

# Staatsbetriebe verzerren den Wettbewerb

Unternehmen in Staatsbesitz verfügen gegenüber privaten Firmen oft über Wettbewerbsvorteile. Mit zielgerichteten Massnahmen können die Vorteile zwar reduziert, aber nicht beseitigt werden. *Simon Jäggi*

**Abstract** Wenn Staatsbetriebe in Wettbewerbsmärkten tätig sind, können sie dank ihres Eigners von Vorteilen wie Staatsgarantien profitieren. Dadurch werden die Märkte oft zum Nachteil der privaten Unternehmen verzerrt. Abhilfe könnten verschiedene Lösungen – beispielsweise die Privatisierung oder eine starke Beschränkung des Betätigungsfeldes – schaffen. Diese Ansätze sind jedoch derzeit nicht ohne Weiteres realisierbar. Der Bundesrat hat sich deshalb für einen pragmatischen Weg entschieden und versucht die Wettbewerbsverzerrungen, die seine Unternehmen verursachen, mit zielgerichteten Massnahmen wie einem Verbot von Quersubventionierungen mit Gewinnen aus dem Monopolbereich zu reduzieren. Gleichzeitig ist dabei in Kauf zu nehmen, dass gewisse Verzerrungen bestehen bleiben und nicht beseitigt werden können.

Die Schweizerische Post, einer der bekanntesten Staatsbetriebe, hat eine, zumindest aus ökonomischer Sicht, bewegte Geschichte hinter sich. Der Rückblick zeigt exemplarisch die wandelnden Herausforderungen beim Erbringen des Service public. Die Post war nämlich nicht ständig im Staatsbesitz. Im 17. Jahrhundert nahm die Nachfrage nach Botengängen und Personentransporten zu. Der Staat oder die Obrigkeit war jedoch nicht in der Lage, genügend Verwaltungspersonal für diese Dienstleistung bereitzustellen. Der Kanton Bern beispielsweise entschied sich damals, nach deutschem Vorbild den Zugang zum Postmarkt mit einem Regal – also einem Monopol – zu regeln und dieses dann an Private zu verpachten. Der Kaufmann Beat Fischer, welcher den Zuschlag erhielt, begründete danach eine fast 100-jährige Episode einer wirtschaftlich erfolgreichen privaten Post.<sup>1</sup>

Erst 1832 wurde das Regal aufgehoben und die Post im Kanton Bern wieder verstaatlicht. Nach Gründung des Bundesstaates wurde Anfang 1849 schliesslich die Eidgenössische Post geschaffen, welche zu Beginn des 20. Jahrhun-

derts, verbunden mit dem technologischen Fortschritt in der Telekommunikation, schrittweise in der PTT aufging. Zuerst als Verwaltungseinheit geführt, erlangte die PTT in den Siebzigerjahren eine stärkere Autonomie und einen Verwaltungsrat.

Ende 1997 wurde die PTT in Swisscom und Post aufgetrennt, und diese wurden fortan als autonome Unternehmen im Staatsbesitz geführt. Während der Gesetzgeber den Fernmeldemarkt weitgehend liberalisierte, öffnete er den Postmarkt nur eingeschränkt. Die Leine des Staates wurde wieder länger, und den Betrieben wurde mehr unternehmerischer Spielraum zugestanden. Zudem mussten sie sich in den geöffneten Bereichen dem Wettbewerb stellen. Beide Unternehmen wussten in der Folge diesen Spielraum zu nutzen und den Staub der Amtsstuben abzuklopfen. Sie wurden nicht nur effizienter, innovativer und kundenfreundlicher, sondern sie sind auch in neuen Märkten gewachsen. Mittlerweile erzielen beide Unternehmen die Mehrheit ihres Umsatzes mit Geschäften ausserhalb des Grundversorgungsbereichs.<sup>2</sup>

## Nebenwirkungen von staatlichen Eingriffen

Die Geschichte der PTT illustriert eine Tendenz, die in den letzten Jahren bei vielen staatsnahen Betrieben feststellbar war: Oft lässt der technologische Fortschritt die Nachfrage nach etablierten Grundversorgungsleistungen wie beispielsweise Briefpost oder Festnetztelefonie sinken. Trotzdem blieben die politischen Erwartungen an einen umfangreichen Service public hoch. Dies zeigt nur schon die sehr emotional geführte Debatte über die Schliessung

<sup>1</sup> Kronig und Klöti (1991).

<sup>2</sup> Bundesrat (2017).

<sup>3</sup> Vgl. Moody's Investors Service (2017) sowie Standard and Poor's (2017).

der Poststellen. Die technologischen Entwicklungen führen aber in der Regel nicht zu einer eigentlich angezeigten Grundsatzdebatte über den staatlichen Eigner. Vielmehr führt der Wandel zu einer Verlagerung der Tätigkeiten des Staatsunternehmens hin in weitere Märkte, um neue Ertragsquellen zu erschliessen. Dies auch, um den vermeintlich nicht rentablen Service public weiterhin zu erbringen.

In den neuen Märkten sind jedoch oft schon private Unternehmen tätig, welche durch die staatliche Konkurrenz herausgefordert werden. Auf den ersten Blick erscheint dies positiv. Wirksamer Wettbewerb führt aus volkswirtschaftlicher Sicht zu optimalen Marktergebnissen: Der Markteintritt eines neuen Unternehmens ist zu begrüßen.

Leider lässt sich dies bezüglich der erweiterten Aktivitäten der Staatsbetriebe nicht vorbehaltlos sagen. So gehen die Marktteilnehmer in der Regel davon aus, dass Unternehmen im Staatsbesitz über eine implizite oder sogar explizite Garantie im Falle von Solvenzproblemen verfügen. Diese Markterwartung beschert den staatlichen Unternehmen eine tiefere Risiko-

prämie und damit Finanzierungsbedingungen, die besser sind als die ihrer privaten Konkurrenz. Beispielsweise erhält die Swisscom, welche notabene über keine explizite Staatsgarantie verfügt, aufgrund der Mehrheitsanteile des Bundes eine verbesserte Beurteilung ihrer Bonität.<sup>3</sup>

Der Gesetzgeber hat die Staatsunternehmen bei der Regulierung von Märkten teilweise absichtlich bevorzugt. So kann sich zum Beispiel die Post beim Briefversand noch auf einen geschützten Monopolmarkt berufen, sofern die Briefe leichter als 50 Gramm sind. Es ist davon auszugehen, dass ihr dies Vorteile auf dem liberalisierten Teil des Briefmarktes bietet.

Aus wettbewerblicher Sicht problematisch sind zudem Quersubventionierungen. Wenn Einnahmen aus einem geschützten Monopol in einen Wettbewerbsbereich transferiert werden, wird es heikel: Denkbar ist beispielsweise, dass staatliche Unternehmen die abgeschöpfte Monopolrente dazu verwenden, die private Konkurrenz in anderen Märkten mit (zu) tiefen Preisen zu konkurrenzieren oder die Kosten, welche eigentlich im Wettbewerbsbereich anfallen, in

Was heisst Grundversorgung? Ein Arbeiter montiert Glasfaserkabel der Swisscom in Bellinzona.



KEYSTONE

subventionierte Märkte mit Gewinnverbot zu verschieben. Dies illustriert unter anderem der aktuell kontrovers diskutierte «Postauto-Fall».

Schliesslich erhalten staatsnahe Betriebe gerade in geschützten Monopolmärkten möglicherweise breiten Zugriff auf Daten und Informationen, die ihren Mitbewerbern nicht zur Verfügung stehen und die sie in anderen wettbewerblichen Märkten nutzen können. So kennen die Monopolisten die Erwartungen der Konsumenten an eine Dienstleistung oft besser als die private Konkurrenz, weil sie exklusive Informationen aus dem Nutzerverhalten im regulierten Bereich erhalten. Aber auch Eigner- oder Staatsvertreter in den Steuerungsorganen der Unternehmen können ihre Kenntnisse und Informationen – etwa über geplante Regulierungsvorhaben – in die strategische Steuerung zum Vorteil des Unternehmens einfließen lassen. Dies ist umso wahrscheinlicher, wenn der Betrieb als Verwaltungseinheit geführt wird.

### Allgemeinheit trägt Risiko

Die Folgen der Wettbewerbsverzerrung für die Volkswirtschaft zeigen sich oft nicht unmittelbar, sondern schleichend. Es lässt sich vordergründig zwar einwenden, dass auch im Wettbewerb zwischen Privaten nie gleich lange Spiesse vorherrschen, da Unternehmen nie über dieselben Mitarbeiter, Produktionstechnologien oder Vertriebskanäle verfügen. Allerdings liegt gerade in diesem Wettkampf um die möglichst optimale Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen das wohlfahrtsbringende Wesen einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft.

Dem stehen selektive staatliche Eingriffe oder Vorteile gegenüber, die in letzter Konsequenz den Wettbewerb schwächen können. Wenn ein staatsnahes Unternehmen aus den oben genannten Gründen einen Wettbewerbsvorteil besitzt, könnte es seine Produkte und Dienstleistungen beispielsweise günstiger anbieten als ähnlich effiziente oder sogar effizientere private Konkurrenten. Dies aber nicht, weil das Staatsunternehmen eine bessere Produktionsmethode gefunden hätte, sondern weil die Allgemeinheit einen Teil des unternehmerischen Risikos übernimmt. In der langen Frist könnten als Folge eigentlich gut wirtschaftende

private Unternehmen aus dem Markt gedrängt werden. Der Wettbewerb würde geschwächt oder sogar verschwinden.

Bei ausgeprägten expliziten oder impliziten Staatsgarantien besteht schliesslich auch die Gefahr, dass die so bevorteilten Unternehmen im Wettbewerbsmarkt übermässige Risiken eingehen. Aufgrund ihrer Staatsgarantie sind sie auch im Fall eines Konkurses geschützt, beziehungsweise die Risiken werden schlussendlich von den Steuerzahlern getragen. Dass dies nicht nur Theorie ist, führt ein Blick auf die Neunzigerjahre vor Augen: Im Anschluss an die damalige Immobilienkrise mussten mehrere Kantone ihre zu risikoreich im Hypothekengeschäft involvierten Kantonalbanken finanziell unterstützen, damit diese nicht in Konkurs gingen. So wendete beispielsweise der Kanton Bern 1,5 Milliarden Franken auf, um einen Teil des Gesamtverlusts von 2,6 Milliarden Franken der Berner Kantonalbank zu decken, woraufhin die Staatsgarantie zuerst reduziert wurde, bevor sie 2012 völlig aufgehoben wurde. Auch die Kantone Genf und Solothurn mussten 2,1 Milliarden Franken beziehungsweise 363 Millionen Franken für die Rettung ihrer Kantonalbanken ausgeben.<sup>4</sup>

### Was tun?

Die konsequenteste Lösung, um die Wettbewerbsverzerrungen zwischen staatsnahen Unternehmen und Privaten abzuschaffen, läge in der Privatisierung der Staatsbetriebe. Denn: Private Unternehmen, verfügen sie über das gleiche regulatorische Umfeld wie ihre Konkurrenten, verzerren den Wettbewerb in der Regel nicht. Damit verbunden wäre jedoch eine Diskussion über den Umfang und den Wandel in der vermeintlich nicht rentablen Grundversorgung. Wie erfolgreiche Beispiele im Ausland zeigen, kann man das Problem zum Beispiel dadurch lösen, dass man Konzessionen ausschreibt. Hingegen sind Fragen bezüglich der nationalen Sicherheit, wenn es sich beispielsweise um private Eigentümerschaft an kritischer Infrastruktur handelt, schwieriger zu beantworten.

Ebenfalls diskutiert wurden in der Vergangenheit Ansätze, welche die in den sogenannten Netzwerkindustrien tätigen Unternehmen,

<sup>4</sup> Für eine Übersicht siehe Avenir Suisse (2016).

beispielsweise in den Bereichen Strom oder Nachrichtenübermittlung, in eine staatliche Netz- sowie eine private Betreibergesellschaft aufspalten wollen. Damit wäre zwar eine deutliche Reduktion der Wettbewerbsverzerrungen erreicht, hingegen würde man die oft vorhandenen und volkswirtschaftlich sinnvollen Verbund- und Netzwerkeffekte, welche die gesamten Produktionskosten senken können, verringern. Zudem ist eine gute Regulierung des Netzzugangs in der politökonomischen Praxis alles andere als trivial, da oft zwischen Konsumentennutzen und Innovationsanreizen abgewogen werden muss.

Schliesslich wollen gewisse Kreise das Rad der Zeit wieder zurückdrehen, indem sie fordern, Staatsunternehmen sollten sich auf ihren reinen Grundversorgungsauftrag konzentrieren und auf ergänzende Tätigkeiten verzichten. Dies würde jedoch einige kaum zu lösende Herausforderungen mit sich bringen. Beispielsweise bliebe zu beantworten, ob die Swisscom in diesem Falle überhaupt schnellere Internetverbindungen anbieten dürfte als in der Grundversorgung definiert und wie die privaten Aktionäre in einem solchen Fall entschädigt würden.

Ein pragmatischer Weg, welcher auf Ebene Bund eingeschlagen wurde, ist die Reduktion der Wettbewerbsverzerrungen durch gezielte Massnahmen. So strebt der Bundesrat auf Wettbewerbsmärkten in der Regel eine regulatorische Gleichbehandlung an. Zudem werden

Quersubventionierungen vom Monopol in den Wettbewerbsbereich, beispielsweise im Postgesetz, untersagt. Schliesslich werden die prominentesten Staatsunternehmen auf Bundesebene mit einer transparenten Corporate Governance sowie durch strategische Ziele gesteuert, was beispielsweise sicherstellt, dass der Eigner das Tagesgeschäft nicht zu stark beeinflusst. Im Falle der Swisscom wurde zudem die Disziplinierung durch den Markt gestärkt, indem das Unternehmen teilweise privatisiert wurde: 49 Prozent des Aktienkapitals befinden sich in privaten Händen. Auch auf explizite Staatsgarantien, welche die Finanzierungskosten zusätzlich reduzieren könnten, wurde weitgehend verzichtet.

Klar ist letztlich aber auch für den Bundesrat, wie er im Bericht über staatsnahe Unternehmen im Wettbewerb ausführlich erläutert, dass gewisse Wettbewerbsverzerrungen untrennbar mit der staatlichen Unternehmenstätigkeit verbunden sind.



**Simon Jäggi**

Dr. rer. oec., Leiter Ressort Wachstum und Wettbewerbspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

#### Literatur

Avenir Suisse (2016). Das Märchen vom Tafelsilber: Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz, Zürich, Avenir Suisse.

Bundesrat (2017). Staat und Wettbewerb. Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte, Bericht vom 8. Dezember 2017 in Erfüllung der Postulate 12.4172 FDP-Liberale Fraktion vom 13.12.2012 und 15.3880 Schilliger vom 22. September 2015.

Karl Kronig und Thomas Klöti (1991). Bevor die Post verstaatlicht wurde. Die Post der Fischer 1675–1832, PTT Zeitschrift 8/91.

Moody's Investors Service (2017). Credit Opinion: Swisscom AG, Global Credit Research, New York: Moody's Corporation, 7. April.

Standard and Poor's (2017). Swisscom AG, RatingsDirect, New York: Standard and Poor's, 18. Mai.