, einen bedürfnisgerechten und attraktiven öffentlichen Verkehr bei gutem Kosten-Nutzen-Verhältnis anbieten zu können.

Mit der Liberalisierung wurde eine neue Organisation der Kompetenzen und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure definiert. Die Verantwortlichkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden bezüglich der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs wurden neu festgelegt: Verkehr und Infrastruktur von nationalem Interesse sind Sache des Bundes, der Regionalverkehr und die Grunderschliessung wird von Bund und Kantonen gemeinsam geregelt; die Feinerschliessung im Ortsverkehr ist Aufgabe der Gemeinden und Kantone; der Ausflugs- und Tourismusverkehr finanziert sich selbst. Ein weiteres wichtiges Element der Gesetzesrevision war die Einführung des Bestell- und Abgeltungsprinzips. Das Angebot und die Abgeltungsentschädigungen werden aufgrund der Offerten der Leistungserbringer im Voraus zwischen Bund, Kanton und Transportunternehmen verbindlich vereinbart.

Mit der Bahnreform 1 wurden die Hauptanliegen der Gesetzesrevision des EBG auf das gesamte schweizerische Schienennetz ausgeweitet und die grundlegende Neuordnung für den öffentlichen Verkehr und die SBB ermöglicht. Die SBB wurde in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft überführt mit dem Bund als Alleinaktionär. Die politischen und unternehmerischen Funktionen werden durch eine Leistungsvereinbarung zwischen Bund und SBB klar voneinander getrennt.

Die Grundversorgung im öffentlichen Verkehr wird durch das regionale Bahn- und Busangebot abgedeckt, welches die flächenhafte Erschliessung sichert. Eine eindeutige Definition der Grundversorgung im öffentlichen Verkehr existiert in der Schweiz nicht. In Artikel 51 Abs. 2 des Eisenbahngesetzes (EBG) wird auf einer generellen Ebene festgehalten, dass bei der Ausgestaltung des Leistungsangebotes, beinhaltend Angebotskonzept und Preise, sowie der Abgeltung in erster Linie die Nachfrage berücksichtigt wird. In der Abgeltungsverordnung (ADFV) sind Eckwerte festgelegt, welche Aussagen zum Angebot bei einer bestimmten Nachfrage machen.

Die räumlichen Wirkungen der Liberalisierung des öffentlichen Regionalverkehrs müssen insbesondere im Zusammenhang mit dem neu eingeführten Bestellprinzip betrachtet werden. Die Konzeption des Bestellprinzips ermöglicht den Kantonen einen grösseren Handlungsspielraum im Regionalverkehr und führt damit zwangsläufig zu kantonal unterschiedlichen Anwendungen. Generell kann festgestellt werden, dass das freigesetzte Einsparungspotential in allen Kantonen für Mehrangebote im Regionalverkehr genutzt wurde, sowohl in den Agglomerationen als auch in ländlichen Gebieten. Mit der Revision des Eisenbahngesetzes wurde eine verstärkte Nachfrageorientierung beabsichtigt. Im Berggebiet ist die Wettbewerbssituation aufgrund der geringeren Nachfrage weniger ausgeprägt. Ausschreibungen von Buslinien werden mangels zusätzlicher Interessenten nur selten durchgeführt.

Die Zweiteilung des Schienennetzes in ein Grund- und in ein Ergänzungsnetz im Zuge der kommenden Bahnreform 2 ist aufgrund der damit verbundenen Zuteilung von Kompetenzen räumlich relevant. In Diskussion ist eine Minimalvariante mit einem schlanken Grundnetz und eine Maximalvariante mit einem umfassenden Grundnetz. Mit der Minimalvariante fallen beträchtliche Teile der Schieneninfrastruktur in die Kompetenz der Kantone. Die peripheren Räume dürften sich bei einer Zuteilung von Infrastrukturen im Sinne der Minimalvariante mit besonders hohen zusätzlichen finanziellen Belastungen konfrontiert sehen.

Die Resultate der Liberalisierung sind vielschichtig. Es kam nur in Einzelfällen zu einem Wechsel der Betreiber von ÖV-Angeboten. Sicherlich wurden aber die Bemühungen zu einer Verbesserung des Angebots verstärkt. Allein eine mögliche, „virtuelle Konkurrenz“ hat zu einem gesteigerten Kosten- und Leistungsbewusstsein beigetragen. Trotz stagnierender öffentlicher Zuwendungen konnte das Angebot vielerorts ausgebaut werden. Der Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (Litra 2000:3) konstatiert, dass „belegt werden kann, dass heute mehr Regionalverkehr zu tieferen Kosten für die öffentliche Hand in der Schweiz angeboten und nachgefragt wird“.

Die Bahnreform war ein erster Schritt in einem voranschreitenden Liberalisierungsprozess in Richtung eines neuorientierten und wettbewerbsfähigen Systems des öffentlichen Verkehrs. Der Bundesrat hat im Dezember 2003 die Vorlage zur Bahnreform 2 in die Vernehmlassung geschickt. Im Zentrum stehen die Finanzierung der Infrastruktur und die Regelung der Sicherheitsdienste. Das zweite Reformpaket soll die Finanzierung der Infrastruktur vereinfachen und effizienter machen, ohne die öffentliche Hand zusätzlich zu belasten. Wie sich abzeichnet, werden die Sparbemühungen auf Bundesebene auch den öffentlichen Regionalverkehr zu massiven Kostenreduktionen zwingen.

2.5 Die Liberalisierung im Elektrizitätsmarkt

Der Elektrizitätssektor in der Schweiz wird von regionalen Akteuren in monopolähnlicher Stellung beherrscht. Dieser Mangel an Wettbewerb wird allgemein dafür verantwortlich gemacht, dass das Preisniveau in der Schweiz vor allem für industrielle Stromabnehmer deutlich über dem OECD-Mittel liegt. Mit dem Energiemarktgesetz (EMG) sollte der Strommarkt in der Schweiz für den Wettbewerb stufenweise geöffnet werden. Das EMG wurde jedoch in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 abgelehnt. In der Folge wurden die Arbeiten an einem neuen Bundesgesetz über die Stromversorgung (StromVG) eingeleitet. Das Ziel einer etappenweisen Marktoffnung wird weiterhin angestrebt. Es ist geplant, dass in einer ersten Phase Grosskunden ihren Energielieferanten frei wählen können. In der zweiten Phase, fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, soll eine freie Lieferantenwahl für alle Kunden möglich werden.

In der Schweiz sind eine Vielzahl von Akteuren im Strommarkt tätig. So sind über 1100 Unternehmungen mit unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen aktiv. Über 900 davon sind in der Übertragung und Verteilung tätig. Damit ist die schweizerische Elektrizitätswirtschaft eher kleinräumig organisiert. Neben den direkt bei der Produktion oder Stromverteilung beteiligten Unternehmen ist die öffentliche Hand ein weiterer Akteur in der Elektrizitätsversorgung. Das Bundesrecht betrachtet die Energieversorgung jedoch nicht als staatliche Aufgabe. Die öffentliche Hand greift einerseits über die Festlegung rechtlicher Rahmenbedingungen ein, andererseits ist sie durch finanzielle Beteiligungen eingebunden.

Folgende Gründe werden für eine Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes angeführt:

- Effizienzsteigerung: Die Anzahl der im schweizerischen Verteilsektor tätigen Unternehmen ist aus ökonomischer Sicht zu hoch. Für die Schweiz rechnet man mit rund 100'000 Abnehmern als optimale Grösse für eine solche Unternehmung. Dieser Wert wird nur gerade von den Grössten im Markt erreicht. Effizienzsteigerungen sind in diesem Bereich über Fusionen und Zusammenschlüsse möglich. Allein die Erwartung der Strommarktliberalisierung hat zu einer starken Konzentration in der Unternehmensstruktur geführt.
- Wahlmöglichkeit: Bis heute kann der Endkunde meist weder Herkunft noch Produktionsart des von ihm bezogenen Stroms bestimmen.
- Erhöhung der Transparenz: Mit einer separaten Auflistung der einzelnen Kostenkomponenten und der Herkunft des Stroms sollte die Transparenz bei den Verteilerwerken erhöht werden.
- Regionale Heterogenität der Tarife: Disparitäten bei den Verteilerpreisen sind aus staatspolitischer und regionalwirtschaftlicher Sicht unerwünscht.

Es hat sich bei der Abstimmung zum EMG gezeigt, dass negative Schlagzeilen aus dem Ausland bei der Bevölkerung zu einem gewissen Misstrauen geführt haben. Die Kritikpunkte am EMG waren vielfältig. Nachfolgend werden zwei besonders oft geäusserte Kritikpunkte erläutert:

- Versorgungssicherheit: Es wurde befürchtet, dass ein Abbau der Reservekapazitäten die Versorgungssicherheit gefährden könnte, da nur Reservepflichten für die Aufrechterhaltung der Netzspannung vorgeschrieben worden wären.
- Erneuerbare Energien: Die Förderung erneuerbarer Energien wurde als unzureichend empfunden.

Diesen Bedenken wurde beim Entwurf zum Bundesgesetz über die Stromversorgung Rechnung getragen. Die wichtigsten Eckwerte bilden deshalb neben der Markttöffnung die Gewährleistung der Versorgungssicherheit, stabile und angemessene Preise und der Wunsch vieler Konsumenten, bei ihrem Elektrizitätsversorger zu bleiben. Weiter sind Massnahmen zur Erhaltung der bestehenden Elektrizitätserzeugung aus Wasserkraft, zur Verstärkung der Stromproduktion aus erneuerbaren Energien und zur Verbesserung der Energieeffizienz vorgesehen.

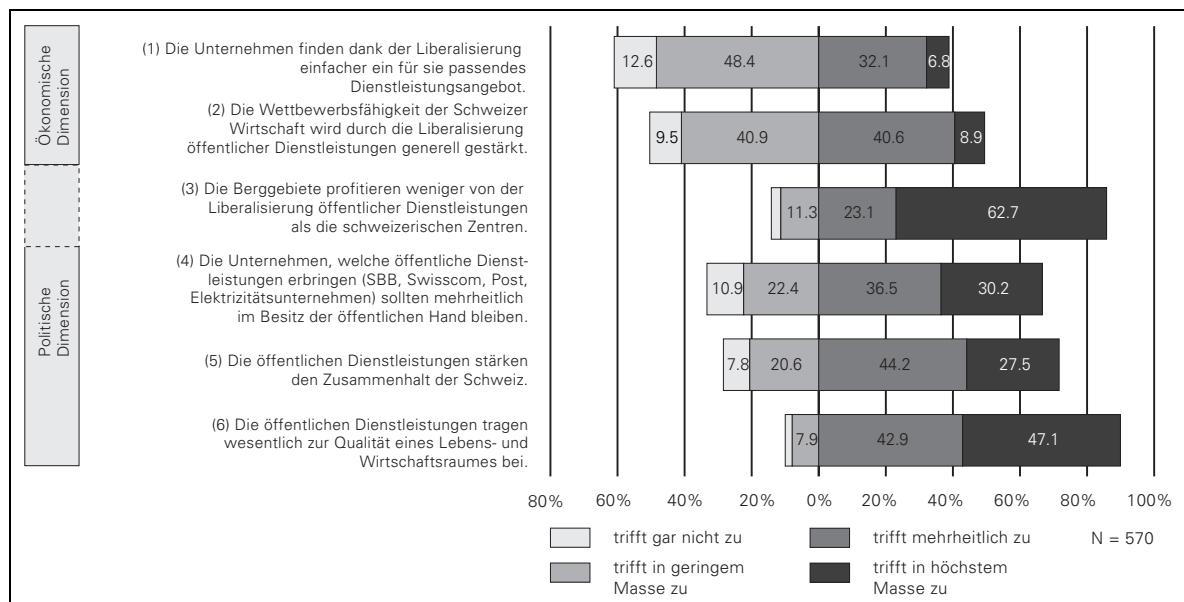
3. Auswirkungen der Liberalisierung auf die Unternehmen in Graubünden

Kapitel 3 zeigt die Resultate der schriftlichen Unternehmensbefragung sowie der Interviews und bildet damit das eigentliche Kernstück der Arbeit. Ausgewertet werden im Folgenden die Daten der Bündner Unternehmen. In den allermeisten Fällen sind dabei im Vergleich mit den beiden Kantonen Wallis und Uri kaum abweichende Einschätzungen auszumachen. Auf aussagekräftige Differenzen wird explizit hingewiesen. Eine ausführlichere Darstellung der gesamten Befragungsdaten findet sich in der Publikation des Gesamtprojektes.

3.1 Einstellung gegenüber dem Liberalisierungsprozess

Der Liberalisierungsprozess besitzt eine starke politische und ideologische Prägung. Die antwortenden Unternehmensvertreter zeichnen sich durch unterschiedliche Grundhaltungen der Liberalisierung gegenüber aus, die von eigenen Erfahrungen oder persönlichen Werthaltungen geprägt sind. Bei der Beantwortung des Fragebogens schwingt diese Grundhaltung latent mit und nimmt Einfluss auf das Antwortverhalten. Um die Grundhaltung gegenüber dem Liberalisierungsprozess kenntlich zu machen, hatten die Unternehmen im Fragebogen Statements zur Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen und zum Liberalisierungsprozess zu bewerten. Die Aussagen in Abbildung 8 umfassen zwei thematische Gruppen: eine politische und eine ökonomische Dimension öffentlicher Dienstleistungen.

Abbildung 8: Bewertung von Statements zum Liberalisierungsprozess



Ökonomische Dimension: Erklärtes Hauptziel der Liberalisierung bildet die Förderung des Wettbewerbs in bislang monopolistischen Märkten und damit eine Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz.

Statement 1 betont die individuelle Perspektive, indem nach den Vorteilen für das eigene Unternehmen gefragt wird. Die individuell wahrnehmbaren positiven Effekte der Liberalisierung werden verhalten bewertet. Nur rund 40 Prozent der Befragten sind der Ansicht,

dass die Unternehmen dank der Liberalisierung einfacher ein für sie passendes Dienstleistungsangebot finden.

Statement 2 betont diese gesamtwirtschaftliche Ebene. Die Unternehmen bewerten den generellen Beitrag der Liberalisierung zur Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft zurückhaltend. Jeweils rund 50 Prozent der befragten Unternehmen stimmen der Aussage nur in geringem Masse bzw. mehrheitlich zu. Die Liberalisierung geht für die Unternehmen somit in die richtige Richtung, es herrscht jedoch eine abwartend-skeptische Haltung vor. 9,5 Prozent der Unternehmen äussern gar die Ansicht, dass die Aussage überhaupt nicht zutreffend ist.

Politische Dimension: Die öffentlichen Dienstleistungen verfügen über eine ausgeprägte politische Dimension, die sich aus mehreren Teilaспектen zusammensetzt.

Statement 4 spricht mit den Erbringern öffentlicher Dienstleistungen einen weiteren Teilaспект an, der häufig die grösste mediale Aufmerksamkeit erlangt. Die Veränderungen bei den ehemaligen Regiebetrieben des Bundes werden von der Öffentlichkeit sehr aufmerksam verfolgt. Die Frage nach den Besitzverhältnissen – öffentlich oder privat – kann als Ausdruck des jeweiligen Verständnisses eines lenkenden oder eines liberalen Staates interpretiert werden. In diesem Punkte liegen die Ansichten weiter auseinander. Die Aussage erhält aber dennoch eine mehrheitliche Zustimmung von rund 65 Prozent der Befragten.

Mit Statement 6 wird die grundlegende Funktion öffentlicher Dienstleistungen angesprochen, sei dies für die Bevölkerung als auch für die Unternehmen. Mit einer Zustimmung von fast 90 Prozent wird diese Basisfunktion von den Befragten deutlich betont.

Ein ähnliches Antwortprofil zeigt auch Statement 5. Der Begriff des „Zusammenhaltes der Schweiz“, auch als Kohäsion bezeichnet, verweist auf eine abstraktere, staatspolitische Ebene. Die Kohäsion ist ein Grundpfeiler des föderalen Staatsaufbaus und des politischen Selbstverständnisses in der Schweiz. Obwohl häufig angeführt und in den meisten politischen Programmen zu finden, wird aber kaum je deutlich, was damit genau gemeint ist. Vermutlich ist es gerade diese mobilisierende Ungenauigkeit, die mehr als 70 Prozent Zustimmung auf sich vereint und damit verdeutlicht, dass die öffentlichen Dienstleistungen in der Wahrnehmung der Befragten einen wesentlichen Eckpfeiler dieser nationalen Kohäsion verkörpern.

Statement 3 zur räumlichen Dimension der Liberalisierung beinhaltet sowohl eine ökonomische als auch eine politische Komponente. Die Aussage erfährt eine fast einhellige Zustimmung. Die Befragten fühlen sich als Unternehmer, aber auch als Privatpersonen, welche im Berggebiet tätig sind, gegenüber den schweizerischen Zentren im Liberalisierungsprozess benachteiligt.

Bildung von Einstellungsgruppen

Mit der Bildung von Einstellungsgruppen wird versucht, eine Typisierung der Unternehmen in Bezug auf ihre Einstellung zur Liberalisierung herauszuarbeiten. Es wurden drei Gruppen gebildet: „Liberalisierungs-Skeptiker“, „Gestaltungs-Optimisten“ und „Markt-Befürworter“. Die Gruppierung wurde für alle Kantone gemeinsam vorgenommen. In Abbildung 9 sind die durchschnittlichen Bewertungen der drei Gruppen zu den sechs Statements abgetragen. Die Unterschiede zwischen den drei Gruppen können am aussagekräftigsten anhand der beiden Funktionen öffentlicher Dienstleistungen analysiert werden.

- Die als Markt-Befürworter bezeichnete Gruppe schätzt die Kohäsionsfunktion gering ein. Sie nehmen eine stärkere Gewichtung der ökonomischen Nutzenüberlegungen vor. Die Unternehmen aus dieser Gruppe dürften tendenziell für weitergehende Liberalisierungsschritte plädieren.

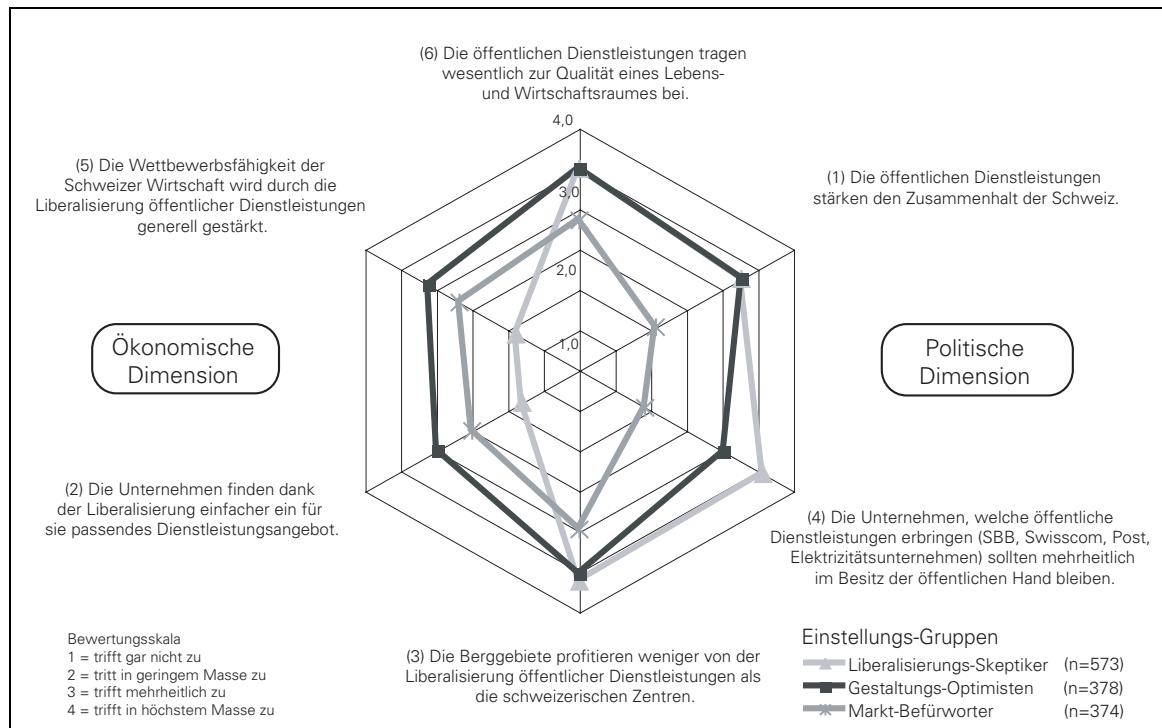
- Demgegenüber betonen die Liberalisierungs-Skeptiker die politische Dimension der öffentlichen Dienstleistungen. Den ökonomischen Vorteilen der Liberalisierung gegenüber sind sie sehr skeptisch eingestellt. Es ist zu vermuten, dass sie auch weiteren Liberalisierungsschritten eher abgeneigt sind.
- In der dritten Gruppe sind die Gestaltungs-Optimisten zusammengefasst, welche die ökonomischen Vorteile der Liberalisierung mit einem deutlichen Hinweis auf die politische Kohäsionsfunktion verbinden. Bei den Unternehmen dieser Gruppe dürfte es sich um „moderate“ Liberalisierungsbefürworter handeln, die weiterhin eine starke Rolle des Staates bei den öffentlichen Dienstleistungen für wünschenswert halten.

Tabelle 5: Einstellungsgruppen

Einstellungsgruppen		Anzahl, Total	In %	Anzahl, Graubünden	In %
Liberalisierungs-Skeptiker		573	43.2	270	41.3
Gestaltungs-Optimisten		378	28.5	188	28.8
Markt-Befürworter		374	28.2	195	29.9

Mit 573 Unternehmen bilden die als Liberalisierungs-Skeptiker betitelten Betriebe die grösste Gruppe. 378 Unternehmen werden den Gestaltungs-Optimisten, 374 Unternehmen den Markt-Befürwortern zugerechnet. Die Tabelle 5 zeigt zudem, dass der Kanton Graubünden bezüglich der Einstellungsgruppen in etwa den Mittelwerten aller drei Kantone entspricht. Die grössten prozentualen Abweichungen finden sich bei den Skeptikern: Im Wallis sind dies 47 Prozent aller Unternehmen, im Kanton Uri 36 Prozent.

Abbildung 9: Bewertung der Statements nach Einstellungsgruppen



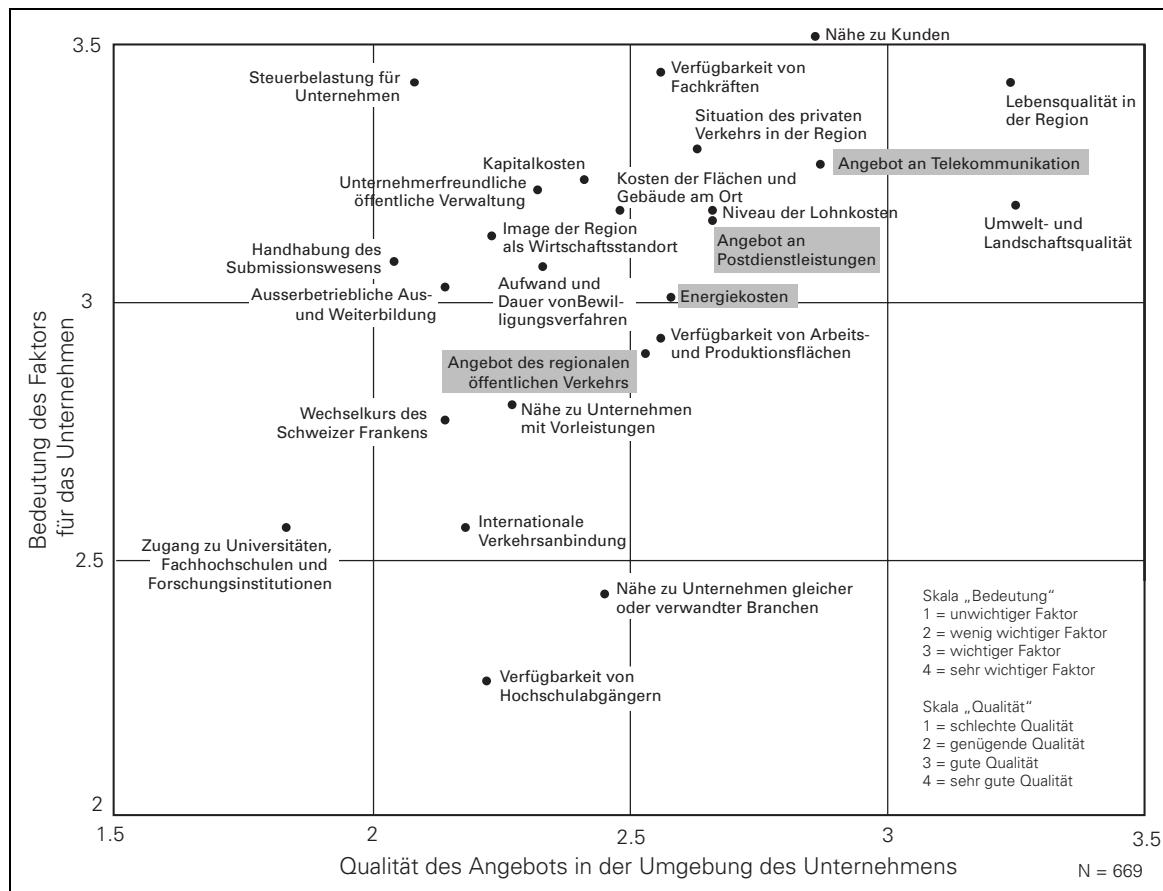
3.2 Die öffentlichen Dienstleistungen im Set der Wettbewerbsfaktoren

Die öffentlichen Dienstleistungen sind ein wichtiger Inputfaktor unternehmerischer Tätigkeit. Sie machen indessen nur einen Teil eines umfassenden Unternehmensumfeldes aus. Eine isolierte Betrachtung würde wesentliche Zusammenhänge ausblenden. Kapitel 3.2 nimmt deshalb eine Auswertung sämtlicher Wettbewerbsfaktoren vor, ohne jedoch eine umfassende Analyse der Wettbewerbsfaktoren zu bieten. Vielmehr wird damit erreicht, die öffentlichen Dienstleistungen in ihrer relativen Bedeutung für die Unternehmen einordnen zu können.

3.2.1 Bedeutung und Qualität der Wettbewerbsfaktoren

In der schriftlichen Befragung bewerteten die Unternehmen 25 aus der Literatur identifizierte Wettbewerbsfaktoren in Bezug auf die Bedeutung der einzelnen Faktoren für das Unternehmen und auf die Qualität des jeweiligen Faktors am Standort. Abbildung 10 zeigt die Bedeutung (vertikale Achse) und Qualität (horizontale Achse) der 25 Wettbewerbsfaktoren im Überblick.

Abbildung 10: Bedeutung und Qualität der Wettbewerbsfaktoren



Bedeutung der Wettbewerbsfaktoren

Angesichts der mehrheitlich kleingewerblich ausgerichteten Wirtschaftsstruktur ist es nicht verwunderlich, dass die Nähe zu den Kunden von den Unternehmen als wichtigster Wettbewerbsfaktor eingeschätzt wird. Ebenfalls als zentraler Faktor wird die Qualifikation der Arbeitskräfte eingestuft. Dies deckt sich mit dem Grundtenor der meisten Unternehmensbefragungen, welche einem ausreichend qualifizierten Arbeitskräftepotential eine elementare Rolle beimessen. Aufgrund des Anforderungsprofils der befragten

Branchen ist es die Verfügbarkeit von Fachkräften, welche von Bedeutung ist, während Hochschulabgänger den letzten Rang aller Wettbewerbsfaktoren einnehmen. Dabei ist es notwendig, sich die Zusammensetzung der befragten Unternehmen vor Augen zu führen. Die allgemeinen Einschätzungen werden wesentlich durch die zahlenmässig dominanten Branchen des Baugewerbes und des Tourismus beeinflusst. Die Bedeutung der Verfügbarkeit von Hochschulabgängern für die wertschöpfungsstarken Kommerziellen Dienstleistungsunternehmen ist beispielsweise sehr hoch, kommt im Mittelwert aller Unternehmen aber nicht zum Ausdruck.

Qualität der Wettbewerbsfaktoren

Qualitativ am besten bewertet werden mit der Lebensqualität und der Umwelt- und Landschaftsqualität traditionelle Stärken des Berggebietes. Der Alpenraum ist in der Einschätzung der Unternehmen ein attraktiver Wohn- und Lebensraum. Die unbestrittenen Vorteile werden kontrastiert durch das negativ bewertete Image als Wirtschaftsstandort. Als qualitativ drittbeste Faktor erscheint bereits die Telekommunikation. Dies lässt darauf schliessen, dass die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten im Alpenraum in ausreichendem Masse gegeben ist. Auf den letzten Plätzen finden sich Faktoren mit thematischen Gemeinsamkeiten. Ein Themenkreis dreht sich um den Faktor „Wissen“, mit einem schlechten Zugang zu höheren Bildungsinstitutionen – was von vielen Unternehmen allerdings als wenig wichtig erachtet wird – sowie den ausserbetrieblichen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Eine zweite Gruppe von Faktoren mit tiefen Qualitätsbeurteilungen betrifft die Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand: die Steuerbelastung, das Submissionswesen und die Unternehmerfreundlichkeit der Verwaltung.

Tabelle 6: Bedeutung und Qualität der Wettbewerbsfaktoren

Rang	Wettbewerbsfaktoren	Qualität (1)	Bedeutung (2)	Differenz (1-2)
1	Steuerbelastung für Unternehmen	2.08	3.43	-1.35
2	Handhabung des Submissionswesens	2.04	3.08	-1.04
3	Image der Region als Wirtschaftsstandort	2.23	3.13	-0.9
4	Unternehmerfreundliche öffentliche Verwaltung	2.32	3.22	-0.9
5	Verfügbarkeit von Fachkräften	2.56	3.45	-0.89
6	Ausserbetriebliche Aus- und Weiterbildung	2.14	3.03	-0.89
7	Kapitalkosten	2.41	3.24	-0.83
8	Aufwand und Dauer von Bewilligungsverfahren	2.33	3.07	-0.74
9	Zugang zu Universitäten, Fachhochschulen und Forschungsinstitutionen	1.83	2.56	-0.73
11	Kosten der Flächen und Gebäude am Ort	2.48	3.18	-0.7
10	Situation des privaten Verkehrs in der Region	2.63	3.3	-0.67
12	Nähe zu Kunden	2.86	3.52	-0.66
13	Wechselkurs des Schweizer Frankens	2.14	2.77	-0.63
14	Nähe zu Unternehmen mit Vorleistungen	2.27	2.8	-0.53
15	Niveau der Lohnkosten	2.66	3.18	-0.52
16	Angebot an Postdienstleistungen	2.66	3.16	-0.5
17	Energiekosten	2.58	3.01	-0.43
18	Angebot an Telekommunikation	2.87	3.27	-0.4
19	Internationale Verkehrsanbindung	2.18	2.56	-0.38
20	Angebot des regionalen öffentlichen Verkehrs	2.53	2.9	-0.37
21	Verfügbarkeit von Arbeits- und Produktionsflächen	2.56	2.93	-0.37
22	Lebensqualität in der Region	3.24	3.43	-0.19
23	Verfügbarkeit von Hochschulabgängern	2.22	2.26	-0.04
24	Nähe zu Unternehmen gleicher oder verwandter Branchen	2.45	2.43	0.02
25	Umwelt- und Landschaftsqualität	3.25	3.19	0.06

N = 669

Verbindung von Bedeutung und Qualität

Durch die Verbindung von Qualität und Bedeutung der Wettbewerbsfaktoren könnte sich ein „Handlungsbedarf“ ablesen lassen. Ein Auseinanderklaffen von Qualität und Bedeutung eines bestimmten Faktors weist auf eine problematische Situation hin. In Tabelle 6 sind die Wettbewerbsfaktoren aufgrund dieses konstruierten Handlungsbedarfes rangiert. An der Spitze befinden sich Faktoren wie die Steuerbelastung, die Unterstützung durch die öffentliche Verwaltung, das Submissionswesen oder das Image der Region als Wirtschaftsstandort. Diese Rangierung unterliegt zweierlei Einschränkungen. Einerseits ist wieder der Einfluss der dominanten Branchen ersichtlich, speziell deutlich beim Submissionswesen, das fast ausschliesslich ein Thema für das Baugewerbe ist. Als zweite Einschränkung ist zumindest teilweise ein strategisches Verhalten der Unternehmen bei der Beantwortung zu vermuten. Faktoren, die einem grossen politischen Einfluss unterliegen, werden in einer Unternehmensbefragung tendenziell in ihrer Bedeutung überbewertet.

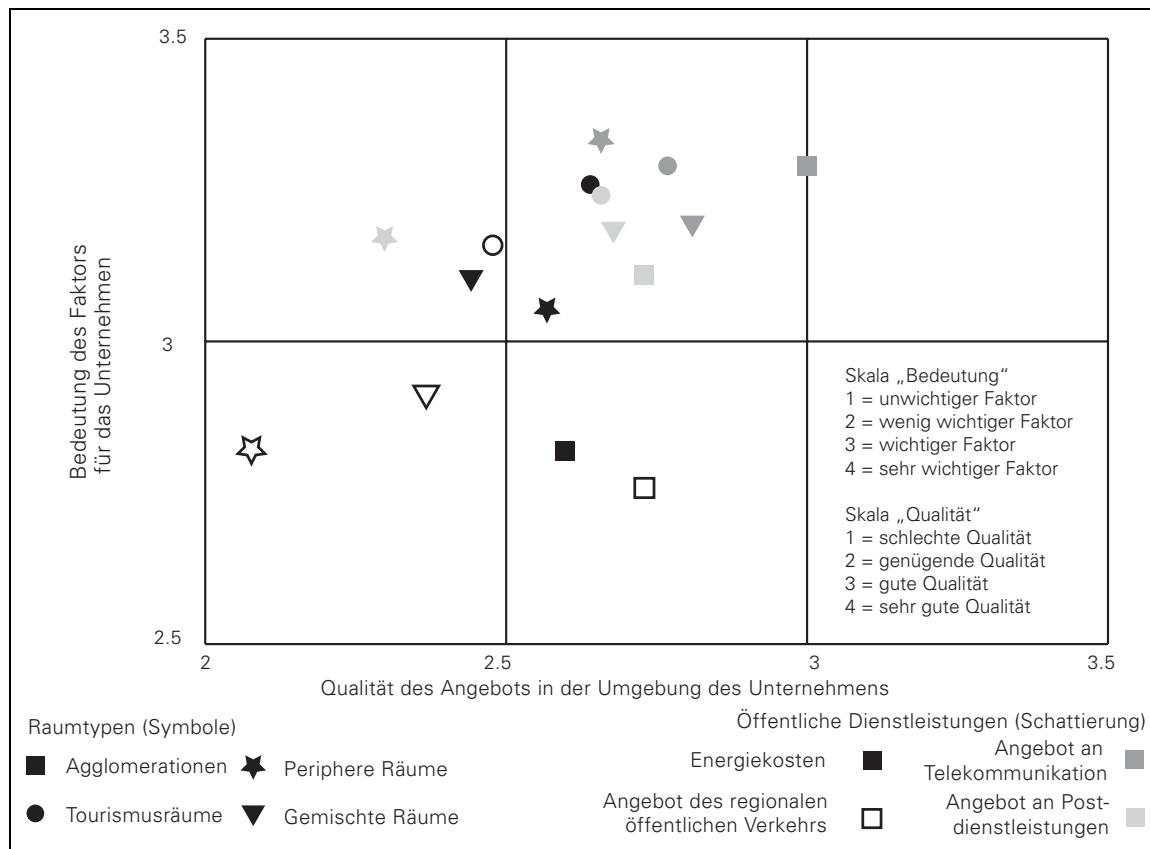
Zwischen den einzelnen Wettbewerbsfaktoren existieren vielfältige Zusammenhänge. Unternehmen beurteilen viele Merkmale nicht isoliert, sondern fassen Naheliegendes in einem ganzen Komplex benachbarter Faktoren zusammen. Ranglisten von einzelnen Wettbewerbsfaktoren dürfen deshalb nicht überbewertet werden. Sie können nur einen geringen Teil zur Erklärung von wirtschaftlichen Zusammenhängen beitragen. Es ist das komplexe Zusammenspiel mehrerer Faktorgruppen, welches die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, aber auch der einzelnen Regionen beeinflusst. Die Anforderungen unterschiedlicher Unternehmen an den Standort und die Rolle einzelner Wettbewerbsfaktoren im Produktionsprozess sind sehr heterogen. Allgemeine Aussagen über die Bedeutung der Faktoren sind deshalb mit Vorsicht zu geniessen. Zudem werden mit der Befragung nur diejenigen Unternehmen einbezogen, die bereits vor Ort tätig sind. Rückschlüsse auf die Standortanforderungen für die Neuansiedlung von Betrieben können deshalb nur beschränkt gezogen werden.

3.2.2 Die öffentlichen Dienstleistungen als Wettbewerbsfaktoren

Tabelle 6 gibt einen ersten Hinweis auf den relativen Handlungsbedarf bei den öffentlichen Dienstleistungen. Sie bewegen sich geschlossen im unteren Mittelfeld aller Faktoren. Dies lässt darauf schliessen, dass die Situation bei den öffentlichen Dienstleistungen von den meisten Unternehmen nicht als vordringlich eingeschätzt wird. Diese allgemeine Einschätzung kann für bestimmte Unternehmensbranchen sehr unterschiedlich ausfallen. Je nach Produkt bzw. Dienstleistung und den zur Herstellung verwendeten Technologien sind für die Unternehmen unterschiedliche Wettbewerbsfaktoren notwendig. Tabelle 7 zeigt deshalb die Bedeutung der vier Dienstleistungen für die einzelnen Produktionssysteme.

Die Telekommunikation ist aus Sicht der befragten Unternehmen die wichtigste der vier untersuchten öffentlichen Dienstleistungen. Tabelle 7 macht deutlich, dass sie im Zeitalter der Informationsgesellschaft und der vernetzten Kommunikation quer durch alle Branchen von erheblicher Bedeutung ist. Wie in Abbildung 10 ersichtlich, wird die Qualität des Dienstleistungsangebotes von den Unternehmen sehr positiv bewertet. Auch in den Unternehmensinterviews wurde fast durchgängig die Ansicht geäussert, dass die gewünschten Angebote am Standort in ausreichender Qualität zur Verfügung stehen. In den Agglomerationen des Berggebietes wird die Qualität des Angebotes höher eingeschätzt als in den peripheren Regionen der einzelnen Kantone (Abbildung 11).

Abbildung 11: Bedeutung und Qualität öffentlicher Dienstleistungen nach Raumtypen



In der Bedeutung knapp hinter der Telekommunikation liegen die Postdienstleistungen. Trotz abnehmender Bedeutung sind sie für die Unternehmen nach wie vor wichtige Basisfaktoren. Analog zur Telekommunikation sind auch bei den Postdiensten kaum Bedeutungsunterschiede zwischen den Produktionssystemen auszumachen. Das Angebot an Postdienstleistungen wird in den Gesprächen an den meisten Orten als zumindest ausreichend und qualitativ genügend betrachtet. Wie bei der Telekommunikation zeigt sich auch bei der Post in Abbildung 11 eine deutliche Trennung in der Qualitätsbewertung zwischen zentralen und peripheren Regionen in den drei Kantonen.

Tabelle 7: Bedeutung öffentlicher Dienstleistungen nach Produktionssystemen

Bedeutung der Wettbewerbsfaktoren, Graubünden				
	Tourismus	Baugewerbe	Gewerbe / Industrie	Kommerzielle Dienstleistungen
Angebot an Telekommunikation	3.32	3.24	3.17	3.38
Angebot an Postdienstleistungen	3.17	3.13	3.15	3.30
Energiekosten	3.35	2.93	3.15	2.51
Angebot des regionalen öffentlichen Verkehrs	3.51	2.69	2.37	2.69

Bewertungsskala: (1) sehr geringe Bedeutung (2) geringe Bedeutung (3) hohe Bedeutung (4) sehr hohe Bedeutung

Die Stromversorgung gehört zu den selbstverständlichen Grundvoraussetzungen für eine Unternehmensaktivität. Die Kosten der Energieversorgung werden von den Unternehmen im Durchschnitt aber als weniger wichtig eingestuft. Es sind indessen grosse branchenbedingte Unterschiede zu vermerken. Einerseits fallen die Stromkosten für die produzierenden Betriebe in Industrie und Gewerbe besonders ins Gewicht. Andererseits sind sie für die Tourismusbetriebe von hoher Bedeutung. Die aktuelle Stromversorgung ist für die meisten Betriebe zu ausreichenden Bedingungen und akzeptablen Kosten

möglich. In der Einschätzung der Qualität zeigen sich in peripheren und zentralen Räumen keine signifikanten Unterschiede.

Das Angebot des öffentlichen Regionalverkehrs befindet sich in der Bedeutungswahrnehmung am Schluss der vier öffentlichen Dienstleistungen. Es ist für die meisten Unternehmen ohne direkte Bedeutung. In den Gesprächen kam zum Ausdruck, dass ein Grossteil der Arbeitskräfte mit dem Auto zur Arbeit pendelt, und auch Kunden- oder Geschäftskontakte werden in den meisten Fällen mit dem Individualverkehr vorgenommen. Anders präsentiert sich das Bild bei touristischen Unternehmen bzw. in Tourismusregionen, wo die Gäste auf ein gut ausgebautes Netz von Verbindungen angewiesen sind. Der öffentliche Regionalverkehr ist ein wesentlicher Teil des touristischen Angebotes in der Region. Wie die Interviews gezeigt haben, sind die Unternehmen mit dem bestehenden Angebot des öffentlichen Verkehrs weitgehend zufrieden. In peripheren, nicht-touristischen Regionen wird die Qualität des Angebotes unterdurchschnittlich positiv bewertet.

3.3 Auswirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation

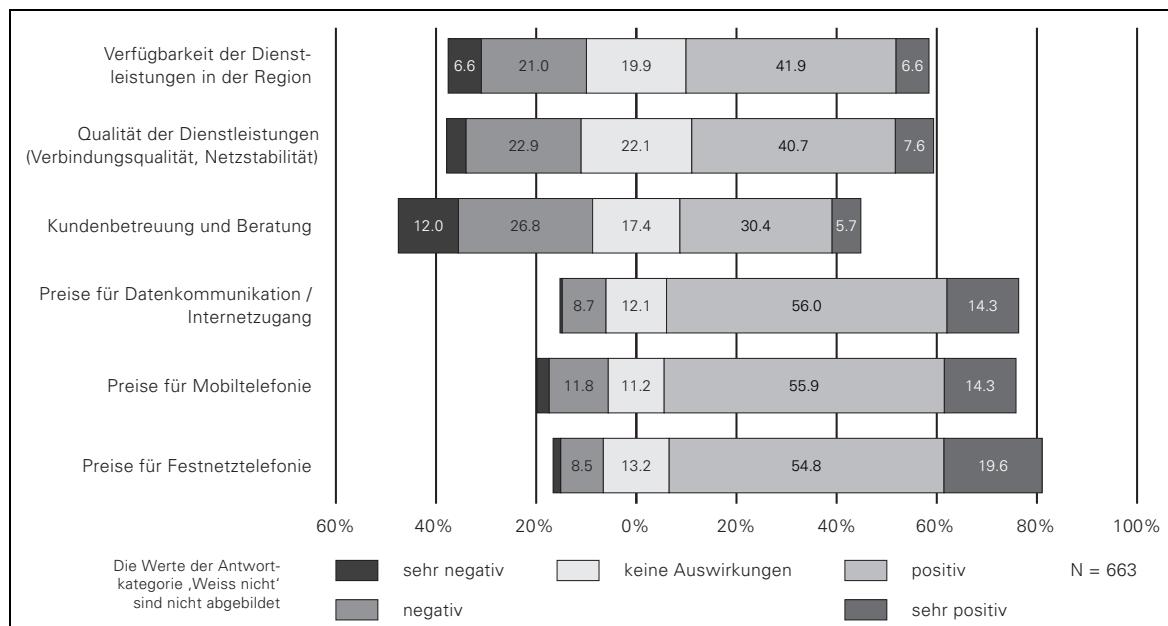
Die Frage nach den Auswirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation auf die Unternehmen im Kanton Graubünden steht als Ausgangspunkt am Beginn des Kapitels 3.3 und wird anhand folgender Themenbereiche dargestellt:

- Welche Liberalisierungseffekte werden von den Unternehmen genannt?
- Wie reagieren die Unternehmen auf die Liberalisierung?
- Wie beurteilen die Unternehmen die Zukunftsaussichten in der Telekommunikation?

3.3.1 Wirkungen der Liberalisierung auf die Unternehmen

Die Liberalisierung in der Telekommunikation wird von den Unternehmen überwiegend positiv wahrgenommen. Nach Ansicht vieler Unternehmen hat sie einen technologischen Entwicklungsschub wenn nicht ausgelöst, so doch zumindest beschleunigt. Abbildung 12 lässt unter den einzelnen Wirkungsbereichen auf den ersten Blick zwei relativ homogene Blöcke erkennen: preisliche und qualitative Aspekte.

Abbildung 12: Wirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation



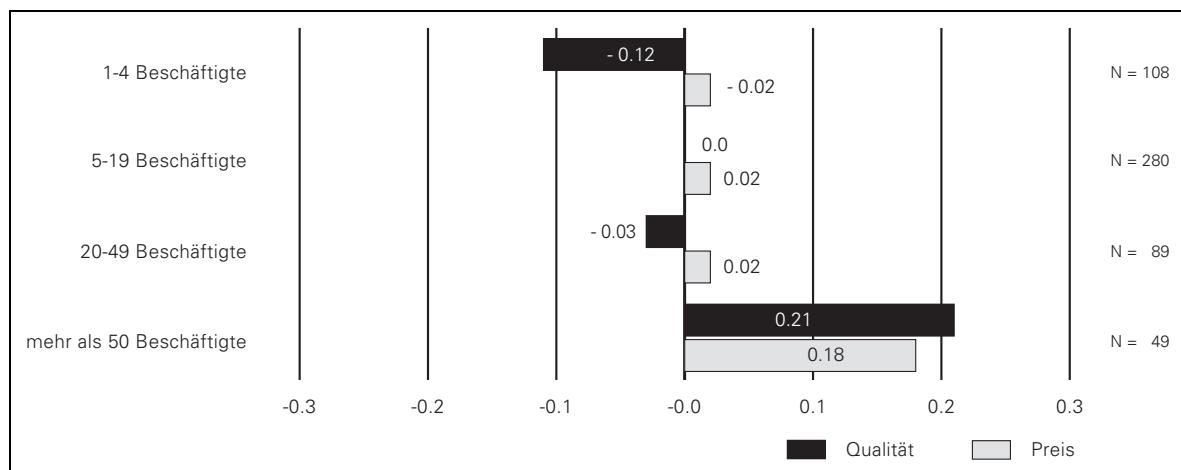
Bei den Preisen von Festnetz, Mobiltelefonie und Internetnutzung wird einheitlich eine positive bis sehr positive Wirkung attestiert. Die Liberalisierung hat zu beträchtlichen Preissenkungen geführt. Die Telekommunikationskosten nehmen jedoch bei vielen Unternehmen nur einen geringen Anteil an den Betriebskosten ein. Deshalb fallen die Einsparungen oft nicht sonderlich ins Gewicht oder werden durch eine verstärkte Nutzung aufgehoben.

Weniger einheitlich als die Preisentwicklung werden die Veränderungen hinsichtlich der Qualität der Telekommunikationsdienstleistungen (Kundenorientierung, Service) eingeschätzt. Hier ist bei den Unternehmen in den Interviews ein breites Spektrum von positiven und negativen Einschätzungen zu vernehmen. Positiv wird von einigen Unternehmen vermerkt, dass mit der Konkurrenz auch der Servicegedanke vermehrt Einzug gehalten hat. Es sind indessen auch negative Stimmen zu vernehmen. Diese führen an, dass sich die Servicequalität und die Kundenbetreuung mit einer Zentralisierung von Serviceleistungen und einer Auftrennung einzelner Marktbereiche verschlechtert haben.

Differenziert nach verschiedenen Unternehmensmerkmalen sind unterschiedliche Liberalisierungswirkungen auszumachen. Im Folgenden werden daher die Wirkungen nach Unternehmensgrösse, Raumtypen und Produktionssystemen differenziert beschrieben. Die in den Abbildungen 13 bis 15 dargestellten Werte resultieren aus einer Faktorenanalyse. Sie geben relative Verhältnisse wieder, bezogen auf den Mittelwert aller Unternehmen. Ein negativer Wert zeigt somit an, dass eine bestimmte Gruppe von Unternehmen – beispielsweise in Abbildung 14 für den Preisaspekt die Unternehmen aus den peripheren Räumen – die Liberalisierungswirkungen überdurchschnittlich negativ bewertet.

In Bezug auf die Unternehmensgrösse zeigen sich wesentliche Zusammenhänge, wie sie auch bei den Unternehmensinterviews geäussert wurden. Die Grossunternehmen stellen die deutlich positivsten Preis- und Qualitätsentwicklungen fest. Sie konnten aufgrund ihrer grossen Nachfrage von vorteilhaften Konditionen profitieren. Bezeichnend ist eine klare Trennung zwischen KMU und den Grossunternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten.

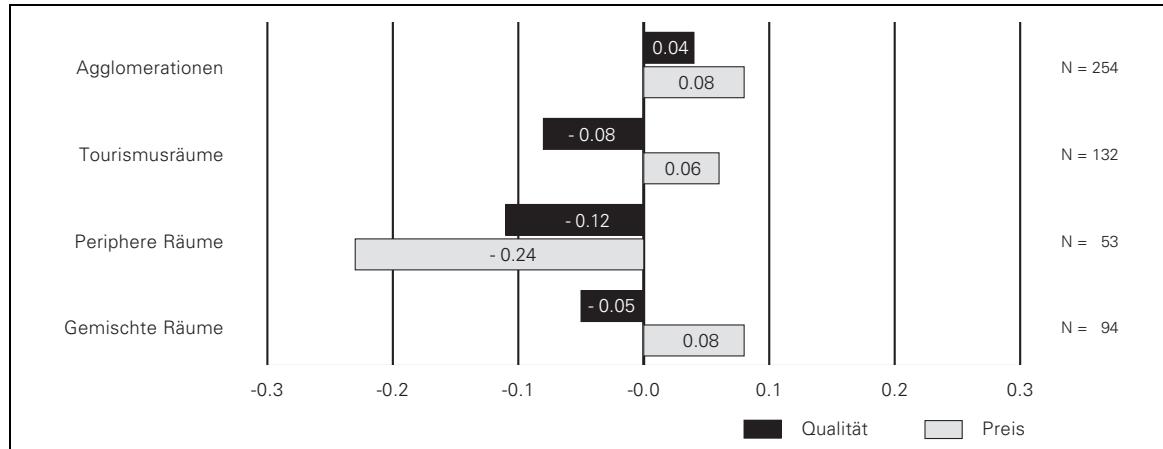
Abbildung 13: Wirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation nach Unternehmensgrösse



Die Wirkungen der Liberalisierung sind insgesamt räumlich wenig differenziert. Hinsichtlich der Qualität weichen die einzelnen Raumtypen, wie sie in Kapitel 1.3 eingeführt wurden, nur geringfügig voneinander ab. In peripheren Regionen sind allerdings unterdurchschnittlich positive Preiswirkungen erkennbar. Gerade für das Berggebiet wird die Telekommunikation immer wieder als Hoffnungsträger bezeichnet, welche eine stand-

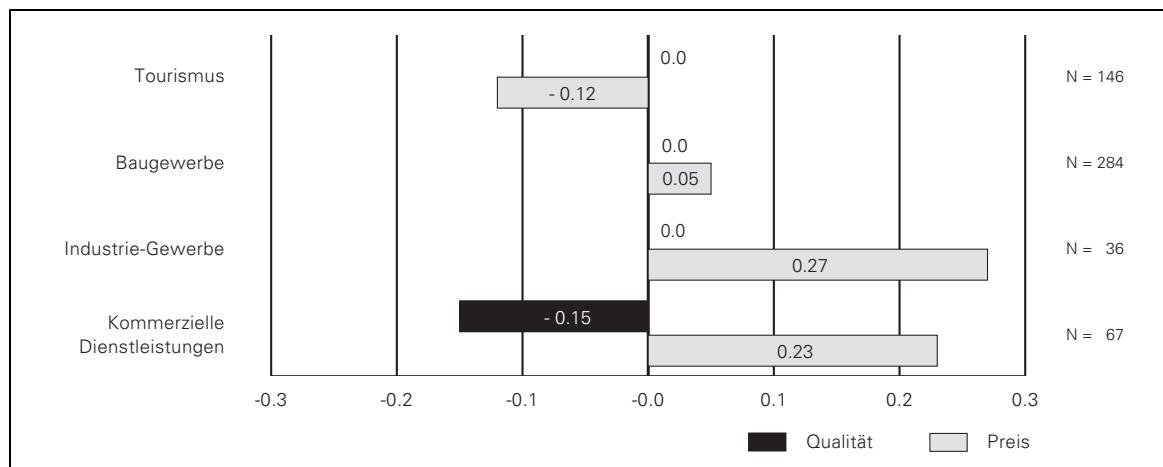
ortunabhängige Zusammenarbeit ermöglicht. Die hohen Erwartungen konnten bislang nur bedingt erfüllt werden. Trotzdem haben sich mit der Telekommunikation zusätzliche Marktchancen eröffnet, wie einige Unternehmen in den Interviews betonen. Demgegenüber werden in Randregionen aber auch zwei wesentliche Nachteile wahrgenommen. Einerseits wird die Qualität des Kundenservice bemängelt, andererseits eine ungenügende Erschliessung in der Fläche beklagt. Neue Technologien wie z.B. ADSL sind an peripheren Standorten verspätet oder gar nicht verfügbar.

Abbildung 14: Wirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation nach Raumtypen



Bei den Wirkungen auf die Qualität sind keine Unterschiede zwischen den Produktionsystemen vorhanden. Bei den Preiseffekten geben die Unternehmen aus Industrie und Gewerbe sowie aus den kommerziellen Dienstleistungen überdurchschnittlich positive Wirkungen an.

Abbildung 15: Wirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation nach Produktionssystemen



3.3.2 Handlungsoptionen der Unternehmen

In der Telekommunikation bieten sich den Kunden im Zuge der Liberalisierung klar erkennbare Handlungsoptionen. Diese werden von den Unternehmen auch rege genutzt. Fast die Hälfte aller Unternehmen hat in der Befragung angegeben, mit einer oder mehreren Aktivitäten explizit auf die Liberalisierung reagiert zu haben. Wenn in der Folge von „Aktivitäten“ oder „Reaktionen“ gesprochen wird, bezieht sich dies auf die Nennung im Fragebogen. Die Einschätzung, ob eine Aktivität als Reaktion auf die Liberalisierung erfolgte oder zu den normalen Anpassungsprozessen eines Unternehmens gezählt wird, liegt im Ermessen der antwortenden Unternehmen.

Die Unternehmen sind sensibilisiert für die neu vorhandenen Möglichkeiten, was sich in Tabelle 8 in einer erhöhten Aufmerksamkeit für die Veränderungen des Marktes äussert. Der Wechsel des Telekommunikationsanbieters ist ebenfalls eine häufig getroffene Reaktion. Rund ein Viertel der befragten Unternehmen hat seit der Liberalisierung einen Anbieterwechsel vorgenommen. Aufwändige und komplexere Aktivitäten wie die Reorganisation der unternehmensinternen IT- und Kommunikationsabläufe oder die Erarbeitung einer individuellen Kommunikationslösung mit einem Anbieter werden weit weniger häufig getroffen. Eine Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen wird nur in Einzelfällen gesucht, das Kooperationspotential wird kaum ausgeschöpft.

Tabelle 8: Reaktionen der Unternehmen auf die Liberalisierung in der Telekommunikation

Hat ihr Unternehmen bisher reagiert, um den Auswirkungen der Liberalisierung in der Telekommunikation zu begegnen?			
	Anzahl Unternehmen, Graubünden	Unternehmen Graubünden (Anteil in %)	Unternehmen Total (Anteil in %)
Verstärkte Marktbeobachtung	229	34.6	33.8
Wechsel des Telekommunikationsanbieters	162	24.5	24.1
Reorganisation der unternehmensinternen IT- und Kommunikationsabläufe	48	7.3	8.1
Erarbeitung einer individuellen Kommunikationslösung mit einem Anbieter	54	8.2	7.6
Externe Betreuung der Datenkommunikation	30	4.5	3.9
Erarbeitung einer IT-Lösung in Kooperation mit einem anderen Unternehmen	15	2.3	2.2
Andere Massnahmen	5	0.8	1.2
Total 301 Unternehmen mit mindestens einer Aktivität (Mehrfachnennungen möglich)		N Graubünden = 662; N Total = 1342	

Die Unternehmensreaktionen nach Unternehmensmerkmalen

Tabelle 9 zeigt an, welche Unternehmensmerkmale die Reaktion der Unternehmen beeinflussen. Über alle Merkmale hinweg kann die Reaktion eines Unternehmens als Abwägungsprozess zwischen Handlungsbedarf und unternehmensinternen Handlungsmöglichkeiten interpretiert werden.

Tabelle 9: Reaktion der Unternehmen auf die Liberalisierung in der Telekommunikation nach Unternehmensmerkmalen

	Unternehmen mit Reaktion, Graubünden (in %)	Unternehmen mit Reaktion, Total (in %)	N Graubünden (Anzahl antwortende Unternehmen)
Bedeutung der Telekommunikation für das Unternehmen			
Umwichtig	33.3	23.1	12
Wenig wichtig	36.6	34.4	71
Wichtig	45.2	47.8	123
Sehr wichtig	52.6	51.4	268
Qualität der Telekommunikationsdienste am Standort des Unternehmens			
Schlechte Qualität	66.7	66.7	24
Genügende Qualität	54.7	52.3	150
Gute Qualität	44.4	43.7	322
Sehr gute Qualität	45.9	48.9	122
Unternehmensgrösse			
1-4 Beschäftigte	37.5	39.9	136
5-19 Beschäftigte	43.5	44.0	340
20-49 Beschäftigte	54.7	52.3	95
Mehr als 50 Beschäftigte	78.9	73.8	57
Keine signifikanten Unterschiede zeigen die Raumtypen und die Produktionssysteme			

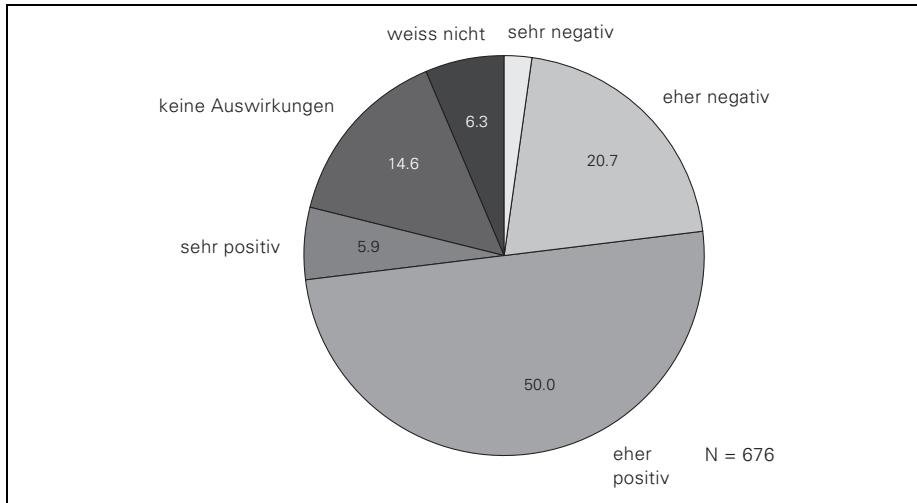
Bedeutung und Qualität der Telekom-Dienstleistungen: Die Zusammenhänge liegen auf der Hand: je wichtiger die Telekommunikation für das Unternehmen ist, und je schlechter es die Qualität der Dienstleistungen einschätzt, desto eher wird es geeignete eigene Aktivitäten entfalten.

Unternehmensgrösse: In Tabelle 9 zeigt sich sehr deutlich, dass die Grossunternehmen die vorhandenen Möglichkeiten deutlich häufiger und aktiver nutzen als KMU. Mit der Liberalisierung haben sich ihre Verhandlungsspielräume beträchtlich erweitert. Als kommerziell interessante Kunden können sie die Angebote besser ihren spezifischen Bedürfnissen anpassen. Sie verfügen in vielen Fällen über das notwendige Know-how, z.B. in eigenen Informatik- oder Einkaufsabteilungen. Für kleine und mittlere Unternehmen besteht ein ungünstiges Verhältnis von tieferer Bedeutung der Telekommunikation, hohem Informationsaufwand zum Vergleich der verschiedenen Angebote, fehlendem Know-how und geringen, vorwiegend preislichen Nutzeneffekten.

3.3.3 Zukunftserwartungen und Handlungsbedarf

Die Bedeutung der Telekommunikation wird nach Ansicht der Unternehmen noch zunehmen, die elektronische Vernetzung den Geschäftsalltag weiter bestimmen. In Abbildung 16 wird der Blick in die Zukunft gerichtet. Die Unternehmen wurden gefragt, welche Auswirkungen sie in den nächsten drei Jahren auf ihr Unternehmen erwarten. Ein Grossteil der Unternehmen schreibt den bisherigen Trend weiter. So werden weiterhin tendenziell positive Wirkungen der Liberalisierung erwartet, vornehmlich in Form sinkender Preise. Der grosse Liberalisierungsschub dürfte jedoch vorüber sein. Allgemein erwarten die Unternehmen eine gewisse Beruhigung des Marktes.

Abbildung 16: Erwartete Liberalisierungswirkungen in der Telekommunikation



Befürchtungen hegen einige Unternehmen hinsichtlich des Infrastrukturnetzes in peripheren Regionen, insbesondere bei notwendigen Unterhalts- und Neuinvestitionen. Daraus könnte eine Zunahme der technologischen Disparitäten zwischen Peripherie und Zentrum resultieren. Die Notwendigkeit weiterer Liberalisierungsschritte wie der Öffnung der letzten Meile wird von den Befragten gegensätzlich beurteilt.

3.4 Auswirkungen der Liberalisierung im Postmarkt

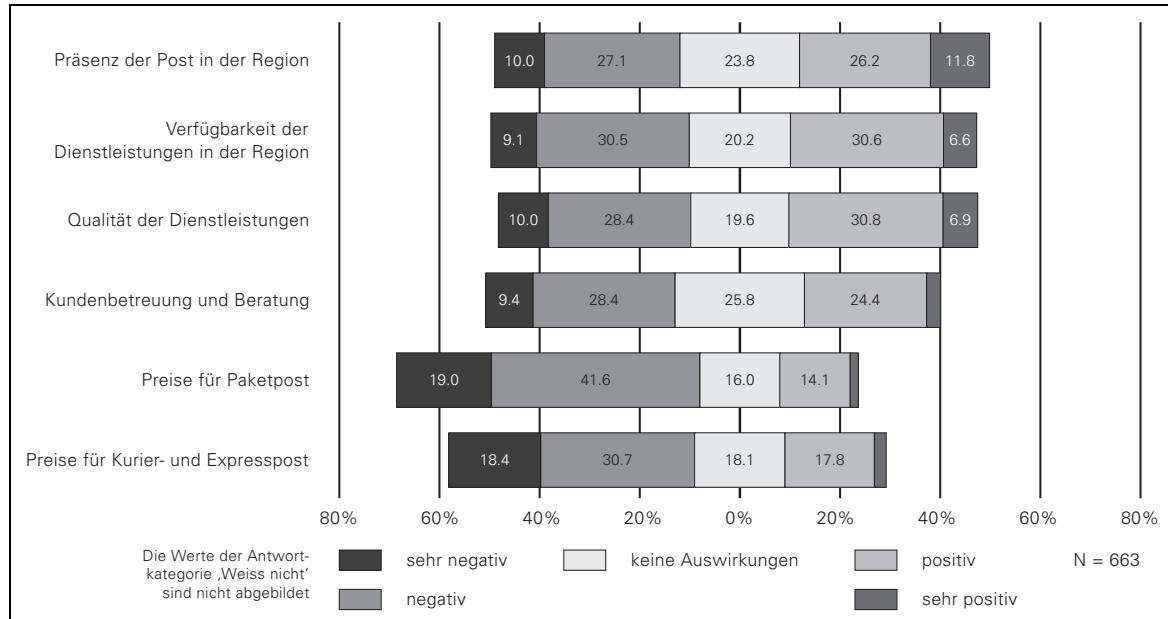
Kapitel 3.4 beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Liberalisierung im Postbereich auf die Unternehmen im Kanton Graubünden und gliedert sich in folgende Teilbereiche:

- Welche Liberalisierungseffekte werden von den Unternehmen genannt?
- Wie reagieren die Unternehmen auf die Liberalisierung?
- Wie beurteilen die Unternehmen die Zukunftsaussichten im Postbereich? Wo sehen sie den grössten Handlungsbedarf?

3.4.1 Wirkungen der Liberalisierung auf die Unternehmen

Die Liberalisierung im Postbereich wird von den Unternehmen insgesamt kritisch beurteilt. Im Gegensatz zur Telekommunikation, wo alternative Anbieter für viele Unternehmen präsent im Markt auftreten, werden Veränderungen im Postbereich sehr stark mit dem ehemaligen Monopolisten in Verbindung gebracht. Die wenig dynamische Entwicklung im traditionellen Postgeschäft trägt zusammen mit den unternehmensinternen Anpassungen der Arbeitsabläufe der Post (Paket- und Briefpostzentren) und der Diskussion um das Poststellennetz zur kritischen Grundhaltung der Unternehmen dem Liberalisierungsprozess gegenüber bei. In Abbildung 17 sind zwei Wirkungsbereiche der Liberalisierung optisch erkennbar; die „Preise“ sowie die „Qualität und regionale Verfügbarkeit“ der Dienstleistungen.

Abbildung 17: Wirkungen der Liberalisierung im Postsektor



Bei den Preisen für Paket-, Kurier- und Expresspost überwiegen deutlich die Antworten, welche negative bis sehr negative Wirkungen der Liberalisierung feststellen. Nach der Preisentwicklung der im Monopolbereich liegenden Briefpost wurde nicht gefragt. Sie dürfte aber trotzdem zu einem gewissen Grad in die Beurteilung eingeflossen sein.

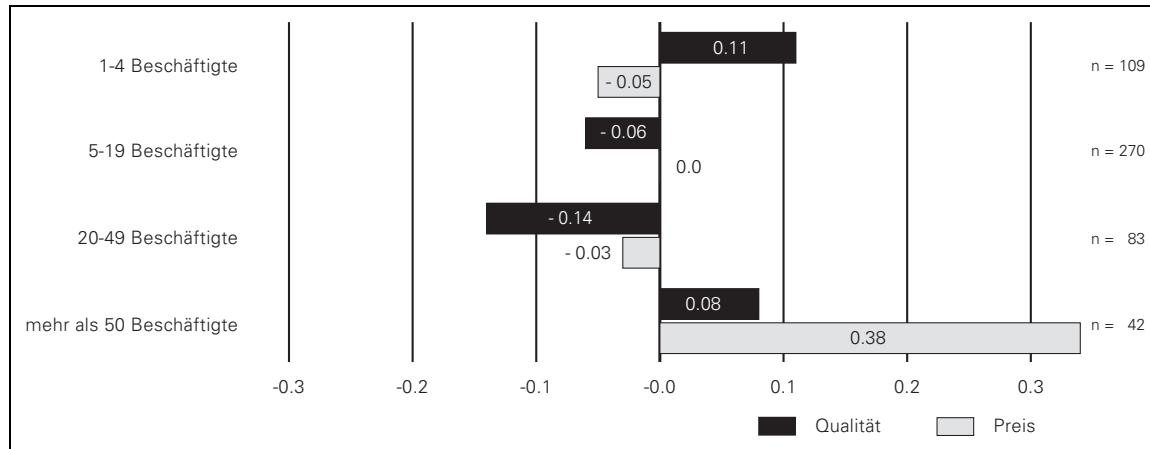
Bezüglich der Qualität der Dienstleistungen halten sich positive und negative Einschätzungen in Abbildung 17 in etwa die Waage. Bei der Verfügbarkeit der Dienstleistungen und der Präsenz der Post in der Region werden hingegen mehrheitlich negative Wirkungen moniert. Die Einschätzungen der Unternehmen aus dem Kanton Graubünden und Wallis fallen hierbei positiver aus als im Kanton Uri.

Die Liberalisierungswirkungen nach Unternehmensmerkmalen

Die in den Abbildungen 18 bis 20 dargestellten Werte geben relative Verhältnisse wieder, bezogen auf den Mittelwert aller Unternehmen (siehe Erläuterung unter 3.3.1).

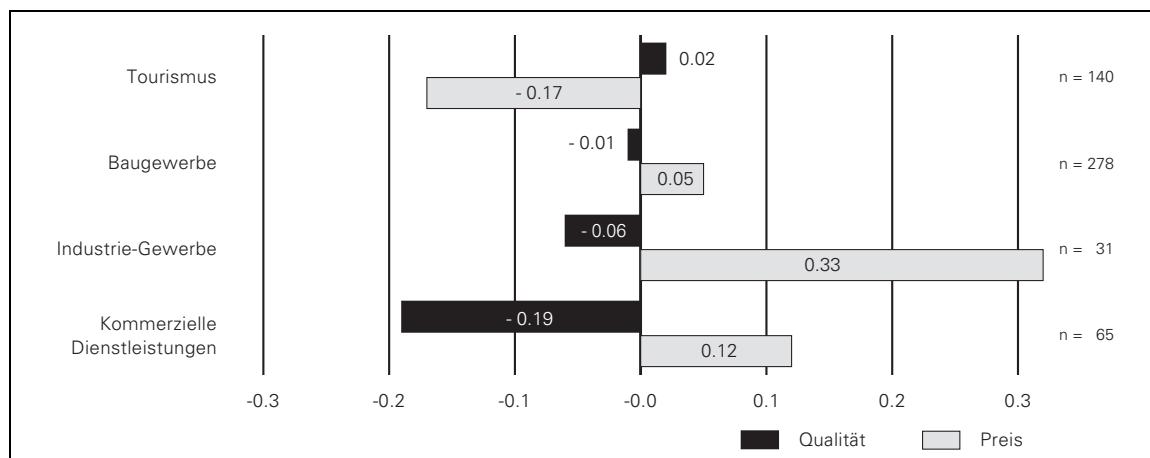
Die Unternehmensgrösse liefert aussagekräftige Unterschiede bei der Beurteilung der Preisentwicklung. Die Anzahl der Mitarbeiter ist dabei nicht ein eigener Erklärungsfaktor, sondern vielmehr ein Indikator für die nachgefragte Menge an Postdienstleistungen. Grosskunden können je nach Umsätzen und eigenen Vorleistungen individuelle Verträge aushandeln und den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern spielen lassen. Wie bereits bei der Telekommunikation sticht ein deutlicher Sprung zwischen KMU mit bis zu 50 Beschäftigten und den Grossbetrieben hervor. Dies könnte darauf hindeuten, dass die Quantität der Nachfrage nicht nur linear zunimmt, sondern sich ab einer bestimmten Grenze neue und individuellere Handlungsspielräume öffnen.

Abbildung 18: Wirkungen der Liberalisierung im Postsektor nach Unternehmensgrösse



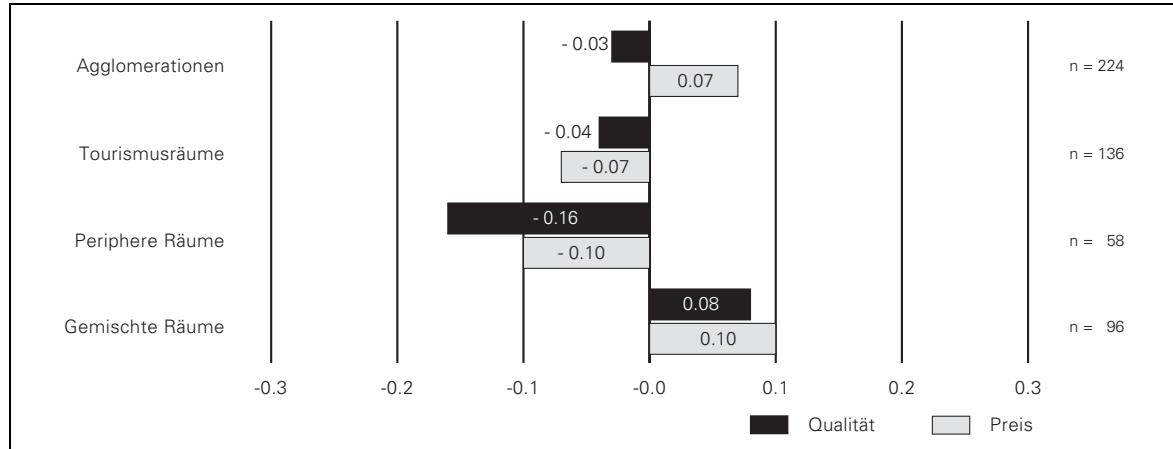
Bei der Beurteilung der Wirkungen auf die Qualität zeigen sich zwischen den Produktionssystemen keine Unterschiede. Bei der Wirkung auf die Preise fällt die Wertung der Tourismusbranchen überdurchschnittlich negativ, diejenige der industriell-gewerblichen Branchen überdurchschnittlich positiv aus. In den Unternehmensinterviews wurden Zusammenhänge geäussert, welche Hinweise für die Interpretation dieser Werte liefern. Tourismusunternehmen nutzen in den meisten Fällen Standardangebote wie die Brief- oder Paketpost. Beim Versand von Informations- und Werbematerial können hohe Volumina erreicht werden. Eine Erhöhung der Posttarife fällt für sie daher kostenmässig ausgeprägter ins Gewicht. Hinzu kommt, dass sie bei der Beurteilung der Postdienstleistungen stärker als Unternehmen aus anderen Branchen die Bedürfnisse der Individualkunden – sprich der Touristen – in ihre Überlegungen einbeziehen. Industrie- und Gewerbebetriebe stellen häufig höhere und individuellere Ansprüche an die Postdienstleistungen. In diesen Betrieben bilden die Postdienstleistungen einen Bestandteil logistischer Zusammenhänge.

Abbildung 19: Wirkungen der Liberalisierung im Postsektor nach Produktionssystemen



Aus räumlicher Sicht ist die flächendeckende Versorgung das hauptsächliche Qualitätsargument. Die peripheren Räume offenbaren denn auch die negativsten Einschätzungen, was die qualitativen Wirkungen der Liberalisierung betrifft. Auch in den Interviews werden von Unternehmen aus peripheren Regionen negative Erfahrungen angesprochen, seien dies Schliessungen oder Umwandlungen von Poststellen oder die Reduktion von bestimmten Leistungen wie die Verfügbarkeit der Expresspost, die Öffnungszeiten von Poststellen oder die Leerung von Briefkästen.

Abbildung 20: Wirkungen der Liberalisierung im Postsektor nach Raumtypen



3.4.2 Handlungsoptionen der Unternehmen

Zum Zeitpunkt der Befragung im Herbst 2002 lagen der Briefverkehr und die Paketpost bis 2 Kilogramm noch im Monopolbereich der Schweizerischen Post. Für zahlreiche Unternehmen ergeben sich dadurch im Liberalisierungsprozess gar keine oder nur eingeschränkte Handlungsoptionen (Tabelle 10). Lediglich rund ein Viertel aller befragten Unternehmen geben an, mit einer oder mehreren Aktivitäten explizit auf die Liberalisierung reagiert zu haben. Den mangelnden Handlungsmöglichkeiten entsprechend wird der Entwicklung im Postmarkt von Seiten der Unternehmen auch keine grosse Beachtung geschenkt. Nur 12,1 Prozent der Bündner Unternehmen vergleichen verstärkt Angebote und Preise verschiedener Anbieter. Mit der Liberalisierung sind aber dennoch Handlungsspielräume entstanden. Die Möglichkeit, für einzelne Dienstleistungen zu einem privaten Anbieter zu wechseln, wird von 10 Prozent der Bündner Unternehmen genutzt. Aber auch wenn sie selbst keine privaten Anbieter nutzen, so sind die Unternehmen doch vermehrt über ihre Lieferanten mit alternativen Anbietern konfrontiert. Der Anteil derjenigen Unternehmen, welche mit einem Anbieter individuelle Lösungen erarbeiten oder ihre unternehmensinternen Postabläufe anpassen, fällt sehr gering aus. Der Übergang zum Logistikbereich dürfte aber fliessend sein.

Mit der in der Zwischenzeit erfolgten Öffnung des Paketmarktes werden die möglichen Handlungsoptionen zunehmen. Als individuelle Lösung wird der Ersatz des Briefverkehrs durch die elektronische Post in vielen Unternehmen als bewusste Strategie verfolgt und entsprechend gefördert. Eine weitere Handlungsmöglichkeit trat erst in den Interviews zu Tage. Es wurde ersichtlich, dass Unternehmen in ihrem Verhalten vielerorts auch den Aspekt der regionalen Versorgung berücksichtigen. Gerade in peripheren Regionen werden die Dienstleistungen der lokalen Poststelle zur Unterstützung bewusst genutzt, auch wenn dies zu einem zeitlichen und kostenmässigen Mehraufwand führt.

Tabelle 10: Reaktionen der Unternehmen auf die Liberalisierung im Postmarkt

Hat ihr Unternehmen bisher reagiert, um den Auswirkungen der Liberalisierung im Postmarkt zu begegnen?			
	Anzahl Unternehmen, Graubünden	Unternehmen Graubünden (Anteil in %)	Unternehmen Total (Anteil in %)
Verstärkte Marktbeobachtung (Angebots- und Preisvergleiche)	80	12.1	12.5
Wechsel zu einem privaten Anbieter bei einzelnen Dienstleistungen (Paket-, Expresspost)	66	10.0	11.0
Reorganisation der unternehmensinternen Postabläufe	37	5.6	6.3
Erarbeitung einer individuellen Lösung mit der Post oder einem privaten Anbieter	22	3.3	3.2
Andere Aktivitäten	9	1.4	1.2
Total 137 Unternehmen mit mindestens einer Aktivität (Mehrfachnennungen möglich)			N Graubünden = 659; N Total = 1343

Die Unternehmensreaktionen nach Unternehmensmerkmalen

In der Telekommunikation konnte die Reaktion eines Unternehmens auf die Liberalisierung als Abwägungsprozess zwischen Handlungsbedarf und unternehmensinternen Handlungsmöglichkeiten interpretiert werden. Dieses grundsätzliche Handlungsmuster ist in Tabelle 11 auch bei den Postdienstleistungen zu erkennen.

Tabelle 11: Reaktion der Unternehmen auf die Liberalisierung im Postmarkt nach Unternehmensmerkmalen

	Unternehmen mit Reaktion Graubünden (in %)	Unternehmen mit Reaktion Schweiz (in %)	N Graubünden (Anzahl antwortende Unternehmen)
Bedeutung der Postdienstleistungen für das Unternehmen			
Umwichtig	8.3	12.1	12
Wenig wichtig	21.4	19.8	98
Wichtig	20.7	20.5	309
Sehr wichtig	20.9	25.5	225
Qualität der Postdienstleistungen am Standort des Unternehmens			
Schlechte Qualität	30.5	36.4	59
Genügende Qualität	28.0	25.6	186
Gute Qualität	16.4	18.2	304
Sehr gute Qualität	14.6	17.5	89
Produktionssysteme			
Tourismus	18.0	20.8	183
Baugewerbe	17.8	17.8	354
Industrie-Gewerbe	47.6	40.2	42
Kommerzielle Dienstleistungen	26.3	28.7	80
Unternehmensgrösse			
1-4 Beschäftigte	17.0	16.0	135
5-19 Beschäftigte	21.5	21.4	349
20-49 Beschäftigte	19.0	23.0	105
Mehr als 50 Beschäftigte	30.5	36.4	59
Keine signifikanten Unterschiede zeigen die Raumtypen			

Bedeutung und Qualität der Dienstleistungen: Das Verhältnis zwischen der Bedeutung der Postdienstleistungen und der Reaktionshäufigkeit ist einleuchtend; je wichtiger ein Unternehmen die Postdienste einschätzt, umso wahrscheinlicher wird es in diesem Bereich aktiv. Noch deutlicher ist der Zusammenhang zur Qualität der Dienstleistungen. Je nach Tätigkeit und Bedürfnissen der einzelnen Unternehmen sind die Ansprüche an die Qualität sehr unterschiedlich. Eine ungenügende Qualität dient als Grund, die Situation selbst aktiv zu beeinflussen.

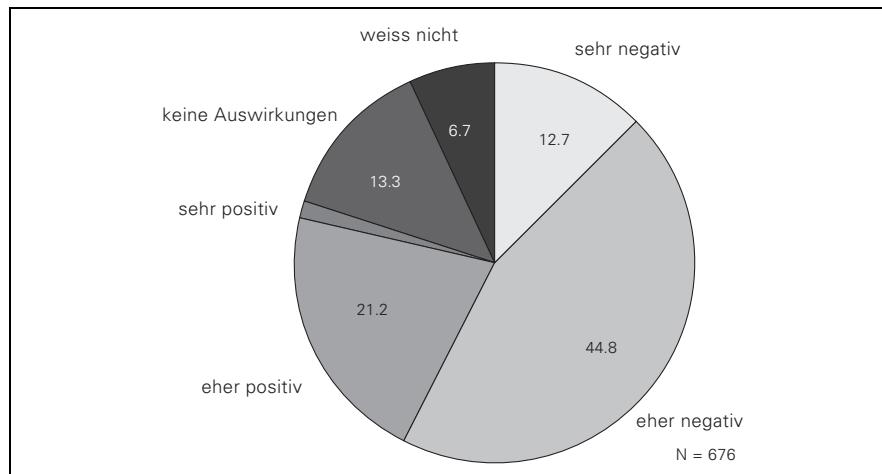
Produktionssysteme: Gewerbe- und Industriebetriebe reagieren häufiger auf die Liberalisierung als Unternehmen aus den übrigen Branchen. Ein Teil der Erklärung für diesen Umstand liegt in der Branchenstruktur. Industrieunternehmen beschäftigen durchschnittlich mehr Arbeitnehmende und können daher die oben genannten Vorteile grosser Unternehmen ausspielen. Komplexere logistische Dienstleistungen mit entsprechenden Handlungsmöglichkeiten besitzen für sie ein grösseres Gewicht als die „klassischen“ Postdienstleistungen, bei denen der unternehmerische Spielraum wesentlich kleiner ist.

Unternehmensgrösse: Grossunternehmen werden signifikant häufiger aktiv als Klein- und Mittelbetriebe, und dies hauptsächlich aus drei Gründen: sie verfügen über grössere unternehmensinterne Kapazitäten und Know-how, generieren vielfach eine ausreichende Nachfrage, um attraktive Konditionen zu erlangen und nutzen häufig komplexere (Logistik-) Dienstleistungen, bei denen die Angebote stärker auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten werden müssen. Dementsprechend gehören sie für die Anbieter zu den attraktiven Kunden.

3.4.3 Zukunftserwartungen und Handlungsbedarf

Der wichtigste Trend besteht nach Ansicht der meisten Unternehmen darin, dass die klassischen Postdienstleistungen mit dem Vormarsch der elektronischen Kommunikation, unter anderem mit der elektronischen Unterschrift oder der elektronischen Rechnungsstellung, weiter an Bedeutung verlieren werden.

Abbildung 21: Erwartete Liberalisierungswirkungen bei den Postdienstleistungen



Die befragten Unternehmen rechnen damit, dass mit zusätzlichen Liberalisierungsschritten die Bedeutung privater Anbieter zunehmen wird und weitere Anbieter in den Markt eintreten. In Bezug auf die künftig erwarteten Wirkungen in Abbildung 21 schlägt sich die vorherrschende skeptische Grundhaltung der Liberalisierung im Postbereich nieder. Knapp 60 Prozent der Bündner Unternehmen erwarten in den nächsten drei Jahren negative, nur wenig mehr als 20 Prozent eher positive Auswirkungen für das eigene Unternehmen. Während in den Zentren des Berggebietes für die Zukunft keine grossen Veränderungen erwartet werden, bestehen in peripheren Räumen Befürchtungen hinsichtlich eines weiteren Leistungsabbaus.

Der deutlichste Handlungsbedarf wird bei der flächendeckenden Versorgung ausgemacht. An peripheren Standorten wird vielfach gefordert, dass die Dienstleistungen, inklusive der Poststellen, auf dem heutigen Niveau gehalten werden können. Häufig wurde in den Interviews angemerkt, dass man an peripheren Standorten auf dem „untersten vertretbaren Versorgungsniveau“ angelangt sei und keine weiteren Verschlechterungen mehr in Kauf genommen werden könnten.

Wie in der öffentlichen Diskussion gehen auch bei den befragten Unternehmen die Ansichten über die Liberalisierung im Postbereich diametral auseinander. Neben kritischen Stimmen wurden auch Forderungen nach einer umfassenden Marktöffnung geäussert. Den damit verbundenen Umstrukturierungen bei der Post, sprich dem Abbau des Poststellennetzes, wird Verständnis entgegengebracht. Alternative Möglichkeiten sind auf ihre Praktikabilität zu prüfen.

3.5 Auswirkungen der Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr

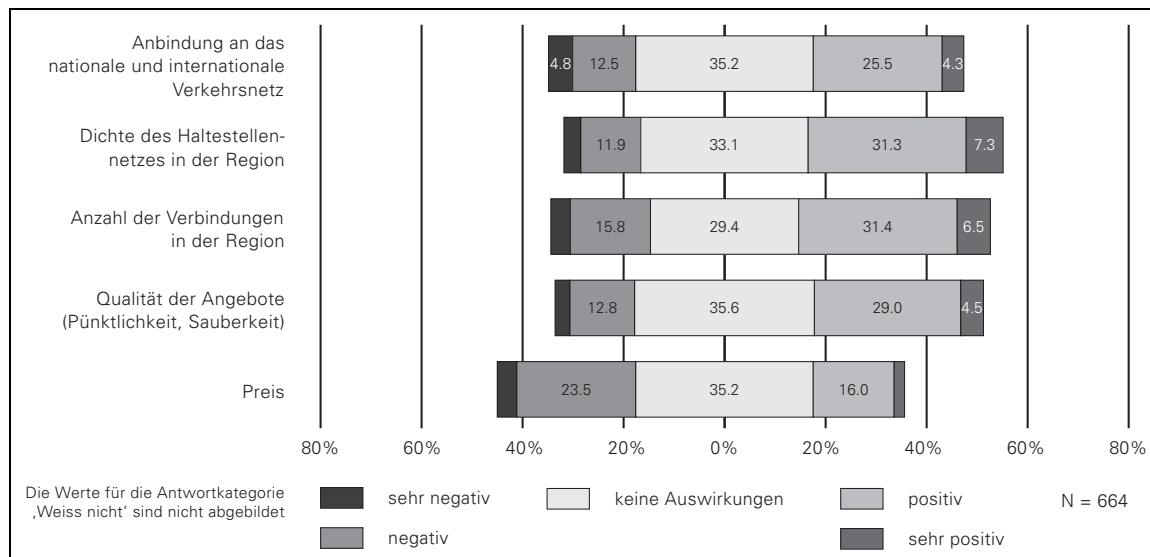
Das Kapitel 3.5 fragt nach den Auswirkungen der Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr. Die Thematik des öffentlichen Regionalverkehrs wird anhand folgender Themenbereiche dargestellt:

- Welche Liberalisierungseffekte werden von den Unternehmen genannt?
- Wie reagieren die Unternehmen auf die Liberalisierung?
- Wie beurteilen die Unternehmen die Zukunftsaussichten im öffentlichen Regionalverkehr? Wo sehen sie den grössten Handlungsbedarf?

3.5.1 Wirkungen der Liberalisierung auf die Unternehmen

Aufgrund der geringen Bedeutung des Regionalverkehrs für die Unternehmen ist das vorhandene Wissen über die Liberalisierung im öffentlichen Verkehr sehr gering. Für viele Unternehmen sind gar keine Veränderungen spürbar oder diese werden nicht mit der Liberalisierung in Verbindung gebracht (Abbildung 22).

Abbildung 22: Wirkungen der Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr



Im Grundtenor in den drei Kantonen hat die Liberalisierung aus Sicht der Unternehmen zu einem Leistungsausbau und zu einer Verbesserung des Angebotes im öffentlichen Regionalverkehr geführt. Mit dem bestehenden Angebot des öffentlichen Verkehrs sind die Unternehmen weit gehend zufrieden. Für die Bündner Unternehmen ist sowohl der Regionalverkehr als auch die Anbindung an das nationale und internationale Verkehrsnetz von Bedeutung (vgl. Tabelle 7). Gerade bei Letzterem, was nur am Rande mit der Liberalisierung zu tun hat, sind deutliche Abweichungen zum Kanton Uri zu erkennen. Während im Kanton Graubünden 17,2 Prozent der Unternehmen negative Veränderungen feststellen, sind dies in Uri mehr als 40 Prozent. Skeptische Stimmen fügen an, dass

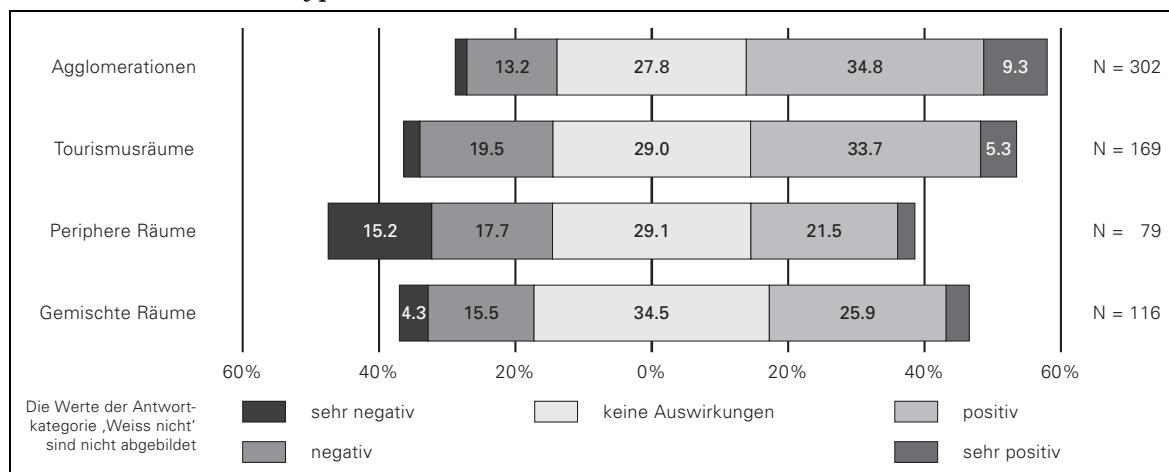
bei der Liberalisierung dem Effizienz- und Wettbewerbsgedanken zu viel Bedeutung beigemessen und dem Systemcharakter des Verkehrs zu wenig Rechnung getragen wird.

Die Liberalisierungswirkungen im Raum

Für eine differenzierte Betrachtung wird die Fragen nach den Auswirkungen der Liberalisierung auf die „Anzahl Verbindungen in der Region“ herausgegriffen. Sie dient als stellvertretendes Indiz für die Erschliessung einer Region mit dem öffentlichen Regionalverkehr.

Im Gegensatz zur Telekommunikation oder zu den Postdienstleistungen können die Unternehmen an ihrem Standort nicht zwischen verschiedenen Angeboten auswählen. Die räumliche Lage wird damit zu einem zentralen Faktor. Dies äussert sich in einem deutlichen Gefälle zwischen dem Zentrum und der Peripherie. Die positivsten Einschätzungen sind erwartungsgemäss bei den Unternehmen aus dem Raum Chur zu finden. Schwieriger präsentiert sich die Situation der peripheren Räume. Häufig abgelegen und dünn besiedelt, gestaltet sich eine Erschliessung dieser Regionen mit öffentlichen Verkehrsmitteln naturgemäß schwierig. Sie sind mit ihrem geringen Nachfragevolumen auch die Ersten, welche unter Sparanstrengungen zu leiden haben.

Abbildung 23: Wirkungen der Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr nach Raumtypen



3.5.2 Handlungsoptionen der Unternehmen

Bei den Handlungsoptionen im öffentlichen Regionalverkehr ist die spezifische Ausgestaltung des Liberalisierungsprozesses mit dem Bestellerprinzip zu berücksichtigen. Der Wettbewerb spielt auf einer übergeordneten Ebene, indem einzelne Linien öffentlich ausgeschrieben werden können. Kein Wettbewerb besteht hingegen aus der Sicht des einzelnen Unternehmens, das die zur Verfügung stehenden Verkehrsdienstleistungen nutzen kann. Die individuellen Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen im öffentlichen Regionalverkehr sind deshalb sehr beschränkt. Dementsprechend fällt auch der Anteil der Unternehmen sehr gering aus, die angeben, explizit auf die Liberalisierung reagiert zu haben.

Tabelle 12: Reaktionen der Unternehmen auf die Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr

Hat ihr Unternehmen bisher reagiert, um den Auswirkungen der Liberalisierung im öffentlichen Regionalverkehr zu begegnen?			
	Anzahl Unternehmen, Graubünden	Unternehmen Graubünden (Anteil in %)	Unternehmen Total (Anteil in %)
Kontakt mit einem Transportunternehmen zur Verbesserung der Verkehrsanbindung	35	5.3	6.5
Förderung des öffentlichen Verkehrs bei den Mitarbeitenden (Verbilligung von Abonnementen, Mobilitätsberatung)	26	3.9	4.2
Andere Massnahmen	7	1.1	1.6
Total 60 Unternehmen mit mindestens einer Aktivität (Mehrfachnennungen möglich)		N Graubünden = 665; N Total = 1351	

Eine Möglichkeit für die Unternehmen besteht darin, in Kooperation mit einem Transportunternehmen die Verbesserung der Verkehrsanbindung zu prüfen. Auf das eigene Unternehmen konzentriert, kann die Nutzung des öffentlichen Verkehrs bei den Mitarbeitenden gefördert werden. Der Zusammenhang mit der Liberalisierung ist allerdings nicht zwingend. Spezielle Massnahmen zur Unterstützung des öffentlichen Verkehrs werden in den Unternehmen auch unabhängig von Liberalisierungswirkungen getroffen. In den Unternehmensinterviews wurden zusätzlich zwei Handlungsmöglichkeiten erwähnt, welche im schriftlichen Fragebogen nicht aufgeführt waren. Die erste Möglichkeit betrifft das Ausweichen auf den motorisierten Individualverkehr. Dies kann erzwungenemassen aufgrund des ungenügenden Angebotes erfolgen, wird von einzelnen Unternehmen aber auch als Strategie aktiv eingesetzt. Eine zweite Handlungsmöglichkeit bietet sich durch die (politische) Einflussnahme auf das Angebot, sei dies über die Gemeinde oder die entsprechenden Verbände. Dieses Vorgehen kommt in Tourismusregionen häufig zum Tragen, indem zum Beispiel der öffentliche Verkehr innerhalb des Verkehrsvereins zum Thema gemacht wird.

Die Unternehmensreaktionen nach Unternehmensmerkmalen

Nur sehr wenige Betriebe unternehmen gezielt Aktivitäten zur Optimierung des öffentlichen Verkehrs für ihren Betrieb. Der bei der Telekommunikation und der Post konstatierte Abwägungsprozess zwischen dem Handlungsbedarf und den unternehmenseigenen Handlungsmöglichkeiten spielt indessen auch im öffentlichen Regionalverkehr.

Bedeutung des öffentlichen Regionalverkehrs: Die Bedeutung einer Dienstleistung für das Unternehmen ist auch im Regionalverkehr eine zentrale Motivation, um auf liberalisierungsbedingte Veränderungen zu reagieren.

Produktionssysteme: Aufgrund der Bedeutung des Regionalverkehrs für die touristische Leistungserstellung lässt sich auch der höhere Anteil der Tourismusunternehmen erklären, welche auf die Liberalisierung reagiert haben. Zusätzlich dürfte ein weiterer Erklärungsfaktor hinzukommen. Der Organisationsgrad der Tourismusbetriebe ist in vielen Tourismusorten sehr hoch. Die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr ist in den touristischen Branchenorganisationen ein wichtiges Thema. Angebote können gemeinsam organisiert oder über politische Lobbyarbeit beeinflusst werden.

Tabelle 13: Reaktion der Unternehmen auf die Liberalisierung im öffentlichen Verkehr nach Unternehmensmerkmalen

	Unternehmen mit Reaktion Graubünden (in %)	Unternehmen mit Reaktion Schweiz (in %)	n Graubünden (Anzahl antwortende Unternehmen)
Bedeutung des öffentlichen Regionalverkehrs für das Unternehmen			
Unwichtig	3.3	4.7	60
Wenig wichtig	2.8	4.7	142
Wichtig	9.7	9.4	257
Sehr wichtig	13.3	16.2	188
Produktionssysteme			
Tourismus	18.3	19.3	186
Baugewerbe	6.2	6.2	356
Industrie-Gewerbe	2.4	7.8	42
Kommerzielle Dienstleistungen	3.7	3.4	81
Unternehmensgrösse			
1-4 Beschäftigte	7.1	6.7	141
5-19 Beschäftigte	8.3	8.6	349
20-49 Beschäftigte	12.4	15.8	105
Mehr als 50 Beschäftigte	11.9	13.6	59
Raumtypus			
Agglomerationen	8.8	9.1	306
Tourismusräume	10.4	10.4	164
Periphere Räume	12.7	14.2	79
Gemischte Räume	5.2	8.3	116

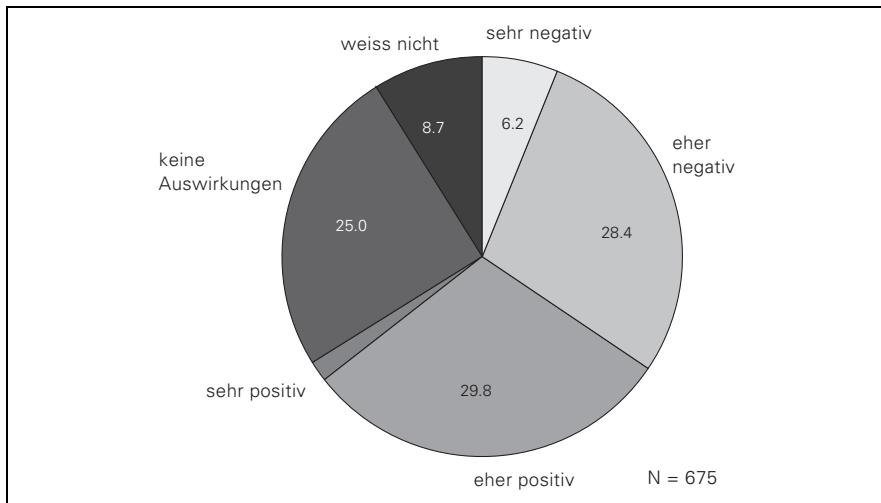
Unternehmensgrösse: Die Unternehmensgrösse erreicht nicht denselben Erklärungsgehalt wie in der Telekommunikation oder bei der Post. Die Bedeutung und Nutzung des öffentlichen Verkehrs steht nicht in direktem Zusammenhang mit der Grösse eines Unternehmens. Zudem spielen im Regionalverkehr andere Mechanismen als ausschliesslich die Grösse des Nachfragevolumens.

Lage nach Raumtypus: Bei den Auswirkungen der Liberalisierung im Regionalverkehr haben sich die peripheren Räume als eigentliche „Sorgenkinder“ herauskristallisiert. Der zunehmende Problemdruck trägt sicherlich seinen Teil zum höheren Anteil an reagierenden Unternehmen bei.

3.5.3 Zukunftserwartungen und Handlungsbedarf

Die Zukunftserwartungen hinsichtlich des öffentlichen Regionalverkehrs werden dominiert durch die knapper werdenden finanziellen Mittel der öffentlichen Hand. Die Unternehmen gehen mehrheitlich davon aus, dass die Sparanstrengungen bei Bund und Kanton auch beim öffentlichen Verkehr ihre Spuren hinterlassen werden. Dies muss nicht zwangsläufig zu einem Leistungsabbau führen. Über 30 Prozent der befragten Unternehmen erwarten gar eine positive Entwicklung. Mit der Stärkung von Rentabilitätsüberlegungen dürfte eine Konzentration auf Verbindungen mit einer ausreichend grossen Nachfrage erfolgen. Mit Skepsis in die Zukunft blicken deshalb vornehmlich Unternehmen in peripheren Regionen. Sie erwarten an ihrem Standort mehrheitlich einen Abbau bei den heute bestehenden Angeboten und damit negative Auswirkungen für ihren Betrieb, sei dies direkt für das Unternehmen selbst oder aber für die Bevölkerung.

Abbildung 24: Erwartete Liberalisierungswirkungen im öffentlichen Regionalverkehr



Der Regionalverkehr wird von den Unternehmen nicht isoliert betrachtet, sondern als Teil des öffentlichen Verkehrs verstanden. Innerhalb dieses Gesamtsystems besitzt die Anbindung an die schweizerischen Zentren für viele Unternehmen eine höhere Bedeutung als die regionale Erreichbarkeit. Dementsprechend wird der Bedarf geäussert, die bestehenden Verbindungen zumindest sicherzustellen und die Anbindung an die nationalen und internationalen Zentren durch neue Angebote und Infrastrukturen zu verbessern. Der Bau einer Haltestelle „Porta Alpina Sedrun“ im Gotthard-Basistunnel sowie die Möglichkeit einer zweiten Eisenbahn-Alpentransversale durch den Kanton Graubünden sind oft genannte Massnahmen hierzu.

Ein möglicher Leistungsabbau wird nicht von allen Unternehmen negativ bewertet. Aufgrund der geringen Bedeutung (und Nutzung) des öffentlichen Verkehrs werden Forderungen laut, die Unterstützung für den öffentlichen Verkehr zu reduzieren und damit die Rentabilität zu stärken. Solche Bemerkungen werden vornehmlich von Unternehmen aus den Agglomerationen geäussert, beziehen sich jedoch in den meisten Fällen auf die Erschliessung peripherer Regionen.

Bei einem allfälligen Leistungsabbau gilt es immer den ausgeprägten Systemcharakter des öffentlichen Verkehrs im Auge zu behalten. Die einzelnen Angebote sind aufeinander abgestimmt und bedingen einander gegenseitig. Weit gehend unbestritten ist aus Sicht der Unternehmen denn auch, dass ein Grundangebot in der Fläche weiterhin notwendig sein wird. Der zunehmende Rentabilitätsdruck muss nicht ausschliesslich zu Lasten der flächendeckenden Versorgung gehen. Sparpotential wird bei der Flexibilisierung der Angebote ausgemacht. Mit Diensten, welche an die dünne Besiedlung und eine entsprechend geringe Nachfrage angepasst sind, könnten Kosten gespart und die Angebote trotzdem beibehalten oder gar verbessert werden. An zahlreichen Orten sind bereits solche flexible und bedarfsoorientierte Angebote oder Rufbussysteme im Einsatz.

Die Nachfrage gewinnt als ausschlaggebender Faktor für die Gestaltung des Angebotes an Bedeutung. Schwach ausgelastete Linien werden vermehrt dem Kostendruck zum Opfer fallen. In wirtschaftsschwachen Regionen könnte dies zu einer negativen Spirale von sinkender Nachfrage und abnehmendem Angebot führen. Eine Stärkung des öffentlichen Verkehrs ist indirekt möglich, indem die Nachfrage über (Tourismus-) Dienstleistungen vor Ort stimuliert wird. Oder anders ausgedrückt, ein genügendes Angebot an öffentlichem Regionalverkehr ist nicht bloss Ursache, sondern vornehmlich eine Folge aktiver und wirtschaftsstarker Regionen.

3.6 Auswirkungen der Liberalisierung im Elektrizitätsmarkt

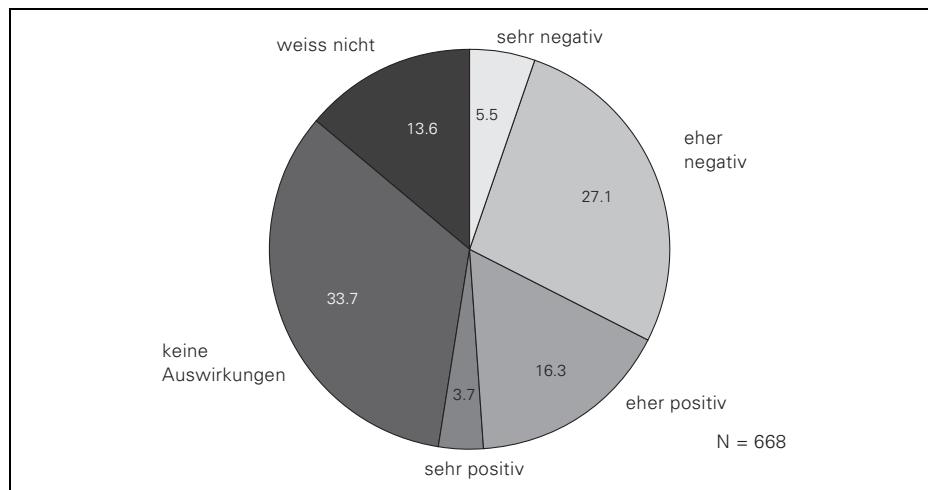
Die Situation im Elektrizitätsmarkt ist nach der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG) nur bedingt mit den drei übrigen Bereichen der Telekommunikation, der Post und des öffentlichen Regionalverkehrs vergleichbar. Deshalb weicht auch die Struktur des Kapitels 3.6 etwas vom gewohnten Aufbau ab.

- Wie beurteilen die Unternehmen die Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG)?
- Wie reagieren die Unternehmen auf die bisherigen Veränderungen im Elektrizitätsmarkt?
- Wie beurteilen die Unternehmen die Zukunftsaussichten im Elektrizitätsmarkt? Wo sehen sie den grössten Handlungsbedarf?

3.6.1 Die Abstimmung zum Elektrizitätsmarktgesetz

In der Referendumsabstimmung vom 22. September 2002 wurde das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) mit einem gesamtschweizerischen Nein-Stimmenanteil von 53% abgelehnt. Der Kanton Graubünden hat dem EMG ebenfalls mit einem Ja-Anteil von 53% zugestimmt. Da die schriftliche Unternehmensbefragung rund einen Monat nach der Abstimmung stattfand, kann davon ausgegangen werden, dass die Argumente und Eindrücke aus der Abstimmungsdebatte bei den Unternehmen noch präsent waren.

Abbildung 25: Auswirkungen der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes



Im Fragebogen hatten die Unternehmen die Frage zu beantworten, wie sie die Auswirkungen der Ablehnung des EMG auf ihr Unternehmen einschätzen. Wie in der Bevölkerung insgesamt wird die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes auch von Seiten der Unternehmen sehr kontrovers beurteilt. In Abbildung 25 ist ersichtlich, dass über 30 Prozent der befragten Bündner Unternehmen aufgrund der Ablehnung für ihr eigenes Unternehmen negative oder sehr negative Auswirkungen erwarten. Sie dürften mit dieser Einschätzung tendenziell zu den Befürwortern des EMG gezählt haben. Als wichtigstes Argument für eine Liberalisierung wurde von den Befürwortern in den Interviews eine erhoffte Preisreduktion angegeben. 20 Prozent der Unternehmen schätzen die Ablehnung des EMG aus ihrer Sicht als positiv ein. Damit lässt sich unter den befragten Unternehmen eine leichte Tendenz zu Gunsten des EMG ablesen. Die Rückschlüsse auf die EMG-Abstimmung sind jedoch mit Vorsicht zu genießen, spielt beim Abstimmungsverhalten neben der Unternehmensperspektive auch die persönliche Sichtweise eine wesentliche Rolle. Zudem geben knapp 40 Prozent der Befragten an, als Unternehmen vom Abstimmungsresultat nicht betroffen zu sein.

3.6.2 Handlungsoptionen der Unternehmen

Im Elektrizitätsmarkt hat keine eigentliche Liberalisierung stattgefunden. Dementsprechend konnte auch nicht wie bei der Telekommunikation oder der Post eine Reaktion der Unternehmen in liberalisierten Märkten ermittelt werden. Da sich im Vorfeld der EMG-Abstimmung gewisse Handlungsspielräume eröffnet hatten, wurden die Unternehmen trotzdem nach ihren Reaktionen auf die bisherigen Veränderungen im Elektrizitätsmarkt befragt.

Tabelle 14: Reaktionen der Unternehmen auf die Veränderungen im Elektrizitätsmarkt

Hat ihr Unternehmen bisher reagiert, um den Auswirkungen der Veränderungen im Elektrizitätsmarkt zu begegnen?			
	Anzahl Unternehmen, Graubünden	Unternehmen Graubünden (Anteil in %)	Unternehmen Total (Anteil in %)
Abschluss eines individuellen Stromliefervertrages mit einem Elektrizitätsunternehmen	16	2.4	4.1
Bündelung der Nachfrage zusammen mit anderen Unternehmen	10	1.5	1.5
Förderung der eigenen Stromproduktion	6	0.9	0.9
Veränderung des bezogenen Strom-Mix (Ökostrom)	8	1.2	0.9
Analyse des Stromverbrauchs im Unternehmen	47	7.0	7.9
Andere Massnahmen	10	1.5	1.2
Total 65 Unternehmen mit mindestens einer Aktivität (Mehrfachnennungen möglich)			N Graubünden = 676; N Total = 1372

Die Handlungsmöglichkeiten für die einzelnen Unternehmen sind sehr eingeschränkt. Da der Elektrizitätsmarkt nicht liberalisiert ist, besitzen die Unternehmen beim Strombezug keine Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Anbietern. Aktivitäten wie beispielsweise ein Pooling der Nachfrage konnten in Folge der Ablehnung des EMG nicht wie geplant durchgeführt werden. Vielerorts wurden schon seit geraumer Zeit mit Grosskunden individuelle Lieferverträge mit speziellen Konditionen vereinbart. Im Vorgriff auf die EMG-Abstimmung waren die Stromlieferanten bemüht, ihre besten Kunden an sich zu binden, die in einem liberalisierten Markt zusätzliche Freiheiten erhalten hätten. Dadurch haben sich für die Grosskonsumenten unter den Unternehmen preisliche Vorteile ergeben. Aktivitäten wie die Analyse des Stromverbrauchs im Unternehmen stehen nicht zwingend in einem direkten Zusammenhang mit der Liberalisierung. Sie zeugen aber von einer verstärkten Auseinandersetzung mit dem Thema und deuten auf eine Vorbereitung im Falle einer möglichen Marktöffnung hin.

Die Unternehmensreaktionen nach Unternehmensmerkmalen

Die Analyse der Unternehmensreaktionen auf die Veränderungen im Elektrizitätsmarkt in Tabelle 15 gibt wiederum Aufschluss über Handlungsmechanismen und -zusammenhänge. In Folge der bereits dargelegten Situation im Strombereich sind die Handlungsmöglichkeiten der Unternehmen allerdings stark eingeschränkt.

Bedeutung der Elektrizitätskosten: Mit der Bedeutung der Elektrizitätskosten steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen nach Optimierungsmöglichkeiten sucht.

Produktionssysteme: Die Mittelwerte der Produktionssysteme geben die unterschiedliche Bedeutung der Stromkosten in den einzelnen Branchen wieder. Unternehmen aus dem Tourismus und der Industrie haben sich verstärkt mit der möglichen Marktliberalisierung auseinander gesetzt.

Unternehmensgrösse: Die Unterschiede in der Reaktion zwischen den verschiedenen Unternehmensgrößenklassen sind eklatant. Der Zusammenhang ist nicht linear, vielmehr steigt die Reaktionshäufigkeit bei den Grossunternehmen sprunghaft an. Das Gefälle zwischen Gross- und Kleinunternehmen kommt durch mehrere Effekte zustande.

Wie bereits geschildert, ist die Grösse eines Unternehmens ein Indikator sowohl für die bezogene Energiemenge als auch für die Handlungsmöglichkeiten in einem liberalisierten Markt. Zudem ist davon auszugehen, dass die Grossunternehmen über ausreichende Kapazitäten und Know-how für Analyse- und Umsetzungsmassnahmen verfügen.

Tabelle 15: Reaktion der Unternehmen auf die Veränderungen im Elektrizitätsmarkt nach Unternehmensmerkmalen

	Unternehmen mit Reaktion Graubünden (in %)	Unternehmen mit Reaktion Total (in %)	n Graubünden (Anzahl antwortende Unterneh- men)
Bedeutung der Stromkosten für das Unternehmen			
Unwichtig	5.4	4.1	37
Wenig wichtig	7.9	7.7	126
Wichtig	8.2	10.1	291
Sehr wichtig	12.7	17.6	205
Produktionssysteme			
Tourismus	20.1	20.2	189
Baugewerbe	4.7	6.5	365
Industrie-Gewerbe	9.5	21.6	42
Kommerzielle Dienstleistungen	7.5	6.9	80
Unternehmensgrösse			
1-4 Beschäftigte	4.8	5.6	146
5-19 Beschäftigte	7.6	10.4	355
20-49 Beschäftigte	10.5	14.3	105
Mehr als 50 Beschäftigte	32.2	31.8	59

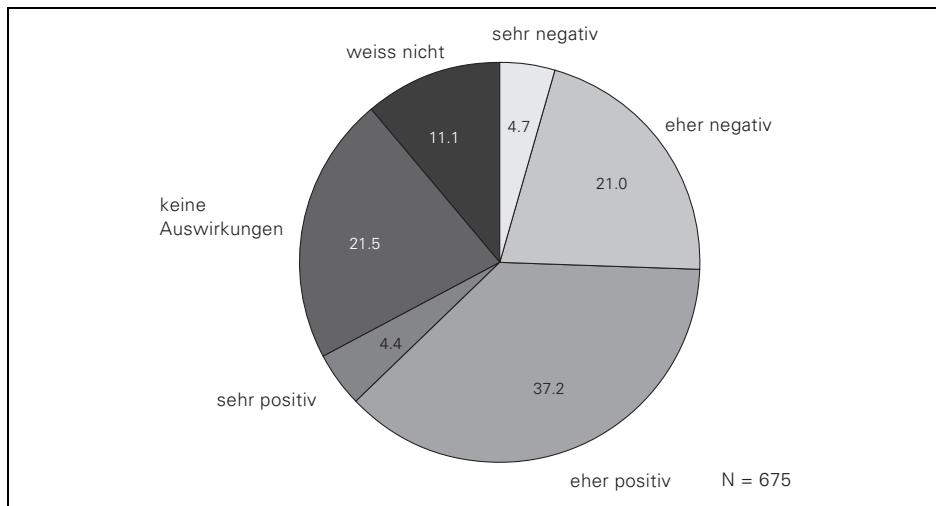
Keine signifikanten Unterschiede zeigen die Raumtypen

3.6.3 Zukunftserwartungen und Handlungsbedarf

Die Unternehmen haben sich in der schriftlichen Befragung vom Herbst 2002 und den Interviews vom Frühjahr 2003 über ihre Zukunftserwartungen im Strombereich geäusser. Zu diesem Zeitpunkt war die künftige Entwicklung des Elektrizitätsmarktes noch kaum abzusehen. Die Unternehmen konnten nur schwer abschätzen, wie der Elektrizitätsmarkt künftig aussehen würde und welche Auswirkungen dadurch auf sie zukommen werden. Entsprechend schwierig ist die Abbildung 26 zu interpretieren, da nicht zu eruieren ist, von welcher Marktentwicklung die Unternehmen bei ihren Einschätzungen ausgehen.

Der Grundtenor in den Unternehmensinterviews war aber dahingehend, dass – in welcher Form auch immer – mit gewissen Liberalisierungsschritten zu rechnen sein wird. Dies nicht zuletzt auf Druck der Europäischen Union. Die erwähnten Vor- und Nachteile einer Marktoffnung waren aus der Abstimmungsdebatte zum EMG hinlänglich bekannt. Die Befürworter einer Liberalisierung nennen eine Senkung der Strompreise als vordringlichstes Ziel, die Skeptiker befürchten bei einem liberalisierten Markt nachteilige Wirkungen bei der Versorgungssicherheit, bei den Preisen für Kleinbezüger und bei ökologischen Aspekten. Besondere Befürchtungen wurden in dieser Hinsicht von Unternehmen aus peripheren Regionen geäusser. Eine Liberalisierung wird auch auf der Produzentenseite Auswirkungen zeigen. Die Strukturen im Schweizerischen Strommarkt sind sehr kleinräumig. Bei einer Liberalisierung wird mit einer Marktbereinigung gerechnet, kleinere Kraftwerke dürften einen schweren Stand haben, beziehungsweise müssten sich in einen grösseren Verbund integrieren. Auch wird mit einem Abbau von Arbeitsplätzen in der Energiewirtschaft gerechnet.

Abbildung 26: Erwartete Liberalisierungswirkungen im Elektrizitätsmarkt



4. Die Auswirkungen der Liberalisierung – ein Fazit

Ein Vergleich der drei Fallstudien hat erkennen lassen, dass in allen Kantonen sehr ähnliche Prozesse ablaufen und grundsätzlich die gleichen Wirkungszusammenhänge bei der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen spielen. Die zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen des Liberalisierungsprozesses beruht auf den Arbeiten des Gesamtprojektes, welche noch weitergehende Auswertungen aufweist. Die Aussagen zu den Auswirkungen der Liberalisierung aus der Gesamtstudie können deshalb auch für den Kanton Graubünden geltend gemacht werden.

4.1 Die Unternehmen im Liberalisierungsprozess

In der Einleitung wurde die Frage aufgeworfen, welche Bedeutung das Angebot öffentlicher Dienstleistungen als Wettbewerbsfaktor für die Unternehmen besitzt. Die vier untersuchten öffentlichen Dienstleistungen der Telekommunikation, der Post, des öffentlichen Regionalverkehrs und der Elektrizität erfüllen alle für die einzelnen Unternehmen eine wichtige Funktion als Basisfaktoren ihrer Tätigkeit. Die öffentlichen Dienstleistungen sind aber in den wenigsten Fällen „matchentscheidend“. Im Vergleich mit anderen Wettbewerbsfaktoren sind sie für die meisten Unternehmen nicht von hoher strategischer Bedeutung oder die Kosten fallen kaum ins Gewicht. Die öffentlichen Dienstleistungen stellen somit grundlegende und notwendige Standortfaktoren dar, allein reichen sie aber als Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens nicht aus. Der Preis der Dienstleistungen, welcher oft als Motiv für Liberalisierungsbestrebungen genannt wird, ist nur ein Faktor unter mehreren. Verfügbarkeit, Qualität und Zuverlässigkeit der Dienstleistungen sind für die Unternehmen von ähnlich hoher Bedeutung.

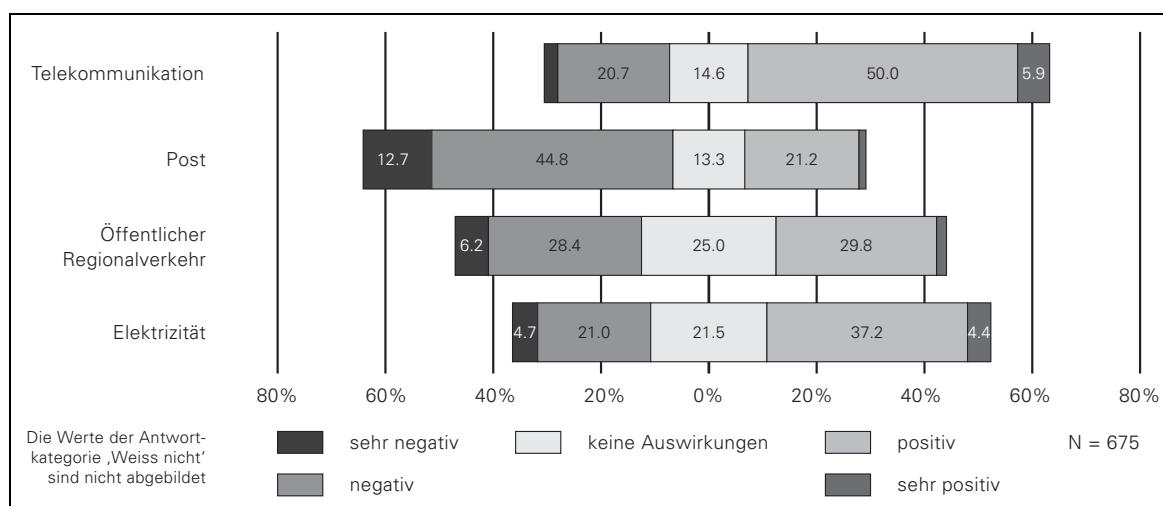
Die Liberalisierungswirkungen in den vier Dienstleistungsbereichen

Trotz Gemeinsamkeiten ist jeder der vier Dienstleistungsbereiche durch unterschiedliche Technologien und Marktstrukturen bestimmt. Eine zusammenfassende und vergleichende Betrachtung der vier untersuchten öffentlichen Dienstleistungen kann anhand von Abbildung 27 vorgenommen werden. Die Abbildung zeigt, welche Auswirkungen der Liberalisierungen die Unternehmen in den nächsten drei Jahren für ihre eigene Tätigkeit erwarten. Die Zukunftserwartungen widerspiegeln gleichzeitig ein Abbild der heutigen Einschätzungen. Denn generell erwarten die Unternehmen, dass sich die einzelnen Bereiche in eine ähnliche Richtung wie bislang weiterentwickeln.

In der Telekommunikation erwarten die befragten Unternehmen für die Zukunft überwiegend positive Auswirkungen der Liberalisierung. Allgemein rechnen sie jedoch mit einer gewissen Konsolidierung des Marktes. Die optimistische Einschätzung der Unternehmen beruht auf den bisherigen Erfahrungen im Liberalisierungsprozess. In einem sehr dynamischen Markt konnte ein grosser Teil der Unternehmen von positiven Liberalisierungseffekten profitieren. Wird die Preisentwicklung einheitlich als positiv bis sehr positiv bewertet, so ist in Bezug auf Veränderungen der Dienstleistungsqualität ein breites Spektrum an positiven und negativen Wertungen vorhanden. Im Zuge der Liberalisierung haben sich den Unternehmen neue Handlungsspielräume eröffnet, die von vielen Unternehmen entsprechend aufmerksam beobachtet werden. Rund ein Viertel der befragten Unternehmen haben beispielsweise den Telekom-Anbieter gewechselt. Erwartete Kostenreduktionen wirken dabei als dominantes Handlungsmotiv.

Bei den Postdienstleistungen überwiegen die negativen Zukunftserwartungen. Die Liberalisierung hat bislang für eine Mehrzahl der Unternehmen zu steigenden Kosten geführt. Der Preis ist indessen aus Sicht der meisten befragten Unternehmen weniger wichtig als eine pünktliche und zuverlässige Zustellung. Während die Bedeutung des traditionellen Briefpostmarktes aus Sicht der Unternehmen abgenommen hat, steigt ihre Nachfrage nach Kurier-, Express- und Paketdiensten. Die Postanbieter entwickeln sich entsprechend hin zu integrierten Logistikdienstleistern. Zum Zeitpunkt der Befragung lag die Monopolgrenze noch bei zwei Kilogramm Gewicht. Für viele Unternehmen ergaben sich deshalb gar keine oder nur eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten. Dementsprechend haben nur wenige Unternehmen eine eigene Strategie entwickelt, um aktiv auf die Liberalisierung zu reagieren. Im Gegensatz zur Telekommunikation wirken Verschlechterungen der Dienstleistungsqualität als wesentliche Auslöser für Reaktionen im Postbereich.

Abbildung 27: Zukunftserwartungen bei den öffentlichen Dienstleistungen



Im öffentlichen Regionalverkehr überwiegt die Erwartung, dass das Angebot mit den Sparanstrengungen bei Bund und Kantonen künftig kaum auf dem bisherigen Stand gehalten werden kann. Die bisherigen Veränderungen werden hingegen tendenziell positiv bewertet. Das Angebot hat sich vielerorts verbessert. Der öffentliche Regionalverkehr besitzt für viele Unternehmen jedoch nur eine sehr geringe Bedeutung. Eine Ausnahme bildet einzig die Tourismusbranche. Dementsprechend hoch ist der Anteil derjenigen Unternehmen, welche keine Auswirkungen der Liberalisierung verspüren. Anders als im Post- und Telekombereich spielt der Wettbewerb im Regionalverkehr nicht auf der Ebene der Individualkunden. Die Kantone können Strecken ausschreiben und als Besteller von Leistungen auftreten. Für das einzelne Unternehmen bieten sich damit kaum eigene Handlungsmöglichkeiten.

Im Elektrizitätsmarkt erwarten die Unternehmen eher positive Veränderungen. Die Zukunftserwartungen sind jedoch schwierig zu interpretieren. Zum Zeitpunkt der Befragung, zwei Monate nach der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes (EMG) in der Volksabstimmung vom 22. September 2002, war völlig ungewiss, in welche Richtung sich der Elektrizitätsmarkt entwickeln würde. Es bleibt deshalb unklar, von welchem künftigen Referenzzustand die Unternehmen bei ihrer Beurteilung ausgehen, einem liberalisierten oder einem nicht-liberalisierten Markt.

Gesamtwirkung des Liberalisierungsprozesses

Neben den Veränderungen in den einzelnen Dienstleistungsbereichen entsteht für die Unternehmen eine Gesamtwirkung des Liberalisierungsprozesses. Die Märkte öffentlicher Dienstleistungen waren bislang stark angebotsorientiert ausgerichtet. Mit der Liberalisierung findet ein Perspektivenwechsel statt. Der steigende Wettbewerbs- und Effizienzdruck zwingt die Anbieter öffentlicher Dienstleistungen verstärkt zu Rentabilitätsüberlegungen. In der Folge gewinnt die Nachfrageseite an Bedeutung.

Grossunternehmen profitieren im Liberalisierungsprozess dank ihrer Nachfragemacht in verstärktem Ausmass von sinkenden Preisen und qualitativen Verbesserungen. Bei den kleinen und mittleren Unternehmen 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 kleine individuelle Verhandlungsspielräume. Zudem verfügen kleine und mittlere Unternehmen häufig über geringere Kenntnisse bezüglich der Nutzungsmöglichkeiten neuer Angebote. Diese Konstellation stellt die kleinen und mittleren Unternehmen vor grosse Herausforderungen und eröffnet ihnen deutlich eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten. Sie führt tendenziell zu einer passiven und abwartenden Haltung - mit der Konsequenz, dass mögliche Vorteile der Liberalisierung nicht oder ungenügend genutzt werden.

In einer besonderen Situation befinden sich die Mehrbetriebs-Unternehmen. Sie können im Zuge des Liberalisierungsprozesses unternehmensinterne Synergien nutzen. Durch die Bündelung ihrer Nachfrage gelingt es ihnen in vielen Fällen, bei den Anbietern vorteilhafte Konditionen zu erzielen. Innerhalb des Unternehmensverbundes lassen sich eigene Aktivitäten einfacher und mit grösseren Nutzeneffekten umsetzen. Von diesen Vorteilen profitieren auch Zweigwerke und Filialbetriebe, selbst wenn ihre eigene Entscheidungskompetenz stark eingeschränkt ist.

4.2 Die öffentlichen Dienstleistungen im überbetrieblichen Kontext

Die Betrachtung öffentlicher Dienstleistungen lässt sich nicht allein auf eine einzelbetriebliche Optik reduzieren. Bei den einzelnen Unternehmen entstehen aus betriebswirtschaftlicher und regionaler Sicht unterschiedliche, teilweise widersprüchliche Bedürfnisse an das Angebot öffentlicher Dienstleistungen. Aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen 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 die ökonomische Leistungsfähigkeit der Region im Mittelpunkt; diese wirkt sich indirekt wieder auf die Unternehmen aus. Betonen die Unternehmen in der Telekommunikation und in der Elektrizität vorwiegend den individuellen Nutzen, werden bei der Post und beim öffentlichen Regionalverkehr die regionalen Erfordernisse in vielen Fällen stärker gewichtet.

Die öffentlichen Dienstleistungen verfügen über eine ökonomische sowie eine politische Dimension. Die Liberalisierung wirkt somit gleichzeitig auf zwei unterschiedlichen Ebenen. Ökonomische Überlegungen treiben den Liberalisierungsprozess an. Durch die Stärkung des Wettbewerbs wird eine erhöhte Effizienz in der Leistungserbringungen und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft 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.

Die unterschiedliche Gewichtung der beiden Dimensionen beeinflusst die individuelle Einschätzung des Liberalisierungsprozesses. Anhand dieser Einschätzungen lassen sich die befragten Unternehmen drei Einstellungs-Gruppen zuordnen. Die „Liberalisierungsskeptiker“ betonen die politische Funktion der öffentlichen Dienstleistungen und die starke Rolle der öffentlichen Hand bei der Leistungserstellung. Sie stehen der Liberalisierung grundsätzlich kritisch gegenüber. Die „Markt-Befürworter“ nehmen eine stärker betriebswirtschaftlich orientierte Optik ein und heben die ökonomischen Vorteile der Liberalisierung hervor. Die „Gestaltungs-Optimisten“ verbinden die ökonomischen Vorteile mit einem deutlichen Hinweis auf die politische Kohäsionsfunktion, welche Eingriffe eines intelligent gestaltenden Staates bedingt. Die Gruppierung der Unternehmen ist somit auch Ausdruck eines zu Grunde liegenden Staatsverständnisses. Der politische Abwägungsprozess zwischen einem intervenierenden und einem liberalen Staat bleibt nicht auf die vier untersuchten öffentlichen Dienstleistungen beschränkt. Die Unternehmen sehen die öffentlichen Dienstleistungen als Teil einer generellen Tendenz zur Öffnung von Märkten und einer Zunahme des Wettbewerbsdruckes.

4.3 Räumliche Effekte der Liberalisierung im Alpenraum

In der Telekommunikation zeigen sich generell zwei gegensätzliche räumliche Effekte, welche durch die liberalisierungsbedingte Dynamik verstärkt werden. Mit den neuen technologischen Möglichkeiten der Telekommunikation haben sich für die Unternehmen im Berggebiet zusätzliche Marktchancen für standortunabhängige Tätigkeiten und Kooperationen mit externen Partnern eröffnet. In peripheren Regionen werden im Liberalisierungsprozess aber auch wesentliche Nachteile gegenüber den zentralen Räumen wahrgenommen. Einerseits sind unterdurchschnittlich positive Preiswirkungen erkennbar, andererseits werden die Qualität des Kundenservice und eine ungenügende Erschliessung in der Fläche beklagt. Aktuelle Technologien wie beispielsweise die Breitbandtechnologie ADSL sind an peripheren Standorten verspätet oder gar nicht verfügbar.

Bei der Post wird die Versorgungsqualität von den Unternehmen oftmals an der Präsenz einer Poststelle festgemacht. Neben den postalischen Grundleistungen wird die Verfügbarkeit umfassender Logistikdienstleistungen aber immer wichtiger. In peripheren Räumen zeigen sich die negativsten Einschätzungen der Liberalisierung. Verschiedene Verschlechterungen des Dienstleistungsangebotes werden genannt: seien dies Schliessungen oder Umwandlungen von Poststellen oder die Reduktion von bestimmten Leistungen wie die Verfügbarkeit der Expresspost, die Öffnungszeiten von Poststellen oder die Leerung von Briefkästen.

Beim öffentlichen Regionalverkehr hat sich das Angebot mit der Einführung des Bestellerprinzips in fast allen Regionen verbessert. Positive Wirkungen werden insbesondere in touristischen Räumen angemerkt. Zentren-Peripherie-Gegensätze kommen deutlich zum Vorschein. Die positivsten Liberalisierungswirkungen sind erwartungsgemäss in den dicht besiedelten Agglomerationsräumen zu finden. In dünn besiedelten peripheren Räumen gestaltet sich eine Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln schwierig. Diese Regionen sind mit ihrem geringen Nachfragevolumen auch die Ersten, welche unter Sparanstrengungen im öffentlichen Verkehr zu leiden haben.

Im Elektrizitätsmarkt haben sich aufgrund der ausgebliebenen Marktöffnung auch keine räumlich differenzierten Liberalisierungswirkungen eingestellt. Zwischen den Unternehmen in den verschiedenen Raumtypen sind ebenfalls keine wesentlichen Unterschiede im Hinblick auf einen Bedarf nach einer Marktöffnung auszumachen. Bei der gegenwärtigen Marktsituation dominieren die strukturellen Unterschiede zwischen Gross- und Kleinbe-

zügern. Bei der Stromversorgung ist das Zentren-Peripherien-Gefälle angesichts der regionalen Versorgungsmonopole nicht massgeblich.

Der Liberalisierungsprozess entfaltet insgesamt klar räumlich differenzierte Wirkungen. In den drei untersuchten Berggebietkantonen zeigt sich dasselbe räumliche Muster. Die Liberalisierung verstärkt eine räumliche Polarisierung im Alpenraum; die „Trennlinie“ verläuft innerhalb der Kantone. Auf der einen Seite stehen die Unternehmen in den zentralen Räumen der Berggebietkantone, den „Zentren der Peripherie“. Sie fühlen sich an ihrem Standort aufgrund der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen nicht benachteiligt. Auch bei weiteren Liberalisierungsschritten werden keine oder nur geringe nachteilige Wirkungen erwartet. Auf der anderen Seite befinden sich die Unternehmen in den peripheren Regionen des Berggebietes, der „Peripherie der Peripherie“. Sie nehmen direkte negative Wirkungen wahr und stellen eine generelle Benachteiligung aufgrund des Liberalisierungsprozesses fest. Der Blick in die Zukunft ist in diesen Regionen von Skepsis geprägt. Bei künftigen Liberalisierungsschritten werden weitere nachteilige Auswirkungen befürchtet. Sich räumlich überlagernde Liberalisierungswirkungen mehrerer öffentlicher Dienstleistungen führen zu Summeneffekten auf regionaler Ebene. Der Strukturwandel in verschiedenen Politikfeldern wie der Armeereform, der Landwirtschaftspolitik, der Binnenmarktreform oder des öffentlichen Beschaffungswesens verstärkt die wahrgenommenen Wirkungen zusätzlich und führt zu einem stärkeren wirtschaftlichen Druck auf die peripheren Räume.

5. Handlungsstrategien

Aus den analytischen Erkenntnissen von Kapitel 4 resultiert die Frage nach den (politischen) Folgerungen. Ziel des Kapitels 5 ist es deshalb, die Analysen auf die Handlungsebene zu transferieren und diese in Bezug zu bestehenden Zielsetzungen und Instrumenten der Raumentwicklungs- und Wirtschaftspolitik in Graubünden zu stellen. Das Kapitel liefert Handlungsmöglichkeiten und Denkanstösse und erweitert die Be trachtung von der Unternehmensebene auf das weitere Umfeld, in welches die Unternehmen eingebettet sind. Die Gliederung erfolgt nach mehreren Akteursgruppen, die als Teile eines systemischen Zusammenwirkens im Schweizer Föderalismus zu verstehen sind: der Kanton als zentraler Handlungsträger räumlicher Entwicklung, die Regionen und Gemeinden und die Unternehmen als Betroffene der Liberalisierung. Schliesslich werden die übergeordneten Rahmenbedingungen der Bundespolitik beleuchtet und mögliche Tendenzen aufgezeigt.

5.1 Öffentliche Dienstleistungen und Wirtschafts- und Raum entwicklungspolitik im Kanton Graubünden

Kapitel 4.3 hat deutlich gemacht, dass die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen zu einer verstärkten räumlichen Polarisierung innerhalb der Kantone des Berggebietes beiträgt. Der Kanton Graubünden ist hinsichtlich der Mechanismen des Liberalisierungsprozesses vergleichbar mit den Kantonen Wallis und Uri. Allerdings unterscheiden sich insbesondere die topographischen Voraussetzungen und die Siedlungstrukturen von den anderen beiden Fallstudien-Kantonen.

Öffentliche Dienstleitungen als Bestandteil einer kantonalen Raumentwicklungsstrategie

Der Kanton Graubünden steht – wie auch die Kantone Wallis und Uri – hinsichtlich seiner räumlichen Entwicklung vor einer doppelten Aufgabe: Einerseits besteht die Notwendigkeit, die optimale Anbindung seiner Hauptzentren, insbesondere der Agglomeration Chur, an die schweizerischen Zentren zu gewährleisten. Im kantonalen Richtplan ist die Anbindung an den aufstrebenden Wirtschaftsraum Zürich explizit als Ziel erwähnt. Nur leistungsfähige Agglomerationen können die Einbettung in grössere Wirtschaftsräume sicherstellen und als Motoren der wirtschaftlichen Entwicklung im Alpenraum wirken. Andererseits wird es darum gehen, der Entwicklung der peripheren Regionen im eigenen Kanton ein vermehrtes Augenmerk zu schenken.

Eine von anderen raumrelevanten Politiken unabhängige Service-Public- oder Grundversorgungspolitik macht vor diesem Hintergrund wenig Sinn. Eine Grundversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen alleine kann strukturschwache Regionen nicht überlebensfähig halten. Ein bedeutender Anteil von selbsterwirtschafteter Wertschöpfung kann als Voraussetzung gelten. Im Gegenzug dürften alle Bemühungen zur Regionalentwicklung ohne eine angemessene Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen wenig Wirkung zeigen. Die elementare Verbindung von öffentlichen Dienstleistungen und regionaler Entwicklung muss sich in einer engen Verzahnung von Wirtschafts- und Raumentwicklungsstrategie niederschlagen. Als Grundlage dazu wird eine konsistente kantonale Strategie mit Aussagen zu räumlich differenzierten Entwicklungen benötigt. Eine solche Strategie erfüllt unterschiedliche Funktionen. Einerseits wirkt sie als gemeinsame Vision und macht deutlich, in welche Richtung sich ein Kanton oder eine Region entwickeln will. Sie macht aber auch konkrete Aussagen dazu, welche Entwicklungen in welchen Teilräumen realistisch tragbar sind bzw. angestrebt werden und

welche Ausstattung mit öffentlichen Dienstleistungen damit verbunden sein muss. Eine kantonale Strategie ist somit gleichzeitig ökonomische Notwendigkeit und gesellschaftlich-politische Richtschnur.

Die neue Regionalpolitik des Bundes, wie sie im Vernehmlassungsentwurf konzipiert ist, unterstreicht die gewachsene Verantwortung der Kantone: „Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Problematik potenziell schwächer und peripherer Talschaften nicht primär durch den Bund gelöst werden kann“ (EVD 2004:49). Als Voraussetzung für Unterstützung durch den Bund müssen die Kantone ihre eigenen Ziele und Strategien für einzelne Regionen festlegen: „Welche Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen werden seitens des Kantons in den einzelnen Regionen langfristig als anstrebenswert betrachtet? Welche eigenen Mittel will der Kanton aus kantonalen Sektoralpolitiken, aber auch aus dem innerkantonalen Finanzausgleich dafür bereitstellen?“ (EVD 2004:49). Diese grundlegenden Fragen sind in einem demokratischen Diskurs zu klären, der die ‚Spielregeln‘ im Veränderungsprozess im Vorneherein offen festsetzt. Besonders wichtig sind dabei eine aktive Rolle von Parlament und Regierung und eine transparente politische Kommunikation, die breite Schichten der Bevölkerung anspricht und einbezieht.

Das Bestell- und Abgeltungsprinzip, wie es im öffentlichen Regionalverkehr bereits praktiziert wird, weist den Kantonen individuelle Gestaltungsmöglichkeiten und eine erhöhte Verantwortung zu. Unter veränderten finanziellen Rahmenbedingungen der Kantone kann somit ein schlechender Leistungsabbau erfolgen, der meist zufällig anhand von Einzelsituationen eintritt.

Eine explizite räumliche Differenzierung des Angebotes öffentlicher Dienstleistungen kann der realen Nachfrage besser gerecht werden. Der konkrete Entscheid zu einer gezielten räumlichen Differenzierung bestimmter Dienstleistungsangebote, wie sie ja heute bereits schlechend erfolgt, ist ein politisch äusserst heikles Unterfangen. Ein solcher Wandlungsprozess ruft in den betroffenen Regionen zwangsläufig Verunsicherung hervor. Umso wichtiger ist eine klare Strategie, die Einzelentscheide auf eine transparent nachvollziehbare und politisch legitimierte Grundlage stellt und einen konsistenten Beurteilungsrahmen bietet. Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass eine einseitig auf ökonomischen Zwängen basierende Argumentation Blockadehaltungen hervorruft und den notwendigen Wandel damit erschwert. Die konkrete Umsetzung einer räumlich differenzierten Strategie muss getragen werden von einem politischen Führungs- und Gestaltungswillen von Kantonsregierung und -parlament.

Die Umsetzung einer räumlich differenzierten Strategie im kantonalen Richtplan Graubünden

Der Kanton Graubünden ist der Idee einer räumlichen Differenzierung in seinem Richtplan bereits nachgekommen. Er unterscheidet vier verschiedene (Amt für Raumplanung Graubünden 2003):

- Die **Städtischen Räume bzw. Agglomerationen** sind die Träger der wirtschaftlichen Entwicklung.
- Die **touristischen Räume** umfassen die Tourismuszentren mit überwiegend touristischer Nutzung.
- Die **ländlichen Räume** umfassen grosse Teile der Bündner Kulturlandschaft und prägen die Identität Graubündens.
- Die **Naturräume** umfassen unberührte und naturnahe Gebiete. Sie sind weitgehend unerschlossen.

Die komplexe räumliche Struktur des Kantons mit einer Vielfalt und Vielzahl an Talschaften mit eigenen Regionalzentren und deren gegenseitigen Vernetzung erfordern den Ansatz unterschiedlicher Raumtypen mit unterschiedlicher Ausstattung in besonderem Masse. Inwieweit die politischen und kulturellen Gegebenheiten die Einführung von Raumtypen im Vergleich zu anderen Kantonen begünstigt haben, soll an dieser Stelle offen gelassen werden. Jedenfalls haben die im Rahmen dieser Studie durchgeföhrten Interviews und Workshops gezeigt, dass zumindest ein hohes Problembewusstsein vorhanden ist und – im Gegensatz zu anderen Berggebietskantonen – die Bereitschaft gross ist, das Thema der räumlichen Differenzierung von öffentlichen Dienstleistungsangeboten anzusprechen und in der Öffentlichkeit zu debattieren.

Graubünden soll gemäss Richtplan „lebenswert und lebensfähig“ bleiben, indem „die dezentrale Besiedlung aktiv gefördert“ werden soll. Weiter wird auch ausgeführt, dass das Spannungsfeld zwischen dem Zwang zur Konzentration von Mitteln und diesem Willen zur dezentralen Besiedlung Überlegungen notwendig macht, wo und unter welchen Voraussetzungen die dezentrale Besiedlung noch Chancen hat. Das raumplanerische Instrument Richtplan sei allerdings nicht dazu geeignet, „Beiträge“ nach Raumtypen abzustufen. Dies müsse über die Finanz- und Strukturpolitik erfolgen.

Bezüglich eines raumdifferenten Angebotes an öffentlichen Dienstleistungen waren im Entwurf des Richtplanes für die öffentliche Planauflage mehrere Aussagen enthalten (Amt für Raumplanung Graubünden 2000):

- Das Angebot des öffentlichen Verkehrs soll generell der Nachfrageorientierung unterliegen. Dies bedeutet für den ländlichen Raum ein Grundangebot an regionalen Bus- und Bahnverbindungen. In den touristischen Räumen müssen saisonale Nachfrageschwankungen berücksichtigt werden und in den Agglomerationen kann das Angebot noch verbessert werden.
- Im Bereich der Kommunikation waren Aussagen enthalten zu einer räumlichen Differenzierung der Versorgung. So sollten in allen Gebieten der Agglomerationen die „modernsten“ Kommunikationstechnologien angeboten werden. In kantonalen und regionalen Zentren des ländlichen Raumes und in touristischen Zentren sollte die Versorgung den „neuesten“ Technologien entsprechen. Die übrigen Siedlungsgebiete der ländlichen Räume und der Tourismusräume sollten hingegen nur soweit mit den neusten Technologien ausgerüstet werden, sofern „sie der Aufrechterhaltung der Besiedlung dienen“.

Der Weg zu einer kantonal differenzierten Raumentwicklungspolitik ist ein schwieriger Prozess. Dies wird verdeutlicht durch die Abschwächung gewisser raumdifferenzierenden Aussagen, welche im Entwurf des Richtplanes enthalten waren und dies in der genehmigten Fassung nur noch teilweise sind. Die einzelnen Akteure treten mit unterschiedlichen Interessen in die Debatte um die künftige Entwicklung des Kantons und versuchen insbesondere die Anliegen ihrer Teilräume durchzusetzen. Der Kanton Graubünden bietet aufgrund seiner einzigartigen sprachlichen und kulturellen Vielfalt hierzu besonders komplexe Voraussetzungen.

Am zweiten von zwei Workshops im Rahmen dieser Studie wurden die These diskutiert, dass in den städtischen Räumen/Agglomerationen und Tourismusräumen das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen durch Zusatzleistungen des Kantons unterstützt werden soll, wohingegen in den ländlichen Räumen lediglich Dienstleistungen im Umfang der Grundversorgung durch den Bund sichergestellt werden sollen.

Die These entspricht in ihrem Wortlaut eine Verschärfung von Aussagen, wie sie im Entwurf des Richtplanes für einzelne Teilbereiche enthalten waren. An den Workshops hat

sich gezeigt, dass man bezüglich der räumlichen Struktur des Kantons und den damit verbundenen Versorgungsqualitäten durchaus gemeinsame Ziele formulieren könnte. Der Weg zur Umsetzung wird aber aufgrund der wohl fehlenden politischen Opportunität als schwierig eingeschätzt.

Der genehmigte Richtplan macht bezüglich Raumtypen und der zugehörigen Versorgungsqualität mit der erwähnten Abschwächung nur mehr sehr grundsätzliche Aussagen. Die Bildung von Räumen mit unterschiedlichen Potenzialen macht die Stossrichtung der künftigen räumlichen Entwicklung dennoch deutlich. Der Richtplan des Kantons Bern kennt ebenfalls eine räumliche Differenzierung, andere Kantone werden im Rahmen ihrer nächsten Richtplanrevision diese Herausforderungen erst noch zu bewältigen haben.

Öffentliche Dienstleistungen und Wirtschaftsentwicklungspolitik

In der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat über die Revision des kantonalen Wirtschaftsförderungsgesetz (Regierung Graubünden 2003) wird der Befürchtung entgegnet, die Wirtschaftsförderung konzentriere sich künftig vorwiegend auf die wirtschaftlich stärkeren Regionen. Allerdings wird auch genannt, dass die Wirtschaftsförderung dort Unterstützung leisten soll, wo erfolgsversprechende Entwicklungspotenziale vorhanden sind und dies einer teilweisen Abkehr vom Ausgleichsdenken gleichkomme. Ausgleichsmassnahmen können durchaus notwendig sein und im Rahmen des Finanzausgleichs - nicht aber der Wirtschaftsförderung - auch eingesetzt werden. Damit reiht sich die Bündner Wirtschaftsförderung ein in die grundsätzliche Stossrichtung der neuen Regionalpolitik und des neuen Finanzausgleiches des Bundes.

Das Wirtschaftsleitbild Graubünden (Departement des Innern und der Volkswirtschaft und Wirtschaftsforum Graubünden 1997) und zu dessen Weiterentwicklung Grundlagenpapiere (Wirtschaftsforum Graubünden 2003) unterstützen eine generelle Fokussierung auf wirtschaftliche Potenziale – sowohl im branchenspezifischen als auch im räumlichen Sinne. Diese Stossrichtung soll auch für den Einsatz öffentlicher Mittel und damit für das Angebot öffentlicher Dienstleistungen gelten. Das Leitbild enthält beispielsweise Ansätze zur transparenten Kostenermittlung der dezentralen Besiedlung und zur Berücksichtigung des volkswirtschaftlichen Nutzens bei der Priorisierung der Verkehrserschliessung.

Die Inhalte des Wirtschaftsleitbildes sind wertvolle Beiträge an eine positive wirtschaftliche Entwicklung im Berggebietkanton und zeigen zukunftsweisende Ansätze zu einem effizienteren Einsatz von öffentlichen Mitteln. Eine enge Abstimmung mit dem umsetzungsrelevanten Instrument des kantonalen Richtplan und dessen Raumtypen würde dem Wirtschaftsleitbild mehr Chancen zur Realisierung verleihen und auf eine Ebene einer breit abgestützen Vorstellung der künftigen Entwicklung des Kantons heben.

5.2 Öffentliche Dienstleistungen und regionale Entwicklung

Die Rahmenbedingungen für die Gemeinden und Regionen haben sich mit der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen verändert. Bislang vertraute und selbstverständliche Angebote öffentlicher Dienstleistungen sind in einem liberalisierten Markt nicht mehr in bisherigem Umfang und bekannter Qualität garantiert. Im Liberalisierungsprozess gewinnt daher die Eigenverantwortung der Region selbst an Bedeutung. Nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Gemeinden und Regionen werden gezwungen, mehr Vorausschau zu entfalten. Die Liberalisierung stärkt die Möglichkeit, lokal angepasste Lösungen mitzustalten und zu entwickeln. Für die Gemeinden und Regionen wird es wichtiger, dass sie ihre Bedürfnisse kennen und artikulieren können.

Dazu können die Anforderungen an das Dienstleistungsangebot vor Ort abgeklärt und die gewünschten Angebote möglichst gemeinsam definiert werden. Durch das gemeinschaftliche Auftreten gewinnt man an Gewicht und kann gegenüber Kanton und Bund sowie den Leistungserbringern als kompetenter Gesprächspartner auftreten. Bei der Leistungserstellung sind alternative Organisationsformen zu prüfen. Das Dienstleistungszentrum in Obergesteln illustriert diese Entwicklung (SAB, Gemeindeverband 2003). In der kleinen Gemeinde im Obergoms sind in einem Dienstleistungszentrum die Gemeindeverwaltung, die Bahn, die Post, die Raiffeisenbank sowie private Unternehmen vereint. Weitere Ideen werden an zahlreichen Orten in der Schweiz bereits umgesetzt.

Bei Lösungsideen ist neben der wirtschaftlichen auch die soziokulturelle Entwicklung zu berücksichtigen. Rüegg-Stürm (2004) sieht das „Zusammenspiel von ökonomischer Rationalität („Überleben durch wirtschaftlichen Erfolg“) und kultureller Rationalität“ („Sinnerfüllt leben durch Erhalt/Weiterentwicklung der gewachsenen Kultur“) als Schlüsselherausforderung eines Managements von und für Regionen. Die Stärken von lokalen und regionalen Initiativen liegen gerade im Bereich der soziokulturellen Entwicklung. Sie stützen den sozialen Zusammenhalt, fördern die regionale Identität, bereichern das Dorfleben und tragen zur Sensibilisierung der Bevölkerung für regionale Probleme und Anliegen bei (Mühlinghaus 2002:199). In den Regionen ist das Bewusstsein zu wecken, dass man die Zukunft in die eigene Hand nehmen kann und muss. Funktionsfähige regionale Netzwerke bilden eine wichtige Voraussetzung, um den Strukturwandel bewältigen zu können. Eine solche funktionierende regionale Basis ist auch Voraussetzung, um einen aktiven Umgang mit dem Liberalisierungsprozess zu pflegen und bei den öffentlichen Dienstleistungen tragfähige Lösungen entwickeln zu können. Denn funktionsfähige öffentliche Dienstleistungen sind gleichzeitig Bedingung und Resultat regionaler Entwicklung.

Kleine und periphere Gemeinden und Regionen sehen sich im Liberalisierungsprozess mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert: Alleine werden die meisten unter ihnen den Strukturwandel nur schwer bewältigen können. Eine bessere Vernetzung der verschiedenen Akteure, gerade über die Gemeinde- und Regionsgrenzen hinaus, kann bei den öffentlichen Dienstleistungen wesentliche Vorteile bringen. Gerade die Diskussion um die Revision der Kantonsverfassung im Kanton Graubünden hat gezeigt, dass vermehrt Bedarf für regionale Zusammenarbeit besteht und diese auch institutionell verankert und gefördert werden kann.

Die Erfahrung aus den verschiedensten Projekten zur regionalen Entwicklung lehrt auch, dass eine eigenständige Regionalentwicklung nicht nur auf lokalen Initiativen und Eigenverantwortung aufbauen kann. Gerade in strukturschwachen Regionen fehlt in vielen Fällen das entsprechende Umfeld: ohne ausreichende Kapazität für Regionalmanagement und mit knappen Finanzmitteln drohen auch gute Ideen im Sande zu verlaufen. In diesem Sinne benötigt eine funktionsfähige Regionalentwicklung unterstützende Strukturen, welche für gezielte Projekte Beratung und finanzielle Mittel zur Verfügung stellen kann.

1997 wurde vom Büro für Zukunftsfragen des Landes Vorarlberg das Projekt „Lebenswert leben“ gestartet. Das Projekt versucht Antworten zu finden auf den schlechenden Abbau der (Nahversorgungs-) Infrastruktur in peripheren Gemeinden und Regionen. Das Projekt zielt darauf ab, das Bewusstsein für den Zusammenhang zwischen Nahversorgung und Lebensqualität zu schärfen. Ausgehend von dieser Bewusstseinsbildung werden konkrete Maßnahmen zur Stärkung der Nahversorgungsstrukturen umgesetzt - je nach den individuellen Bedürfnissen der einzelnen beteiligten Gemeinden und Regionen (Büro für Zukunftsfragen 2004).

„Lebenswert leben“ liefert in zweierlei Hinsicht Anschauungsunterricht. Inhaltlich illustriert es die genannten Zusammenhänge, indem es über die Nahversorgung im klassischen Sinne hinausreicht. Die Versorgung mit (öffentlichen) Dienstleistungen ist Teil eines übergeordneten Zusammenhangs. Angestrebt wird eine umfassende Weiterentwicklung der Lebensqualität in den Gemeinden, basierend auf intakten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen. Zudem wird der prozesshafte Charakter regionaler Entwicklung berücksichtigt. Das Projekt greift lokale Initiativen auf, fördert durch Selbstorganisationsprozesse die Hilfe zur Selbsthilfe, und führt damit letztlich zur Stärkung der Eigenverantwortung.

5.3 Handlungsspielräume bei Unternehmen

Die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen ist ein Bestandteil der vielfältigen Herausforderungen, mit denen Unternehmen sich konfrontiert sehen. Für die Unternehmen hat sich die Situation mit der Liberalisierung verändert: Die Märkte für öffentliche Dienstleistungen sind flexibler, vielfältiger, individueller aber auch komplexer geworden. Betriebliche Anpassungen an neue Rahmenbedingungen sind für Wirtschaftsbetriebe nichts Neues. Der flexible Umgang mit einem sich dynamisch verändernden Umfeld gehört zum Alltagsgeschäft von Unternehmen. Die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen bildet hierbei keine Ausnahme. Dennoch bestehen Unterschiede zu anderen Veränderungen im Unternehmensumfeld. Einerseits charakterisiert sich der Liberalisierungsprozess durch parallele Entwicklungen in verschiedenen öffentlichen Dienstleistungen. Die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen ist, wie in Kapitel 4.2 geschildert, Teil eines umfassenderen sozio-ökonomischen Wandels. Dieser äussert sich in einer generellen Stärkung des Wettbewerbsgedankens. Zum anderen trifft die Liberalisierung mit den öffentlichen Dienstleistungen einen Bereich mit geringer Wettbewerbskultur. Auf den bislang monopolistischen Märkten war der unternehmerische Spielraum eingeschränkt und daher individuell unterschiedliches Verhalten nicht erforderlich. Folglich galt das Augenmerk der Unternehmen schwergewichtig anderen Unternehmensaufgaben.

Wie in Kapitel 4.1 dargelegt, können Grossunternehmen von den Vorteilen der Liberalisierung stärker profitieren. Kleine und mittlere Unternehmen reagieren hingegen häufig passiv und abwartend. Dieses Verhalten lässt sich im Sinne einer Kosten-Nutzen-Rechnung interpretieren. Ein Unternehmen nutzt verstärkt die durch die Liberalisierung entstandenen Möglichkeiten, wenn die erwarteten finanziellen und qualitativen Vorteile grösser sind als die notwendigen Informations- und Umsetzungskosten. Erst eine möglichst umfassende Kenntnis über neu entstandene Angebote erlaubt den Unternehmen aber überhaupt eine Beurteilung der eigenen Chancen und Potenziale.

Bei unseren Auswertungen in der Telekommunikation und den Postdienstleistungen hat sich gezeigt, dass Mehrbetriebs-Unternehmen von den Möglichkeiten der Liberalisierung stärker profitieren können als Einzelbetriebe. Mehrbetriebs-Unternehmen schöpfen die unternehmensintern generierte Nachfrage und den internen Know-how-Austausch weit stärker aus. Die Vorteile fallen oft auch für kleinere Filialbetriebe oder Zweigwerke an, welche diese alleine nicht erzielen könnten. Die vorteilhaften Voraussetzungen der Mehrbetriebs-Unternehmen lassen sich sicherlich nicht direkt auf einen Verbund von eigenständigen Unternehmen übertragen. Zu gross sind die strukturellen und rechtlichen Unterschiede. Die Vorteile von Mehrbetriebs-Unternehmen auf liberalisierten Märkten schliessen an die betriebswirtschaftliche Diskussion des integrierten Einkaufs- und Beschaffungsmanagements an. Mit dem Aufkommen des Internets hat dieses Themenfeld unter dem Stichwort des E-Commerce einen starken Aufschwung erlebt. Mit elektronischen Marktplätzen und Beschaffungsplattformen sind neue technische Mög-

lichkeiten aufgetaucht. Die Instrumente basieren auf dem Gedanken, durch eine unternehmensübergreifende Bedarfsbündelung Synergien erzielen zu können. Die Kooperationen können eine unterschiedliche Tiefe der Zusammenarbeit annehmen. Eine Kooperation mehrerer Unternehmen kann verschiedene Vorteile bringen: Primäre Effekte entstehen durch die Steigerung der Nachfragemacht, was Kostenvorteile und die Erschliessung neuer Märkte erleichtert. Als sekundärer Effekt steigert der Informationsaustausch das Know-how bei der Nutzung neuer Dienstleistungen. Zudem können die aufgebauten Unternehmenskontakte als Grundlage für weitere zwischenbetriebliche Kooperationen genutzt werden. Die Initiative von mehreren Unternehmen in Arosa zum gemeinsamen Energieeinkauf hat verdeutlicht, dass die Zusammenarbeit durchaus möglich und erfolgsversprechend sein kann.

Die Veränderung vertrauter Marktstrukturen führt bei den Unternehmen zu Unsicherheiten. Die einzelnen Unternehmen benötigen Zeit, den Wandel wahrzunehmen, zu verarbeiten und darauf zu reagieren. Wollen die kleinen und mittleren Unternehmen 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.

Wie eine solche überbetriebliche Initiative aussehen kann, zeigt das INTERREG-Projekt „Alpinetwork“ (www.alpinetwork.com). Die europäische Gemeinschaftsinitiative INTERREG, an der sich auch die Schweiz beteiligt, fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Im Rahmen von INTERREG IIIB, der transnationalen Zusammenarbeit, wurde 2003 im Alpenraum das Projekt „Alpinetwork“ gestartet. Von Schweizer Seite ist die Region Zentralschweiz zusammen mit sechs ausländischen Partnerregionen am Projekt beteiligt. Ziel von Alpinetwork ist es, die Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien in den Zentralschweizer KMU zu fördern und die Nutzung der Technologien zu optimieren. Kernelemente des Projektes sind die Weiterbildung, die Entwicklung von Umsetzungsprojekten und die Förderung von Unternehmens-Netzwerken. Es ist beabsichtigt, das Projekt über die Projektdauer und -inhalte hinaus tragfähig zu machen. Die aufgebauten Netzwerk-Strukturen sollen zu einer Vertiefung des Wissenstransfers und der Innovationsförderung nutzbar gemacht werden (Korner, Zumstein 2003).

Die kurze Beschreibung macht deutlich, dass Projekte, welche die geschilderten Potenziale überbetrieblicher Kooperation fördern wollen, verschiedene „Zutaten“ benötigen: unternehmensrelevante Themen, innovative Ideen und tatkräftige Akteure, beispielsweise die etablierten Unternehmensverbände, angeregt und unterstützt durch übergeordnete Strukturen und Programme, die nicht zuletzt finanzielle Mittel zur Verfügung stellen.

5.4 Öffentliche Dienstleistungen und bundesstaatliche Politik

Dem Bund kommt bei den öffentlichen Dienstleistungen eine wesentliche Rolle zu, indem er als Garant einer flächendeckenden Grundversorgung auftritt und die Rahmenbedingungen in allen vier behandelten öffentlichen Dienstleistungsbereichen festlegt. Die Inhalte der Grundversorgung sind in den einzelnen Sektoren über Gesetze und Verordnungen in unterschiedlichem Präzisierungsgrad festgelegt. Die entsprechenden Festlegungen in der Telekommunikation, der Post, dem öffentlichen Regionalverkehr und der Elektrizität wurden in den Kapiteln 2.2 bis 2.5 aufgeführt.

5.4.1 Grundversorgungspolitik des Bundes

Im Juni 2004 hat der Bundesrat seinen „Bericht zur Grundversorgung in der Infrastruktur“ vorgelegt (Bundesrat 2004). Der Bericht bietet einen Überblick über den gegenwärtigen Zustand der Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen und legt Eckwerte für die künftige Grundversorgungspolitik des Bundes dar. Diese orientiert sich dabei an zwei Zielen. Als Erstes soll eine flächendeckende und sichere Grundversorgung aufrechterhalten werden. Als Anforderungen hält der Bundesrat dabei fest, dass eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und -dienstleistungen allen Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen soll. Diese allgemeinen Grundsätze werden durch sektorspezifische Lösungen konkretisiert und ergänzt. Als zweites Ziel der Grundversorgungspolitik soll die Effizienz der Leistungserbringung verbessert werden, mit der Absicht, „die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhen und allen einen effizienten und fairen Zugang zu hochwertigen und bedarfsgerechten Dienstleistungen zu gewähren“ (Bundesrat 2004:12).

Der Grundversorgungsbericht ist insofern zu begrüßen, als die Festsetzung der Grundversorgung und die Verantwortung für deren Gewährleistung auch in liberalisierten Märkten bei der öffentlichen Hand verbleiben. Übertriebene Erwartungen an die Grundversorgungspolitik des Bundes zu stellen, wäre indessen verfehlt. Was im Grundversorgungsbericht in den Leitlinien für die künftige Grundversorgungspolitik ausgewogen formuliert daherkommt, hat den Praxistest unter erschwerten Bedingungen noch zu bestehen. Die Debatte um den Einsatz der knapper werdenden Mittel im öffentlichen (Regional-)Verkehr lässt die Härte künftiger Verteilungskämpfe erahnen. Da die Definition des konkreten Grundversorgungsumfanges weitgehend auf die Bedürfnisse der einzelnen Bürger ausgerichtet ist, bleiben gerade aus Sicht der Unternehmen zwangsläufig Lücken bestehen. Denn was für den Einzelnen als Luxusversorgung anmutet, kann für Unternehmen, die auf hochwertige Dienstleistungen und modernste Technologie angewiesen sind, zum unabdingbaren Basisangebot gehören.

5.4.2 Öffentliche Dienstleistungen und räumliche Entwicklung

Die Grundversorgung ist nur ein Mosaikstein im Gesamtbild bundesstaatlicher Politik. Dabei gilt auch für den Bund, was für die Kantone festgestellt wurde: die Grundversorgungspolitik ist in eine weiter gefasste räumliche Entwicklungspolitik einzubinden. Bei der Diskussion um eine Raumentwicklungspolitik steht der Bund, wie die Kantone, inmitten eines doppelten Spannungsfeldes zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Ausgleich, zwischen ökonomischen und politischen Rationalitäten.

Das wesentliche Spannungsfeld zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Ausgleich ist bereits in Artikel 2 der Bundesverfassung mit dem Ziel der „gemeinsamen Wohlfahrt“ und dem „inneren Zusammenhalt“ der Schweiz angelegt. Dieser Zwiespalt kommt auch in den politischen Instrumenten der Raumentwicklung zum Ausdruck, die sich zurzeit im

Umbruch befinden. In der Botschaft zur Neuen Regionalpolitik des Bundes wird der Grundversorgungspolitik eine explizit räumliche Funktion zugewiesen: „Eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeit für den regionalen Ausgleich an den Neuen Finanzausgleich (NFA) bzw. an die Politik der Grundversorgung in der Infrastruktur ist unumgänglich“ (EVD 2004:32). Ob die Grundversorgung diese regionale Ausgleichsfunktion übernehmen kann, muss kritisch hinterfragt werden und wird im Wesentlichen von den konkreten Inhalten der Grundversorgung abhängen. Eine Grundversorgung, welche ein umfassendes Dienstleistungsbündel umfasst, kann zwar eine gewisse Ausgleichsfunktion übernehmen. Bei dieser angebotsorientierten Optik werden sich jedoch zwangsläufig Fragen nach dem Bedarf und der Finanzierbarkeit stellen. Eine Grundversorgung hingegen, die sich auf einen Sockel grundlegender Dienstleistungen beschränkt, ist zwar ökonomisch effizienter, kann jedoch in räumlicher Hinsicht allenfalls eine passive Absicherungsfunktion übernehmen. Einen aktiven Beitrag zum regionalen Ausgleich wird sie jedoch nicht leisten können. Offen bleibt die Frage, wie mit regionsspezifischen Bedürfnissen umgegangen wird, die über den Grundversorgungsumfang hinausgehen. Zu klären ist, mit welchen Instrumenten und Finanzierungen die öffentliche Hand eingreifen kann oder muss, wenn diese Dienstleistungen in bestimmten Regionen über den Markt in ungenügender Qualität oder gar nicht angeboten werden.

Die Voraussetzungen für ein Zusammenspiel der genannten Politikbereiche, bei dem die horizontale Koordination zwischen den raumwirksamen Sektoralpolitiken ebenfalls eine wesentliche Rolle spielt, sind schwierig. Einerseits fehlt in der Schweiz eine umfassende nationale Raumentwicklungsstrategie, die eine verbindliche Orientierung für die Sektoralpolitiken und die nachgelagerte Staatsebene liefert. Zudem werden sich die Sektoralpolitiken im Rahmen der Sparanstrengungen auf einen effizienten Mitteleinsatz konzentrieren müssen. Andererseits befinden sich die entsprechenden Politiken allesamt noch im politischen Prozess, dessen Resultat nicht definitiv abzusehen ist.

Das Spannungsfeld zwischen Effizienz und Ausgleich stellt nur eine Seite der Medaille dar. Die öffentlichen Dienstleistungen verfügen immer über eine ebenso ökonomische wie politische Dimension, die ganz unterschiedlichen Rationalitäten folgen. Im Liberalisierungsprozess prallen die beiden Logiken aufeinander: die Liberalisierung als ökonomische Notwendigkeit auf der einen, die öffentlichen Dienstleistungen als Träger der gesellschaftlich-kulturellen Identität auf der anderen Seite. Im Sommer 2000 hat der Bundesrat für den Zeitraum 2000 bis 2004 zur Flankierung möglicher negativer Liberalisierungswirkungen 80 Millionen Franken zur Verfügung gestellt (Gruppe 80 2001). Die Mittel wurden zur Aufstockung bereits existierender regional- und tourismuspolitischer Elemente verwendet. Im Zwischenbericht wird ein erstes Fazit der flankierenden Massnahmen gezogen (Schäfer 2003): Die Zahl der geförderten Projekte entspreche nicht ganz den Erwartungen. Als Ursache wird unter anderem festgehalten, dass in vielen Regionen keine Entwicklungsdynamik und keine Tradition unternehmerischen Handelns vorhanden sei. Nach Ansicht der beteiligten Kantone konnte eine Minderung der Liberalisierungswirkungen kaum erreicht werden, zu gering sei der Gestaltungseinfluss auf die regionale Wertschöpfung. Positiv wird hingegen angemerkt, dass die flankierenden Massnahmen eine gewisse „moralische Unterstützung“ für diejenigen Regionen zum Ausdruck bringen, welche vom Strukturwandel besonders betroffen sind (Schäfer 2003:2). Gerade diese Feststellung zeigt unseres Erachtens auf illustrative Weise den geschilderten Zwiespalt zwischen ökonomischen und politischen Überlegungen, zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Augleich.

5.5 Ausblick

Die erste Euphorie über die Möglichkeiten von Marktöffnungen ist einer realistischen Einschätzungen über die Chancen und Gefahren des Liberalisierungsprozesses gewichen. Zum Stimmungsumschwung haben negative Liberalisierungswirkungen in anderen Ländern massgeblich beigetragen. Der Stimmungswandel bedeutet indessen keine (politische) Kehrtwende. Der Liberalisierungsprozess in der Schweiz wird auch im Rahmen des internationalen Dienstleistungsabkommens GATS oder des EU-Binnenmarktes weiter voranschreiten; sei dies mit weiteren Liberalisierungsschritten in den vier untersuchten Dienstleistungen wie beispielsweise dem Post- oder Elektrizitätsmarkt, oder in weiteren Politikbereichen wie dem Bildungs-, Gesundheits- und Medienwesen. Der Liberalisierungsprozess wird weiterhin durch Druck von aussen, den Anreiz wesentlicher ökonomischer Vorteile für die Volkswirtschaft Schweiz und einen selbst bestimmten politischen Liberalisierungstrend vorangetrieben werden, wie dies auch der Bundesrat im Grundversorgungsbericht festhält.

Einzelne Wirkungen des Liberalisierungsprozesses zeichnen sich ab, längerfristige Folgen können aber nur schwer abgeschätzt werden. Grundlage heutiger Nutzungen bilden die Infrastrukturinvestitionen der Vergangenheit. Es bestehen jedoch Befürchtungen, dass künftig kurzfristige finanzielle Vorteile stärker gewichtet werden und damit zum Beispiel der Unterhalt der Netzinfrastrukturen vernachlässigt werden könnte. Gerade in peripheren Regionen werden sich vermehrt Rentabilitätsüberlegungen und Fragen zu Unterhalts- und Erneuerungsinvestitionen stellen. Dies nicht zuletzt auch unter dem Vorzeichen der knappen Finanzen der öffentlichen Hand, welche enge Handlungsgrenzen setzen.

Wie wir versucht haben darzulegen, ist die Liberalisierung jedoch nicht nur ein ökonomisch zu lösendes, sondern auch ein politisch zu gestaltendes Thema. Will die Schweiz weiterhin die Vorteile der Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen nutzen, gleichzeitig aber deren nachteilige Wirkungen abfedern, muss neben der ökonomischen, auch die politische ‚Umsetzbarkeit‘ berücksichtigt werden. Die durch die Liberalisierung ausgelösten Vorbehalte und Ängste, gerade in peripheren Regionen, gilt es ernst zu nehmen. Die direktdemokratische und föderalistische Struktur der Schweiz gibt den Akteuren Vetomöglichkeiten, die jeden Reformschritt verhindern können. Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse von Minderheiten heisst nicht, dass einer Politik des Minimalkonsenses und der Besitzstandswahrung das Wort geredet wird. Die notwendige Veränderung vertrauter Strukturen kann nicht ohne schmerzliche Entscheide abgehen. Umso mehr ist strategische Führung von Bund und Kantonen sowie eine verlässliche und transparente Kommunikation gefragt. Eine offene Diskussion 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. Der Kanton Graubünden hat sich auf diese Themen mit der Verfassungsrevision und dem kantonalen Richtplan bereits vorbereitet und wird allenfalls seine Vorstellungen der kantonalen räumlichen Entwicklung noch schärfen. Gerade deshalb könnte der Kanton auf Bundesebene eine Vorreiterrolle einnehmen. Seine Beteiligung an der Diskussion um die künftige Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen auf nationaler Ebene ist aufgrund der kantonalen Erfahrungen von grösster Bedeutung.

Literatur

- Amt für Raumplanung Graubünden (2003): Kantonaler Richtplan Graubünden.
<http://www.richtplan.gr.ch>. Chur.
- Amt für Raumplanung Graubünden (2000): Kantonaler Richtplan Graubünden, Stand Ende 2000, Entwurf für die öffentliche Planauflage. Chur.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2004): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone und Grossregionen der Schweiz 2002-2040. Pressemitteilung vom 13. Februar. Neuchâtel.
- Büro für Zukunftsfragen (2004): Lebenswert leben.
<http://www.vorarlberg.at/zukunft/weitereinformationen/lebenswertleben/uebersichtlebenswertleben.htm>. Zugriff am 29.06.
- Credit Suisse (2004): Standortqualität: Mehr als ein Schlagwort. Spotlight, Economic & Policy Consulting. Zürich.
- Departement des Innern und der Volkswirtschaft und Wirtschaftsforum Graubünden (1997): Wirtschaftsleitbild Graubünden – Hauptziele, Strategie und Stossrichtungen. Chur.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2003): Finanzkraft der Kantone neu festgelegt. Pressemitteilung vom 5. November. Bern.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD) (2004): Neue Regionalpolitik (NRP). Bundesgesetz über Regionalpolitik und erläuternder Bericht. Bern.
- Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (Litra) (2000): Bahnreform in der Schweiz. Die Erfahrungen nach dem Jahre 1. Die gelbe Serie, Bern.
- Infras (2003): Breitbandkommunikation in den Randregionen. Analyse der Hemmnisse von kleinen Unternehmen. Bundesamt für Kommunikation. Zürich.
- Kanton Bern (2004): Konkretisierung und Umsetzung einer Strategie zur differenzierten Stärkung des ländlichen Raumes gemäss kantonalem Richtplan vor dem Hintergrund der Neuen Regionalpolitik des Bundes. Bern.
- Korner, Klaus; Zumstein, Peter (2003): Analyse der Situation in der Zentralschweiz. Interreg III-Projekt „Alpinetwork“, Einsiedeln.
- Regierung des Kantons Graubünden (2003): Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Revision des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung im Kanton Graubünden.
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB); Schweizerischer Gemeindeverband (2003): Sicherstellung der Grundversorgung. Handlungsoptionen für Bund, Kantone und Gemeinden. Bern.
- Schweizerischer Bundesrat (2004): Bericht des Bundesrates „Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)“. Bern.
- Wirtschaftsforum Graubünden (2003). Grundlagenpapiere zur Überarbeitung des Wirtschaftsleitbildes. Chur.