



STRUKTURBERICHTERSTATTUNG NR. 28

STUDIENREIHE DES STAATSSSEKRETARIATS FÜR WIRTSCHAFT –
DIREKTION FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK

**STEPHAN VATERLAUS, MARKUS SAURER,
CHRISTIAN SPIELMANN, HEIKE WORM, PATRICK ZENHÄUSERN**

**STAATLICHE SOWIE PRIVATE REGELN
UND STRUKTURWANDEL:**

Einfluss von Regeln auf Krisenpotenzial,
Krisenauslösung und Anpassungsprozess

STUDIE IM AUFTRAG DES
STAATSSSEKRETARIATS FÜR
WIRTSCHAFT

BERN, 2005

Bearbeitung seitens des Auftraggebers:

Dr. Peter Balastèr

Dr. Jiri Elias

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	VIII
Vorwort	i
1 Executive Summary	ii
2 Fragestellung, Zielsetzung und Aufbau der Studie	1
3 Phasen eines Strukturwandels	3
3.1 Abgrenzung des Begriffs Regeln	3
3.2 Strukturwandel, Strukturkrise und Anpassungsprozess.....	5
4 Hypothesen zum Einfluss von Regeln beim Strukturwandel	9
4.1 Einleitung	9
4.2 Einfluss von Regeln beim Aufbau von Krisenpotenzial.....	9
4.3 Einfluss von Regeln bei der Krisenauslösung	12
4.4 Einfluss von Regeln auf den Anpassungsprozess	18
5 Überprüfung der Hypothesen	22
5.1 Auswahl der Beispiele	22
5.2 Hypothese 1: Fehlender Wettbewerb erhöht das Krisenpotenzial.....	24
5.3 Hypothese 2: Regeln schützen oft nicht vor Strukturwandel	27
5.4 Hypothese 3: Marktöffnungen legen das Krisenpotenzial offen.....	29
5.5 Hypothese 4: Verzögerte Marktöffnungen und verpasste Chancen	31
5.6 Hypothese 5: Regeln können kurzfristig Anpassungsprobleme abfedern	33
5.7 Hypothese 6: Regeln können langfristig Anpassungsprozesse hemmen.....	35
5.8 Zusammenfassung	37

6	Wirtschaftspolitische Folgerungen	42
7	Quellen Hauptbericht	44

Anhang

8	Analyseraster	47
8.1	Einleitung	47
8.2	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	48
8.3	Ausgangslage	48
8.4	Veränderte Rahmenbedingungen	50
8.5	Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess	52
8.6	Zur praktischen Anwendung des Analyserasters	52
8.7	Quellen	52
9	Anlagefonds	53
9.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	53
9.2	Ausgangslage	54
9.3	Veränderte Rahmenbedingungen	58
9.4	Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess	60
9.5	Quellen	62
10	Briefpost	63
10.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	63
10.2	Ausgangslage	64
10.3	Veränderte Rahmenbedingungen	67

10.4	Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess.....	70
10.5	Quellen.....	74
11	Buchhandel	76
11.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	76
11.2	Ausgangslage	76
11.3	Veränderte Rahmenbedingungen	85
11.4	Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess.....	86
11.5	Quellen.....	90
12	Energietechnik.....	91
12.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	91
12.2	Ausgangslage	92
12.3	Veränderte Rahmenbedingungen	95
12.4	Einfluss von Regeln auf den Veränderungsprozess	98
12.5	Quellen.....	99
13	Flugverkehr	100
13.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	100
13.2	Ausgangslage	100
13.3	Veränderte Rahmenbedingungen	106
13.4	Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess.....	111
13.5	Quellen.....	113
14	Käsemarkt	115
14.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	115

14.2	Ausgangslage	115
14.3	Veränderte Rahmenbedingungen	119
14.4	Einfluss der Regeln.....	124
14.5	Quellen.....	125
15	Medizinaltechnik.....	127
15.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	127
15.2	Ausgangslage	128
15.3	Veränderte Rahmenbedingungen	131
15.4	Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess.....	133
15.5	Quellen.....	134
16	Retail banking	135
16.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	135
16.2	Ausgangslage	135
16.3	Veränderte Rahmenbedingungen	139
16.4	Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess.....	143
16.5	Quellen.....	146
17	Schienenfahrzeugbau	147
17.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	147
17.2	Ausgangslage	147
17.3	Veränderte Rahmenbedingungen	153
17.4	Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess.....	156
17.5	Quellen.....	159

18	Stromhandel	162
18.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	162
18.2	Ausgangslage	163
18.3	Veränderte Rahmenbedingungen	166
18.4	Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess.....	170
18.5	Quellen.....	171
19	Uhren	173
19.1	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	173
19.2	Ausgangslage	174
19.3	Veränderte Rahmenbedingungen	185
19.4	Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess.....	189
19.5	Quellen.....	191

TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Phasen des Strukturwandels	ii
Tabelle 2:	Hypothesen	iii
Tabelle 3:	Überprüfung der Hypothesen.....	ix
Tabelle 4:	Phasen des Strukturwandels / der Strukturkrise	5
Tabelle 5:	Ausgewählte Fallbeispiele	23
Tabelle 6:	Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 1 (Zusammenfassung)	27
Tabelle 7:	Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 2 (Zusammenfassung)	29
Tabelle 8:	Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 3 (Zusammenfassung)	31
Tabelle 9:	Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 4 (Zusammenfassung)	33
Tabelle 10:	Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 5 (Zusammenfassung)	34
Tabelle 11:	Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 6 (Zusammenfassung)	37
Tabelle 12:	Zusammenfassung der Überprüfung der Hypothesen	41
Tabelle 13:	Marktanteile nach Fondsdomizil der in der Schweiz vertriebenen Fonds	55
Tabelle 14:	Entwicklung der Sortimentsbuchhandlungen 1975 - 1998.....	79
Tabelle 15:	Konzentration im Buchhandel der Deutschschweiz	80
Tabelle 16:	Freiheiten der Luft.....	107
Tabelle 17:	Marktöffnungsschritte.....	121
Tabelle 18:	Anzahl Banken nach Bankgruppen	142
Tabelle 19:	Aufteilung der Bestellungen an die Unternehmen.....	151
Tabelle 20:	Arbeitsstätten und Beschäftigte	155
Tabelle 21:	Grössengliederung der Betriebe und Verteilung der Beschäftigten (1955).....	175
Abbildung 1:	Aufbau von Krisenpotenzial	6
Abbildung 2:	Krisenauslösung.....	7

Abbildung 3:	Strukturwandel im Überblick	8
Abbildung 4:	Analyseraster	47
Abbildung 5:	Das Wertenetzz	48
Abbildung 6	Entwicklung der Anzahl in der Schweiz vertriebenen Anlagefonds nach Fondsdomizil (Anzahl Anlagefonds, indexiert 1991=100)	60
Abbildung 7:	Kernprozess der Briefpost	63
Abbildung 8:	Veränderung des Briefvolumens in der Schweiz (in % gegenüber Vorjahr)	68
Abbildung 9:	Wertschöpfungskette „Buch“	77
Abbildung 10:	Marktanteile der Vertriebswege im Jahr 2000	78
Abbildung 11:	Bruttoinvestitionen in Sachanlagen von Unternehmen der Energieversorgung (Index: 1995=100)	96
Abbildung 12:	Entwicklung des Personalbestands der Swissair und der SairGroup (Anzahl Mitarbeiter)	110
Abbildung 13:	Passagierentwicklung (Millionen transportierte Passagiere)	111
Abbildung 14:	Inlandproduktion von Käse (inkl. Quark) (in Tonnen)	122
Abbildung 15:	Inlandkonsum, Export und Import von Käse (in Tonnen)	123
Abbildung 16:	Immobilienpreisindizes (1970=100)	140
Abbildung 17:	Anzahl der Niederlassungen nach Bankgruppen	143
Abbildung 18:	Die Unternehmen des schweizerischen Schienenfahrzeugbaus ..	148
Abbildung 19:	Wertschöpfungsstufen Strom	162
Abbildung 20:	Umfeld einer Strombörse	165
Abbildung 21:	Schematische Darstellung der Organisation des Stromhandels ...	167
Abbildung 22:	Entwicklung des Handelsvolumens von NordPool 1993-2004 (Terawattstunden)	168
Abbildung 23:	Entwicklung im schweizerischen Übertragungsnetz	169
Abbildung 24:	Wertschöpfungskette „Uhr“	174
Abbildung 25:	Unternehmen und Beschäftigte 1955	175
Abbildung 26:	Schematische Darstellung der Regulierungsdynamik	178

VORWORT

*Wenn alles so bleiben soll, wie es ist, muss sich alles ändern.
(Giuseppe Tomasi di Lampedusa, Roman „Gattopardo“)*

Die vorliegende Studie ist im Rahmen der Strukturberichterstattung des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) zwischen Frühjahr 2004 und 2005 entstanden. Ausgangspunkt war das Schwerpunktthema «Strukturbrüche in der Schweiz». Die Fragen nach den Ursachen und den Möglichkeiten der Überwindung von Strukturbrüchen bilden die Ausgangslage für diese Studie, die sich auf die Einflüsse von staatlichen und privaten Regeln auf den Strukturwandel konzentriert. Auf Basis industrieökonomischer und regulierungstheoretischer Erkenntnisse werden zunächst Hypothesen für solche Einflüsse formuliert. In einem deskriptiven Teil werden sodann Fallbeispiele diskutiert, welche der Überprüfung der aufgestellten Hypothesen dienen. Bei der Beurteilung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Auswahl der Fallbeispiele nicht um eine Zufallsstichprobe handelt. Vielmehr wurden die Beispiele anhand gewisser Kriterien gezielt ausgewählt und mit dem Auftraggeber abgestimmt. Überdies wurde von anderen für den Strukturwandel ebenfalls wichtigen Einflussfaktoren abstrahiert. So fand beispielsweise der Einfluss von Managementfehlern in der Untersuchung nur insofern Berücksichtigung, als dass staatliche oder private Regeln solchen Fehlern Vorschub leisteten. In diesem Sinne erlauben die Fallbeispiele zwar eine Plausibilisierung der Hypothesen, nicht jedoch deren Verifizierung im statistischen Sinne.

Die Analyse der Fallbeispiele berücksichtigt die Entwicklung bis Ende 2004. Aktuelle Vorkommnisse wie beispielsweise der Verkauf der Swiss an die Lufthansa konnten folglich nicht in die Analyse einfließen.

Trotz dieser Einschränkung leistet die Arbeit einen wirtschaftspolitischen Beitrag. Erstmals fokussiert eine Untersuchung sektorübergreifend und anhand eines einfachen, aber einheitlichen Analyserasters auf die Wirkungen von Regeln oder Regulierungen im Strukturwandel. Daraus können Folgerungen bezüglich der zukünftigen Regelsetzung gezogen werden. Regeln sollen möglichst ohne Nebeneffekte der Verzögerung oder gar Verhinderung des Wandels ihre Ziele erreichen.

Wir möchten allen danken, die zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen haben. Neben der fachkundigen Begleitung durch die Herren Elias und Balastè des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) betrifft dies auch Kontaktpersonen aus der Praxis, welche uns die Analyse der Fallbeispiele durch ihr Expertenwissen erleichtert haben. Ein spezieller Dank geht an die Kollegen Stephan Suter, Harry Telser und Jörg Wild von Plaut Economics. Sie haben mit ihren Inputs sowie mit kritischen Fragen wesentlich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Stephan Vaterlaus, Markus Saurer, Christian Spielmann, Heike Worm, Patrick Zenhäusern

1 EXECUTIVE SUMMARY

Basis für die Untersuchung bilden sechs ökonomisch fundierte Hypothesen bezüglich des Zusammenhangs zwischen staatlichen und privaten Regeln sowie einem Strukturwandel. Dabei wird der Strukturwandel in drei Phasen gegliedert (vgl. Tabelle 1), wobei staatliche und private Regeln in allen Phasen eine Rolle spielen können.

Tabelle 1: Phasen des Strukturwandels

Krisenaufbau	Phase ab Auftreten einer einschneidenden Veränderung (Störung) bis zum Krisenausbruch (Krise ist unterschwellig vorhanden).
Krisenausbruch	Zeitpunkt, in welchem das aufgestaute Krisenpotenzial so gross wird, dass eine Krise ausbricht - der Anpassungsprozess beginnt (Krise wird akut).
Anpassungsprozess	Phase vom Krisenausbruch bis zur Bewältigung des Strukturwandels.

Hypothese 1: Wettbewerbsbeeinträchtigende Regeln – ganz besonders Markteintrittsbarrieren – bergen die Gefahr, dass Krisenpotenzial aufgebaut wird. Dadurch koppeln sich Branchen von den internationalen Marktentwicklungen ab, womit ineffiziente Strukturen gebildet oder erhalten werden.

Hypothese 2: Angebotsschocks aufgrund technischen Fortschritts können die Produktionsmöglichkeiten in einer Branche dauerhaft verändern. Solche Schocks treten sowohl innerhalb einer geschützten Branche als auch in angrenzenden Sektoren oder Branchen auf. Die damit verbundenen neuartigen technischen Substitutionsmöglichkeiten sind vielfach Auslöser für eine Strukturkrise.

Hypothese 3: Ein weiterer Grund für den Ausbruch von Strukturkrisen sind Veränderungen von staatlichen oder privaten Regeln. Zu erwähnen sind beispielsweise internationale Marktöffnungen durch den Abbau von Handelshemmnissen, Liberalisierungen von bisher etatistisch organisierten Sektoren oder Verbote von privaten Regeln aufgrund der Wettbewerbspolitik.

Hypothese 4: Verzögerungen bei Marktöffnungen im Vergleich zu den wichtigsten Konkurrenzländern erlauben es schweizerischen Unternehmen oft nicht, Chancen von neu entstehenden Märkten zu nutzen. Die Gefahr besteht, dass diese Unternehmen im Sinne von Reziprozitätsregeln im internationalen Handel zu den liberalisierten Auslandsmärkten gar nicht (oder allenfalls nur mit Einschränkungen) zugelassen werden.

Hypothese 5: Anpassungsprozesse sind mit gesamtwirtschaftlichen und individuellen Anpassungskosten verbunden. Politisch-ökonomische Gründe können durchaus zur Rechtfertigung kurzfristig wirkender Eingriffe zum Abfedern solcher negativer Begleiterscheinungen herangezogen werden. Dadurch lassen sich beispielsweise gesamtwirtschaftliche Kosten in Form von Streiks, Versorgungsproblemen und Vertrauensverluste der Unternehmen in den Standort reduzieren oder potenzielle Verlierer des Anpassungsprozesses kompensieren respektive andere politisch legitimierte Verteilungsziele verfolgen.

Hypothese 6: Eingriffe, die den Anpassungsprozess abfedern, bergen die Gefahr, dass die Anpassung letztlich nicht vollständig ablaufen kann. Anstelle einer Krisenbewältigung baut sich neues Krisenpotenzial auf. Ein hauptsächlicher Grund, der zu dieser Persistenz von Regeln im Anpassungsprozess führen kann, ist der oftmals erfolgreiche Versuch potenzieller Verlierer, die Entscheidungsträger zu ihren Gunsten zu beeinflussen (regulatory capture).

Tabelle 2: Hypothesen

Einfluss von staatlichen und privaten Regeln beim Aufbau von Krisenpotenzial	
Hypothese 1:	Regeln, welche den Wettbewerb beeinträchtigen oder beseitigen, führen zur Bildung oder Erhaltung ineffizienter Strukturen und damit zur Bildung oder Erhöhung des Krisenpotenzials.
Einfluss von staatlichen und privaten Regeln bei der Krisenauslösung	
Hypothese 2:	Regeln bieten häufig keinen wirksamen Schutz vor Strukturwandel, der durch Angebots- oder Nachfrageschocks bedingt wird.
Hypothese 3:	Haben Regeln zum Aufbau von Krisenpotenzial beigetragen, führen (internationale) Marktöffnungen und der damit verbundene politische Druck zu einem Abbau dieser Regeln und damit zu einer akuten Krise.
Hypothese 4:	Werden internationale Marktöffnungen nicht oder stark verspätet vollzogen, besteht in Wachstumsmärkten die Gefahr von verpassten Chancen.
Einfluss von staatlichen und privaten Regeln auf den Anpassungsprozess	
Hypothese 5:	In Krisensituationen können durch staatliche Eingriffe negative Begleiterscheinungen (Massenentlassungen etc.) kurzfristig abgefedert werden.
Hypothese 6:	Bleiben staatliche Eingriffe zur Abfederung von negativen Begleiterscheinungen langfristig bestehen, findet der Strukturwandel nicht ausreichend statt (siehe Hypothese 1).

Untersuchung anhand ausgewählter Fallbeispiele

Die Hypothesen bezüglich des Zusammenhangs zwischen Regeln und Strukturwandel wurden aufgrund von Fallbeispielen überprüft. Dazu wurden Fallbeispiele ausgewählt, bei welchen der Strukturwandel ersichtlich ist und ein Einfluss von Regeln vermutet wird. Konkret wurden die Beispiele Anlagefonds, Medizinaltechnik, Briefpost, Retail banking, Buch-

handel, Schienenfahrzeugbau, Energietechnik, Stromhandel, Flugverkehr, Käsemarkt und Uhren untersucht. Im Folgenden werden jeweils nur die wichtigsten Regeln grob skizziert. Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Fallbeispielen und den Regeln findet sich im Anhang dieses Berichtes.

Hypothese 1: Fehlender Wettbewerb erhöht das Krisenpotenzial

Die Beispiele, die zur Veranschaulichung und Plausibilisierung der Hypothese 1 dienen, können in drei Gruppen gegliedert werden. Bei der ersten Gruppe handelt es sich um Markteintrittsbarrieren und weitere Wettbewerbsbeeinträchtigungen, die durch staatliche Regeln hervorgerufen werden. Zu nennen sind dabei die Briefpost, der Käsemarkt sowie die Uhrendproduktion. Bei der **Briefpost** liegt eine Abschottung vom Wettbewerb aufgrund der reservierten Dienste vor. Zudem können die «Freiräume» der Post durch den möglichen Einfluss der Politik auf Unternehmensentscheidungen eingeschränkt werden. Der **Käsemarkt** wird durch Handelshemmnisse aufgrund von Importzöllen und staatlicher Planung wie Transfers, Kontingentierung etc. vor Wettbewerb geschützt. Die **Uhrenindustrie** wurde lange faktisch in etatistischer Ordnung geführt. So bestand über Jahre eine gesetzliche Fabrikationsbewilligungspflicht, die kurz vor der Uhrenkrise in eine gesetzliche Qualitätskontrolle umgewandelt wurde. Zudem stützte der Staat private Bezugs- und Exportkartelle, förderte aktiv die Konzentration in der Rohwerksproduktion und erklärte sogar die Kartell-Rohwerkspreise als allgemeinverbindlich.

Bei der zweiten Gruppe ist es das Zusammenspiel von privaten Regeln und permissivem staatlichen Verhalten, welches zu einer Marktabschottung geführt hat. Beim **Buchhandel** spielt das vom Staat tolerierte «Sammelrevers», welches als horizontales und vertikales Kartell wirkt, eine wichtige Rolle. Legale Markteintrittsbarrieren (Streckenkonzessionen und Grossvaterrechte) sowie private Absprachen (IATA-Kartell) liessen ein Krisenpotenzial im **Flugverkehr** entstehen. Beim **Retail banking** führten private Absprachen (Konventionen) sowie die (freiwillige) Beschränkung des Tätigkeitsgebiets der Kantonalbanken auf ihren Kanton zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs. Im **Schienenfahrzeugbau** profitierten die grossen einheimischen Schienenfahrzeugbauer lange Zeit von protektionistischer Auftragsvergabe der Verkehrsbetriebe sowie von deren Übernahme der F&E-Risiken. So dominierte beispielsweise noch in den 90er Jahren das vorwiegend einheimische Konsortium SWG/ADtranz/Fiat-SIG den Markt zu 60 bis 80%. Schliesslich trug auch nach der Aufgabe der staatlichen Qualitätskontrollen in der **Uhrenindustrie** eine Kombination privater und staatlicher Regeln zum Aufbau des Krisenpotenzials bei. Von grosser Bedeutung waren die immer noch staatlich gestützte Zentralisierung der Rohwerksproduktion in der ASUAG sowie selektive Exportverbote für Bestandteile, spezifische Maschinen und Rohwerke.

Die Energietechnik und die Medizinaltechnik können als positive Beispiele zur Beschreibung der Hypothese 1 herangezogen werden. So konnte sich bei der **Energietechnik** dank starker Exportorientierung und fehlender wettbewerbsbeeinträchtigender Regeln in der Schweiz kein Krisenpotenzial aufbauen. Ebenfalls keine Wettbewerbsbeeinträchtigungen durch private oder staatliche Regeln sind bei der Wachstumsbranche **Medizinaltechnik** mit den heute rund 600 Unternehmen zu registrieren.

Hypothese 2: Regeln schützen oft nicht vor Strukturwandel

Auslöser von Strukturkrisen, die zumindest teilweise auf Angebotsschocks ausserhalb des geschützten Bereichs zurückzuführen sind, finden sich bei der **Briefpost** und dem **Buchhandel**. Durch die technische Substitution der Briefpost insbesondere durch die E-Technologien wie Email, SMS, MMS wird das Monopol zunehmend umgangen. Nachdem bereits in den Jahren 2002 und 2003 das Briefvolumen um rund 1.5% rückläufig war, wird bis zum Jahre 2010 mit einem weiteren Rückgang des Sendevolumens um 10% gerechnet, ein Strukturbruch beginnt sich abzuzeichnen. Auch beim Buchhandel führt die technische Substitution dazu, dass die kleinen Buchhändler durch das Kartell nicht mehr vollständig geschützt werden, während grössere Händler und Internetbuchhändler eher davon profitieren. Die Entwicklung zwischen 1995 und 2000 verdeutlicht, dass die Zahl der Sortimentsbuchhandlungen und die Zahl der Beschäftigten abgenommen, der Marktanteil der 7 grössten Buchhandlungen dagegen zugenommen hat. Ein Strukturbruch zu Lasten der kleinen Buchhandlungen zeichnet sich hier ab.

Angebotsschocks können aber auch innerhalb einer Branche zur Krisenauslösung führen. So haben Elektronik und Digitalisierung sowie Quarzuhwerke in der **schweizerischen Uhrenindustrie** tiefgreifende Anpassungen ausgelöst und nach sich gezogen. Im Bereich des **Schienefahrzeugbaus** legten der Trend zu Ganzzugsystemen und die Liberalisierungen des Submissionswesens sowie der Eisenbahnen Ineffizienzen offen und mündeten in einer Krise. So nahm beispielsweise zwischen 1998 und 2001 die Zahl der Beschäftigten im Schienefahrzeugbau um 33% ab.

Hypothese 3: Marktöffnungen legen das Krisenpotenzial offen

Aufgestautes Krisenpotenzial kann auch durch Marktöffnungen oder den Abbau bisher schützender privater Regeln offen gelegt werden und somit zu einer Krise führen. Bei der **Briefpost** gesellt sich zum bereits diskutierten Angebotsschock eine Marktöffnung. Der Prozess der Marktöffnung hinkt dabei zum einen hinter der EU-Entwicklung zurück und zum anderen wird er immer wieder durch politische Vorstösse hinterfragt. Die Strommarktöffnungen und die damit verbundenen Angebots- und Nachfrageveränderungen insbeson-

dere der Nachfragerückgang bei den Kraftwerksinvestitionen lösten bei der **Energietechnik** einen Anpassungsprozess aus. Durch die weltweite Liberalisierung ausgehend von den USA und festgehalten in den sogenannten „Freiheiten der Lüfte“ wurde auch im **Flugverkehr** aus einer latenten eine akute Krise. Dabei waren die Anpassungsmöglichkeiten des Flugverkehrs in der Schweiz aufgrund des fehlenden EU-Beitritts aber auch aufgrund der politischen Einflussnahmen (Alcazar-Diskussion) eingeschränkt. Beim **Käsemarkt** wurde das Krisenpotenzial durch den Abbau von Handelshemmnissen (WTO, Bilaterale Verträge) offengelegt. So müssen beispielsweise aufgrund der Vereinbarung mit der EU die zollfreien Kontingente, die Zollansätze sowie die Exportbeiträge bis zum 1.6.2007 vollständig abgebaut werden. Obwohl beim **Schienenfahrzeugbau** auch technologische Entwicklungen im Zusammenhang mit der Krisenauslösung beobachtet werden konnten, spielte vor allem die von der WTO ausgehende Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, die von der Schweiz nachvollzogen werden musste, eine zentrale Rolle. Dazu gesellten sich die Revision des Eisenbahngesetzes mit Umwandlung der SBB in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (1999) sowie die Verknappung der für die Rollmaterialbeschaffung verfügbaren Mittel.

Als Beispiel, bei welchem die Änderung von privaten Regeln zur Krisenauslösung beiträgt, ist das **Retail banking** zu nennen. Neben Faktoren wie der Immobilienkrise und der Rezession kam es im Gefolge der Empfehlungen der Kartellkommission zum schrittweisen Abbau der Konventionen und damit zu einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Banken. Der Rückgang der Bankenzahl bei den Grossbanken (-40%), den Regionalbanken (-60%) sowie den Raiffeisenbanken (-50%) zwischen 1999 und 2003 verdeutlicht diese Tatsache.

Hypothese 4: Verzögerte Marktöffnungen können zu verpassten Chancen führen

Verzögerte Marktöffnungen in der Schweiz im Vergleich zu den wichtigsten Konkurrenzländern können für eine Branche verpasste Chancen ergeben. Das Beispiel **Anlagefonds** ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Die schweizerische Regulierung wich bzw. weicht bezüglich der erlaubten Vertragsformen, der steuerlichen Behandlung sowie der Zulassung in der EU von der EU-Regulierung ab. Diese Benachteiligung hat dazu geführt, dass zwischen 1991 und 2003 der Anteil der in der Schweiz domizilierten und vertriebenen Fonds von 39% auf 15% gefallen ist. In Luxemburg domizilierte und in der Schweiz vertriebene Fonds dagegen erhöhten den Marktanteil in der Schweiz von 47% auf 63%. Auch der **Stromhandel** stellt eine verpasste Chance dar. Die Schweiz spielte historisch eine zentrale Rolle als (physikalische) Stromdrehzscheibe Europas. Aufgrund der verzögerten Strommarktöffnung im Vergleich zur EU konnte sie diese Ausgangslage jedoch nicht nutzen, um auch eine zentrale Position als Standort einer Strombörse einzunehmen. Dass ein solche

durchaus im Interesse der nationalen Stromunternehmen wäre, verdeutlicht deren Engagement bei internationalen Börsen. Die Eurex Zürich AG ist beispielsweise mit knapp einem Viertel der grösste Anteilseigner der Strombörse in Leipzig und partizipiert auf diese Weise an dieser grössten kontinentaleuropäischen Strombörse.

Als positives Beispiel kann wiederum die **Medizinaltechnik** genannt werden. Hier folgt die Regulierung der Medizinalprodukte dem neuen Regulierungsansatz der EU mit europaweiter Harmonisierung und Standardisierung. Damit treten für die schweizerischen Produkte keine Zulassungshindernisse auf und schweizerische Unternehmen können in vollem Umfang von diesem Wachstumsmarkt profitieren.

Hypothese 5: Im Anpassungsprozess können Regeln negative Begleiterscheinungen abfedern (kurzfristig)

In den untersuchten Beispielen finden sich verschiedene Fälle, in denen durch staatliche Regeln in den Anpassungsprozess eingegriffen wurde respektiv noch eingegriffen wird. Bei der **Briefpost** wird eingegriffen, indem die Restrukturierungen zeitlich gestaffelt und sozial abgefedert werden. Beispiele hierzu sind die Diskussionen um die Zahl der Verteilzentren, die Ausgliederung von Postaktivitäten in eigene Unternehmen (Filialisierung) sowie die Diskussionen um die schweizweite Gültigkeit von Gesamtarbeitsverträgen. Im **Flugverkehr** wurde über die Beteiligung der öffentlichen Hand und privater Unternehmen nach dem Grounding der Swissair kurzfristig in den Anpassungsprozess eingegriffen, um negative Begleiterscheinungen abzufedern. Beim **Käsemarkt** griff der Staat kurzfristig bei der Swiss Dairy Food ein und beim **Retail banking** schliesslich wurden bei einigen Kantonalbanken die notwendigen Wertberichtigungen teilweise durch die Staatsgarantie gedeckt.

Hypothese 6: Im Anpassungsprozess können Regeln ineffiziente Strukturen konservieren (langfristig)

Bei der Beurteilung der Gefahr, dass kurzfristige Eingriffe in den Anpassungsprozess langfristig bestehen bleiben und somit neues Krisenpotenzial aufbauen, können die Fallbeispiele in zwei Gruppen gegliedert werden. In der ersten Gruppe sind Beispiele, bei welchen eine solche Gefahr zu erkennen ist. Zu erwähnen ist die **Briefpost**, wo diese Gefahr aufgrund der verzögerten und unvollständigen Redimensionierung besteht. Beim **Buchhandel** hängt die Frage, inwieweit der notwendige Anpassungsprozess stattfinden kann, nicht zuletzt von der Wettbewerbskommission und allenfalls dem Bundesrat ab. Sollte erstere das Kartell untersagen, besteht die Möglichkeit, dass der Bundesrat um eine Ausnahme genehmigung angegangen wird, womit bei Erteilung dieser Genehmigung die Gefahr eines weiteren Aufbaus von Krisenpotenzial verbunden ist. Auch beim **Flugverkehr** besteht die

Gefahr, dass die vorgenommenen Eingriffe den notwendigen Strukturwandel weiterhin behindern und sich weiteres Krisenpotenzial aufbauen könnte.¹ Schliesslich ist zu vermuten, dass die Staatsgarantie bei den **Kantonalbanken** dazu geführt hat, dass die notwendigen Strukturbereinigungen nicht oder nicht im notwendigen Ausmass stattfanden. Der relativ geringe Rückgang der Anzahl Kantonalbanken und insbesondere die praktische Stagnation der Zahl der Filialen bei den Kantonalbanken im Vergleich zu den starken Konzentrationsprozessen bei den anderen Bankengruppen kann als Indiz für den noch nicht abgeschlossenen Strukturwandel verwendet werden. Insgesamt ist die Gefahr ersichtlich, dass sich bei den Kantonalbanken ein neues Krisenpotenzial aufbaut oder bereits aufgebaut hat.

Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um Beispiele, bei welchen der notwendige Anpassungsprozess auf einem erfolgreichen Weg oder bereits abgeschlossen ist. Bei der **Energietechnik**, der **Uhrenindustrie** und dem **Schienefahrzeugbau** wurde weitestgehend auf Stützungsmaßnahmen verzichtet. So ist die **Uhrenindustrie** heute trotz – oder gerade wegen – des Verzichts auf persistente Hilfe wieder führend im Weltmarkt. Die Struktur ist vollständig angepasst. Der Bonny-Beschluss zur Förderung schwacher Regionen ist zwar ein politischer Auswuchs der Uhrenkrise, kam aber zu spät, um massgebend auf die Anpassung einzuwirken. Beim **Schienefahrzeugbau** hatte der Verzicht auf Stützungsmaßnahmen zumindest kurzfristig zur Folge, dass etablierte Anbieter vom Markt verschwanden. Auf der anderen Seite konnten sich neue und international wettbewerbsfähige Nischenanbieter wie beispielsweise Stadler durchsetzen. Beim **Käsemarkt** ist die Zulassung von mehr Wettbewerb mit ein Grund, dass innovative Produkte entwickelt wurden. Die Erfolgsgeschichte der Emmi AG kann als Beispiel des erfolgreichen Strukturwandels angeführt werden. Bei der **Medizinaltechnik** schliesslich profitiert der Sektor davon, dass aus der Uhrenindustrie freigesetzte Fachkräfte und freigesetztes Know-how rasch eingesetzt werden konnten. Unter anderem dadurch wurde es der Medizinaltechnik möglich, erfolgreich an einem weltweiten Wachstumsmarkt zu partizipieren.

Tabelle 3 gibt einen Überblick darüber, welche Beispiele zur Plausibilisierung welcher Hypothesen beitragen können. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass sich der Erklärungsgehalt auf die Rolle der identifizierten Regeln in den unterschiedlichen Phasen des Strukturwandels bezieht und beschränkt. Andere Einflussfaktoren wie z.B. Managementfehler, welche ebenfalls in einen oder anderen Fallbeispiel für den Strukturwandel von Bedeutung waren oder sind, bleiben aufgrund der Fragestellung des Projektes weitgehend unberücksichtigt. In diesem Sinne erlauben die Fallbeispiele zwar eine Plausibilisierung der Hypothesen, nicht jedoch deren Verifizierung im statistischen Sinne.

¹. Mit dem Verkauf der Swiss an die Lufthansa wurde im Sinne der Hypothese 5 ein (vermutlich) rechtzeitiger Ausstieg des staatlichen Engagements vorgenommen und somit der weitere Verlauf der Strukturbereinigung ermöglicht.

Aufgrund der Analyse können Krisenpotenziale der Zukunft bei der Post, bei ausgewählten Bereichen der Landwirtschaft (z.B. Gemüseproduktion), der Elektrizitätswirtschaft, dem Buchhandel (je nach Entscheid von Weko/Bundesrat) sowie dem Flugverkehr ausgemacht werden. Überdies finden sich grundsätzlich in allen Sektoren Krisenpotenziale, die stark reguliert sind und folglich vor Wettbewerb geschützt werden. Namentlich zu nennen sind beispielsweise das Gesundheitswesen (v.a. öffentliche Spitäler und Heime), die Altersvorsorge und das Pensionswesen sowie das Bildungswesen.

Tabelle 3: Überprüfung der Hypothesen

	A	B			C	
	H1	H2	H3	H4	H5	H6
Anlagefonds	∅	∅	∅	++	∅	∅
Briefpost	++	++	+	∅	++	++
Buchhandel	++	++	∅	∅	∅	(+)
Energietechnik	++	∅	+	∅	∅	+
Flugverkehr	++	∅	++	∅	++	++
Käsemarkt	++	∅	++	∅	++	++
Medizinaltechnik	++	∅	∅	++	∅	+
Retail banking	++	∅	+	∅	+	++
Schienenfahrzeugbau	++	+	++	∅	∅	++
Stromhandel	∅	∅	∅	++	∅	∅
Uhren	++	++	∅	∅	∅	++

A = Welchen Einfluss haben Regeln beim Aufbau von Krisenpotenzial?

B = Welchen Einfluss haben Regeln bei der Krisen-auslösung?

C = Welchen Einfluss haben Regeln auf den Anpas-sungsprozess?

++ = Fallbeispiel liefert Erklärungspotenzial

+ = Fallbeispiel liefert Erklärungspotenzial (Effekt wird teilweise überlagert)

∅ = Fallbeispiel nicht relevant für die Hypothesen

Folgerungen für die zukünftige Regelsetzung

Die Überprüfung von Hypothesen bezüglich des Zusammenhangs zwischen Regeln und Strukturwandel anhand von Fallbeispielen erlaubt folgende Folgerungen:

- Staatliche und private Regeln tragen zum Aufbau eines Krisenpotenzials bei, soweit sie die Kontrollen und Zwänge des Wettbewerbs ausschalten und damit die Anreize der Regulierten zu adäquaten Anpassungen an Umweltveränderungen unterminieren.
- Staatliche Gebote oder Verbote können solche Anpassungen allenfalls auch direkt verhindern.
- Früher oder später wird aber die Diskrepanz zwischen dem Ist und dem Möglichen oft so gross - werden z.B. die Effizienz Nachteile so deutlich - dass die Regeln nicht mehr aufrechterhalten werden können. Der (internationale) politische Druck nimmt zu, so dass Regeln geändert werden müssen und das Krisenpotenzial offen gelegt wird.
- Die Abschaffung oder Veränderung der Regeln kann in eine Krise, einen Strukturbruch münden, soweit vorher durch die Regeln geschützte Akteure für das neue Umfeld nicht vorbereitet sind.
- Erfolgt eine Regeländerung - meist eine Liberalisierung - im Vergleich zum Ausland zu spät oder sachlich nicht ausreichend, dann ergeben sich Risiken und nicht selten auch (definitiv) verpasste Chancen.
- Die Therapie von Härtefällen in der Krise (Anpassungshilfen) kann ökonomisch sinnvoll sein, ist aber mit der Gefahr verbunden, dass die Anpassungen zu wenig weit oder zu langsam vor sich gehen und erneut ein Krisenpotenzial aufgebaut wird. Insbesondere sollten langfristig Faktorwanderungen nicht behindert werden: Je flexibler z.B. Arbeitskräfte zwischen Branchen wechseln können, desto krisenresistenter wird die gesamte Volkswirtschaft.

Aus diesen Erkenntnissen können auch für die Optimierung von (staatlichen) Regeln gewisse Folgerungen abgeleitet werden. Analog der Einteilung in die drei Phasen des Strukturwandels sind Empfehlungen im Sinne der Prävention von Strukturkrisen und Empfehlungen im Sinne der Therapie von Strukturkrisen abzuleiten.

Empfehlungen bezüglich Prävention

- Erstens sollten Regeln gleich welcher übergelagerten Zielrichtung (Effizienz, Verteilung) soweit wie möglich marktkonform ausgerichtet werden, damit sie den Wettbewerb nicht ausschalten.
 - Marktkonformität von Regeln und Interventionen.

- Regeln und Interventionen sollten zweitens im Gleichzug mit den besten Änderungen im Ausland geändert oder abgeschafft werden.
 - «Competition among Institutions» erfordert Benchmarking mit den Besten.

Empfehlungen bezüglich Therapie

- Kommt es drittens dennoch zu krisenhaften Reaktionen und somit zu eigentlichen Strukturbrüchen nach Regeländerungen und Störungen, dann sollten Eingriffe in den Anpassungsprozess - wenn überhaupt – mit verbindlichen und prüfbareren Zielen, mit verbindlichen Geltungsvorgaben sowie verbindlichen Vorgaben betreffend eines allfälligen Rückbaus der Regulierung („phasing-out“) ausgestattet sein.
- Überdies sollten viertens wenn immer möglich öffentliche Hilfestellungen in Strukturbrüchen Hilfe zur Selbsthilfe und nicht direkte Beihilfe darstellen. Der unternehmerische Entscheidungsspielraum sollte so wenig wie möglich eingeschränkt werden.

2 FRAGESTELLUNG, ZIELSETZUNG UND AUFBAU DER STUDIE

Fragestellung und Zielsetzung der Studie

Der Gang der Wirtschaft ist geprägt durch Störungen und Anpassungsprozesse; letztere können krisenhafte Züge aufweisen, indem sie etwa zu lang andauernder Arbeitslosigkeit, zu anderen Faktorfehlallokationen oder gar zum Niedergang von Unternehmen und Branchen führen. Gerade in kleinen, offenen Volkswirtschaften ist Strukturwandel unabdingbar, um die sich ständig verändernden internationalen Herausforderungen erfolgreich meistern zu können. Im Gegensatz zum *Strukturwandel* zeichnet sich eine *Strukturkrise* dadurch aus, dass Anpassungen an das veränderte Umfeld nicht stetig, sondern in Sprüngen oder Brüchen erfolgen. Zu Strukturbrüchen kann es offenbar nur kommen, wenn die betreffenden Strukturen nicht fortlaufend an den stetigen Wandel und flexibel an diskretionäre Störungen angepasst werden können. In jüngster Zeit sind Schlagworte wie Strukturwandel, Strukturbruch oder gar Strukturkrise immer wieder auf der politischen Traktandenliste zu finden. So verlangt beispielsweise ein Postulat eine vertiefte Untersuchung des Strukturwandels in der Schweiz. Vor diesem Hintergrund hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) verschiedene Studien in Auftrag gegeben, welche sich mit der Thematik des Strukturwandels auseinandersetzen. Einen wichtigen und im politischen Prozess oft kontrovers diskutierten Einfluss auf den Strukturwandel haben staatliche und private Regeln.² Vorliegende Studie legt deshalb das Hauptaugenmerk auf den Zusammenhang zwischen Regeln und Strukturwandel. Anhand ausgewählter Fallsbeispiele aus verschiedenen Sektoren werden aus der ökonomischen Theorie abgeleitete Hypothesen überprüft. Ausgehend von der grundlegenden Arbeitshypothese, dass staatliche und private Regeln wesentlich zur Entstehung von Strukturkrisen beitragen können, werden verschiedene Teilhypothesen zum Einfluss solcher Regeln in oder auf unterschiedliche Phasen eines Strukturwandels aufgestellt. Unterschieden werden die Phasen «Aufbau des Krisenpotenzials», «Krisenauflösung» sowie «Anpassungsprozess».

Die Studie verfolgt konkret folgende drei **Zielsetzungen** (*und Methoden*):

- (1) Analyse des Einflusses staatlicher und privater Regeln auf den Strukturwandel.

Für die ausgewählten Fallbeispiele werden in der Studie die Wirkungsmechanismen von Strukturbrüchen der jüngeren Vergangenheit so detailliert wie nötig erfasst. Entsprechend der Phaseneinteilung geht es um die Identifizierung der Ein-

² Auch in Ökonomie und Jurisprudenz wird die Problematik von (naturgemäss) statischen Regeln oder diskretionären Regelgebungsprozessen im dynamischen Anwendungsgebiet der Wirtschaft seit langer Zeit intensiv diskutiert. Einen sehr guten Überblick über ökonomische und juristische Aspekte dieser Problematik gibt Amstutz (2001).

flüsse von Regeln beim Aufbau von Krisenpotenzial, bei der Krisenauslösung sowie im Anpassungsprozess.

- (2) Plausibilitätsprüfung der Hypothesen.

Die identifizierten Zusammenhänge in den Fallbeispielen werden als Plausibilitätskontrolle für die aus der Theorie abgeleiteten Hypothesen verwendet.

- (3) Folgerungen für Regeln und Hinweise auf Krisengefahren.

Soweit aufgrund der breiten Auswahl an Fallbeispielen möglich, soll beurteilt werden, ob Wirkungsmechanismen gemäss (1) auch in Zukunft gelten. Schliesslich soll das künftige „Krisengefährdungspotenzial regulierter Bereiche“ abgewogen und sollen Folgerungen für die Konzipierung besserer Regeln gezogen werden.

Aufbau des Berichts

Der Bericht gliedert sich in sechs Kapitel. Im zweiten Kapitel werden die für das Verständnis der Studie notwendigen Begriffsabgrenzungen vorgenommen. Im Vordergrund geht es um die Definition von staatlichen und privaten Regeln sowie um die Abgrenzung oder Arbeitsdefinition des Begriffs «Strukturwandel». Anschliessend widmet sich das dritte Kapitel der Formulierung von Hypothesen. Basierend auf der Industrieökonomie und der normativen Regulierungsökonomie werden insgesamt sechs Hypothesen formuliert.³ Das vierte Kapitel widmet sich der Überprüfung respektive Plausibilisierung dieser Hypothesen. Dazu werden die Erkenntnisse aus der Analyse von Fallbeispielen diskutiert, welche dazu ad hoc - im Hinblick auf die formulierten Hypothesen - ausgewählt worden sind.⁴ Dies erlaubt schliesslich im Kapitel fünf gewisse Folgerungen bezüglich der Konzipierung zukünftiger Regeln. Um den Lesefluss nicht zu beeinträchtigen und gleichzeitig dem Leser die Möglichkeit zu geben, die in Kapitel vier diskutierten Zusammenhänge zwischen Regeln und Strukturwandel nachzuvollziehen, findet sich die detaillierte Analyse der Fallbeispiele, eingeleitet mit einer Beschreibung des verwendeten einheitlichen Analyserasters, in den Kapiteln sieben bis achtzehn (siehe Anhang).

³ Für eine Einführung in die Industrieökonomie vgl. Bühler/Jaeger (2002). Laffont/Tirole (1993) ist ein umfassendes Standardwerk der Regulierungsökonomie. Für die Unterscheidung in normative und positive Theorie der Regulierung vgl. v. Weizsäcker (1982). Während die positive Theorie der Regulierung politisch-ökonomisch begründet, wie in der Realität tatsächlich regulierend eingegriffen wird, besagt die normative Theorie, wie vor dem Hintergrund von anvisierten Effizienz- und Verteilungszielen (bzw. -normen) optimal eingegriffen werden sollte.

⁴ Zur Auswahl und ihren Einschränkungen vgl. Abschnitt 5.1. Die Analyse der Fallbeispiele berücksichtigt die Entwicklung bis Ende 2004. Aktuelle Vorkommnisse wie beispielsweise der Verkauf der Swiss an die Lufthansa konnten folglich nicht in die Analyse einfließen.

3 PHASEN EINES STRUKTURWANDELS

Damit der Zusammenhang zwischen staatlichen sowie privaten Regeln und Strukturwandel diskutiert werden kann, ist das Verständnis zweier Begriffe besonders wichtig. So gilt es im Abschnitt 3.1 die in der Untersuchung berücksichtigten Regeln abzugrenzen. Abschnitt 3.2 widmet sich anschliessend dem Begriff Strukturwandel, der als Oberbegriff die verschiedenen Phasen vom Aufbau des Krisenpotenzials bis zum Anpassungsprozess umfasst.

3.1 Abgrenzung des Begriffs Regeln

In der vorliegenden Studie umfasst der Begriff Regeln sowohl staatliche und private Regeln als auch die den Regeln zugrunde liegende Regulierung. Unter Regulierung kann einerseits der Prozess der Regelgebung oder -setzung sowie andererseits auch der Vollzug von Regeln verstanden werden. Für die Zwecke der Analyse ist aber letztlich massgebend, welche Regeln de facto gelten bzw. Einfluss auf den Strukturwandel haben können. Wird also beispielsweise eine Regel anders vollzogen als ursprünglich vorgesehen, dann gilt für die Studie das effektiv Vollzogene oder Angewendete als relevante Regel.

Private Regeln werden gemeinhin bi- oder multilateral, also zwischen zwei oder mehr Akteuren, ausdrücklich oder stillschweigend getroffen. Meistens erfolgen solche private Regulierungen - einschliesslich Abreden oder Absprachen (Kartelle) - auf freiwilliger Basis.⁵ Marktmächtige Unternehmen haben aber die Möglichkeit, anderen Akteuren ihre Regeln unilateral aufzuzwingen. So kommt es vor allem in Technologiebranchen häufig vor, dass ein führendes Unternehmen die Standards dominiert. Beispielsweise versprechen derzeit die Standards von Microsoft für komplementäre Akteure (Hard- und Softwarehersteller) das grösste Marktpotenzial, weshalb diese sich auf Microsoft-Standards ausrichten (müssen). Als Folge davon müssen sich auch Konkurrenten von Microsoft an den Microsoft-Standard anpassen, weil für abweichende Standards zu wenig komplementäre Produkte erzeugt werden.

Dominierende Unternehmen können über diesen Standard-Mechanismus gleichzeitig Mitspieler und Regelgeber in einem werden. Sie bestimmen, wie rasch neue Technologien oder Erfindungen (inventions) im Markt umgesetzt werden (innovation).⁶ Schlägt sich aber ihre dominante Markstellung auf Dauer in betrieblicher Ineffizienz nieder werden früher

⁵ Zu Abreden bzw. Kartellen vgl. Kartellgesetz (SR 251) und Botschaft zum Kartellgesetz vom 23. November 1994 (BBI 1995 I 468).

⁶ Zum Zusammenhang zwischen Erfindungen und Innovationen (inventions and innovations) vgl. Baumol (2002).

oder später bessere Standards entwickelt. Bisherige Standards werden plötzlich ersetzt, was die „vormaligen Quasimonopolisten“ oft in tiefe Krisen stürzt.⁷ Private Regeln oder Abreden können auch vom Staat beeinflusst werden, indem sie beispielsweise toleriert (Kartelle, gegen die nicht vorgegangen wird) oder eingeschränkt werden. Nicht selten kommt es vor, dass endogene Regeln⁸ von aussen gefordert oder gefördert werden (z.B. Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen, Branchenlösungen für Entsorgung und Recycling, Branchenstandard in der Tierzucht u.v.m.). Selbst viele rein private Regelungen (Verträge) sind an gesetzliche Grundregeln oder Vorgaben gebunden (Vertragsrecht, Firmenrecht, Schutz des geistigen Eigentums u.s.w.).

Unter staatlichen Regeln wird ein Eingriff des Staates in die private Handlungs- und Vertragsfreiheit von Individuen oder Unternehmen verstanden. Die wichtigsten Regulierungsformen sind Auflagen, Gebote oder Verbote wie sie beispielsweise im Rahmen der Preis- oder Qualitätsregulierung zu finden sind. Zu den staatlichen Regeln zählen aber für die Zwecke der vorliegenden Studie auch Steuern und Abgaben oder Subventionen und somit Transfers, die den Akteuren durch den Staat exogen vorgegeben werden.

Die staatlichen Regeln sind etwa auch hinsichtlich ihres Zwecks (Effizienz-, Verteilungs- oder Verhaltenslenkungsnormen) oder hinsichtlich der «Normenhierarchie» zu beurteilen. Was Letzteres anbelangt, gibt es beispielsweise allgemeingültige „Metaregeln“ wie die verfassungsmässige Wirtschaftsfreiheit oder die Vertragsautonomie, allgemeingültige Gesetze wie das Kartellgesetz oder das Preisüberwachungsgesetz sowie eine Vielzahl von sektorspezifischen Regeln wie beispielsweise das Postgesetz oder das Fernmeldegesetz.

Neben staatlichen und privaten Regeln, welche sich unmittelbar auf das Verhalten der Regulierten auswirken und so Einfluss auf den Strukturwandel in deren Bereich haben können, kann dies in mittelbarer Form auch für Regeln in angrenzenden oder anders verbundenen Bereichen zutreffen. Prominentestes Beispiel ist in diesem Zusammenhang die Regulierung zum Schutz der einheimischen Landwirtschaft, welche erhebliche Auswirkungen auf den Lebensmittelhandel und damit auf die gesamtschweizerische Detailhandelsstruktur hat.

Das Zusammenwirken von Regeln einschliesslich der damit verbundenen Prozesse der Regelsetzung und des Regelvollzugs ist bei der Analyse des Einflusses von Regeln auf den Strukturwandel von eminenter Bedeutung. Aufgrund der Vielschichtigkeit der Zusammenhänge ist es wichtig, bei der Analyse der Fallbeispiele nur die jeweils für die Untersuchungsfragestellung relevanten staatlichen und privaten Regeln herauszukristallisieren.

⁷ Z.B. bei Young (1998) finden sich viele wirtschaftsgeschichtliche Beispiele über Standardführerschaft, die letztlich in Krisen der ehemals dominanten Unternehmen gemündet hat (prominentestes Beispiel ist IBM.).

⁸ Unter endogenen Regeln werden Regeln verstanden, die nicht durch den Staat (exogen) vorgegeben werden, sondern die sich eine Branche selbst auferlegt.

Gesucht sind also jeweils diejenigen Regeln, die mit hoher Wahrscheinlichkeit erhebliche Einflüsse auf den Strukturwandel bzw. auf die Anpassung der Akteure an Störungen haben.

3.2 Strukturwandel, Strukturkrise und Anpassungsprozess

Um solche Einflüsse analysieren zu können, ist der Begriff Strukturwandel im Sinne einer Arbeitsdefinition abzugrenzen. Dies ist auch insofern von Bedeutung, als sich zum einen im Rahmen der Strukturberichterstattung verschiedene Studien mit dem Begriff auseinandersetzen. Zum anderen bildet die Existenz eines Strukturwandels ein wichtiges Kriterium der Auswahl bei den im Rahmen dieser Untersuchung analysierten Fallbeispielen.

Damit im Rahmen der vorliegenden Studie von einem Strukturwandel gesprochen wird, sind zwei Voraussetzungen notwendig. Erstens muss eine einschneidende Veränderung vorliegen. Das bedeutet, dass sich die Umfeldbedingungen für eine Branche (oder ein Unternehmen) angebots- oder nachfrageseitig fundamental ändern. Solche Veränderungen oder Störungen können beispielsweise in technologischen Entwicklungen oder in Präferenzänderungen begründet liegen. Einschneidende Veränderungen können aber auch im Regulierungsumfeld identifiziert werden. Insbesondere eine (internationale) Marktöffnung ist hier als mögliches Beispiel anzuführen.

Die zweite Voraussetzung des Strukturwandels ist ein Anpassungsprozess, der im Nachgang der Störung notwendig wird. Dabei sind drei Fälle zu unterscheiden:

- (1) Der Anpassungsprozess findet statt.
(→ Die Branche (das Unternehmen) passt sich den neuen Gegebenheiten an.)
- (2) Der Anpassungsprozess findet verzögert statt.
- (3) Der Anpassungsprozess findet nicht statt.

Der Strukturwandel - vor allem dann, wenn er „krisenhafte Züge“ annimmt - lässt sich des Weiteren in folgende zeitliche Abfolge gliedern (Tabelle 4):

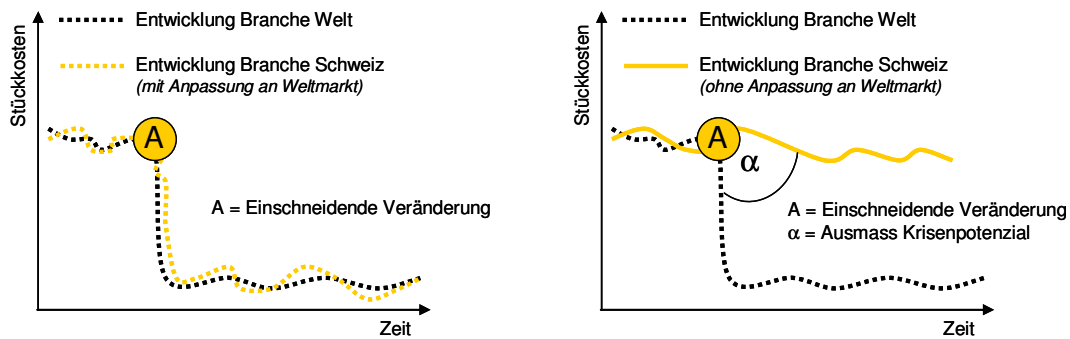
Tabelle 4: Phasen des Strukturwandels / der Strukturkrise

Krisenaufbau	Phase ab Auftreten einer einschneidenden Veränderung (Störung) bis zum Krisenausbruch (Krise ist latent vorhanden).
Krisenausbruch	Zeitpunkt, in welchem das aufgestaute Krisenpotenzial so gross wird, dass eine Krise ausbricht - der Anpassungsprozess beginnt (Krise wird akut).
Anpassungsprozess	Phase vom Krisenausbruch bis zur Bewältigung des Strukturwandels.

Aufbau von Krisenpotenzial (latente Krise)

Damit es zu einem Strukturwandel im Sinne dieser Untersuchung kommt, ist eine einschneidende Veränderung notwendig. In Abbildung 1 ist diese durch den Punkt A gekennzeichnet.

Abbildung 1: Aufbau von Krisenpotenzial



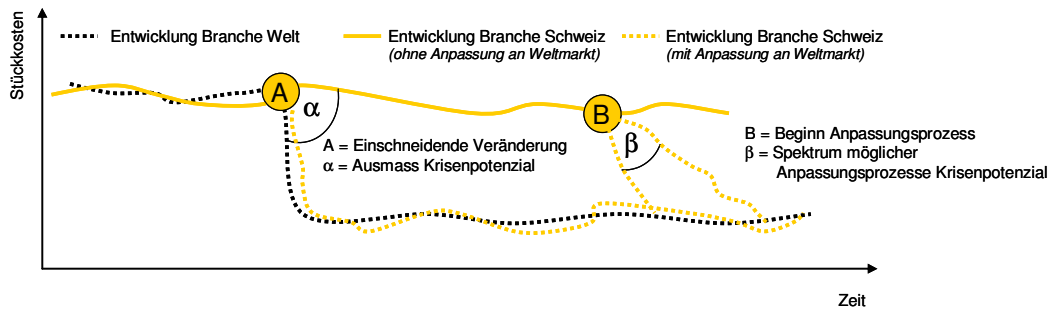
In dieser Prinzipskizze sind die Entwicklung einer Branche in der Schweiz und die entsprechende Entwicklung derselben Branche weltweit anhand der Stückkosten der Produktion abgetragen. Im Punkt A kommt es aufgrund eines angebots- oder nachfrageseitigen Schocks oder auch aufgrund einer Liberalisierung/Marktöffnung (was aber letztlich auch zu Angebots- oder Nachfrageschocks führt) zu tieferen Stückkosten im relevanten Markt. Auf diese Herausforderung kann die Branche⁹ in der Schweiz grundsätzlich auf zwei unterschiedliche Weisen reagieren. Entweder wird die weltwirtschaftliche Entwicklung ohne Verzug nachvollzogen (linke Seite der Abbildung) oder es findet eine Abkoppelung von der weltwirtschaftlichen Entwicklung statt (rechte Seite). In diesem zweiten Fall wird in der Schweiz ein Krisenpotenzial aufgebaut. Je stärker die Abkoppelung und je höher somit α ist, desto grösser ist das Krisenpotenzial und somit die latente Krise.

⁹ Ist die Branche das Untersuchungsobjekt ist das Stückkostenverhältnis Schweiz-Ausland massgebend. Betrachtet man indessen nur ein einzelnes Unternehmen, dann könnte selbstverständlich auch nur das Stückkostenverhältnis dieses Unternehmens zu den Markt-Stückkosten im Inland massgebend sein. Als Folge des kleinen Heimmarktes der Schweiz ist aber auch bei Betrachtung eines einzelnen Unternehmens meistens der Weltmarktvergleich adäquat. Im Sinne einer Vereinfachung und auch im Hinblick auf die analysierten Beispiele beschränkt sich die Darlegung auf das Verhältnis Branche Schweiz versus Ausland.

Krisenauslösung (akute Krise)

Die zweite Phase, die im Rahmen des Strukturwandels betrachtet wird, ist die Krisenauslösung (eigentlich müsste man nicht von Phase, sondern von Zeitpunkt sprechen, doch in der wirtschaftlichen Realität dürfte diese Auslösung kaum so genau abzugrenzen sein).

Abbildung 2: Krisenauslösung



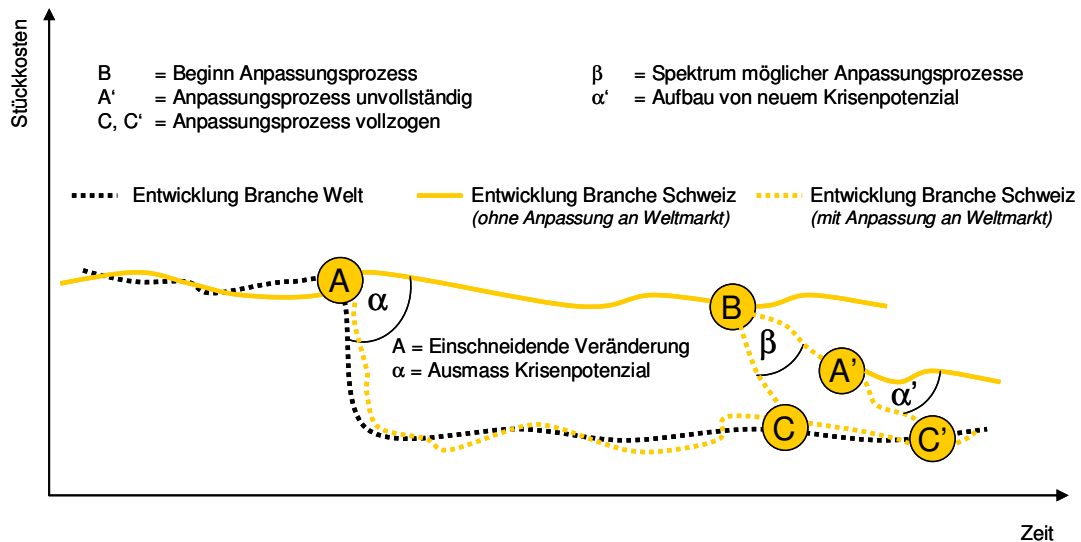
Verschiedene Faktoren können dazu führen,¹⁰ dass über kurz oder lang das Ausmass des aufgebauten oder aufgestauten Krisenpotenzials nicht mehr tragbar ist. Es kommt zur Krisenauslösung respektive aus der latenten Krise wird eine akute Krise. In Abbildung 2 ist dies durch den Punkt B signalisiert. Ab diesem Zeitpunkt sind die Kosten der Abkoppelung von der Weltmarktentwicklung so hoch, dass ein Anpassungsprozess gestartet wird, respektive gestartet werden muss. Dieser Anpassungsprozess kann je nach Branche und Ausmass des Krisepotenzials unterschiedliche Formen annehmen. In der Abbildung 2 sind die möglichen Spektren durch β angezeigt.

Anpassungsprozess

Die dritte relevante Phase eines Strukturwandels ist der Anpassungsprozess selber. In Abschnitt 3.2 wurde angedeutet, dass verschiedene Möglichkeiten der Anpassung existieren. In Abbildung 3 wird dies durch zwei stilisierte Anpassungspfade von B nach C respektive von B nach C' verdeutlicht.

¹⁰ Vgl. dazu beispielsweise die Ausführungen zu den Hypothesen zwei bis vier im Kapitel 4.

Abbildung 3: Strukturwandel im Überblick



Der Unterschied der Anpassungsprozesse liegt vor allem in der Anpassungsgeschwindigkeit. So erfolgt die Anpassung an die weltwirtschaftliche Entwicklung im Fall von B nach C deutlich schneller als von B nach C'. Diese schnellere Anpassung ist auch mit höheren Anpassungskosten verbunden.¹¹ Um diese Kosten etwas abzufedern, wird vielfach in den Anpassungsprozess eingegriffen. Dabei besteht die Gefahr, dass der Anpassungsprozess nicht vollständig durchgeführt wird. Anstelle im Punkt C respektive C' endet der Anpassungsprozess im Punkt A'. Dies wiederum kann bedeuten, dass die Abkoppelung von der weltwirtschaftlichen Entwicklung bestehen bleibt. Das Krisenpotenzial wird zumindest teilweise aufrecht erhalten. Je stärker der Eingriff in den Anpassungsprozess (z.B. durch Abfederungsmassnahmen) erfolgt, desto grösser ist das verbleibende Krisenpotenzial.

Zum Strukturwandel als Oberbegriff

Im Rahmen der Untersuchung wird der Begriff Strukturwandel als Oberbegriff verwendet. Er setzt sich aus den drei Phasen Aufbau von Krisenpotenzial, Krisenauslösung und Anpassungsprozess zusammen. In allen drei Phasen können staatliche oder private Regeln eine Rolle spielen. Aus diesem Grund wird im Folgenden der Einfluss der staatlichen und privaten Regeln auf die einzelnen Phasen unterschieden.

¹¹ Die Rede ist hier nur von den kurzfristigen Anpassungskosten, nicht von den Anpassungskosten insgesamt. Denn Abfederungsmassnahmen verursachen insbesondere auch langfristige Kosten.

4 HYPOTHESEN ZUM EINFLUSS VON REGELN BEIM STRUKTURWANDEL

4.1 Einleitung

In diesem Kapitel werden basierend auf der ökonomischen Theorie Hypothesen über den Einfluss von Regeln im Strukturwandel formuliert. Die Hypothesen werden den Phasen des Strukturwandels zugeordnet. Abschnitt 4.2 enthält eine Hypothese über den Einfluss von Regeln beim Aufbau von Krisenpotenzial. Abschnitt 4.3 enthält Überlegungen zu Hypothesen, die den Einfluss von Regeln bei der Krisenauslösung näher beleuchten. Schliesslich werden in Abschnitt 4.4 Hypothesen zum Einfluss von Regeln auf den Anpassungsprozess formuliert.

4.2 Einfluss von Regeln beim Aufbau von Krisenpotenzial

Wettbewerb bewirkt, dass Ressourcen über einen funktionierenden Preismechanismus ihrer gesamtwirtschaftlich optimalen Verwendung zugeführt werden. Auf diese Weise wird statische und dynamische Effizienz erreicht.

Akteure in kompetitiven Märkten sind ständig mit der Gefahr konfrontiert, aufgrund effizienterer Konkurrenten Einbussen zu erleiden.¹² Andererseits bieten ihnen offene Märkte die Möglichkeit, durch Effizienzsteigerungen in aktuellen und neuen Märkten Gewinne zu erzielen und ihre Marktposition zu verbessern. Effizienzsteigerungen können die Verbesserung der Beschaffung, der Produktion und des Absatzes betreffen und sind Folge technischer oder organisatorischer Innovationen, d.h. der Umsetzung von Inventionen in den Unternehmen.¹³ Innovationen können als Reaktion auf geänderte Angebots- oder Nachfragebedingungen entstehen oder beeinflussen (autonom) das Nachfrageverhalten, indem sie neue Angebotsbedingungen schaffen. Wettbewerb schafft also Anpassungsflexibilität und lässt technischen Fortschritt zu bzw. bedingt diesen.¹⁴

¹² In offenen bzw. angreifbaren Märkten (contestable markets) geht eine solche Gefahr sogar von Akteuren aus, die noch nicht im Markt tätig sind, jedoch in diesen eintreten könnten. Vgl. hierzu Baumol/Panzar/Willig (1988).

¹³ Zum Zusammenhang von Invention (Erfindung) und Innovation (Umsetzung in Produkte und/oder Prozesse) vgl. Baumol (2002).

¹⁴ Vgl. zu diesen dynamischen Wettbewerbsfunktionen Kantzenbach (1967).

Unternehmen können im Wettbewerb durch Innovationen ihre Marktposition verbessern oder halten.¹⁵ Die gesamtwirtschaftliche Produktionsstruktur wird in einem nach Schumpeter benannten „Prozess der schöpferischen Zerstörung“¹⁶ durch Innovationen und Imitationen der Akteure permanent verändert, so dass ein permanenter Strukturwandel stattfindet.¹⁷

Dieser Prozess ist aber nur wirksam, wenn Märkte offen sind, d.h. Marktzutritte nicht durch künstliche¹⁸ Marktzutrittsbarrieren und Marktaustritte nicht durch künstliche Marktaustrittsbarrieren behindert werden.¹⁹ Staatliche wie private Regeln können solche Markteintritts- bzw. -austrittsbarrieren darstellen und so den Wettbewerb beeinträchtigen.

Staatliche Regeln, die im Fall von Marktversagen eingesetzt werden, können den fehlenden Wettbewerb ersetzen bzw. die Funktionsfähigkeit eines Marktes unterstützen und können somit aus Effizienzgesichtspunkten gerechtfertigt sein. Regeln werden jedoch oft gesetzt, um die aus dem Markt resultierende Einkommensverteilung im Hinblick auf politische Verteilungsziele zu verändern²⁰ oder um gewisse Verhaltensweisen von natürlichen oder juristischen Personen zu fördern oder zu hemmen. Sämtliche Regeln - auch falsch konzipierte Effizienzregeln - können den Wettbewerb verzerren, wenn sie die Funktionsfähigkeit des Preismechanismus und damit die Effizienzreize beeinträchtigen.²¹ Transfers, Preisvorschriften oder Abnahmegarantien tangieren diese Anreize direkt, so dass sie ebenso direkt die Lenkungsfunktion des Marktmechanismus beeinträchtigen. Auch Verbote und Gebote können nötige Anpassungen direkt verhindern. Markteintrittsbarrieren für ausländische Wettbewerber (ausländische Produkte) durch Zölle, Kontingente, protektionistische Normen und Standards usw. bewirken eine Abkopplung von der Weltmarktentwicklung.

¹⁵ Baumol (2002), insbes. S. 9-11. Die Chicago School spricht in diesem Zusammenhang von „survival of the fittest“, wobei dieser Begriff oft im Zusammenhang mit Unternehmenszusammenschlüssen genannt wird, die als organisatorische Innovation gewertet werden können. Eine Branche weist nach dem Stigler'schen „Survivor-Test“ die optimale Marktstruktur auf, wenn sie über einen längeren Zeitraum keinen staatlichen Marktzutrittschranken unterlegen ist. Vgl. Stigler (1968).

¹⁶ Vgl. Schumpeter (1942), Kapitel 7.

¹⁷ Giersch (1964) und Ferguson (1964) sprechen explizit von der strukturpolitischen Funktion des Wettbewerbs.

¹⁸ Im Sinne von wettbewerbsbeeinträchtigender Barrieren, wie sie von Vertretern der Österreicher Schule, z.B. Hoppmann beschrieben werden.

¹⁹ Vgl. dazu auch die Theorie der contestable markets nach Baumol/Panzar/Willig (1988).

²⁰ In der Ökonomie wird diese Ursache wirtschaftspolitischer Eingriffe mit „Markt ablehnung“ bezeichnet (im Gegensatz zu „Marktversagen“ als Ursache des Eingriffs), da die am Markt resultierende Einkommensverteilung abgelehnt wird.

²¹ Die Regulierung (der Staat) kann ebenso versagen, wie dies der Markt oft tut. Während die Theorie des Marktversagens und Vorschläge für korrigierende Eingriffe schon lange zum ökonomischen Grundwissen gehören, trifft dies für eine Theorie des Staatsversagens noch nicht gleichermassen zu. Allerdings wurden diesbezüglich in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts mit der ökonomischen Theorie der Politik (Public Choice) und mit der Institutionenökonomik grosse Fortschritte erzielt. Vgl. für eine Übersicht Wolf (1990).

Wirksamer Wettbewerb kann nicht nur durch staatliche, sondern auch durch private Regeln beeinträchtigt werden. Besonders horizontale Preis-, Mengen- oder Gebietsabreden - die so genannten „harten Kartelle“ - schränken in vielen Fällen den Marktmechanismus ein. Dasselbe gilt für gewisse strategische Verhaltenweisen marktbeherrschender Unternehmen.²² In einem dynamischen Umfeld setzt eine nachhaltige Beeinträchtigung des Wettbewerbs durch derartige private Regeln oft deren explizite oder implizite staatliche Duldung oder sogar Unterstützung voraus.²³ Einer solchen Unterstützung entspricht beispielsweise die Zulassung von Exportkartellen, wie dies in vielen Ländern und auch in der Schweiz vorkommt bzw. vorkam.

Im Fall wettbewerbsbeeinträchtigender Regeln, die in letzter Konsequenz meistens wie Markteintrittsbarrieren wirken, weil sie sonst den Wettbewerb gar nicht dauerhaft beeinträchtigen könnten,²⁴ werden die eingangs genannten Wettbewerbsfunktionen ausgehebelt. Da Anpassungen an potenzielle Marktmöglichkeiten bzw. an die internationale Marktentwicklung aufgrund fehlender Anreize so nicht stattfinden oder aufgrund von Geboten und Verboten gar nicht stattfinden können, werden statische und dynamische Ineffizienzen aufgebaut. Bei Kosten, die von den technisch-ökonomischen Möglichkeiten abgekoppelt sind, und/oder bei Angeboten, die an den Konsumentenpräferenzen vorbei zielen, ist eine Krise latent vorhanden, d.h. Krisenpotenzial wird aufgebaut. Würden die Märkte geöffnet und der Schutzwall entfernt, würde die Krise unweigerlich ausbrechen.

Eine latente Krise kann bei handelbaren Gütern durch regelbedingte Binnenorientierung besonders stark auftreten. Die Binnenorientierung kann dadurch bedingt sein, dass Handelshemmnisse den Marktzugang für ausländische Produkte verteuern, so dass die inländischen Unternehmen dem internationalen Wettbewerbsdruck nicht voll ausgesetzt sind. Binnenorientierung kann aber auch darin begründet sein, dass einheimischen Unternehmen der Marktzugang im Ausland erschwert ist (so etwa wegen Nichtintegration wie im Fall der EU, wegen Protektionismus im Ausland oder auch als Folge von Reziprozitätsregeln im Rahmen einer strategischen Handelspolitik des Auslands).

Aus diesen Überlegungen lässt sich Hypothese 1 zum Einfluss von Regeln auf den Aufbau von Krisenpotenzial wie folgt formulieren:

²² Zu wettbewerbsschädigenden Abreden (Kartellen) sowie unzulässigen Verhaltensweisen marktbeherrschender Unternehmen und zu Fusionen, die den wirksamen Wettbewerb beseitigen vgl. Kartellgesetz (SR 251) und Botschaft zum Kartellgesetz vom 23. November 1994 (BBl 1995 I 468). Wie bei den staatlichen Regeln lassen sich auch private Regeln identifizieren, die den Wettbewerb nicht beeinträchtigen, sondern Ausdruck wirksamen Wettbewerbs sind oder diesen sogar intensivieren. Vgl. z.B. Rey/Tirole (1986) und Baumol (2002), Teil 1.

²³ Rein private Abreden haben in einem dynamischen Umfeld eine Tendenz zur Instabilität. Vom Kartell profitieren in erster Linie die schwächsten Mitglieder. Effizientere Mitglieder haben stets Anreize, das Kartell zu verlassen.

²⁴ Zu wettbewerbseinschränkenden Markteintrittsbarrieren vgl. v. Weizsäcker (1980).

Hypothese 1: Regeln, welche den Wettbewerb beeinträchtigen oder beseitigen, führen zur Bildung oder Erhaltung ineffizienter Strukturen und damit zur Bildung oder Erhöhung des Krisenpotenzials.

4.3 Einfluss von Regeln bei der Krisenauslösung

Zum einen können Regeln beim Auftreten exogener Schocks indirekt einen Einfluss auf die Krisenauslösung haben (ohne die betreffenden Regeln würde die Krise nicht oder in anderer Form ausgelöst). Zum anderen können Regeländerungen selber eine Krise auslösen oder zu deren Auslösung wesentlich beitragen.

4.3.1 Angebots- und Nachfrageschocks als Krisenauslöser

Krisen können durch Angebots- oder Nachfrageschocks ausgelöst werden. In der Prinzipskizze (Abbildung 1) ist ein solcher Schock im Punkt A abgebildet. Je nachdem, ob es sich um transitorische oder permanente Schocks handelt, haben sie einen vorübergehenden oder einen nachhaltigen Effekt auf den Strukturwandel. Für die Analyse von Schocks als Krisenauslöser sind vor allem solche permanenter Natur von Interesse. Diese treten häufig als Angebotsschocks auf, indem sich die Produktionsmöglichkeiten infolge technischen Fortschritts dauerhaft verändern. Dadurch ändern sich die relativen Preise und damit die Substitutionsbedingungen. Das Nachfrageverhalten verlagert sich in Richtung der Güter mit dem günstigeren Preis-Leistungs-Verhältnis. Da technischer Fortschritt wettbewerbsimmanent ist (s. Hypothese 1), finden im Wettbewerb die Anpassungen auf die veränderten Angebotsbedingungen statt.

Es ist zu überlegen, ob Regeln dazu geeignet sind, die Krisenauslösung infolge von Angebots- und Nachfrageschocks zu verhindern, d.h. bezogen auf die Prinzipskizze einen Übergang von Punkt A nach C bzw. einen Anpassungsprozess ausgehend von Punkt B zu vermeiden.

Regeln werden häufig branchenspezifisch konzipiert (sektorielle Regulierung). Oft findet man branchenspezifische Regeln dort, wo ein so genannter Service Public erbracht werden soll. Solche Bereiche sind regulierungsbedingt nicht vollständig dem Wettbewerb ausgesetzt. Es gibt de jure Monopole, aus denen Mittel für den Service Public erarbeitet werden müssen und die eventuell schrittweise aufgehoben werden. Geraten die so regulierten Branchen aufgrund technischer Entwicklungen (permanenter Angebotsschock) in angrenzenden Bereichen in einen Substitutionswettbewerb, dann können diese branchenspezifischen

schen Regeln ihre Schutzfunktion nicht mehr erfüllen; das Monopol entfällt, es findet aus technisch-ökonomischen Gründen eine de facto Liberalisierung statt.²⁵

Da Regulierungen ex ante festgelegt werden, basieren sie nicht auf einem relevanten Markt, der alle zukünftigen Substitutionsmöglichkeiten enthält. Oft basieren branchenspezifische Regulierungen vielmehr auf dem Marshall'shen Branchen-Konzept (industry-concept), wodurch aufgrund physikalisch-technischer Abgrenzungskonzepte eine Branche gleich einem Markt gesetzt ist.²⁶ Sind jedoch technologische Umgehungen (Bypässe) möglich, die den de jure Schutz einer Branche untergraben, wäre eine Betrachtung gemäss Substitutionskonzept²⁷ angemessen, die unmittelbar die Unwirksamkeit der Regulierung aufdecken würde, so dass die Regulierungen frühzeitig nicht mehr aufrechterhalten würden oder bei Bedarf ersetzt werden könnten. Im Extremfall können branchenspezifische Regeln den technologischen Bypass sogar beschleunigen, da durch regelbedingt ineffiziente Strukturen in den „geschützten“ Branchen/Technologien die Gewinnmöglichkeiten und damit die Anreize für Substitutionskonkurrenten grösser sind als ohne regelbedingte Ineffizienzen.

Technologisch oder organisatorisch bedingte permanente Angebotsschocks, die zur Senkung der Produktionskosten beitragen, erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die das Effizienzsteigerungspotenzial tatsächlich realisieren. Sind Unternehmen dagegen durch marktabschottende Regeln (vermeintlich) vor Wettbewerb geschützt, sind ihre Anreize zu einer Umsetzung der Innovationen respektive der Erhöhung der Produktivität geringer als ohne diesen Schutz.²⁸ Ist den Akteuren bewusst, dass sich infolge derartiger permanenter Angebotsschocks ein Krisenpotenzial aufgebaut hat, werden sie versuchen, diesen Schutz möglichst lange aufrecht zu erhalten und ihn wenn möglich auf Substitutionsbereiche auszudehnen. Es kann zu einer Regulierungsspirale kommen.²⁹

Dieser fortgesetzte Schutz vor Angebots- oder Nachfrageschocks bedeutet eine Aufrechterhaltung der bestehenden Strukturen. Je weiter die geschützte Struktur sich von den realen Marktbedingungen entfernt (je grösser somit α in Abbildung 3 ist), umso höher werden die Kosten dieses Schutzes. Der Schutz kann nur solange aufrechterhalten werden, wie diejenigen, die diese Kosten tragen, dazu noch bereit sind. Je höher die Kosten des Schut-

²⁵ Vgl. zu der analogen Wirkung einer de-jure-Liberalisierung Abschnitt 0.

²⁶ Vgl. Marshall (1956), S. 84-85.

²⁷ Substitutionskonzepte zur Marktabgrenzung berücksichtigen, dass nicht nur technisch-physikalisch ähnlich beschaffene Güter aus Sicht der Nachfrager gegeneinander austauschbar sind. Beispielsweise berücksichtigt das Bedarfsmarktkonzept, dass Güter gegeneinander austauschbar sind, die einen bestimmten gesellschaftlichen Bedarf decken, vgl. Arndt (1958), S. 224, Abbot (1958), S. 96 und auch Bain (1968), S. 224.

²⁸ Beispielsweise zeigt sich in staatlichen Sektoren eine höhere Arbeitsproduktivität, je höher der (potenzielle) Wettbewerb ist. Vgl. Niskanen (1975), S. 637.

²⁹ Vgl. zur Erklärung Abschnitt 4.4, Hypothese 6.

zes werden, umso grösser werden ihre Anreize, die schützenden Regeln abzubauen.³⁰ Akteure, die vom Schutz profitieren, haben Anreize sich für eine Aufrechterhaltung der Regeln einzusetzen. Je höher die Kosten des Schutzes sind, die unter Umständen sogar bei den Geschützten selbst anfallen können,³¹ umso eher ist zu erwarten, dass die Regeln eine Krisenauslösung nicht dauerhaft verhindern können. Die skizzierte Dynamik von Technologie, Markt und Regulierung läuft eher darauf hinaus, dass die Regulierung angepasst, der Schutz aufgehoben und eine Krise akut werden kann.

Sind die auftretenden Schocks transitorischer Natur, kann die Auslösung einer Krise eher verhindert werden, da die Kosten der Regelaufrechterhaltung niedriger sind als bei permanenten Schocks und zudem nicht unbedingt eine steigende Tendenz aufweisen.

Aus diesen Überlegungen lässt sich folgende Hypothese ableiten:

Hypothese 2: Regeln bieten häufig keinen wirksamen Schutz vor Strukturwandel, der durch Angebots- oder Nachfrageschocks bedingt wird.

4.3.2 Regeländerungen als Krisenauslöser

Marktöffnungen gehen typischerweise einher mit der Änderung von Regeln. Inwieweit durch diese Regeländerungen Krisen ausgelöst werden können, wird im Folgenden für staatliche Regeln und private Regeln betrachtet. In Abbildung 3 entspricht diese Form der Krisenauslösung Punkt B.

Änderung staatlicher Regeln

Marktöffnungen, die durch die Änderung staatlicher Regeln hervorgerufen werden, betreffen die Liberalisierungen einzelner Branchen in einer Volkswirtschaft und internationale Handelsliberalisierungen.

Internationale Handelshemmnisse wurden meist mit dem Ziel errichtet, heimische Strukturen zu schützen, da durch den Aussenhandel Anpassungen bei der Faktorallokation zu erwarten sind.³² Einschränkungen des Aussenhandels führen durch Verzicht auf die Effizienzgewinne der internationalen Arbeitsteilung zu nationalen und internationalen Wohlfahrtseinbussen, die besonders gross sind, wenn die Faktorproportionen zwischen den

³⁰ Kosten des Schutzes entstehen z.B. durch direkte Zahlungen und indirekt durch Opportunitätskosten aus Fehlallokationen. Wer die Kosten effektiv trägt, ist oft nur sehr schwer zu beantworten.

³¹ Diese Kosten fallen bei denjenigen Akteuren an, die aufgrund ihrer Effizienz bereits wettbewerbsfähig sind und durch den Schutz Chancen allenfalls nicht nutzen können.

³² Vgl. Frey (1985), Kapitel 2 und 3.

Handelspartnern, z.B. zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, stark voneinander abweichen. Im Zuge des GATT werden seit 1945 Handelsschranken abgebaut, wobei sich der Abbau seit der Uruguay-Runde von 1994 nicht nur auf Waren, sondern zunehmend auch auf Investitionen (TRIMs), Dienstleistungen (GATS) und geistiges Eigentum (TRIPs) ausdehnt. Ausgenommen von den Handelsliberalisierungen waren über Jahrzehnte insbesondere die Landwirtschaft und der Textilsektor, in denen die Handelshemmnisse erst seit 1994 schrittweise abgebaut werden.

Der Abbau der Agrarhandelsschranken war von den Entwicklungsländern gefordert worden, die davon ihre Zustimmung zur weiteren Reduktion von Handelshemmnissen für Industrieprodukte und Dienstleistungen aus Industrieländern abhängig machten. Um also weitere Handelsgewinne realisieren zu können, mussten sich die Industrieländer auf einen Abbau von Regeln in bisher geschützten Sektoren einlassen. Betroffen von den Abkommen unter dem Dach der WTO sind grundsätzlich alle Branchen, deren Schutz vor ausländischen Wettbewerbern reduziert wurde, was nicht nur durch den direkten Abbau von Mengenbeschränkungen und teilweise Zöllen, sondern auch durch Internationalisierungen im Submissionswesen oder Beschränkungen von Subventionen erreicht wird. Mit dem Wegfall des Schutzes durch Handelshemmnisse wird eine Strukturveränderung ausgelöst, die durch Produktionsverlagerung in diejenigen Länder mit den jeweiligen komparativen Vorteilen verursacht wird und Reallohnänderungen in den betroffenen Branchen nach sich zieht.³³

Aus verteilungs- oder auch sicherheitspolitischen Gründen, z. B. zur Sicherstellung einer Grundversorgung mit bestimmten Dienstleistungen, wurden in der Vergangenheit in verschiedenen Branchen Staatsunternehmen geführt bzw. Regulierungen zur Korrektur marktbestimmter Versorgungsniveaus eingeführt. In den auf diese Weise geschützten Sektoren haben sich Ineffizienzen aufgebaut, die regulierungstheoretisch unter anderem mit politischen Einflüssen,³⁴ betrieblichen Ineffizienzen in Monopolen (so genannte X-Ineffizienzen)³⁵ oder auch mit Überinvestitionen in preis- oder renditeregulierten Unternehmen (Averch-Johnson-Effekt)³⁶ begründet werden können. Mit den damit zunehmenden Kosten zur Aufrechterhaltung der Staatsmonopole wurde politischer Druck zur Umorganisation dieser Sektoren aufgebaut. Der politische Druck zur Umsetzung von Liberalisierungen ist umso grösser, je mehr Länder bereits Liberalisierungen umgesetzt und damit Effi-

³³ Vgl. Stolper/Samuelson (1941).

³⁴ Diese Staatsunternehmen werden sehr oft nicht nur wegen ihrer Dienste, sondern auch wegen ihrem regionalen Einkommensbeitrag politisch bestimmt. Bürger und Lokalpolitiker wehren sich z.B. gegen die Schliessung von Poststellen oder von Bahnhöfen, weil damit ein Verlust an Beschäftigung in der Region einhergeht.

³⁵ Vgl. z.B. Frey/Kirchgässner (1994), S: 184.

³⁶ Vgl. das Modell von Averch/Johnson (1962) sowie die Darlegung in Laffont/Tirole (1992), 34-34, 95.

zizienzsteigerungspotenziale offen gelegt haben. Je grösser die Ineffizienzen vor der Liberalisierung sind, desto grösser ist natürlich der durch die Regeländerung angestossene Anpassungsbedarf.

Änderung privater Regeln

Marktöffnungen durch den Abbau privater Regeln kommen zustande, wenn diese Regeln durch ihre systeminhärente Instabilität nicht aufrechterhalten werden können oder wenn sie mit Hilfe der Wettbewerbspolitik verboten werden.

Instabilitäten privater Regeln liegen insbesondere bei horizontalen Kartellen vor, da diese die unterschiedlichen Produktionsbedingungen der Kartellmitglieder nicht berücksichtigen. Unternehmen, die innerhalb eines Kartells besonders effizient sind, haben den Anreiz von den im Kartell vereinbarten Preisen oder Mengen abzuweichen (Cheating), da sich dadurch ihre Gewinnmöglichkeiten gegenüber der Kartell-Situation erhöhen.³⁷ Ausserdem kann die Stabilität von Kartellen durch wettbewerbspolitische Anreize wie der Kronzeugenregelung zusätzlich beeinträchtigt werden.

Die wenigsten privaten Regeln sind dazu geeignet, Märkte langfristig zu verschliessen und den Eintritt effizienterer Wettbewerber zu verhindern, da gerade hohe Kartellgewinne Aussenseitern Anreize bieten, die Schranken des Kartells zu umgehen. Sehr hohe Markteintrittsbarrieren und stabile Kartelle, die produktiven und allokativen Ineffizienzen Vorschub leisten, müssen durch wettbewerbspolitische Massnahmen abgebaut werden, wodurch Anpassungsprozesse angestossen werden (Punkt B in Abbildung 2) und eine Krise akut werden kann. Inwiefern Regeländerungen von einer latenten Krise (aufgebautes Krisenpotenzial) zu einer akuten Krise führen, lässt sich in Hypothese 3 zusammenfassen.

Hypothese 3: Haben Regeln zum Aufbau von Krisenpotenzial beigetragen, führen (internationale) Marktöffnungen und der damit verbundene politische Druck zu einem Abbau dieser Regeln und damit zu einer akuten Krise.

³⁷ Diese Anreize bestehen grundsätzlich auch für Unternehmen, die nicht besonders effizient sind, da eine isolierte Mengenerhöhung den Gewinn eines einzelnen Kartellmitglieds erhöhen kann. Voraussetzung dafür ist, dass keine Reaktionen der übrigen Kartellmitglieder und so keine Auswirkung auf den Preis und auf die Gewinnmöglichkeiten stattfinden, so dass diese Form des Trittbrettfahrens möglich wird. Cheating kann für effiziente Kartellmitglieder auch dann erfolgreich sein, wenn das Kartell zusammenbricht, so dass die Voraussetzungen für Trittbrettfahren nicht vorliegen müssen. Vgl. Zur Instabilität von Kartellen z.B. Carlton/Perloff (1999), Kapitel 5.

Verzögerte Marktöffnungen

Marktöffnungen bringen zwar Unternehmen, die zuvor geschützt waren, in akuten Anpassungsdruck. Für Unternehmen, die zuvor schon effizient waren, und für solche, die die Anpassung rasch vollziehen, ergeben sich indessen Chancen, sich im angestammten Bereich und angrenzenden Bereichen auszudehnen.³⁸

Während der globale Abbau von Handelsschranken z.B. im Rahmen der WTO nach dem Reziprozitätsprinzip³⁹ erfolgt, und Unternehmen aus den partizipierenden Ländern so gegenseitig zu gleichen Bedingungen Marktzugang erhalten, gehen nationale und regionale Liberalisierungen oft noch weiter, gelten aber nur für die Mitgliedsländer. So vergrößern Freihandelsgebiete wie der EFTA- oder der NAFTA-Raum sowie „Binnenmärkte“ wie die EU das Marktpotenzial für die Unternehmen aus den teilnehmenden Ländern. Unternehmen aus nicht-beteiligten Ländern können Wachstumschancen in diesen Räumen dagegen oft gar nicht oder nur zu den WTO-Bedingungen wahrnehmen. Ihre Marktöffnung beschränkt sich somit auf nationale Dimensionen oder findet im Vergleich zum Ausland verzögert statt.

Auch verspätet vollzogene Liberalisierungen einzelner Branchen stellen eine Form verzögerter Marktöffnung dar, mit der Folge, dass Märkte und Wettbewerb (mit entsprechendem Anpassungszwang) in den betroffenen Branchen eines Landes im Vergleich zum Ausland mit Verzögerungen entstehen.

In Branchen, in denen First-mover-Vorteile, Clusterbildung⁴⁰ sowie Lernkurveneffekte und Grössenvorteile (economies of scale) begründet werden können, kann eine im erwähnten Sinn verspätete Marktöffnung zu definitiv verpassten Chancen führen. Der Aufbau entsprechender Cluster findet in Ländern statt, die frühzeitig und weitestgehend Marktbedingungen geschaffen haben, während andere Länder von dieser Entwicklung abgekoppelt sind. Daraus ergibt sich Hypothese 4.

Hypothese 4: Werden internationale Marktöffnungen nicht oder stark verspätet vollzogen, besteht in Wachstumsmärkten die Gefahr von verpassten Chancen.

³⁸ Die besten Unternehmen eines Kartells sind unter Umständen effizient und können von der Auflösung des Kartells profitieren. Dass der Kartellschutz an sich nur die ineffizienten Unternehmen schützt, die effizienten dagegen eher behindert, ist ein wichtiger Grund dafür, dass Kartelle selten wirklich dauerhaft Bestand haben. Lange Bestand haben meist nur Kartelle, in deren Kern zusätzlich staatliche Regeln (Gesetze) stabilisierend wirken.

³⁹ Vgl. zur Reziprozität in Handelsvereinbarungen Staiger (1995), S. 1528-1534.

⁴⁰ Clusterbildung geht häufig einher mit der Realisierung von economies of scale, die für ein einzelnes Unternehmen extern aber für die Branche (das Cluster) intern sind. Vgl. Krugman / Obstfeld (1992), Kapitel 6.

4.4 Einfluss von Regeln auf den Anpassungsprozess

Nachdem ein Anpassungsprozess in Gang gekommen ist - eine Krise ausgelöst wurde -, können Regeln dazu eingesetzt werden, um die Anpassung zu beeinflussen. Je nach Dauer und Motivation dieser Eingriffe lassen sich unterschiedliche Wirkungen identifizieren.

Kurzfristig wirkende Regeln

Es gibt ökonomische und vor allem auch politisch-ökonomische Gründe zur Rechtfertigung kurzfristig wirkender Eingriffe zum Abfedern negativer Begleiterscheinungen von Anpassungsprozessen. (Ein abgefederter Anpassungsprozess entspricht einem Übergang von B nach C bzw. von B nach C' in der Prinzipskizze Abbildung 3.) Diese Gründe beziehen sich meistens auf die im Anpassungsprozess entstehenden individuellen und gesamtwirtschaftlichen Anpassungskosten.⁴¹ Da Massnahmen zur Abfederung des Anpassungsprozesses nicht zur Beseitigung der Ursachen einer Krise eingesetzt werden können, handelt es sich sozusagen stets um „symptomtherapeutische Massnahmen.“

Infolge von individuellen Verlusten durch Lohneinbussen oder Beschäftigungsabbau, kann es bei Betroffenen zu Reaktionen - beispielsweise Streiks - kommen, die negative externe Effekte verursachen.⁴² Die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Kosten – beispielsweise vermindertes Versorgungsniveau während des Streiks oder gesunkenes Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Unternehmen respektive des Standorts – können reduziert werden, wenn solchen negativen Reaktionen der Grund genommen wird.

Die Reaktionen in Form einer Einflussnahme der Verlierer von Anpassungsprozessen können soweit gehen, dass sie den Anpassungsprozess selbst negativ beeinflussen. In einer solchen Situation können Regeln, die Kompensationszahlungen an Verlierergruppen beinhalten, dazu beitragen, dass negative Beeinflussungen des Anpassungsprozesses durch Verlierergruppen reduziert werden. Derartige Massnahmen sind beispielsweise Sozialpläne oder finanzielle Anpassungshilfen. Solche Zugeständnisse können nicht nur zur kurzfristigen Abfederung von Krisen eingesetzt werden, sondern auch erforderlich sein, um überhaupt Regeländerungen vornehmen zu können, die ein bereits aufgebautes Krisenpotenzial offen legen. Für potenzielle Verlierer und verunsicherte Akteure können beispielsweise durch schrittweise Marktöffnungen anstelle von sofortiger voller Marktöffnung die Anpas-

⁴¹ Die gesamtwirtschaftlichen Anpassungskosten einer früher oder später unvermeidlichen Anpassung wären meistens am geringsten, wenn die Anpassung so rasch und so unbeeinflusst als möglich erfolgt. Dies kann aber mit grossen individuellen Problemen (Kosten) verbunden sein. Im politischen Prozess kommt es unter diesen Umständen oft zu Kompensationen zu Gunsten betroffener Individuen und zu Lasten der Allgemeinheit, damit ein Anpassungsprozess nicht mit noch grösserer Verzögerung und noch grösseren Kosten verbunden ist. Vgl. auch die Erläuterungen zu Hypothese 3unter „Änderung privater Regeln“.

⁴² Vgl. Frey / Kirchgässner (1994), Kapitel 3.

sungskosten reduziert werden, so dass sie auf prohibitiven Widerstand gegenüber Reformvorhaben verzichten.

Weiterhin können kurzfristig abfedernde Massnahmen mit einer Inzidenzanalyse der Anpassungskosten begründet werden. Da nicht immer diejenigen die Kosten tragen, die die effektiven Zahlungen leisten, kann durch Verteilungsregeln ein Ausgleich geschaffen werden, der diejenigen entlastet, die die Anpassungskosten tatsächlich tragen.⁴³

Neben diesen Überlegungen können kurzfristige Verteilungsziele, die eher dem Gedanken staatlicher Fürsorge als Kosten-Nutzen-Betrachtungen entspringen, Motive für Anpassungshilfen darstellen.⁴⁴ Bei derartig motivierten Regeln ist indessen die Gefahr gegeben, dass aufgrund der relativ unbestimmten ökonomischen Begründung und dementsprechend verunmöglichter Erfolgskontrolle die Eingriffe in langfristig schädliche Regeln münden (vgl. dazu Hypothese 6).

Für kurzfristig wirkende Regeln im Anpassungsprozess lässt sich folgende Hypothese formulieren.

Hypothese 5: In Krisensituationen können durch staatliche Eingriffe negative Begleiterscheinungen (Massenentlassungen etc.) kurzfristig abgedeckt werden.

Langfristig wirkende Regeln

Damit ein Anpassungsprozess von B nach C bzw. B nach C' (vgl. Abbildung 3) stattfinden kann, d.h. die betroffene Branche oder Unternehmung wieder den Anschluss an die (internationale) Marktentwicklungen findet, ist es erforderlich, dass dieser Anpassungsprozess vollständig abläuft. Wird er unterbrochen, besteht die Gefahr dass sich neues Krisenpotenzial aufbaut (analog der Entwicklung ausgehend von Punkt B' in Abbildung 3).

Diese Gefahr besteht besonders bei strukturerhaltenden Regeln oder Massnahmen. Diese perpetuieren oft die kurzfristigen Abfederungen, so dass die Ursache zum Aufbau von Krisenpotenzial⁴⁵ nicht beseitigt wird. Staatliche Massnahmen zur Förderung des Strukturwandels könnten dagegen durchaus dazu geeignet sein, den Ablauf des Anpassungsprozesses zu unterstützen. Zu denken ist etwa an Regeln oder Massnahmen, welche die Anpassungsflexibilität erhalten respektive erhöhen.

⁴³ Vgl. Musgrave et al. (1988), Kapitel 12.

⁴⁴ Vgl. Musgrave et al. (1990), Kapitel 1.

⁴⁵ Nicht zu verwechseln mit der Ursache der Krise wie z.B. einer exogen Störung, die selbstverständlich nicht beseitigt werden kann.

Obwohl die ökonomische Notwendigkeit eines vollständigen Anpassungsprozesses normativ einsichtig ist, gibt es politisch-ökonomische Gründe, die für die langfristige Persistenz von Regeln sprechen und einen vollständigen Ablauf des Anpassungsprozesses behindern. Solche Gründe werden von der positiven Theorie der Regulierung sowie von der ökonomischen Theorie der Politik (z.B. Public Choice) untersucht.⁴⁶

Potenzielle Verlierer von Anpassungsprozessen haben ein evidenten Interesse, die Anpassung hinauszuzögern oder ganz zu vermeiden. Sie werden versuchen, die Entscheidungsträger zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Besonders Erfolg versprechend ist regulatory capture⁴⁷ oder sind rent-seeking-Aktivitäten⁴⁸, wenn es den Betroffenen gelingt, ihre Interessen zu bündeln und als homogene Interessengruppe auf den politischen Prozess Einfluss zu nehmen. Sofern unter den Geschützten keine besonders effizienten Unternehmen sind, für die ein weiterer Schutz die zukünftigen Chancen schmälern würde, sind die Interessen in einer Branche in der Tat oft gleichgerichtet, so dass eine Vereinnahmung der regelgebenden Entscheidungsträger durch die Gruppe wahrscheinlich wird.⁴⁹ Diejenigen Gruppen, die von einem vollständigen Ablauf des Anpassungsprozesses profitieren,⁵⁰ können ihre Interessen oft nicht in der gleichen Weise bündeln wie die Verlierer, da ihre Interessen weniger homogen sind. Wenn die Gruppe der Gewinner im Vergleich zur Gruppe der Verlierer gross ist, aber jeder einzelne nur wenig gewinnt, besteht zudem das Problem des Trittbrettfahrens, d.h. der Nutzen erfolgreichen Rent-seekings fällt auch bei Individuen an, die sich nicht an den Kosten für die Rent-seeking-Aktivitäten beteiligen. Oft fallen zudem die Gewinne der Deregulierung in Form dynamischer Effizienzgewinne erst in der Zukunft an und sind im Gegensatz zu den unmittelbar spürbaren Verlusten schwerer quantifizierbar, wodurch die die Einflussnahme durch die Verlierer des Anpassungsprozesses zusätz-

⁴⁶ Zur Unterscheidung von normativer und positiver Theorie vgl. v. Weizsäcker (1982).

⁴⁷ Die Capture-Theorie geht zurück auf Stigler (1971).

⁴⁸ Rent-seeking besteht in einem Aufwand von Ressourcen zur Beeinflussung der Regulierung mit dem Ziel, (Monopol)renten zu erhalten oder direkte staatliche Transfers zu erwirken respektive zu sichern. Vgl. Buchanan/Tollison/Tullock (1980). Rent-seeking-Aktivitäten kommen z.B. darin zum Ausdruck, dass während eines Strukturwandels die Akteure aus den negativ tangierten Branchen oft die staatliche Stützung oder zumindest Duldung privater Abreden fordern, die in Krisenzeiten tendenziell instabiler sind. In früheren Versionen der schweizerischen Wettbewerbsgesetzgebung waren ausdrücklich Ausnahmen für so genannte „Krisenkartelle“ vorgesehen.

⁴⁹ Die Möglichkeit der Vereinnahmung der Entscheidungsträger kann z.B. damit begründet werden, dass die Entscheidungsträger ihren persönlichen Nutzen maximieren und homogene Interessengruppen durch das Angebot von Unterstützungen im politischen Prozess mehr dazu beitragen können als die inhomogene Masse der Wähler oder Stimmbürger. Für die Logik kollektiver Aktionen vgl. Olson (1965). Zu Elementen persönlicher Nutzenfunktionen von Bürokraten respektive parlamentarischer Entscheidungsträger vgl. z.B. Williamson (1964) und Niskanen (1971) oder Peltzman (1976).

⁵⁰ Vom vollständigen Ablauf des Anpassungsprozesses, d.h. dem Abbau des Krisenpotenzials, profitieren diejenigen, die die Kosten mangelnder Anpassung tragen. Dazu gehören zum einen Steuerzahler und Konsumenten, die zur Aufrechterhaltung abschottender Regeln direkte oder indirekte Beiträge zur Finanzierung der Ineffizienzen leisten. Zum anderen sind die Gewinner von Anpassungen Unternehmen, die zu günstigeren Bedingungen Produktionsfaktoren beschaffen können und die durch die neuen Entwicklungen Chancen wahrnehmen können.

lich begünstigt wird.⁵¹ Begünstigt werden Rent-seeking-Aktivitäten durch den Informationsrückstand der (politischen) Entscheidungsträger, so dass sie oft auf Informationen der Rent-seeker angewiesen sind (Informationsasymmetrien).

Zusätzlich zu aktivem Rent-seeking spielt auch die Erwartungsbildung der Akteure bei der Persistenz von Regeln eine Rolle. Wurden in der Vergangenheit zur kurzfristigen Abfederung von Anpassungsprozessen staatliche Eingriffe vorgenommen, können die Akteure daraus auf weitere zukünftige Eingriffe schliessen,⁵² wenn diese Eingriffe nicht ex ante glaubwürdig hinsichtlich zeitlicher Geltung und Ausmass limitiert werden (für die zeitliche und sachliche Geltung sollte beispielsweise ein verbindliches Phasing-out festgelegt werden⁵³). All dies kann insofern wiederum auf das Verhalten der Akteure rückwirken, als diese die nötigen Anpassungen weiter hinauszögern. Die Krise besteht fort und lässt eventuell tatsächlich weitere kurzfristige Abfederungsmassnahmen erforderlich werden. So kann es offenbar zu einer Regulierungsspirale (oder „Teufelskreis“) kommen, die eine Annäherung an die realen Marktbedingungen nicht ermöglicht, sondern zum Aufbau neuen Krisenpotenzials führt.

Bezüglich langfristig wirkender Regeln im Anpassungsprozess lässt sich daher folgende Hypothese festhalten.

Hypothese 6: Bleiben staatliche Eingriffe zur Abfederung von negativen Begleiterscheinungen langfristig bestehen, findet der Strukturwandel nicht ausreichend statt (siehe Hypothese 1).

⁵¹ Die grosse Bedeutung dynamischer Gewinne wurde z.B. für den Fall von Zollreduktionen untersucht, vgl. beispielsweise Vgl. OECD (1984), S. 75-76.

⁵² Vgl. Phelps (1967) und Friedman (1969).

⁵³ Phasing out von Regeln kann z.B. durch Sunset-Klauseln erreicht werden, indem für Regeln, z.B. Gesetze, ein Verfalldatum festgeschrieben wird. Für die Zeit nach diesem Termin müssen die Regeln neu verhandelt werden, so dass allenfalls veränderte Rahmenbedingungen berücksichtigt werden können.

5 ÜBERPRÜFUNG DER HYPOTHESEN

Die Hypothesen bezüglich des Zusammenhangs zwischen Regeln und Strukturwandel werden aufgrund ausgewählter Fallbeispiele überprüft. Dabei kommt der Auswahl der Beispiele eine wichtige Bedeutung zu. Im Abschnitt 5.1 werden zunächst die Kriterien der Beispielsauswahl diskutiert und es wird aufgezeigt, welche Konsequenzen die Wahl der Beispiele auf die Interpretation der Ergebnisse hat. Anschliessend werden in den Abschnitten 5.2 bis 0 die einzelnen Hypothesen diskutiert und es wird erläutert, welche Fallbeispiele zur Plausibilisierung der jeweiligen Hypothese herangezogen werden können. Abschnitt 0 fasst die wesentlichen Zusammenhänge zusammen.

5.1 Auswahl der Beispiele

Um Hypothesen im statistischen Sinn zu validieren, müssten die untersuchten Beispiele grundsätzlich im Rahmen einer genügend grossen Zufallsstichprobe gezogen werden. Wie die übrigen im Rahmen dieser Strukturberichterstattung durchgeführten Studien zeigen, ist die in der Schweiz registrierte Zahl an Strukturkrisen indes relativ klein. Dazu kommt, dass die vorliegende Untersuchung neben dem Einfluss von Regeln auf den Strukturwandel auch Erkenntnisse für die zukünftige Vermeidung regelbedingter Strukturkrisen liefern soll. Es sind also Beispiele gefragt, aus denen auch zukunftsgerichtete Folgerungen gezogen werden können.

Aus diesen Gründen wurden im Einvernehmen mit dem Auftraggeber zwölf Fallbeispiele ausgewählt - darunter Branchen oder Unternehmen, die in der Vergangenheit Krisen durchlebten und solche, die Strukturbrüche durch stetige Anpassung auf veränderte Rahmenbedingungen vermeiden konnten. Daneben wurden auch Branchen berücksichtigt, die als Folge von Regeln gewisse Chancen nicht nutzen konnten, und schliesslich Beispiele, die vermutlich vor einem tief greifenden Strukturwandel stehen.

Elf Beispiele werden vertieft analysiert. Das ursprünglich vorgesehene Beispiel der Markenartikelhersteller erwies sich dagegen als zu facettenreich und in Bezug auf die betroffenen Unternehmen viel zu heterogen, um in der Auswahl zu verbleiben. Damit ein Fallbeispiel in der Untersuchung berücksichtigt werden konnte, musste es folgenden Kriterien genügen:

- **Strukturwandel ersichtlich:** Erstens muss in der untersuchten Branche ein Strukturwandel eine Rolle spielen. Dieser kann bereits erfolgt sein, erst im Entstehen sein oder erwartet werden.

- **Einfluss von Regeln:** Zweitens ist bei den ausgewählten Beispielen ein Zusammenhang zwischen staatlichen und privaten Regeln und dem Strukturwandel erkennbar.

Aufgrund dieses Kriterienrasters wurden für die Untersuchung die folgenden Fallbeispiele ausgewählt:

Tabelle 5: Ausgewählte Fallbeispiele

Fallbeispiele	
Anlagefonds	Medizinaltechnik
Briefpost	Retail banking
Buchhandel	Schienefahrzeuge
Energietechnik	Stromhandel
Flugverkehr	Uhren
Käsemarkt	<i>Markenartikelhersteller – (später fallen gelassen)</i>

Diese Beispiele wurden anhand eines einheitlichen Analyserasters untersucht (vgl. die Ausführungen im Anhang). Im Zentrum der Analyse stand jeweils die Frage, welcher Einfluss von staatlichen und privaten Regeln in den identifizierten Phasen des Strukturwandels plausibel erscheint. Dazu wurden die relevanten Akteure und Regeln erfasst, wichtige Umfeldveränderungen identifiziert und anschliessend erwogen, welche Rolle in diesem Prozess die staatlichen und privaten Regeln gespielt haben. Um den Lesefluss zu gewährleisten, werden in den folgenden Abschnitten jeweils nur die aus Sicht der dargelegten Hypothesen (Kapitel 4) wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst. Die Detailanalysen der Fallbeispiele mit den relevanten Quellenverweisen finden sich im Anhang.

Quantitative Einflüsse der analysierten Regeln auf den Strukturwandel können in der vorliegenden Untersuchung nicht (anhand statistischer Grössen) geschätzt werden. Dies ist allein schon deshalb nicht möglich, weil neben den staatlichen und privaten Regeln zahlreiche weitere exogene und endogene Einflussgrössen – wie beispielsweise die Konjunktur oder Managementfehler – den Strukturwandel ebenfalls stark beeinflussen. Vielmehr gilt es aufzuzeigen, in welchen Fällen staatliche oder private Regeln in den unterschiedlichen Phasen des Strukturwandels identifiziert und als Erklärung bzw. zur Plausibilisierung für die im Kapitel 4 genannten Hypothesen herangezogen werden können.

5.2 Hypothese 1: Fehlender Wettbewerb erhöht das Krisenpotenzial

Wie in Abschnitt 4.2 erläutert, setzt Wettbewerb den Akteuren Anreize für permanente Anpassung und Innovation. Wettbewerbsbeeinträchtigende Regeln – ganz besonders Markteintrittsbarrieren – bergen somit die Gefahr, dass Krisenpotenzial aufgebaut wird; zumal in dynamischen Sektoren eine Abkoppelung von den realen Marktbedingungen entstehen kann.⁵⁴ Dabei können die Wettbewerbsbeeinträchtigungen staatlicher wie privater Natur sein. Letztere haben aber auf Dauer nur Bestand, wenn sie vom Staat zumindest toleriert werden. Diese Überlegungen führen zur Hypothese 1, welche besagt, dass Regeln, welche den Wettbewerb beeinträchtigen oder beseitigen, zur Bildung oder Erhaltung ineffizienter Strukturen und damit zur Bildung oder Erhöhung eines Krisenpotenzials führen.

Die Beispiele, die zur Veranschaulichung und Plausibilisierung dieser Hypothese dienen, werden in drei Gruppen gegliedert. (Die Regeln werden nachfolgend immer nur grob skizziert, dies im Sinne eines Zusammenzugs der wichtigsten Punkte aus den Detailanalysen im Anhang.)

Erste Gruppe (vorwiegend staatliche Regeln)

Bei der ersten Gruppe handelt es sich um Markteintrittsbarrieren und weitere Wettbewerbsbeeinträchtigungen, die durch staatliche Regeln (v.a. durch ausschliessliche Betätigungsrechte) hervorgerufen werden.

- Bei der **Briefpost** wird im Postgesetz ein Teil des Marktes explizit vom Wettbewerb ausgenommen (die „reservierten Dienste“). Weiter kann der Bundesrat auch auf die „Freiräume“ Einfluss nehmen, welche die Post bei der Umorganisation und Bereitstellung der Grundversorgung theoretisch hätte.
- Im **Käsemarkt** beeinträchtigt eine Vielzahl an staatlichen Regulierungen den Wettbewerb. So unterliegt die Milch als wichtigster Input einer Kontingentierung und es sind hohe Schutzzölle für Importmilch zu entrichten. In der Vergangenheit wurden Produktion und Absatz von Käse subventioniert.⁵⁵ All diese Regulierungen führ(t)en dazu, dass der Schweizer Käse heute international wenig wettbewerbsfähig ist.
- Bei der **Uhrenproduktion** herrschte lange Zeit (bis in die 70er Jahre) eine gesetzliche Fabrikationsbewilligungspflicht, die kurz vor der Uhrenkrise in eine gesetzliche Qualitätskontrolle für Schweizer Bestandteile umgewandelt wurde. Zudem stützte

⁵⁴ Unter „realen“ Marktbedingungen ist ein Zustand zu verstehen, der ohne die betreffenden Regeln vorherrschen könnte, und der in den meisten Fällen in internationalen Märkten auch wirklich vorherrscht.

⁵⁵ Diese Subventionen werden inzwischen sukzessive abgebaut.

der Staat private Bezugs- und Exportkartelle, förderte aktiv die Konzentration in der Rohwerksproduktion und erklärte sogar die Kartell-Rohwerkspreise als allgemeinverbindlich. Bis zum zweiten Uhrenstatut, welches 1962 in Kraft gesetzt wurde, war die Uhrenindustrie faktisch vollständig staatlich und privat durchreguliert.

Zweite Gruppe (vorwiegend private Regeln)

In dieser Gruppe sind es nicht einzelne klar formulierte gesetzliche Regulierungen, welche den Wettbewerb beeinträchtigen, sondern das Zusammenspiel von privaten Regeln und permissivem staatlichen Verhalten.

- Die Marktordnung im **Buchhandel** ist durch den staatlich tolerierten „Sammelrevers“ beeinflusst. Durch dieses zugleich horizontale wie vertikale (konglomerate) Kartell⁵⁶ zwischen Verlegern und Buchhändlern wird der Preiswettbewerb unter den Sortimentsbuchhändlern sowie weitgehend (für 90% aller deutschsprachigen Bücher) auch zwischen verschiedenen Vertriebskanälen ausgeschaltet. Integrierender Bestandteil dieses Kartells sind auch stringente Boykott- und Sanktionsregeln.
- Im **Flugverkehr** spielten ebenfalls staatliche und private Regeln zusammen eine Rolle. Auf der einen Seite wurde das private Preiskartell der IATA staatlich legitimiert, auf der anderen Seite wurden die Streckenkonzessionen in der Regel an die nationalen Fluggesellschaften vergeben. Schliesslich fungierte der Bund auch als Aktionär und finanzierte bestimmte Teile des Betriebes (beispielsweise einen Teil der Pilotenausbildung).
- Beim **Retail banking** verhinderten von der Schweizerischen Bankiervereinigung aufgelegte und von den Banken unterzeichnete Konventionen bis Ende der 80er Jahre den wirksamen Wettbewerb. Dieser wurde zusätzlich beeinträchtigt, indem sich die Kantonalbanken auf ihre jeweiligen Kantone als geographisches Tätigkeitsgebiet beschränkten.
- Beim **Schienefahrzeugbau** wurde das Innovationsrisiko notorisch von der Nachfrage, also von den meist öffentlich-rechtlichen Verkehrsunternehmen (v.a. SBB) getragen. Zudem wurden bis weit in die 1990er Jahre alle Aufträge unter starkem politischem Einfluss ausschliesslich an schweizerische Werke oder an Syndikate unter schweizerischer Führung vergeben. Die Aufträge wurden offenbar nach regionalpolitischen statt nach kompetitiven Kriterien auf die Werke verteilt.

⁵⁶ Gemeinhin werden horizontale und vertikale Abreden unterschieden. Der Sammelrevers umfasst jedoch die gemeinsame horizontale Koordination von Verlegern und Buchhändlern sowie die vertikalen Bindungen zwischen Verlegern und Buchhändlern. Diese komplizierte Konstruktion kann als konglomerate Abrede bezeichnet werden (horizontal und vertikal).

- Schliesslich hat auch bei den **Uhren** (ab den 70er Jahren) eine Kombination privater und staatlicher Regeln und permissiver Verhaltensweisen zum (weiteren) Aufbau des Krisenpotenzials beigetragen.⁵⁷ Von grosser Bedeutung waren die immer noch staatlich gestützte Zentralisierung der Rohwerksproduktion in der ASUAG sowie selektive Exportverbote für Bestandteile, spezifische Maschinen und Rohwerke.

Dritte Gruppe (positive Beispiele)

In den oben geschilderten Fällen beider Gruppen haben staatliche und private Regeln mehr oder weniger dazu beigetragen, dass zumindest für eine bestimmte Zeit der Wettbewerb beeinträchtigt oder verhindert wurde bzw. noch ist. Es gibt aber auch Beispiele, welche zur Beschreibung von Hypothese 1 herangezogen werden können, in welchen Regeln gerade keine solche Rolle gespielt haben. Die Energietechnik und die Medizinaltechnik wurden in diesem Zusammenhang eingehender analysiert:

- In der **Energietechnik** verhinderten die ausgeprägte Exportorientierung sowie die Abwesenheit von wettbewerbshinderlichen staatlichen und privaten Regeln, dass sich ein Krisenpotenzial aufbauen konnte. Vielmehr musste die Branche den notwendigen, starken Strukturwandel stets im Einklang mit der weltwirtschaftlichen Entwicklung vollziehen.
- Ein Verzicht auf spezifische Marktabschottungen trug bei der **Medizinaltechnik** offenbar wesentlich dazu bei, dass Hersteller am Standort Schweiz sehr stark von einem globalen Wachstumsmarkt profitieren konnten.

⁵⁷ Anders gesagt, die per 1962 und 1972 durchgeführten Liberalisierungsschritte gingen zu wenig weit. (Vgl. das Fallbeispiel im Anhang.)

Tabelle 6: Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 1 (Zusammenfassung)

Hypothese 1: Regeln, welche den Wettbewerb beeinträchtigen oder beseitigen, führen zur Bildung oder Erhaltung ineffizienter Strukturen und damit zur Bildung oder Erhöhung des Krisenpotenzials.	
Fallbeispiele	Relevante Regeln
Erste Gruppe (vorwiegend staatliche Regeln)	
Briefpost	Reservierte Dienste (Briefpost) begründen einen Monopolbereich
Käsemarkt	Handelshemmnisse (Importzölle) und staatliche Planung (Marktordnung: Transfers und Kontingentierung sowie Mindestpreise)
Uhrenindustrie bis 1962/72	Fabrikationsbewilligungspflicht stellt Marktzutrittsschranke dar; Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kartellpreisen kommt staatlicher Preisregulierung gleich (nur für Rohwerke)
Zweite Gruppe (vorwiegend private Regeln)	
Buchhandel	Privates Preisbindungssystem (Sammelrevers) begründet ein horizontales Preiskartell
Flugverkehr	Staatliche Markteintrittsbarrieren (Streckenkonzessionen und Grossvaterrechte) und private Absprachen (IATA-Kartell)
Retail banking	Private Absprachen (Konventionen)
Schienenfahrzeugbau	Willkürliche (im Bezug auf die Kosten) Auftragsvergabe im Submissionswesen
Uhrenindustrie ab 1963/73	Standards bei Vorleistungen, zentralisierte Produktion von Rohwerken und tolerierte Preisabreden führen zu Abhängigkeiten und Ineffizienzen
Dritte Gruppe (positive Beispiele)	
Energietechnik	Wirksamer Wettbewerb und Exportorientierung
Medizinaltechnik	Harmonisierung mit EU Standards und Exportorientierung

5.3 Hypothese 2: Regeln schützen oft nicht vor Strukturwandel

Hypothese 2 beschäftigt sich mit Angebots- oder Nachfrageänderungen als Auslöser des Wandels oder als Krisenauslöser. Im Vordergrund stehen permanente Schocks. Häufig treten diese als Angebotsschocks auf, indem sich die Produktionsmöglichkeiten infolge technischen Fortschritts dauerhaft verändern (vgl. Abschnitt 4.3.1). Solche Schocks können innerhalb einer (geschützten) Branche auftreten, sie finden aber oft in angrenzenden Sektoren oder Branchen statt und lösen über neuartige technische Substitutionsmöglichkeiten in der betrachteten (geschützten) Branche einen Strukturwandel aus.

Für beide identifizierten Fälle – also für Schocks innerhalb sowie ausserhalb der geschützten Branche – können Beispiele zur Plausibilisierung der Hypothese 2 gefunden werden. Beispiele für Angebotsänderungen ausserhalb einer geschützten Branche:

- Bei der **Briefpost** tragen Entwicklungen in der Datenübermittlungstechnologie immer stärker dazu bei, dass traditionelle Postdienstleistungen technisch substituiert und damit konkurrenziert werden (eMail, SMS, MMS). Das gesetzliche Briefmono-

pol erfasst diese Konkurrenz nicht. Im Gegensatz zu den bereits früher aufgetretenen Substitutionsmöglichkeiten Fax und Telefon macht sich diese neue „E-Substitution“ als Umgehung des Monopols („monopoly bypass“) bereits in einem spürbaren Rückgang des Briefvolumens seit 2002 bemerkbar.

- Solche technologischen Veränderungen finden auch im Umfeld des traditionellen (Sortiments-) **Buchhandels** statt und wirken sich mit offensichtlich zunehmender Intensität auf diesen aus. Das Internet erlaubt nicht nur Buchhandelsplattformen mit extremer Sortimentsbreite und -tiefe sowie mit praktisch weltweiter Reichweite („reach and richness“), sondern auch neuartige Formen der elektronischen Publikation. Von den Letzteren wird v.a. im akademischen Bereich bereits Gebrauch gemacht.

Sowohl bei der Briefpost als auch beim Buchhandel haben die beschriebenen Entwicklungen zu Strukturveränderungen geführt. Nicht zuletzt aufgrund des immer noch gültigen Schutzes (vgl. Hypothese 1) kann in beiden Fällen jedoch (noch) nicht von einer veritablen Strukturkrise gesprochen werden.

Angebotsänderungen sind aber auch innerhalb einer (geschützten) Branche aufgetreten:

- So haben Elektronik und Digitalisierung sowie Quarzuhwerke in der **schweizerischen Uhrenindustrie** tiefgreifende Anpassungen ausgelöst und nach sich gezogen. Aufgrund der in Abschnitt 4.2 skizzierten Wettbewerbsbeeinträchtigung durch Exportrestriktionen, Zentralisierung der Rohwerkproduktion – verbunden mit Managementfehlern und ungünstiger Wechselkursentwicklungen – hat sich das aufgestaute Krisenpotenzial (in Form einer ineffizienten Zersplitterung von Vorleistungen und Endmontage bei gleichzeitiger allseitiger Abhängigkeit von der Quasimonopol-Rohwerksproduktion der ASUAG) in einer schweren, akuten Krise freigesetzt.
- Beim **Schienefahrzeugbau** hat der Trend zum Angebot von Ganzzugssystemen aus einer Hand zu Grössen- und Verbundvorteilen sowie zu einer Risikoverschiebung auf die Hersteller geführt (Nachfragemarkt). Die bis anhin stark protegierten schweizerischen Hersteller wurden vom Markt verdrängt. Der Angebotschock ging allerdings einher mit exogenen Störungen, wie der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens (vgl. Abschnitt 5.4) sowie der Finanzknappheit der Besteller-Bahnen – also mit Nachfrageschocks.

Tabelle 7: Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 2 (Zusammenfassung)

Hypothese 2: Regeln bieten häufig keinen wirksamen Schutz vor Strukturwandel, der durch Angebots- oder Nachfrageschocks bedingt wird.	
Fallbeispiele	Relevante Änderungen
Substitutionswettbewerb aufgrund Technologieänderungen in anderen Sektoren	
Briefpost	Technische Substitution der Briefpost durch die E-mail umgeht das Monopol
Buchhandel	Durch neue Vertriebsmöglichkeiten (Internet) verlieren die kleinen Buchhandlungen Umsatzanteile
Angebotsschock innerhalb des Sektors	
Uhren	Angebotsschock (Quarz, Digitalisierung) macht Exportregulierung obsolet, Managementfehler wirken sich wegen Zentralisierung der Rohwerke bei gleichzeitiger Zersplitterung der Vorleistungen und der Endmontage drastisch aus
Schienenfahrzeugbau	Vermehrter Trend zu Systemprodukten; überlagert durch die Liberalisierung des Submissionswesens und Finanzknappheit bei Bestellern

5.4 Hypothese 3: Marktöffnungen legen das Krisenpotenzial offen

Neben Angebots- und Nachfrageveränderungen sind oft auch Regeländerungen Ursache für die Krisenauslösung. Zu erwähnen sind in diesem Fall die Veränderung von staatlichen Regeln wie beispielsweise internationale Marktöffnungen durch den Abbau von Handelshemmnissen oder die Liberalisierung von bisher etatistisch organisierten Sektoren. Private Regeln als Krisenauslöser können vorkommen, wenn solche Regeln entweder aufgrund ihrer systeminhärenten Instabilität nicht aufrechterhalten werden können und/oder sie mit Hilfe der Wettbewerbspolitik verboten werden.

Folgende der untersuchten Beispiele können zur Plausibilisierung von Hypothese 3 verwendet werden:

- In den letzten Jahren wurden vermehrt Netzsektoren, die bisher als staatliches Monopol tätig waren, dem Wettbewerb geöffnet. Bei der **Briefpost** sind zwar hauptsächlich die technologischen Angebotsschocks für die Krisenauslösung verantwortlich (vgl. Abschnitt 5.3). Dieser Einfluss wurde aber (und wird in Zukunft weiterhin) noch verstärkt durch die sukzessive Marktöffnung der Briefpost in der EU und der Schweiz. Die reservierten Dienste werden reduziert, so dass die Post nicht nur im erwähnten Substitutionswettbewerb mit anderen Technologien, sondern zunehmend auch im direkten Wettbewerb mit anderen Postdienstleistern steht. Aufgrund der zeitlich früheren und sachlich weiter gehenden Liberalisierung in zahlreichen

EU-Ländern sind dort einige ehemalige Staatsmonopolbetriebe in ihrem Anpassungsprozess im Vergleich zur Schweiz schon weiter fortgeschritten.⁵⁸

- Ebenfalls einem veränderten Umfeld sieht sich die **Energietechnik** gegenüber. Neben der bereits erwähnten Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens spielt für die Branche auch die schrittweise Öffnung der Energiemärkte eine wichtige Rolle. Letzteres wirkte sich vor allem in einer stark reduzierten Investitionstätigkeit der Erzeugungs- und Übertragungsnetzunternehmen aus. Trotz dieses veränderten Umfeldes kam es in der Energietechnik indessen nicht zu einer akuten Krise, da aufgrund der fehlenden Wettbewerbsbeschränkung (vgl. Hypothese 1, Abschnitt 5.2) auch kein Krisenpotenzial aufgebaut worden war.
- Auch im **Flugverkehr** fand ausgehend von den USA und der Vollendung des europäischen Binnenmarktes eine internationale Marktöffnung statt. Mit der Einführung der so genannten «Freiheiten der Luft» wurde der Markt sukzessive geöffnet. Dieser Prozess fand auch in der Schweiz statt, doch verhinderte das EWR-Nein vom 6. Dezember 1992, dass sich die Swissair im gleichen Ausmass wie ihre europäischen Konkurrenten an dieser Öffnung beteiligen konnte.
- Im **Käsemarkt** spielten verschiedene Bestrebungen zur Liberalisierung der Landwirtschaft eine wichtige Rolle bei der Krisenauslösung. Zu erwähnen sind zum einen die Vorstösse im Rahmen der WTO, die weniger Grenzschutz, weniger Inlandsschutz und weniger Exportsubventionen anstreben. Zum anderen wurde auch im Rahmen der Bilateralen I eine sukzessive Verbesserung des gegenseitigen Marktzutritts EU-Schweiz für Agrarprodukte ausgehandelt.
- Obwohl beim **Schienfahrzeugbau** auch technologische Entwicklungen im Zusammenhang mit der Krisenauslösung beobachtet werden konnten (vgl. Abschnitt 5.3), spielte wohl die von der WTO ausgehende Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, die von der Schweiz nachvollzogen werden musste, die zentrale Rolle. Dazu gesellten sich die Revision des Eisenbahngesetzes mit Umwandlung der SBB in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (1999) sowie die Tatsache, dass die für die Rollmaterialbeschaffung verfügbaren Mittel knapper wurden.

Als Beispiel, bei welchem die Änderung von privaten Regeln zur Krisenauslösung beiträgt, ist das **Retail banking** zu nennen. Neben Faktoren wie der Immobilienkrise und der Rezession kam es im Gefolge der Empfehlungen der Kartellkommission in der Tat zum

⁵⁸ Nennenswert ist in diesem Zusammenhang der Umstand, dass sich die Deutsche Post AG in sehr vielen Ländern Europas sowie auch in den USA als aggressiver neuer Konkurrent zu ex-Staatsmonopolen zu etablieren versucht. Sie ist auch in der Schweiz sehr aktiv.

schrittweisen Abbau der Konventionen und damit zu einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Banken.

Tabelle 8: Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 3 (Zusammenfassung)

Hypothese 3: Haben Regeln zum Aufbau von Krisenpotenzial beigetragen, führen (internationale) Marktöffnungen und der damit verbundene politische Druck zu einem Abbau dieser Regeln und damit zu einer akuten Krise.	
Fallbeispiele	Relevante Regeln
Regeländerung bei staatlichen Regeln	
Briefpost	Schrittweise Marktöffnung (Postgesetz) seit 1998 Wird überlagert von der E-Substitution
Energietechnik	Marktöffnung bei Nachfrager (Stromversorgung)
Flugverkehr	Schrittweise Einführung der Freiheiten des Luftverkehrs
Käsemarkt	Abbau von Handelshemmnissen (WTO und Bilaterale I)
Schienenfahrzeuge	Liberalisierung des Submissionswesens
Regeländerung bei privaten Regeln	
Retail banking	Aufhebung der Konventionen (Kartell)

5.5 Hypothese 4: Verzögerte Marktöffnungen und verpasste Chancen

Marktöffnungen bringen zuvor geschützten Unternehmen in der betreffenden Branche erhöhten und zwingenden Anpassungsdruck. Für Unternehmen, die neu in die geöffneten Märkte eintreten, ergeben sich dagegen erhebliche Chancen. Probleme im Sinne von verpassten Chancen können sich bei internationalen Marktöffnungen aber für schweizerische Unternehmen ergeben, wenn die Schweiz diese Marktöffnungen im Inland entweder gar nicht, sachlich eingeschränkt oder mit zeitlicher Verzögerung vollzieht. In diesem Fall werden die schweizerischen Unternehmen im Sinne der Reziprozitätsregeln im internationalen Handel zu den liberalisierten Auslandsmärkten gar nicht (oder allenfalls nur mit Einschränkungen) zugelassen.

- Eine auf diese Weise verpasste Chance kann im **Anlagefondsgeschäft** identifiziert werden. Betrachtet man die Regulierung in der Schweiz und der EU – und hier vor allem Luxemburg – so zeigen sich Unterschiede, die es der schweizerischen Fondsproduktion verunmöglichten, von der stark steigenden Nachfrage im gleichen Mass wie die ausländischen Fondsproduzenten zu profitieren. Besonders ins Gewicht fällt, dass in der Schweiz Anlagefonds nur in vertraglicher Form zugelassen sind, was die Flexibilität der Fondsproduzenten einengt. Daneben werden Vermögen und Erträge von Anlagefonds in der Schweiz – im Gegensatz wiederum zu Lu-

xemburg – mit der Verrechnungssteuer belastet. Schliesslich sind Fonds aus schweizerischer Produktion aufgrund des Nichtbeitritts zum EWR nicht automatisch zum Vertrieb in der EU zugelassen, obwohl im schweizerischen Anlagefondsgesetz die europäischen Richtlinien übernommen wurden.

- Auch beim **Stromhandel** sind Anzeichen einer verpassten Chance zu erkennen. Aufgrund ihrer zentralen geographischen Lage ist die Schweiz eine wichtige europäische Stromhandelsdrehscheibe. Diese Rolle reicht bis weit in die Vergangenheit zurück. Seit Mitte der 90er Jahre wurden die Strommärkte in Europa sukzessive dem Wettbewerb geöffnet. Durch das EMG-Nein hat sich die Schweiz diesbezüglich einen Rückstand eingehandelt. Verbunden mit der Marktöffnung war auch eine starke Zunahme des Stromhandels, was nicht zuletzt auf die im Gefolge der Liberalisierung entstandenen Strombörsen zurückzuführen ist. Die schweizerischen Marktakteure sind dabei sowohl beim Aufbau der Börsen als auch in ihrer Funktion als Händler in Europa sehr aktiv. Die historisch hervorragende Ausgangslage im Stromhandel in Kombination mit der hohen Kompetenz im Bereich der Finanzmärkte hätte es durchaus als realistisch erscheinen lassen, dass die (physikalische) europäische Stromdrehscheibe Schweiz auch zu einem wichtigen Strombörsen-Handelsplatz hätte werden können.
- Hypothese 4 wird auch gestützt von der **Medizinaltechnik als genutzte Chance**. Es handelt sich um einen globalen Wachstumsmarkt, bei welchem die Schweiz aufgrund vorteilhafter komplementärer Standortfaktoren (Knowhow aus Investitionsgüter- und Uhrenindustrie sowie international bedeutsame Pharmaindustrie) sehr gute Chancen hat, ein nachhaltiges Wachstum zu erzielen. Mit der starken Orientierung der einheimischen sektorspezifischen Regulierung an der Gesetzgebung der EU sowie mit den Bilateralen Verträgen konnte erreicht werden, dass Schweizer Medizinaltechnikprodukte den EU-Erzeugnissen gleichgestellt sind und somit in der EU ohne zusätzliche Zertifizierungsverfahren zugelassen werden.

Tabelle 9: Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 4 (Zusammenfassung)

Hypothese 4: Werden internationale Marktöffnungen nicht oder stark verspätet vollzogen, besteht in Wachstumsmärkten die Gefahr von verpassten Chancen.	
Fallbeispiele	Relevante Regeln
Verpasste Chance	
Anlagefonds	Fehlender Marktzugang zum europäischen Markt (EWR) führte zur Auslagerung der Fondsproduktion nach Luxemburg
Stromhandel	Fehlender Strommarkt Schweiz führt zu verpasster Chance des Standorts Schweiz beim Aufbau einer Strombörse
Genutzte Chance	
Medizinaltechnik	Übernahme der EU Regeln erlaubt den Schweizer Produzenten ungehinderten Zutritt zum EU-Markt

5.6 Hypothese 5: Regeln können kurzfristig Anpassungsprobleme abfedern

Wie in Abschnitt 4.4 ausgeführt, gibt es durchaus ökonomische oder vielmehr politisch-ökonomische Gründe, die zur Rechtfertigung kurzfristig wirkender Eingriffe zum Abfedern negativer Begleiterscheinungen von Anpassungsprozessen herangezogen werden können. Sie lassen sich auf Unterschiede zwischen individuellen und gesamtwirtschaftlichen Anpassungskosten sowie auf politische Akzeptanzüberlegungen zurückführen.

Eingriffe in den Anpassungsprozess – mittels Regeln für die Anpassung – können erfolgen, um beispielsweise gesamtwirtschaftliche Kosten in Form von Streiks, Versorgungsproblemen und Vertrauensschwund der Unternehmen in den Standort zu reduzieren. Interventionen können aber auch erfolgen, um potenzielle Verlierer des Anpassungsprozesses zu kompensieren oder andere politisch legitimierte Verteilungsziele zu verfolgen.

In den untersuchten Beispielen finden sich verschiedene Fälle, in denen durch staatliche Regeln in den Anpassungsprozess eingegriffen wurde respektiv noch eingegriffen wird.

- Bei der **Briefpost** wurde für die Umorganisation der Briefzentren ein Kompromiss aus betriebswirtschaftlich effizienter Variante sowie sozial- und regionalpolitischen Vorgaben gewählt. Auch bei der Poststellenzahl verdeutlicht die engagierte Diskussion über die Postinitiative «Poststellen für alle» und deren knappe Ablehnung, dass bei der Schliessung weiterer Poststellen nicht allein aufgrund betriebswirtschaftlicher Kriterien vorgegangen werden kann. Schliesslich zeigen auch die Auseinandersetzungen zwischen der Post und den Gewerkschaften bezüglich schweizweit gültiger Gesamtarbeitsverträge, dass der Anpassungsprozess nicht ohne Einfluss weiterer Regeln vor sich geht.

- Im **Flugverkehr** wurden die Auswirkungen des Anpassungsprozesses ebenfalls mit staatlichen Regeln abzufedern versucht. So profitierte die seit 2002 tätige Swiss beispielsweise weiterhin vom faktischen Monopolschutz auf gewissen Strecken sowie von Grossvaterrechten bei der Slotvergabe. Zudem konnte die Swiss vor allem durch die finanzielle Hilfe des Bundes aus der Taufe gehoben werden, wobei an die finanziellen Beiträge Vorgaben bezüglich der Flottengrösse geknüpft wurden, die anfänglich kaum mit betriebswirtschaftlichen Überlegungen im Einklang standen.
- Im zunehmend liberalisierten **Käsemarkt** wurde vorerst die Swiss Dairy Food (SDF) als eine der wichtigsten Milchverarbeiterinnen gegründet. Nicht zuletzt aufgrund ihrer dünnen Eigenkapitalbasis benötigte die SDF im Jahre 2002 nebst Selbsthilfemassnahmen der Teilhaber auch finanzielle Unterstützung und Übernahmen von Produktionsstätten durch den Bund. Sie bezweckten einen Gläubigerschutz nach dem Niedergang von SDF.

Tabelle 10: Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 5 (Zusammenfassung)

Hypothese 5: In Krisensituationen können durch staatliche Eingriffe negative Begleiterscheinungen (Massenentlassungen etc.) kurzfristig abgefedert werden.	
Fallbeispiele	Relevante Regeln
Briefpost	Restrukturierungen (Briefzentren) werden zeitlich gestaffelt und sozial abgefedert (GAV ersetzen Beamtengesetz).
Flugverkehr	Subventionen für strukturhaltende Massnahmen zur Vermeidung von Massenentlassungen
Käsemarkt	Kurzfristige finanzielle Unterstützung des Bundes zum Schutz der Gläubiger nach dem Niedergang von SDF
Retail Banking	Die Wertberichtigungen wurden bei den Kantonalbanken teilweise durch die Staatsgarantie gedeckt

- Schliesslich kann auch das Beispiel **Retail banking** für die Plausibilisierung der Hypothese 5 verwendet werden. Ein Blick auf die Entwicklung der Zahl der Banken und Filialen verdeutlicht, dass der Anpassungsprozess bei den Kantonalbanken deutlich moderater ausgefallen ist als bei den anderen Bankengruppen (vgl. dazu die Detailanalyse im Anhang). Zwischen 1989 und 2004 wurden von den ursprünglich 29 Kantonalbanken lediglich zwei Institute privatisiert und übernommen. Bei den anderen Kantonalbanken, welche sich faktisch ebenfalls in einer tiefen Krise befanden, verhinderte die Staatsgarantie auf Kosten des Steuerzahlers eine krisenhafte Anpassung. Ein überaus deutliches Indiz hierfür sind die Steuerlasten, die in gewissen Kantonen aus der Immobilienkrise resultierten.

5.7 Hypothese 6: Regeln können langfristig Anpassungsprozesse hemmen

Eingriffe, die den Anpassungsprozess abfedern, bergen die Gefahr, dass die Anpassung letztlich nicht vollständig ablaufen kann. Insbesondere, wenn solche Eingriffe strukturerhaltend sind, kann neues Krisenpotenzial aufgebaut werden. Anstelle der Krisenbewältigung baut sich eine neue latente Krise auf (vgl. α in der Abbildung 3). Ein hauptsächlicher Grund, der zu dieser Persistenz von Regeln im Anpassungsprozess führen kann, ist der oftmals erfolgreiche Versuch potenzieller Verlierer, die Entscheidungsträger zu ihren Gunsten zu beeinflussen (regulatory capture).

Unter den Fallbeispielen sind zwei Gruppen zu identifizieren, die im Zusammenhang mit Hypothese 6 angeführt werden können: In der **ersten Gruppe** sind Fallbeispiele, bei welchen in den Anpassungsprozess eingegriffen wurde und die Gefahr besteht, dass aufgrund der Nachhaltigkeit dieser Eingriffe ein neues Krisenpotenzial aufgebaut werden könnte.

- Bei der **Briefpost** besteht die Gefahr, dass durch die verzögerte und unvollständige Redimensionierung, der gleichzeitig fortschreitenden Marktöffnung (auch in anderen europäischen Ländern) und der ebenfalls fortschreitenden technischen Substitution der Anpassungsdruck in der Schweiz weiter zunimmt. Weitere Verzögerungen im Anpassungsprozess erhöhen die Diskrepanz zwischen potenziellen Wettbewerbern und der Post, womit ein neues Krisenpotenzial aufgebaut wird. Die Gefahr wird beispielsweise anhand der Internationalisierungsstrategie der Deutschen Post und der damit verbundenen systematischen Bearbeitung des Schweizer Marktes offensichtlich.
- Im Fall des **Buchhandels** wurden von staatlicher Seite bis dato zwar keine Regeln gesetzt oder andere Massnahmen ergriffen, um nötige Anpassungsprozesse abzufedern. Allerdings ist der Versuch der Wettbewerbskommission, die wettbewerbschädigenden privaten Regeln zu beseitigen mit einem Rekurs vor dem Bundesgericht zunächst gescheitert. Falls es demnächst zu einem Verbot der horizontal koordinierten Buchpreisbindung kommen sollte (erneuter Entscheid der Wettbewerbskommission), dann werden die an der Abrede beteiligten Parteien den Bundesrat um eine Ausnahmegenehmigung gemäss Artikel 8 Kartellgesetz ersuchen, wie sie schon mehrmals angekündigt haben. In diesem Sinne kann der Buchhandel hier auch aufgeführt werden.
- Im **Flugverkehr** ist der notwendige Anpassungsprozess noch nicht abgeschlossen. Es besteht die Gefahr, dass sich aufgrund weiterer politischer Einflussnahme die nötige Redimensionierungen und Kostensenkungen verzögern. Damit entfernt sich der Schweizer Flugverkehr weiter von der realen Marktentwicklung und das Krisenpotenzial bleibt bestehen oder wird erneut aufgebaut.

- Auch das **Retail Banking** kann zur Veranschaulichung der Hypothese 6 verwendet werden. Aufgrund der Staatsgarantie und der Deckung der Verluste durch die Steuerzahler fielen die Strukturanpassungen bei den Kantonalbanken offensichtlich nicht im gleichen Ausmass aus, wie bei anderen Bankengruppen. Damit besteht jedoch die Gefahr, dass infolge des in der Zwischenzeit erfreulicheren wirtschaftlichen Umfeldes, die für das Retail Banking der Staatsgarantiebanken effektiv notwendigen Strukturanpassungen nicht vollständig vollzogen werden und dementsprechend ein neues Krisenpotenzial aufgebaut wird. Bei erneut schwierigeren wirtschaftlichen Bedingungen könnte sich somit der Strukturanpassungsdruck bei einzelnen Kantonalbanken erneut in einer akuten Krise bemerkbar machen.

Bei der **zweiten Gruppe** handelt es sich um Beispiele, bei welchen der notwendige Anpassungsprozess auf einem erfolgreichen Weg oder bereits abgeschlossen ist.

- Im **Käsemarkt** legen der starke Rückgang der Zahl der Käsereien und die damit verbundene Erhöhung der Kapital- und Arbeitsproduktivität sowie die Erfolgsgeschichte der Emmi AG die Vermutung nahe, dass der Anpassungsprozess bereits weit fortgeschritten ist.
- Bei den **Uhren** ist der Anpassungsprozess mit einer einschneidenden Krise in den 1970er und 1980er Jahren und einer anschliessenden umfassenden Neustrukturierung für die meisten Akteure vollständig abgeschlossen. Obwohl zwar der so genannte «Bonny-Beschluss» als späte Reaktion auf die Uhrenkrise betrachtet werden kann, stellte er für die Uhrenindustrie keine Krisenbewältigungshilfe dar. Auch der drastische Abbau der Zahl der Beschäftigten innert kürzester Zeit verdeutlicht, dass der Anpassungsprozess bei den Uhren praktisch ohne Abfederungsmassnahmen vollzogen wurde. Trotzdem (oder gerade deshalb) ist die schweizerische Uhrenindustrie heute weltweit wieder führend.

In die gleiche Kategorie gehören der Schienenfahrzeugbau und die Energietechnik. Beiden ist gemein, dass seitens der öffentlichen Hand nicht in den Anpassungsprozess eingegriffen wurde und kein weiteres Krisenpotenzial mehr aufgebaut wurde.

- Beim **Schienenfahrzeugbau** nahm der Strukturwandel krisenhafte Züge an, die ehemals grossen schweizerischen Werke wurden oder werden noch vollständig geschlossen. Trotz erheblichen regionalpolitischen Pressionen, wurde der Anpassungsprozess jedoch nicht behindert. Bereits haben sich mit Stadler Rail und Winpro zwei Unternehmen erfolgreich in Nischen etabliert und sind darin nicht nur national, sondern auch international wettbewerbsfähig.

- Bei der **Energietechnik** konnte der Anpassungsprozess im Gleichschritt mit der internationalen Entwicklung vollzogen werden. Private oder staatliche Regeln zur Beeinflussung dieses Prozesses gab und gibt es nicht.
- Schliesslich kann auch das Beispiel der **Medizinaltechnik** zur Plausibilisierung der Hypothese 6 verwendet werden. Dieser Sektor profitierte nicht zuletzt davon, dass viele der in der Uhrenindustrie freigesetzten Fachkräfte mitsamt ihrem grossen technischen Know how sofort eingesetzt werden konnten.

Tabelle 11: Relevante Fallbeispiele zu Hypothese 6 (Zusammenfassung)

Hypothese 6: Bleiben staatliche Eingriffe zur Abfederung von negativen Begleiterscheinungen langfristig bestehen, findet der Strukturwandel nicht ausreichend statt (siehe Hypothese 1).	
Fallbeispiel	Relevante Regeln
Neues Krisenpotenzial ?	
(Buchhandel)	(Eventuell: Ausnahmeregelung gemäss Art. 8 KG, sofern die Wettbewerbskommission die horizontal koordinierte Buchpreisbindung verbietet)
Briefpost	Verzögerte und unvollständige Redimensionierung
Flugverkehr	Durch Transfers und Schutzmassnahmen werden Effizienzsteigerungen nicht im nötigen Ausmass durchgeführt
Retail banking	Durch das Weiterbestehen der Staatsgarantie fielen die Strukturanpassungen bei den Kantonalbanken im Vergleich zu anderen Bankengruppen geringer aus
Erfolgreicher Anpassungsprozess	
Käsemarkt	Erfolgsgeschichte von Emmi
Uhren	Strukturwandel „dank“ sehr einschneidender Krise voll durchgezogen, keine persistenten Massnahmen; Bonny-Beschluss ist zwar Reaktion auf Uhrenkrise, hatte aber keine Rückwirkungen auf den Anpassungsprozess
Schienenfahrzeugbau	Neue, wettbewerbsfähige Anbieter etablieren sich; keine persistenten Schutzmassnahmen
Energietechnik	Permanenter Strukturwandel
Medizinaltechnik	Ressourcen aus Uhrenbranche standen volkswirtschaftlich effizienterer Verwendung zur Verfügung

5.8 Zusammenfassung

Bevor in Tabelle 12 der Erklärungsgehalt der Fallbeispiele für die aufgestellten Hypothesen zusammenfassend dargestellt wird, folgt für jedes Fallbeispiel noch einmal das Wichtigste bezüglich des Zusammenhangs „staatliche sowie private Regeln und Strukturwandel“ in Stichworten. Für eine detaillierte Analyse der jeweiligen Fallbeispiele sei auf den Anhang verwiesen.

Anlagefonds	Eine Chance wurde verpasst, indem von der EU abweichende schweizerische Regulierungen dazu führten (Hypothese 4), dass die schweizerische Fondsproduktion unterdurchschnittlich von einem Wachstumsmarkt profitieren konnte.
Briefpost	Die reservierten Dienste begründen einen Monopolbereich (Hypothese 1). Durch die technische Substitution der Briefpost wird das Monopol umgangen, ein Strukturbruch beginnt sich abzuzeichnen (Hypothese 2). Gleichzeitig wird der Markt geöffnet (Hypothese 3). Im Anpassungsprozess wird eingegriffen, indem die Restrukturierungen zeitlich gestaffelt und sozial abgefedert werden (Hypothese 5). Durch diese verzögerte und unvollständige Redimensionierung besteht die Gefahr, dass erneut ein Krisenpotenzial aufgebaut wird (Hypothese 6).
Buchhandel	Ein wettbewerbsschädigendes Kartell wird vom Staat nach wie vor geduldet (Hypothese 1). Infolge technischer Substitution schützt dieses Kartell die kleinen Buchhändler aber nicht mehr vollständig, während grössere Händler und Internetbuchhändler eher davon profitieren. Ein Strukturbruch zu Lasten der Kleinen zeichnet sich ab (Hypothese 2). Wenn die Wettbewerbskommission das Kartell untersagt, dann wird der Bundesrat um eine Ausnahmegenehmigung angegangen (eventuell Hypothese 6).
Energietechnik	Dank Exportorientierung und fehlender wettbewerbsbeeinträchtigender Regeln gab es kein Krisenpotenzial (positiv im Sinne von Hypothese 1). Die Strommarktöffnungen und die damit verbundenen Angebots- und Nachfrageveränderungen lösten einen Anpassungsprozess aus (Hypothese 3), der im Gleichschritt mit der internationalen Entwicklung vollzogen werden konnte und weder durch private noch durch staatliche Regeln gebremst wurde (positiv im Sinne von Hypothese 6).
Flugverkehr	Legale Markteintrittsbarrieren (Streckenkonzessionen und Grossvaterrechte) sowie private Absprachen (IATA-Kartell) liessen ein Krisenpotenzial entstehen (Hypothese 1). Durch die weltweite Liberalisierung des Luftverkehrs wurde aus der latenten eine akute Krise (Hypothese 3). Im darauf folgenden Anpassungsprozess wurde kurzfristig eingegriffen, um negative Begleiterscheinungen abzufedern (Hypothese 5). Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass diese Eingriffe den notwendigen Strukturwandel weiterhin behin-

dern und sich weiteres Krisenpotenzial aufbauen könnte (**Hypothese 6**).

Käsemarkt

Handelshemmnisse (Importzölle) und staatliche Planung (Transfers, Kontingentierung etc.) beeinträchtigten den Wettbewerb (**Hypothese 1**). Durch den Abbau von Handelshemmnissen (WTO, Bilaterale Verträge) wurde aus der latenten eine akute Krise (**Hypothese 3**). Kurzfristig griff der Staat in den Anpassungsprozess ein (**Hypothese 5**). Die Zulassung von mehr Wettbewerb war mit ein Grund, dass innovative Produkte entwickelt wurden. Die Erfolgsgeschichte von Emmi AG verdeutlicht den mindestens teilweise erfolgreich erfolgten Strukturwandel (**positiv im Sinne von Hypothese 6**).

Medizinaltechnik

Es wurden keine privaten oder staatlichen Regeln geschaffen, die zu einer Wettbewerbsbeeinträchtigung führten (**Hypothese 1**). Gleichzeitig orientierte sich die Regulierung in der Schweiz stets an den EU-Standards, womit keine Zulassungshindernisse für schweizerische Produkte auftraten (**positiv im Sinne von Hypothese 4**). Schliesslich profitierte der Sektor, dass aus der Uhrenindustrie freigesetzte Fachkräfte und freigesetztes Know-how rasch eingesetzt werden konnten. Dadurch wurde es der Medizinaltechnik möglich, erfolgreich an einem weltweiten Wachstumsmarkt zu partizipieren (**positiv im Sinne von Hypothese 6**).

Retail Banking

Private Absprachen (Konventionen) sowie die Beschränkung des Tätigkeitsgebiets der Kantonalbanken auf ihren Kanton führten zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs (**Hypothese 1**). Die Aufhebung der Konventionen, verbunden mit der Immobilienkrise sowie der Rezession, liessen das Krisenpotenzial akut werden (**Hypothese 3**). Im Gegensatz zu anderen Bankengruppen wurden bei den Kantonalbanken die notwendigen Wertberichtigungen teilweise durch die Staatsgarantie gedeckt (**Hypothese 5**). Schliesslich besteht die Gefahr, dass durch das Weiterbestehen der Staatsgarantie die Strukturbereinigungsprozesse bei den Kantonalbanken nicht vollständig erfolgten und sich ein neues Krisenpotenzial aufbaut oder aufgebaut hat (**Hypothese 6**).

Schienenfahrzeugbau

Die grossen einheimischen Schienenfahrzeugbauer profitierten lange Zeit von protektionistischer Auftragsvergabe der Verkehrsbetriebe sowie von deren Übernahme der F&E-Risiken (**Hypo-**

these 1). Der Trend zu Ganzzugsystemen und Liberalisierungen des Submissionswesens sowie der Eisenbahnen legten Ineffizienzen offen und mündeten in einer Krise (**Hypothesen 2 und 3**). Infolge des Verzichts auf Stützungsmaßnahmen verschwanden zwar ehemalige Anbieter vom Markt, doch können sich international wettbewerbsfähige Nischenanbieter durchsetzen (**positiv im Sinne von Hypothese 6**).

Stromhandel

Durch die verzögerte Strommarktöffnung in der Schweiz konnte die zentrale Rolle der Schweiz als (physikalische) Stromdrehscheibe Europas nicht dahingehend genutzt werden, um auch eine zentrale Position als Standort einer Strombörse einzunehmen (**Hypothese 4**).

Uhren

Die Uhrenindustrie wurde lange faktisch in etatistischer Ordnung geführt. Erste Liberalisierungen gingen zu wenig weit (**Hypothese 1**). Nach Angebotsschock treten Ineffizienzen an den Tag, es kommt zum Strukturbruch (**Hypothese 2**). Trotz – oder gerade wegen – des Verzichts auf persistente Hilfe, ist die Uhrenindustrie heute wieder führend im Weltmarkt. Die Struktur ist vollständig angepasst (**positiv im Sinne von Hypothese 6**).

Tabelle 12 gibt einen Überblick darüber, welche Beispiele zur Plausibilisierung welcher Hypothesen beitragen können. Es sei in Erinnerung gerufen, dass sich der Erklärungsgehalt auf die Rolle der identifizierten Regeln in den unterschiedlichen Phasen des Strukturwandels bezieht und beschränkt. Andere Einflussfaktoren wie z.B. Managementfehler, welche ebenfalls im einen oder anderen Fallbeispiel für den Strukturwandel von Bedeutung waren oder sind, bleiben aufgrund der Fragestellung des Projektes weitgehend unberücksichtigt.

Aufgrund der Analyse können Krisenpotenziale bei der Post, bei ausgewählten Bereichen der Landwirtschaft (z.B. Gemüseproduktion), der Elektrizitätswirtschaft, dem Buchhandel (je nach Entscheid von Weko/Bundesrat) sowie dem Flugverkehr⁵⁹ ausgemacht werden. Überdies finden sich grundsätzlich in allen Sektoren Krisenpotenziale, die stark reguliert sind und folglich vor Wettbewerb geschützt werden. Namentlich zu nennen sind beispiels-

^{59.} Mit dem Verkauf der Swiss an die Lufthansa wurde im Sinne der Hypothese 5 ein (vermutlich) rechtzeitiger Ausstieg des staatlichen Engagements vorgenommen und somit der weitere Verlauf der Strukturbereinigung ermöglicht.

weise das Gesundheitswesen (v.a. öffentliche Spitäler und Heime), die Altersvorsorge und Pensionswesen sowie das Bildungswesen.

Tabelle 12: Zusammenfassung der Überprüfung der Hypothesen

	A	B			C	
	H1	H2	H3	H4	H5	H6
Anlagefonds	∅	∅	∅	++	∅	∅
Briefpost	++	++	+	∅	++	++
Buchhandel	++	++	∅	∅	∅	(+ ⁶⁰)
Energietechnik	++	∅	+	∅	∅	+
Flugverkehr	++	∅	++	∅	++	++
Käsemarkt	++	∅	++	∅	++	++
Medizinaltechnik	++	∅	∅	++	∅	+
Retail banking	++	∅	+	∅	+	++
Schienefahrzeugbau	++	+	++	∅	∅	++
Stromhandel	∅	∅	∅	++	∅	∅
Uhren	++	++	∅	∅	∅	++

- A = Welchen Einfluss haben Regeln beim Aufbau von Krisenpotenzial?
 B = Welchen Einfluss haben Regeln bei der Krisenlösung?
 C = Welchen Einfluss haben Regeln auf den Anpassungsprozess?
 ++ = Fallbeispiel liefert Erklärungspotenzial
 + = Fallbeispiel liefert Erklärungspotenzial (Effekt wird teilweise überlagert)
 ∅ = Fallbeispiel nicht relevant für die Hypothesen
- H 1: Fehlender Wettbewerb erhöht das Krisenpotenzial.
 H 2: Regeln schützen oft nicht vor Strukturwandel.
 H 3: Marktöffnungen legen das Krisenpotenzial offen.
 H 4: Verzögerte Marktöffnungen können zu verpassten Chancen führen.
 H 5: Im Anpassungsprozess können Regeln negative Begleiterscheinungen abfedern (kurzfristig).
 H 6: Im Anpassungsprozess können Regeln ineffiziente Strukturen konservieren (langfristig).

⁶⁰ Beispiel kann verwendet werden, falls der Bundesrat gemäss Artikel 8 KG eine Ausnahmegenehmigung erteilt.

6 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE FOLGERUNGEN

Aus den vorausgegangenen **theoretischen Erwägungen zur Gewinnung von Hypothesen** über Einflüsse von staatlichen und privaten Regeln (inklusive Regulierungen, verstanden als Prozess der Regelsetzung und des Regelvollzugs) auf verschiedene Phasen des Strukturwandels sowie aus der qualitativ-deskriptiven Analyse von praktischen Strukturwandelsbeispielen zur Plausibilitätskontrolle dieser Hypothesen können folgende wirtschaftspolitische Folgerungen gezogen werden:

- Staatliche und private Regeln tragen zum Aufbau eines Krisenpotenzials bei, soweit sie die Kontrollen und Zwänge des Wettbewerbs ausschalten und damit die Anreize der Regulierten zu adäquaten Anpassungen an Umweltveränderungen unterminieren.
- Staatliche Gebote oder Verbote können solche Anpassungen allenfalls auch direkt verhindern.
- Früher oder später wird aber die Diskrepanz zwischen dem Ist und dem Möglichen oft so gross - werden z.B. die Effizienz Nachteile so deutlich - dass die Regeln nicht mehr aufrechterhalten werden können. Der (internationale) politische Druck nimmt zu, so dass Regeln geändert werden müssen und das Krisenpotenzial offen gelegt wird.
- Die Abschaffung oder Veränderung der Regeln kann in eine Krise, einen Strukturbruch münden, soweit vorher durch die Regeln geschützte Akteure für das neue Umfeld nicht vorbereitet sind.
- Erfolgt eine Regeländerung - meist eine Liberalisierung - im Vergleich zum Ausland zu spät oder sachlich nicht ausreichend, dann ergeben sich Risiken und nicht selten auch (definitiv) verpasste Chancen.
- Die Therapie von Härtefällen in der Krise (Anpassungshilfen) kann ökonomisch sinnvoll sein, ist aber mit der Gefahr verbunden, dass die Anpassungen zu wenig weit oder zu langsam vor sich gehen und erneut ein Krisenpotenzial aufgebaut wird. Insbesondere sollten langfristig Faktorwanderungen nicht behindert werden: Je flexibler z.B. Arbeitskräfte zwischen Branchen wechseln können, desto krisenresistenter wird die gesamte Volkswirtschaft.

Aus diesen Erkenntnissen können für die Optimierung von (staatlichen) Regeln verschiedene Schlussfolgerungen abgeleitet werden. Analog der Einteilung in die drei Phasen des

Strukturwandels sind Empfehlungen im Sinne der Prävention von Strukturkrisen und Empfehlungen im Sinne der Therapie von Strukturkrisen abzuleiten.

Empfehlungen bezüglich Prävention

- Regeln gleich welcher übergelagerten Zielrichtung (Effizienz, Verteilung) sollten
 - ✓ soweit möglich marktkonform ausgerichtet werden, damit sie den Wettbewerb nicht ausschalten,
 - ✓ zumindest im Gleichzug mit dem Ausland geändert oder abgeschafft werden.⁶¹

Empfehlungen bezüglich Therapie

Kommt es dennoch zu krisenhaften Reaktionen, zu eigentlichen Strukturbrüchen nach Regeländerungen und Störungen, dann sollten Eingriffe in den Anpassungsprozess (Regeln) - wenn überhaupt - ausgestattet sein mit

- ✓ verbindlichen, prüfbaren Zielen,
 - ✓ verbindlichen Geltungsvorgaben,
 - ✓ verbindlichen Vorgaben betreffend eines allfälligen „phasing-out“.
- Wenn immer möglich sollten öffentliche Hilfestellungen in Strukturbrüchen Hilfe zur Selbsthilfe und nicht direkte Beihilfe darstellen.

⁶¹ Unter Umständen kann sich ein Wirtschaftsstandort mit der richtigen Antizipation von internationalen Regeländerungen sowie mit zeitlich und inhaltlich vorweggenommenen Anpassungen im Inland einen Vorteil im Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte verschaffen. Vgl. hierzu Literatur zur Institutionellen Ökonomie (institutional economics / competition among institutions) so etwa den Überblick Part I in Gerken (1995).

7 QUELLEN HAUPTBERICHT

- Abbott, L. (1958): „Qualität und Wettbewerb“, München.
- Amstutz, M. (2001): „Evolutorisches Wirtschaftsrecht. Vorstudien zum Recht und seiner Methode in den Diskurskollisionen der Marktgesellschaft“, Baden-Baden.
- Arndt, H. (1958): „Anpassung und Gleichgewicht im Markt“, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik.
- Averch, H. / Johnson, L. L. (1962): „Behaviour of the Firm Under Regulatory Constraint“, American Economic Review, 52, S. 1052-1069.
- Bain, J. S. (1968): „Industrial Organization“, 2. Auflage, New York.
- Baumol, W. J. (2002): „The Free-Market Innovation Machine, Analyzing the Growth Miracle of Capitalism“, Princeton.
- Baumol, W. J. / Panzar, J. C. / Willig, R.D. (1988): „Contestable Markets and the Theory of Industry Structure“, San Diego et al.
- Buchanan, J. M. / Tollison, R. D. / Tullock, G. Hrsg, (1980): „Toward a Theory of the Rent-Seeking Society“, College Station, TX.
- Bühler, S. / Jaeger, F. (2002): „Einführung in die Industrieökonomik“, Berlin.
- Carlton, D. W. / Perloff, J. M. (1999): „Modern Industrial Organization“, 3. Auflage, New York.
- Ferguson, C.E. (1964), „A Macroeconomic Theory of Workable Competition“, Durham, N.C.
- Frey, B. S. (1985): „Internationale politische Ökonomie“, München.
- Frey, B. S. / Kirchgässner, G. (1994): „Demokratische Wirtschaftspolitik“, 2. Auflage, München.
- Friedman, M. (1968): „The Role of Monetary Policy“, in: American Economic Review, Band 58, S. 1-17.
- Gerken, L. (Hrsg.) (1995): „Competition among Institutions“, London.
- Giersch, H. (1964): „Aufgaben der Strukturpolitik“, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.
- Hayek, F. A. von (1968): „Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“, Bd. 56 n. F. der Kieler Vorträge, Kiel.
- Herdzina, K (1981): „Wirtschaftliches Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerb“, Berlin.
- Hoppmann, E. (1968): „Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs“, in: Schneider, (Hrsg.): Grundlagen der Wettbewerbspolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd 68.
- Kantzenbach, E. (1967): „Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs“, 2. Auflage, Göttingen.
- Knieps, G. (1996): „Netzökonomie – ein disaggregierter Ansatz“, in: Zippel, W. (Hrsg.): „Transeuropäische Netze“ Baden-Baden, S. 11-27.
- Krugman, P. R. / Obstfeld, M (1992), „International Economics – Theory and Policy“, 3. Auflage, New York.
- Laffont, J.-J. / Tirole, J. (1993): „A Theory of Incentives in Procurement and Regulation“, MIT Press, Cambridge, Mass., London.
- Marshall, A. (1956): „Principles of Economics“, 8. Auflage, London.
- Musgrave, R.A. / Musgrave, P. B. / Kullmer, L. (1988): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 2, Tübingen.
- Niskanen, W. (1971): „Bureaucracy and Representative Government“, Chicago, New York.

- Niskanen, W. (1975): „Bureaucrats and Politicians“, *Journal of Law and Economics*, 18, S. 617-643
- OECD (1984): „Competition and Trade Policies: Their Interaction“, Paris.
- Olson, M. (1965): „The Logic of Collective Action“, Cambridge /Mass.
- Peltzman, S. (1976): „Toward a more General Theory of Regulation“, in: *Journal of Law and Economics*, Bd. 19, S. 211-240.
- Phelps, E. S. (1967): „Phillips-Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment Over Time“, *Economica*, Band 34, S. 254-281.
- Rey, P. / Tirole, J. (1986): „The Logic of Vertical Restraints“, in: *American Economic Review*, Bd. 76, S. 921-939.
- Schmidt, I. (2001): „Wettbewerbspolitik und Kartellrecht“, Eine interdisziplinäre Einführung. 7. Aufl., Stuttgart.
- Schumpeter, J. A. (1942): „Capitalism, Socialism and Democracy“, New York.
- Staiger, R. W. (1995): „International Rules and Institutions for Cooperative Trade Policy“, in: Grossman, G. M. / Rogoff, K. (Hrsg.): „Handbook of International Economics“, Bd. 3, Amsterdam, S. 1495-1551.
- Stigler, G. J. (1968): „The Organization of Industry“, Homewood/Ill.
- Stigler, G.J. (1971): „The Theory of Economic Regulation“, in: *Bell Journal of Economics*, Nr. 2, S. 3-21.
- Stolper, W. / Samuelson, P. (1941): „Protection an Real Wages“, in: *Review of Economic Studies*, 9, S. 58-73.
- v. Weizsäcker, C .C. (1980): „Barriers to Entry“, Berlin u.a.
- v. Weizsäcker, C. C (2000): „Logik der Globalisierung“, 2. Aufl., Göttingen.
- v. Weizsäcker, C. C. (1982): „Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Heft 3, 324-343.
- Williamson, O. E. (1964): „The Economics of Discretionary Behavior“, Englewoods Cliffs, N.J.
- Wolf, C. (1990): „Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives“, First MIT Press paperback edition, Cambridge, Mass., London (erste Ausgabe 1988 durch die RAND Corporation).
- Young, H. P. (1998): „Individual Strategy and Social Structure – an Evolutionary Theory of Institutions“, Princeton, New Jersey.

Anhang

Daten und Fakten zu den Fallbeispielen

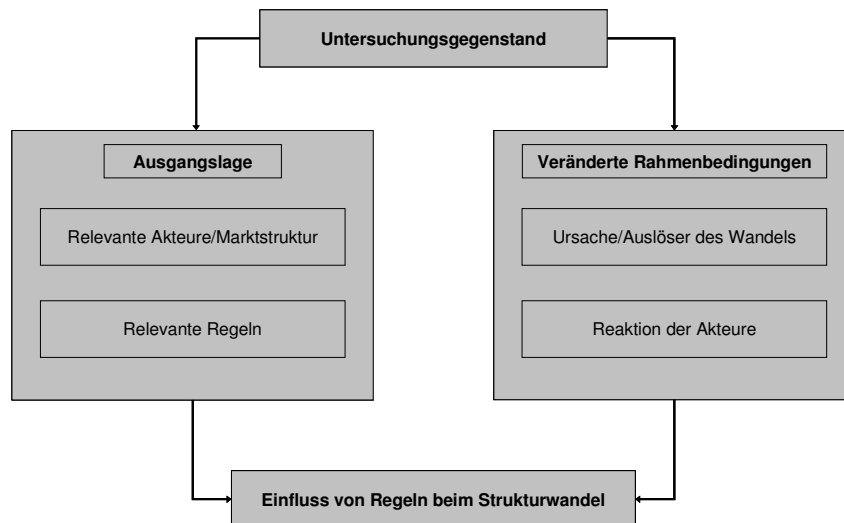
8 ANALYSERASTER

8.1 Einleitung

Der vorliegende Anhang enthält die im Hinblick auf die Fragestellung der Studie aufbereiteten Fallbeispiele. Um eine systematische Untersuchung der Beispiele zu gewährleisten, wurden diese alle nach demselben Schema analysiert. Im jeweils ersten Abschnitt der Analyse wird der Untersuchungsgegenstand abgegrenzt. Der zweite Abschnitt beschreibt die Ausgangslage des zuvor abgegrenzten Untersuchungsgegenstandes vor dem Strukturwandel. Dazu werden im Rahmen eines Werternetzes (Value Net) die relevanten Akteure, Strukturen, Interdependenzen und Regeln identifiziert und soweit nötig skizziert. Anschließend werden die Veränderungen der Rahmenbedingungen beschrieben. Von Interesse sind einerseits die Ursachen der Veränderungen und andererseits die Reaktionen der Akteure auf den Wandel (z.B. Unternehmerentscheide). Schliesslich werden die Einflüsse der Regeln auf den Strukturwandel beschrieben und analysiert. Am Schluss jedes Beispiels finden sich Hinweise zu Informationsquellen und Literatur.

Folgende Abbildung fasst das Vorgehen zusammen, bevor in den nächsten Abschnitten die einzelnen Schritte noch kurz erläutert werden.

Abbildung 4: Analyseraster



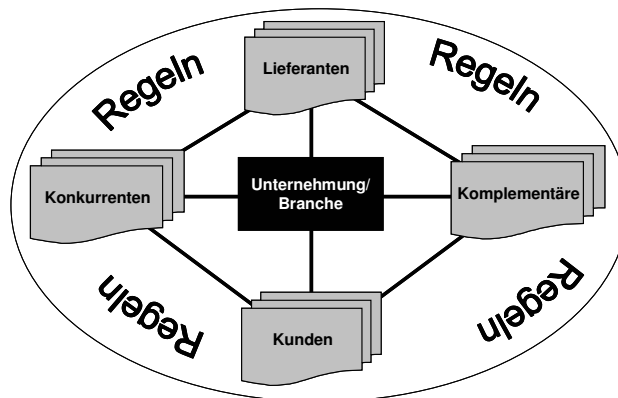
8.2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Untersuchungsgegenstand kann eine gesamte Branche, ein Teilgebiet davon oder auch ein einzelnes Unternehmen sein. Wird eine Firma herausgegriffen, so handelt es sich entweder um einen wichtigen Akteur der Branche oder um ein typisches Beispiel für die Entwicklung in dieser Branche.

8.3 Ausgangslage

Bei der Beschreibung der Ausgangslage handelt es sich um eine Momentaufnahme der Verhältnisse zu Beginn des Untersuchungszeitraums. Dynamische Aspekte werden insbesondere erst im Abschnitt über die Veränderung der Rahmenbedingungen behandelt. Die Beschreibung der Ausgangslage erfolgt mit Hilfe des so genannten Werternetzes (Value Net). Dieses spieltheoretisch basierte Denkmodell berücksichtigt die Tatsache, dass sich die verschiedenen Akteure oder Gruppen von Akteuren gegenseitig beeinflussen.⁶²

Abbildung 5: Das Werternetz



Um diese Wechselwirkungen zu charakterisieren, werden im Werternetz die einzelnen Akteure nicht isoliert, sondern als interdependente Systemelemente betrachtet. Dadurch lassen sich die Abhängigkeiten zwischen den Akteuren und somit auch der Einfluss von Veränderungen auf die Systemstruktur (Marktstruktur) besser analysieren. Neben dem eigentlichen Untersuchungsgegenstand umfasst das Werternetz vier weitere direkt involvierte

⁶² Vgl. Brandenburger/Nalebuff (1989), 17ff.

Akteure. Zusätzlich wird das auf das System wirkende Umfeld, im vorliegenden Fall die Regeln, einbezogen.

Relevante Akteure

Neben der Branche oder dem Unternehmen (Untersuchungsgegenstand) sind die folgenden Akteure Systemelemente des Wertnetzes:

- Lieferanten
- Konkurrenten: es gibt unmittelbare Konkurrenten mit gleichen oder sehr ähnlichen Produkten sowie mittelbare Konkurrenten mit anderen Produkten, die aber die selben Bedürfnisse befriedigen können;⁶³
- Komplementäre: Komplementäre sind Anbieter von Produkten, deren Existenz den Wert eines anderen Produkts für den Kunden erhöhen.⁶⁴ Damit bilden diese Akteure quasi das Gegenstück zu den Konkurrenten: Gewisse Akteure können gleichzeitig Lieferanten, Komplementäre aber auch Konkurrenten sein.⁶⁵
- Kunden

Akteure beeinflussen mit ihrem strategischen und operativen Verhalten direkt oder indirekt die Marktsituation. Da gewisse Akteure für ein bestimmtes Fallbeispiel unter Umständen offensichtlich keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen, liegt der Fokus der Beschreibung des Wertnetzes jeweils auf den für das Beispiel relevanten Akteuren.

Mit Hilfe dieses Wertnetzes kann man die bestehende Marktstruktur in der betrachteten Branche herleiten sowie gewisse Marktbesonderheiten erkennen und erläutern. Dazu werden wesentliche Merkmale des betrachteten Marktes wie etwa die Anzahl und Art der Marktteilnehmer, Verbund-, Grössen- oder Standortvorteile in Produktion und Absatz sowie die Konkurrenzverhältnisse auf Absatz- und Beschaffungsmärkten skizziert. Es handelt sich zwar auch hier um eine statische Momentaufnahme, die aber auch die bisherigen strategischen Interaktionen der Akteure erfasst und damit den Grundstein für die Analyse dynamischer Anpassungen an Veränderungen (exogene und endogene Störungen) legen soll.

⁶³ Die Briefpost wird durch private Kuriere (direkt) sowie durch technische Substitution via E-mail konkurrenziert (indirekt). Im zweiten Fall spricht man statt von Konkurrenten auch von Substituenten.

⁶⁴ Ein Beispiel für Komplementäre sind Hersteller von Skischuhen für die Produzenten von Skiern. Der Kauf von Skiern macht nur Sinn, wenn es auch Skischuhe gibt. Eine Preissenkung auf dem Markt für Skischuhe erhöht den Preisspielraum der Skiproduzenten.

⁶⁵ Dies ist sehr oft in Netzwerken der Fall.

Relevante Regeln

Sowohl für die Struktur des Wertenetzes (des Marktes) als besonders auch für die strategischen Interaktionen der Akteure spielen das Umfeld und damit auch wirksame Regeln eine wichtige Rolle. Im Abschnitt über relevante Regeln werden diejenigen Regeln beschrieben, die zu Beginn des Untersuchungszeitraums und während des Strukturwandels für die untersuchte Branche nicht nur gegolten, sondern vermutlich auch einen erheblichen Einfluss auf die Anpassung gehabt haben. Andere Regeln, die vermutlich keinen solchen Einfluss hatten, sind für die Analyse irrelevant und werden nicht oder nur aus Gründen der Vollständigkeit diskutiert. Um Aktionen und Reaktionen der Akteure mit den Regeln in Zusammenhang stellen zu können, werden die Regeln nach ihrer potenziellen Wirkung auf unternehmerische Entscheidungen kategorisiert. Diese Einteilung ist künstlich und dient primär dem einheitlichen Vorgehen bei der Untersuchung des Einflusses der Regeln über alle Beispiele. In diesem Sinne werden die folgenden vier Kategorien unterschieden:

- **Beschaffung;** erfasst die relevanten Regeln, die sich auf unternehmerische Entscheide der Beschaffung auswirken. Beispiele sind Einfuhrzölle und Gesamtarbeitsverträge.
- **Produktion;** erfasst die relevanten Regeln, die sich auf unternehmerische Entscheide der Produktion und des Produktionsprozesses auswirken. Beispiele sind Umweltschutzgesetze oder Subventionen.
- **Absatz;** erfasst die relevanten Regeln, die unternehmerische Entscheide des Absatzes von Produkten und Diensten betreffen. Beispiele sind produktbezogene technische Normen und Standards oder Exportrisikogarantien.
- **Organisation;** erfasst die relevanten Regeln, welche unternehmerische Organisationsentscheide betreffen. Beispiele sind Vorschriften zur Organisation von öffentlich-rechtlichen Unternehmen.

8.4 Veränderte Rahmenbedingungen

Ursache/Auslöser der veränderten Rahmenbedingungen

In diesem Abschnitt der Beispielanalyse werden die systeminternen oder -externen Veränderungen, die auf die betroffene Branche oder das betroffene Unternehmen gewirkt haben, skizziert und begründet. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Fragen, was sich wann, warum und wie geändert hat und welche Konsequenzen sich daraus für die Branche oder das Unternehmen ergaben. Solche Veränderungen können sich sowohl positiv als auch negativ auf die betroffenen Untersuchungsobjekte auswirken.

In diesem Teil der Analyse werden drei Kategorien von Veränderungen unterschieden:

1. Nachfrageschocks

Hier geht es um Veränderungen, die das Nachfrageverhalten der Kunden betreffen. Ein Beispiel für einen positiven Nachfrageschock ist der Anstieg der Nachfrage nach Anlagefonds in den Neunzigerjahren aufgrund einer Veränderung des Sparverhaltens privater und institutioneller Investoren. Ein Beispiel für einen negativen Nachfrageschock ist der Rückgang öffentlicher Aufträge durch eine Verknappung der öffentlichen Mittel.

2. Angebotsschocks

Diese Kategorie beschreibt Veränderungen im Angebot einer Branche beispielsweise aufgrund technischer oder prozessualer Innovationen. Ein Beispiel für einen positiven Angebotsschock ist der Investitionsboom in der Telekommunikation in der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre. Ein Beispiel für einen negativen Angebotsschock ist das Verbot von FCKW bei der Herstellung von Kühlgeräten.

3. Schocks durch (externe) Regeländerungen

In diese Kategorie fallen Störungen, die durch externe Veränderungen der geltenden Regeln ausgelöst werden. Extern bedeutet in diesem Zusammenhang beispielsweise, dass diese Entwicklung durch Regeländerungen im Ausland initiiert wird, die von der Schweiz übernommen werden (müssen)⁶⁶. Dies war etwa mit dem Beitritt der Schweiz zur WTO 1995 in vielen Bereichen der Fall. Obwohl diese Regeländerungen letztlich stets auch eine Veränderung der Nachfrage und/oder des Angebots bewirken, bilden sie in dieser Studie aufgrund der Fragestellung eine eigene Kategorie.

Reaktion der Akteure

Die beschriebenen Veränderungen sollten einen erheblichen Einfluss auf eine Branche nehmen und Aktionen und Reaktionen der Akteure bewirken. Wie schon im Abschnitt „Relevante Regeln“ werden weitgehend auch die Reaktionen der Akteure nach den unternehmerischen Entscheidungen bezüglich Beschaffung, Produktion, Absatz und Organisation gegliedert. Im Rahmen dieser Gliederung sollen die Konsequenzen dieser Entscheidungen (also der Aktionen und Reaktionen) auf die Entwicklung der Branche aufgezeigt werden.⁶⁷

⁶⁶ Dies bedeutet aber nicht, dass die (externe) Regeländerung zwingend im Ausland ihren Ursprung hat.

⁶⁷ Von Interesse ist hierbei selbstverständlich auch der Fall, dass - durch Regeln bedingt - Aktionen oder Reaktionen auf Veränderungen gerade nicht oder nur teilweise oder zu langsam erfolgen.

8.5 Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess

Dieser Abschnitt zeigt als Synthese den Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess auf. Dieser Einfluss soll mit Hilfe der Reaktion der Akteure auf die jeweils beschriebenen Störungen und der kategorisierten relevanten Regeln exemplarisch dargestellt werden. Da verschiedene Faktoren die Veränderung in einer Branche beeinflussen, kann der Einfluss der Regeln auf diesen Veränderungsprozess nicht in jedem Fall eindeutig abgegrenzt und zugeordnet werden. Aus den gleichen Gründen können auch keine quantitativen Aussagen über die Anpassungswirkung von Regeln gemacht werden.

8.6 Zur praktischen Anwendung des Analyserasters

Sämtliche Beispiele werden nach dem hier erläuterten Raster analysiert, was sich auch in der nachfolgenden Darlegung der Beispiele zeigt. Der Aufbau gemäss den nummerierten Abschnitten wird bei allen Beispielen eingehalten, damit ein Quervergleich dieser Analyse nach gleichen Gesichtspunkten ohne Weiteres möglich ist.

Bei den nicht-nummerierten Unterabschnitten kann es indessen gewisse Umstellungen, Auslassungen oder auch Zusätze geben, die sich aus Gründen der Verständlichkeit und der gebotenen Kürze der Texte aufdrängen. Auslassungen bedeuten nicht, dass betreffend einer untergeordneten Fragestellung keine Erkenntnisse vorhanden sind. In vielen Fällen sind die betreffenden Fragestellungen irrelevant bezogen auf die Zielsetzungen der Studie. Um Platz zu sparen, wird deshalb auf eine Abschnittsüberschrift verzichtet.

Schliesslich gilt es zu berücksichtigen, dass im Rahmen dieser Untersuchung der Fokus auf dem Einfluss von staatlichen/privaten Regeln auf den Strukturwandel liegt. Andere Einflussfaktoren (wie beispielsweise Managementfehler), die ebenfalls den Strukturwandel beeinflussen, werden hier bewusst nicht betrachtet.

8.7 Quellen

Brandenburger, A. M./Nalebuff, B. J. (1998): „Co-opetition“, Currency Paperback, New York

9 ANLAGEFONDS

Dieses Fallbeispiel untersucht die Rolle der Regulierung auf die Entwicklung der Fondsin-
dustrie und insbesondere auf die Fondsproduktion in der Schweiz.

9.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Anlagefonds werden der Gruppe der Kapitalanlagen zugeordnet. Eine Kapitalanlage wird in der Regel definiert als langfristige Anlage von Geld- und Sachwerten auf dem Kapitalmarkt, wobei das Ziel die Erhaltung oder Steigerung des Substanzwertes ist⁶⁸. Es existieren verschiedene Arten der Kapitalanlage. Die bekanntesten sind Aktien, Obligationen, Immobilien und Bankenguthaben. Aber auch Lebensversicherungen und Edelmetalle sind eine Form der Kapitalanlage. Die Anlagefonds werden der Gruppe der kollektiven Kapitalanlage zugeordnet. Von einer kollektiven Kapitalanlage spricht man, wenn das Anlagekapital durch mehrere Anleger geäufnet wird. Die bekanntesten Formen der kollektiven Kapitalanlage sind neben den Anlagefonds die Investmentgesellschaften. Zusätzlich werden auch Anlagestiftungen von Pensionskassen der Gruppe der kollektiven Kapitalanlage zugeordnet. Der Hauptunterschied zwischen Anlagefonds und Investmentgesellschaften besteht in der vertraglichen Ausgestaltung und dem Recht der Anleger auf jederzeitige Auszahlung zum jeweiligen Verkehrswert. Während für Anlagefonds schweizerischen Rechts nur die vertragliche Form zulässig ist, weisen Investmentgesellschaften in der Regel eine gesellschaftsrechtliche Form aus und unterstehen damit nicht dem schweizerischen Anlagefondsgesetz. Der Anleger eines Anlagefonds hat das Recht auf jederzeitige Auszahlung seiner Fondsanteile zum jeweiligen Verkehrswert, bei einer Investmentgesellschaft besteht ein solcher Rechtsanspruch nicht. In gewissen Ländern des EWR wie beispielsweise Luxemburg sind auch bei Anlagefonds gesellschaftsrechtliche Formen zulässig.

Das schweizerische Anlagefondsgesetz unterscheidet drei Kategorien von Fonds: (1) Effektenfonds, (2) Übrige Fonds und (3) Immobilienfonds. Die Kategorie Übrige Fonds enthält zudem die Unterkategorie Übrige Fonds mit besonderem Risiko. Die Kategorie Effektenfonds entspricht den europäischen Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapiere (OAGW). Anlagefonds werden in der Schweiz in erster Linie von Banken vertrieben. Aber auch Versicherungen, unabhängige Vermögensverwalter oder die Post vertreiben heutzutage Anlagefonds.

⁶⁸ Vgl. Boemle M. et al. (2002), S. 630.

Fondsproduktion

Im Rahmen dieser Studie liegt der Fokus auf der Fondsproduktion. Die Fondsproduktion bildet zusammen mit dem Fondsvertrieb die Kernaktivitäten der Fondsindustrie. Unter der Fondsproduktion versteht man das Aufsetzen sowie das Management und die Verwaltung eines Fonds. Man unterscheidet dabei zwischen der Fondsleitung und der Depotbank. Die Fondsleitung trifft die Anlageentscheidungen, die Depotbank nimmt, neben administrativen Aufgaben, die Verwahrfunktion wahr und überwacht die Einhaltung von Gesetzen und Fondsreglementen durch die Fondsleitung.

In der vorliegenden Studie wird zwischen der Fondsindustrie in der Schweiz und im Ausland unterschieden. Ein Anlagefonds gilt dabei als in der Schweiz produziert, wenn er nach schweizerischem Recht aufgesetzt wurde, d.h. wenn sich sein Fondsdomizil⁶⁹ und damit auch die Fondsleitung und die Depotbank in der Schweiz befindet. Viele Fondsproduzenten produzieren sowohl Fonds nach schweizerischem als auch nach ausländischem Recht. Fonds, die von schweizerischen Unternehmen im Ausland produziert wurden, gelten in dieser Studie als ausländische Fonds und damit als Konkurrenz zur schweizerischen Produktion.

9.2 Ausgangslage

In diesem Abschnitt werden die relevanten Akteure, die Marktstruktur und die relevanten Regeln für das Fallbeispiel Fondsproduktion beschrieben. Das Augenmerk liegt dabei auf der Ausgangslage, die für die betroffene Industrie vor der Veränderung der Rahmenbedingungen gegolten hat.

9.2.1 Relevante Akteure

Die Kunden der Fondsindustrie sind private und institutionelle Investoren sowie andere Fonds, insbesondere „Funds of Funds“. Die Kunden der Fondsproduktion sind Fondsvertreiber, wobei viele Produzenten auch gleichzeitig Vertreiber sind. Die Lieferanten der Fondsproduktion sind Herausgeber von Wertpapieren und Investoren in Immobilien, d.h. grundsätzlich Unternehmen mit Kapitalbedarf. Die Komplementäre der Fondsproduktion bilden die Fondsanbieter wie beispielsweise unabhängige Vermögensverwalter, Fondsgesellschaften, Effekthändler, Anlageberater, andere Finanzintermediäre und Banken. Die Schweizer Fondsproduzenten sind zwei Arten von Konkurrenz ausgesetzt. Einerseits droht

⁶⁹ Das Fondsdomizil gibt an, in welchem Land der Fonds aufgesetzt, bzw. der dortigen Aufsichtsbehörde zur Registrierung gemeldet wurde.

ihnen Konkurrenz von ausländischen Produzenten, die ihre Fonds in der Schweiz anbieten. Andererseits gibt es eine ganze Palette anderer Anlagemöglichkeiten die um die Gunst der Anleger buhlen und teilweise ähnliche Merkmale wie Anlagefonds aufweisen.

Marktstruktur

Der Fondsmarkt Schweiz ist gekennzeichnet durch viele Anbieter, die untereinander in einem intensiven Wettbewerb stehen. 2003 wurden in der Schweiz 3'852 Anlagefonds von rund 170 in- und ausländischen Produzenten zum Verkauf angeboten. Davon wurden 85% im Ausland produziert, wobei der grösste Teil (63%) der in der Schweiz vertriebenen Fonds aus Luxemburg stammt. In der Schweiz waren Ende 2003 44 schweizerische Fondsleitungen und 134 Vertreter ausländischer Anlagefonds zugelassen. Die Anzahl der Vertriebssträger betrug 499. Von den 3'261 ausländischen Anlagefonds entsprachen 2'969, also rund 91%, den europäischen OAGW-Richtlinien. Von den ausländischen Fonds stammten rund 800 Anlagefonds von schweizerischen Promotoren, die ihre Fonds im Ausland produzierten und diese dann in die Schweiz reimportierten. Der grösste Teil davon wird in Luxemburg aufgesetzt.

Tabelle 13: Marktanteile nach Fondsdomizil der in der Schweiz vertriebenen Fonds
Quelle: Eidgenössische Bankenkommission Jahresberichte (1992-2003)

Fondsdomizil	1991	1995	2000	2003
Luxemburg	47%	61%	62%	63%
Schweiz	39%	22%	16%	15%
Irland	0%	4%	8%	8%
Deutschland	4%	3%	5%	3%
Guernsey	0%	1%	3%	2%
Liechtenstein	0%	0%	1%	2%

9.2.2 Relevante Regeln

Im Folgenden wird auf die Regulierung in der Schweiz und in der EU insbesondere in Luxemburg als wichtigster Anbieter von Fonds in der Schweiz eingegangen.

Die relevanten Regeln für die Anlagefonds in der Schweiz sind das Bundesgesetz über die Anlagefonds (AFG), die Verordnung des Bundesrates über die Anlagefonds (Anlagefondsverordnung, AFV) und die Verordnung der EBK über die Anlagefonds (AFV-EBK). Für steuerliche Aspekte sind zudem das Bundesgesetz (BG) über die Stempelabga-

ben (StG) und das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG) relevant. Das erste Anlagefondsgesetz in der Schweiz ist 1966 in Kraft getreten, wobei der alleinige Gesetzeszweck der Anlegerschutz war. 1994 wurde das Gesetz total revidiert. Ziel der Totalrevision war die Anpassung der Schweizerischen Gesetzgebung an die europäischen OAGW-Richtlinien. Dazu wurde eine Kategorie EU-kompatibler Anlagefonds, die so genannten Effektenfonds, gebildet. Die einzig zulässige Rechtsform nach schweizerischem Recht war weiterhin die des Kollektivanlagevertrags (AFG Art. 3 Abs.2). Zur Zeit befindet sich eine zweite Totalrevision des Anlagefondsgesetzes in der Vernehmlassung. Die Änderungen dieser Totalrevision betreffen insbesondere die Erweiterung der zulässigen Rechtsformen und die Übernahme der Änderungen in den OAGW-Richtlinien, die in der EU spätestens ab 2004 angewendet werden müssen. Zukünftig sollen auch die Investmentgesellschaften dem Gesetz unterstellt werden.

Zur staatlichen Regulierung kommt die Selbstregulierung durch den Schweizerischen Anlagefondsverband (SFA) hinzu. Der SFA steht in engem Kontakt zur Regulierungsbehörde und diese nimmt nach entsprechender Prüfung zustimmend Kenntnis von dessen Publikationen. Die Aufsichtsbehörde anerkennt zudem die einschlägigen Verhaltensregeln und die Richtlinien des SFA als massgebliche Branchenstandards, die von den Betroffenen einzuhalten sind.

Die für die Schweizer Fondsindustrie wichtigsten Richtlinien kommen aus der EU, weil einerseits diese Länder ein wichtiges Absatzgebiet für Fonds schweizerischen Rechts sind und andererseits die europäischen Fondsanbieter auch die mit Abstand grösste Konkurrenz auf dem schweizerischen Markt darstellen. In der EU wurden 1985 die OAGW-Richtlinien⁷⁰ aufgestellt. Diese geben nur die Rahmenbedingungen für das nationale Recht vor. Die konkrete Ausgestaltung blieb den einzelnen Ländern überlassen. Dies hat dazu geführt, dass einzelne Länder, insbesondere Luxemburg und Liechtenstein, sehr liberale Anlagefondsgesetze in Kraft setzen konnten. Durch die OAGW-Richtlinien sind sämtliche Anlagefonds aus Mitgliedsländern innerhalb des EU-Marktes OAGW bewilligungsfrei zugelassen. 2001 wurden zwei Änderungen⁷¹ der bestehenden Richtlinien von 1985 beschlossen, die spätestens ab 2004 in den Mitgliedsländern angewendet werden müssen.

Rechtsform

Im Vergleich zur Schweiz sind in Luxemburg wie in einigen anderen europäischen Ländern nicht nur Anlagefonds in der vertraglichen Form zugelassen sondern auch solche in gesellschaftsrechtlicher Form. Der Hauptvorteil mehrerer zulässiger Rechtsformen besteht in der

⁷⁰ Richtlinie 85/611/EWG.

⁷¹ Richtlinie 2001/107/EG und Richtlinie 2001/108/EG.

grösseren Flexibilität bei der Ausgestaltung der Anlagefonds, die es dem Produzenten erlaubt, den Anlagefonds so auszugestalten, dass er den Bedürfnissen der Anleger und dem Vertrieb entspricht. Zusätzlich dazu bietet sich die Möglichkeit, gewisse Arbeiten auszulagern. So können zum Beispiel bei einem Anlagefonds in der gesellschaftsrechtlichen Form Arbeiten wie die Administration an eine spezialisierte Bank oder Fondsgesellschaft ausgelagert werden. Insbesondere für kleinere Promotoren wie beispielsweise unabhängige Vermögensverwalter, die weder die personellen noch die finanziellen Ressourcen haben, um eine eigene Fondsleitung zu gründen und nur das Asset Management eines Fonds übernehmen wollen, bietet dies eine erhebliche Erleichterung. Gleichzeitig bietet es den grossen Banken die Gelegenheit das nötige Volumen für ihre Back-Office Abteilungen zu erhalten, damit diese optimal ausgelastet werden können.

Steuern

Vermögen und Erträge von Anlagefonds werden ausschliesslich und direkt beim Anleger besteuert. Dafür massgebend sind die an dessen Steuerdomizil geltenden Bestimmungen. In der Schweiz gelten weitestgehend die gleichen Regeln wie für Anlagen in anderen Wertpapieren. Die Besteuerung der ausländischen Anlagefonds richtet sich ausschliesslich nach den Bestimmungen im Domizilland des betreffenden Fonds; für die Anleger kommen auch hier ausschliesslich die in deren Domizilland geltenden Bestimmungen zur Anwendung. Mit anderen Worten: Anleger, die schweizerische Anlagefonds kaufen, müssen die Verrechnungssteuer von 35% abliefern. Käufer von ausländischen Fonds werden nach den geltenden Regeln im Herkunftsland besteuert. Da beispielsweise Luxemburg keine Verrechnungssteuer auf Anlagefonds erhebt, müssen Käufer von Luxemburgischen Fonds keine Verrechnungssteuer abliefern.

Bis 2001 wurden die zur ordentlichen Verwaltung des Fondsvermögens notwendigen Transaktionen mit der Umsatzabgabe belastet (Art 18 StG), diese Besteuerung wurde 2001 für in- und ausländische Anlagefonds abgeschafft. Bereits 1993 wurde die Stempelabgabe auf der Emission von Anteilen schweizerischer Anlagefonds aufgehoben.

Zulassung in der EU

Durch den Nichtbeitritt zum EWR sind Fonds aus schweizerischer Produktion nicht automatisch zum Vertrieb in der EU zugelassen, obwohl das schweizerische Anlagefondsgesetz die OAGW-Richtlinien übernommen hat. Die Schweiz lässt ausländische Fonds zum Vertrieb zu, ohne von den entsprechenden Sitzstaaten der Fonds Gegenrecht zu verlangen (AFG Art. 45 Abs. 2). Zwar benötigen ausländische Anlagefonds in der Schweiz eine Bewilligung der EBK, diese lässt aber Anlagefonds aus der EU in einem erleichterten Verfahren zu. Gleiches gilt nicht für Fonds schweizerischer Herkunft in der EU. Diese werden immer noch nicht gleichbehandelt wie Fonds aus der EU. Einzig mit Frankreich konnte ein bilate-

raler Staatsvertrag betreffend den erleichterten Vertrieb von Anlagefonds abgeschlossen werden. Insbesondere mit Deutschland als einer der wichtigsten Zielstaaten für den Vertrieb schweizerischer Produkte konnte bisher noch kein solcher Staatsvertrag abgeschlossen werden. Dies hat dazu geführt, dass in der Schweiz viele Anlagefonds aus der EU angeboten werden, gleichzeitig aber nur wenige Schweizer Fonds in der EU zum Vertrieb zugelassen sind.

9.3 Veränderte Rahmenbedingungen

In den Neunzigerjahren stieg die Nachfrage nach Wertpapieren und insbesondere nach Anlagefonds in der Schweiz wie auch im gesamten EU-Raum stark an.

9.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

Ein zentraler Faktor für den Anstieg der Nachfrage nach Anlagefonds war eine Änderung des Sparverhaltens sowohl der privaten als auch der institutionellen Investoren. Die Liberalisierung der Finanzmärkte, der starke Anstieg der Aktienpreise in den Neunzigerjahren und die Erschliessung neuer Märkte wie zum Beispiel den Emerging Markets hat das Bewusstsein für höhere Renditen gestärkt, während gleichzeitig die Zinsen auf Spar- und Anlagekonten zurückgingen. Zusätzlich brachte die Globalisierung und die Verbreitung des Internets eine Fülle von neuen Informationen und Möglichkeiten, wie beispielsweise die Verfügbarkeit von Aktienpreisen beinahe in Echtzeit und die Möglichkeit Wertpapiere per Internet zu kaufen, eine Erleichterung für die Anleger.

Die Banken haben diesen Trend noch unterstützt, indem sie vermehrt Dienste im Bereich des Wertschriftenhandels anboten und Gebühren und Kommissionen senkten. In der Schweiz lieferten zusätzlich die steuerlichen Vorteile der privaten Altersvorsorge und die Unsicherheit bezüglich der Zukunft der AHV und der Pensionskassen einen Beitrag zum Anstieg der Nachfrage. Die Lockerung der Anlagevorschriften bei der AHV und den Pensionskassen haben ebenfalls zu dem Anstieg der Nachfrage nach Anlagefonds beigetragen. Mit der zunehmenden Globalisierung und dem erweiterten Anlagespektrum stiegen aber auch die Komplexität und die Risiken der Investition und damit verbunden der Bedarf nach gut diversifizierten und professionell gemanagten Portfolios. Ein gut diversifiziertes Portfolio setzt jedoch einen gewissen Kapitaleinsatz voraus. Dies vor allem wenn man bedenkt, dass die Nennwerte erst mit der Zeit gesunken sind. Da sich mit einem Anlagefonds ein diversifiziertes und professionell gemanagtes Portfolio erwerben lässt, stieg die Nachfrage nach solchen Anlagemöglichkeiten überdurchschnittlich stark an. Gleichzeitig entdeckten viele Banken das Private banking als lohnendes Geschäftsfeld und bauten ihre Dienstlei-

stungen und Know how auf diesem Gebiet stark aus. Zudem boten vermehrt auch andere Finanzintermediäre wie zum Beispiel Versicherungen und die Post Anlagefonds an. Belegen lässt sich die erhöhte Nachfrage nach Anlagefonds an der Anzahl der in der Schweiz vertriebenen Fonds. Diese stieg zwischen 1991 und 2003 um 570% an (vgl. Abbildung 6).

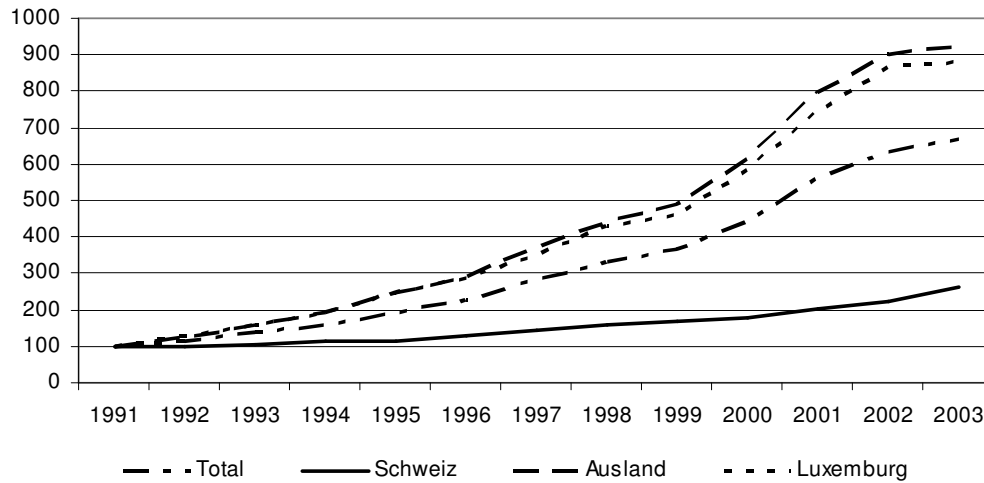
9.3.2 Reaktion der Fondsproduzenten

Die Reaktion der Fondsproduzenten auf die erhöhte Nachfrage nach Anlagefonds war eine Ausweitung des Angebots. Dabei wuchs das Angebot an Fonds aus ausländischer Produktion stärker als dasjenige aus Schweizer Produktion, wie folgende Zahlen verdeutlichen:

1. Zwischen 1991 und 2003 wuchs die Anzahl der in der Schweiz vertriebenen Fonds aus schweizerischer Produktion um 160%.
2. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der in Schweiz vertriebenen Fonds aus ausländischer Produktion um 800%.
3. Der Marktanteil am Schweizer Fondsmarkt der Fonds aus Schweizerischer Produktion sank von 39% 1991 auf 15% 2003, während der Anteil der Fonds aus Luxemburg im gleichen Zeitraum von 47% auf 63% stieg.

Diese Entwicklung verdeutlicht, dass die Schweizer Fondspromotoren die Fondsproduktion ins Ausland insbesondere nach Luxemburg verlagerten. Damit erhielten sie einen uneingeschränkten Zugang zum europäischen Fondsmarkt und konnten aufgrund der erleichterten Bewilligung in der Schweiz Fonds aus ausländischer Produktion auch hier vertreiben. Zudem waren sie dadurch von der Umsatzabgabe auf die Transaktionen im Rahmen der Verwaltung des Fondsvermögens befreit. Diese Verlagerung zeigt sich an der Tatsache, dass Schweizer Promotoren mit einem Marktanteil der in Luxemburg produzierten Fonds von rund 25% gemessen an der Höhe der verwalteten Vermögen den grössten Marktanteil besitzen. Ein weiteres Indiz dafür ist die Dominanz der Anlagefonds aus luxemburgischer Produktion am Schweizer Fondsmarkt wovon ein beträchtlicher Teil von Schweizer Promotoren stammt, die ihre Fonds in Luxemburg auflegen und diese in die Schweiz reimportieren.

Abbildung 6: Entwicklung der Anzahl in der Schweiz vertriebenen Anlagefonds nach Fondsdomizil (Anzahl Anlagefonds, indiziert 1991=100)
Quelle: Eidgenössische Bankenkommission, Jahresberichte 1992-2003



Mit der Verlagerung der Produktion nach Luxemburg erhielten die Schweizer Fondspromotoren gleichzeitig die Möglichkeit, Effektenfonds in einer anderen Rechtsform als der in der Schweiz zugelassenen vertragsrechtlichen Form aufzusetzen und von den damit verbundenen Vorteilen zu profitieren.

9.4 Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess

Die oben beschriebenen Unterschiede in der Regulierung zwischen der Schweiz und der EU insbesondere Luxemburg haben hauptsächlich dazu geführt, dass der grösste Teil der erhöhten Nachfrage nach Anlagefonds in der Schweiz von ausländischen Produzenten abgedeckt wurde. Verdeutlichen lässt sich dies mit den Tatsachen, dass erstens der Marktanteil der Fonds aus luxemburgischer Produktion in der Schweiz 2003 63% betrug und zweitens dass 25% der in Luxemburg produzierten Anlagefonds ihr Mutterhaus in der Schweiz haben⁷². Zusätzlich konnten die Schweizer Produzenten von der ebenfalls gestiegenen Nachfrage nach Anlagefonds im Ausland nicht profitieren: der Marktanteil der Fonds aus schweizerischer Produktion von 1.8% belegt dies deutlich.⁷³

⁷² ALFI: „The Luxembourg investment fund sector in figures“, <http://www.alfi.lu>, Oktober 2004.

⁷³ Quelle: FEFSI: „Charts on European Investment Fund Industry at End June 2004“, http://www.fefsi.org/Unrestricted_Area/frameset.htm.

Drei Regeln sind für diese verpasste Chance verantwortlich wovon die erste Regel auf den Absatz wirkt und die Regeln 2 und 3 auf die Produktion:

1. Regel 1 betrifft die erschwerte Zulassung von Anlagefonds schweizerischen Rechts in der EU bei gleichzeitigem relativ einfachen Zugang von Anlagefonds aus der EU-Raum in der Schweiz.
2. Regel 2 betrifft die Beschränkung der Fonds nach schweizerischem Recht auf eine zulässige Rechtsform, die eine Auftrennung der Wertschöpfungskette und damit eine Spezialisierung in der Fondsproduktion erschwert sowie die Möglichkeit flexibel auf Kundenwünsche einzugehen verunmöglicht.
3. Regel 3 betrifft die steuerliche Benachteiligung der Fondsverwaltung durch die Emissions- und die Umsatzabgabe und der Anleger in Anlagefonds durch die Verrechnungssteuer in der Schweiz.

Damit ergeben sich für schweizerische Fonds gegenüber den Luxemburgischen Fonds gleich vier gewichtige Wettbewerbsnachteile:

1. Sie müssen sich mit Produkten konkurrieren, die nicht unter denselben gesetzlichen Rahmenbedingungen produziert wurden, wie sie in der Schweiz gelten.
2. Sie sind in der Wahl der Rechtsform auf die Vertragsform beschränkt.
3. Durch die Nicht-Mitgliedschaft im EWR kommen sie nicht in den Genuss des Europapasses, d.h. die Fonds aus Schweizer Produktion sind nicht automatisch zum Vertrieb in der EU zugelassen.
4. Die vollständige Befreiung der Ausschüttung von Fonds von der Quellensteuer.

Die Schweiz hat es damit verpasst, bei der Fondsproduktion zu einem führenden Standort ähnlich wie Luxemburg zu werden. Dies obwohl die Voraussetzungen, namentlich die hohe Kompetenz in der Vermögensverwaltung und der hohe Standard der Infrastruktur, für eine solche Entwicklung äusserst günstig gewesen wären.

9.5 Quellen

- Bundesrat (2003): „Totalrevision des Bundesgesetzes über die Anlagefonds vom 18. März 1994, Erläuterungsbericht samt Gesetzesentwurf der vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzten Expertenkommission“, November 2003.
- Eidgenössische Bankenkommission (1992-2002): „Jahresbericht EBK“, <http://www.ebk.admin.ch/d/publik/bericht/index.htm>.
- Association of the Luxembourg Fund Industry: “The Luxembourg investment fund sector in figures”, <http://www.alfi.lu>, November 2004.
- Swiss Funds Association: “Regulierung, Steuern”, <http://www.sfa.ch/index.php?site=6>, November 2004.
- FEFSI (Fédération Européenne des Fonds et Sociétés d'Investissement): „Charts on European Investment Funds Industry at End June 2004“, http://www.fefsi.org/Unrestricted_Area/frameset.htm.
- Bundesgesetz über die Anlagefonds vom 18. März 1994 (Stand am 13. April 2004), SR 951.31 <http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/951.31.de.pdf>.
- Boemle M., Gsell M., Jetzer J-P., Niyffeler P. und Tahlman Ch. (2002): „Geld-, Bank- und Finanzmarkt-Lexikon der Schweiz“, Zürich.
- Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 27. Juni 1973 (Stand am 1. Juni 2004), SR 641.10.
- Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (VStG) (Stand am 1. Juni 2004), SR 642.21.
- Bundesgesetz über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe.
- Verordnung vom 19. Oktober 1994 über die Anlagefonds (Stand am 27. Juli 2004), SR 951.311.
- Verordnung der Eidgenössischen Bankenkommission über die Anlagefonds vom 24. Januar 2001, SR 951.311.1.
- Richtlinie 85/611/EWG des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen (OAGW).
- Richtlinie 2001/107/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Januar 2002 zur Änderung der Richtlinie 85/611/EWG des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen (OAGW) zwecks Festlegung von Bestimmungen für Verwaltungsgesellschaften und vereinfachte Prospekte.
- Richtlinie 2001/108/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Januar 2002 zur Änderung der Richtlinie 85/611/EWG des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen (OAGW) hinsichtlich der Anlage in OAGW.
- NZZ Online: „Gelockerte Anlagevorschriften: Pensionskassen sind professioneller als ihr Ruf“, 3. Januar 2001, November 2004.

10 BRIEFPOST

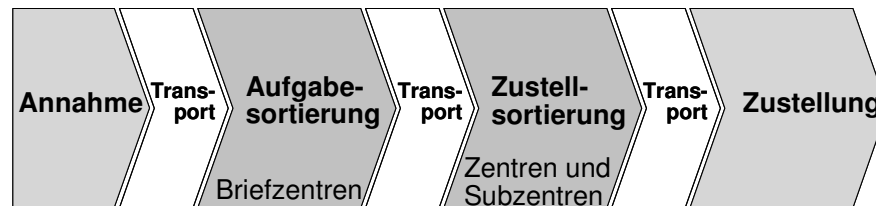
10.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Post ist in mehreren Geschäftsfeldern tätig, die mehr oder weniger stark staatlich reguliert sind. Zu unterscheiden sind Dienstleistungen im Postverkehr (Briefpost und Paketpost) und im Zahlungsverkehr sowie Personenbeförderung (Art. 1 Postgesetz).

Die Problematik von Regeln und Veränderungsprozessen soll im Folgenden für die Briefpost näher betrachtet werden, da in diesem Bereich durch die gleichzeitige Änderung von Umfeldbedingungen und Regeln besonders einschneidende Veränderungen stattfinden und geplant sind. Da die Umfeldveränderungen noch im Gang und Regeländerungen bei der Briefpost noch nicht abgeschlossen sind, hat die folgende Analyse vor allem prospektiven Charakter.

Die Wertschöpfungsstufen der Briefpost lassen sich unterteilen in Briefannahme/ -abholung, Aufgabesortierung, Transport, Zustellsortierung und Zustellung (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Kernprozess der Briefpost
Quelle: Post (2003b), S. 3



Der Untersuchungsgegenstand ist die Wertschöpfungskette der Beförderung von Briefen. Im Hinblick auf die später aufgezeigten Umfeldveränderungen bietet sich für die Analyse die Unterteilung in die Beförderung von Schriftstücken und die Beförderung von Informationen an.

10.2 Ausgangslage

10.2.1 Relevante Akteure

Lieferanten

Lieferanten für die Briefbeförderung sind Unternehmen, die Dienste innerhalb der Wertschöpfungskette im Auftrag der Post erfüllen (Outsourcing). Die Entscheidung, Dienstleistungen von Lieferanten zu beziehen oder selbst zu erstellen ist vor allem im Zuge von Effizienzsteigerungsbemühungen von Interesse. Daneben gibt es Lieferanten von Hard- und Software, die zur Bereitstellung der zur Produktion notwendigen Infrastruktur (z.B. Briefzentren) beitragen.

Konkurrenten und Konkurrenzprodukte

Die Post ist Anbieter von Universaldiensten mit einem Bereich von reservierten Diensten und bietet gleichzeitig Produkte im Wettbewerb an. Die Konkurrenten der Briefpost werden für jeden dieser Bereiche benannt.

Für den Versand von Schriftstücken ist die Post alleinige Anbieterin im Bereich der reservierten Dienste. Für den Versand bzw. die Übermittlung von Informationen gibt es mit Telefon und Faxgerät begrenzte technische Substitute. Die Entwicklung hat jedoch gezeigt, dass diese potenziellen Konkurrenzprodukte heute über weite Bereiche noch komplementären Charakter hatten und ein beschränkender Einfluss auf die Entwicklung des Briefvolumens kaum erkennbar ist.

Direkte Konkurrenten, deren Produktionsprozess ähnlich dem der Briefpost ist, gibt es bei den nicht-reservierten Diensten. Wettbewerber im Bereich der Universaldienste sind derzeit vor allem für die Schnellpost und die internationale Post (Artikel 3 Postgesetz) aktiv. Daneben kann die Post selber weitere Produkte im Wettbewerb anbieten, bei denen sie in Konkurrenz zu Wettbewerbern aus dem In- und Ausland tritt.⁷⁴ Durch die Reduzierung der reservierten Dienste im Rahmen der Postliberalisierung in der Schweiz und vor allem auch in der EU sind bereits einige private Unternehmen auf den Postmärkten etabliert. Ausserdem sind die ehemals staatlichen Postunternehmen in anderen (inter)nationalen Märkten tätig, wobei sie häufig Allianzen mit lokalen Unternehmen bilden.

Das Produkt „Briefbeförderung“ ist relativ homogen. Es bestehen jedoch Differenzierungs- und damit Abgrenzungsmöglichkeiten im Wettbewerb bei zeitlicher und räumlicher Bereit-

⁷⁴ Wettbewerbsdienste (Art. 9 Postgesetz): Über die Universaldienste hinaus ist die Post berechtigt, weitere Dienste im Wettbewerb zu anderen Postdienstleistern anzubieten.

stellung, Zuverlässigkeitsgarantien sowie dem Angebot vor- und nachgelagerter Dienste. Diese Differenzierungsmöglichkeiten erlauben es, dem Kunden zusätzliche Leistungen in Rechnung zu stellen und/oder den Produktionsprozess effizienter zu gestalten, wie etwa mit Hybrid-Post⁷⁵ oder der Annahme von Bulk-Mail.

Kunden

Postkunden sind gewerbliche und private Versender von Schriftstücken und Informationen. Die direkten Kunden stammen vorwiegend aus dem Inland, obwohl auch die internationalen Briefströme von Bedeutung sind. Die Kunden sind keine homogene Gruppe, sondern können segmentiert werden, so dass im Wettbewerb durch Differenzierungsmaßnahmen unterschiedliche Kundengruppen bearbeitet werden können. Insbesondere bietet sich eine Segmentierung der Geschäftskunden an, die zu 85% des Umsatzes der Briefpost beitragen.⁷⁶ Gerade diese Kunden haben auch Zugang zu internationalen Märkten, z.B. durch Remailing.⁷⁷

Marktbesonderheiten

Bei der Briefbeförderung spielen Grössenvorteile eine wichtige Rolle. Verbundeffekte z.B. mit der Paketpost, liegen vor allem in weniger dicht besiedelten Gebieten vor, in dichter besiedelten Gebieten spielen sie eine untergeordnete Rolle. Zwischen reservierten Diensten, nicht-reservierten Diensten und Wettbewerbsdiensten bestehen Verbundeffekte.

10.2.2 Relevante Regeln

Die Post unterliegt zahlreichen Regulierungen, die besonders in ihrer Vergangenheit als Staatsmonopol und in ihrer Eigenschaft als Bereitsteller des Service Public begründet sind. Die wesentlichen Regelwerke sind das Postgesetz, die Postverordnung, das Postorganisationsgesetz, das Bundespersonalgesetz in Verbindung mit den Gesamtarbeitsverträgen Post und Aushilfen sowie die strategischen Zielvorgaben des Bundes. Seit 1.1.2004 ist zudem die Postregulierungsbehörde (PostReg) tätig, welche die Funktionsfähigkeit des sich öffnenden Postmarktes gewährleisten soll.⁷⁸ Die Regeln, die den Aktionsspielraum der Post eingrenzen, haben sich seit der Überführung von Teilen der PTT in die Post ständig

⁷⁵ Hybridpost bedeutet, dass elektronisch zugeleitete Massen- und Einzelsendungen den Kundenwünschen entsprechend auf Papier ausgedruckt, aufbereitet und zugestellt werden.

⁷⁶ Vgl. Die Post (2004a), S. 8-9.

⁷⁷ Beim Remailing werden Postsendungen in einem Land mit niedrigen Briefmarkenpreisen aufgegeben, die dann in einem Land mit höheren Briefmarkenpreisen zugestellt werden.

⁷⁸ Vgl. <http://www.postreg.admin.ch/postreg/behoerde/index.html?lang=de>.

verändert. Zentraler Aspekt bei der Umgestaltung der Regeln sind die Bestimmungen zur schrittweisen Liberalisierung der Postdienste und damit verbunden die Neuregelungen zur Postorganisation mit dem Ziel der Erhöhung der Anpassungsflexibilität.

Politischer Einfluss auf strategische Ziele

Als Eigentümer der Post legt der Bund alle vier Jahre die strategischen Ziele der Post fest, so dass er Einfluss auf die Ausrichtung der Post und die Bearbeitung ihrer Geschäftsfelder ausüben kann. In der Gesamtschau erläutert der Bundesrat die Freiräume, welche die Post bei der Umorganisation und Bereitstellung der Grundversorgung hat und er legt die Modalitäten der Finanzierung fest, was sich vor allem auf die Bereiche Produktion und Absatz auswirkt.⁷⁹

Service Public und soziale Verantwortung

Die Produktionsprozesse der Post sind geprägt durch die Service-Public-Verpflichtungen und die Bestimmungen zur Beschäftigung bei der Post. Grundsätzlich soll die Post den Service Public aus eigener Kraft erbringen. Zur Finanzierung sollen unter anderem Gewinne aus der Bereitstellung der reservierten Dienste und der Wettbewerbsdienste genutzt werden.⁸⁰ Für den Fall, dass die Post die Universaldienste nicht aus eigener Kraft erbringen kann, ist eine Finanzierung durch Konzessionsgebühren vorgesehen, die jedoch bisher nicht in Anspruch genommen wurde.⁸¹ Die Postregulierungsbehörde hat in einer Weisung Ende 2004 die fachlichen Anforderungen zum Ausweis der Kosten der Grundversorgung festgelegt, worin u.a. gefordert wird, dass die Kosten der Grundversorgung durch eine externe Revisionsstelle zu prüfen sind.⁸²

Bei den Preisen und einzusetzenden Mengen insbesondere des Produktionsfaktors Arbeit ist die Post u.a. im Rahmen der strategischen Ziele des Bundesrates⁸³ und der bestehenden Gesamtarbeitsverträge, die auf dem Bundespersonalgesetz⁸⁴ basieren, gebunden. Die Post muss flächendeckend gleiche Grundlöhne zahlen und ist bezüglich der Sozialleistungen gebunden.⁸⁵ Zusätzlich zu diesen Anpassungsinflexibilitäten existieren Altlasten aus der beruflichen Vorsorge, die den Gewinn schmälern.

⁷⁹ Vgl. Bundesrat (2002).

⁸⁰ Vgl. dazu z.B. die Begründung der Preiserhöhungen in Die Post (2004a), S. 8-9.

⁸¹ Vgl. Art. 6 Postgesetz. Derartige Finanzierungsformen findet man in Märkten, die bereits vollständig liberalisiert sind, z.B. Schweden, Vgl. Vaterlaus et al. (2003), S. A 34 und Bundesrat (2002).

⁸² Vgl. PostReg (2004).

⁸³ Z.B.: „Die Post setzt bei wirtschaftlichen und strukturellen Problemen durch rechtzeitig eingeleitete beschäftigungssichernde organisatorische Massnahmen alles daran, Kündigungen zu vermeiden.“ UVEK (2002), S. 4.

⁸⁴ Vgl. Art. 6, Abs. 3 Bundespersonalgesetz.

⁸⁵ Vgl. GAV Post.

Einfluss auf den Produktionsprozess haben auch die Regelungen zum Universaldienst. In den Bestimmungen zum Universaldienst und zu den reservierten Diensten wird festgelegt, für welche Produkte eine Angebotsverpflichtung besteht und bei welchen dieser Produkte die Dienste für die Post reserviert sind.⁸⁶ Ausserdem muss die Briefpost Beiträge an das Poststellennetz abliefern, ohne dass sie selbständig ohne Einbezug der Öffentlichkeit über die Ausgestaltung dieses Kostenfaktors bestimmen kann.⁸⁷ Seit 2002 ist das Ergebnis der Briefpost u.a. aus diesem Grund negativ.⁸⁸

Der Absatz der Briefpost wird auch von den Preisen beeinflusst. Während für die Grosskunden Rabatte frei ausgehandelt werden dürfen, unterliegen die Preise für den Universaldienst der Kontrolle durch das UVEK. Die Preise müssen im Hinblick auf den Universaldienst distanzunabhängig, kostendeckend und nach gleichen Grundsätzen festgelegt werden.⁸⁹ Im Wettbewerb könnte daraus ein Problem für den Absatz in Gebieten entstehen, in denen Wettbewerber, die keine Rücksicht auf derartige Universaldienstverpflichtungen nehmen müssen, zu günstigeren Preisen offerieren können (z.B. lokale Kurierdienste).

10.3 Veränderte Rahmenbedingungen

10.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

Technische Entwicklungen, die zur Substitution des Briefes durch elektronische Datenübermittlung führen (E-Substitution via Email, SMS, MMS), tragen dazu bei, dass einige Postdienstleistungen zunehmend konkurrenziert werden, obwohl für diese Dienste ein gesetzliches Monopol besteht. Informationen können heute über Telekommunikationsnetze versendet werden, deren Betreiber damit Konkurrenten (bzw. Substituenten) der Briefpost sind. Im Gegensatz zu den Substitutionsmöglichkeiten durch Fax und Telefon macht sich die E-Substitution bereits in einem Rückgang des Briefvolumens seit 2002, vor allem bei der A-Post, bemerkbar (vgl. Abbildung 8).

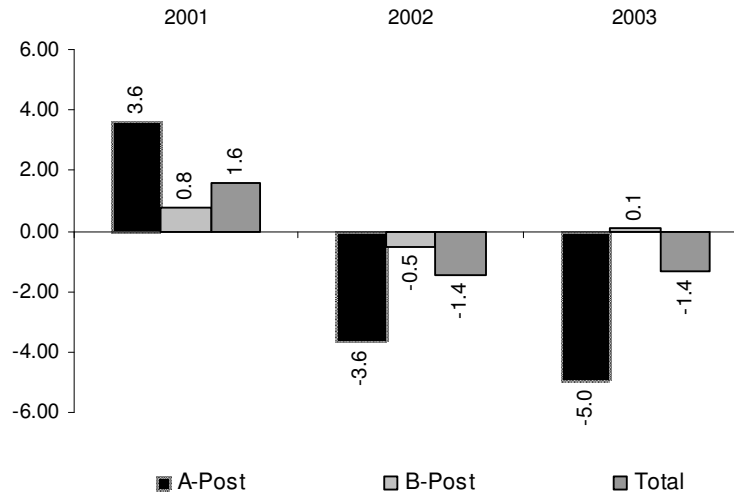
⁸⁶ Artikel 2 und 3 Postgesetz. Die Universaldienste umfassen die Dienste des Post- und Zahlungsverkehrs. Im einzelnen sind dies Annahme, Abholung, Transport und Zustellung von Sendungen an allen Werktagen (mind. fünf Tage pro Woche). Das Angebot dieser Dienste soll landesweit „nach gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen angeboten werden. „Die Post betreibt landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz und stellt sicher, dass die Dienstleistungen des Universaldienstes in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sind.“ (Artikel 2 Postgesetz).

⁸⁷ Die Finanzierung der Poststellen aus den Erträgen der reservierten Dienste, sowie der nicht reservierten und der Wettbewerbsdienste ist in Bundesrat (2002), S. 5064 ausdrücklich vorgesehen.

⁸⁸ Vgl. Die Post (2003a) und Die Post (2004a).

⁸⁹ Art. 14 und 15 Postgesetz.

Abbildung 8: Veränderung des Briefvolumens in der Schweiz (in % gegenüber Vorjahr)
Quelle: PostMail



Bis 2010 wird im Inland mit einem Rückgang des Sendevolumens bei der Briefpost um 10% gerechnet.⁹⁰ Die Veränderungen des Umfelds, in dem die Post agiert, beruhen vor allem auf technologischen Entwicklungen. Der Rückgang des Briefvolumens insbesondere bei der A-Post scheint aufgrund der E-Substitution unvermeidlich, so dass Grössenvorteile bei der Briefbeförderung zukünftig weniger genutzt werden können. Begründet werden kann die verstärkte E-Substitution und der Übergang zur B-Post u.a mit den verstärkten Kosteneinsparungsbemühungen bei den Kunden.

Die Substitutionsszenarien, die in der ganzen industrialisierten Welt thematisiert werden,⁹¹ berücksichtigen die Entwicklung von Internetdurchdringung, Preiselastizitäten, die Verbreitung weiterer Driver wie elektronische Signatur und auch emotionale Aspekte für die Form des Versands von Post via Email oder als Schriftstück.⁹² Einerseits entsteht aus diesen Entwicklungen ein Wettbewerb für Postdienste, andererseits können neue Technologien aber auch von der Post eingesetzt werden, um die Effizienz der Betriebsabläufe zu steigern oder neue Dienstleistungen rund um die Briefbeförderung anzubieten.

⁹⁰ Die Post (2003), Geschäftsbericht, Mail. Der Rückgang zwischen 2002 und 2010 wird auf 16% geschätzt.

⁹¹ Vgl. z.B. Jiminez (2004) und NALC National Convention (2002).

⁹² Vgl. z.B. Jiminez (2004).

Neben diesem technologiebasierten Angebotschock wirken auf die Briefpost Veränderungen durch die Liberalisierung der Postdienste in der EU und in der Schweiz.⁹³ Die reservierten Dienste werden reduziert, so dass die Post zunehmend im direkten Wettbewerb mit anderen Postdienstleistern steht oder stehen wird. Die Liberalisierung ist bezüglich der Gewichtslimite im reservierten Bereich in einigen EU-Ländern weiter fortgeschritten als in der Schweiz.⁹⁴ Anpassungsprozesse an einen liberalisierten Markt mussten und konnten dort teilweise früher in einem grösseren Ausmass stattfinden.⁹⁵ Dies führte zu Internationalisierungsstrategien einiger Postunternehmen, die sich am augenfälligsten darin zeigen, dass die Deutsche Post derzeit den Schweizer Markt systematisch bearbeitet.⁹⁶

10.3.2 Reaktion der Akteure

Die Post hat im Rahmen der bestehenden Regeln verschiedene Massnahmen ergriffen, um auf das veränderte technologische Umfeld und den zunehmenden Wettbewerb im Zuge der Liberalisierung zu reagieren. Diese Massnahmen zielen vor allem auf die effizientere Gestaltung des Produktionsprozesses und die Beeinflussung der Erlöse. Auf die Beschreibung der Reaktion weiterer Akteure kann hier verzichtet werden, da die Aktionen der Konkurrenten und Kunden bereits bei den Auslösern der Krise erfasst wurde.

Umstrukturierung der Briefzentren und des Poststellennetzes

Im Bereich der Produktion hat die Post die Neuorganisation der Briefzentren eingeleitet (Projekt: Reengineering Mailprocessing, REMA). Die Anzahl der bisher 18 Briefzentren wird reduziert und in ein neues Konzept eingepasst, das Kostenreduktionen u.a. durch Personalabbau beinhaltet.⁹⁷ Die Anzahl der Poststellen wurde von 3'400 im Jahre 2001 auf 2'700 im Jahr 2004 reduziert, bis 2006 ist ein weiterer Abbau auf 2'600 geplant. Um der Kostenschere infolge des sinkenden Briefvolumens entgegenzuwirken, hat die Geschäftsleitung das Ziel gesetzt, eine jährliche Kostensenkung von 2% zu realisieren. Mittels optimierter Planung und der Berücksichtigung von Prognose- statt Vergangenheitswerten für die Arbeitszeitberechnung in der Postzustellung sollen die Kosten an den zu erwartenden Mengenrückgang angepasst werden.⁹⁸ Die Auslagerung von Geschäftsbereichen wie der

⁹³ Vgl. zu den einzelnen Liberalisierungsschritten Vaterlaus et al. (2003), S. 43-48 und S. A29-A44 sowie Bundesrat (2002).

⁹⁴ Vgl. Vaterlaus et al. (2003), A36.

⁹⁵ Vgl. z.B. das Szenario in Bundesrat (2002), S. 5048.

⁹⁶ Vgl. Finger (2004), S. 17 und 19.

⁹⁷ Vgl. Die Post (2003a), S. 51.

⁹⁸ Vgl. Die Post (2003a), S. 50-51.

Expresspost,⁹⁹ soll die Anpassungsflexibilität weiter erhöhen.¹⁰⁰ Die Einsparmöglichkeiten sind jedoch begrenzt, da beispielsweise an der Personalintensität bei der Zustellung wenig geändert werden kann.

Erschliessung neuer Geschäftsfelder im Wettbewerb und Preiserhöhung im „Monopol“

Die staatlichen Regeln betreffen zu einem grossen Teil die Anpassungsmöglichkeiten und -geschwindigkeiten der Post vor allem im Bereich der Produktion. Da die Post diesen Regelungen unterliegt und auch ohne diese Regeln ihre Kosten nicht unbeschränkt reduzieren kann, hat Sie auch Massnahmen auf der Absatzseite ergriffen. Diese zielen vor allem auf Geschäftskunden, bei denen mit Kundensegmentierung und differenzierten Marketingstrategien und Produkten für unterschiedliche Gruppen von Geschäftskunden die Erlöse gesteigert werden sollen. Die direkte Nutzung neuer Technologien für den Produktionsprozess der Post wird z.B. mit der Hybridpost seit dem 1. Juli 2001 praktiziert.¹⁰¹ Durch das Angebot neuer Produkte und postnaher Dienstleistungen wie Email-Letter, offensives Marketing für den Brief als Kommunikationsmittel und WebStamp für die online-Frankierung von Briefen soll neuer Umsatz bei der Briefpost generiert werden.¹⁰² Mit der Teilnahme an internationalen Allianzen und Beteiligungen versucht die Post darüber hinaus, sich auch im internationalen Geschäft zu positionieren.¹⁰³

Eine weitere Massnahme mit dem Ziel der Erlössteigerung war die Erhöhung der Briefpreise im reservierten Bereich Anfang 2004, die vom UVEK genehmigt wurde, um die Finanzierung des Universaldienstes aus den Monopolerträgen zu gewährleisten.¹⁰⁴

10.4 Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess

Die Regeln für die Post sind seit der Aufspaltung der PTT im Wandel. Zum einen wird der Postmarkt immer weiter liberalisiert. Zum anderen werden die Regeln für das Unternehmen Post angepasst, damit es sich im Wettbewerb anpassen kann. Dies gilt insbesondere für den Produktionsprozess.

⁹⁹ Vgl. Die Post (2004c).

¹⁰⁰ Auslagerungen betreffen nicht nur die Briefpost, sondern auch andere Bereiche wie Postauto. Vgl. NZZ (2004a).

¹⁰¹ Vgl. Die Post (2002), S. 54.

¹⁰² Vgl. NZZ (2004c).

¹⁰³ Vgl. Die Post (2004a), S. 48.

¹⁰⁴ Vgl. UVEK (2004).

Kompromisse bei der Umorganisation

Der Wettbewerb für die Briefpost wird derzeit nicht massgeblich durch die Liberalisierung, sondern durch neue Technologien getrieben. Die Post muss also noch flexibler reagieren, als bei Wettbewerb, der allein durch die Liberalisierung hervorgerufen wird. In einer Welt, in der von raschem technologischen Fortschritt abstrahiert wird, unterliegen Konkurrenten, die infolge der Liberalisierung mit der Post um Marktanteile kämpfen, ähnlichen produktions-technischen Restriktionen, nämlich der Notwendigkeit Nachrichten als Schriftstücke zu übermitteln. Müsste sich die Post nur gegen derartige Konkurrenten behaupten, wären die Anforderungen an die Flexibilität der Regeln geringer als mit der tatsächlich vorhandenen E-Substitution.

Da es in der Realität neue Technologien gibt, die Konkurrenzprodukte zum physikalischen Versand von Nachrichten hervorbringen, müsste ein Unternehmen, dessen Erträge derzeit zu 46% mit der Briefbeförderung erzielt werden, hinsichtlich Unternehmensstrategie extrem flexibel - auch im Hinblick auf eine Verschiebung der unternehmerischen Schwerpunkte - reagieren können. Wie gezeigt wurde, hat die Post auf die Veränderungen reagiert und unternimmt weiterhin Anstrengungen, ihr Geschäft abzusichern und auf das rückläufige Briefvolumen zu reagieren. So sollen auch durch Zusatzdienste innerhalb des Geschäftsfelds Mail neue Erträge generiert werden.¹⁰⁵

Bei diesen aktiven und reaktiven Massnahmen, insbesondere aber bezüglich der effizienten Gestaltung des Produktionsprozesses sowie bei der strategischen Neuausrichtung produktübergreifender Natur, sind der Post jedoch Grenzen (Regeln) gesetzt.¹⁰⁶ Nachteilig für die Post dürfte sich ausserdem auswirken, dass einige EU-Länder die Briefpost schon weiter liberalisiert haben, d.h. die Gewichtslimite für den reservierten Dienst früher und weiter gesenkt haben als die Schweiz, so dass dort allenfalls früher Effizienzsteigerungen realisiert wurden und die Chancen ausländischer Anbieter im Markt dadurch erhöht sind. Für die Umorganisation der Briefzentren wurde ein Kompromiss aus betriebswirtschaftlich effizienter Variante und sozial- und regionalpolitischen Vorgaben gewählt.¹⁰⁷ Im Vergleich zur gemäss Post günstigsten Referenzvariante mit drei Briefzentren wurde mit der Variante drei Zentren/sechs Subzentren eine Variante gewählt, die aufgrund der Personalverteilung die Migration erleichtern soll und regionalpolitischen Anliegen entgegen kommt. Als Folge dieser regelbedingten, politisch-ökonomischen Mischstrategie werden aber die Betriebskosten bei ähnlichen Investitionskosten um 52 Mio. CHF höher liegen.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Dies wird auch ausdrücklich in Bundesrat (2002) vorgesehen.

¹⁰⁶ Ein Beispiel für eine diesbezügliche erfolgreiche Strategie sind die Anstrengungen bei Postfinance.

¹⁰⁷ Vgl. Die Post (2003c), S. 2.

¹⁰⁸ Post (2003c), S. 9.

Durch die knappe Ablehnung der Postinitiative „Poststellen für alle“, dürfte der Handlungsspielraum der Post bezüglich Poststellenorganisation zukünftig zwar formell nicht so stark eingeschränkt sein, wie dies bei Annahme der Initiative der Fall gewesen wäre. Die öffentliche Debatte im Zusammenhang mit der Abstimmung verdeutlicht jedoch, dass die Post in ihren unternehmerischen Entscheidungen nicht frei ist, was in dem sich schnell wandelnden Umfeld für das Unternehmen von Nachteil ist.¹⁰⁹

Die Verhandlungen zur Anpassung der Gesamtarbeitsverträge¹¹⁰ zeigt, dass eine flexiblere Reaktion auf geänderte Umfeldbedingungen innerhalb der aktuell geltenden Regeln nicht möglich erscheint und die mit den GAV 2002 bereits eingeleiteten Flexibilisierungen gegenüber dem Beamtengesetz nicht denen eines Unternehmens im Wettbewerb entsprechen. Die Versuche der Post durch Auslagerungen einzelner Bereiche mehr Flexibilität in der Produktion zu erhalten, werden begleitet durch Versuche der Gewerkschaften, am Status quo festzuhalten.¹¹¹

Finanzierung des Service Public

Eine Finanzierung des Service Public durch die (noch) reservierten Dienste dürfte langfristig kaum tragfähig sein, da diese Dienste teilweise starkem und stetig zunehmendem Wettbewerb insbesondere durch die neuen Technologien unterliegen. Insbesondere die Briefe bis 100g, die auch nach 2006 noch als reservierter Dienst gelten werden, stehen in diesem Wettbewerb, so dass im Grunde gar kein Monopol mehr vorliegt, und demnach auch keine Monopolrente abgeschöpft werden kann.¹¹² Preiserhöhungen bei diesen vermeintlich reservierten Diensten zum Zweck der Finanzierung des Service Public können also kontraproduktiv wirken. Damit die Post dennoch den Service Public selbst finanzieren kann, ist zu befürchten, dass sie dies auf Kosten der Wettbewerbsdienste tun muss, wie dies der Bundesrat sogar ausdrücklich vorsieht.¹¹³ Kann die Post bei ihren Wettbewerbsdiensten nicht so günstig anbieten wie es ohne Quersubventionierung des Universaldienstes durch die Wettbewerbsdienste möglich wäre, kann dies zu ineffizienten Markteintritten führen, wodurch die Leistungsfähigkeit des Postsektors leidet. Zu Markteintritten (ob effizient oder nicht) kommt es in jedem Fall, zumal bereits Unternehmen den Schweizer Markt bearbeiten, die auf anderen liberalisierten Märkten etabliert sind (z.B. Deutsche Post). Mit der Einführung des Konzessionssystems, das grundsätzlich gem. Art. 6 Postgesetz für die

¹⁰⁹ Vgl. z.B. NZZ (2004a) und NZZ (2004b).

¹¹⁰ Vgl. Die Post (2004b).

¹¹¹ Vgl. z.B. NZZ (2004c)

¹¹² Selbst ein Monopolist unterliegt Nachfragereaktionen und kann Preiserhöhungen nicht unbegrenzt zur Erlössteigerung einsetzen.

¹¹³ Vgl. Bundesrat (2002), Abschnitt 5.

Finanzierung der Universaldienste in Anspruch genommen werden kann, wäre also die Debatte über die Finanzierung des Universaldienstes weiter zu führen.¹¹⁴ Eine Quersubventionierung der Universaldienste durch Wettbewerbsdienste reduziert die Flexibilität der Post, die im Wettbewerb auch preislich den grösstmöglichen Handlungsspielraum benötigt.

¹¹⁴ Den Kosten des Universaldienstes müssten selbstverständlich auch dessen Nutzen gegenübergestellt werden, der z.B. in einem hohen Bekanntheitsgrad und in einer hohen Akzeptanz der Marke „Post“ besteht.

10.5 Quellen

Staatliche Regeln (CH)

Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmen des Bundes (Postorganisationsgesetz, POG) (Stand 23. September 2003), SR 783.1.

Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (Stand 20. Januar 2004), SR 172.220.1.

Gesamtarbeitsvertrag Aushilfen, gültig ab 1.1.2002.

Gesamtarbeitsvertrag Post, gültig ab 1.1.2002.

Postgesetz vom 30. April 1997 (Stand am 9. Dezember 2003), SR 783.0.

Postverordnung vom 26. November 2003 (VPG) (Stand 22. Dezember 2003), SR 783.01.

UVEK (2002), Strategische Ziele des Bundesrates für die Post und die Swisscom AG, 2002-2005, Bern, 27. Februar 2002.

EU-Liberalisierung

Europäisches Parlament (1997): „Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität“.
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=31997L0067&model=guichett.

Europäisches Parlament (2002): „Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft“,
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=32002L0039&model=guichett.

Andere Quellen

Bundesrat (2002): „Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz“, Bericht des Bundesrates und Botschaft über die Änderung des Postorganisationsgesetzes, 22.05.2002.

Bundesrat (2004): „Grundversorgung in der Infrastruktur (Service Public)“, Bericht des Bundesrates, 2004-0049.

Die Post (2002): „Geschäftsbericht 2001“, Bern.

Die Post (2003a): „Geschäftsbericht 2002“, Bern.

Die Post (2003b): „Projekt REMA (Reengineering Mailprocessing) Umsetzungsalternativen“, Bern, 30. Januar 2003.

Die Post (2003c): „REMA“, Fact Sheet Nr. 22/2003.

Die Post (2004a): „Geschäftsbericht 2003“, Bern. (Mail S. 8-9).

- Die Post (2004b): „Die Post verzichtet auf Anpassungen GAV – Verhandlungen Gesamtarbeitsverträge“, Medienmitteilung, 04.06.2004. <http://www.post.ch/SiteOnLine/DE/Accueil/1,1727,17729,00.html>.
- Die Post (2004c): „Post und Gewerkschaften einigen sich auf Firmen-GAV - ExpressPost AG“, Medienmitteilung, 23.06.2004, <http://www.post.ch/SiteOnLine/DE/Accueil/1,1727,17834,00.html>.
- Finger (2004): „Fallstudie Schweizerische Post“, École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Januar 2004.
- Gygi, U. (2004): „Hat der Brief eine Zukunft?“, Präsentation zum Mediengespräch, Bern, 15.10.2004.
- IHA-GfK (2004): „Hat der Brief eine Zukunft? Ergebnisse einer Marktforschungsstudie“, 15.10.2004.
- Jiminez, L. A. (2004): „Electronic Substitution for Mail : Models and Results ; Myths and Realities, Progress“ Report presented at the 12th Conference on Postal Delivery and Economics, Rutgers University, Center for Research in Regulated Industries, Cork, Ireland, June 2-5, 2004.
- Krähenbühl, D. / Zenhäusern, P. (2001): „Die Rolle der Kostenrechnung in Wettbewerbsrecht und Regulierung“, Schweizerische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1/2001.
- NALC National Convention (2002): „The Postal Crisis. Fact or Fiction?“.
- NERA (2004): „Economics of Postal Services: Final Report“, A Report to the European Commission DG-MARKT“, London, July 2004.
- NZZ (2004a): „Für einen Postumbau mit Augenmass“, NZZ online, 27. September 2004.
- NZZ (2004b): „Unterschiedliche Wertung des Neins zur Poststellen-Initiative, Liberalisierungsstopp oder Öffnung?“ NZZ online, 26. September 2004.
- NZZ (2004c): „Die Post erneut vor einem heissen Winter – Streikdrohungen auf Weihnachten – neue Produktoffensive“, NZZ 17. November 2004.
- PostReg (2004): „Leitplanken für Qualitätsprüfung und Grundversorgungskosten der Post“, Medienmitteilung vom 9. Dezember 2004.
- Sauber, J. (2002): „The Postal Crisis: Fact or Fiction?“ National Association of Letter Carriers (NALC) Presentation at NALC National Convention 2002.
- Tagesanzeiger (2004): „Rekordgewinn für die Post“, Tagesanzeiger, 26.08.2004.
- Tagesanzeiger (2004): „Wieviel ist die Poststelle im Dorf wert?“, Tagesanzeiger, 17.08.2004.
- UVEK (2004): „Preiserhöhung bei der Briefpost und beim Postzeitungsdienst per 1. Januar 2004“, Medienmitteilung, 01.07.2003.
- Vaterlaus, S. et al. (2003): „Liberalisierung und Performance in Netzsektoren, Vergleich der Liberalisierungsart von einzelnen Netzsektoren und deren Preis-Leistungs-Entwicklung in ausgewählten Ländern“, Studie im Auftrag des seco, Bern.

11 BUCHHANDEL

11.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

1999 hat die Wettbewerbskommission den „Sammelrevers 1993 für den Verkauf preisgebundener deutschsprachiger Verlagserzeugnisse“ untersagt.¹¹⁵ Die Rekurskommission hat diesen Entscheid gestützt, das Bundesgericht zurückgewiesen.¹¹⁶ Vor 1993 existierte eine noch strikere Kartellordnung. Die vorliegende Studie beschränkt sich aber auf die Verhältnisse seit 1993.

Der Sammelrevers ist eine Abrede des Schweizerischen Buchhändler- und Verlegerverbands (SBVV) über die Vermarktung deutschsprachiger Bücher in der Schweiz, weshalb diese sachliche Abgrenzung auch der vorliegenden Studie zu Grunde gelegt wird. Buchhandlungen in der deutschen Schweiz verkaufen nur zu einem geringen Umsatzanteil fremdsprachige Bücher, deren Handel ausserdem anderen Regeln unterliegt.¹¹⁷

Die Darlegung beruht auf einer Prognos Studie¹¹⁸ sowie auf den Untersuchungen und Verfügungen der Behörden. Aktuellere Studien oder Statistiken des schweizerischen Büchermarkts sind nicht verfügbar. Dagegen ist der Deutsche Buchhandel statistisch besser erfasst. Da in Deutschland seit Jahren auf privater und seit 2002 auf gesetzlicher Basis eine Buchpreisbindung praktiziert wird, die mit der Abrede des SBVV nahezu identisch ist, dürften die Marktstrukturen von Deutschland und der Schweiz durchaus vergleichbar sein.¹¹⁹

11.2 Ausgangslage

11.2.1 Relevante Akteure

Im Zentrum der Analyse stehen die Buchhändler mit mehr oder wenigen breiten und tiefen Sortimenten - der traditionelle Sortimentsbuchhandel. In Abbildung 9 ist die stilisierte Wertschöpfungskette dargestellt.

¹¹⁵ Vgl. Wettbewerbskommission (1999).

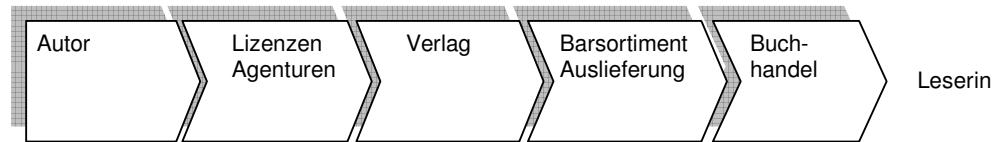
¹¹⁶ Vgl. Rekurskommission (2001) und Bundesgericht (2002).

¹¹⁷ Es ergibt sich die Möglichkeit von Vergleichen mit anderen Sprachregionen der Schweiz oder mit anderen Ländern, wie sie auch von den Wettbewerbsbehörden und von Prognos angestellt werden. Vgl. Prognos (2001).

¹¹⁸ Prognos (2001).

¹¹⁹ Vgl. <http://www.boersenverein.de/de/64603>.

Abbildung 9: Wertschöpfungskette „Buch“
Quelle: Prognos (2001), S. 14



Der Verlag bringt das Manuskript des Autors in eine handelbare Form (Buch, CD), die über Händler und andere Vertriebskanäle an Leser und Leserinnen (Endkunden) verteilt wird. Agenturen vertreten Autoren und handeln mit deren Lizenzen, sofern sich diese nicht selber vertreten. Den Akteuren des „Barsortiments“ oder der „Auslieferung“ kommen logistische Aufgaben der Lagerung und der Verteilung an die Vertriebskanäle (Händler) zu.

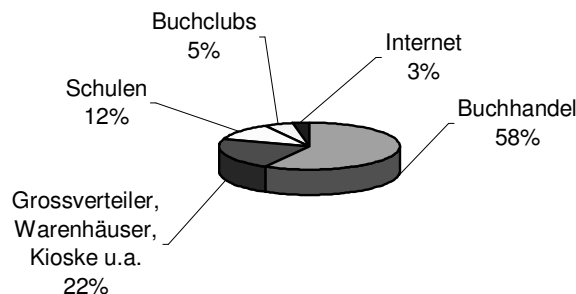
In der Praxis kommen verschiedene Formen vertikaler Kooperation oder mehr oder weniger weit gehende Integration entlang dieser Wertschöpfungskette vor (viele Autoren haben einen Exklusivvertrag mit einem Verlag, Verlage unterhalten eigene Lager oder betreiben auch Buchhandel, Autoren geben ihre Werke im Selbstverlag heraus usw.). Die Wertschöpfung ist mit den immer vielfältiger, besser und billiger werdenden Möglichkeiten der Datenverarbeitung und des Datenaustauschs (B2B, B2C, Breitband-Internet) einem starken technischen Wandel unterworfen.¹²⁰

Unternehmen und Konkurrenten

Die in der Schweiz umgesetzten Bücher verteilten sich im Jahr 2000 auf folgende Kanäle oder Vertriebswege (intermodale Konkurrenz):

¹²⁰ Das Internet verbindet weltweite Reichweite (reach) mit maximal möglicher Vielfalt und Tiefe (richness), was für den (traditionellen) Handel weit reichende Konsequenzen haben wird. Vgl. dazu Evans and Wurster (2000), Shapiro and Varian (1999) und Arbeitskreis Elektronisches Publizieren (2004).

Abbildung 10: Marktanteile der Vertriebswege im Jahr 2000
 Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Prognos (2001), S. 29.



Unter Buchhandel sind Bücherläden mit mehr oder weniger breitem Sortiment zu verstehen - der traditionelle Sortimentsbuchhandel bis hin zum themenspezialisierten Fachbuchhändler. Der Internethandel wird v.a. von grossen online-Händlern (z.B. Amazon, BOL) sowie von Verlagen und grossen Sortimentsbuchhändlern betrieben. Internetbuchhandel und elektronisches Publizieren¹²¹ haben in den letzten Jahren erhebliche Zuwächse verzeichnet und werden in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen.¹²² Der Arbeitskreis Elektronisches Publizieren kommt in einer Umfrage bei den Verlagen in Deutschland zu folgenden Ergebnissen:¹²³

- Der Umsatzanteil elektronischer Produkte liegt 2003 bei 75% der befragten Verlage bei maximal 5%.
- 75% der Befragten gehen davon aus, in 10 Jahren bis zu 30% des Gesamtumsatzes mit elektronischen Produkten zu realisieren.
- 26% der Befragten schreiben mit elektronischen Produkten Gewinne, 44% haben Kosten und Erlöse in etwa ausgeglichen, 30% machen Verluste.
- In 10 Jahren erwarten 76% der Befragten Gewinne und nur noch 5% Verluste.

¹²¹ Online-Publishing, Publishing-on-Demand (PoD), Intranet Publishing, Multi-Device-Publishing, CD-ROM, DVD-ROM, E-Books, online Redaktion u.a. Vgl. Arbeitskreis Elektronisches Publizieren (2004).

¹²² Von 2002 auf 2003 ist der Umsatz des Buchhandels in Deutschland um 1.7% gesunken; der Sortimentsbuchhandel hatte dabei ein Umsatzminus von 2.5% hinzunehmen, während der Versandbuchhandel noch ein Plus von 1.5% erzielte. Der auch zum Versandbuchhandel zählende online-Buchversand (online-Buchversender wie amazon.de oder BOL.de sowie online-Buchumsätze herkömmlicher Versandbuchhandlungen, stationärer Buchhandlungen und Branchenfremder) hat dagegen trotz Rezession rund 10% zugelegt (Vgl. Branchenmonitor des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels, <http://www.boersenverein.de/de/64626>).

¹²³ Arbeitskreis Elektronisches Publizieren (2004), S. 31 ff.

Der Sortimentsbuchhandel ist immer stärker der Konkurrenz anderer Vertriebswege und Vertriebstechnologien (intermodale Konkurrenz, technische Substitution) ausgesetzt.¹²⁴ Tabelle 14 zeigt, dass die Anzahl der Sortimentsbuchhandlungen in letzter Zeit tendenziell abnimmt und die Unternehmen immer weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigen. Die Zunahme der Unternehmen von 1985 bis 1995 ist auf die überwiegend gute Konjunktur zurückzuführen.

Tabelle 14: Entwicklung der Sortimentsbuchhandlungen 1975 - 1998
Quelle: Bundesamt für Statistik, zitiert aus Prognos (2001), S. 20

	1975	1985	1995	1998
Anzahl Unternehmen	574	571	704	633
Veränderung		-1%	+24%	-10%
Vollzeit-Beschäftigte	3'172	2'447	2'327	2'107
Teilzeit-Beschäftigte	n.a.	n.a.	1'830	1'641
Beschäftigte/Unternehmen (Vollzeit)	5.5	4.3	3.3	3.3

1998 waren 60% aller Buchhandlungen 1-Personen Betriebe; 30% hatten 2 bis 4 Vollzeitstellen und nur 10% hatten mehr als 10 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.¹²⁵ Die grössten Buchhandlungen der Deutschschweiz sind Phönix (ehemals Jäggi und Stauffacher), Orell Füssli, Ex Libris, Lüthy, Hans Huber, Rösslitor, Meissner, Buch Shopping, Raeber Bücher und Freihofer.¹²⁶

Im Jahr 2000 wurde in der Deutschschweiz im Sortimentsbuchhandel ein Umsatz von rund 450 Mio. CHF erzielt. Aus den Angaben in der Prognos Studie lässt sich die hohe Konzentration im Sortimentsbuchhandel darstellen (vgl. Tabelle 15.).

Für den Konzentrationsprozess finden sich bei Prognos folgende Indizien: Von 1995 bis 1998 hat die Zahl der Sortimentsbuchhandlungen um 10% abgenommen, die Zahl der Vollzeitbeschäftigten hat sich um 12.5%, die der Teilzeitbeschäftigten um 10% reduziert. Zeitlich leicht verschoben, von 1996 bis 2000, konnten jedoch die 7 grössten Buchhand-

¹²⁴ Dies bezieht sich auf den Vertriebsweg oder die Vertriebstechnologie Sortimentsbuchhandel und nicht zwingend auf die einzelnen Buchhändler. Diese können grundsätzlich ganz oder teilweise auf andere Vertriebswege und -technologien umstellen.

¹²⁵ Vgl. Prognos (2001), 25.

¹²⁶ Für Standorte, Umsätze und weitere Details vgl. Prognos (2001), S. 44 ff. und die dort angegebene Literatur.

lungen ihren Umsatz um 42% steigern. Die Ausgaben der Haushalte für Bücher sind in den 1990er Jahren zunächst leicht angestiegen und dann wieder gesunken.¹²⁷ Die Bücherpreise schliesslich sind zunächst mit der allgemeinen Teuerung gestiegen und ab etwa 1994 fast unverändert geblieben.¹²⁸

Aus diesen Indizien ist ersichtlich, dass das Wachstum der 7 Grössten in erster Linie zu Lasten der Anzahl und der Umsätze kleinerer Buchhändler erzielt worden ist. Der Anteil der 7 Grössten am Deutschschweizer Sortimentsbuchhandelsumsatz hat im Jahr 1996 um 45% betragen und hat sich in nur vier Jahren auf rund 62% erhöht. Die Kleinen sind die Verlierer der Marktentwicklung.

Tabelle 15 Konzentration im Buchhandel der Deutschschweiz
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Prognos (2001)

Umsatz im gesamten Buchhandel der Deutschschweiz im Jahr 2000 = 630 Mio. CHF
Umsatz im Sortimentsbuchhandel der Deutschschweiz im Jahr 2000 = 450 Mio. CHF

	Umsatz Mio. CHF	Anteil am gesamten Buchhandel der Deutschschweiz	Anteil am deutsch- schweizer Sorti- mentsbuchhandel
Marktführer (Phönix)	84	13%	19%
Die 3 grössten Händler	203	32%	45%
Die 5 grössten Händler	248	39%	55%
Die 7 grössten Händler	277	44%	62%
Die 10 grössten Händler	303	48%	67%

Lieferanten

Lieferanten der Händler (aller Vertriebswege inklusive Internet) sind die Verleger, direkt oder via Zwischenhandel (Barsortiment, Auslieferung).¹²⁹ Die Schweiz weist zwar im internationalen Vergleich eine überdurchschnittliche Verlagsdichte auf, indes dominieren Kleinverlage. Die Schweizer Verleger erzielen nur etwa die Hälfte ihres Buchumsatzes im Export (1999: 225 von insgesamt 450 Mio. CHF). Die Buchimporte betragen ungefähr das Doppelte.¹³⁰ Sehr viele Verlage mittlerer Grösse unterhalten in der Schweiz nur mehr ein Büro, während sie die Verlagsarbeit und die Buchproduktion mittels Kooperationen und

¹²⁷ Vgl. Bundesamt für Statistik, zitiert in Prognos (2001), S. 19.

¹²⁸ Vgl. Prognos (2001), Grafik 4, S. 33.

¹²⁹ Der Zwischenhandel spielt in vorliegender Studie keine wesentliche Rolle und wird nicht weiter dargestellt.

¹³⁰ Alle Angaben aus Prognos (2001), S. 35-39.

Allianzen oder Fusionen ins Ausland verlagert haben. Dies hat zur Folge, dass „...nicht nur die Bücher der deutschen Verlage importiert werden [müssen], sondern oft auch diejenigen der Schweizer Verlage“.¹³¹

Marktbesonderheiten

Die Abredepartner der Buchpreisbindung weisen stets auf das Buch als „besondere Ware“ hin: „Das Buch ist nicht mit einem Kilo Papier zu vergleichen. Das Buch ist Wirtschafts- und Kulturgut. Es vermittelt einen geistigen Inhalt und prägt damit das kulturelle und demokratische Bewusstsein einer Gesellschaft.“¹³² Bücher können meritorischen Charakter haben bzw. mit positiven Externalitäten verbunden sein. Die unregulierte Bücherproduktion und -distribution kann zu volkswirtschaftlich suboptimalen Ergebnissen führen. Mit dieser Problematik befasst sich die vorliegende Studie nicht oder nur indirekt. Die Frage ist vielmehr, ob die Buchpreisbindung Anpassungen der Vertragspartner an den Strukturwandel beeinflusst. Auch (falsch konzipierte) staatliche oder private Regeln und Eingriffe zur Internalisierung externer Effekte können solche Anpassungen verzögern oder verhindern, ein Krisenpotenzial aufbauen und so früher oder später in krisenhafte Zustände münden.¹³³

Wettbewerbskommission, Rekurskommission und Bundesgericht haben sich auf die wettbewerbsökonomischen und –rechtlichen Aspekte der Buchpreisbindung konzentriert und festgestellt, dass der „Sammelrevers“ des SBVV den wirksamen Wettbewerb zumindest erheblich beeinträchtigt. Somit sind Einflüsse auf die Anpassungsflexibilität der Sortimentsbuchhändler im Strukturwandel plausibel. Wirtschaft und Gesellschaft dürfte kaum gedient sein, wenn Regeln zur Förderung der Literatur letztlich die Buchhändler in eine Krise bringen würden.

11.2.2 Relevante Regeln¹³⁴

Betreffend die Vermarktung von deutschsprachigen Büchern in der Schweiz hat der SBVV ab 1976 folgende Regeln durchgesetzt:

- Zwang zur Preisbindung zwischen Verleger und Händlern und zur Einhaltung der gebundenen Preise durch die Händler (zulässig waren nur geregelte Rabatte);
- Mindestmargen des Sortimentsbuchhandels;

¹³¹ Prognos (2001), S. 47.

¹³² „Der Nutzen der Buchpreisbindung – Wirtschaftliche Argumente“, SBVV (vgl. <http://www.sbv.ch>).

¹³³ Es müssten Regeln und Eingriffe gesucht werden, die nicht diese Nebenwirkung entfalten.

¹³⁴ Darstellung gemäss Wettbewerbskommission (1999).

- Zwang zur Einhaltung des von ausländischen Verlegern festgesetzten Ladenpreises unter Verwendung einer vom SBVV vorgegebenen Wechselkursumrechnungstabelle;

Diese Marktordnung wurde 1993 durch den Sammelrevers ersetzt, ein Preisbindungssystem, wie es zu dieser Zeit auch in Deutschland und Österreich zwischen Verlegern und Händlern vereinbart war und mit kleinen Änderungen dort heute noch gilt (bzw. in Gesetze überführt worden ist).¹³⁵ Mit dem Sammelrevers hat sich im Vergleich zur früheren Marktordnung nicht viel geändert. Zwar wurden die Wechselkursumrechnungstabelle und die Rabattregelung gestrichen, dafür sind jetzt aber die ausländischen Verleger zur verbindlichen Festlegung des Ladenpreises in Schweizerfranken sowie zur Bestimmung von Sonderkonditionen und Rabatten verpflichtet, sofern sie ihre Bücher über den schweizerischen Sortimentsbuchhandel absetzen wollen.

Der Sammelrevers ist mit stringenten Boykott- und Sanktionsregeln ergänzt, die zur Folge haben, dass der Sammelrevers für 90% der deutschsprachigen Bücher, die in der Schweiz vermarktet werden, lückenlos eingehalten wird, grösstenteils auch im Internethandel.¹³⁶ Diese Regeln haben also zur Folge, dass für 90% der deutschsprachigen Bücher in der Schweiz die Preisbindung der zweiten Hand zum verbindlichen Vermarktungsprinzip erhoben ist, durch Verleger und Händler gemeinsam horizontal koordiniert. Mit Ausnahme der praktisch gleichgeschalteten Rabatte koordiniert der Sammelrevers jedoch nicht die Ladenpreise zwischen Verlegern. Die Verleger sind in ihrer Preissetzung frei, haben sich aber verpflichtet, nicht zwischen Händlern und zwischen Absatzkanälen zu diskriminieren.

Auf Händlerstufe wirkt diese Preisbindung wie eine horizontale Preis- und Margenabrede. Auf Verlegerstufe kann sie ebenfalls kollusive Wirkung entfalten. So können die in- und ausländischen Verleger mit Hilfe der Preisbindung weit einfacher eine „Preisinsel Schweiz“ durchsetzen.¹³⁷

Zusammengefasst besteht im schweizerischen Markt für deutschsprachige Bücher seit 1976 ein Regelwerk mit folgenden direkten Konsequenzen:

- Der Preiswettbewerb zwischen Sortimentsbuchhändlern (intramodal) ist beeinträchtigt oder ausgeschaltet.

¹³⁵ Vgl. Wettbewerbskommission (1999), S. 442 ff. für eine extensive Darlegung.

¹³⁶ Wer den Sammelrevers nicht unterzeichnen will, könnte zwar den Buchhandel aufnehmen, wäre aber auf ein Sortiment von rund 10% der deutschsprachigen Bücher beschränkt. Die restlichen 90% werden schlicht nicht geliefert. Davon machen etwa Warenhäuser, Grossverteiler und andere Gebrauch, die nebenbei Bücher umsetzen wollen – einen Sortimentsbuchladen kann man indes mit diesem beschränkten Sortiment nicht führen.

¹³⁷ Vgl. für die Theorie Katz (1989), S. 700 und für den Büchermarkt Monopolkommission (1998/1999)/(1998/1999a).

- Der Preiswettbewerb zwischen verschiedenen Vertriebskanälen (intermodal) ist beeinträchtigt oder ausgeschaltet.
- Der Preiswettbewerb auf Verlagsstufe (für in- und ausländische Verleger) ist eventuell beeinträchtigt.¹³⁸

Das Bundesgericht hat in Betracht gezogen, dass an Stelle des Preiswettbewerbs im Sortimentsbuchhandel ein intensiverer Qualitätswettbewerb treten könnte. In ökonomischer Hinsicht ist dieses Argument kaum haltbar. In der Regel wird hohe Qualität zu höherem Preis und niedrige Qualität zu niedrigerem Preis angeboten. Anbieter, welche die auf dem Markt herrschende Relation zwischen Preis und Qualität nicht erfüllen, fallen auf Dauer aus dem Markt. Somit sind Preis und Qualität im wirksamen Wettbewerb letztlich die Kehrseiten ein- und derselben Medaille.

Auch auf kürzere Fristen dürfte sich der limitierte Preiswettbewerb im Handel beeinträchtigend auf den Qualitätswettbewerb auswirken. Dies wird ersichtlich, wenn man nicht nur den Sortimentshandel (intramodal), sondern auch andere Vertriebsformen von Warenhaus bis Internet - sozusagen die intermodalen Herausforderer - betrachtet. Deren Ziel kann es sein, niedrigere Qualität (keine Beratung) mit niedrigeren Preisen zu kombinieren. Doch stehen ihnen dafür als Folge des Sammelrevers' nur rund 10% der deutschsprachigen Bücher zur Verfügung (die anderen sind nur bei Unterzeichnung des Sammelrevers und damit unter Einhaltung der Preisbindung zu haben).

Beschaffung

Für die Beschaffung des Sortimentshandels bringt der Sammelrevers eine Gleichschaltung der Konditionen, reduziert oder beseitigt also den Wettbewerb zwischen den Sortimentshändlern sowie auch den online-Händlern (soweit sie dem Revers beigetreten sind) auf der Beschaffungsseite.

Händler, die dem Vertragswerk nicht beitreten, werden mit rund 90% der deutschsprachigen Bücher nicht beliefert. Der Revers stellt somit eine hohe Zutrittsschranke auf den Beschaffungsmärkten dar. Aus der Sicht der SBVV-Mitglieder ist diese Zutrittsschranke vital, da sonst Grossverteiler, Warenhäuser und andere Massenverkaufsstellen die „Rosinen picken“ könnten und nur die gängigsten Bestseller beschaffen und vermarkten würden. Der Sortimentshandel würde dadurch in seinen besten Umsatzträgern grosse Einbussen erleiden. Somit erfolgt auf der Beschaffungsseite eine Reduktion des intramodalen Wett-

¹³⁸ Der Beweis dafür wurde von den schweizerischen Wettbewerbsbehörden nicht erbracht. Dagegen geht die Deutsche Monopolkommission in ihrem 13. Hauptgutachten davon aus, dass die Preisbindung ein kollusives Preissetzungsverhalten der Verlage zu Ungunsten der Konsumenten fördert. Vgl. Monopolkommission (1998/1999a), Randziffer 95.

bewerbs im Sortimentshandel und damit ein Schutz dieses Vertriebswegs vor anderen Vertriebswegen (Schutz vor intermodaler Konkurrenz).

Produktion und Absatz

Dem Buchhändler stehen drei stilisierte Kundentypen gegenüber: (1) Kunden, die ein bestimmtes Buch kaufen wollen, (2) Kunden, die zu einem bestimmten Thema oder für einen bestimmten Zweck ein Buch suchen und (3) Kunden, die sich von der Auslage zu einem Bücherkauf inspirieren lassen.

Beim Typ (1) besteht die Leistung des Buchhändlers darin, das Buch an Lager zu haben oder für den Kunden zu beschaffen. Beim Typ (2) berät der Buchhändler den Kunden und händigt ihm dann das Buch ab Lager aus oder beschafft es. Typ (3) kann nicht beraten werden, sondern lässt sich vom Sortiment, von der Auslage, von Events, die der Buchhändler organisiert (z.B. Autorenbesuche, Lesungen, Konzerte in der Buchhandlung), eventuell zum Kauf von Büchern bewegen. Die Produktion des Sortimentsbuchhändlers umfasst also von reiner Logistik über fachmännische Beratung bis hin zur Verkaufsraumgestaltung und dem Angebot von Erlebnissen eine ganze Palette von Tätigkeiten. Die Buchpreisbindung gestattet es ihm, eine Quersubventionierung zwischen Kundengruppen zu veranlassen. Die drei stilisierten Kunden können letztlich z.B. alle das gleiche Buch erwerben, wobei sie sehr unterschiedliche Zusatzkosten ihrer Versorgung verursachen. Mit der Abschaffung des Sammelrevers bzw. der Buchpreisbindung wäre diese Quersubventionierung nicht mehr im heutigen Ausmass möglich. Wie im Detailhandel würde die Vielfalt in der Produktion zunehmen – vom Harddiscounter mit stark reduziertem Sortiment ohne jegliche Beratung über einen Laden mit mittlerem Sortiment und diversen Fachgeschäften bis hin zum Superdiscount mit breitem und tiefem Sortiment sowie mit Spezialbereichen innerhalb des Ladens (shop-in-shop). Diese Qualitätsdifferenzierung ist nur bei Preisdifferenzierung möglich. Daraus folgt, dass die Preisbindung die Arbeitsteilung im Buchvertrieb/Buchhandel erheblich beeinflusst (ineffiziente Produktion). Der Absatz erfolgt über weite Bereiche undifferenziert und führt zu Quersubventionierungen von Kunden mit niedrigen Versorgungskosten zu solchen mit hohen Versorgungskosten (ineffiziente Allokation sowie politisch nicht-legitimierte Umverteilung). Dieses System ist nur mit den „hohen Schutzmauern“ des Sammelrevers aufrechtzuerhalten. Veränderte technisch-ökonomische Rahmenbedingungen würden es stark verändern, wenn nicht zerfallen lassen. Es fragt sich, ob dieser Zerfall faktisch nicht schon längst eingesetzt hat.

11.3 Veränderte Rahmenbedingungen

Seit den Anfängen der alten Marktordnung 1976 und ihrer Fortsetzung mit dem Sammelrevers 1993 hat die Buchpreisbindung in Deutschland, Österreich und der Schweiz keine grundlegende Änderung erfahren, obwohl sie in allen Ländern Gegenstand kartellgesetzlicher Verfahren war. In Deutschland und Österreich wurde die private Regelung 2002 in öffentliches Recht überführt, wobei stipuliert wurde, dass der grenzüberschreitende Handel mit Büchern innerhalb der EU von der Preisbindung nicht tangiert werden darf.¹³⁹

Regelverletzungen im Handel werden gelegentlich bekannt und vor Gerichten ausgetragen. Die gesetzlichen Regeln in Deutschland und Österreich wie die privaten Regeln in der Schweiz werden in einem Ausmass verletzt oder umgangen, das sich nicht ermitteln oder abschätzen lässt. Wichtiger als legale Schlupflöcher oder illegale Umgehungen erscheinen aber technisch-ökonomische Veränderungen im Umfeld der rasch steigenden Penetration des Internets mit dessen ebenso rasch zunehmenden Möglichkeiten als Informations- und Handelsplattform. Selbstverständlich spielen für den Buchhandel (zumal in dünn besiedelten Gebieten) auch die wachsende Mobilität und die damit einhergehenden Zentralisierungstendenzen eine wesentliche Rolle.¹⁴⁰

11.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

Die Ursachen für die bislang noch nicht veränderten legalen Bedingungen der Buchpreisbindung sind politischer Natur. Die Buchhändler und Verleger haben es über Jahre verstanden, mit Besonderheitentheorien und mit Hinweis auf den meritorischen Charakter der Literatur und des Lesens ihr Kartell zu schützen oder sogar gesetzlich festzuschreiben. Falls die Wettbewerbskommission den Sammelrevers erneut als unzulässig beurteilen wird und die Rekursbehörden diesen Entscheid stützen sollten, dann wird der SBVV beim Bundesrat wahrscheinlich eine Ausnahmegewilligung aus überwiegenden öffentlichen Interessen beantragen.¹⁴¹ Dagegen haben die veränderten technisch-ökonomischen Rahmenbedingungen (Internet, Möglichkeiten elektronischen Publizierens) nichts mit dem Buchhandel zu tun. Der Buchhandel hat es aber verstanden, sein Kartell auf dieses neue Medium auszuweiten.

¹³⁹ Bis heute ist indessen unklar geblieben, wie dies ermöglicht werden soll.

¹⁴⁰ Da Bücher keine Ware sind, die tagtäglich beschafft werden muss, kann der Leser seine ohnehin häufigen Gänge in regionale und überregionale Zentren ohne weiteres mit einem Besuch eines grösseren Buchladens verbinden. Zudem stehen ihm das Internet, der Versandhandel und Buchclubs offen. Aus diesen Gründen ist die Versorgung ländlicher Gebiete mit Büchern schon lange aus dem Argumentarium der Sammelrevers-Proponenten verschwunden.

¹⁴¹ Vgl. Art. 8 Kartellgesetz (SR 251). Die Studie von Prognos (2001) wurde im Auftrag des Bundesamts für Kultur im Hinblick auf eine Diskussion im Bundesrat über eine solche Ausnahme erstellt.

11.3.2 Reaktion der Akteure

Aus der Skizze der Ausgangslage (11.2) geht die heutige Situation und die Entwicklung der letzten paar Jahre hervor. In der Schweiz (wie in Deutschland) findet eine starke Konzentration in zwei sich überlagernden Dimensionen statt.

1. Die grossen Sortimentsbuchhandlungen wachsen rasch, während die Kleinen schon so klein geworden sind,¹⁴² dass sie gar nicht weiter schrumpfen können, sondern aus dem Markt fallen bzw. demnächst fallen werden.¹⁴³
2. Die grossen, international tätigen online-Handelsplattformen (wie Amazon, BOL) sowie die online-Bereiche der Verlage und der grossen Buchhandlungen dominieren den wachsenden Internethandel.

Während die Preise der Kleinen wie der Grossen nach wie vor weitgehend durch den Sammelrevers geschützt sind, trifft dies für die Mengen der Kleinen offenbar nicht zu. Im Gegenteil, diese kommen unter zweiseitigen Druck von intramodalem und intermodalem Wettbewerb. Die Grossen können sich offensichtlich den neuen Gegebenheiten anpassen, die Kleinen nicht. Es scheint, als würde der Sammelrevers – wenn überhaupt - nur mehr für die Grossen von Vorteil sein. Für die Kleinen scheint er sich dagegen immer mehr zum Pferdefuss zu entwickeln.¹⁴⁴ Dieser These ist im Folgenden nachzugehen.

11.4 Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess

Beschaffung

Der Sammelrevers bietet zwar Schutz vor Marktzutritten von Warenhäusern, Kiosken, Convenience Shops u.a., nicht aber vor dem Zutritt von online Sortimentshändlern sowie vor dem Eigenvertrieb der Verlage via Internet. Durch die Gleichschaltung der Konditionen in der Beschaffung (keine oder nur beschränkte Mengenrabatte für grosse Händler) ist der Sammelrevers auf der Beschaffungsseite sicher kein Nachteil für die kleineren Sortiments-

¹⁴² 60% der Deutschschweizer Buchhandlungen sind 1-Personen-Betriebe, 30% sind Unternehmen mit 2-4 Vollzeitbeschäftigten. (Vgl. Prognos (2001), S. 25.)

¹⁴³ „Nach Angaben von Banken schreiben ihre Kommerzkunden aus dem Buchhandel im Durchschnitt knapp schwarze Zahlen. Zudem ist auffallend, dass es relativ wenige Buchhandlungen gibt, die überhaupt über einen Betriebskredit verfügen. Es ist davon auszugehen, dass die einen aufgrund des schlechten Branchenratings und ihrer wirtschaftlichen Situation gar keinen Betriebskredit bekommen und dass sich andere wiederum den erforderlichen Finanzierungsspielraum über ihre Hypothekarkredite, die sie auf ihren Geschäftsliegenschaften haben, verschaffen.“ (Prognos (2001), S. 26.).

¹⁴⁴ Es ist zwingend so, dass eine Regel, die sich nicht auf alle Wettbewerber gleich auswirkt, wettbewerbsverzerrende Wirkung entfaltet.

buchläden. Allerdings ist unbekannt, ob und wie weit grosse Buchhändler nicht dennoch Sonderkonditionen herausholen können. Im Unterschied zum Ladenpreis lässt sich ja der Beschaffungspreis kaum kontrollieren.

Abgesehen von der künstlichen Schwächung alternativer Vertriebskanäle (Buch-Discounter, Grosshandel) und auch des intermodalen Wettbewerbs scheinen die Regeln auf der Beschaffungsseite – für sich allein genommen – keine erheblichen direkten Wirkungen auf die Anpassungsflexibilität der Sortimentsbuchhändler zu haben. Immerhin unterminiert ein künstlich gedämpfter Wettbewerb generell den Anpassungszwang und verdeckt Schwächen, die an sich eine strategische Veränderung nach sich ziehen sollten. Ineffizienzen werden eher auf- statt abgebaut.

Produktion und Absatz

Im Bereich von Produktion und Absatz liegen die grösseren Gefahren. Die unter 11.2.2 skizzierten Typen von Kunden haben heute viele Möglichkeiten, Information über Bücher und Beschaffung zu trennen.

(1) Kunden, die ein bestimmtes Buch kaufen wollen, können sich den Gang in eine Buchhandlung sparen. Für sie ist die Bestellung über Internet beim Verlag oder bei einem online-Händler die bequemste Variante. Im Internet findet man heute praktisch jedes Buch, und die Lieferung erfolgt meist ohne Porto innert weniger Tage. Das Internet verbindet grösstmögliche Reichweite (reach) mit grösstmöglicher Vielfalt (richness).¹⁴⁵

(2) Kunden, die zu einem bestimmten Thema oder für einen bestimmten Zweck ein Buch suchen, können sich den Gang zum Buchhändler auch sparen. Das Internet ermöglicht ihnen eine weit grössere Auswahl von echten Spezialisten im Thema. Fast zu jedem beliebigen Thema finden sich heute im Internet auch Angaben und Empfehlungen für Literatur. Die online-Buchhändler sind systematisch mit Links und Bücherhinweisen auf Themen-Internetseiten vertreten (die Gastgeberseiten werden dafür entschädigt).

(3) Kunden, die sich von Sortimenten, Auslagen, Events zum Kauf von Büchern inspirieren lassen, können durch entsprechende Angebote in die Buchläden „geloct“ werden.¹⁴⁶ Auch in diesem Bereich sind die grossen online-Anbieter aber sehr aktiv, indem sie Anlässe sponsoren und – wiederum – auf Internetseiten von Organisatoren Bücher anbieten.

¹⁴⁵ Vgl. Fussnote 120 und die dort angegebene Literatur.

¹⁴⁶ Aus den USA (z.B. Barnes&Noble) und aus Grossbritannien kommend, hat sich auch hier rasch die „Erlebnisbuchhandlung“ mit Kaffee-Ecke, Musik-Laden, beaufsichtigten Kinderspielplätzen u. dgl. etabliert. Buchhandlungen veranstalten Konzerte, Lesungen, Autogrammstunden mit Schriftstellern (und anderen bekannten Persönlichkeiten), damit die Kunden erst einmal in den Laden kommen. Die Sortimente werden attraktiv dargeboten, dass die Besucher sich zum Kauf inspirieren lassen. Gewisse Buchläden setzen viel daran, zu Zentren „der Szene“ zu mutieren.

Dies läuft alles auf eine vertiefte Arbeitsteilung oder Spezialisierung in der Betreuung der verschiedenen Kundentypen hinaus. Dabei sind die kleinen Anbieter schon aufgrund ihrer beschränkten Grösse und ihrer geringen Mittel im Nachteil. Mikroökonomisch gesprochen, ergibt sich durch die kundengruppenorientierte Spezialisierung in Produktion und Absatz eine grössere „mindestoptimale“ Betriebsgrösse.

Durch den Sammelrevers werden die Grossen und die Internetanbieter künstlich bevorteilt: Die Kosten der Bedienung der verschiedenen Kundentypen sind sehr verschieden, je mehr Beratungs- und Marketingaufwand mit dem Kauf eines Buches verbunden ist, desto grösser sind sie. Ein- und dasselbe Buch kann von Käufern verschiedener Typen gekauft werden, wodurch der Verkauf derselben Ware unterschiedlichste Kosten verursacht. Der Sammelrevers verhindert, dass diese Kostenunterschiede in Form von differenzierten Preisen auch an die Kunden weitergegeben werden. Aus der obigen Beschreibung folgt, dass die Internetanbieter v.a. im Bereich der kostengünstigsten Kunden des Typs (1) die grössten Vorteile haben. Damit profitieren sie von einer enormen Handelsmarge, welche die Sammelrevers-Vertragspartner ursprünglich der Quersubventionierung anderer Kunden zukommen lassen wollten.

Dieses Argument trifft für alle kostengünstigen Kunden zu: Wegen des Sammelrevers' in Verbindung mit den erwähnten produktiven Vorteilen der Internetanbieter sowie der grösseren Händler und Verlage (die auch Internethandel betreiben) erfolgt ein „systembedingtes“ Rosinenpicken. Dadurch erhalten die Grossen immer mehr Mittel, um ihre Leistungen weiter zu verbessern. Für die Kleinen ergibt sich daraus offensichtlich ein Teufelskreis.

Weder die Grossen noch die Kleinen haben wegen des Sammelrevers' die Möglichkeit, für besonders gute Leistungen höhere Preise zu verlangen, obwohl diese vielleicht vom Markt getragen würden. Damit werden auch die Anreize zu Leistungsverbesserungen gehemmt. Auf einen Nenner gebracht: Die horizontal koordinierte vertikale Preisbindung im Buchhandel mit deutschsprachigen Büchern erleichtert den grossen Buchhandlungen und den Internetanbietern die Selektion und Bedienung lukrativer (kostengünstiger) Kunden und verunmöglicht den kleineren und mittleren Sortimentsbuchhändlern das Angebot von besseren Beratungsleistungen zu höheren Preisen. Die Erträge der Grossen steigen, die der Kleinen sinken proportional zur Menge; ohne Sammelrevers liessen sich steigende Mengen der Grossen auf Dauer nur mit sinkenden Preisen erzielen, während die Kleinen eventuell eine Chance hätten, höhere Preise zu setzen.

Fazit und Zusammenfassung

- Der Sammelrevers hat vor dem Aufkommen des Internethandels die Buchhändler vor Wettbewerb geschützt. Der Schutz war unumgänglich, wollte man die Quersubventionierung zwischen verschiedenen Lesertypen aufrechterhalten. Der Schutz

hat aber auch dazu geführt, dass Anpassungen an Umweltveränderungen ausgeblieben sind.

- Das Internet hat direkt (als Handelsplattform) oder indirekt (als Ersatz für Beratungen) ein selektives Rosinenpicken in Gang gebracht, das den Schutz der Kleinen durch den Sammelrevers ins Gegenteil verkehrt.
- 60% der Deutschschweizer Buchhändler sind heute Kleinstfirmen mit nur einer Stelle, 30% Kleinfirren mit wenigen Mitarbeitern. Die Ertragslage dieser Unternehmen ist prekär.
- Trotz – oder gerade wegen – des Sammelrevers' schreitet die Konzentration im Schweizer Buchhandel rasch voran.
- Der Sammelrevers verhindert heute, dass die Grossen einem harten Wettbewerb ausgesetzt sind, während er es den Kleinen erschwert, ihre eventuell noch vorhandenen Vorteile auszuspielen.
- Wenn der online-Handel und das elektronisch Publizieren in den nächsten 10 Jahren von heute 5% auf 30% Marktanteil zulegen werden, werden über kurz oder lang die meisten Kleinst- und Kleinbuchhändler der Schweiz aus dem Markt ausscheiden.

11.5 Quellen

Internetseiten

Schweiz. Buchhändler- und Verleger-Verband (SBVV), <http://www.sbv.ch>.

Börsenverein des Deutschen Buchhandels, <http://www.boersenverein.de>.

Publikationen von Wettbewerbsbehörden

Bundesgericht (2002). „Urteil vom 14. August 2002 der II. Öffentlich-rechtlichen Abteilung in Sachen Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V. und Schweizerischer Buchhändler- und Verlegerverband gegen die Wettbewerbskommission und die Rekurskommission für Wettbewerbsfragen betreffend Buchpreisbindung (Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen den Entscheid der Eidgenössischen Rekurskommission für Wettbewerbsfragen vom 21. Mai 2001)“, *Recht und Politik des Wettbewerbs (RPW)* 2002/4, S. 731.

Rekurskommission (2001). „Beschwerdeentscheid vom 21. Mai 2001 in Sachen Schweizerischer Buchhändler- und Verlegerverband gegen Wettbewerbskommission betreffend unzulässige Wettbewerbsbeschränkung“, *Recht und Politik des Wettbewerbs (RPW)* 2001/2, S. 381.

Wettbewerbskommission (1999). „Sammelrevers 1993 für den Verkauf preisgebundener Verlagszeugnisse in der Schweiz. Verfügung vom 6. September 1999.“, *Recht und Politik des Wettbewerbs (RPW)* 1999/3, S. 441.

Literatur

Prognos (2001): „Buchmarkt und Buchpreisbindung in der Schweiz. Schlussbericht. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Kultur“, Basel.

Shapiro, C., and Varian, H. R. (1999): „Information Rules – A Strategic Guide to the Network Economy“, Harvard Business School Press, Boston.

Evans, Ph., and Wurster Th. S. (2000): „Blown to Bits – How the New Economics of Information Transforms Strategy“, Harvard Business School Press, Boston.

Arbeitskreis Elektronisches Publizieren (2004): „Branchenbarometer Elektronisches Publizieren“, Börsenverein des Deutschen Buchhandels, Frankfurt.

Schweiz. Buchhändler- und Verlegerverband (2004): „Der Nutzen der Buchpreisbindung – Wirtschaftliche Argumente“, http://www.swissbooks.ch/cms2/dyn_media/publications/docs.

Katz, Michael L. (1989): „Vertical Contractual Relations“, in: Schmalensee, R. / Willig, R. D. (editors), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. I, Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam, Chapter 11, S. 655-721.

Monopolkommission (1998/1999): „Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen“, 13. Hauptgutachten, mit Anlagenband, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Monopolkommission (1998/1999a): „Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen“, 13. Hauptgutachten, Kurzfassung, <http://www.monopolkommission.de/haupt.htm>.

12 ENERGIETECHNIK

Dieser Abschnitt betrachtet die Entwicklung des Unternehmens ABB seit den 1970er Jahren bis zur Gegenwart. In Abschnitt 12.1 wird eine Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen und begründet. Das Marktumfeld zusammen mit den für ABB relevanten Regeln wird in Abschnitt 12.2 beschrieben. Die veränderten Rahmenbedingungen - für ABB waren Änderungen in den späten 1970er und den 1990er Jahren wichtig - sowie die Reaktion der ABB auf diese veränderten Rahmenbedingungen werden in Abschnitt 12.3 wiedergegeben. Abschnitt 12.4 schliesslich beschreibt die Rolle der Regeln für die Veränderungen.

12.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Der heutige Konzern ABB hat sich im Laufe der Zeit stetig verändert. Da das Tätigkeitsfeld von ABB sehr gross ist, wird der Fokus auf die Sparte Energietechnik gelegt. Ein für den Konzern wichtiges Ereignis, die Ausgliederung des Schienenfahrzeugbaus, wird in Kapitel 17 im Rahmen eines anderen Beispiels diskutiert und findet somit hier keine besondere Behandlung.

Die Sparte Energietechnik war seit Gründung der ehemaligen BBC eines ihrer Hauptgeschäftsfelder. Die Reorganisation der BBC zu Beginn der 1970er Jahre führte zu einer Organisation im Rahmen des Konzerns Brown Boveri International mit drei Sparten: Serienmaterial, Energieerzeugung und Energietechnik. Der internationale Charakter wird durch den hohen Anteil von Aufträgen aus dem Ausland, der im Geschäftsjahr 1969/1970 rund 68% betragen hat, bestätigt.¹⁴⁷

Bedingt durch veränderte Rahmenbedingungen, insbesondere durch einen überschätzten Anstieg der Nachfrage nach elektrischer Energie in Folge des Erdölpreisschocks zu Beginn der 1970er Jahre, erfolgten zwischen 1980 und 1986 grundlegende Änderungen der Konzernstruktur. Die Organisation umfasste neu sechs Sparten: Installationen, Industrie, Standardprodukte, Stromversorgung, Verkehr sowie Elektronik. Die Sparte Stromversorgung vereinte die beiden alten Sparten Energieerzeugung und Energietechnik. Diese Konzentration und der Aufbau weiterer Sparten geben die Anstrengungen der BBC wieder, sich auch in anderen Geschäftsfeldern international zu etablieren.

¹⁴⁷ Wesentliche Informationen zur Situation und Entwicklung der ABB zwischen 1970 und 1988 die in diesem Kapitel beschrieben werden stammen aus Wildi (1998).

Der Strommarkt erlebte nach der Fusion von BBC mit Asea zu ABB in den 1990er Jahren tief greifende Veränderungen. Im Zuge der internationalen Liberalisierungswelle wurde auch der Strommarkt liberalisiert. Fallende Strompreise als Folge der Liberalisierung führten dazu, dass die Stromproduzenten, die Übertragungs- und Verteilnetzbetreiber ihre Investitionstätigkeit stark verringerten. Der Nachfragerückgang veranlasste die ABB zu einer erneuten Reorganisation. Die Spartenorganisation wurde gestrafft und schliesslich auf zwei Sparten Automation und Energietechnik reduziert. Die Energietechnik ihrerseits wurde durch den Verkauf der Teilsparte Energieerzeugung, das ehemalige Kerngeschäft der ABB, weiter redimensioniert.

Der Verlauf der Unternehmensgeschichte eröffnet die Möglichkeit, die Entwicklung der ABB über die letzten drei Jahrzehnte hinweg mit dem Fokus auf die Energietechnik genauer zu betrachten. Da die ABB bereits sehr früh auf dem internationalen Markt tätig war, stand sie permanent in Konkurrenz mit ausländischen Unternehmen. Staatliche Regulierungen in der Schweiz waren für die ABB deshalb nicht so stringent wie für andere, schwergewichtig national tätige Unternehmen. Die Energietechnik war während der gesamten Untersuchungsperiode als wichtiger Bestandteil des ABB Konzerns den erwähnten grossen Veränderungen der Nachfrage ausgesetzt.

12.2 Ausgangslage

Zur Analyse des Beispiels ABB werden in diesem Abschnitt die relevanten Akteure, die Marktstruktur und die relevanten Regeln beschrieben. Das Augenmerk richtet sich dabei auf die Ausgangslage, die vor oder zu Beginn der Veränderung der Rahmenbedingungen, gegolten hat.

12.2.1 Relevante Akteure

Die Energietechnik weist eine Vielzahl relevanter Akteure auf. Da die Sicherung der Energieversorgung von Bevölkerung und Wirtschaft ein essentielles Ziel des Staates ist, das sich im Grundversorgungsauftrag äussert, ist die öffentliche Hand ein wichtiger Akteur. Auf Unternehmensebene sind Stromproduzenten (Kraftwerke), Übertragungsnetzbetreiber sowie Stromverteiler als Nachfrager von Bedeutung.

Lieferanten für die Energietechnik sind Unternehmen, die Rohmaterialien und Halbfabrikate an die Energietechnikproduzenten liefern sowie Unternehmen, die Endprodukte innerhalb der Wertschöpfungskette im Auftrag der Energietechnikproduzenten erstellen. Neben solchen Industrieunternehmen spielen aber auch IT-Unternehmen als Lieferanten von Hard- und Software eine wichtige Rolle.

Die Sparte Energietechnik der ABB umfasste Produkte von der Erzeugung – dem Kraftwerksbau – über die Übertragung – Hochspannungs- und Mittelspannungstechnik – bis hin zur Verteilung von Strom – Netzführung und Leitungsbau. Bestehende Unternehmen im Strommarkt sind somit in dem Sinne Komplementäre, als dass sie zur Produktion oder zum Transport von Strom Erzeugnisse der ABB verwenden können. Mit dem Verkauf des Kraftwerkbaus im Jahr 2000 an ALSTOM wurden Kraftwerkshersteller zu Komplementären.

Marktstruktur

Auf nationaler Ebene war und ist die ABB Marktführerin im Bereich der Energietechnik und hat praktisch keine nationale Konkurrenz. Viele schweizerische Konkurrenten wurden bereits vor langer Zeit in die ABB eingegliedert, zu erwähnen sind beispielsweise die Maschinenfabrik Oerlikon sowie Sécheron. Im internationalen Umfeld gibt es einige grosse Konkurrenten: General Electric, Siemens, ALSTOM (ehemalige GEC-Alsthom), AEG und Westinghouse.¹⁴⁸ Auffallend ist, dass ABB, als Konzern selber aus zwei ehemaligen Konkurrenten – BBC und Asea – entstanden, sowohl mit Westinghouse als auch mit ALSTOM Kooperationen einging und Unternehmensteile von diesen übernommen oder an diese abgegeben hat.

Konkurrierende Produkte (technische Substitute) sind vor allem im Kraftwerksbau zu finden - Strom kann durch unterschiedlichste Technologien gewonnen werden - Stromübertragung und -verteilung sind hingegen sehr stark an technische Vorschriften gebunden, während alternative Technologien zur Energieübertragung kaum vorhanden sind. Kraftwerksanlagen sind zumeist auch Einzelanfertigungen und können nicht in grösseren Stückzahlen gebaut werden.

12.2.2 Relevante Regeln

Technische Normen und Standards

Die ABB Schweiz wird von vielen Regeln tangiert. Zu nennen sind zunächst technische Regeln (Normen und Standards), die als notwendig erachtet werden, um die Produktion und den Transport von Energie ohne Gefahren und Risiken zu ermöglichen. Diesen Normen liegt unter anderem z.B. die Gewährleistung der Versorgungssicherheit in den einzelnen Staaten zu Grunde. Technische Normen müssen von allen in- und ausländischen Konkurrenten gleichermaßen eingehalten werden, so dass sich hier normalerweise keine Unternehmung Vorteile verschaffen kann. Diese Normen sind offenbar mehrheitlich aus technischen resp. physikalischen Motiven entstanden, so dass damit keine wirtschaftspoli-

¹⁴⁸ Die Liste ist nicht abschliessend und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

tisch motivierten Barrieren (technische Handelshemmnisse) aufgebaut wurden. Der hohe Exportanteil der ABB Schweiz von beinahe 70% bestätigt diese Aussage.

Normen des öffentlichen Beschaffungswesens

Dank dem schon seit langem internationalen Charakter der Energietechnik zeitigte die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens hier nicht die gleichen Konsequenzen, wie sie beim Schienenfahrzeugbau zu beobachten waren.¹⁴⁹ Dies, obwohl die meisten Kunden der ABB staatliche oder halbstaatliche Unternehmen waren und immer noch sind.

Exportrisikogarantie

Eine für die ABB relevante Regulierung ist die Exportrisikogarantie (ERG).¹⁵⁰ Diese wurde 1934 eingeführt - in den meisten anderen Industrieländern bestehen übrigens ähnliche Institutionen der Absicherung. Im Rahmen der ERG wird schweizerischen Exporteuren mittels Versicherung gewisser Risiken die Annahme von Exportaufträgen erleichtert. Es geht in erster Linie um Aufträge, die aufgrund wirtschaftlich und politisch unsicherer Verhältnisse im Ausland bezüglich des Zahlungseingangs als sehr unsicher bewertet werden müssen und deshalb ohne ERG nicht angenommen werden könnten. 1998 wurde die ERG revidiert und durch die Erweiterung von staatlichen auch auf private Käuferisiken internationalen Standards angepasst. Diese Revision war somit ein Nachvollzug im Ausland bereits bestehender Rahmenbedingungen und verschaffte den Schweizer Unternehmen und damit ABB keine besonderen Standortvorteile. Im Gegenteil, die Schweiz hätte ohne diesen Nachvollzug bedeutsame Standortnachteile zu gewärtigen gehabt.

Strommarktregulierung und -deregulierung

Da sich im Zuge der Liberalisierung des Strommarktes in vielen Ländern die Marktbedingungen für die Kraftwerks- und Übertragungsnetzbetreiber änderten, hat sich auch für die Energietechnik in den 1990er Jahren das Umfeld stark gewandelt. Auf die Konsequenzen der Strommarktliberalisierungen, insbesondere im EU-Raum, wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

¹⁴⁹ Vgl. das Beispiel Schienenfahrzeugbau in Kapitel 17.

¹⁵⁰ Vgl. hierzu das Bundesgesetz vom 26. September 1958 über die Exportrisikogarantie und die Verordnung über die Exportrisikogarantie vom 15. Juni 1998 sowie *economiesuisse* (2004).

12.3 Veränderte Rahmenbedingungen

Die Sparte Energietechnik der ABB war während des hier betrachteten Zeitfensters zwischen 1975 und heute zwei Mal von wesentlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen betroffen. Beide Male mussten die Hersteller von Anlagen zur Stromproduktion und –verteilung eine stark rückläufige Nachfrage nach ihren Gütern in Kauf nehmen. Ursachen und Zeitpunkte dieser Nachfrageschocks waren jeweils sehr unterschiedlich und werden im Folgenden kurz dargelegt.

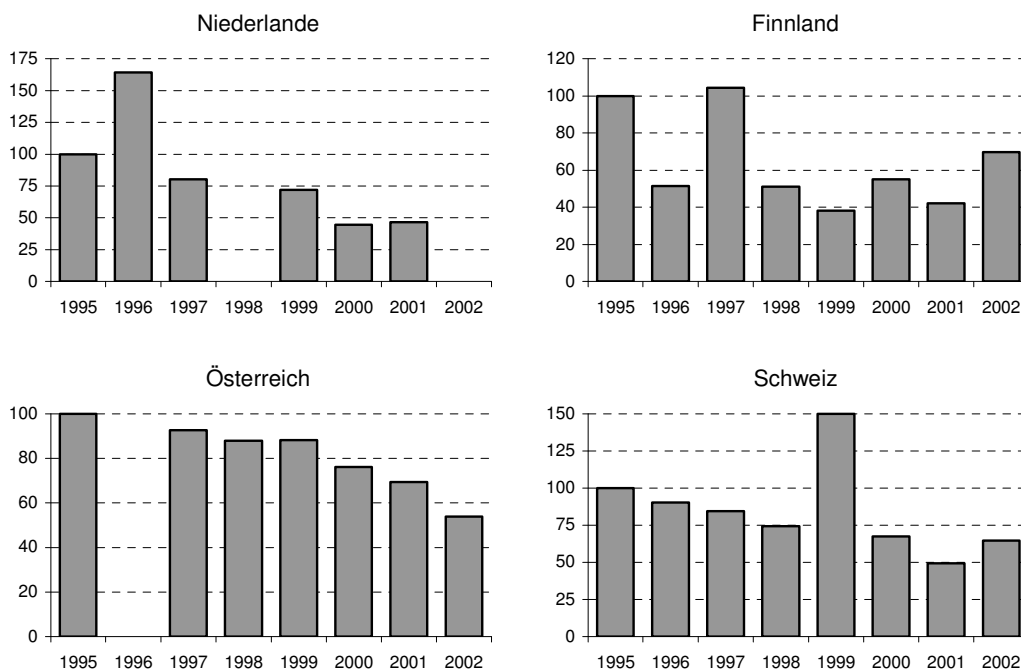
12.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

Im Zuge der Erdölkrise zu Beginn der 1970er Jahre setzte sich in sehr vielen Ländern die Meinung fest, dass die Abhängigkeit der Energieproduktion vom Erdöl verringert werden sollte. ABB orientierte ihre Strategie lange auch an dieser Meinung: Noch 1978 folgte der Konzern den Prognosen der Schweizerischen Gesamtenergiekommission (GEK), die diese in ihrem Schlussbericht „Das Schweizerische Energiekonzept“ präsentierte. Der Bericht beinhaltete vier Hauptszenarien zur zukünftigen Energiepolitik der Schweiz. Drei Szenarien gingen davon aus, dass in der Schweiz auch nach Kaiseraugst und Leibstadt noch Kernkraftwerke gebaut würden und dass der Energiebedarf insgesamt und der Elektrizitätsbedarf im Besonderen – aufgrund der Substitution von Erdöl durch Strom – in den nächsten Jahren zunehmen würden. Im Gegensatz zu den Prognosen der GEK stieg jedoch der Elektrizitätsbedarf nicht in dem erwarteten Ausmass. Dazu gesellte sich eine zunehmend kritischere Haltung der Bevölkerung gegenüber der Atomenergie und somit eine zunehmende Ablehnung gegenüber Atomkraftwerkprojekten. Für ABB war diese Entwicklung zunächst noch kaum relevant, da die Auftragsbücher in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre gut gefüllt waren. Hinzu kam der zweite Erdölpreisschock von 1979/1980, der die Aussichten auf einen erneuten Anstieg der Nachfrage nach Kraftwerken allgemein und Kernkraftwerken im Besonderen wieder wahrscheinlicher werden liess.

Die tatsächliche Entwicklung in den 1980er Jahren verlief aber parallel zu jener in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre. Mit einem verstärkt aufkommenden Umweltbewusstsein wurde die Bevölkerung auch bezüglich des Energieverbrauchs sensibilisiert. Der Auftragseingang, dann der Auftragsbestand und schliesslich die Auslastung der Bereiche Energieerzeugung und Energietechnik der ABB nahmen stark ab. Die 1990er Jahre waren durch weiter fortschreitende Liberalisierungen der Industrie geprägt: Einerseits wurde das öffentliche Beschaffungswesen liberalisiert. Da die Sparte Stromversorgung der ABB aber seit langem auf dem Weltmarkt tätig war, zeitigte die Öffnung des Submissionswesens in der Schweiz keine spürbaren negativen Einflüsse auf ABB und insbesondere auf den Bereich der Energietechnik.

Andererseits schritt in den 1990er Jahren auch die Liberalisierung der europäischen Energiemärkte voran. Im Dezember 1996 erliess das europäische Parlament die Richtlinie 96/92/EG betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt.¹⁵¹ Die Investitionstätigkeit nahm in der Branche Energieversorgung mit dem Inkrafttreten der Liberalisierungserlasse im Jahr 1996 deutlich ab (vgl. Abbildung 11). Dies lässt sich darauf zurückführen, dass in einem liberalisierten Markt die Endkundenpreise für Strom nicht mehr durch ein Kostenkalkül (cost plus) gesetzt werden können, sondern Ergebnis von Angebot und Nachfrage sind. Es resultierten deutlich tiefere Strompreise, wie beispielsweise auch aus dem Swiss Electricity Price Index (Swep)¹⁵² hervorgeht.

Abbildung 11: Bruttoinvestitionen in Sachanlagen von Unternehmen der Energieversorgung (Index: 1995=100)
 Quelle: Eurostat (Unternehmensstatistiken der Energie- und Wasserversorgung), BFE (Schweizerische Elektrizitätsstatistik)



¹⁵¹ Die Richtlinie 96/92/EG wurde im Sommer 2003 durch die neue Richtlinie 2003/54/EG abgelöst.

¹⁵² Der Mittelwert für eine Kilowattstunde Elektrizität betrug im Januar 2000 rund 4Rp., im März 1998 3.52 Rp..

Zum Teil ergaben sich Preise, die unter den Vollkosten der günstigsten Technologien lagen. Dadurch wurde ein Prozess zum Abbau von europäischen Überkapazitäten in der Stromproduktion ausgelöst.¹⁵³ Selbst in der Schweiz war eine Abnahme der Investitionstätigkeit zu beobachten - dies im Rahmen des Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (EnG), der Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (EnV) und besonders auch in Erwartung des Elektrizitätsmarktgesetzes vom 15. Dezember 2000 (EMG).¹⁵⁴

12.3.2 Reaktion der Akteure

ABB reagierte zu Beginn der 1980er Jahre auf die rückläufige Nachfrage nach Anlagen zur Produktion und Übertragung von Strom mit einer Redimensionierung des entsprechenden Bereichs. Ziele waren die Steigerung der Effizienz und eine geringere wirtschaftliche Abhängigkeit des Konzerns vom Kraftwerksbau und von der Stromübertragung. Die Restrukturierung zeitigte allerdings nicht die gewünschten Effekte. Da sich die Nachfrage nicht erholte, musste 1982 Kurzarbeit eingeführt werden. Die Situation spitzte sich weiter zu, so dass 1983 Personal abgebaut werden musste. Gleichzeitig erfolgte eine Diversifikation des Konzerns, um die Abhängigkeit von der Stromproduktion zu verringern. Die Innovationskraft der ABB war hoch, wie etwa die erfolgreiche Entwicklung von Flüssigkristallen dokumentiert. Aufgrund interner Widerstände konnte die Diversifikation allerdings nicht im genügenden Ausmass vorangetrieben werden. So betrug beispielsweise der Personalbestand im Elektronikbereich 1981 nur gerade 1'300 Personen, im Vergleich zu einem gesamten Personalbestand von 21'300 Personen. Ein weiterer Grund für die zu wenig tiefgreifende Erneuerung der Produktionsstruktur war die fast „immerwährende Überzeugung“, dass der Bereich Stromerzeugung wieder Auftrieb erhalten würde. Mitte der 1980er Jahre verschlimmerte sich die Situation der ABB auf Grund von Fehlprognosen. Das Unternehmen suchte eine Zusammenarbeit in den Problembereichen, z.B. im Hochspannungsbereich, mit Konkurrenten wie Siemens, General Electric oder AEG. Die Verhandlungen waren aber nicht von Erfolg gekrönt. 1986 erfolgte erneut eine grössere Restrukturierung: Der Konzern wurde nicht mehr nach Ländergruppen, sondern nach Divisionen geführt. Aus den drei Sparten Serienmaterial, Energie-Erzeugung sowie Energie-Übertragung und -Anwendungen wurden sechs Divisionen: Installationen, Industrie, Standardprodukte, Stromversorgung, Verkehr und Elektronik. Die neue Konzernstruktur sollte nach wie vor die Abhängigkeit vom Kraftwerksbau vermindern. Die Restrukturierung gipfelte schliesslich in der Fusion von BBC mit der schwedischen Asea zur ABB. Durch diese Fusion konnte die Abhängigkeit vom Kraftwerksbau und der Stromverteilung und -übertragung sozusagen

¹⁵³ Vgl. hierzu auch die Botschaft zum Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) vom 7. Juni 1999, S. 32ff.

¹⁵⁴ Das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) wurde in der Volksabstimmung vom 22. September 2002 vom Volk abgelehnt.

„auf einen Schlag“ verringert werden, während das Gebiet Industrieelektronik und -automation ebenso rasch gestärkt werden konnte. Die sinkende Nachfrage nach Investitionsgütern im Energiesektor, ausgelöst durch die in Abschnitt 12.3.1 beschriebenen Veränderungen, führte aber selbstverständlich auch bei ABB zu einem Rückgang der Aufträge der Division Stromversorgung. Von der Liberalisierung des Beschaffungswesens weit stärker betroffen und in Kapitel 17 näher beschrieben, war der Schienenfahrzeugbau. 1996 gründeten ABB und Daimler-Benz das Gemeinschaftsunternehmen Adtranz, in welches beide Unternehmen ihre gesamten Schienenfahrzeugbauaktivitäten einbrachten. ABB zog sich indessen bereits 1999 ganz aus dem Schienenfahrzeugbau zurück und verkaufte ihre Adtranz-Anteile an Daimler-Benz. Im Zuge der weiter fortschreitenden Konzentration im Kraftwerksbau wurde 1999 von ABB und ALSTOM das Joint Venture ABB ALSTOM Power gegründet. Im Jahr 2000 verkaufte ABB alle Anteile des Unternehmens an ALSTOM und der Kraftwerksbereich wurde vollständig aus dem Konzern ausgegliedert. Die Struktur der ABB wurde 1999 auch diesen Veränderungen angepasst und besteht nun nur noch aus den beiden Bereichen Energie- und Automationstechnik.

12.4 Einfluss von Regeln auf den Veränderungsprozess

BBC bzw. ABB insgesamt sowie die Energietechniksparte dieses Unternehmens im Besonderen hat im relativ kurzen Beobachtungszeitraum mehrere überaus markante Umfeld- und Strukturveränderungen durchgemacht. Das Unternehmen wusste diesen Änderungen aber stets adäquate Anpassungen entgegenzusetzen. Zu keiner Zeit war ABB (und BBC) durch protektionistische staatliche oder private Regeln so weit geschützt, dass sie den Strukturwandel nicht, nicht in genügendem Masse oder zu spät nachvollzogen hätte. Trotz einschneidenden strategischen Massnahmen kam es nicht zu krisenartigen Anpassungen. Dabei waren die Aktionen und Reaktionen der ABB an veränderten Markt- und Rahmenbedingungen sehr vielgestaltig: Diversifikation, Konzentration und Redimensionierung, Eingehen von strategischen Kooperationen und Allianzen, Gründung von Gemeinschaftsunternehmen bis hin zu Fusionen mit anderen Unternehmen. Zum heutigen Zeitpunkt hat sich die Strategie der Konzentration auf ertragsreiche Sparten durchgesetzt. Aus den zwischenzeitlich sechs Bereichen wurde bis heute ein Unternehmen mit den beiden Bereichen der Automations- und Energietechnik. Der ehemalige Kernbereich Kraftwerksbau wurde hingegen ganz aufgegeben.

12.5 Quellen

- ASM/VSM (1999): „Die Schweizer Maschinenindustrie in Europa“, Zürich.
- Botschaft zum Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) vom 7. Juni 1999,
<http://www.admin.ch/uvek/doku/botschaf/emg/d/emg.pdf>.
- Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie vom 26. September 1958 (Stand am 1. Oktober 1996),
<http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/946.11.de.pdf>.
- Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM),
<http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/943.02.de.pdf>.
- Economiesuisse (2004): „Totalrevision des Bundesgesetzes von 1958“, dossierpolitik, Nr.4, Jahrgang 5,
26. Januar 2004, Zürich, <http://www.economiesuisse.ch/d/content.cfm?upid=3C6005C7-DB72-41B3-8DCCBBE0430DCF96&type=pdf&filetype=pdf>.
- Elektrizitätsmarktgesetz (EMG), Bundesblatt Nr. 51, 28. Dezember 2000,
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/6189.pdf>.
- Energiegesetz vom 26. Juni 1998 (EnG), <http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/730.0.de.pdf>.
- Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 (EnV), <http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/730.01.de.pdf>.
- Europäisches Parlament (1996): „Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom
19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt“.
http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=31996L0092.
- Europäisches Parlament (2002): „Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom
26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung
der Richtlinie 96/92/EG“, <http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Seek-Deliver&COLLECTION=oj&SERVICE=all&LANGUAGE=de&DOCID=2003I176p0037>.
- NZZ (2004a): „Krise der Schweizer Bahnindustrie“, NZZ online, 17. März 2004.
- NZZ (2004a): „Waggonwerk mit bewegter Geschichte“, NZZ online, 17. März 2004.
- Verordnung über die Exportrisikogarantie vom 15. Juni 1998,
<http://www.admin.ch/ch/d/sr/9/946.111.de.pdf>.
- Wildi, T. (1998): „Organisation und Innovation bei BBC Brown Boveri AG 1970-1987“, Lizentiatsarbeit
Universität Zürich, Zürich.

13 FLUGVERKEHR

13.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Problematik des Strukturwandels und krisenhafter Entwicklungen wird im Folgenden für den Flugverkehr betrachtet. Es ist in der Theorie weitgehend unumstritten, dass dieser Bereich des Verkehrs wettbewerbsfähig ist. Regelbedingte Marktzutrittsschranken sind in diesem Markt aus ökonomischer Warte nicht zu rechtfertigen. Auch können hohe Marktkonzentrationen auf bestimmten Strecken nicht mit einer geringen Wettbewerbsintensität gleichgesetzt werden.¹⁵⁵ So soll bspw. das Transportgeschäft gemäss internationalen Finanzkreisen seit 1947 lediglich einen durchschnittlichen Jahresgewinn unter 1% abwerfen.¹⁵⁶

13.2 Ausgangslage

13.2.1 Relevante Akteure

Lieferanten

Die wichtigsten Lieferanten oder Vorleister für den Flugverkehr sind die Flugzeughersteller, die Flughäfen (mit diversen Diensten), die Flugsicherung und die Treibstofflieferanten.

Bei den Flughäfen wird unterschieden in Mainports (klassische Hubs wie Frankfurt FRA oder Chicago ORD), internationale Flughäfen (secondary Hubs wie Düsseldorf, Hamburg oder allenfalls Zürich), Tertiärflughäfen, die häufig nur durch den Home Carrier in ein internationales Luftverkehrsnetz eingebunden sind und weitere Flughäfen (ehemalige Militär- und Regionalflughäfen, die anfänglich v.a. von Low-Cost-Carriern angefliegen wurden).

In der Wertschöpfungskette im Luftverkehr sind Flugsicherung, Computerreservierungssysteme und teilweise auch die Bodenabfertigung vergleichsweise monopolistisch organisiert. Die Flugsicherung umfasst die Verkehrslenkung, die Entgegennahme, Bearbeitung und Weiterleitung von Flugplänen.

¹⁵⁵ Vgl. Baumol/Panzer/Willig et al. 1988.

¹⁵⁶ Vgl. Bundesblatt 2003, Nr. 31, S. 5540

Die Flugzeughersteller Boeing (Marktanteil im Jahre 2001: 61 %) und Airbus (Marktanteil im Jahre 2001: 39 %) stellen weltweit im Duopol Flugzeuge für den Langstrecken-Flugverkehr bereit.¹⁵⁷ Daneben gibt es eine Reihe von Flugzeugherstellern wie Saab und Embraer, die Maschinen für den regionalen Verkehr produzieren.

Das Flugpetrol (Kerosin) ist ebenfalls ein wesentlicher Input für den Flugverkehr. In einer Streckenergebnisrechnung können die Treibstoffkosten über 20 % der Gesamtkosten pro Flug betragen,¹⁵⁸ Gegen die Verteuerung des Kerosins sichern sich Fluggesellschaften in der Regel vertraglich ab (fuel hedge).

Wettbewerber und Komplementäre

Es ist zwischen intra- und intermodalem Wettbewerb zu unterscheiden, wobei letzterer nur für Regionalflüge spielt (Konkurrenz durch Schnellbahnstrecken wie TGV, ICE). Wettbewerb zwischen Flugzeug und Bahn besteht auf Distanzen zwischen 200 und 500 km. Als intramodale Konkurrenten im Transportgeschäft sind im Zuge der zunehmenden Marktöffnung v.a. die so genannten Low-Cost-Carrier tätig.¹⁵⁹

Bei den Komplementären wird grundsätzlich zwischen dem Aviation-Bereich und dem Non-Aviation-Bereich unterschieden. Komplementäre des Flugverkehrs im Aviation-Bereich sind Unternehmen, die vom Flugverkehr direkt profitieren (Ausbildungsbetriebe, Catering-Unternehmen, Flughafenbusse, Gepäckabwicklung etc.). Je nach Gesichtspunkt kann man einen Teil derartiger Komplementäre auch als Lieferanten betrachten. Im Non-Aviation-Bereich sind Komplementäre alle Unternehmen, die im und rund um den Flughafenbereich kommerziell tätig sind (Vermietung von Ladenflächen im Terminal, Hotels, Restaurants, Tagungsveranstalter, Taxiunternehmen etc.), aber auch die Reisebüros und die Tourismusbranche (z.B. "Bulk-Space"-Angebote, bei denen ein Teil des Sitzangebots "en bloc" an Reisebüros verkauft wird) sind Komplementäre des Flugverkehrs.

Kunden

Das Flugverkehr-Angebot ist oligopolistisch (kleine, organisierte Zahl), währenddem die Nachfrage polypolistisch (grosse, unorganisierte Zahl) ist. Bei den Kunden herrschen atomistische Verhältnisse vor, wobei ein und derselbe Kunde je nach Kontext, in dem er eine Flugreise bucht, verschiedenen Kundensegmenten angehören kann. Er reist als Businesskunde - was den grössten Anteil am Flugverkehr ausmacht - und als Privatkunde (v.a. Ur-

¹⁵⁷ Vgl. Pompl, (2002), S. 181.

¹⁵⁸ Vgl. Pompl, (2002), S. 46.

¹⁵⁹ Vgl. Pompl, (2002), S. 208 ff.

lauber). Der Linienflugverkehr ist primär auf den Geschäftsverkehr ausgerichtet, der Charterverkehr auf den Privatverkehr. Die Low-Cost-Carrier sprechen sowohl Privatkunden als auch preissensible Geschäftskunden an. Sie bedienen die mit Linienfluggesellschaften vergleichbaren Destinationen mit Kostenstrukturen, die mit Charterfluggesellschaften vergleichbar sind.

13.2.2 Relevante Regeln

Die Luftfahrt kennt staatliche und private Regeln sowohl beim Aufbau und Betrieb von Flughäfen, beim Infrastrukturmanagement/Luftkontrollsysteme (Koordination und Kontrolle) und beim Luftverkehr im engeren Sinne (Transportleistungen). Die Luftfahrt ist stark von internationalen Regeln durchdrungen. Des Weiteren fungieren in der Schweizerischen Rechtsammlung neben wenigen Gesetzen gegen 40 Verordnungen, die sich zur Schweizerischen Luftfahrt äussern. Zentral sind das per 15. November 1998 revidiert in Kraft gesetzte Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) sowie die Verordnung über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung, LFV).

Behörden und Organisationen

Der Luftverkehr ist in einem Umfeld von verschiedenen nationalen und internationalen Entscheidungsträgern eingebunden. Die wichtigsten Institutionen sind der Bundesrat, das UVEK, das BAZL sowie Skyguide. Der Bundesrat hat nach Art. 3 LFG die Aufsicht über die Luftfahrt in der Schweiz. Diese übt er über das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) aus. Die unmittelbare Aufsicht (Art. 3 Abs. 2 LFG) hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL). Das BAZL ist unter anderem für die Aufsicht über die zivile Aviatik in der Schweiz zuständig. Die vom Bund beherrschte und finanziell unterstützte¹⁶⁰ Skyguide (vormals „swisscontrol“) sorgt im Auftrag der Eidgenossenschaft für die Sicherheit im gesamten Luftraum der Schweiz. Ihr gesetzliches Mandat umfasst nach Art. 40 LFG und Art. 2 VFSD die Verkehrsdienste der Flugsicherung, den Fernmeldedienst, den technischen Dienst, den Luftfahrtinformationsdienst und den Flugwetterdienst (in Zusammenarbeit mit Meteo Schweiz).

Es gibt kaum einen Luftfahrtbereich, der nicht massgeblich von internationalen Vorschriften und Organisationen¹⁶¹ geprägt ist. Diese wirken unmittelbar auf die nationale Gesetzgebung ein. Zusätzlich zu den relevanten EU-Behörden sind die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und die International Air Transport Association (IATA) am wichtigsten.

¹⁶⁰ UVEK (2004), S. 8.

¹⁶¹ Eine vollständige Liste ist unter <http://www.aea.be> der Association of European Airlines abrufbar.

Die wichtigste Aufgabe der ICAO ist die Regelung der Verkehrsrechte. Das europäische Pendant zur ICAO ist die Europäische Zivilluftfahrtskonferenz (ECAC), auf deren Grundlage die Joint Aviation Authorities (JAA) handelt. Letztere reguliert europaweit Sicherheitsnormen und hat damit die Standardisierungsfunktion im Flugverkehr. Künftig wird diese Aufgabe von der Europäischen Agentur für Flugsicherheit der EU (EASA) wahrgenommen. Das private Gegenstück zu den staatlichen Regulierungen der ICAO ist die sich vor allem aus Airlines zusammensetzende IATA.

IATA-Kartell

IATA schaffte oder war während Jahrzehnten das Podium für Tarifkonferenzen. Die in diesem Rahmen verhandelten Tarife wurden jeweils von den Regierungen der betroffenen Länder genehmigt. Dadurch, dass der Staat sich bei der Genehmigung der Flugtarife an die von IATA festgesetzten Preise orientierte, hat er dieses Preiskartell staatlich legitimiert und den Luftverkehr entsprechend gefördert.¹⁶²

Am 25. Juni 2002 nahm die EU-Kommission die Verordnung (EG) Nr. 1105/2002 an, mit der die Gruppenfreistellungsverordnung 1617/93 von IATA-Passagiertarifkonferenzen vom Kartellverbot nach der Verordnung (EWG) Nr. 1617/93 bis zum 30. Juni 2005 erneuert wird. Die erneute Gruppenfreistellung erfolgt unter der Auflage, dass Luftfahrtunternehmen, die sich an diesen Konferenzen beteiligen, konkrete Daten zur tatsächlichen Anwendung der vereinbarten Tarife erheben, damit geklärt werden kann, inwieweit solche Preisabsprachen in einem zunehmend von weltweiten Flugallianzen geprägten Markt noch sinnvoll sind.

Grossvaterrechte bei der Slot-Vergabe

Mit der Gruppenfreistellungsverordnung wird auch die Zuweisung von Slots und die Planung der Flugzeiten auf Flughäfen bis zum 30. Juni 2005 freigestellt. Diese Gruppenfreistellung hängt eng mit der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft zusammen.¹⁶³ 1993 übernahm die EU die IATA-Richtlinien im Rahmen der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft.¹⁶⁴ Auf dieses Dokument bezieht sich bspw. auch Art. 6 des Flughafenreglements des Flughafen Zürich: „Die

¹⁶² Vgl. UVEK (2000), S. 8.

¹⁶³ In beiden Fällen werden die Bedingungen festgelegt, unter denen Fluggesellschaften an Flugplankonferenzen teilnehmen dürfen, auf denen die Zeitnischen auf überlasteten Flughäfen zugewiesen werden.

¹⁶⁴ Vgl. auch Verordnung (EG) Nr. 793/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft.

Flugplankoordination für Linien- und Charterflüge erfolgt durch die Slot Coordination Switzerland gemäss der europäischen Verordnung (EWG) Nr. 95/93 (Zeitnischen) vom 18. Januar 1993.“ Danach organisiert der Home Carrier stellvertretend für den Flughafen die Zuteilung der Slots. Die Slots wurden bisher im Rahmen von halbjährlich stattfindenden IATA-Flugplan-Konferenzen vergeben. Hier kann der Home Carrier viele oder alle der früher benutzten Slots wieder beantragen (so genannte Grossvaterrechte), unabhängig ob er sie nutzt oder nicht (so genannte "dummies"). Über diese Politik hat der Home Carrier die Möglichkeit, Marktzutritte möglicher Wettbewerber zu verhindern. Sobald Flughäfen chronisch überlastet sind, verhindert diese Politik insbesondere die effiziente Bewirtschaftung knapper Flughafenkapazität.¹⁶⁵

Flughafensubventionen

Im Zusammenhang mit den Bestimmungen zur Infrastruktur gelten primär Art. 36 ff. LFG und die darauf rekurrierenden Bestimmungen wie z.B. die Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL), in dem auch die Flughafengebühren geregelt sind (Art. 33 ff VIL). Im Zusammenhang mit Infrastrukturen sind auch Vereinbarungen/Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit umliegenden Ländern betreffend Zusammenarbeit bei der Wahrung der schweizerischen Interessen im Zusammenhang mit dem Betrieb bestehender grenznaher Flugplätze zu sehen.¹⁶⁶

Im Vorfeld der Liberalisierung unterstützte der Bund die Swissair, während sich die Kantone auf den Betrieb der Flughäfen konzentrierten. Bis Anfang der 80er-Jahre förderte der Bund ebenfalls die Infrastruktur. Er überliess die bauliche Gestaltung den Flughäfen, beteiligte sich aber in erheblichem Ausmass an den Ausbaurkosten der drei Landesflughäfen und weiterer Regionalflugplätze. Die Legitimation dazu gab der Bundesbeschluss über den Ausbau der Zivillflugplätze vom 22. Juni 1945 sowie das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1984 über die Sparmassnahmen.¹⁶⁷

Monopol bei den Streckenkonzessionen

Die Beziehungen zum Ausland sind nicht nur über die Mitgliedschaft an vielen internationalen Organisationen geregelt, sondern durch über 130 zwei- und mehrseitige Ab-

¹⁶⁵ Die SCS ist seit 1. April 2004 operativ tätig und wird geführt vom Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL). Mitglieder von SCS sind Swiss, Edelweiss, EasyJet, Belair Airline sowie die Flughäfen Aeroport International de Genève AIG und Unique Zürich Flughafen AG.

¹⁶⁶ Z.B. der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweizerische Eidgenossenschaft über deutschem Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland.

¹⁶⁷ Vgl. UVEK (2004), S. 8.

kommen.¹⁶⁸ Fluggesellschaften bedien(t)en im Linienverkehr Strecken, die ihre Heimatstaaten aufgrund solcher Luftverkehrsabkommen aushandelten.¹⁶⁹ Diese Abkommen schaffen die Voraussetzung für eine verkehrsrechtliche Anbindung der Schweiz und garantierten der Swissair ausschliessliche Verkehrsrechte.

Nach dem Luftfahrtgesetz ist für die gewerbemässige Beförderung von Personen und Gütern im Linien- und Charterverkehr eine Betriebsbewilligung notwendig.¹⁷⁰ Die Betriebsbewilligung wird für schweizerische Unternehmen auf der Grundlage des Art. 27 LFG und Art. 100 ff. LFV erteilt. Vorbehältlich entsprechender Staatsverträge können auch ausländische Unternehmen um eine Betriebsbewilligung ersuchen. Für Linienverkehr ist zusätzlich eine Streckenkonzession erforderlich. Unternehmen mit Sitz in der Schweiz¹⁷¹ erhalten diese Streckenkonzession nach Art. 28 LFG vom UVEK, solche mit Sitz im Ausland nach Art. 30 LFG vom BAZL.

Das LFG räumte der Swissair in den Übergangsbestimmungen des LFG ein zeitlich befristetes Monopol für Linienflüge ein, indem Rechte aus bestehenden Konzessionen bis zum Ablauf der damals geltenden Streckenkonzession, d.h. bis ins Jahr 2008 erhalten bleiben.¹⁷² Auf der Grundlage dieser Übergangsregulierung hat der Bundesrat bspw. die Konzession an die damalige EasyJet Switzerland für die Linie Genf-Barcelona nicht erteilt.¹⁷³

Im Luftfahrtgesetz wird auch reguliert, dass die Verleihung von Streckenkonzessionen an die Bedienung der nationalen Flughäfen geknüpft ist (Art. 28 Abs. 2 LFG), was ein Schutzeingriff bei der Vergabe von Verkehrsrechten impliziert.¹⁷⁴ Diese Bestimmung steht auch in Verbindung mit der damaligen Entscheidung, die Swissair-Langstreckenflotte auf den Flughafen Zürich zu konzentrieren.

Schutz der Swissair durch den Staat

Gestützt auf den Bundesbeschluss über die Hilfeleistung des Bundes an die Swissair vom 10. April 1951 beteiligte sich der Bund am Aktienkapital der Swissair, bezahlte den Piloten

¹⁶⁸ Das Abkommen vom 12. November 1997 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Volksrepublik China über den zivilen Luftverkehr (SR 0.748.127.192.49) regelt bspw., dass zwischen der Schweiz und China jeder Staat nur eine Gesellschaft benennt, die die Strecken bedient.

¹⁶⁹ Vgl. Bundesblatt 2003, Nr. 31, S. 5530.

¹⁷⁰ Vgl. zur Unterscheidung der Begriffe die Verordnung vom 11. August 1993 über die Abgrenzung des Linienverkehrs vom übrigen gewerbemässigen Luftverkehr (SR 748.128).

¹⁷¹ Zur Zeit sind dies Baboo Airways, Belair, Darwin Airways, EasyJet Switzerland, Edelweiss Air, Farnair Switzerland, Helvetic Airways, Helvetic Wings, Hello, Intersky, Jetclub, Ju Air, Lions Air, PrivatAir, Sky Work Airlines, SWISS International Air Lines.

¹⁷² Vgl. Oliva (2000), S. 68.

¹⁷³ Vgl. Interpellation (1999).

¹⁷⁴ Vgl. UVEK (2004), S. 11.

einen Teil ihrer Ausbildungskosten, und war ermächtigt, der Swissair kurzfristige, verzinsliche Darlehen bis zu einer Höhe von 3 Millionen Franken zu gewähren. Eine Zusicherung zur Deckung der Betriebsdefizite gab es nicht.¹⁷⁵

Im Flugverkehr existieren einige Regulierungen, die im Zusammenhang mit Fähigkeitszeugnissen, Bewilligungen, Technologievorgaben aufgrund Umweltpolitik etc. stehen. Die Swissair führte auch eine vom Bund unterstützte Ausbildungsstätte für angehende Piloten, die so genannte Schweizerische Luftverkehrsschule.

Auch die Entlohnung des ehemaligen Swissair-Personals dürfte im internationalen Vergleich einzigartig gewesen sein. So schreibt das UVEK, dass das „System der Preisab-sprachen und staatlich geschützte Verkehrsrechte [...] der Swissair die notwendigen Ein-nahmen“ garantierten, „um als einer der attraktivsten und erfolgreichsten schweizerischen Arbeitgeber zu gelten.“¹⁷⁶ Bis zur Revision des Luftfahrtgesetzes im Jahre 1997 hat der Bund die Statuten der Swissair genehmigt, im Verwaltungsrat der Swissair mitgewirkt und Verkehrsrechte ausschliesslich an Swissair vergeben („Swissair Monopol“).

13.3 Veränderte Rahmenbedingungen

13.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

In den USA kam es aufgrund schlechter Marktergebnisse der regulierten amerikanischen Unternehmen zur Einführung des Wettbewerbs zwischen den Airlines.¹⁷⁷ Die Marktöffnung des US-amerikanischen Inlandflugverkehrs bestand darin, dass rechtlich bedingte Ver-kehrshindernisse beseitigt werden. Die so genannten "Freiheiten der Luft" (vgl. Tabelle 16) bringen den sukzessiven Grad der Marktöffnung zum Ausdruck und erhöhen damit einher-gehend den Kostendruck auf die Fluggesellschaften. Es gibt zwei technische Freiheiten, die in der Vereinbarung über den Durchflug im internationalen Fluglinienverkehr festgelegt sind, drei kommerzielle Freiheiten (3-5) und drei weitere Verkehrsrechte im Luftverkehr nach der Rechtslehre (6-8):¹⁷⁸

¹⁷⁵ Vgl. UVEK (2004), S. 7.

¹⁷⁶ UVEK (2004), S. 10.

¹⁷⁷ Grundlage dazu war die Theorie der contestable markets (vgl. Baumol/panzar/Willig 1988), die von der Funkti-onsfähigkeit des Wettbewerbs bei freiem Markteintritt- und Marktaustritt ausging, was aufgrund der Mobilität des Verkehrsmittels Flugzeug im Luftverkehr gegeben ist.

¹⁷⁸ Nach Angaben des BAZL wird „Code Sharing“ teilweise als 9. Freiheit bezeichnet.

Tabelle 16: Freiheiten der Luft
 Quelle: Oliva (2000), S. 49; Pompl (2002), S. 363

1.	Das Recht, das Hoheitsgebiet der Unterzeichnerstaaten ohne Landung zu überfliegen.
2.	Das Recht, auf dem Gebiet der Unterzeichnerstaaten zu nichtgewerblichen Zwecken zu landen.
3.	Das Recht, Fluggäste, Post und Fracht abzusetzen, die auf dem Gebiet des Staates, in dem das Flugzeug zugelassen ist, an Bord genommen wurden.
4.	Das Recht, Passagiere, Post und Fracht mit Bestimmungsort auf dem Gebiet des Staates, in dem das Flugzeug zugelassen ist, an Bord zu nehmen.
5.	Das Recht, Passagiere, Post und Fracht mit Bestimmungsort auf dem Gebiet jedes anderen Vertragsstaates an Bord zu nehmen, und das Recht, Passagiere, Post und Fracht mit Herkunft aus dem Gebiet jedes anderen Vertragsstaates von Bord zu lassen.
6.	Das Recht, eine Beförderung zwischen zwei Ländern, in denen das Flugzeug nicht registriert ist, durch das Gebiet des Landes vorzunehmen, in dem das Flugzeug registriert ist.
7.	Das Recht, ausserhalb des Territoriums des Registrierungsstaates tätig zu werden und Passagiere, Post oder Fracht mit Herkunfts- oder Zielflughafen in einem Drittstaat, der nicht der Registrierungsstaat ist, von Bord zu lassen oder an Bord zu nehmen (vgl. Oliva (2000), K2f).
8.	Das Recht auf Beförderung von Passagieren, Post oder Fracht zwischen zwei Flughäfen des gleichen Staates, der nicht der Staat der Registrierung des Flugzeugs ist (so genannte Kabotagefreiheit).

Staatlicher Monopolschutz und Preisabsprachen hielten in Europa bis 1993, bis auch hier die Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrs in Erwägung gezogen wurde. Mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes im Jahre 1997 besteht die Dienstleistungsfreiheit auch für den Luftverkehr, womit allen europäischen Luftverkehrsunternehmen eine freie Strecken-, Kapazitäts- und Tariffestsetzung gewährt wird (vgl. die unter 14.5 aufgeführten EU-Bestimmungen).

Die schweizerische Luftfahrt hatte im Rahmen der Marktöffnung schlechte Ausgangsbedingungen. Eine Beteiligung der Swissair am EG-Binnenmarkt wurde durch das EWR-Nein am 6. Dezember 1992 verhindert. Die europäischen Fluggesellschaften durften – soweit sie an den jeweiligen Flughäfen über die notwendigen Slots verfügten - jede Destination im Binnenmarkt bedienen, währenddem die Verkehrsrechte für die Swissair weiterhin bilateral auszuhandeln waren. Erst per 1. Juni 2002 erfolgte im Rahmen des bilateralen Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr ein entsprechender Liberalisierungsschritt. Das Abkommen impliziert, dass die schweizerischen Luftfahrtunternehmen nunmehr jeden Flughafen in der EU anfliegen dürfen (3. Freiheit) und von jedem Flughafen im EU-Raum Passagiere und Fracht in die Schweiz befördern dürfen (4. Freiheit), ab 1. Juni 2004 nach der Ankunft in einem EU-Land in ein anderes EU-Land weiterfliegen dürfen (5. Freiheit) und von einem

EU-Land starten und via Schweiz in ein anderes EU-Land fliegen dürfen (6. Freiheit) und ohne Start in der Schweiz eine Strecke zwischen EU-Ländern bedienen dürfen (7. Freiheit). Das Abkommen gliedert sich in acht Kapitel mit den Grundzügen und den Anwendungsmechanismen sowie einen Anhang mit sämtlichen Erlassen des europäischen Rechts, die integrierender Bestandteil des Abkommens sind und daher in der Schweiz Anwendung finden. Somit hat die Schweiz die damals bestehende EU-Gesetzgebung im Bereich der Zivilluftfahrt völlig übernommen.

13.3.2 Reaktion der Akteure

Rückzug des Bundes

Die Liberalisierung des Flugmarktes hatte zur Folge, dass der Bund von der Unterstützung und Steuerung der Swissair und von den Bauvorhaben der Flughäfen Abstand nahm, allerdings erst Jahre nachdem in der EU der Markt geöffnet wurde. Bis zur Revision des Luftfahrtgesetzes, das per 15. November 1998 in Kraft trat, hatte die Swissair gemäss Art. 103 LFG das Monopol.¹⁷⁹ Mit der Revision fielen auch die staatliche Genehmigungspflicht der Statuten der Swissair sowie die staatliche Genehmigungspflicht von Flugtarifen weg.¹⁸⁰ Mit dem Bundesratsbeschluss vom 9. April 1997 (betreffend der Reorganisation der Swissair, auf Antrag des UVEK vom 19. März 1997) stimmte der Bundesrat zu, die Vertretung des Bundes im Verwaltungsrat ausschliesslich auf der Ebene der Dachholding SAirGroup zuzustimmen.¹⁸¹ Dieser Beschluss „sollte den Bund in die Lage versetzen, im Bereich der Luftfahrtpolitik seinen Einfluss auf angemessenem Niveau auszuüben, und zwar so sehr und so lange, wie Swissair „die gemischtwirtschaftliche schweizerische Unternehmung“ im Sinne des alten Artikels 103 LFG bliebe. Er war das Ergebnis der ausdrücklichen Versicherung der Swissair, dass die SAirGroup Alleinaktionärin von SAirLines sei, und diese ihrerseits Alleinaktionärin von Swissair Airlines.“¹⁸²

¹⁷⁹ Der alte Art. 103 LFG verhinderte zwar nicht die Aufnahme von Luftverkehrslinien anderer Schweizer Fluggesellschaften; jedoch riskierten diese Unternehmen, dass diese Linien von der Swissair als „im allgemeinen Interesse liegend“ übernommen werden konnten.

¹⁸⁰ Vgl. UVEK (2004), S. 11.

¹⁸¹ Die GPK-S schreibt in diesem Zusammenhang in ihrem Bericht „Die Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der Swissair-Krise (vgl. Bundesblatt (2003), Nr. 31, S. 5540): „Damals war jedermann überzeugt, dass die SAirGroup als Alleinaktionärin von SAirLines, und SAirLines ihrerseits als Alleinaktionärin der Swissair der Luftfahrtgesellschaft beistehen würde, sollte sie eines Tages in Schwierigkeiten geraten.“

¹⁸² Bundesblatt (2003), Nr. 31, S. 5539.

Bildung strategischer Allianzen

Die Marktöffnung zwang die Fluggesellschaften zu generellen Kostensenkungen bzw. Effizienzverbesserungen wie zur Streichung nicht rentabler Flugrouten und zur Kürzung von Investitionen in Fluggeräte; auch Angebote preisgünstigerer Flugdienste mussten gesucht werden. Synergieeffekte lassen sich durch strategische Allianzen sowohl auf der Ertrags- als auch auf der Kostenseite erzielen. Solche Allianzen weisen Grössen-, Verbund- und Dichtevorteile auf.¹⁸³ Im Jahre 2000 wurden über 50 % des Weltluftverkehrs durch die grössten fünf globalen strategischen Allianzen abgewickelt.¹⁸⁴ Zwei Jahre später vereinten Star Alliance, One World und Sky Team bereits über 50 % der so genannten geflogenen Passagierkilometer RPK (Revenue Passenger Kilometers) aller IATA-Fluggesellschaften.¹⁸⁵ Auch Swissair versuchte Anfang der 1990er Jahre zusammen mit der holländischen KLM, der skandinavischen SAS und der österreichischen AUA eine strategische Allianz zu bilden. Dieses so genannte Projekt „Alcazar“ wurde frühzeitig auf höchster Ebene politisch begleitet. So gab Bundesrat Ogi dem damaligen Crossair-Chef, der gegen das Allianzvorhaben öffentlich opponierte, den Auftrag zur Prüfung von Alternativen.¹⁸⁶ Der „Bundesrat [hatte] in die Diskussion eingegriffen, in der viele Politiker auf die Barrikade stiegen, um den Untergang des Nationaldenkmals zu verhindern.“¹⁸⁷ Auch das Luftverkehrsgesetz hätte zur Realisierung von „Alcazar“ revidiert werden müssen. Dass „Alcazar“ scheiterte, wurde letztlich aber ebenso durch Managementfehler mitverursacht.

Die SAirGroup entschied sich 1998 zusammen mit Sabena, Austrian Airlines und Delta Air Lines dazu, durch Beteiligungen die Selbständigkeit der Fluggesellschaft abzusichern. Die Strategie „Wachstum durch Konzentration“ wurde in Europa nur von der SAirGroup verfolgt. Partner wurden im Rahmen dieser so genannten „Hunter-Strategie“, die in der Gründung der „Qualifyer Group“ mündete, fast ausnahmslos andere Gesellschaften als diejenigen, die anfänglich ins Auge gefasst wurden (u.a. auch marode wie die damalige LTU). Die SAirGroup hielt bis 2001 17 Finanzbeteiligungen an Fluggesellschaften. Wichtige Inter-

¹⁸³ Beispiel der bisher erfolgreichsten Allianz ist die Star Alliance mit den Unternehmen Deutsche Lufthansa, United Airlines, Air Canada, Thai Airways International, Scandinavian Airlines, VARIG, Air New Zealand, Singapore Airlines, All Nippon Airways sowie vier kleinere Fluggesellschaften. (Aberle (2003), S. 61).

¹⁸⁴ Vgl. Pompl (2002), S. 151.

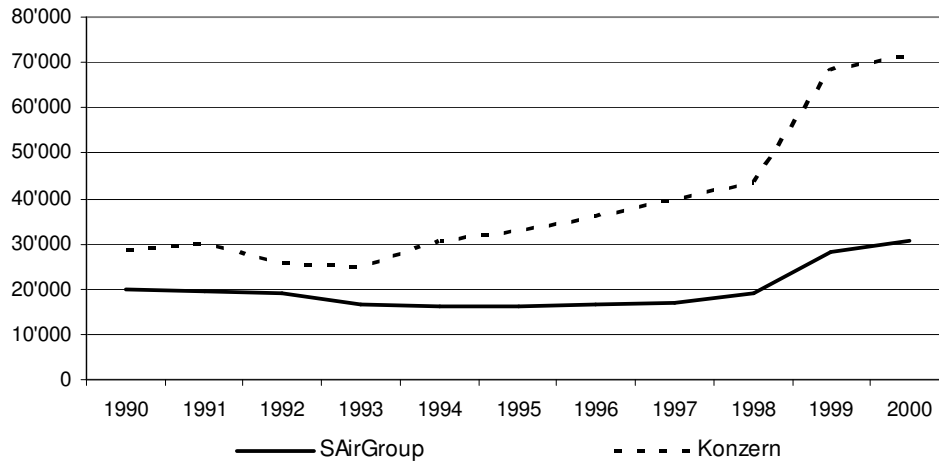
¹⁸⁵ Die Bildung von Allianzen ist einerseits eine Antwort der Akteure auf die Marktöffnung im Flugverkehr, andererseits aber auch eine Antwort auf die vielerorts noch restriktive Wettbewerbsordnung. Allianzen erlauben es nämlich, trotz der vielen bilateralen Abkommen zwischen einzelnen Ländern durch Partnerschaften Verkehrsrechte zu erhalten, um den Kunden ein möglichst umfassendes Streckennetz mit Direktverbindungen und komfortablen Umsteigemöglichkeiten anzubieten. Dies begünstigte die so genannten Hub-&-Spoke-Systeme, die in den USA bereits im Vorfeld der Achzigerjahre entstanden sind, in Europa in den Neunzigerjahren. Die Möglichkeit der Kombination von Passagieren mit unterschiedlichen Start- und Zielflughäfen führte zu einer Erhöhung der Passagierzahl der einzelnen Flüge (Erhöhung der Auslastung).

¹⁸⁶ Vgl. von Schroeder (2002), S. 295.

¹⁸⁷ Vgl. von Schroeder (2002), S. 297.

kontinentallinien wurden durch Code Sharing gesichert (etwa in den USA mit American Airlines). Die „Hunter-Strategie“ erklärt v.a. auch den überaus raschen Anstieg des Personalbestands der SAirGroup in den Jahren 1999 und 2000 (vgl. Abbildung 12). Diese Strategie wird als ein Hauptgrund für den Niedergang der Airline betrachtet.¹⁸⁸

Abbildung 12: Entwicklung des Personalbestands der Swissair und der SairGroup (Anzahl Mitarbeiter)
Quelle: Geschäftsberichte Swissair/SairGroup

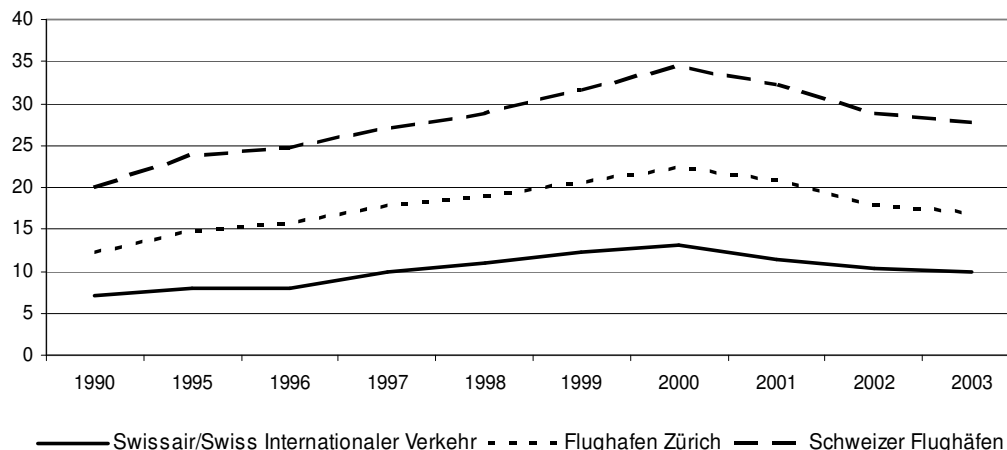


Low-Cost-Carrier

Regional tätige Low-Cost-Carrier wie Ryan Air, Air Berlin, EasyJet, Germanwings und InterSky trugen dazu bei, dass der Durchschnittsertrag (Yield) der etablierten Fluggesellschaften sank. Low-Cost-Carrier differenzieren sich von den bisherigen Fluggesellschaften in erster Linie durch den Preis. Kostenvorteile erzielen diese Gesellschaften durch Massnahmen wie Verzicht auf Platzreservierungen, Vertrieb über das Internet, kostenpflichtiger Service, engere Bestuhlung, vereinheitlichte Flugflotte.

¹⁸⁸ Im Jahr 2000 hat die Gruppe, nach einem Gewinn von 273 Mio. Franken im Vorjahr, trotz eines Umsatzzuwachses von 25 % den grössten Verlust der Unternehmensgeschichte eingefahren. Dies war v.a. auf die Airline-Beteiligungen zurückzuführen. Ohne diese hätte der Konzern einen Gewinn von 603 Mio. Franken erreicht. (Pompl (2002), S. 159).

Abbildung 13: Passagierentwicklung (Millionen transportierte Passagiere)
 Quelle: Swissair/Swiss, BAZL und Association of European Airlines



Der sich insbesondere in der Passagierentwicklung widerspiegelnde wirtschaftliche Aufschwung der 1990er-Jahre (vgl. Abbildung 13) erlaubte, dass die ehemals kleine Fluggesellschaft Crossair zur grössten Regionalfluggesellschaft in Europa avancierte.¹⁸⁹ Sie konnte u.a. auch durch garantierte Einnahmen von der Swissair für die Bedienung bestimmter Fluglinien ihre Flotte innerhalb von 10 Jahren von 29 auf 80 Einheiten vergrössern. Die Crossair war allerdings nie rentabel. Nur in den Jahren 1998 und 1999 wurden „im Schosse der Swissair dank attraktiven Wet-Lease-Verträgen schwarze Zahlen geschrieben.“¹⁹⁰ Inzwischen gibt es in Europa rund dreissig Low-Cost-Carrier. Das Wachstum im Low-Cost-Bereich – zwischen 1999 und 2003 stieg die Zahl der verfügbaren Sitzplätze bei den Low-Cost-Carriern um 400 % - erfolgte nur teilweise zu Lasten der etablierten Fluggesellschaften. Vielmehr konnte durch die Billigangebote zusätzliche Nachfrage erzeugt werden.¹⁹¹

13.4 Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess

Staatliche Regulierungen und Einflüsse wie Subventionen des Bundes für Flugplätze, die Vertretung des Bundes im Verwaltungsrat der Swissair, die staatliche Genehmigungspflicht der Statuten der Swissair, die staatliche Genehmigungspflicht von Flugtarifen und auch die

¹⁸⁹ Vgl. UVEK (2004), S. 11.

¹⁹⁰ Schips (2003).

¹⁹¹ Deutsche Bank Research (2004), S. 11.

staatliche Unterstützung der Schweizerischen Luftverkehrsschule wurden mit Inkrafttreten der Luftfahrtgesetzes per 15. November 1998 aufgehoben. Auf der anderen Seite hatte die Swissair bis zur ihrem Grounding für die Flüge aus und in die Schweiz immer noch weitgehenden Monopolschutz. Erst seit dem 1. Juni 2002 ist auch in der Schweiz für die Ausstellung von Betriebsbewilligungen für Luftfahrtunternehmen die EG-Verordnung 2497/92 relevant.¹⁹² Die Marktöffnung ist also im Vergleich zu derjenigen in Europa relativ zögerlich vorangeschritten, womit die Swissair Opfer von Fehlleistungen werden konnte, wie sie mindestens zu einem guten Teil in geschützten Märkten systembedingt auftreten. Die seit 2002 tätige Swiss profitiert wie die damalige Swissair vom Monopolschutz bei gewissen Streckenkonzessionen und von Grossvaterrechten bei der Slotvergabe. Allianzen sind für Swiss nicht zuletzt wichtig im Zusammenhang mit den Streckenmonopolen. Internationale Partnerschaften erlauben es nämlich, trotz der vielen bilateralen Abkommen Verkehrsrechte zu erhalten, um den Kunden ein möglichst umfassendes Streckennetz mit Direktverbindungen und komfortablen Umsteigemöglichkeiten anzubieten.¹⁹³

Die Swiss wurde durch die Hilfe des Bundes aus der Taufe gehoben.¹⁹⁴ Für den Swiss-Aktionär Bund geht es heute nach wie vor in erster Linie darum, Rahmenbedingungen für das Überleben der so genannten „nationalen Airline“ sicherzustellen, obwohl sich inzwischen im Europaverkehr der Markt so entwickelt hat, wie es die Gegner einer Staatshilfe für die Swiss vorausgesagt hatten. Dass die staatliche Regulierung des Flugverkehrs abnehmen wird, ist somit auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Jedenfalls enthält der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 19. September 2002 neben einer Analyse der Gründe des Groundings der Swissair insbesondere Empfehlungen für neue Regeln, die ein Grounding der Swiss vermeiden helfen sollen.

¹⁹² Vgl. Bundesblatt (2003), Nr. 31, S. 5514.

¹⁹³ Dies begünstigte die so genannten Hub-&-Spoke-Systeme, die in den USA bereits im Vorfeld der Achzigerjahre entstanden sind, in Europa in den Neunzigerjahren. Die Möglichkeit der Kombination von Passagieren mit unterschiedlichen Start- und Zielflughäfen führte zu einer Erhöhung der Passagierzahl der einzelnen Flüge (Erhöhung der Auslastung).

¹⁹⁴ Nur eine nationale Fluggesellschaft – so das damalige Hauptargument für diesen Schritt – könne die Anbindung der Schweiz an den internationalen Luftverkehr sichern.

13.5 Quellen

Bundesbeschluss über den Ausbau der Zivilflugplätze vom 22. Juni 1945.

Bundesgesetz vom 21. Dezember 1948 über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG, SR 748.01).

Verordnung vom 5. Juni 1950 über die Luftfahrtkommission (SR 748.121.11).

Bundesbeschluss über die Hilfeleistung des Bundes an die Swissair vom 10. April 1951.

Verordnung vom 14. November 1973 über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung, LFV, SR 748.111.1).

Bundesgesetz vom 14. Dezember 1984 über die Sparmassnahmen (AS 1985 660; BBI 1984 I 1253).

Verordnung vom 5. Februar 1988 über die Herstellerbetriebe von Luftfahrzeugen (VHL, SR 748.127.8).

Verordnung des UVEK vom 31. März 1993 über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL, SR 748.126.1).

Verordnung vom 11. August 1993 über die Abgrenzung des Linienverkehrs vom übrigen gewerbsmässigen Luftverkehr (SR 748.128).

Verordnung vom 23. November 1994 über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL, SR 748.132.1).

Verordnung vom 18. Dezember 1995 über den Flugsicherungsdienst (VFSD, SR 748.132.13).

Bundesratsbeschluss vom 9. April 1997 betreffend die Reorganisation der Swissair, auf Antrag des UVEK vom 19. März 1997.

Aktuelles Betriebsreglement für den Flughafen Zürich.

EU-Liberalisierung der Flugverkehrsmarktes

Mit dem dritten EU-Liberalisierungspaket im Luftverkehr wurde insbesondere die Unterscheidung zwischen innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Flügen (vgl. Artikel 1 Abs. 1, Artikel 3 Abs. 3 VO 2407/92; Artikel 1 Abs. 1, Artikel 3 Abs. 1 VO 2408/92; Artikel 1 Abs. 1 VO 2409/92) sowie Fluglinienverkehr und Charterverkehr (vgl. Artikel 1 Abs. 1 VO 2408/92; Artikel 1 Abs. 1, Artikel 3 VO 2409/92) aufgegeben. Für beide Bereiche gelten nunmehr einheitliche Regelungen. Zentral sind folgende Rechtserlasse (zu den drei Liberalisierungspaketen von 1987, 1990 und 1992 siehe Pompl (2002), S. 419 ff):

- Verordnung 2407/92 (ABl. Nr. L 240 vom 24.08.1992 S. 1), die den Berufszugang liberalisiert.
- Verordnung 2408/92 (ABl. Nr. L 240 vom 24.08.1992 S. 8), die den Marktzugang, also alle Freiheiten, auch die Kabotage, die 8. Freiheit der Luft seit 1. April 1997 sicherstellt.
- Verordnung 2409/92 (ABl. Nr. L 240 vom 24.08.1992 S. 15), die die Tariffreiheit, also die Festsetzung von Beförderungsentgelten ohne staatliche Einflussnahme einführt.
- Weitere Bestimmungen der EU im Zusammenhang mit den Slots:
- Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft.
- Verordnung (EG) Nr. 1105/2002 der Kommission vom 25. Juni 2002 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1617/93 in Bezug auf Tarifkonsultationen im Personenverkehr sowie die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen.

Literatur

- Aberle, G. (2003): „Transportwirtschaft“, Vierte Auflage, München, Wien 2003.
- Baumol, W.J./Panzar, J.C./Willig, R.D. (1988): „Contestable Markets and the theory of industry structure“, 2nd ed., San Diego et al.
- Beesley, M.E. (1999): « Airport Regulation”, in: Beesley, M.E. (Hrsg): *Regulating Utilities: A new era?*, London: Institute of Economic Affairs.
- Bundesblatt (2003), Nr. 31 vom 12. August 2003: „Die Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der Swissair-Krise“. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) vom 19. September 2002, 5403-5538 (http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/index0_31.html).
- Bundesblatt (2003): Nr. 24 vom 23. Juni 2003: „Die Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der Swissair-Krise Bericht vom 19. September 2002 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Stellungnahme des Bundesrates vom 30. April 2003“, 4293-4313 (http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/index0_24.html).
- Deutsche Bank Research (2004): Nr. 291, 10. März (www.research.de).
- EU (2002): „Bericht der Kommission“. Erster Teil XXXII. Bericht über die Wettbewerbspolitik.
- Goodlife, M (2002): “The new UK model for air traffic services – a public private partnership under economic regulation”, in: *Journal of Air Transport Management*, 8, S. 13-18.
- Interpellation 99.3396 (1999): „Easy-Jet/Swissair. David gegen Goliath“, eingereicht von Saudan Françoise am 30. August 1999 und Antwort des Bundesrates am 27. Oktober 1999.
- Interpellation 02.3527 (2003): „Swissair-Krise. Rolle des Bundesrates“, eingereicht von der Fraktion des Schweizerischen Volkspartei am 2 Oktober 2002 und Antwort des Bundesrates am 26. März 2003.
- Müller F.E., (2003): „Swiss – die Obsession einer Nation mit dem Niedergang“, in: *NZZ am Sonntag* vom 4. Mai 2003.
- Niemeier, H.-M. (2003): „Kapazitätsengpässe auf deutschen Flughäfen und Entgeltregulierung: Brauchen wir neue Regeln für eine effiziente Flughafeninfrastruktur“, in: *Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Investitionsentscheidungen und Kostenmanagement in Netzindustrien*, Berlin.
- Oliva, C. et al. (2002): „Liberalisierung im Luftverkehr: Folgen für die Schweiz“, in: *Verkehr und Umwelt. Wechselwirkungen Schweiz – Europa*, Nationales Forschungsprogramm NFP 41, Bericht D8. Bern 2000.
- Pompl, W. (2002): „Luftverkehr, Eine ökonomische und politische Einführung“, 4., überarbeitete u. vollst. aktualisierte Aufl., Berlin et al.
- Schips, B. (2003): „Noch hat die Swiss eine Chance“, in: *NZZ* vom 19.6.2003.
- UVEK (2004): „Bericht über die Luftfahrt der Schweiz 2004“, 13. Dezember 2004.
- von Schroeder, U. (2003): „Swissair, 1931 – 2002. Aufstieg, Glanz und Ende einer Airline“, Frauenfeld et al.

14 KÄSEMARKT

14.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

In der Analyse des Käsemarktes liegt die Betonung nicht bei einzelnen Unternehmen wie die inzwischen liquidierten Unternehmen Käseunion oder Swiss Dairy Food (beide in Liquidation), sondern auf dem Käsemarkt Schweiz insgesamt. Es wird zwar auch kurz auf diese Unternehmen eingegangen und dem Markterfolg von Emmi skizziert, der in einem Umfeld möglich wurde, in welchem dem Wettbewerb als Organisationsprinzip bei der Käsevermarktung eine grössere Rolle beigemessen wird.

14.2 Ausgangslage

14.2.1 Relevante Akteure

Lieferanten für die Käseproduktion: Hauptressource für die Käseherstellung ist Milch (Kuh-, Ziegen- oder Schafmilch etc.). Zur Frischkäseherstellung wird die Milch durch Milchsäurebakterien dickgelegt. Diese Käseart unterliegt keinem weiteren Reifeprozess und kann bereits mit wenigen weiteren Zutaten (Gewürze, Kräuter) am Markt angeboten werden. Für Labkäse dagegen wird die Milch mit Milchsäurebakterien angesäuert und mit Lab dickgelegt. Daraus entstehen dann Weich-, halb feste Schnitt-, Schnitt- und Hartkäse. Die Milchlieferanten spielen für die Analyse eine zentrale Rolle. Komplementäre (Brot, Kartoffel, Getränke und andere Nahrungsmittel, die oft zusammen mit Käse konsumiert werden) spielen im Rahmen dieser Analyse eine untergeordnete Rolle.

Im Käsemarkt konkurrieren sich viele kleine und mittlere Molkereien sowie grössere Unternehmen wie Emmi. Wichtige Konkurrenten sind die ausländischen Käsehersteller bzw. die Käseimporteure. Die Konkurrenz spielt sich zwischen Unternehmen sowie zwischen Sorten oder Arten von Käse ab: Frischkäse (z.B. Mozzarella, Quark, Mascarpone), Weichkäse (z.B. Camembert, Brie, Romadur), Halbhartkäse (z.B. Appenzeller, Tilsiter, Raclette), Hartkäse/Extrahartkäse (z.B. Gruyère, Emmentaler, Alpkäse), Schmelzkäse und Fonduekäse sowie Spezialprodukte aus Schaf-, Ziegen- und Büffelmilch.

Abnehmer von Käse sind Unternehmen der Affinage¹⁹⁵, Konfektionierung und des Vertriebs, (Migros, Coop usw.), das Gastgewerbe, Tiefkühlproduzenten und der Exporthandel. Abnehmer von Käse ist des Weiteren auch die Lebensmittelindustrie.

14.2.2 Relevante Regeln

Der Käsemarkt kennt v. a. staatliche Regulierungen, die sowohl beim hauptsächlichen Rohstoff (Milch), beim Prozess der Käseproduktion, aber auch beim Absatz und beim Export ansetzen. Wichtig im Zusammenhang mit dem Käsemarkt ist v.a. das Bundesgesetz über die Landwirtschaft¹⁹⁶ und die Milchpreisstützungsverordnung¹⁹⁷. Insbesondere preisstützende Regulierungen spielen praktisch auf allen Wertschöpfungsstufen eine wesentliche Rolle. Namentlich geht es zur Zeit um die Milchkontingentierung, um Zulagen für Fütterung ohne Silage und für verkäste Milch, die einheitlich für alle zu Käse verarbeitete Milch gewährt werden sowie vereinzelt Ausfuhrbeihilfen für Käselieferungen ausserhalb der EU.

Milchkontingentierung

Die Milch unterliegt seit 1977 einem Kontingentierungsregime. Die Milchkontingentierung¹⁹⁸ basiert auf Art. 30 ff. LwG und ist in der Verordnung über die Kontingentierung der Milchproduktion (Milchkontingentierungsverordnung, MKV) konkretisiert. Die Kontingente werden in der Regel von Milchjahr zu Milchjahr unverändert weitergeführt. Seit der Einführung dieses Instruments hat der Bundesrat erstmals 2001 die Milchkontingentsmenge angepasst.¹⁹⁹ Im Mai 1999 wurden mit Art. 32 LwG die flächenunabhängigen Kontingentsübertragungen²⁰⁰ eingeführt, was zur Beschleunigung der Aufgabe der Milchproduktion führte. Die verbleibenden Betriebe konnten die Kontingentsmenge ausdehnen und auch die land-

¹⁹⁵ Affinage ist beim Hart- und Halbhartkäse notwendig. Es handelt sich um das Auslagern des jungen Käses in speziellen Lagerungsräumen. Dieser Reifeprozess kann Monate bis Jahre (Hobelkäse) dauern und ist kapitalintensiv. Die Affinage ist traditionell in die Handelsstufe integriert.

¹⁹⁶ Landwirtschaftsgesetz, LwG. (SR 910.1).

¹⁹⁷ MSV (SR 916.350.2).

¹⁹⁸ Als das Kontingent gilt die Menge Milch, die ein Produzent in einem Milchjahr (1. Mai–30. April) vermarkten darf (Art. 1 Abs. 1 MKV). Für jedes Kilo Milch, das er mehr liefert, ist eine Überlieferungsabgabe zu zahlen (Art. 36 LwG).

¹⁹⁹ In der Zeitspanne 1992-1999 war das sektorale Milchkontingent konstant. Im Rahmen der Agrarpolitik 2007 plante das BLW eine schrittweise Erhöhung des Milchkontingents von 3'156'300 t im Jahr 1999 auf 3'500'000 t im Jahr 2007 als Vorbereitung für den Ausstieg aus der Milchkontingentierung (Mack, G./Ferjani, A. (2002), S. 47). Auf der Grundlage des LwG, Art. 36a, Abs. 1 wird die Milchkontingentierung per 30. April 2009 aufgehoben.

²⁰⁰ Diese Regel gilt allerdings nicht zwischen Berg- und Talgebiet.

wirtschaftliche Nutzfläche teilweise erhöhen, womit die durchschnittliche Kontingentsmenge pro Betrieb zunahm.²⁰¹

Auf Milchimporte sind Schutzzölle zu entrichten, die grundsätzlich jeweils dem Schweizer Zolltarif und im Speziellen der Allgemeinen Verordnung über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrareinfuhrverordnung, AEV) zu entnehmen sind. Für die Einfuhr von Milch und Milchprodukten gewisser Tarifnummern gilt die Verordnung über die Einfuhr von Milch und Milchprodukten, Speiseöl und Speisefetten sowie von Kaseinen und Kaseinaten (Milch- und Speiseöleinfuhrverordnung, VEMSK).

Zulagen und Beihilfen

Im Zusammenhang mit der Produktion gilt in Anlehnung an das Landwirtschaftsgesetz die Verordnung über Zulagen und Beihilfen im Milchbereich. Danach besagt Art. 2: „Für Milch, die zu Käse verarbeitet wird, entrichtet der Bund den Produzenten und Produzentinnen eine Zulage von 19 Rappen (ab 1.5.2005 18 Rappen) pro Kilogramm aus.“ Es gibt noch weitere zusätzliche und speziellere Bestimmungen, die Anwendung finden, wenn bspw. die Milch vor der Verkäsung mittels Zentrifugieren auf einen bestimmten Fettgehalt eingestellt wird.²⁰²

Die so genannten Direktzahlungen werden für die Landschaftspflege entrichtet, sind also nicht an die Produktion gebunden.²⁰³ Zur Zeit wird Fr. 1'200.- pro Hektare und Jahr ausbezahlt. Es gibt aber auch Beiträge für erschwerte Produktionsbedingungen (Art. 33 f. DZV), womit Direktzahlungen mindestens indirekt an die Produktion gebunden sind.

Absatzförderung und Importzölle

Generell gibt es eine Verordnung über die Unterstützung der Absatzförderung für Landwirtschaftsprodukte (Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung). Diese besagt, dass der Bund Finanzhilfen zur Unterstützung von Vorhaben im Bereich der Marketing-Kommunikation für Landwirtschaftsprodukte auf regionaler, überregionaler und nationaler Ebene sowie im Ausland gewähren kann (Art. 1 Abs. 1 Landwirtschaftliche Absatzförderungsverordnung). Eigentliche Inlandabsatzbeihilfen in Franken pro Kilogramm gibt es seit dem Mai 2002 allerdings nicht mehr.

Die Verordnung über Zulagen und Beihilfen im Milchbereich (MSV) regelt im Art. 13, dass für Käseexporte Personen, Firmen und Organisationen Anspruch auf Ausfuhrbeihilfen ha-

²⁰¹ Agrarbericht BLW 2003 (2004), S. 16.

²⁰² Die Butterproduktion wurde bis 1. Mai 2004 auf der Stufe Zwischenprodukt und Endprodukt mit Beihilfen für den Inlandabsatz unterstützt (Art. 6 MSV).

²⁰³ Vgl. Verordnung über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV).

ben, die im schweizerischen Zollgebiet niedergelassen sind und die Export gewerbemässig betreiben.

In Anlehnung an die MSV und die Verordnung über die Einfuhr von Milch und Milchprodukten, Speiseölen und Speisefetten sowie Kasein und Kaseinaten (VEMSK) legt die so genannte Verordnung des EVD über die Höhe der Beihilfen für Milchprodukte und Vorschriften für die Einfuhr von Vollmilchpulver Ausfuhrbeihilfen für Milchprodukte fest. Die Ausfuhrbeihilfen für Käseexporte in die EU wurden jedoch gemäss Art. 10 der Übergangsverordnung Milch bis 30.4.2004 verlängert. Für den Absatz von Frisch-, Weich- und Hartkäse werden bereits seit dem 1. Juli 2001 keine Inlandbeihilfen mehr ausgerichtet. (Art. 9 der Übergangsverordnung Milch). Weitere Ausfuhrbeihilfen sind für Käseexporte in Länder ausserhalb der EU geregelt (Art. 12 MSV).

Für den Import von Käse gelten nach dem „Merkblatt Käse, Einfuhrbestimmungen für den Import von Käse“²⁰⁴ eine Reihe von Einfuhrbestimmungen.

Branchen- und Produzentenorganisationen

Im Zusammenhang mit der Marktorganisation steht die sich auf den Art. 177 Abs. 1 LwG beziehende Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen. Als Branchenorganisation gilt danach u.a., wenn die Mitglieder der Organisation mindestens die Hälfte der in den Handel gelangenden Menge eines Produkts oder einer Produktgruppe produzieren, verarbeiten oder gegebenenfalls vermarkten (Art. 1 Abs. 2 Bst. a). Als Produzentenorganisation gilt, wenn die Voraussetzungen nach Art. 1 Abs. 2 dieser Verordnung auf Produktionsstufe erfüllt sind. Mit dieser Regulierung gab der Bundesrat den Produzenten ein Instrument in die Hand, das die Beziehungen zu den Verarbeitern und den Grossverteilern koordiniert. Es können somit in bestimmten Fällen Massnahmen zur Qualitätsverbesserung, Absatzförderung und Anpassung des Angebots an die Nachfrage auch für Nichtmitglieder der Branchen- und Produzentenorganisationen für verbindlich erklärt werden.²⁰⁵ Bisher hat der Bundesrat im Falle von drei Produzentenorganisationen (Schweizerischer Bauernverband, Schweizer Milchproduzenten²⁰⁶, GalloSuisse) sowie drei Branchenverbänden (Interprofession du Gruyère, Interprofession du Vacherin fribourgeois, Emmentaler Switzerland), die von ihnen vereinbarten Massnahmen für allgemein verbind-

²⁰⁴ Vgl. BLW, 2002: Art. 17 bis 25, 169, 175 und 181 bis 183 LwG; Art. 1 bis 5, Art. 10 bis 35 AEV, die VEMSK, die Verordnung über den Käsehandel mit der EG, Art. 2 und 6 sowie Anhang 2 der Verordnung über die Zollansätze für Waren im Verkehr mit der EFTA und der EG (Freihandelsverordnung), Art. 19 bis 29 und 71 bis 92 der Lebensmittelverordnung (LMV) sowie das Zolltarifgesetz.

²⁰⁵ Agrarbericht 2003 (2004), S. 141

²⁰⁶ Die Verordnung ermächtigt die SMP bspw. von Nichtmitgliedern höchstens 2 Rappen pro vermarktete Milch einzuziehen (Verordnung über die Branchen- und Produzentenorganisationen, Änderung vom 20. September 2002).

lich erklärt.²⁰⁷ Das fortwährende Interesse an einer Koordinationsplattform im Sinne dieser Verordnung ist u. a. auf dem Hintergrund des ehemals umsatzstärksten Molkereikonzerms Swiss Dairy Food (SDF) zu verstehen, der bis zu seinem Konkurs (Nachlassstundung) rund ein Drittel der Schweizer Milch verwertete. SDF entstand aus der damaligen Toni AG und zahlreichen Tochtergesellschaften der Säntis Holding AG²⁰⁸ und übernahm auch teilweise das Sortenkäsegeschäft (Emmentaler, Gruyère und Sbrinz) der damaligen Käseunion. Die Käseunion ihrerseits fungierte bis Ende April 1999 als Vollzugsorgan der alten Käsemarktordnung des Bundes und kaufte sämtliche Sortenkäse zum vom Bundesrat festgelegten Preisen auf und bestimmte die Verkaufspreise an den Handel.²⁰⁹ Mit der Abschaffung der Käseunion wurden per 1. Mai 1999 die „garantierten Preise und Margen, die Ablieferungspflicht und die Übernahmegarantie aufgehoben“²¹⁰ und die neue Milchmarktordnung²¹¹ in Kraft gesetzt. Diese beruht auf drei Pfeilern: Angebotsbeschränkung im Inland durch Kontingentierung und Grenzschutz (vgl. die folgenden Ausführungen unter Beschaffung), Förderung des Käseabsatzes durch eine generelle Rohstoffverbilligung (vgl. die folgenden Ausführungen unter Produktion und Absatz) und die Verbilligung von Butter und anderen Milchprodukten.²¹²

14.3 Veränderte Rahmenbedingungen

14.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

Der schweizerische Agrarmarkt gerät zunehmend von Seiten der WTO massiv unter Druck. Es steht fest, „dass es am Schluss der laufenden WTO-Runde für die Landwirtschaft weniger Grenzschutz, weniger Inlandstützung und keine Exportsubventionen mehr geben wird.“²¹³ Durch die nach wie vor bestehende Rigidität der Kontingentierungen in Kombination mit dem teilweisen Schutz vor Marktzutritt durch Schutzzölle kann sich die Schweiz kaum in genügendem Ausmasse auf den zunehmend offenen Agrarmarkt der EU vorbereiten. Im Rahmen der Bilateralen I wurde bereits ein auf die Agrarpolitik 2002 abgestimmtes

²⁰⁷ Agrarbericht 2003 (2004), S. 141.

²⁰⁸ Wettbewerbskommission (2003), S. 529 ff.

²⁰⁹ 1914 wurde zur Sicherstellung der Landesversorgung die so genannte Genossenschaft Schweizerischer Käseexporteure GSK gegründet, die 1948 in Schweizerische Käseunion AG umbenannt wurde.

²¹⁰ Koch/Rieder (2002), S. 1.

²¹¹ Vgl. dazu auch Verordnung für den Übergang zur neuen Milchmarktordnung (Übergangsverordnung Milch).

²¹² Koch/Rieder (2002), S. 1.

²¹³ NZZ (2004a), S. 13.

Agrarabkommen zwischen der Schweiz und der EU ausgehandelt. Dieses per 1. Juni 2002 in Kraft getretene Vertragswerk bezweckt eine schrittweise Verbesserung des gegenseitigen Marktzutritts für Agrarprodukte durch den Abbau von Zöllen, Exportsubventionen (beim Käse bereits per 1. Mai 2004 abgeschafft) und technische Handelshemmnissen. Das Abkommen betrifft insbesondere Produkte, bei denen die schweizerische Landwirtschaft vergleichsweise wettbewerbsfähig ist (Obst, Gemüse etc.).

Vollständige Marktöffnung beim Käsehandel per 1. Juni 2007

Eine teilweise Liberalisierung des Milchmarkts erfolgte bereits über die revidierte Milchmarktordnung per. 1. Mai 1999. Die garantierten Preise und Margen, die Ablieferungspflicht und die Übernahmegarantie wurden aufgehoben. Die Milchkontingentierung wurde aber beibehalten und finanzielle Mittel für die Stützung des Milchpreises zur Verfügung gestellt. Diese Mittel werden jedoch schrittweise reduziert. Tabelle 17 geht in Anlehnung an das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen vom 21. Juni 1999 und die Verordnung vom 8. März 2002 über die Ein- und Ausfuhr von Käse zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft²¹⁴ auf die einzelnen Schritte ein, die noch ab 2004, also zwei Jahre seit Inkrafttreten der Verordnung folgen werden:

Das Käseabkommen hat einen starken Einfluss auf die Schweizer Milchwirtschaft. Es wird zu signifikant tieferen Produzentenpreisen für Rohmilch führen. Bötsch et al.²¹⁵ gehen davon aus, dass der inländische Milchpreis nach Ablauf der Übergangsfrist noch in der Größenordnung der Zulage für verkäste Milch über dem EU-Milchpreis liegen wird. Der sinkende Grenzschutz wird also den Wettbewerb unter den gewerblichen und industriellen Käseproduzenten verschärfen. Der Druck zur Anpassung der Produktionskosten bzw. der Strukturen bei der Milchverarbeitung wird somit anhalten. Gewinner wird der Konsument sein. Er wird ein grösseres Käseangebot zu tieferen Preisen erhalten.

²¹⁴ Verordnung über den Käsehandel mit der EG.

²¹⁵ Bötsch et al. (2001), S. 595

Tabelle 17: Marktöffnungsschritte
Quelle: Verordnung über den Käsehandel mit der EG

Verordnung über den Käsehandel mit der EG	Zollfreie Kontingente nach Art. 3		Zollansätze nach Art. 2 Abs. 1 u. Anhang 1 bis 3	Exportbeiträge nach Art. 4 und Anhang 4	
	EU → CH	CH → EU	EU <-> CH	EU → CH	CH → EU
1.6.2004	17'000 t	5'500 t	- 40%	keine	Wurden schrittweise zwischen 01.05.1999 und 30.04. 2004 abge- schafft.
1.6.2005	19'500 t	6'750 t	- 60%	keine	
1.6.2006	22'000 t	8'000 t	- 80 %	keine	
1.6.2007	Vollständige Liberalisierung				

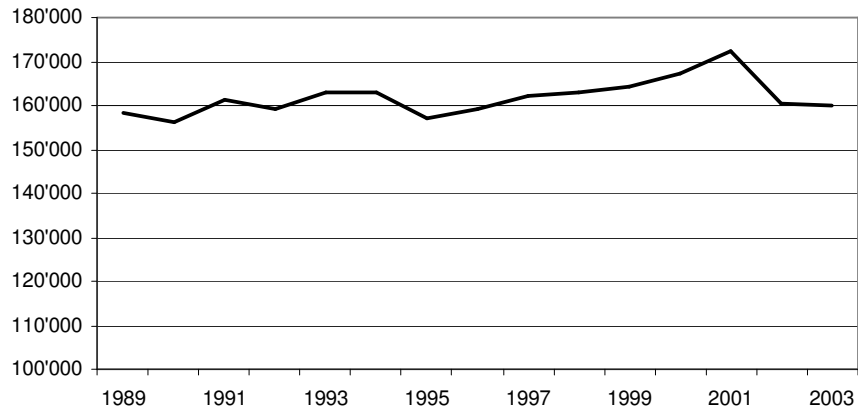
Aufhebung der Milchkontingentierung

Im Rahmen der Agrarpolitik 2007 wurde vom Parlament die Abschaffung der Milchkontingentierung beschlossen. Experten sind zunehmend der Ansicht, dass die Betriebe so schnell wie möglich in die Lage versetzt werden sollten, grössere Milchmengen zu produzieren, um eine Kostensenkung vor den EU-Ländern zu erreichen.²¹⁶ Dass die Marktöffnung eine Chance sein dürfte, zeigt Österreich. „Die österreichische Milchwirtschaft setzte im liberalisierten Markt auf Produkte mit hoher Wertschöpfung wie Weich- oder Frischkäse und konnte jedes Jahr die Exportleistung stark verbessern und verteidigte erfolgreich den Heimmarkt. Nicht zuletzt sind die bäuerlichen Einkommen stärker gestiegen als in der Schweiz.“²¹⁷

²¹⁶ vgl. u.a. auch Agrarpolitik 2007 (2002), S. 4747

²¹⁷ NZZ (2004b), S. 13.

Abbildung 14: Inlandproduktion von Käse (inkl. Quark) (in Tonnen)
 Quelle: TSM Treuhand GmbH, BLW. Die Inlandproduktion wurde bis 1999 nicht in kg, sondern aufgrund von so genannten Ausbeutefaktoren geschätzt. Ebenfalls war bis zu diesem Datum der Quark nicht enthalten. Gemäss Treuhandstelle Milch GmbH können daher bei den offiziellen Angaben vor 1999 rund 30'000 t dazugezählt werden, damit die Zahlen mit denjenigen nach 1999 vergleichbar sind.



14.3.2 Reaktion der Akteure

Strukturbereinigung

Zwischen 1990 und 2000 hat die Zahl der Käsereien um 454 oder um 31% abgenommen. Zwischen 1990 und 2000 war der Rückgang aufgrund der Einführung der neuen Milchmarktordnung per Mai 1999 besonders stark. Gleichzeitig stieg zwischen 1990 und 2000 die von den gewerblichen Käsereien verarbeitete Milchmenge pro Betrieb um 23% an. Die Kapital- und Arbeitsproduktivität konnte also in den letzten Jahren aufgrund von Grössenvorteilen bereits wesentlich erhöht werden.²¹⁸ Aufgrund der Milchkontingentierung einerseits und des durch Schutzzölle eingeschränkten Imports von Milch, die für die Produktion von Käse verwendet werden könnte, blieb allerdings die Herstellung von Käse im Verlaufe der Jahre relativ stabil (vgl. Abbildung 14).

In diesem Umfeld verhielt es sich in der Zeit der alten Milchmarktordnung (bis 1. Mai 1999) bei Käse und Butter wie bei kommunizierenden Gefässen. Wurden für die Käseverwertung weniger Geld ausgegeben, stiegen die Kosten der Butterverwertung und vice versa. Beim

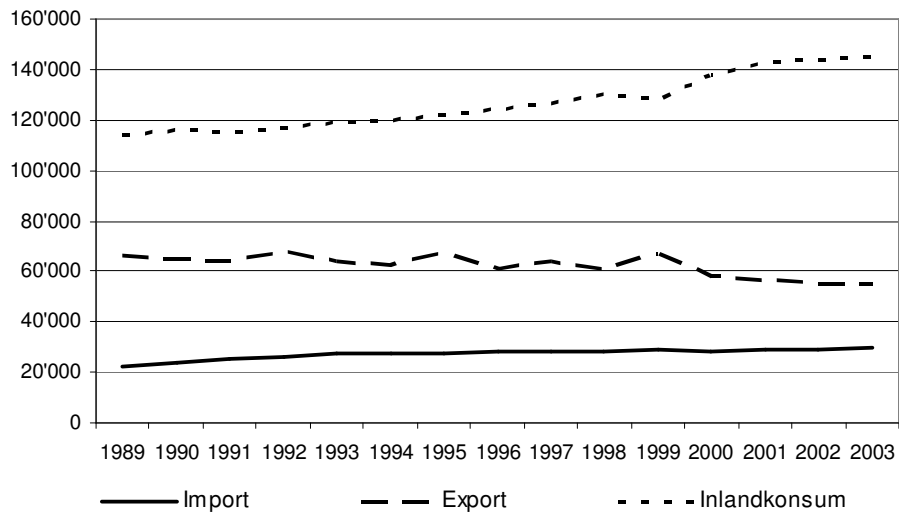
²¹⁸ Koch/Rieder (2000), S. 22

Export und Import stellt der Käse das mengenmässig wichtigste Milchprodukt dar. Die Statistik der letzten Jahre bestätigt, dass trotz der Exportförderungsinstrumente die Exporte in der Tendenz abnehmen und trotz der Restriktionen, mit denen ein Importeur konfrontiert ist, die Importe zunehmen, wenn auch nur schwach (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Inlandkonsum, Export und Import von Käse (in Tonnen)

Quelle für Export und Import: Oberzolldirektion

Quelle für Inlandkonsum: BLW (Angaben pro Kopf in kg multipliziert mal Bevölkerungszahl)



Markenstrategie

Im zunehmend liberalisierten Umfeld wurde vorerst Swiss Dairy Food (SDF) als einer der wichtigsten Milchverarbeiter gegründet. SDF hatte jedoch bedingt durch ihren Entstehungsprozess von Anfang an eine sehr dünne Eigenkapitaldecke. Obwohl im Jahre 2002 mit Selbsthilfemassnahmen, und Übernahmen von Produktionsbetrieben vorerst ein Niedergang verhindert werden konnte, meldete SDF kurze Zeit später trotzdem Konkurs an.²¹⁹ Die 1993 gegründete Emmi AG dagegen entwickelte von Anfang an innovativen Käse,

²¹⁹ Die Unterstützung des Bundes steht nicht in Zusammenhang mit der Verhinderung des Niedergangs der SDF, da sie erst nach diesem beschlossen wurde. Wegen der provisorischen Nachlassstundung der SDF AG vom 22.09.2002 konnten die Milchlieferungen den Produzenten der Monate August und September 2002 nicht bezahlt werden. Der Bund hat damals den Milchlieferanten der SDF AG 85 Prozent der Milchgeldforderung bezahlt (Art.5, 13, 187 LwG) und ermöglichte damit die Nachlassstundung der SDF AG bzw. trug dazu bei, den Unterbruch in der Milchverwertung für eine grosse Zahl Milchlieferanten zu vermeiden.

Frisch- und Molkereiprodukte und verkauft diese bereits seit längerer Zeit äusserst erfolgreich. Das Unternehmen verfolgt eine klare Strategie als Produzent von Handelsmarken und ist heute der grösste Schweizer Käsehändler. Schon frühzeitig begann Emmi mit einer gezielten Intensivierung ihrer Auslandstätigkeit. Dazu trugen hochstehende Frischprodukte und der Export von Joghurt und Aktifit nach Deutschland bei. Forciert wird auch der Export von Schweizer Käse in die EU und in die USA.²²⁰

14.4 Einfluss der Regeln

Die Preis- und Mengengarantien der alten Milchmarktordnung haben sich langfristig sehr negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Käsemarktes ausgewirkt. Auch die nach wie vor bestehende Milchkontingentierung und der nur sukzessive Zollabbau für Käseimporte und –exporte bewirken, dass die Käseproduktion nur teilweise marktorientiert erfolgt. Dadurch können sich v.a. ausländische Käseprodukte bei den Schweizer-Konsumenten etablieren, ohne dass sich der Schweizerkäse nachhaltig im Ausland positionieren kann. Die Milchkontingentierung trägt zu vergleichsweise hohen Produktionskosten für Schweizer Käse bei, die trotz der bis vor kurzem erfolgten Beihilfen für Exporte in die EU (und nach wie vor bestehenden Beihilfen für Exporte in Nicht-EU-Länder) zu sinkenden Exportmengen führten. Der Schweizer Käsehandel konnte bisher das Exportpotenzial in den EU-Raum nur unzureichend ausschöpfen. Zu einem guten Teil dürfte diese mangelnde Wahrnehmung vorhandener Marktchancen auf die Anreizwirkungen staatlicher Regulierungen zurückzuführen sein. Auch Koch, Rieder (2002)²²¹ bestätigen, dass der Schweizer Käse in den letzten Jahren an Wettbewerbsfähigkeit verloren hat. Nach Aussage dieser Autoren hätte sich die Situation infolge der 1999 in Kraft gesetzten revidierten Milchmarktordnung und die Zulassung der flächenunabhängigen Kontingentsübertragung leicht verbessert. Insgesamt hat der Anpassungsprozess bei der Schweizer Käseproduktion eingesetzt und die jüngste Entwicklung verdeutlicht, dass dieser sich auch fortsetzen dürfte.²²²

²²⁰ Vgl. auch NZZ am Sonntag (2004), S. 51.

²²¹ Vgl. Koch/Rieder (2002), S. 24.

²²² Ein weiterer Abbau von staatlichen Stützungsmaßnahmen ist geplant.

14.5 Quellen

Regulierungen (chronologisch gegliedert)

- Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (SR 632.111.72).
- Zolltarifgesetz vom 9. Oktober 1986 (ZGT, SR 632.10).
- Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 (LMV, SR 817.02), Art. 19 bis 29 und 71 bis 92.
- Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG, SR 910.1).
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Kontingentierung der Milchproduktion (Milchkontingentierungsverordnung, MKV, SR 916.350.1).
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über Zulagen und Beihilfen im Milchbereich (Milchpreisstützungsverordnung, MSV, SR 916.350.2).
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 für den Uebergang zur neuen Milchmarktordnung (Uebergangsverordnung Milch, SR 916.350.3) (Geltungsdauer bis 30. April 2004).
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Branchen- und Produzentenorganisationen (SR 919.117.72).
- Allgemeine Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrareinfuhrverordnung, AEV SR 916.01).
- Verordnung über vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von Milch und Milchprodukten, Speiseöl und Speisefetten sowie von Kaseinen und Kaseinaten (Milch- und Speiseöleinfuhrverordnung, VEMSK, SR 916.355.1).
- Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, abgeschlossen am 21. Juni 1999, von der Bundesversammlung genehmigt am 8. Oktober 1999, Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 16. Oktober 2000, in Kraft getreten am 1. Juni 2002.
- Verordnung vom 8. März 2002 über die Ein- und Ausfuhr von Käse zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft (Verordnung über den Käsehandel mit der EG; SR 632.110.411).
- Verordnung vom 8. März 2002 über die Zollansätze für Waren im Verkehr mit der EFTA und der EG (Freihandelsverordnung), SR 632.421.0.

- Schweizer Generaltarif per 1.1.2005
(http://www.zoll.admin.ch/d/firmen/import/generaltarif_d.pdf).

Andere Quellen

- „Agrarbericht 2003“ (2004), BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (BLW), Bern.
- BLW (2002), „Merkblatt Käse, Einfuhrbestimmungen für den Import von Käse“, Referenz 394.1
aes, Bern
- AGRARPOLITIK 2007 (2002), „Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik
(Agrarpolitik 2007)“, Teil I, Teilrevision des Landwirtschaftsgesetzes (LwG), Bern, S.
4727-4869.
- BÖTSCH ET AL. (2001), „Das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen:
Eine politische und wirtschaftliche Würdigung“, in: Felder D, Kaddous C. (Hrsg.): Bilate-
rale Abkommen Schweiz-EU (Erste Analysen), Basel.
- BUNDESRAT (2002), „Bundesrat unterstützt den Milchmarkt mit 68 Millionen Franken“, Presse-
mitteilung, Bern, 28. August 2002.
- KOCH, B., RIEDER, P. (2002), „Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Wettbewerbsfähig-
keit der Milchwirtschaft“, Forschungsauftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft,
MAAP 2002, 2. Teil: Milchmarktanalyse, Zürich.
- MACK G., FERJANI A. (2002), „Auswirkungen der Agrarpolitik 2007“, Modellrechnungen für den
Agrarsektor mit Hilfe des Prognosesystems SILAS, Studie erstellt im Auftrag des Bun-
desamts für Landwirtschaft, Bern/Tänikon.
- NZZ (2004a), „Landwirte im Sandwich. Bauernverband kämpft gegen die Zeichen der Zeit“,
12.11.2004, Nr. 265, S. 13.
- NZZ (2004b), „Visionen statt Mauern für die Bauern“, 13./14.11.2004, Nr. 266, S. 13.
- NZZ AM SONNTAG (2004), „Bewährungsprobe für Emmi, Börsenkandidat will drei verschiedene
Milchpreise einführen“, 21.11.2004.
- WETTBEWERBSKOMMISSION (2003), RPW, Nr. 3, Bern, S. 529 ff.

15 MEDIZINALTECHNIK

15.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

In diesem Fallbeispiel wird die Entwicklung der Medizinaltechnikbranche²²³ untersucht. Die Medizinaltechnik ist eine Untergruppe der Life Sciences, die sich mit der Erforschung, Entwicklung, Produktion und Vermarktung von Geräten oder Systemen für diagnostische oder therapeutische Zwecke bei Mensch und Tier befasst. Medizinaltechnikunternehmen sind damit Unternehmen, die auf den verschiedenen Ebenen der Medizinaltechnik tätig sind.

Die Medizinaltechnikbranche ist sehr heterogen und vereint verschiedene Wissensdisziplinen wie Physik, Chemie, Medizin aber auch Ingenieurwissenschaften usw. Diese Heterogenität erschwert die Abgrenzung, welche Unternehmen der Medizinaltechnik zugerechnet werden und welche nicht. Die Medizinaltechnikbranche bildet damit eine so genannte Querschnittsbranche. Dies widerspiegelt sich auch in der Tatsache, dass die Medizinaltechnik in der offiziellen Statistik der Wirtschaftszweige NOGA nicht als eine selbständige Branche erfasst ist. So bilden unter anderen folgende Bereiche der NOGA einen Teil der Medizinaltechnikbranche: „DG Chemische Industrie“, „DH, Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren“, „DJ, Erzeugung und Bearbeitung von Metall, Herstellung von Metallzeugnissen“, „DK, Maschinenbau“, „DL, Herstellung von elektrischen und elektronischen Geräten und Einrichtungen; Feinmechanik, Optik“.

Die Heterogenität der Schweizer Medizinaltechnikunternehmen lässt sich an den verschiedenen Spezialisierungen der einzelnen Firmen erkennen. Folgende Produkte werden in der Schweiz produziert: elektromedizinische Ausrüstungen, chirurgische Instrumente, Implantate, Dentalprodukte, orthopädische Produkte, Diagnostikgeräte, medizinische Verbrauchsmaterialien, Hilfen für behinderte Personen, Anästhetische- bzw. Beatmungsgeräte, biotechnische Produkte und Instrumente für die Augenheilkunde.

Die Wertschöpfungskette in der Medizinaltechnik beinhaltet die Forschung und Entwicklung, die Produktion bzw. die Herstellung von Produkten, das Marketing und den Vertrieb sowie auch Wartung und Service. Forschung und Entwicklung sind dabei sehr personal- und kapitalintensiv. Hier bietet sich für die Unternehmen die Möglichkeit, von zunehmenden Skalenerträgen und Verbundvorteilen zu profitieren. Dementsprechend ist die Medizinaltechnikbranche wertschöpfungsintensiv und die Unternehmen können bei einer hohen vertikalen Integration ihrer Wertschöpfungskette hohe Margen erzielen.

²²³ Wird teilweise auch als Medizintechnikbranche bezeichnet, diese Begriffe werden oft synonym verwendet.

Der Fokus dieser Studie richtet sich auf Unternehmen, die vor allem in der Forschung und Entwicklung und in der Produktion tätig sind. Unternehmen, die in die Schweiz importierte medizinaltechnische Geräte vertreiben und betreuen, werden in dieser Studie nicht betrachtet.

15.2 Ausgangslage

Um die Medizinaltechnikbranche zu analysieren, werden in diesem Abschnitt die relevanten Akteure, die Marktstruktur und die relevanten Regeln beschrieben.

15.2.1 Relevante Akteure

Die Lieferanten der Medizinaltechnikbranche bilden spezialisierte Zulieferer und die zum grössten Teil gut ausgebildeten Arbeitskräfte, die teilweise aus der Uhrenindustrie stammen. Kliniken und Arztpraxen bilden sowohl Komplementäre als auch Abnehmer von Medizinaltechnikprodukten. Der Kunde bzw. Patient fragt generell Gesundheit nach. Die Nachfrage nach Medizinaltechnikprodukten ist daher abgeleitet aus der individuellen Nachfrage der einzelnen Patienten nach Gesundheit und ist deshalb sehr heterogen. Auch kann der Kunde bzw. Patient nur beschränkt wählen, welches Produkt er möchte, da diese meistens von dem behandelnden Arzt oder der Klinik vorgegeben sind. Ärzte und Kliniken bilden damit die direkten Nachfrager nach Medizinalprodukten. Da viele der Produkte durch Patente geschützt sind, existieren oftmals auch keine direkten Substitute. Durch den hohen Spezialisierungsgrad der einzelnen Unternehmen ist die Branche sehr heterogen; einerseits was die Produkte betrifft und andererseits auch betreffend der Grösse der einzelnen Unternehmen. Weil die Schweiz für die Medizinalbranche einen kleinen Markt darstellt, ist der grösste Teil der Unternehmen exportorientiert und konkurriert auf dem Weltmarkt.

Marktstruktur

In der Schweiz werden knapp 600²²⁴ Unternehmen zur Medizinaltechnik im weiteren Sinne gezählt. Davon sind ca. 300 in der Produktion und grösstenteils auch in der Forschung und Entwicklung tätig. Der Rest ist im Bereich des Handels und der Beratung von Produkten aktiv oder bietet Vorleistungen und Dienstleistungen für die Medizinaltechnikunternehmen im engeren Sinne an.

²²⁴ Zu den Angaben über die Marktstruktur vgl. Dümmler P. (forthcoming): „Cluster: Realität oder Fiktion? Eine Analyse der Medizinalbranche in der Schweiz.“ ETH Zürich.

Die Medizinaltechnikbranche ist gekennzeichnet durch viele kleine Unternehmen und wenig grosse Unternehmen, die aber den grössten Teil der Mitarbeiter beschäftigen. 71.3% der Unternehmen haben weniger als 50 Beschäftigte, deren Angestellte machen aber nur 10.2% der Gesamtbeschäftigten aus. Die restlichen knapp 90% der Beschäftigten teilen sich die mittelgrossen Unternehmen mit bis zu 249 Angestellten (24.3% der Beschäftigten) und die grossen Unternehmen mit über 250 Mitarbeitern (rund 65.5% der Beschäftigten) auf. Da der Schweizer Markt insbesondere für die grösseren Unternehmen zu klein ist, sind die Medizinaltechnikunternehmen stark exportorientiert. So werden 55% des Umsatzes im Ausland erwirtschaftet. Auch hier lässt sich ein Unterschied zwischen den Unternehmensgrössen feststellen. Während die kleinen Unternehmen nur gerade 25% ihres Umsatzes im Ausland erwirtschaften, liegt die Exportquote bei den mittelgrossen und den grossen Unternehmen oft deutlich über 80%. Die Hauptabsatzmärkte für die Produkte aus der Schweiz bilden Europa insbesondere Deutschland sowie die USA und Japan.

Medizinaltechnikprodukte sind häufig High-Tech-Erzeugnisse, bei der ein bedeutender Teil der Kosten für Forschung und Entwicklung anfallen. So beträgt der Aufwand für Forschungs- und Entwicklung durchschnittlich 15% des Umsatzes. Der Aufwand konzentriert sich dabei vor allem auf jene Unternehmen, die selber Produkte herstellen. Durch die hohen Kosten für Forschung und Entwicklung sind es vor allem die grossen Unternehmen, die Produkte herstellen und die kleineren Unternehmen, die als Zulieferer fungieren, was sich auch in der unterschiedlichen Exportorientiertheit manifestiert.

Eine Besonderheit des Absatzmarktes der Medizinaltechnikbranche liegt darin, dass beinahe alle nationalen Gesundheitssysteme Versicherungsmärkte sind. Dies hat zur Folge, dass die eigentlichen Endkonsumenten der Medizinaltechnik-Produkte, die Patienten, nur einen Bruchteil des Verkaufspreises selbst bezahlen müssen. Der Wettbewerb zwischen Anbietern wird somit typischerweise nicht wie in anderen Branchen über den Preis ausgetragen sondern über die Qualität. Eine Arztpraxis oder eine Klinik wird nicht mehr Patienten anziehen, wenn sie billiger ist, sondern wenn sie eine höhere Behandlungsqualität bieten kann. Dieser Qualitätswettbewerb führt insgesamt zu kürzeren Produktzyklen und höheren Forschungs- und Entwicklungskosten.

15.2.2 Relevante Regeln

In der Schweiz stützt sich die Regulierung der Medizinprodukte auf

- das Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz HMG)
- die Medizinprodukteverordnung (MepV)
- die Verordnung über klinische Versuche mit Heilmitteln (VKlin).

Diese Gesetze und Verordnungen setzen die Anforderungen der Europäischen Medizinprodukte-Richtlinien (93/42/EWG, 98/79/EG und 90/385/EWG) in schweizerisches Recht um und beschreiben zusätzliche nationale Vorschriften. Die schweizerische Regulierung der Medizinaltechnik orientiert sich somit fast vollständig an der EU-Regulierung. Bereits 1996 wurde von der Schweiz einseitig die EU-Zertifizierung anerkannt. Mit den Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU von 2002 ist die Anerkennung gegenseitig und vollständig.

Design und Entwicklung

Die Regulierung der Medizinprodukte folgt dem neuen Regulierungsansatz der EU mit europaweiter Harmonisierung und Standardisierung.²²⁵

Für die Entwicklung und Produktion von Medizinprodukten müssen lediglich die grundlegenden Anforderungen zum Schutz und zur Sicherheit von Patienten und Benutzern, die in den EU-Richtlinien (93/42/EWG, 98/79/EG und 90/385/EWG) definiert sind, eingehalten werden. Auf welche Weise diese grundlegenden Anforderungen erfüllt werden müssen, ist in den Richtlinien nicht vorgeschrieben und bleibt explizit den Herstellerfirmen überlassen. Mit harmonisierten Normen steht aber ein Instrument zur Verfügung, mit dem die grundlegenden Anforderungen relativ effizient erfüllt werden können. Harmonisierte Normen konkretisieren die grundlegenden Anforderungen. Sie können produktspezifisch sein oder allgemeine Verfahren und Anforderungen beschreiben (z.B. Anforderungen an das Qualitätssicherungssystem für Medizinprodukte). Werden die harmonisierten Normen befolgt, sind die grundlegenden Anforderungen der EU-Richtlinien automatisch erfüllt. Die Befolgung der Normen ist jedoch freiwillig. Beim Abweichen von Normen muss die Herstellerfirma den Beweis für die genügende Sicherheit der Produkte nach dem aktuellen Wissensstand selbst erbringen.

Es bestehen Vorgaben zur Produktinformation. Diese muss sowohl Bedienungsanleitungen wie auch Beschriftungen an Packungen und Produkten umfassen. Der Minimalinhalt und die grundlegenden Anforderungen sind wiederum in den EU-Richtlinien definiert und auch in der Schweiz einzuhalten.

Marktzugang

Medizinprodukte dürfen von einer Herstellerin oder einem Importeur erst in Verkehr gebracht werden, wenn das jeweilige Konformitätsbewertungsverfahren (Zertifizierung) erfolgreich abgeschlossen wurde. Anders als bei Arzneimitteln erfolgt die Kontrolle der Produkte

²²⁵ Vgl. Steg und Whitelegg (2000).

bzw. die Gesamt-Qualitätszertifizierung des Herstellers durch private Konformitätsbewertungsstellen (KBS, notified bodies). Diese Stellen müssen akkreditiert sein und unterliegen einer ständigen Kontrolle. Die Schweiz hat bereits 1996 das europäische System der Konformitätsbewertung einseitig übernommen und anerkennt Zertifizierungen von europäischen KBS und die europäische CE-Markierung für Medizinprodukte. Seit dem Inkrafttreten der Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (1. Juni 2002) gilt die vollständige gegenseitige Anerkennung im Bereich der Zertifizierung von Medizinprodukten. Schweizer Hersteller, die im Ausland verkaufen, mussten für Medizinprodukte der mittleren oder hohen Risikoklassen bis zu diesem Zeitpunkt eine europäische KBS involvieren, um die für den europäischen Markt notwendige CE-Markierung zu erhalten. Seit 2002 sind nun auch Schweizer KBS berechtigt, Zertifizierungen im Auftrag der Medizinalproduktfirmen sowohl in der Schweiz als auch innerhalb der EU durchzuführen.

15.3 Veränderte Rahmenbedingungen

15.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

Steigende Nachfrage nach Medizinaltechnikprodukten

Die zunehmende Lebenserwartung und der medizinische Fortschritt haben in allen Industrieländern zu einer vermehrten Inanspruchnahme medizinischer Leistungen mit stetig steigenden Gesundheitsausgaben geführt. Die Besonderheit dieses Wachstumsmarkts ist, dass es sich um so genannte Versicherungsmärkte handelt auf denen kein Preis- sondern ein Qualitätswettbewerb herrscht. Dies führte quasi zu einem „Wettrüsten“ in der Spitzenmedizin mit eher kurzen Produktlebenszyklen. Im Zuge der stark wachsenden Gesundheitssektoren in den industrialisierten Ländern stieg auch die Nachfrage nach Produkten der Medizinaltechnik.

Die Wachstumsdynamik ist dementsprechend hoch. Das Umsatzwachstum in den letzten Jahren betrug durchschnittliche 12% bis 15% pro Jahr.²²⁶ Die Wachstumsaussichten für die kommenden Jahre werden ähnlich hoch eingeschätzt. Da die Märkte in den meisten Ländern eher klein sind und der Aufwand für Forschung und Entwicklung sehr gross ist (hohe Fixkosten) besteht ein Trend zum internationalen Markt.

²²⁶ Vgl. Egli, B. (2003), S. 62.

Da man unterdessen aber in den meisten industrialisierten Ländern von einer eigentlichen Kostenexplosion im Gesundheitswesen spricht, zeichnet sich immer häufiger ab, dass staatliche Eingriffe zur Kostensenkung in diesem Sektor vorgenommen werden, ein Trend, der sich in Zukunft noch verstärken wird. Die Auswirkungen von solchen Massnahmen auf die Medizinaltechnikbranche sind noch unklar, es ist aber anzunehmen, dass der Druck steigen wird, langfristig auch kostengünstiger zu produzieren.

Harmonisierung der Regulierung bei gleichzeitigem Anstieg der Regulierungsdichte

Die Medizinaltechnikbranche als Ganzes ist eine relativ junge Branche. Dementsprechend wird der Bereich erst seit kürzerer Zeit reguliert (15 Jahre). Die EU reguliert zwar nach neuem Regulierungsansatz, verschärft aber laufend die Anforderungen an Produkte aus diesem Segment. Insbesondere die Produkthaftung ist aus der Sicht der Produzenten von grosser Bedeutung. Dies weil einerseits die Anforderungen an die Produkte bezüglich der Qualität steigen und andererseits die Zulassung der Produkte vermehrt weit reichende klinische Studien voraussetzt, was hohe Kosten verursacht und den Prozess bis zur Markteinführung verlängert. Diese beiden Faktoren erhöhen die Fixkosten und erschweren dadurch den Marktzutritt für kleinere Unternehmen.

15.3.2 Reaktion der Akteure

Neugründungen und Ansiedlung ausländischer Unternehmen

Im Zuge des Anstiegs der Nachfrage nach Medizinaltechnikprodukten kam es zu vielen Neugründungen von Medizinaltechnikunternehmen in der Schweiz, so wurden beispielsweise mehr als 50% der Unternehmen nach 1970 gegründet. Zusätzlich dazu haben viele in der Schweiz ansässige Unternehmen die Tätigkeit im Bereich der Medizinaltechnik aufgenommen, die bisher nicht in dieser Branche aktiv waren. Beispiele hierfür sind der Einstieg des Maschinenbauers Sulzer in die Medizinaltechnik (Sulzer Medica und Sulzer Orthopedics) und der Einstieg des Uhrenzulieferers Straumann in die Herstellung von Osteosynthese Produkten. Neben den Neugründungen und -ausrichtungen kam es auch vermehrt zu Ansiedlungen ausländischer Medizinaltechnikunternehmen in der Schweiz. Ein prominentes Beispiel für eine solche Ansiedlung eines ausländischen Medizinaltechnikunternehmens ist die US-amerikanische Firma Zimmer, die ihren Europasitz in der Schweiz errichtet hat.

Konzentrationsprozess

Die kürzeren Produktlebenszyklen und die steigenden Produktionskosten durch zunehmende internationale Regulierungsdichte und steigende Qualitätsansprüche haben den

Konsolidierungsdruck auf die Branche erhöht. Dieser Druck führte auch bei den Schweizer Medizinaltechnikunternehmen zu einem Konzentrationsprozess, in dessen Verlauf einige Zusammenschlüsse, Fusionen und Übernahmen stattfanden. Zwei prominente Beispiele hierfür sind der Zusammenschluss von Protek, AlloPro, Sulzer Orthopedics und Sulzer Medica zu Centerpulse, die später wiederum von der US-amerikanischen Firma Zimmer übernommen wurde und der Zusammenschluss von Synthes und Stratec zur Synthes-Stratec-Gruppe. Zugleich kam es auch zu einer Fokussierung des Produktportfolios verbunden mit der Veräusserung von Bereichen, die nicht zum Kerngeschäft gehören.

15.4 Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess

Der neue Regulierungsansatz der EU ist vor allem für innovative Branchen von Vorteil, da nur grundlegende Anforderungen festgelegt werden und Abweichen von Normen möglich ist. Die Branche kann flexibler agieren und reagieren, Innovationskraft bleibt besser erhalten.

Mit der Ausrichtung der sektorspezifischen Regulierung in der Schweiz an die Gesetzgebung der EU und den Bilateralen Verträgen konnte erreicht werden, dass Schweizer Medizinaltechnikprodukte mit den Erzeugnissen aus der EU gleichgestellt sind und für die Zulassung in der EU keine zusätzlichen Zertifizierungsverfahren benötigen. Damit haben Schweizer Unternehmen einen uneingeschränkten Zugang zum zweitgrössten Markt für Medizinaltechnikprodukte. Die vorhandenen Vorteile des Standorts Schweiz wie die hohe Kompetenz in den Bereichen Life Science, Mikrotechnologie und Präzisionsinstrumente sowie der gut funktionierende Wissenstransfer zwischen Universitäten und der Privatwirtschaft konnten so gut genutzt werden. Dazu kamen weitere Vorteile des Wirtschaftsstandorts Schweiz wie die liberale Arbeitsmarktgesetzgebung und die tiefen Kosten für das Fremdkapital.

Dadurch dass der Wettbewerb in der Medizinalbranche durch keine Regeln verzerrt oder behindert wurde und der Schweizer Markt verhältnismässig klein ist, waren die grösseren Schweizer Medizinaltechnikunternehmen schon immer kompetitiv und exportorientiert. Veränderungen der Rahmenbedingungen haben deshalb schon immer zu einem Anpassungsprozess geführt. Der Veränderungsprozess wurde in keiner Weise behindert oder verhindert, so dass sich die Unternehmen den sich ständig ändernden Rahmenbedingungen permanent anpassen mussten und auch konnten.

15.5 Quellen

Staatliche Regeln

Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz HMG, SR 812.21).

Medizinprodukteverordnung (MepV, SR 812.213).

Verordnung über klinische Versuche mit Heilmitteln (VKlin, SR 812.214.2).

EU-Regulierung

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993): „Richtlinie 93/42/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Medizinprodukte“,

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=de&numdoc=31993L0042&model=guichett.

Europäisches Parlament (1997): „Richtlinie 98/79/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 1998 über In-vitro-Diagnostika“,

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31998L0079&model=guichett.

Rat der Europäischen Gemeinschaften (1990): „Richtlinie 90/385/EWG des Rates vom 20. Juni 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über aktive implantierbare medizinische Geräte“,

http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1990/de_1990L0385_do_001.pdf.

Andere Quellen

Altenstetter, C. (2004): “Regulatory Governance of Medical Devices in the European Union – Beyond Theories of European Integration”, Papier für die 5. European Conference on Health Economics, London, 2004, 8-11 September.

Dümmli, P. (forthcoming): Cluster: Realität oder Fiktion? Eine Analyse der Medizinaltechnikbranche in der Schweiz. ETH Zürich.

Egli, B. (2003): “Mit Tradition und Innovation zum Erfolg – 90 Prozent der Schweizer Medizinprodukte gehen in den Export”, Neue Zürcher Zeitung, 2. Dezember 2003, S. 62.

Steg, H. und Whitelegg, C. (2000): „The impact of Single Market Regulation on Innovation: Regulatory Reform and Experiences of Firms in the Medical Device Industry“, Institute for Prospective Technological Studies, Sevilla.

Zinkl, W. und Schnetzer, J. (2000): “Standort Schweiz und Medizinaltechnikunternehmen”, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Bern.

16 RETAIL BANKING

Das folgende Fallbeispiel untersucht den Einfluss der Regeln beim Strukturwandel der Retailbanken in den Neunzigerjahren. Das Hauptaugenmerk liegt auf der unterschiedlichen Entwicklung der einzelnen Bankgruppen und der Sonderbehandlung der Kantonalbanken im Bankengesetz und deren Einfluss auf den Strukturwandel.

16.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Retailgeschäft

Das Retailgeschäft der Banken umfasst Dienstleistungen wie Sparkonten, Privatkonten, und Zahlungsverkehr, aber auch Kredite und Hypotheken. Die Analyse konzentriert sich auf das Kredit- und Hypothekengeschäft. Dieses Geschäft wird in der Schweiz primär von vier Bankgruppen²²⁷ betrieben: den Kantonalbanken, den Grossbanken, den Regionalbanken und Sparkassen (im Weiteren Regionalbanken) und den Raiffeisenbanken. Bei den Kantonalbanken, den Regionalbanken und den Raiffeisenbanken bildet es das Kerngeschäft. Die Grossbanken haben mehrere Geschäftsschwerpunkte, Kredite und Hypotheken stellen aber auch für sie ein wichtiges Geschäftsfeld dar. Die Unterteilung nach Bankgruppen ist für die Analyse des Beispiels entscheidend, da sich insbesondere die Regulierung der Kantonalbanken zu Beginn des Untersuchungszeitraums von der Regulierung anderer Bankgruppen unterscheidet.

16.2 Ausgangslage

Um das Beispiel Retailbanken zu analysieren, werden in diesem Abschnitt die relevanten Akteure, die Marktstruktur und die relevanten Regeln beschrieben. Der Fokus richtet sich dabei auf die Ausgangslage, die für die betroffene Industrie vor oder zu Beginn der Veränderung der Rahmenbedingungen gegolten hat.

²²⁷ Verwendet wird hier die Einteilung nach Bankgruppen gemäss der Systematik der Schweizerischen Nationalbank.

16.2.1 Relevante Akteure

Die Kundengelder bilden einerseits ein Produkt der Banken, andererseits sind sie aber auch Input für das Kreditgeschäft. Damit sind die Kunden gleichzeitig auch Lieferanten. Zusätzliche Lieferanten sind die Anbieter der zum Bankbetrieb notwendigen Dienstleistungen und Infrastrukturen.

Eng verbunden mit der Nachfrage nach Baukrediten und Hypotheken ist die Immobilien- und die Bauindustrie. Sinken die Preise für Immobilien, so steigt die Nachfrage nach Baukrediten und Hypotheken und umgekehrt. Die Nachfrage nach Spargeldern hängt dagegen stark von der Entwicklung der Wertpapiere ab, wobei zwischen der Entwicklung der Wertpapiere und der Nachfrage nach Sparkonten ein negativer Zusammenhang besteht.

Kredite und Hypotheken sowie Sparkonten sind je homogene Güter; Unterschiede gibt es lediglich in der Ausgestaltung wie beispielsweise betreffend Gebühren und Zusatzleistungen. Hypotheken werden zum Teil auch von Versicherungen und Pensionskassen angeboten, deren Marktanteil ist jedoch gering. Spar- und Privatkonten werden auch von der Post angeboten.

Die Aufsicht über die Banken nimmt die Eidgenössische Bankenkommission in Zusammenarbeit mit den anerkannten Revisionsstellen wahr. Bei den Kantonalbanken übernahm bis 1999 der Kanton diese Aufsichtsfunktion.

Marktstruktur

Die vier erwähnten Bankgruppen stehen untereinander wie auch innerhalb der Gruppe²²⁸ in mehr oder weniger intensivem Wettbewerb. Den grössten Anteil im Hypothekarmarkt zu Beginn des Untersuchungszeitraums (1989) hatten die Kantonal- und die Grossbanken mit einem gesamtschweizerischen Marktanteil von jeweils 36%. Die Regionalbanken verzeichneten einen Marktanteil von 19% und die Raiffeisenbanken einen solchen von 8%.

16.2.2 Relevante Regeln

Die relevanten Regeln für die Banken stammen aus dem Bankengesetz (BankG) und der Bankenverordnung (BankV). In diesem Abschnitt wird insbesondere auf die Sonderbehandlung der Kantonalbanken eingegangen, um zu analysieren, ob die Unterschiede der Regeln im Vergleich zu den anderen Bankgruppen für die unterschiedliche Entwicklung der Kantonalbanken im Vergleich zu den anderen Bankgruppen verantwortlich waren. Die gesetzliche Sonderstellung der Kantonalbank ist auf verfassungsrechtlicher Ebene begründet. Arti-

²²⁸ Mit Ausnahme der Kantonalbanken, die im Untersuchungszeitraum ihr Geschäft auf ihren jeweiligen Kanton beschränkten.

Art. 98 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) legt fest, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, in der Gesetzgebung über das Bankwesen der besonderen Aufgabe und Stellung der Kantonalbanken Rechnung zu tragen. Gemäss Art. 3a Abs. 1 BankG gelten als Kantonalbanken durch kantonalen gesetzlichen Erlass errichtete Banken, für deren Verbindlichkeiten der Kanton haftet, sowie durch kantonalen gesetzlichen Erlass vor 1883 errichtete Banken, für deren Verbindlichkeit der Kanton keine Haftung übernimmt, die aber unter Mitwirkung der kantonalen Behörden verwaltet werden.

Die unbeschränkte Staatsgarantie für sämtliche Verbindlichkeiten der Kantonalbanken ist das primäre Begriffsmerkmal der Kantonalbanken und die entscheidende Rechtfertigung für die Ausnahme von der eidgenössischen Aufsicht. Die ursprüngliche Motivation für die Gründung einer Kantonalbank war die Versorgung des gesamten Kantonsgebietes mit Bankdienstleistungen und zinsgünstigen Krediten. Dieser Leistungsauftrag ist teilweise verbunden mit ertragsmindernden Strukturen, grösseren Risiken und einem Verzicht auf Gewinnmaximierung.

Das Korrelat zur Staatsgarantie bildet die Mitwirkung des Kantons bei der Verwaltung und Führung einer Kantonalbank. Kantonale Mitwirkung heisst, dass sich der Kanton an der Verwaltung, der Aufsicht und an der Kontrolle der Bank beteiligt. Bei den meisten Kantonalbanken ist das oberste Organ der Bankrat.²²⁹ Gewählt wird dieses Gremium entweder von der Regierung und/oder vom Parlament. In einigen Kantonen ist nicht zwingend die fachliche Qualifikation für die Wahl in den Bankrat entscheidend, sondern erfolgt nach politischen Kriterien. Oftmals entspricht die Zusammenstellung des Bankrats dem politischen Proporz. Dies ist insofern von grosser Bedeutung für eine Kantonalbank, als dass die wichtigsten unternehmerischen Entscheide vom Bankrat getroffen werden. Damit besteht das Risiko einer Einflussnahme der Politik auf die Geschäftstätigkeiten der Kantonalbank zum Beispiel auf die Kreditvergabe.

Bewilligungsvoraussetzung

Im Gegensatz zu privatrechtlich organisierten Banken benötigen Kantonalbanken zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs keine Bewilligung der EBK, die Bewilligung wird ersetzt durch den kantonalen gesetzlichen Errichtungsakt. Dies hat zur Folge, dass die Bewilligungsvoraussetzungen (Art. 3 BankG) auf die Kantonalbanken nicht anwendbar sind. Die Kantone haben allerdings für die Einhaltung entsprechender Vorschriften besorgt zu sein. Eine weitere wichtige Ausnahme für Kantonalbanken von der Anwendung des Bankengesetzes ist die Befreiung von der bankengesetzlichen Revision durch eine externe Revisi-

²²⁹ In einigen Kantonen heisst das oberste Gremium auch Verwaltungsrat, Bankenkommission oder Bankenverwaltung.

onsstelle (Art 18 Abs. 2 BankG). Diese Befreiung wurde indessen 1994 mit einer dreijährigen Übergangsfrist aufgehoben.

Von den Ausnahme der Kantonalbanken vom Bankengesetz betreffen die Nichtanwendbarkeit der Bewilligungsvoraussetzungen von Art 3 BankG und – bis zum Ablauf der Übergangsfrist – die Befreiung von der externen Revision die Organisation der Kantonalbanken. Die EBK ist nicht zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen. Letztere umfassen die der Geschäftstätigkeit angemessene Organisation, das Mindestkapital, die Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit der leitenden Bankorgane und den Wohnsitz der Geschäftsführung.

Ferner sind die Statuten und Reglemente von Kantonalbanken der Bankenkommission nicht zur Genehmigung zu unterbreiten. In diesem Bereich haben die Kantone allerdings die Einhaltung entsprechender Voraussetzungen sicherzustellen. Durch die Nichtanwendung der Bewilligungsvorschriften kann die EBK den Kantonalbanken weder mit dem Entzug der Bewilligung drohen noch im Extremfall einer Kantonalbank die Bewilligung zum Bankbetrieb entziehen, wie dies bei privaten Banken möglich ist. Ein solcher Entzug obliegt alleine dem Kanton. Fusionen, Übernahmen und Zusammenarbeit unter bestehenden Kantonalbanken waren mit dem geltenden Gesetz grundsätzlich möglich. Die dazu notwendigen rechtlichen und vertraglichen Grundlagen müssen von den Kantonen gestützt auf ihre gesetzlichen Grundlagen und entsprechenden Konkordaten geschaffen werden. Probleme bei der Zusammenarbeit ergeben sich durch die Staatsgarantie, die - will man den Sonderstatus behalten - in eine Solidarhaftung der beteiligten Kantone umgewandelt werden müsste.

Finanzierung

Die Staatsgarantie hat insofern einen Einfluss auf die Beschaffung, dass sich die Kantonalbanken aufgrund einer geringeren Risikoprämie günstiger refinanzieren können, als privatrechtlich organisierte Banken. Die Refinanzierung erfolgt meist über Kundengelder oder über den Kapitalmarkt sowie in beschränktem Umfang auch über den Interbankenmarkt. Der Zugang zum Kapitalmarkt verlangt von den Banken eine bestimmte Grösse und ein Rating. Damit steht der Zugang zum Kapitalmarkt vor allem grösseren Banken offen. Banken mit einer Staatsgarantie müssen einen geringeren Risikoaufschlag bei der Kapitalaufnahme bezahlen, da die Verbindlichkeiten durch die Staatsgarantie geschützt sind. Dies gilt sowohl bei der Refinanzierung über Spargelder als auch bei der Refinanzierung über den Kapitalmarkt. Um nicht wettbewerbsverzerrend zu wirken, müsste diese Staatsgarantie zu einem Marktpreis dem Garantiegeber (in diesem Fall den Kantonen) abgegolten werden. Ist dies nicht der Fall, erhalten die Kantonalbanken durch die Staatsgarantie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den privaten Banken.

Reservebildung

Aufgrund der Sonderbehandlung sind die Kantonalbanken auch von der Anwendung der Vorschriften über die bankengesetzlicher Reservebildung befreit (Art 5 BankG). Kantonalbanken mit einer unbeschränkten Staatsgarantie erhalten zusätzlich dazu einen Abzug auf ihre eigenen Mittel von 12.5% (Art 13b BankV). Dies hat insofern einen Einfluss auf den Kapitaleinsatz, da gegenüber privatrechtlich organisierten Banken mehr Mittel produktiver eingesetzt werden können. Andererseits verfügen die Kantonalbanken damit über weniger eigene Mittel und Reserven zur Deckung allfälliger Verluste.

16.3 Veränderte Rahmenbedingungen

16.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

Verschiedene Faktoren führten zu einem Strukturwandel im Bankensektor der Ende der 1980er Jahre begann und die 1990er Jahre andauerte.

Aufhebung der Konventionen

Bis Ende der 1980er Jahre war das schweizerische Bankwesen durch einen hohen Kartellierungsgrad gekennzeichnet. Die von der Schweizerischen Bankiervereinigung aufgelegten und von den Banken unterzeichneten Konventionen verhinderten, dass sich die Banken bei den Gebühren und Konditionen gegenseitig konkurrenzten. 1989 kam es in Gefolge der ergangenen Empfehlungen der Kartellkommission²³⁰ zu einem schrittweisen Abbau dieser Konventionen. Durch diesen Abbau intensivierte sich der Wettbewerb zwischen den Banken.

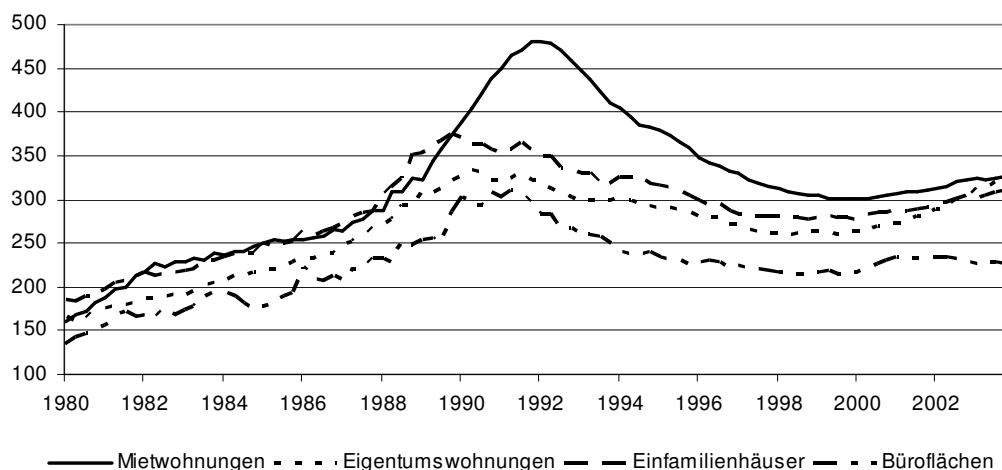
Immobilienkrise und Rezession

Ende der 1980er- Anfangs der 1990er Jahre erreichten die Immobilienpreise nach einem stetigen Anstieg ihren Höhepunkt und gingen danach über mehrere Jahre stark zurück. Erst Ende der 1990er Jahre begannen sie wieder anzusteigen, ohne aber das Niveau vor dem Preiszerfall bis heute erreicht zu haben. Begleitet wurde dieser Rückgang durch eine Rezession, die ebenfalls Anfangs der 1990er Jahre ihren Anfang hatte. Dadurch verschlechterte sich die Qualität der Kredite und Hypotheken bei den Banken nachhaltig. Ei-

²³⁰ Die gesamtschweizerisch wirkenden Vereinbarungen im Bankengewerbe, Veröffentlichungen der Schweizerischen Kartellkommission und des Preisüberwachers 1989, Heft 3.

nerseits gerieten aufgrund der Rezession zunehmend Kreditnehmer in Schwierigkeit, die ihren finanziellen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen konnten. Andererseits nahm der Deckungsgrad der Baukredite und Hypotheken durch die sinkenden Immobilienpreise ab.

Abbildung 16: Immobilienpreisindizes (1970=100)
Quelle: Schweizerische Nationalbank (2004): „Statistisches Monatsheft: November 2004, Immobilienpreisindizes (Indizes von Wüest & Partner)“



Durch Immobilienkrise und Rezession sank die Nachfrage nach Krediten und Hypotheken. Gleichzeitig sank die Nachfrage nach Spargeldern. Gründe hierfür waren zum einen der Vertrauensverlust, den die Banken und insbesondere die Regionalbanken durch die Schliessung der Spar- und Leihkasse Thun erlitten. Zum anderen lag der Rückgang auch in den deutlich höheren Renditen festverzinslicher Anlagen gegenüber den Sparkonten begründet. Dies wiederum erhöhte die Finanzierungskosten der Banken.

Technologischer Fortschritt

Zu diesen Entwicklungen gesellten sich zusätzliche Faktoren, die die Rahmenbedingungen weiter veränderten. Die Informatik eröffnete einerseits neue Optionen für die Produktion und den Vertrieb von Finanzdienstleistungen. Andererseits stiegen dadurch auch die Fixkosten für den Aufbau und Unterhalt solcher neuer Vertriebskanäle. Für diese anstehenden Investitionen benötigte es eine grosse Selbstfinanzierungskraft, wodurch grössere Institute im Vorteil waren (Skaleneffekte). Durch die Entstehung alternativer Vertriebskanäle war das Zinsgeschäft vermehrt standortunabhängig und die Kantonal- und die Regionalbanken verloren den Wettbewerbsvorteil der Kundennähe gegenüber den Grossbanken.

16.3.2 Reaktion der Akteure

Wertberichtigungen und Rückstellungen, Zusammenschlüsse, Fusionen, Übernahmen

Die Banken mussten aufgrund der Abnahme der Kreditqualität hohe Wertberichtigungen vornehmen und Rückstellungen bilden.²³¹ Die grössten Verluste verzeichneten die Grossbanken, die aber diese aufgrund ihres diversifizierten Geschäftsportfolios durch Einnahmen in anderen Geschäftsbereichen, beispielsweise dem Private banking, sowie durch Reserven ausgleichen konnten. Die Kantonalbanken und die Regionalbanken verzeichneten ebenfalls hohe Verluste auf ihren Krediten in Folge der Immobilienkrise. Diese hohen Wertberichtigungen hatten zur Folge, dass viele Banken die Eigenmittelvorschriften der Eidgenössischen Bankenkommission nicht mehr einhalten konnten. Von dieser Entwicklung waren vor allem kleinere Institute betroffen. Diese hatten oft nicht das nötige Kapital, um die hohen Wertberichtigungen, die durch die Immobilienkrise und die Rezession notwendig geworden waren, aufzubringen. Dadurch mussten sie sich grösseren Instituten anschliessen oder wurden von diesen übernommen. Diese Übernahmen kamen teils freiwillig, teils auf Druck der EBK zustande, die nach der Schliessung der Spar- und Leihkasse Thun darum bemüht war, den Imageschaden für den Finanzplatz Schweiz und die Gefahr für die Stabilität des Finanzsystems in Grenzen zu halten.

Der grösste Teil dieser Übernahmen erfolgt durch die Grossbanken, da diese finanziell dazu in der Lage waren. Aber auch die Kantonalbanken haben finanziell angeschlagene Institute übernommen. Einige Kantonalbanken wie beispielsweise die Berner Kantonalbank²³² mussten die Staatsgarantie beanspruchen, um die erforderlichen Wertberichtigungen und Rückstellungen tätigen zu können.

Die Anzahl der Banken, die schwergewichtig im Retailgeschäft tätig waren, reduzierte sich von 246 (1989) auf 111 (2003). Am meisten betroffen von dieser Entwicklung waren die Regionalbanken, deren Anzahl sich von 1989 bis 2003 um 60% reduziert hat. Im gleichen Zeitraum verringerte sich die Anzahl der Grossbanken von 5 auf 3 Institute. Die Raiffeisenbanken wurden unter einem Verband zusammengefasst, anstatt bis anhin unter zweien. Verglichen mit den Regionalbanken verringerte sich die Anzahl der Kantonalbanken nur im beschränkten Ausmass, dies obwohl einige Kantonalbanken durch hohe Wertberichtigungen ebenfalls in finanzielle Schwierigkeiten gerieten. Zwar sank 1989 bis 2003 auch die

²³¹ Die Eidgenössische Bankenkommission hat die Verluste durch Ausfälle bei Krediten und Hypotheken bei den Schweizer Banken zwischen 1991 und 1996 auf 42 Milliarden Schweizer Franken geschätzt, was ungefähr 8.5% der gesamten Kreditsumme entsprach.

²³² Die Berner Kantonalbank musste die Staatsgarantie in der Höhe von 1.46 Milliarden beanspruchen. Vgl. Medienmitteilung zur Dezenium Finanz AG vom 19.12.2002.

Zahl der Kantonalbanken von 29 auf 24, d.h. um 17%, jedoch fanden 3 von 5 Übernahmen und Zusammenschlüssen innerhalb der Kantone statt. Einzig zwei Institute wurden privatisiert und übernommen: die vom Schweizerischen Bankverein übernommene Solothurner Kantonalbank und die von der Schweizerischen Bankgesellschaft übernommene Appenzell-Ausserrhodische Kantonalbank.

Tabelle 18: Anzahl Banken nach Bankgruppen
Quelle: Schweizerische Nationalbank (2004a).

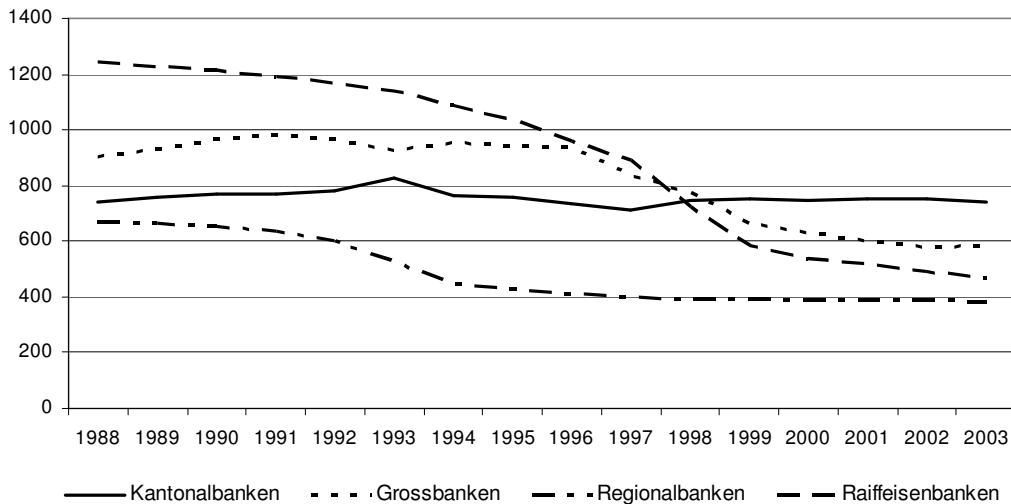
	1989	2003	Veränderung in %
Kantonalbanken	29	24	-17%
Grossbanken	5	3	-40%
Regionalbanken	210	83	-60%
Raiffeisenbanken	2	1	-50%

Reduktion der Niederlassung und vermehrte Zusammenarbeit

Die Veränderung der Rahmenbedingungen insbesondere der intensivierte Wettbewerb erhöhte den wirtschaftlichen Druck auf die Banken noch zusätzlich. Um Kosten zu sparen, und vorhandene Redundanzen aus den vielen Zusammenschlüssen zu beseitigen, strafften die Banken ihr Filialnetz. Die Anzahl der Niederlassungen der Retailbanken sank von 3'581 1989 auf 2'176 2003, was einem Rückgang von 39% entspricht. Den grössten Rückgang verzeichneten dabei die Raiffeisenbanken, deren Anzahl Niederlassungen zwischen 1989 und 2003 um 61% sank. Die Regionalbanken und die Grossbanken reduzierten ihre Niederlassungen im gleichen Zeitraum ebenfalls stark um 43% bzw. 38%. Einzig bei den Kantonalbanken blieb der Bestand der Niederlassungen mit einem Rückgang von knapp 2% praktisch unverändert.

Als eine weitere Folge des intensivierten Wettbewerbs und des Anstiegs der Fixkosten im Bankgeschäft wurden verschiedene Gemeinschaftswerke gegründet. Beispiele hierfür sind die Holding der Regionalbanken (RBA-Holding), die ihren Mitgliedsbanken verschiedene Dienstleistungen zur Verfügung stellt, oder die 1993 von den Kantonalbanken gegründete Swissca, auf die sich auf die Entwicklung und den Vertrieb von Anlage- und Vorsorgeprodukte konzentriert.

Abbildung 17: Anzahl der Niederlassungen nach Bankgruppen
 Quelle: Schweizerische Nationalbank (2004a).



Erschliessung neuer Geschäftsfelder und Ausdehnung des Tätigkeitsgebiets

Als weitere Reaktion auf die Veränderung der Rahmenbedingungen, insbesondere auf den Rückgang der Nachfrage nach Krediten und Hypotheken, erschlossen die Retailbanken neue Geschäftsfelder. Hier fand vor allem eine Verlagerung vom Zinsdifferenz- auf das indifferente Geschäft statt. Mit dem indifferenten Geschäft werden primär Kommissionen und Gebühren auf Dienstleistungen bezeichnet, wie sie im Börsengeschäft und in der Vermögensverwaltung anfallen. Während diese Geschäftsfelder zuvor hauptsächlich von den Privatbanken und den Grossbanken betrieben wurden, stiegen auch einige Regionalbanken und die Kantonalbanken in dieses Geschäft ein. Damit konnte gleichzeitig die Abhängigkeit vom Zinsdifferenzgeschäft vermindert werden. Die Kantonalbanken, die ihre Tätigkeit auf ihren angestammten Kanton beschränkt haben, weiteten ihr geografisches Tätigkeitsgebiet über die Kantonsgrenzen hinaus, aus.

16.4 Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess

Die oben beschriebenen Fakten, der vergleichsweise geringe Rückgang der Anzahl Kantonalbanken und der Anzahl Niederlassungen, lassen darauf schliessen, dass ein Strukturwandel bei den Kantonalbanken nicht im gleichen Masse stattgefunden hat wie bei den privatrechtlich organisierten Banken. Mit ein Grund für diese unterschiedliche Entwicklung

zwischen den Kantonalbanken und den anderen Bankengruppen war die Staatsgarantie und die damit verbundene Sonderbehandlung der Kantonalbanken.

Folgende regulierungsbedingte Faktoren haben diese Entwicklung beeinflusst:

1. Die Verluste aus der Immobilienkrise wurden bei den betroffenen Kantonalbanken durch den Kanton mittels Steuergelder gedeckt. Aufgrund der Staatsgarantie bestand nicht der gleich dringende Handlungsbedarf bei der Eigenmittelsituation, wie bei privatrechtlich organisierten Banken in vergleichbarer Situation. Zusätzlich konnte die EBK den Kantonalbanken die Bewilligung nicht entziehen und damit war der Druck, den sie auf die Kantonalbanken ausüben konnte, eher beschränkt. Die Staatsgarantie hat zudem Übernahmen, Fusionen und Zusammenschlüsse von Kantonalbanken erschwert.
2. Der Anpassungsdruck für die Kantonalbanken als Folge des intensivierten Wettbewerbs und des Rückgang nach Krediten und Hypotheken sowie Spargelder war - aufgrund des Wettbewerbsvorteils durch die Staatsgarantie - geringer als bei privatrechtlich organisierten Banken.
3. Die Staatsgarantie hat die Aufsicht durch den Markt, die so genannte Marktdisziplin, beeinträchtigt, da der Gläubiger (auch der private Risikokapitalgeber) davon ausgehen kann, dass der Staat für allfällige Verluste aufkommt und dadurch sein Kapital jederzeit gesichert ist.

Die gesetzliche Sonderbehandlung hat vermutlich auch dazu geführt, dass bestehende Probleme nicht früher entdeckt oder verschleppt wurden und sich dadurch die Bereinigung der Kreditportfolios verzögert oder für den Steuerzahler verteuert hat. Ein Indiz dafür sind die hohen Kosten für die Steuerzahler, die in gewissen Kantonen aus der Immobilienkrise resultierten. Auch die zum Teil massiven Wertberichtigungen auf Krediten und Hypotheken sind hier zu nennen, deren Ursache aus der Zeit der Immobilienkrise stammte und die erst sehr viel später zum Vorschein kamen.²³³ Durch die Staatsgarantie wurde zwar verhindert, dass in finanzielle Schwierigkeiten geratene Kantonalbanken schliessen mussten; gleichzeitig wurde aber auch ein tief greifender Strukturwandel, wie ihn beispielsweise die Regionalbanken durchmachten, behindert.

Durch die politische Besetzung des obersten Organs der Kantonalbanken bestand das Risiko der politischen Einflussnahme auf die unternehmerischen Entscheide der Banken und damit auch die Gefahr, dass politisch unpopuläre aber unternehmerisch notwendige Entscheidungen verhindert wurden.

²³³ Ein Beispiel für diese Aussage sind die Probleme bei der Genfer- und Waadtländerkantonbank, die erst 1999 bzw. 2000 zum Vorschein kamen und aus der Zeit der Immobilienkrise stammten.

Um diese Problematik abzuschwächen, wurde in Folge der Immobilienkrise und der damit verbundenen Konsequenzen für die Kantonalbanken das Bankengesetz 1999 angepasst. Die Befreiung der Kantonalbanken von der externen Revision wurde aufgehoben und die Kantonalbanken wurden unter die Aufsicht der EBK unterstellt. Es gelten für die Kantonalbanken dieselben Vorschriften wie für die übrigen Banken. Die Legaldefinition einer Kantonalbank wurde zudem im Gesetz neu definiert und lautet seit der Gesetzesänderung von 1999: „Als Kantonalbank gilt eine Bank, die aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses als Anstalt oder Aktiengesellschaft errichtet wird. Der Kanton muss an der Bank eine Beteiligung von mehr als einem Drittel des Kapitals halten und über mehr als einen Drittel der Stimmen verfügen. Er kann für deren Verbindlichkeiten die vollumfängliche oder teilweise Haftung übernehmen.“²³⁴

Die Staatsgarantie ist damit nicht mehr primäres Begriffsmerkmal einer Kantonalbank. Mit der neuen Legaldefinition werden den Kantonalbanken neue Wege für eine strategische Neuausrichtung ermöglicht. Was jedoch weiterhin besteht, ist der Eigenmittelrabatt für Kantonalbanken mit einer vollständigen Staatsgarantie.

²³⁴ Vgl. Bankengesetz Art. 3a

16.5 Quellen

Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG) (Stand 8. Juni 2004) SR 952.0, vgl. http://www.admin.ch/ch/d/sr/c952_0.html.

Bundesrat (1995): „Stellung der Kantonalbanken, insbesondere Beschränkung der Staatshaftung sowie Privatisierung“, März 1995.

Überprüfung des Status der Kantonalbanken, Bericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzten Expertenkommission, Dezember 1996.

M. Boemle (2002): „Finanzberichterstattung der Kantonalbanken“, Forschungsheft Universität Freiburg, Oktober 2002.

A. Müller (2000): „Der Untergang der Solothurner Kantonalbank“, Seminararbeit im Rahmes des Wahlfachs Unternehmensfinanzierung, April 2000.

Eidgenössische Bankenkommission: Jahresbericht EBK, 1992-2002.

Basel Committee on Banking Supervision: "Bank Failures in Mature Economies", Working Paper No. 13, April 2004.

Schweizerische Nationalbank (2004a): „Die Banken in der Schweiz: 3 Anzahl Institute nach Rechtsform“, vgl. http://www.snb.ch/d/publikationen/publi.html?file=banken/text_bank.html

Schweizerische Nationalbank (2004b): „Statistisches Monatsheft: November 2004, Immobilienpreisindizes (Indizes von Wüest & Partner)“, vgl. http://www.snb.ch/d/publikationen/publi.html?file=banken/text_bank.html.

Die aktuellen Themen im Kanton Bern, Dezenium-Finanz AG DFAG: Gesamtverlust belastet Kantons-haushalt weniger als geplant, www.be.ch, 19.12.2002

17 SCHIENENFAHRZEUGBAU

17.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Untersuchung betrifft das Angebot von Schienenpersonenfahrzeugen. Dieses hat sich mit der technischen Entwicklung (Hochgeschwindigkeitszüge) sowie mit der Liberalisierung des Bahnwesens, des internationalen Handels und des öffentlichen Beschaffungswesens stark verändert. Die Anbieter bieten heute meistens ganze Zugsysteme mitsamt Lokomotiven und allen nötigen elektrotechnischen und elektronischen Komponenten an; sie sind vertikal integriert oder arbeiten in Kooperationen und strategischen Allianzen mit vorgelagerten Unternehmen.

Die geografischen Marktgrenzen des Schienenfahrzeugbaus haben sich auf kontinentale Dimensionen erweitert. Die Beschaffungsmärkte der Schienenfahrzeugbauer (Metalle, mechanische, elektrische und elektronische Komponenten) sind global, wie dies in der Metall- und Maschinenindustrie die Regel ist.²³⁵

Die schweizerische Schienenfahrzeugproduktion ist in den letzten fünf bis zehn Jahren von „landesweiter Selbstversorgung“ auf ein Nischenangebot geschrumpft. Die Untersuchung konzentriert sich auf den Wandel in dieser Zeit.

17.2 Ausgangslage

17.2.1 Relevante Akteure

Unternehmen

Aus den Waggons- und Lokomotivfabriken des 19. und des 20. Jahrhunderts sind erfolgreiche Konglomerate der schweizerischen Maschinenindustrie hervorgegangen, so BBC/ABB, Schindler, Sulzer und SIG.²³⁶ In den letzten Jahren wurden aber deren Schienenfahrzeugbauaktivitäten praktisch vollständig von ausländischen Unternehmen übernommen und später grösstenteils eingestellt.

²³⁵ Für Analysen der sachlichen und räumlichen Marktgrenzung kann auf Untersuchungen von Wettbewerbsbehörden verwiesen werden, z.B. AdTranz/Schindler Waggon AG (RPW 1997/4, 532) oder Bombardier/Deutsche Waggonbau (Commission Decision of 29/01/1998, Case No IV/M.1064).

²³⁶ Vgl. die in den Quellen (17.5) aufgeführten Links.

Abbildung 18: Die Unternehmen des schweizerischen Schienenfahrzeugbaus

1960	1961	1986	1994	1998	2000	
Flug- und Fahrzeugwerke Altenrhein		Schindler Waggon (SWG) Pratteln			Adtranz	Bombardier
SWS ^{a)}	Schindler Waggon (SWG) Pratteln					
Schindler Waggon (SWG) Pratteln						
BBC(ABB)			Adtranz^{b)}			
SLM^{c)}	Sulzer Winterthur					
Vevey Technologies SA Villeneuve					DWB	
Schweizerische Industriegesellschaft (SIG) Neuhausen				Fiat-SIG		Alstom
						Stadler
						Winpro

- a) Die Waggon- und Aufzügefabrik Schlieren SWS wurde von der SWG 1985 geschlossen.
 b) Teile der ex-SLM gingen an Winpro, Teile der ex-Flug- und Fahrzeugwerke Altenrhein an Stadler.
 c) Schweizerische Lokomotiv- und Maschinenfabrik (SLM) Winterthur.

Um 1990 produzierten mit Schindler, BBC (ABB), Sulzer, Vevey Technologies und SIG fünf grosse Schienenfahrzeugbauer an verschiedenen Standorten. Nachdem um diese Zeit und zuvor kaum Bewegung im Markt festzustellen war, gründeten ABB und Daimler-Benz Mitte der 1990er Jahre das Gemeinschaftsunternehmen ADtranz, in das sie ihre gesamten Schienenfahrzeugbauaktivitäten einbrachten. 1997/1998 übernahm ADtranz das Schienenfahrzeuggeschäft von Schindler und Sulzer. Rund ein Jahr später ist ABB aus diesem Geschäft ausgestiegen, indem Daimler Chrysler²³⁷ auch den Anteil von ABB an ADtranz übernahm. Vevey Technologies wurde 1998 von der Deutschen Waggonbau AG übernommen. Diese „Unabhängigkeit“ war indessen von kurzer Dauer: Ende 2000 veräusserte Daimler Chrysler ihre Schienenfahrzeugbauaktivitäten (ADtranz) an die Bombardier Gruppe, welche gleichzeitig auch die Kontrolle über die Deutsche Waggonbau AG erwarb. In der Zwischenzeit hatte die SIG ihre Schienenfahrzeugbauaktivitäten in ein Gemeinschaftsunternehmen mit ihrer langjährigen Kooperationspartnerin Fiat SA überführt (Fiat-SIG; Anteil SIG 40%). Um 2000 hat schliesslich die französische Alstom Gruppe²³⁸ die Kontrolle über Fiat-SIG erlangt.

Vergleichbare Konzentrations- und Internationalisierungsprozesse haben gegen Ende des 20. Jahrhunderts ganz Europa betroffen. Heute sind Bombardier, Siemens und Alstom als

²³⁷ 1998 ist Daimler Chrysler durch den transatlantischen Zusammenschluss von Daimler-Benz und Chrysler entstanden.

²³⁸ Alstom ist der neue Name der Firma, die vormalig unter dem Namen GEC-Alsthom firmierte.

Marktführer etabliert.²³⁹ Es gibt aber noch Anbieter mittlerer Grösse und viele Nischenanbieter.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass noch 1990 fast nur einheimische Unternehmen im Schienenfahrzeugbau der Schweiz tätig waren, während heute das Geschehen von ausländischen Konzernen bestimmt wird. Von einer Krise der schweizerischen Schienenfahrzeugindustrie wäre nicht die Rede, wenn im Zuge dieser Entwicklung nur Aktien von in- in ausländische Hände gewechselt hätten, die Wertschöpfung aber in der Schweiz erhalten geblieben wäre. Dem ist aber nicht so.

Lieferanten

Wie generell in der Metall- und Maschinenindustrie sind die Beschaffungsmärkte der Schienenfahrzeugbauer offen und es herrscht internationaler Wettbewerb. Dieser Meinung sind auch die Wettbewerbskommission und die Wettbewerbsbehörde der EU, die sich im Rahmen ihrer Fusionskontrolle mit den oben erwähnten Unternehmenszusammenschlüssen befassen mussten.²⁴⁰ Allerdings besteht die Möglichkeit, dass sich Schienenfahrzeugbauer mit mehr oder weniger expliziten Auflagen betreffend Beschaffung konfrontiert sehen, wenn sie an staatliche oder halbstaatliche Unternehmen liefern wollen (vgl. 17.2.2).

Komplementäre

Antriebssysteme für Lokomotiven und Triebwagen (Elektro- oder Dieselmotoren), Drehgestelle, Wagenkasten, mechanische, elektromechanische und elektronische Steuerungen und dergleichen sind im Hinblick auf das Endprodukt komplementäre (Zwischen-) Produkte. Aus der Sicht der Systemanbieter handelt es sich jedoch um Vorleistungen, die selber produziert oder auf Märkten beschafft werden. Vertikale Integration oder entsprechende vertragliche Bindungen sind v.a. dort anzutreffen, wo solche Vorleistungen spezifisch auf

²³⁹ Dies allerdings – wie etwa das Bsp. Alstom und die Diskussion um die sog. „Nationalen Champions“ zeigt – nicht immer nur durch Erfolge im Wettbewerb, sondern auch durch staatliche Protektion.

²⁴⁰ Für diese Studie wurden die Publikationen dieser Behörden wie folgt berücksichtigt: ADtranz/Schindler Waggon AG (RPW 1997/4, S. 532), Caimler Chrysler AG/ABB Daimler-Benz Transportation GmbH (RPW 1999/1, S. 176), Bombardier/ADtranz (RPW 2001/1, S. 129) sowie EU, Commission Decision of 29/01/1998, Case No IV/M. 1064 Bombardier / Deutsche Waggonbau according to Council Regulation (EEC) No 4064/89 (Public Version).

bestimmte Endprodukte zugeschnitten werden müssen.²⁴¹ Die Systemanbieter sind heute stark vertikal integriert (oder vertraglich gebunden).

Konkurrenten

Die skizzierte Entwicklung der Unternehmen und die Zulassung der grossen Zusammenschlüsse durch die Wettbewerbsbehörden zeigen, dass heute bei Schienenfahrzeugen internationaler Wettbewerb herrscht. Die wichtigsten Konkurrenten sind Bombardier, Siemens und Alstom. Des Weiteren gibt es einen „kompetitiven Rand“ (competitive fringe) von mittleren Anbietern, die auch Gesamtsysteme vermarkten können, sowie von kleineren Anbietern, die in gewissen Spezialitäten oder Massanfertigungen mit kleiner Ausbringungsmenge über gute Marktchancen verfügen.²⁴²

Dem Wettbewerb drohen Verzerrungen durch die „Politik nationaler Champions“. Frankreich hat Mitte 2004 mit Zuschüssen von über 3 Milliarden € Alstom vor dem Konkurs bewahrt.²⁴³ Die EU hat diese Beihilfe zwar mit gewissen Auflagen verbunden, aber genehmigt.²⁴⁴

Von Interesse sind die Anteile der in- und ausländischen Produzenten an den schweizerischen Bestellungen. In der Prüfung des Zusammenschlusses ADtranz/Schindler Waggon hat die Wettbewerbskommission festgestellt, dass die Ermittlung von jährlichen Marktanteilen im Schienenfahrzeugbau weder in der üblichen Weise möglich noch sinnvoll ist. Schienenfahrzeugbauaufträge erstrecken sich über Jahre, und die Schweiz ist so klein, dass es in der Beschaffung zu grossen Unstetigkeiten kommt. Aus diesem Grund hat die Wettbewerbskommission die Bestellungen über ungefähr fünf Jahre vor der Fusion 1997/98 verfolgt. Diese Daten ergeben ein Bild über die Konkurrenzverhältnisse in den 1990er Jahren:

²⁴¹ Die Koordination der Herstellung dieser Produkte innerhalb eines Unternehmens oder über langfristige vertragliche Bindungen ist erforderlich, weil sich Hersteller und Abnehmer spezifischer Vorleistungen in eine starke gegenseitige Abhängigkeit begeben und dabei Koordinationsprobleme zu lösen haben, die mit ungebundenen Markttransaktionen prohibitive Transaktionskosten ergeben würden. Hierfür gibt es verschiedene, sich gegenseitig ergänzende Theorieansätze: Zur Theorie der Unternehmung vgl. Holstrom and (1992), zur Transaktionskostenökonomie vgl. Williamson (1992) und zu den Determinanten und Effekten der vertikalen Integration vgl. Perry (1992).

²⁴² Diese Konkurrenzlage ist eine gute Ausgangslage für Innovationswettbewerb und Wachstum, sofern es sich um Hochtechnologieprodukte handelt (vgl. Baumol 2002/2004, besonders Part I). Vgl. auch Beitrag über Winpro „Vom Nischenanbieter zur Erfolgsmfirma“, NZZ Nr. 167, 21. Juli 2004.

²⁴³ „Too big to fail“: Unternehmen wie Alstom werden für die Volkswirtschaft, in der sie den grössten Teil ihrer Wertschöpfung erbringen, so wichtig, dass sie in Problemlagen mit staatlichen Beihilfen unterstützt werden.

²⁴⁴ „The Commission believes the partnership commitment should force Alstom to cede at least equal control over one of its showpiece businesses – high-speed TGV trains and gas turbines – to another private sector group.“ (Financial Times, 26. Mai 2004.) Vgl. auch „Die EU genehmigt Hilfspaket für Alstom“, NZZ Nr. 156, 8. Juli 2004.

Tabelle 19: Aufteilung der Bestellungen an die Unternehmen
 Quelle : Wettbewerbskommission, ADtranz/Schindler Waggon (RPW 1997/4, S. 532 ff.)

Art	Anzahl	Jahr	Gewinner	Verlierer
SBB Reisewagen	58	1993	SWG/ADtranz/ Fiat-SIG	DWA, ABB/Henschel, Talbot, Alstom, Fiat Ferroviaria, Breda, Firema und SGP
SBB Reisewagen	144	1997		
SBB Steuerwagen	60	1993		
ICN Neigezug	n.a.	n.a.	SWG/ADtranz/ Fiat-SIG	Alstom/Talbot, Siemens-Albis/SLM (Sulzer), De Dietrich, Breda, Firema, AEG, SGP, DWA Görlitz, DWA Berlin, Vevey Technologies und Fiat Ferroviaria
Cisalpino Pendolino	n.a.	n.a.	Fiat	n.a.
SBB Regionalverkehr Wagen	22+60	n.a.	SWG/ADtranz/ Fiat-SIG	n.a.
SBB Regionalverkehr Wagen	36	n.a.	ACMV Vevey teilweise mit Talbot, teilweise mit ADtranz	n.a.
SBB Regionalverkehr Wagen	45	n.a.	Stadler Rail	n.a.
Cobra Trams	6	n.a.	SWG/ADtranz/ Fiat-SIG	Vevey Technologies, CAF/Holec, AEG, SGP/Siemens, Bombardier/Elin, DUEWAG/Siemens und Altom/SLM (Sulzer)

Die Wettbewerbskommission zieht den Schluss, dass das Konsortium SWG/ADtranz/Fiat-SIG in den fünf Jahren vor dem Zusammenschluss bei den Bestellungen im Regionalverkehr einen „Marktanteil“ von rund 50% aufweist, während Stadler Rail und Vevey Technologies/Talbot auf je rund 25% kommen. Stadler Rail hat allerdings in diesem Bereich ebenfalls mit ADtranz zusammengearbeitet, wodurch der Anteil von SWG/ADtranz/Fiat-SIG höher zu veranschlagen ist. Im Fernverkehr ordnet die Wettbewerbskommission 75 bis 80% der Bestellungen dem Konsortium SWG/ADtranz/Fiat-SIG zu.

Da für Schienenfahrzeuge des Regional- und des Fernpersonenverkehrs mit geringen Abweichungen die gleichen Anbieter auftreten, können diese Fahrzeuge zusammengefasst werden (homogene Wettbewerbsverhältnisse). In den 1990er Jahren wurde dieser Markt durch das vorwiegend einheimische Konsortium SWG/ADtranz/Fiat-SIG zu 60 bis 80% dominiert. Auch den Rest der Aufträge teilten sich grösstenteils schweizerische Hersteller. Schliesslich sind aus der Tabelle auch der Trend zu Systemprodukten und zu Anbieterkonsortien (Komplementaritäten bzw. Systemangebote) sowie der internationale Wettbewerb ersichtlich (allerdings sind die Ausländer kaum zum Zuge gekommen).

Kunden

Schienefahrzeuge werden von den Unternehmen des schieneengebundenen Fern-, des Nah- und des Agglomerationsverkehrs (Trams) nachgefragt. Trotz einer teilweisen Eisenbahnliberalisierung handelt es sich dabei nach wie vor fast ausschliesslich um staatliche (oder halbstaatliche) Kunden.

Marktbesonderheiten

Die wichtigste Besonderheit besteht gerade darin, dass als Nachfrager meistens staatliche oder halbstaatliche Unternehmen auftreten, deren Beschaffungsentscheide politischen Einflüssen unterliegen. Mit den knappen Mitteln der Bahnen sowie der Liberalisierung des Bahn- und des Beschaffungswesens spielen diese Einflüsse aber eine abnehmende Rolle. Auch „öffentliche“ Nachfrager sind immer mehr bestrebt, den Wettbewerb zu ihren Gunsten spielen zu lassen.

17.2.2 Relevante Regeln

Relevant sind im Zusammenhang der vorliegenden Studie nur Regeln, welche die Anpassungen der Akteure an veränderte Rahmenbedingungen (vermutlich) direkt oder indirekt erheblich beeinflussen. Andere ökonomisch eventuell auch bedeutsame Regeln, die mit der Fragestellung aber nichts zu tun haben, werden nicht beachtet.

Organisation

Für die Organisation der Schienefahrzeughersteller gibt es keine relevanten Regeln. Dagegen gibt es Organisationsregeln auf Nachfragerseite bei den Verkehrsunternehmen. Diese wirken sich auf deren Beschaffung und damit auf Produktion und Absatz der Schienefahrzeughersteller aus (siehe unten).

Beschaffung

Die Schienefahrzeugbauer sind in ihren Beschaffungen grundsätzlich frei. Es kann sein, dass von Kundenseite auftragsbezogene Auflagen betreffend Vorleistungen oder Kooperationen gemacht werden. Dies ist aber Gegenstand des Submissions-Einzelfalls und dürfte sich kaum nachhaltig auf die Flexibilität der Hersteller auswirken.

Produktion

Bis in die frühen 1990er Jahre war Forschung und Entwicklung von Schienenfahrzeugen oft Sache der Bahnen (v.a. der SBB); zumindest trugen diese die Kosten der Entwicklung von Prototypen oder finanzierten diese vor.²⁴⁵ Dieses Verhalten entspricht faktisch einer Regel, welche die Innovationen und insbesondere auch die Innovationsrisiken voll auf die Nachfrage verlagert.

Absatz

1992 hat die Vorläuferin der Wettbewerbskommission, die Kartellkommission, folgenden Satz geprägt: „*Le marché ferroviaire fonctionne selon des principes fort éloignés de ceux de la concurrence.*“²⁴⁶ In der Tat kann als eine faktische Regel vor und auch noch nach 1990 (bis zur Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens) gelten, dass die schweizerischen Hersteller mit Protektionismus gegenüber der ausländischen Konkurrenz rechnen konnten. Dies belegen auch die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse der 1980er und 1990er Jahre, die hier nicht im einzelnen aufgeführt und diskutiert werden können (vgl. Quellen 17.5 sowie die dort angegebenen Links).

Bis in die 1990er Jahre war die Nachfrage nach Schienenfahrzeugen somit politisch beeinflusst und sorgte dafür, dass Bestellungen „gerecht“ auf die (schweizerischen) Hersteller verteilt wurden; zudem übernahm der Besteller die Forschungs- und Entwicklungsrisiken der Hersteller. Dies alles war für die Bahnen relativ problemlos, da den SBB wie den anderen konzessionierten Verkehrsbetrieben vor 1996 die Betriebsdefizite von Bund und Kantonen ausgeglichen wurden und zudem hohe Subventionen an Infrastrukturen und Rollmaterial entrichtet wurden.

17.3 Veränderte Rahmenbedingungen

1996 erfolgten mit der Revision des Eisenbahngesetzes und der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens bedeutsame Veränderungen der Rahmenbedingungen.²⁴⁷

²⁴⁵ Vgl. Wettbewerbskommission, ADtranz/Schindler Waggon (RPW 1997/4, S. 539).

²⁴⁶ Kartellkommission (VKKP 1992/2, S. 100)

²⁴⁷ Mit dem Beitritt der Schweiz zum GATT/WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen Anfang 1996 wurden diverse Erlasse in Kraft gesetzt (BoeB, VoeB, IvöB und diverse Verordnungen), die eine umfassende Liberalisierung des Beschaffungswesens der Schweiz auf allen Verwaltungsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) mit sich brachten. Gleichzeitig wurden übrigens das revidierte Kartellgesetz (KG), das Binnenmarktgesetz (BGBM) und ein Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse (THG) als weitere Liberalisierungserlasse in Kraft gesetzt. Für das Beschaffungswesen vgl. Institut für Schweizerisches und internationales Baurecht, Universität Freiburg (2001).

Eine Rolle spielte ferner, dass die für den Bahnverkehr verfügbaren Mittel immer knapper wurden und dass die SBB im Jahr 1999 in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt wurde. Diese Änderungen setzten die vorher erwähnten „ungeschriebenen“ protektionistischen Regeln ausser Kraft.

17.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

Die Liberalisierungen drängten sich aus gesamtwirtschaftlichen Gründen auf; Ausgangspunkte waren so genannte Revitalisierungsprogramme des Bundesrates. In Bezug auf die Erkennungszwecke der vorliegenden Untersuchung kann festgestellt werden, dass die „informellen Regeln“ in der schweizerischen Schienefahrzeugbeschaffung sicher keine auslösende Rolle für die Veränderungen spielten. Aus der Sicht der Hersteller erscheinen die Liberalisierungen als „exogene Störungen“.

17.3.2 Reaktion der Akteure

Organisation

Aus der Darstellung der Unternehmen (Abschnitt 17.2.1) geht hervor, dass sich alle grösseren Gruppen innert zwei bis drei Jahren aus dem Schienefahrzeugbau zurückgezogen haben. Kleinere Teile ihrer Produktion wurden von Stadler Rail und Winpro übernommen, grössere von Bombardier und Alstom. Die Entwicklung der Beschäftigungslage kann trotz schwieriger Datenlage rekonstruiert werden: Das Bundesamt für Statistik listet in seiner Statistik „Arbeitsstätten und Beschäftigte“ (noga 5) folgende Daten auf:

Tabelle 20: Arbeitsstätten und Beschäftigte
Quelle: Bundesamt für Statistik (noga 5)

Schienenfahrzeugbau	1995	1998		2001	
Arbeitsstätten	29	43	+48%	41	-5%
Beschäftigte	3'947	4'694	+19%	3'122	-33%

Wie die Zunahme von 1995 bis 1998 um 19% erklärt werden kann, ist nicht klar.²⁴⁸ Von 1998 bis 2001 beträgt die Abnahme über 33%. Sulzer gibt in Firmenberichten an, zu Spitzenzeiten im Schienenfahrzeugbau über 3'000 Mitarbeiter beschäftigt zu haben. Das entsprechende Geschäft von Sulzer ist heute bei Bombardier angesiedelt; letzteres gilt auch für den Schienenfahrzeugbau von Schindler, ABB und Vevey Technologies. Bombardier beschäftigte im Jahr 2004 nach eigenen Presseverlautbarungen nur noch rund 1'300 Mitarbeiter in der Schweiz und wird per Ende 2005 die Werkstätte Pratteln mit 580 Stellen schliessen. Alstom hat in der Schweiz noch rund 200 Mitarbeiter im Schienenfahrzeuggeschäft, das von Fiat-SIG übernommen wurde, und wird Ende März nächsten Jahres 140 Stellen streichen. Die verbleibenden Mitarbeiter werden sich ausschliesslich mit Engineering und Service beschäftigen.²⁴⁹ Stadler hat derzeit rund 600 Mitarbeiter in der Schweiz (sowie rund 400 in Pankow, Deutschland). Winpro schliesslich hat 2002 mit 134 Mitarbeitern angefangen und weist heute rund 200 Stellen auf.²⁵⁰ Gemäss diesen Angaben dürften heute noch rund 2'300 Stellen im Schienenfahrzeugbau besetzt sein. Ende 2005 dürften es dann noch rund 1'600 sein.

Wie unscharf diese Angaben auch sein mögen, die Grössenordnungen dürften ebenso zutreffen, wie die Feststellung, dass der schweizerische Schienenfahrzeugbau um die Jahrhundertwende auf Bruchteile seiner einstigen Grösse geschrumpft ist. Die etablierten Anbieter sind nach der Liberalisierung aus dem Markt gefallen. Stadler Rail und Winpro, ehemalige Aussenseiter, Nischenanbieter oder gar Neulinge (Winpro) konnten dagegen in derselben Umbruchzeit Zuwächse verzeichnen.²⁵¹

²⁴⁸ Es gibt noch einige kleinere Spezialitäten- und Komponentenhersteller, die hier zu Recht mitgezählt werden, die jedoch aus der wettbewerbsorientierten Sicht relevanter Märkte auch eher den Beschaffungsmärkten zuzuordnen sind. Wie fließend aber die Grenzen sind, zeigt gerade der Trend zur vertikalen Integration.

²⁴⁹ Vgl. „Alstom schliesst das Werk Neuhausen“, NZZ Nr. 158, 10./11. Juli 2004.

²⁵⁰ Vgl. „Vom Nischenanbieter zur Erfolgsfirma“, NZZ Nr. 167, 21. Juli 2004.

²⁵¹ Vgl. Bericht über Stadler Rail „Erfolgsgeschichte der Swatch auf Schienen – Rollout des neuen Regionaltriebzuges Flirt“, NZZ Nr. 129, 7. Juni 2004.

Produktion

Die Produktion wurde in den schweizerischen Werken so lange fortgesetzt als noch laufende Aufträge zu erfüllen waren. Neue Aufträge wurden dagegen für die schweizerischen Standorte von Bombardier und Alstom kaum mehr generiert. Besonders Bombardier, die in den letzten Jahren in vielen europäischen Ländern Unternehmen des Schienenfahrzeugbaus erworben und dadurch Überkapazitäten aufgebaut hat, ist jetzt dazu übergegangen, die Produktion zu zentralisieren und die ineffizientesten Werke zu schliessen.

Absatz

Im Absatz bzw. bei der Nachfrage lässt sich feststellen, dass die Bahnen Systemofferten „aus einer Hand“ (integriertes Unternehmen oder Konsortium) einfordern. Der Forschungs- und Entwicklungsaufwand und die damit verbundenen Absatzrisiken müssen heute von den Unternehmen getragen werden. Erfolgreiche Gesamtsysteme werden in unveränderter oder nur leicht veränderter Form in mehreren Ländern abgesetzt (was zum gegenseitigen Vorteil von Herstellern und Abnehmern zu grossen Kosteneinsparungen führt).

17.4 Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess

Organisation

Die Übernahme der F&E-Risiken durch die Kunden (v.a. SBB, bis Anfang 1990er Jahre)²⁵² und die protektionistische und „faire“ Auftragsverteilung haben den Aufbau innovations- und konkurrenzorientierter Organisationen höchstwahrscheinlich verhindert oder behindert. Tatsache ist auf jeden Fall, dass der rasch zunehmenden europäischen Integration der Märkte nicht oder zu spät durch internationale Kooperationen und Allianzen Rechnung getragen wurde, um entsprechende Systemvorteile und breitere Risikoverteilungen zu erreichen.

Folgendes Zitat der Wettbewerbskommission macht die Ziele einer solchen Strategie deutlich: „Mit der steigenden Bedeutung der Zugsysteme steigen auch die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung. Teilweise können die Produkte nur noch dank Lizenzen ausländischer Hersteller entwickelt werden. Ein Wagenkastenbauer wie SWG könnte diese Aufwendungen nicht aufbringen. Dank des Zusammenschlusses rechnen ADtranz CH und SWG mit der Möglichkeit, sich gemeinsam innerhalb des ADtranz-Konzerns zum Techno-

²⁵² Vgl. Wettbewerbskommission, ADtranz/Schindler Waggon (RPW 1997/4, S. 539).

logiezentrum für Rollmaterial entwickeln zu können. Im Übrigen stellt sich die Rollmaterialindustrie weltweit auf diese gestiegenen Anforderungen ein.²⁵³

Allerdings wurde dieser organisatorische Schritt zu spät vollzogen. Zudem fragt sich, ob dieser überhaupt noch in die richtige Richtung erfolgt ist, nachdem die SWG vor der Fusion schon seit Jahren im Syndikat mit ADtranz und Fiat-SIG im Markt tätig gewesen war.

Beschaffung

Betreffend Beschaffung sind keine besonderen Anpassungsprobleme ersichtlich, die auf den erwähnten „impliziten“ Regeln beruhen könnten. Eng verbunden mit der Organisation und der Produktion könnte aber eine zu niedrige vertikale Integrationstiefe sein, wegen der die schweizerischen Werke mit mehr Koordinationsproblemen der Beschaffung konfrontiert gewesen sein könnten als stärker integrierte Konkurrenten. So hatten die schweizerischen Schienenfahrzeughersteller während der Entwicklung von Prototypen für eine Bahn (zu deren Kosten) viel Zeit, die Beschaffung der benötigten Komponenten für eine spätere Serienproduktion zu organisieren. Dies bei niedrigem Risiko, denn es war so gut wie sicher, dass die Serie dann auch geordert würde.

Ganz anders verhält es sich bei der Offertstellung von Systemprodukten. Hier muss ein Prototyp auf eigene Kosten und Risiken erstellt werden. Erfolgt die Bestellung einer Serie, dann verbleibt fast keine Zeit, die Beschaffung auf Märkten zu organisieren. Aus diesem Grund wird auch auf der Beschaffungsseite mit langfristigen vertraglichen Bindungen gearbeitet. Die Risiken können so auch bei nicht tief vertikal integrierten Herstellern auf mehrere Stufen der Wertschöpfung aufgeteilt werden.

Produktion

Im Zuge der Internationalisierung der Märkte können durch immer grössere Serien (Massenproduktion) Grössenvorteile erreicht werden. Nur wer voll dem Wettbewerb ausgesetzt ist, muss auch stets Grössenvorteile suchen und umsetzen. Hier dürfte sich der helvetische Protektionismus besonders negativ auf entsprechende Effizienzanreize ausgewirkt haben. Als Folge der kleinen Schweiz wären Grössenvorteile nur durch erfolgreichen Absatz im Ausland zu erzielen gewesen. Hersteller grosser Länder haben in dieser Beziehung nach der Submissionsliberalisierung und der Handelsliberalisierung einen „natürlichen“ Vorteil.

Es ist anzunehmen, dass noch andere Effizienzanreize oder -zwänge (so etwa zur Generierung von Verbundvorteilen) infolge des Heimatschutzes und der „fairen“ Verteilung der Bestellungen nicht oder nur schwach vorhanden waren.

²⁵³ Wettbewerbskommission, ADtranz/Schindler Waggon (RPW 1997/4, Ziffer 34, S. 539).

In dieselbe Richtung wirkt auch hier die Regel der Übernahme von F&E-Risiken durch die schweizerischen Bahnen. Solche Risiken können mit zunehmender Unternehmensgrösse breiter gestreut werden. Mit anderen Worten: Firmen, die diese Risiken selber tragen müssen, haben Anreize zu Wachstum und Diversifikation. Solche Anreize waren bei den schweizerischen Herstellern zu wenig ausgeprägt.

Absatz

Die Liberalisierung des Eisenbahnwesens und des Beschaffungswesens hätte für die erfolgreiche Fortsetzung einer (europäisch) bedeutsamen Schienenfahrzeugproduktion in der Schweiz erfordert, dass der Absatz rasch auf die geografisch grösser gewordenen Märkte ausgedehnt worden wäre. Dazu waren die meisten schweizerischen Werke zu klein oder verfügten nicht über die nötigen strategischen Kooperationen und Allianzen im Ausland. Das grösste Syndikat SWG/ADtranz/Fiat-SIG war offenbar mehr an technischen Komplementaritäten denn an Marketingkomplementaritäten orientiert gewesen.

Die ausländischen Beteiligungen (oder Kooperationen) mit den schweizerischen Werken waren wohl eher ein Versuch der Ausländer, in den protegierten schweizerischen Markt zu kommen, als ein Versuch der Schweizer, in ausländische Märkte zu kommen.

Bombardier hat klar die Strategie verfolgt, die Produktion zu zentralisieren und den Absatz zu dezentralisieren. So lange die nationalen Märkte noch durch Regeln wie hierzulande geschlossen waren, musste sich Bombardier dazu an nationalen Werken beteiligen. Dazu war auch die Übernahme von Produktionskapazitäten und somit der Aufbau von Überkapazitäten in Kauf zu nehmen. Nun, da der Protektionismus abgenommen hat, ist Bombardier dazu übergegangen, diese Überkapazitäten zu beseitigen. Die ineffizientesten Werke werden als erste geschlossen.

17.5 Quellen

Internetseiten von Unternehmen

ABB	http://www.abb.com/
Alstom	http://www.alstom.com/
Bombardier	http://www.transportation.bombardier.com/
Schindler	http://www.schindler.com/
SIG	http://www.sig-group.com/
Stadler Rail	http://www.stadlerail.com/
Winpro	http://www.winpro-ag.ch/

Publikationen von Wettbewerbsbehörden

Wettbewerbskommission: „Recht und Politik des Wettbewerbs (RPW)“ mit Jahrzahl, Bandnummer und Seite.

EU, Commission Decision of 29/01/1998, Case No IV/M. 1064 Bombardier / Deutsche Waggonbau according to Council Regulation (EEC) No 4064/89 (Public Version).

Im Text oder in den Fussnoten werden die verwendeten Fälle mit Seitenangabe aus folgenden Publikationen zitiert: Kartellkommission (Vorläuferin der Wettbewerbskommission), Veröffentlichungen der Kartellkommission und des Preisüberwachers (VKKP) mit Jahrzahl, Bandnummer und Seite.

Literatur

Baumol, W. J. (2004): „The Free Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism“, Princeton University Press, Ney Jersey 2002. (Hier zitiert aus Fourth printing, and first paperpack printing, 2004).

Holstrom, B. R. and Tirole, J. (1992): „The Theory of the Firm“, in Handbook of Industrial Organization Vol. 1, 3rd printing, Schmalensee, R. and Willig, R editors, North Holland, Chapter 2, S. 61-134.

Institut für schweizerisches und internationales Baurecht, Universität Freiburg (2001): „Das Vergaberecht der Schweiz. Rechtsgrundlagen mit Rechtsprechung“, bearbeitet von P. Middendorf, Ausgabe März 2001.

NZZ (2004): „Auch die EU genehmigt Hilfspaket für Alstom“, Nr. 156, 8. Juli 2004.

Perry, M. K. (1992): „Vertical Integration: Determinants and Effects“, in Handbook of Industrial Organization Vol. 1, 3rd printing, Schmalensee, R. and Willig, R editors, North Holland, Chapter 4, S. 183-258.

Williamson, O. E. (1992): „Transaction Cost Economics“, in Handbook of Industrial Organization Vol. 1, 3rd printing, Schmalensee, R. and Willig, R editors, North Holland, Chapter 3, S. 135-182.

Parlamentarische Vorstösse

(Die Zahl vor dem Punkt der Nummer markiert das Jahr, hinter dem Punkt steht eine Laufnummer.)

- 83.325 - Motion. NR. Roy Gabriel () / Bundesaufträge. Vergabe
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1983/d%5Fgesch%5F19830325%5F002.htm>.
- 83.431 - Interpellation. NR. Affolter Alfred (S) / Schliessung der Waggonfabrik Schlieren
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1983/d%5Fgesch%5F19830431%5F002.htm>.
- 83.434 - Interpellation. NR. Fraktion PdA, PSA, Poch / Waggonfabrik Schlieren. Massnahmen zur Weiterführung
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1983/d%5Fgesch%5F19830434%5F002.htm>.
- 83.438 - Interpellation. NR. Sozialdemokratische Fraktion / Waggons-Industrie Schlieren. Ueberbrückungsaufträge
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1983/d%5Fgesch%5F19830438%5F002.htm>.
- 83.444 - Interpellation. SR. Lieberherr Emilie (S) / Waggonindustrie Schlieren. Ueberbrückungsaufträge
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1983/d%5Fgesch%5F19830444%5F002.htm>.
- 83.446 - Motion. NR. Robbiani Dario (S) / Krise in der Stahlindustrie
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1983/d%5Fgesch%5F19830446%5F002.htm>.
- 83.520 - Postulat.NR. Stappung Sepp (S) / Waggonfabrik in Schlieren. Kauf durch die SBB
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1983/d%5Fgesch%5F19830520%5F002.htm>.
- 83.658 - Einfache Anfrage. NR. Bircher Silvio / Beschäftigungslage und Auftragsvergebung im Ausland
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1983/d%5Fgesch%5F19830658%5F002.htm>.
- 87.359 - Postulat. NR. Friedli Valentine (S) / Einkäufe des Bundes. Regionale Verteilung
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1987/d%5Fgesch%5F19870359%5F002.htm>.
- 94.3372 - Interpellation. NR. Baumberger Peter / Auswirkungen der Nichtteilnahme am EWR auf die Exportindustrie
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1994/d%5Fgesch%5F19943372.htm>.
- 99.1168 - Dringliche Einfache Anfrage. NR. Leutenegger Oberholzer Susanne (S) / Adtranz-Werke Schweiz sichern
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1999/d%5Fgesch%5F19991168.htm>.
- 99.3118 - Interpellation. NR. Cavadini Adriano / Mehr Transparenz bei öffentlichen Aufträgen
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1999/d%5Fgesch%5F19993118.htm>.
- 99.3588 - Dringliche Interpellation. NR. Sozialdemokratische Fraktion / Adtranz und Alusuisse. Massnahmen gegen Betriebsschliessungen und Entlassungen
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1999/d%5Fgesch%5F19993588.htm>.
- 00.1047 - Einfache Anfrage. NR. Leutenegger Oberholzer Susanne (S) / Zukunft der schweizerischen Rollmaterialindustrie
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d%5Fgesch%5F20001047.htm>.
- 00.3120 - Interpellation. NR. Kurrus Paul / Wertschöpfung beim öffentlichen Beschaffungswesen
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d%5Fgesch%5F20003120.htm>.

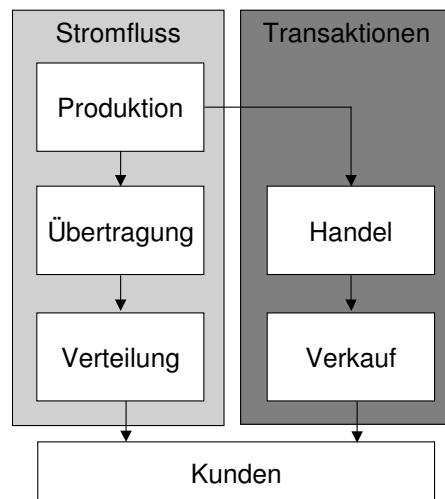
- 00.3399 - Interpellation. NR. Maillard Pierre-Yves / SBB-Werkstätten Yverdon. Erhalt der Arbeitsplätze
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d%5Fgesch%5F20003399.htm>.
- 01.1019 - Einfache Anfrage. NR. Leutenegger Oberholzer Susanne (S) / ICN-Nachfolgeserie. Local Content
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d%5Fgesch%5F20011019.htm>.
- 01.1089 - Einfache Anfrage. NR. Rennwald Jean-Claude / SBB. Arbeitsplätze in Randregionen
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2001/d%5Fgesch%5F20011089.htm>.
- 03.3310 - Postulat. NR. Jossen-Zinsstag Peter / Neues Rollmaterial von Eisenbahnen. Bericht
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2003/d%5Fgesch%5F20033310.htm>.
- 04.3181 - Interpellation. NR. Sozialdemokratische Fraktion / Abbau bei Bombardier. Arbeitsplätze in Präteln sichern
<http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2004/d%5Fgesch%5F20043181.htm>.

18 STROMHANDEL

18.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Der Untersuchungsgegenstand „Strombörse“ ist Teil liberalisierter Energiemärkte und wird daher auch in diesem Kontext abgegrenzt. Mit der Liberalisierung der Strommärkte in Europa muss Strom inzwischen in vielen Ländern zumindest von einigen Kundengruppen nicht mehr notwendigerweise beim lokalen Verteilnetzbetreiber bezogen werden, sondern kann alternativ auch bei einem beliebigen Produzenten oder Händler eingekauft werden. Strom ist in einem liberalisierten Strommarkt eine Ware, die im Wettbewerb angeboten wird. Da der Bezug der Ware Strom an ein Leitungsnetz gebunden ist, ist es zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands zweckmässig, zunächst die gesamte Wertschöpfungskette der Strombranche zu skizzieren.

Abbildung 19: Wertschöpfungsstufen Strom



Strom wird von den Produzenten durch Übertragungs- und Verteilnetze zum Kunden geliefert. Der Kunde zahlt zum einen den Netzbetreibern eine Entschädigung für die Benutzung der Netze, über die er den Strom bezieht. Zum anderen bezahlt der Kunde für den von ihm bezogenen Strom. Auch in einem liberalisierten Strommarkt besteht bei der Wahl des

Netzbetreibers und daher auch bei der Entrichtung der Durchleitungspreise aus Kundensicht keine Wahlmöglichkeit.²⁵⁴ Beim Bezug des Stroms hat der Kunde die Freiheit, die Ware vom günstigsten Anbieter zu beziehen. Um den Kunden und Weiterverkäufern, z.B. Verteilnetzbetreiber, Strom zu möglichst niedrigen Preisen anbieten zu können, versuchen die Händler und Verkäufer möglichst günstigen Strom zu beschaffen. Dies geschieht entweder direkt beim Produzenten oder über den Stromgrosshandel (im Folgenden Stromhandel). Stromhandel kann in standardisierter Form über Strombörsen abgewickelt werden. Der Untersuchungsgegenstand „Strombörse“ ist also dem Stromhandel in einem liberalisierten Energiemarkt zuzurechnen und ermöglicht zentralisierten, standardisierten Stromhandel.

18.2 Ausgangslage

18.2.1 Relevante Akteure

Für den Untersuchungsgegenstand „Strombörse“ relevante Akteure finden sich zum einen auf Seiten der physikalischen Voraussetzungen zur Abwicklung von Stromgeschäften und zum anderen auf Seiten der reinen (virtuellen) Transaktionen. Die Akteure werden für bereits geöffnete Strommärkte beschrieben, da der Stromhandel in nicht geöffneten Strommärkten eine untergeordnete Rolle spielt.

Lieferanten

Grundvoraussetzung für den Stromhandel und damit für Strombörsen ist die Stromproduktion. Stromproduzenten können daher zu den Lieferanten von Strombörsen gezählt werden, da die Kontrakte letztlich durch physikalischen Stromfluss erfüllt werden.

Komplementäre

Durch den Stromhandel sind die Anforderungen an den Systembetrieb von Übertragungsnetzen gestiegen. Durch die (internationalen) börslichen und ausserbörslichen Handelstätigkeiten entsteht Koordinationsbedarf nicht nur für die Handelsabwicklung sondern auch beim Netzbetrieb. Damit der Strom ohne Unterbruch fließen kann, ist es erforderlich, dass es einen verantwortlichen Systembetreiber (Transmission System Operator, TSO) gibt, der die Koordination der Netzführung und des Netzbetriebs auch mit ausländischen Netz-

²⁵⁴ Abgesehen von der Möglichkeit, durch Anschluss an eine höhere Netzebene einen Teil der Netzbenutzungspreise zu umgehen.

betreibern sicherstellt. Z.B. wird beim börslichen Market-coupling Strom über verschiedene (virtuelle) Strommärkte hinweg gehandelt, so dass grenzüberschreitende Stromflüsse (physikalisch) geregelt werden müssen.

Weitere Komplementäre von Strombörsen sind Anbieter von Finanzdienstleistungen, insbesondere Clearing-Banken, aber auch Beratungs- und Informationsdienste rund um die Börse.

Konkurrierende Anbieter

Strom wurde bereits vor der Liberalisierung der Strommärkte bilateral z.B. zwischen Produzenten und Stromversorgern gehandelt. Diese Möglichkeit steht den Unternehmen weiterhin offen. Inzwischen haben sich diverse Handelsplattformen für den Stromhandel herausgebildet, die alle in Konkurrenz zu den Strombörsen stehen. Auf diesen Plattformen wird Strom bilateral (over the counter, OTC) gehandelt. Diese Plattformen können entweder durch Makler oder durch Produzenten bzw. Händler betrieben werden.

Konkurrenzprodukte

Die bilateral gehandelten Kontrakte sind weniger standardisiert als die Produkte, die an den Strombörsen gehandelt werden. Bilaterale Kontrakte sind allenfalls auch als Komplementäre zu betrachten, da der weitaus grösste Teil des Clearingvolumens einer Börse aus dem Clearing im OTC-Handel stammt.²⁵⁵

Die Produkte von Strombörsen sind verwandt mit Produkten anderer Börsen, so dass prinzipiell auch Handelsplätze, die von der Strombranche losgelöst sind, Konkurrenzprodukte anbieten und Liquidität, im Sinne der Anzahl Handelsgeschäfte, auf sich ziehen.

Kunden

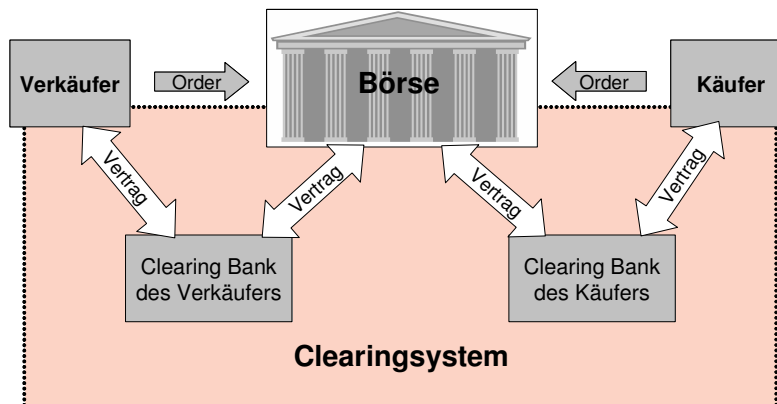
Kunden einer Börse sind alle Käufer und Verkäufer der an der Börse gehandelten Produkte. Zugelassene Händler an einer Strombörse sind nicht nur Unternehmen, die an den zugrunde liegenden physikalischen Stromgeschäften interessiert sind, wie Stromversorger und grosse Konsumenten, sondern auch Unternehmen, die reine Arbitrage und/oder Spekulationsgeschäfte betreiben, z.B. Banken. Die Kunden können über den Spotmarkt Strom für den nächsten Tag einkaufen. Der Terminhandel dient vor allem der längerfristigen Risikoabsicherung (Hedging).

²⁵⁵ Vgl. z.B. NordPool (2004a) und EEX (2003) und (2004).

Marktbesonderheiten

Zum Aufbau von Strombörsen wird Know-How aus der Strombranche und aus der Finanzmarktbranche benötigt. Abbildung 20 zeigt schematisch wie die einzelnen Akteure über eine Strombörse miteinander Geschäfte abwickeln. Damit sich die Preise an einer Strombörse frei bilden können, ist ein Mindestmass an Liquidität erforderlich.²⁵⁶

Abbildung 20: Umfeld einer Strombörse
Quelle: Niessen (2004)



18.2.2 Relevante Regeln

Grundvoraussetzung für den Aufbau von Strombörsen ist ein liberalisierter Strommarkt, auf dem zumindest ein Teil der Kunden selbst entscheiden kann, wo er den Strom einkauft. Nur so sind die Unternehmen, die Strom an den Endkunden weiterverkaufen, gezwungen, Strom möglichst günstig, z.B. über eine Strombörse, einzukaufen. Bis 2003 war die Strombranche in der Schweiz geprägt durch die Monopolstellung der Verteilnetzbetreiber im Stromverkauf, obwohl zumindest seit Inkrafttreten des Kartellgesetzes (KG) 1996 keine rechtliche Grundlage für die Duldung der Monopole bestand, wenn kantonale Vorschriften die Monopolstellung des kantonalen Stromversorgers nicht ausdrücklich vorsehen. Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 17. Juni 2003 im Streitfall Watt Suisse AG/Migros

²⁵⁶ Vgl. dazu den Vorwurf der Preismanipulation an der EEX, vgl. Stollberger (2004).

gegen die Freiburger Elektrizitätswerke festgehalten, dass im betreffenden Fall eine Durchleitungsverpflichtung für die Netzbetreiber auf Basis des Art. 7 KG besteht und das KG grundsätzlich auf die Strombranche angewendet werden kann. Ausnahmen können gemäss Artikel 8 vom Bundesrat beschlossen werden, wenn ein öffentliches Interesse besteht.²⁵⁷ Mit diesem Urteil wurde in der Schweiz zwar inzwischen faktisch freier Netzzugang eingeführt: Es ist bisher jedoch kein Gesetz in Kraft, das die Strommarktöffnung regelt.²⁵⁸ Aufgrund der langen Verfahrenswege entspricht der Status quo daher nicht einer geordneten Strommarktöffnung.

18.3 Veränderte Rahmenbedingungen

Während in der Schweiz die Liberalisierung des Strommarktes bisher nicht formell stattgefunden hat, ist in der EU die Strommarktöffnung im Gang, so dass der Stromhandel in Europa an Bedeutung gewinnt.

18.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

Grundlegende Regeln der liberalisierten Strommärkte in der EU sind die Richtlinien 96/92/EG und 2003/54/EG und die jeweiligen nationalen Gesetze und Verordnungen zur Umsetzung der Richtlinien. Die erste Richtlinie ist am 19. Februar 1999 in Kraft getreten. In den meisten EU-Ländern ist inzwischen der grösste Teil des Strommarktes geöffnet, so dass zumindest Grosskunden ihren Lieferanten frei wählen können. Die Rahmenbedingungen für die Akteure auf dem Strommarkt haben sich nicht nur in den liberalisierten Märkten selbst geändert. Durch die grenzüberschreitenden Stromflüsse und der Möglichkeit von Auslandsgeschäften ist auch die Schweizer Stromwirtschaft von den Veränderungen betroffen: Die Strommarktliberalisierung hat zu einer massiven Zunahme der Handelstätigkeiten in Europa geführt. Etwa 20% der europäischen Stromerzeugung fliesst über die Grenzen.²⁵⁹ Das Europäische Verbundnetz ist nach Osten und Südosten expandiert. Der Gefahr von Versorgungsengpässen an den Grenzen muss begegnet werden, so dass der Koordinationsbedarf zwischen den europäischen Netzbetreibern steigt.²⁶⁰ Darauf muss auch die Schweizer Strombranche reagieren, ohne dass eine Marktöffnung in der Schweiz festgeschrieben ist.

²⁵⁷ Vgl. Bundesgericht (2003), insbes. S. 937 und S. 939 sowie Bundesrat (2003).

²⁵⁸ Nach der Ablehnung des EMG ist das Stromversorgungsgesetz (StromVG) vom 30. Juni 2004 in der Vernehmlassung.

²⁵⁹ Vgl. VDEW (2004).

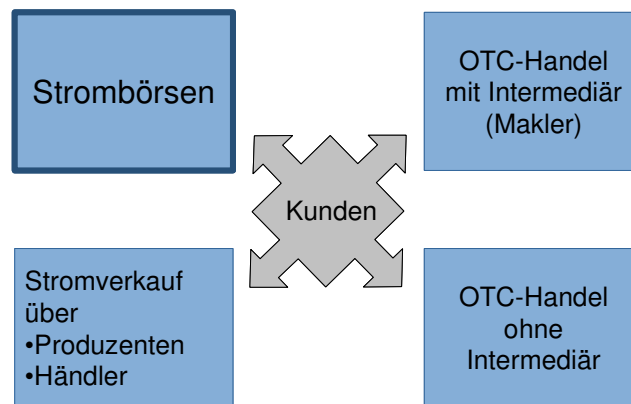
²⁶⁰ Vgl. Imhof (2004), S. 6.

18.3.2 Reaktion der Akteure

EU

Durch die Umsetzung der EU-Richtlinien in den einzelnen EU-Staaten haben sich die Akteure, die für den Stromhandel relevant sind, formiert. Jeweils in zeitlicher Folge auf die Strommarktliberalisierung wurden in einzelnen EU-Ländern Strombörsen aufgebaut, an denen standardisierte Stromprodukte gehandelt werden.²⁶¹ Daneben haben sich Handelsplattformen für die Abwicklung bilateraler Stromgeschäfte herausgebildet.

Abbildung 21: Schematische Darstellung der Organisation des Stromhandels
Quelle: Conil-Lacoste (2004)

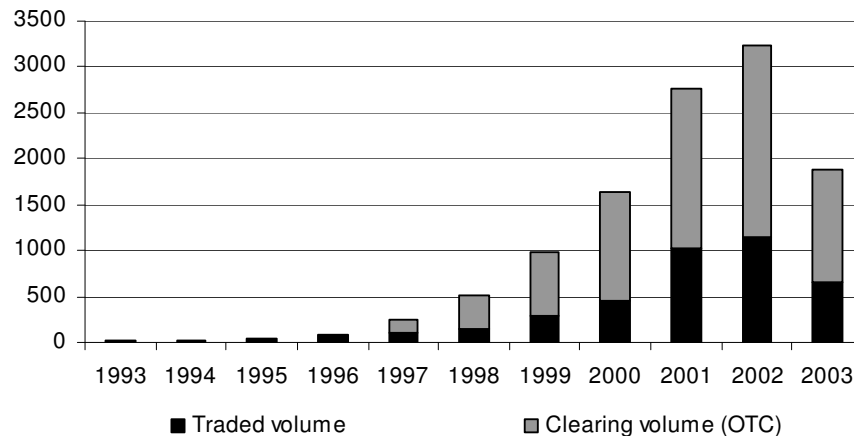


Tendenziell nimmt das gehandelte Volumen an Strombörsen im Zeitablauf zu, insbesondere durch die Einführung neuer Produkte. In Deutschland wurden 2002 7% des Stromhandels über die Strombörse abgewickelt, was einer Verdreifachung der börslich über den Spotmarkt gehandelten Strommenge gegenüber 2001 entspricht. Aufgrund der frühen Strommarktöffnung in Skandinavien konnte NordPool sein Handelsvolumen seit der Gründung 1993 kontinuierlich ausbauen.²⁶²

²⁶¹ Zu diesen Strombörsen gehören z.B. NordPool in den skandinavischen Ländern, Powernext in Frankreich, EEX in Deutschland (EEX mit Sitz in Leipzig ging aus einer Fusion der Strombörsen in Frankfurt und Leipzig hervor), APX in Holland.

²⁶² Der Rückgang des Handelsvolumens 2003 lässt sich auf die hohen Strompreise im Winter 2002/2003 zurückführen.

Abbildung 22: Entwicklung des Handelsvolumens von NordPool 1993-2004 (Terawattstunden)
Quelle: NordPool (2004a)



Schweiz

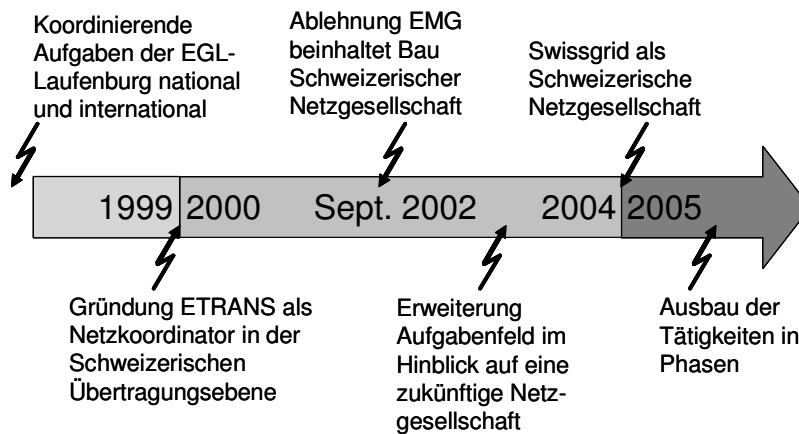
Direkt betroffen von der Marktliberalisierung in den umliegenden Ländern sind die Schweizer Übertragungsnetzbetreiber, deren Netze zwangsläufig für den Stromtransit genutzt werden, da physikalische Verbindungen zu den Übertragungsnetzen der Nachbarländer bestehen. Aufgrund der zentralen geographischen Lage ist die Schweiz eine wichtige europäische Stromdrehscheibe. Diese Rolle reicht in die Vergangenheit zurück: Schon 1958 wurden beispielsweise erste Verbindungen der Höchstspannungsnetze (220kV) aus Frankreich, Deutschland und der Schweiz in Laufenburg hergestellt und die Energie Gesellschaft Laufenburg (EGL) trat als Mitbegründer und Koordinator des Europäischen Verbundnetzes auf. 1967 wurde der „Stern von Laufenburg“ implementiert, der den Verbund des Französischen, Deutschen und Schweizerischen 380 kV-Netzes ermöglichte.²⁶³

Die schweizerischen Übertragungsnetzbetreiber haben auf die gesteigerten Anforderungen für die Koordination der Netzführung und des Netzbetriebs im Europäischen Verbundnetz in Folge der EU-Strommarktliberalisierung mit der Gründung von Swissgrid, dem schweizerischen TSO, zum 1. Januar 2005 reagiert. In der Zwischenzeit werden diese Aufgaben von ETRANS wahrgenommen, die auch für die Abwicklung des Handels und Koordinationstätigkeiten im europäischen Netzbetrieb wahrnimmt.²⁶⁴

²⁶³ Vgl. EGL (2004a).

²⁶⁴ Imhof (2004), S. 3.

Abbildung 23: Entwicklung im schweizerischen Übertragungsnetz
 Quelle: Imhof (2004), S. 2



Einige grosse Schweizer Stromunternehmen sind in den Stromhandel eingestiegen bzw. bauen ihn weiter aus und betreiben eigene Handelsplattformen.²⁶⁵ Atel und EGL veröffentlichen seit 1998 täglich den „Swiss Electricity Price Index (SWEP)“. Schweizerische Händler sind zudem an den bestehenden Strombörsen in Europa aktiv. Z.B. ist die EGL, die den „Stern von Laufenburg“ betreibt, traditionell stark in (internationale) Handelsgeschäfte involviert,²⁶⁶ was mit der historisch gewachsenen Aussenorientierung als Stromdrehzscheibe begründet werden kann. Die starken Handelsaktivitäten der EGL an europäischen Strombörsen, die mit der Gründung von Tochterunternehmen in den jeweiligen Ländern einhergeht, zeigen, dass die EGL bemüht ist, weiterhin in ihrem Kerngeschäft führend zu bleiben.²⁶⁷ Die Eurex Zürich AG ist mit 23.22% der grösste Anteilseigner der Strombörse in Leipzig und partizipiert auf diese Weise an dieser grössten kontinentaleuropäischen Strombörse. Ausserdem stellt sie zusammen mit der Deutschen Börse AG die Handelsplattform für den Terminhandel an der EEX bereit.²⁶⁸

²⁶⁵ Vgl. Kröger (2004).

²⁶⁶ Bereits 1982 war die EGL führender Stromhändler in Europa. Vgl. EGL (2004a).

²⁶⁷ 2003 betrug der Energiehandel der EGL 69.76 TWh, was einer Steigerung von 16% gegenüber 2002 entspricht, vgl. EGL (2004b), S. 5-6.

²⁶⁸ Vgl. Niessen (2004) und EEX (2004).

18.4 Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess

Das Übertragungsnetz der Schweiz ist Teil des EU Strommarktplatzes. Teil der Aufgaben von ETRANS respektive Swissgrid als Co-ordination Centre South im UCTE-Netz ist die Überwachung der Transportkapazität an der Süd- und Nordgrenze und deren Zuteilung zu den Händlern sowie die Ermittlung des Lastflusses für den nächsten Tag. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben sind Prognosen aufgrund von Kraftwerks-Fahrplänen und Import/Exportfahrplänen der einzelnen Länder erforderlich. Da in Folge steigender Transitflüsse die Spannungsfelder zwischen den Marktakteuren ausgeprägter werden, wäre ein Stromhandelsplatz Schweiz mit einer Strombörse nahe liegend, um die zentrale Stellung der Schweiz im Europäischen Strommarkt über die physikalischen Koordinationsaufgaben hinaus zu nutzen.

Im Zuge der Liberalisierung der Energiemärkte haben sich in der EU bereits verschiedene Handelsplattformen und Strombörsen zur Abwicklung der Stromgeschäfte herausgebildet. Durch die verzögerte Strommarktöffnung ist die Schweiz als Standort nicht in dem Masse an diesen neuen Geschäftsmöglichkeiten beteiligt, wie aufgrund der historisch gewachsenen Rolle als Stromdrehscheibe für Mitteleuropa und der starken Stellung als Finanzplatz zu hoffen gewesen wäre. Die bestehenden Strombörsen haben sich bereits etabliert und realisieren First-mover-Vorteile in Form der Erarbeitung von spezifischem Know how und Produkten, so dass es für eine allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt in den Markt einsteigende Schweizer Strombörse schwierig sein dürfte, Liquidität auf sich zu ziehen. Bei einer früheren Strommarktliberalisierung hätte in der Schweiz die Chance bestanden, eine führende europäische Strombörse aufzubauen. Dass in der Schweizer Strom- und auch Finanzmarktbranche starkes Interesse am Stromhandel besteht, zeigen die Aktivitäten der grossen Schweizer Unternehmen an ausländischen Stromhandelsplätzen und ihre insgesamt starken eigenen Handelsaktivitäten. Durch den Liberalisierungsrückstand des Strommarktes in der Schweiz im Vergleich zur EU konnte die Chance einer noch stärkeren Partizipation am Wachstum z.B. durch den Aufbau einer wichtigen Europäischen Strombörse nicht genutzt werden.²⁶⁹

Inzwischen ist der Strommarkt in der Schweiz faktisch durch das Bundesgerichtsurteil in Sachen Migros/Watt geöffnet, obwohl eine geordnete Strommarktöffnung mit der Ablehnung des EMG durch das Volk nicht vollzogen wurde. Die StromVG und das EleG stellen einen neuen Versuch dar, eine geregelte Marktöffnung herbeizuführen. Obwohl eine Marktöffnung in der Schweiz zukünftig möglich ist, kommt ein solcher Schritt in Bezug auf die Stärkung des Energiestandorts Schweiz relativ spät. Stromhandelsplätze in EU-Ländern sind schon seit einiger Zeit präsent und kämpfen um Liquidität.

²⁶⁹ Vgl. Kröger (2004).

18.5 Quellen

Regeln CH

Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz, KG) vom 6. Oktober 1995.

Bundesgericht (2003): „Entreprises Electriques Fribourgeoises (EEF)/Watt Suisse AG, Fédération des Coopératives Migros“, Commission de la concurrence, Commission de recours pour les questions de concurrence, RPW/DPC 2003/4, B4, S. 925-965.

Bundesrat (2003): „Les Entreprises Electriques Fribourgeoises/La Fédération des Coopératives Migros/WATT Suisse SA“, RPW/DPC 2003/4, B5, S. 966-971.

Regeln EU

Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt vom 19. Dezember 1996.

Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG.

Andere Quellen

Deriwatt (2002): „Forwards und Futures im Deutschen Elektrizitätshandel – Einsichten in neue Marktmechanismen“, Deriwatt, Das Energie-Derivatehaus der EGL, Broschüre 4. Quartal 2002.

Conil-Lacoste (2004): „Powernext SA, the French Power Exchange: Three Years Later“, Präsentation an der APEx Konferenz am 11. Oktober in Leipzig.

EEX (2003): Pressemitteilungen, http://www.eex.de/publications/press_center/index.asp.

EEX (2004): Pressemitteilungen, http://www.eex.de/publications/press_center/index.asp.

EGL (2002): „Perspektiven im Handel mit Energie – Der Europäische Wettlauf nach der Marktöffnung“, EGL Research.

EGL (2002): „Strom in Zentraleuropa, Rückblick 2002 & Ausblick 2003/04“, Laufenburg.

EGL (2003): „Informationen aus dem Schweizer Übertragungsnetz“, Laufenburg.

EGL (2004a): „Geschichte“
http://www.egl.ch/internet/egl_gruppe/de/ueber_uns/egl_gruppe2/chronologie.1.3.html.

EGL (2004b): „SWEP Swiss Electricity Price Index“,
http://www.egl.ch/internet/egl_gruppe/de/markt_neu/swep2/was_ist.ContentList.0001.Document.tmp/was_ist_Swep.pdf, November 2004.

Erdl, S. (2000) „In Leipzig startet die erste Strombörse Deutschlands“, www.strom-tabelle.d/wir/energieb.htm.

ETRANS (2004a): „Geschäftsbericht 2003“, Laufenburg.

- ETRANS (2004b): <http://www.etrans.ch/>.
- Hünerwadel, A. (2003): „Handel mit Strom“, Publikation der Wenger, Vieli, Belser Rechtsanwälte, Zürich.
- Imhof, K. (2004): „Struktur und Aufgaben ETRANS“, Präsentation auf der Fachtagung „Enrgieversorgung – Quo vadis?“, 16. Mai 2004 in Baden.
- Kröger, F. (2004): „Die Bastion Schweiz wankt – Wachstums- und Gewinnschwächen traditionsreicher Unternehmen“, in: NZZ, 9. Dezember 2004.
- Niessen (2004): „Example 4: Electricity Derivatives Market“, Präsentation an der APEX Konferenz am 12. Oktober in Leipzig.
- Nord Pool (2003): „2003 statistical overview“.
- Nord Pool (2004a): Annual report 2003
<http://www.nordpool.com/information/publications/annualreport2003/index.html>.
- Nord Pool (2004b): „A brief history“, <http://www.nordpool.com>.
- Nord Pool (2004c): „Trade at Nord Pool’s Financial Market“, Oslo, Stockholm, Frederica, Helsinki.
- Stollberger, Th. (2004): „Vattenfall weist Kritik an Strombörse Leipzig zurück“, www.verivox.de.
- Swisselctric (2004): „Elektrizitätsunternehmen gründen Netzgesellschaft „Swissgrid““, Medienmitteilung, Bern 30. April 2004.
- VDEW (2002): „Spot- und Terminhandel an europäischen Strombörsen“,
<http://www.strom.de/wysstr/stromwys.nsf/WYSFrameset3?ReadForm&Seite1=/wysstr/stromwys.nsf/Seiten/blanc.html?OpenDocument&Seite2=http://www.strom.de/wysstr/stromwys.nsf/WYSInfoDokumentePunkt2Lookup/23B2344BCFC27F6AC1256C24003F629F?OpenDocument&>.
- VDEW (2004): <http://www.strom.de>.

19 UHREN

Die schweizerische Uhrenindustrie wurde von Anfang der 1970er bis Mitte der 1980er Jahre von einer Krise erschüttert, in deren Gefolge rund zwei Drittel von gegen 90'000 Beschäftigten in der Industrie sowie in angrenzenden Bereichen ihre Stelle verloren. Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Ausgangslage und die Regelwerke, die zum Aufbau eines Krisenpotenzials beigetragen haben. Besonders interessant ist die Vereinnahmung der Politik durch die Branche, indem deren Wettbewerbsabreden nicht nur geduldet, sondern in Gesetze überführt und allgemeinverbindlich erklärt wurden.²⁷⁰

Die Darlegung der veränderten Rahmenbedingungen, der Reaktion der Akteure und der Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess erfolgt summarisch. Dies, weil einerseits die relevanten Regeln kurz vor der Krise einer liberalen Ordnung wichen und es andererseits auch keine Regeln oder Hilfen gegeben hat, durch die der Anpassungsprozess massgeblich beeinflusst worden wäre. Der Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978 über Finanzierungsbeihilfen zu Gunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (Bonny-Beschluss) war zwar als politische Reaktion auf die Uhrenkrise Anfang 1979 in Kraft gesetzt worden, konnte aber im Wesentlichen erst nach der Krise Wirkung entfalten.²⁷¹

19.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Ausführungen betreffen Armbanduhren, aus denen die grössten Umsätze der Uhrenindustrie resultieren. Den Bestandteilen und Rohwerken dieser Uhren wird strategische Bedeutung beigemessen.²⁷² „Um der Gefahr einer zunehmenden Abwanderung der Uhrenindustrie wirksam zu begegnen und die Aushöhlung der Fertighrenfabrikation zu vermeiden, entstand der Plan, die „Schlüsselindustrien“ im Sektor der Ankeruhren (Rohwerk-, Hemmungs-, Unruhn- und Spiralfederfabriken) in einem umfassenden Gebilde zu konzentrieren.“²⁷³ 1952 trat ein Uhrenstatut zum Schutz der schweizerischen Uhrenindustrie in Kraft; es fragt sich, in welchem Zusammenhang dieses und andere Regeln mit der Uhrenkrise stehen. Angesichts marginaler Umsatzanteile des Inlandabsatzes spielen Handelsregeln

²⁷⁰ Aus diesem Grund finden sich in Abschnitt 19.2.2 detaillierte Angaben zur Regulierungsgeschichte.

²⁷¹ Vgl. Bundesrat (1994).

²⁷² Noch heute wird Rohwerken in Form eines Bausatzes (Ebauches) als Bestandteile von Uhrwerken eine zentrale Bedeutung zuerkannt. Die Wettbewerbskommission hat am 8. November 2004 eine einvernehmliche Regelung mit der grössten Herstellerin von Ebauches, der ETA SA (Swatch Group), genehmigt. Vgl. Wettbewerbskommission (2004).

²⁷³ Vgl. Bundesrat (1960), 1501.

für Endprodukte in der Schweiz für diese Frage keine Rolle und werden nicht berücksichtigt.²⁷⁴ Der Beobachtungszeitraum umfasst die 1960er, die 1970er und die frühen 1980er Jahre.

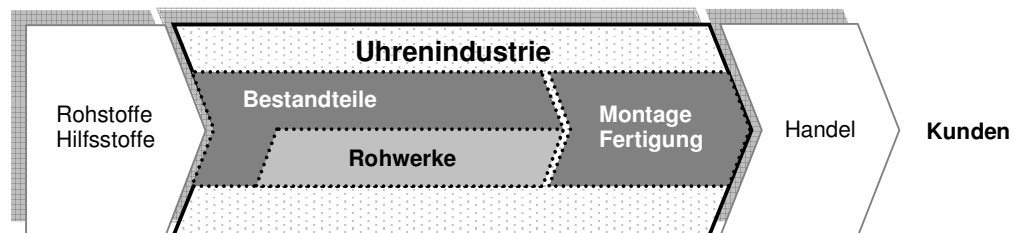
19.2 Ausgangslage

19.2.1 Relevante Akteure

Unternehmen

Die Uhrenproduktion wird in die Bestandteilefabrikation, die Herstellung von Rohwerken und in die Herstellung von Fertiguhrn gegliedert. Abbildung 24 stilisiert die Wertschöpfungskette, Tabelle 21 und Abbildung 25 vermitteln einen Überblick über die Branchenstruktur.

Abbildung 24: Wertschöpfungskette „Uhr“

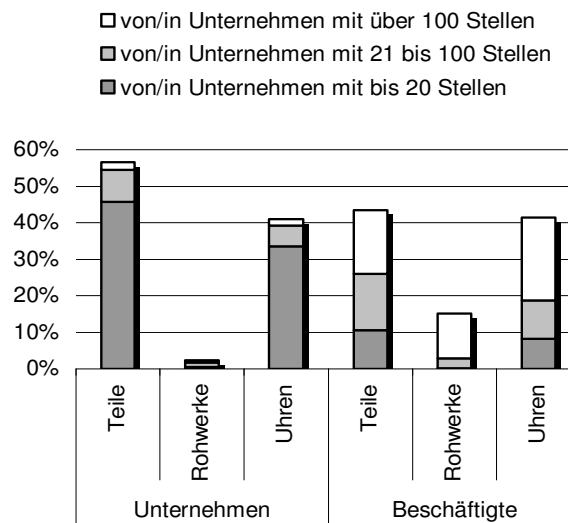


²⁷⁴ Die Wettbewerbskommission hat 2001 eine kartellgesetzkonforme Ausgestaltung des „Uhrenmarkt Rahmenabkommens“ veranlasst. Diesem war die „Uhrenmarktordnung“ vorausgegangen. Der Wettbewerb im Uhrenhandel in der Schweiz war vor, während und nach der Uhrenkrise stets erheblich beeinträchtigt. Vgl. Wettbewerbskommission (2001).

Tabelle 21: Grössengliederung der Betriebe und Verteilung der Beschäftigten (1955)
Quelle: Bundesrat (1960), S. 1490

Betriebsgrösse	Betriebe	%	Beschäftigte	%
1 bis 20	2'241	79	12'471	20
21 bis 100	439	16	19'081	28
über 100	126	5	34'720	52
alle Klassen	2'806	100	66'272	100

Abbildung 25: Unternehmen und Beschäftigte 1955
Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesrat (1960), S. 1490 - 1492



Die Uhrenindustrie bestand vor der Krise vorwiegend aus Klein- und Kleinstfirmen in den Kantonen Bern, Solothurn, Basel-Land, Tessin, Waadt, Neuenburg und Genf.²⁷⁵ Nur 10% der 2'241 Unternehmen beschäftigten über 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dennoch arbeitete schon im Jahr 1955 mehr als die Hälfte von über 66'000 Beschäftigten in den fünf grössten Unternehmen. Abbildung 25 zeigt die Aufteilung der Unternehmen (links) und der Beschäftigten (rechts) auf kleine, mittlere und grössere Unternehmen einerseits sowie auf

²⁷⁵ Die regionale Konzentration und der hohe Stellenwert der Uhrenindustrie in den betreffenden Kantonen haben starke politische Einflüsse begünstigt. (vgl. Bundesrat (1960), S. 1494).

die drei Produktionsstufen andererseits.²⁷⁶ Die kleinen und mittleren Unternehmen konzentrierten sich auf Bestandteile und Endmontage. In der Bestandteilproduktion und in der Fertighorloherzeugung arbeiteten je über 40% der Beschäftigten, in der Rohwerksproduktion nur rund 15%. Letztere wurde vollständig dominiert von der „Superholding“ ASUAG (vgl. nachfolgende Ausführungen).

Verbände und Zusammenschlüsse

Die Uhrenproduzenten haben sich Anfang des letzten Jahrhunderts auf den verschiedenen Produktionsstufen wie folgt zu Verbänden oder zu Holdings zusammengeschlossen:

- Uhrenfertigung
 - 1924: Fédération suisse des Associations de fabricants d'horlogerie (FH)
 - 1930: Société Suisse de l'industrie horlogère (SSIH)
(Fusion der marktführenden Omega SA und Tissot SA)
- Rohwerke
 - 1926: Ebauches SA
 - 1931: Allgemeine Schweizerische Uhrenindustrie AG (ASUAG)
- Bestandteile
 - 1927: Union des branches annexes de l'horlogerie (Ubah)

Konkurrenten

Die schweizerischen Produzenten waren im Beobachtungszeitraum einer zunehmenden Konkurrenz aus Japan, den USA und der EU ausgesetzt.²⁷⁷ Dagegen war die Konkurrenz im Inland im Beobachtungszeitraum durch staatliche und private Regeln eingeschränkt.

Lieferanten und Kunden

Die schweizerische Uhrenindustrie war gekennzeichnet durch lokale Beschaffung und globale Distribution. Rohstoffe wurden importiert, in schweizerischen Betrieben zu Hilfsprodukten und Halbfabrikaten verarbeitet und an die Bestandteilmanufakturen geliefert. Die Be-

²⁷⁶ Die Säulen summieren sich in beiden Bereichen - links Unternehmen, rechts Beschäftigte - auf je 100%.

²⁷⁷ Mit der Elektronik und mit der fortschreitenden Automatisierung der Präzisionsmechanik ist die Konkurrenz von Anbietern mit hoher Angebotsumstellungsflexibilität aus technisch angrenzenden Industriezweigen mit weniger qualifiziertem Personal möglich geworden. Der Bundesrat hielt dazu bereits im Jahr 1970 fest: „Der technische Fortschritt ist heute derart, dass nicht nur die Produktion der Uhrenbestandteile, sondern auch das Zusammenbauen eines Uhrwerks immer mehr mechanisiert und automatisiert wird und somit in steigendem Ausmass von den Qualifikationen der dazu benötigten Arbeitskräfte unabhängig wird.“ (Bundesrat (1970), S. 705.)

standteile wurden in der Rohwerksproduktion oder direkt in der Uhrenendmontage weiterverwendet. Die weltweite Kundschaft wurde grösstenteils über Uhrengeschäfte, Bijouterien und andere Distributeure vor Ort beliefert. Es handelte sich um ein traditionelles Exportgeschäft mit dem Ziel, möglichst viele Händler in den Exportzielländern zum Handel mit Schweizer Uhren zu animieren (push Marketing).

Marktbesonderheiten

Wie jede Branche, die sich mit Kartellen und staatlichem Schutz den Kräften des Wettbewerbs entziehen will, argumentierte auch die Uhrenindustrie stets mit Besonderheiten.²⁷⁸ Genannt wurden insbesondere die Bedeutung als Exportindustrie, Protektionismusgefahr in Exportzielländern, Abhängigkeit von Konjunkturschwankungen und Wechselkurs, Bedeutung für den Ruf schweizerischer Erzeugnisse im Ausland, regionale Bedeutung, sowie die Zersplitterung der Branche.

Diese „Besonderheiten“ gehören indes für viele Branchen zum Normalfall und stellen jedenfalls in der Regulierungsökonomie keine Gründe für Regulierungen dar.²⁷⁹ Der Bedeutung als Exportzweig, regionaler Arbeitgeber oder dem Ruf Schweizer Präzisionsprodukte muss die Uhrenindustrie mit internationaler Wettbewerbsfähigkeit gerecht werden.²⁸⁰ Die nachfolgend skizzierten Regeln haben diesbezüglich eher geschadet als genützt.²⁸¹

19.2.2 Relevante Regeln

„Wegen der Bedeutung der Uhrenindustrie für die schweizerische Volkswirtschaft hat man denn auch in den dreissiger Jahren ein ganzes System staatlicher Eingriffe zum Schutze dieses Industriezweiges aufgebaut. [...] Eine Reihe privatrechtlicher Abmachungen ergänzte diese staatlichen Massnahmen. Nach dem zweiten Weltkrieg kam es auf Grund der veränderten Verhältnisse und der Erstarkung der schweizerischen Uhrenindustrie zu einer schrittweisen Abkehr von den staatlichen Eingriffen. Mit der Schaffung des so genannten

²⁷⁸ Für eine extensive Darstellung vgl. die im Quellenverzeichnis aufgeführten bundesrätlichen Botschaften. Den besten Überblick gewinnt man aus Bundesrat (1970), S. 702-706.

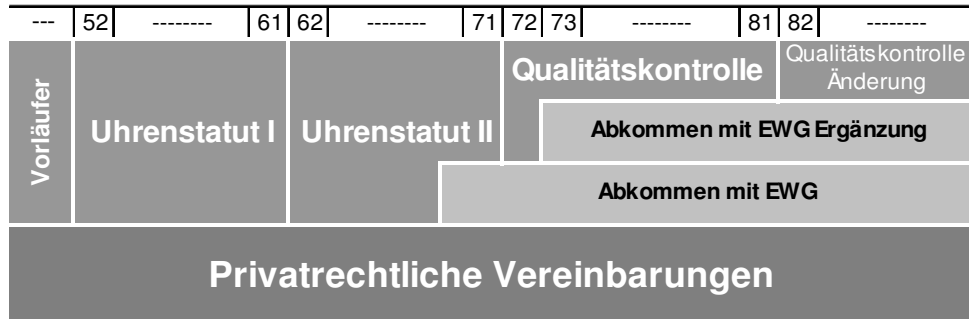
²⁷⁹ Zur normativen Theorie der Regulierung vgl. von Weizsäcker (1982). Zu Regulierungsgründen und Besonderheitentheorien vgl. Breyer/MacAvoy (1988). Ein gewisser Regulierungsbedarf könnte zum Schutz des Labels „Swiss made“ (Schutz vor Fälschungen) gegeben sein. Betreffend Protektionismus, Konjunkturanfälligkeit oder Wechselkursschwankungen sollte sich die Uhrenindustrie aber mit den Massnahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik begnügen.

²⁸⁰ In der Theorie sind Schutzregulierungen oder andere Wettbewerbsbehinderungen zu Gunsten solcher Ziele allerhöchsten transitorisch, etwa als Hilfen für neue Industrien (infant industry argument) vorgeschlagen worden. Vgl. hierzu Meier (1988) und die dort angegebene Literatur.

²⁸¹ Zu dieser Meinung ist mit zunehmender praktischer Erfahrung sogar der Bundesrat gekommen. Vgl. Bundesrat (1970), S. 706-707.

Uhrenstatuts vom 23. Juni 1961²⁸², das die frühere Regelung [...] ablöste, wurde ein organischer Übergang von der mehr als 30-jährigen Schutzpolitik zu einer weniger etatistischen Ordnung eingeleitet.“²⁸³

Abbildung 26: Schematische Darstellung der Regulierungsdynamik



Das Uhrenstatut (II) löste 1962 ein Vorläufer-Statut (I) ab und wurde 1972 mit einer technischen Qualitätskontrolle²⁸⁴ ersetzt. Den Uhrenstatuten waren teilweise staatlich initiierte Verbandsgründungen und Zusammenschlüsse²⁸⁵ sowie privatrechtliche Regulierungen vorausgegangen. Ab 1968 wurden Sonderregeln für die Staaten der ehemaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG eingeführt.²⁸⁶ Wenn auch die während der 1970er und 1980er Jahre geltenden Regeln den grössten Einfluss auf die Anpassung an den Strukturwandel dieser Zeit gespielt haben, so sind die Branchenzersplitterung und mithin der Aufbau ineffizienter Strukturen durch frühere Regulierungen präjudiziert worden. Deren Entwicklung beschreibt das in der positiven Regulierungstheorie typische Bild eines privaten Kartells, das zur Stabilisierung in ein staatlich geschütztes Kartell überführt wird. Die Uhrenindustrie wurde 1921 bis 1922 und 1929 bis 1933 von Krisen betroffen. Zu Beginn der 1930-er Jahre veranlasste dies die Verbände FH und Ubah sowie die Ebauches SA

²⁸² Bundesbeschluss über die schweizerische Uhrenindustrie (Uhrenstatut) vom 23. Juni 1961 (AS 1961, 1085).

²⁸³ Vgl. Bundesrat (1980), S. 1334.

²⁸⁴ BBl 1971 I, S. 562.

²⁸⁵ Vgl. Abschnitt 19.2.1, Verbände und Zusammenschlüsse, Gründungen FH, Ebauches SA und ASUAG sowie Ubah.

²⁸⁶ Abkommen vom 30. Juni 1967 betreffend die Erzeugnisse der Uhrenindustrie zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten (SR 0.632.290.13) sowie Ergänzendes Abkommen vom 20. Juli 1972 zum «Abkommen betreffend die Erzeugnisse der Uhrenindustrie zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten» (SR 0.632.290.131).

Abreden über Minimalpreise und den Export von Rohwerken zu treffen. Mit dem Export von Zwischenprodukten konnten zwar Handelsbarrieren umgangen werden, die in wichtigen Abnehmerländern gegen Endprodukte errichtet worden waren, doch bestand die Angst, die arbeitsintensive Fertighrenproduktion könnte ins Ausland abwandern. Bundesrat und Politik liessen sich von dieser Gefahr sowie von den „Besonderheiten“ der Branche leiten und wurden aktiv.²⁸⁷ Das Preis- und Exportkartell wurde durch Aussenseiter und undisziplinierte Vertragspartner unterlaufen. Deshalb wurde 1931 mit organisatorischer und finanzieller Bundeshilfe die ASUAG gegründet und die Ebauches SA in diese eingegliedert. Die ASUAG sollte als „Superholding“ die schweizerische Rohwerksproduktion umfassend kontrollieren und den Export von Rohwerken und nicht fertig zusammengesetzten Uhren für die Endmontage im Ausland (Chablonnage) verhindern.²⁸⁸ Bis 1941 wurden in der Tat sämtliche Fabrikanten von Rohwerken und wichtigen Bestandteilen durch die ASUAG aufgekauft oder vertraglich gebunden. Diese Konzentration war nur möglich geworden, weil der Bundesrat 1934 den Export von Schablonen, Rohwerken und weiterer Bestandteile per Bundesratsbeschluss als bewilligungspflichtig erklärt hatte. Im gleichen Beschluss wurde auch eine Bewilligungspflicht für die Eröffnung, Erweiterung und Umgestaltung von Betrieben der Uhrenindustrie eingeführt. Ebenfalls per Bundesratsbeschluss wurden ferner 1936 die Minimaltarife der erwähnten privatrechtlichen Abrede für sämtliche Unternehmen der Uhrenindustrie allgemeinverbindlich erklärt.

Das Uhrenstatut²⁸⁹

Diese Ordnung kam einer Verstaatlichung der Branche gleich und wurde mit dem (ersten) Uhrenstatut von 1951²⁹⁰ mit Ausnahme der öffentlich-rechtlichen Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Preisabrede bis 1962 beibehalten.²⁹¹ Das (zweite) Uhrenstatut von 1961 sah immer noch eine Exportbewilligungspflicht zur Verhinderung des Chablonnage aus, war aber flexibler ausgestaltet, damit gewisse Unternehmen in Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und in den USA mit Bestandteilen und Rohwerken beliefert werden konn-

²⁸⁷ Der Bund hatte allerdings bereits in der Krise 1921/1922 Finanzhilfen zur Deckung von Kursverlusten ausgerichtet. Vgl. Bundesrat (1960), 1500.

²⁸⁸ Die Begriffe „Superholding“ und „Chablonnage“ entstammen dem Bundesrat (1960), 1501.

²⁸⁹ Vgl. Bundesbeschluss über die schweizerische Uhrenindustrie (Uhrenstatut) vom 23. Juni 1961 (AS 1961, 1085) sowie die Erläuterungen in der Botschaft (Bundesrat (1960)). Relevant sind auch die sechs Vollziehungsverordnungen zum Uhrenstatut, die im Quellenverzeichnis angegeben sind.

²⁹⁰ Der Bundesbeschluss über Massnahmen zur Erhaltung der schweizerischen Uhrenindustrie vom 22. Juni 1951, des erste Uhrenstatut, war aus verfassungsrechtlichen Gründen nötig geworden, um die erwähnten Bundesratsbeschlüsse in Bundesbeschlüsse umzuwandeln, die dem Referendum unterliegen. Vgl. Bundesrat (1960), 1503.

²⁹¹ Vgl. Bundesrat (1960) 1504.

ten.²⁹² Des Weiteren wurde eine Übergangsordnung zum schrittweisen Ersatz der Fabrikationsbewilligungspflicht durch eine öffentlich-rechtliche technische Qualitätskontrolle geschaffen. Der Bundesrat erklärte die Notwendigkeit dieser „Abfederung“ mit den strukturellen Unzulänglichkeiten, zu denen offenbar die bisherige Bewilligungspflicht geführt hatte: „Es darf nicht übersehen werden, dass die Uhrenindustrie seit über 26 Jahren unter einem ziemlich straff gehandhabten Regime gestanden ist, wobei die getroffene Marktordnung teils privatrechtlicher, teils öffentlich-rechtlicher Natur war. Diese Ordnung führte zur Konservierung einer ganz bestimmten Betriebs und Produktionsstruktur und [...] zu einer Beschränkung des mit dem freien Wettbewerb verbundenen Konkurrenzdruckes.“²⁹³ Mit der Übergangsregelung wurde 1963 der Wechsel von der Endmontage zur Bestandteilproduktion (und umgekehrt) freigegeben, erst 1966 folgte die Freigabe der Rohwerksproduktion und die öffentlich-rechtliche Abstützung des ASUAG-Monopols wurde hinfällig.²⁹⁴ Mit der technischen Kontrolle sollten Qualität und Ruf der Schweizer Uhr fortan ohne negative strukturelle Begleiterscheinungen gesichert werden: „... es ist im Gegenteil nochmals darauf hinzuweisen, dass sie [die Fabrikationsbewilligungspflicht] ihrerseits der Uhrenindustrie ganz generell eine gewisse Abschwächung des Konkurrenzdruckes gebracht hat, so dass diese in der Folge nicht mehr durchwegs in ausreichendem Masse auf die dauernde Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedacht war.“²⁹⁵

Bundesbeschluss Qualitätskontrolle

Das Uhrenstatut wurde 1972 durch den Bundesbeschluss über die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie ersetzt.²⁹⁶ Nur die technische Qualitätskontrolle des Uhrenstatuts wurde beibehalten und mit einer Uhren-Herkunftsbezeichnung in der Markenschutzgesetzgebung ergänzt.²⁹⁷ Das Label „Swiss“ oder „Swiss made“ durfte nur

²⁹² Diese Lieferungen waren nicht zuletzt deshalb erfolgt, weil die Hersteller zur Einsicht gelangten, dass sich mit grösseren Serien von Bestandteilen und Rohwerken auch niedrigere Kosten zu Gunsten der einheimischen Uhrenfertigung erzielen liessen. Diese Vorteile sollten mit einer flexibleren aber sehr selektiven Handhabung mit den drohenden Nachteilen des Chablonnage sozusagen in ein Gleichgewicht gebracht werden. Vgl. Bundesrat (1960), 1533.

²⁹³ Vgl. Bundesrat (1960), 1535.

²⁹⁴ Die ASUAG hatte ihre Position konsolidieren können, dass sie in ihrer Existenz durch den Wegfall der Fabrikationsbewilligungspflicht nicht gefährdet erschien. (Vgl. Bundesrat (1960), 1538.)

²⁹⁵ Bundesrat (1960), 1534/5. (In der Terminologie der vorliegenden Studie müsste von einem regelbedingten Aufbau eines Krisenpotenzials gesprochen werden.)

²⁹⁶ BBl 1971 I 562). Vgl. auch Bundesrat (1970).

²⁹⁷ Diese Ergänzung bestand im Einbau eines neuen Artikels im Bundesgesetz betreffend den Schutz der Fabrik- und Handelsmarken, der Herkunftsbezeichnungen von Waren und der gewerblichen Auszeichnungen (BS 2 845). In Art. 18 bis (neu) wurde der Bundesrat ermächtigt, Voraussetzungen zu umschreiben, die ein Erzeugnis erfüllen muss, damit eine schweizerische Herkunftsbezeichnung benützt werden darf. Heute ist dies Art. 50 im Markenschutzgesetz (SR 232.11).

mehr ein Zeitmessinstrument führen, dessen Werk²⁹⁸

- in der Schweiz zusammengesetzt worden war,
- in der Schweiz in Gang gesetzt, reguliert und kontrolliert worden war,
- mindestens einen Anteil von 50% des Wertes aller Bestandteile (ohne Kosten des Zusammensetzens) an schweizerischer Fabrikation aufwies und
- in der Schweiz der technischen Kontrolle unterlag.

Mit dem Übergang zur Qualitätskontrolle waren die wichtigsten wettbewerbsrelevanten öffentlich-rechtlichen Massnahmen abgebaut worden.²⁹⁹ Der Änderungsbeschluss vom 19. Juni 1981 verlängerte die Geltung der Qualitätskontrolle bis 1991, vereinfachte diese (Stichproben) und passte sie den Erfordernissen elektronischer Uhren an.³⁰⁰

Abkommen mit der EWG

1968 wurde ein Abkommen betreffend die Erzeugnisse der Uhrenindustrie zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft EWG (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande) und Anfang 1973 ein ergänzendes Abkommen in Kraft gesetzt.³⁰¹ Diese Verträge erleichterten den Handel mit Uhrenbestandteilen und Rohwerken zwischen der Schweiz und der EWG und reduzierten die Zölle in diesem Bereich. Damit erfolgte in Bezug auf die EWG Mitgliedsstaaten im Wesentlichen eine leicht vorgezogene Liberalisierung, wie sie anschliessend mit dem Übergang vom Uhrenstatut zur Qualitätskontrolle generell vollzogen wurde.

Die Kollektiv-Konvention³⁰²

Neben den staatlichen Regeln bestanden stets auch wettbewerbsbeschränkende private Regeln. Die Verbände hatten sich bereits in der Folge früherer Störungen auf Verträge für die Durchsetzung von Minimaltarifen und zur Eindämmung des Chablonnage geeinigt. Diese wurden 1936 in einem Vertragswerk der Bezeichnung Kollektiv-Konvention zusammengefasst und betrafen insbesondere die Normierung der Preise von Bestandteilen und Rohwerken, Bestimmungen zur Verhinderung von Chablonnage sowie Sanktionsbe-

²⁹⁸ Vgl. Verordnung über die Benützung des Schweizer Namens für Uhren vom 23. Dezember 1971 (SR 232.119).

²⁹⁹ Vgl. Bundesrat (1970), S. 697.

³⁰⁰ Bundesbeschluss über die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie, Änderung vom 19. Juni 1981 (BBI 1981 II 601)

³⁰¹ Vgl. SR 0.632.290.13 und SR 0.632.290.131.

³⁰² In Bundesrat (1960), 1506ff. findet sich ein eigens Kapitel über das „Verhältnis von Uhrenstatut und Kollektiv-Konvention“.

stimmungen zur Durchsetzung und Sicherung der Konvention.

Die Verkaufspreise von Fertiguhren wurden nicht durch diese Konvention, jedoch durch den zuständigen Verband FH reguliert. Somit war die Uhrenindustrie vor der Uhrenkrise über den gesamten Bereich ihrer Wertschöpfung kartellistisch organisiert. Es herrschte das Prinzip der „réciprocité syndicale“. Die Mitglieder der FH waren verpflichtet, Rohwerke, Schalen und Uhrenbestandteile ausschliesslich bei der Ebauches SA (ASUAG) bzw. bei den Mitgliedern der Ubah zu kaufen. Die Ebauches war gehalten, Rohwerke nur an FH-Mitglieder zu verkaufen. Die Ubah-Mitglieder durften Bestandteile nur an FH-Mitglieder, an die Ebauches und an andere Ubah-Mitglieder liefern.³⁰³ Die Unternehmen waren weiter verpflichtet, nicht auf anderen Produktionsstufen tätig zu werden (ausser für ihren Eigenbedarf). Von diesen Ausschliesslichkeitsprinzipien konnte bei Lieferschwierigkeiten oder bei erheblichen Preisdifferenzen zum Ausland unter Umständen abgewichen werden.³⁰⁴

Dem Preis- und Exportkartell der Branche hätte ohne staatliche Regeln stets die Unterlaufung gedroht; die Wirksamkeit der Kollektiv-Konvention war in „entscheidender Weise vom Uhrenstatut selbst abhängig“, während das Uhrenstatut seinerseits ausdrücklich eine Ausfuhrbewilligung bei Rohwerken, Schablonen und Bestandteilen nur für solche Lieferungen vorsah, „welche den Bestimmungen der Kollektiv-Konvention entsprechen“. ³⁰⁵ Private und staatliche Regeln der Uhrenindustrie waren somit in ihrer Wirksamkeit gegenseitig abhängig. Der Bundesrat zog im Jahr 1960 folgenden Schluss: „Diese Regelung [das Uhrenstatut] kommt der Wirkung nach einer Allgemeinverbindlicherklärung der privatrechtlichen Kollektiv-Konventions-Bestimmungen und ihrer Preisvorschriften sehr nahe.“³⁰⁶

Zusammenfassung

- Bis 1962 entsprach die schweizerische Uhrenindustrie faktisch einem staatlichen Monopol, angeführt von der ASUAG mit öffentlich-rechtlicher Sonderstellung in der strategisch wichtigen Rohwerksproduktion.

³⁰³ Vgl. Bundesrat (1960), S. 1506-1507.

³⁰⁴ Ausgenommen von der Kollektiv-Konvention waren auch die „Roskopfhren“. Dabei handelt es sich im Gegensatz zu den traditionellen „Ankeruhren“ um Billiguhren eines speziellen, schon damals teilweise automatisierten Produktionsverfahrens. Die Vertragsparteien der Kollektiv-Konvention versuchten, die Roskopfbranche einzubinden, doch erfreuten sich diese ab den 1950er Jahren eines zunehmenden Erfolgs und fürchteten im Kartell zurückgebunden zu werden. Die gesetzlichen Bestimmungen galten aber auch für die Roskopfhren. (Vgl. Bundesrat (1960), S. 1507 sowie <http://www.datacomm.ch/rbu/roskopf.html>.)

³⁰⁵ Kursiver Text entnommen aus Bundesrat (1960), S. 1507.

³⁰⁶ Vgl. Bundesrat (1960), S. 1509.

- Marktzutritte, Aussenhandel sowie Preise von Zwischen- und Endfabrikaten waren staatlich und privat reguliert.
- Exporte und Importe von Rohwerken waren verboten.
- 1962 erfolgte eine Flexibilisierung des Rohwerkshandels gegenüber ausgewählten Staaten; zudem wurde die Fabrikationsbewilligungspflicht bei Bestandteilen und Endmontage aufgehoben und durch eine öffentlich-rechtliche technische Qualitätskontrolle ersetzt.
- 1966 wurde die Fabrikationsbewilligungspflicht für Rohwerke aufgehoben. Allerdings war an der beherrschenden Stellung der ASUAG nicht in kurzer Frist zu rütteln.³⁰⁷
- 1968 erfolgte die Freigabe des Aussenhandels mit Bestandteilen und Rohwerken gegenüber den EWG-Staaten.
- 1972 wurden schliesslich sämtliche öffentlich-rechtlichen Regeln bis auf die technische Qualitätskontrolle abgeschafft.

Nachfolgend werden Folgen erwogen, welche diese Regulierungen vor der Liberalisierung und vor der Uhrenkrise vermutlich für gewisse Bereiche der Branche und der Unternehmen hatten. Dabei zeigen sich Ineffizienzen und entsprechende Krisenpotenziale.

Organisation

Die Uhrenindustrie war gekennzeichnet durch Zersplitterung³⁰⁸ sowie durch extreme Abhängigkeiten sämtlicher Akteure von der ASUAG. Aufgrund der zunehmenden Möglichkeiten der automatisierten Fertigung von Bestandteilen und Endmontage (wie etwa am Beispiel der Roskopf-Technologie sichtbar geworden war), entsprach diese Branchenstruktur nicht den modernsten produktionstechnischen Möglichkeiten. Die Branche wies eine suboptimale Organisationsstruktur und damit ein Krisenpotenzial auf. Der kausale Zusammen-

³⁰⁷ Vgl. Wettbewerbskommission (2004) sowie Finanz und Wirtschaft (2003). Die Wettbewerbskommission befasste sich noch in den letzten Jahren mit angeblichen Marktmissbräuchen der ETA SA, weil sich diese schrittweise aus der Zulieferung von Drittfirmen mit Rohwerken zurückziehen wollte. Die meisten schweizerischen Fertigungshersteller sind nach wie vor von der ETA abhängig. Die ETA gehörte zur ASUAG, die Mitte der 1980er Jahre unter Zwang von Gläubigerbanken mit der SSIH zur ASUAG-SSIH fusioniert, von Nicoals G. Hayek übernommen, in SMH und schliesslich in Swatch Group umfirmiert wurde.

³⁰⁸ Der Bundesrat hat in seinen verschiedenen Botschaften (vgl. Quellenverzeichnis) stets von „Zersplitterung“ der Branche gesprochen; dabei ist die Aufteilung der Produktion von Bestandteilen und Fertigung auf eine Vielzahl von Klein- und Kleinstfirmen gemeint.

hang dieser Ineffizienzen mit den wettbewerbsbeseitigenden staatlichen und privaten Regeln war spätestens seit den 1960er Jahren unbestritten.³⁰⁹

Die Sonderstellung der ASUAG bedeutete, dass Erfolg und Misserfolg der gesamten Industrie vom Gedeih und Verderben dieses Unternehmens abhängig war - auch dies entspricht einem Risiko- oder Krisenpotenzial.

Beschaffung und Produktion

Mit der „*réciprocité syndicale*“ herrschte auf der Beschaffungsseite aus der Sicht der Rohwerks- wie der Uhrenproduktion kein Wettbewerb. Während im Zuge der weltweiten Handelsliberalisierung in vergleichbaren Branchen (Feinmechanik, Elektrotechnik, Elektronik, Medizinaltechnik) zur Ausnützung von Grössenvorteilen eine globale Beschaffung (global sourcing) einsetzte, hat man in der Uhrenindustrie mittels Regeln die gesamte Wertschöpfung mit Ausnahme der Rohstoffe auf die Schweiz beschränkt. Lokale Beschaffung bei weltweiter Distribution (über 90% der schweizerischen Produktion wurden exportiert), also auch bei weltweiter Konkurrenz im Absatz, ist aber nur möglich, wenn die lokalen Zulieferer im internationalen Vergleich effizient sind. Andernfalls generiert ein Festhalten an der lokalen Beschaffung in der gesamten Wertschöpfung Ineffizienzen und Krisenpotenziale. Zusammenhängend mit den Ineffizienzen in der Branchenorganisation und in der Beschaffung - beide letztlich als Folge regelbedingt fehlenden Wettbewerbs im Vergleich zum technisch-ökonomischen Potenzial suboptimal (Grössennachteile) - dürfte auch die Produktion über die Zeit bedeutsame Effizienzlücken aufgebaut haben. Diese wurden während langer Zeit durch auch vorhandene produktive Vorteile kompensiert (gut ausgebildete Fachkräfte für Präzisionsmechanik, hohes Know-how usw.). Zur Kompensation können auch der gute Ruf „Swiss made“ sowie gewisse Eigenschaften von Uhren aus der Sicht der Käufer und andere Faktoren beigetragen haben.³¹⁰

Absatz

Der Verkauf an Endkunden wurde in erster Linie über ungebundene Wiederverkäufer und Händler in den Exportzielländern ausgeführt (push-Marketing). Als wichtigstes Argument, Endkunden für Schweizer Uhren zu gewinnen (pull-Marketing), wurde das staatlich geschützte Label „Swiss made“ betrachtet. Vergleicht man dies mit der Entwicklung nach der Uhrenkrise, dann liegt die Vermutung nahe, dass diese Strategie an sich schon in den

³⁰⁹ Vgl. hierzu insbesondere Ziffer 4.3. Strukturprobleme der schweizerischen Uhrenindustrie im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz, Bundesrat (1970), S. 707.

³¹⁰ Uhren sind Markenartikel, die in so genannter „monopolistischer Konkurrenz“ stehen. Uhren sind Güter bei denen ein hoher Preis für die Kunden auch gute Qualität signalisiert. Und in den Hochpreissegmenten kann der so genannte Veblen-Effekt (Snob-Effekt) wirksam werden.

1960er und 1970er Jahren etwas einseitig und damit eher riskant war. Heute werden die meisten Uhren viel aktiver und in erster Linie markenbezogen umgesetzt (Schwergewicht pull-Marketing). Die Hersteller unterhalten im Ausland eigene Verkaufsshops oder vertraglich gebundene Vertriebssysteme. Der Markenname geht dem Label „Swiss made“ vor. Heute ist auch weit weniger von „der schweizerischen Uhrenindustrie“ die Rede, vielmehr spricht man von einzelnen Marken (z.B. Omega) und Unternehmen (z.B. Swatch Group).³¹¹

Durch die Regeln gegen Chablonnage konnten keine Abhängigkeiten ausländischer Uhrenhersteller von schweizerischen Zulieferanten entstehen.³¹² Als Folge der „réciprocité syndicale“ waren auf den Vorstufen der Uhrenfertigung keine Absatzbemühungen nötig. Da war zu liefern, was von der nachfolgenden Stufe bestellt wurde.

Das Marketing (Produktgestaltung, Preise, Konditionen, Werbung, PR, Absatz usw.) ist viel zu facettenreich, um hier eingehender dargelegt werden zu können. Die erwähnten Indizien deuten immerhin darauf hin, dass das schon fast „merkantilistische“ Regelwerk der Invention und Innovation im weltweiten Marketing von Schweizer Uhren oder Uhrenbestandteilen kaum förderlich war. Auch hier dürften die staatlichen und privaten Regeln vor der Uhrenkrise zum Aufbau eines Krisenpotenzials beigetragen haben.

19.3 Veränderte Rahmenbedingungen

Die lange Betrachtungszeit war gezeichnet von Handelsliberalisierung, Rezession als Folge der Ölkrise 1973, Inflation, Perioden mit Überbewertung des Schweizer Frankens. Davon waren auch andere, mit Uhrenindustrie vergleichbare Branchen betroffen, ohne auch nur annähernd in eine ähnliche Krise zu geraten. Spezifisch in der Uhrenindustrie waren Änderungen in den technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen, nämlich das Aufkommen von Quarzuhren sowie - damit verbunden - erweiterte Möglichkeiten zur Automatisierung der Fertigung und der Auftritt starker Auslandskonkurrenz.

Die etatistische Ordnung hat dem Aufbau von Ineffizienzen (Krisenpotenzial) Vorschub geleistet und damit dazu beigetragen, dass es nach diesen Störungen zu einem Strukturbruch kam und dass dieser besonders schmerzhaft ausgefallen ist. Die per 1972 erfolgte

³¹¹ Heute ist in ausländischen Zeitungen, Zeitschriften und elektronischen Medien augenfällig, dass in erster Linie mit der spezifischen Marke (Rolex, Rado, Swatch) geworben wird. Durch Gruppenbildung wie mit der Swatch Group werden Grössen- und Verbundvorteile im Auslandmarketing erzielt und genützt, es erfolgt eine aktive Vermarktung bis hin zum Betrieb eigener Shops in den wichtigsten Abnehmerländern.

³¹² Heute sind solche Abhängigkeiten auf der Ebene von Zwischenprodukten oder in Forschung und Entwicklung selbst zwischen harten Konkurrenten auf den Endproduktemärkten in vielen Branchen durchaus üblich, weil sie mit Effizienzvorteilen zum gegenseitigen Nutzen verbunden sind. So verwenden z.B. konkurrierende Automobilhersteller zum Teil dieselben Produktionsplattformen.

Liberalisierung der schweizerischen Uhrenindustrie war weder Auslöser noch sonst in einer Form ursächlich für die Krise oder deren Ausmass. Ein Verzicht auf die Liberalisierung hätte die Industrie unter den gegebenen Voraussetzungen nicht vor dem Strukturbruch bewahren können. Eventuell hat die Liberalisierung den Bruch etwas verstärkt, jedoch die Anpassung danach beschleunigt.

19.3.1 Ursache für die veränderten Rahmenbedingungen

Eine Quarzuhr wurde bereits 1927 vom Kanadier Warren Marrison konstruiert. Es folgten deutsche Konstrukte im Jahr 1932 von den Physikern Scheibe und Adelsberger sowie 1935 von der Uhrenmanufaktur Rohde&Schwarz (letztere noch in der Grösse eines Schranks). 1938 gelang Rohde&Schwarz eine tragbare Version. Weiter folgten 1958 ein Volksbetrieb der ehemaligen DDR und 1962 die ETA (ASUAG) mit der batteriebetriebenen Quarz-Armbanduhr „Beta21“. 1969 produzierte Seiko (Japan) die „Astron“ als erste Quarz-Armbanduhr für den Massenmarkt und legte damit den Grundstein für japanische Marktführerschaft in diesem Bereich des Uhren-Weltmarkts. 1970 brachte Hamilton (USA) die erste elektronisch-digitale Armbanduhr mit Leuchtdioden-Anzeige (LED) auf den Markt. Ab 1972 produzierten Seiko und Longines Quarzarmbanduhren mit Flüssigkristallanzeige, die weniger Strom benötigten. 1974 baute Omega mit „Megaquarz“ die bis heute genaueste Armbanduhr, 1976 die wasserdichte Einsatzarmbanduhr „Seamaster“.³¹³ D

Die Erfindung der Quarzuhr (Invention) war mittelbare Ursache, ihre erfolgreiche Umsetzung in marktfähige Produkte (Innovation) im Ausland unmittelbare Ursache oder Auslöser der krisenhaften Anpassungen in der Schweiz.³¹⁴ Mit dieser Produktinnovation waren entscheidende Prozessinnovationen verbunden. Im Unterschied zur mechanischen Uhr mit vielen Miniaturbestandteilen, die auch heute noch grösstenteils manuell montiert werden müssen, benötigten Quarzuhren (und andere elektronische Uhren) weniger Bestandteile und konnten besser in Normmodule aufgeteilt werden. Damit war eine weitgehende Automatisierung der Herstellung von Quarzuhren möglich und nicht mehr stark von Produktion anderer Elektronikbestandteile verschieden.³¹⁵

Die Herstellung von Bestandteilen, Rohwerken und Fertiguhren im Bereich der Quarzuhren war nicht besonders den etablierten in- und ausländischen Uhrenherstellern, sondern darüber hinaus vielen weiteren Unternehmen der Feinmechanik und der Mikroelektronik zu konkurrenzfähigen Bedingungen möglich. Im Lichte dieser Entwicklungen wäre schon in den 1960er Jahren antizipierbar gewesen, dass durch die Quarzuhr - sofern diese sich am

³¹³ Vgl. Wikipedia, die freie Enzyklopädie, <http://de.wikipedia.org/wiki/Quarzuhr>, Hieber (2004).

³¹⁴ Zum Zusammenhang von Inventionen und Innovationen vgl. Baumol (2002).

³¹⁵ Für Details vgl. Hieber (2004).

Markt durchsetzen würde - Automation und Skalenerträge wichtig werden würden und eine Vielzahl von neuen Konkurrenten für die Uhrenproduktion in Frage kommen würden.

19.3.2 Reaktion der Akteure

Entgegen einer häufigen Meinung, hat die Schweizer Uhrenindustrie die Entwicklung der Quarzuhren nicht „verschlafen“. ETA (ASUAG), Longines und Omega waren in der Entwicklung sogar frühzeitig und mit Erfolg involviert. Trotzdem wurde der Weltmarkt in den 1970er Jahren in sehr kurzer Zeit mit preisgünstigen, qualitativ hoch stehenden Quarzuhren insbesondere aus Japan überschwemmt und dadurch gerieten die schweizerischen Ankeruhren in arge Bedrängnis.

In den Jahren 1972 bis 1978 hat die Weltproduktion von Uhren und Uhrwerken mit jährlicher Wachstumsrate von rund 5% um insgesamt 36% oder von 195 auf 265 Millionen Stück zugenommen. Die schweizerische Produktion bildete sich in dieser Periode von 78 auf 63 Millionen Stück oder um 19% zurück.

Hatte der Weltmarktanteil der Schweizer in den 1960er Jahren noch bei über 50% und Anfang der 1970er Jahre noch bei 40% gelegen, waren es 1978 nur noch 24%.³¹⁶ Nach Angaben der staatlichen Qualitätskontrolle haben die exportierten Uhren und Uhrwerke des Labels „Swiss made“ von 1972 bis 1978 sogar um 21% und von 1972 bis 1979 um 37% abgenommen.³¹⁷ Alles in allem hat sich der Weltmarktanteil der schweizerischen Uhrenindustrie in den Krisenjahren der 1970er und 1980er Jahre halbiert und hat die schweizerische Produktion trotz stark steigender Nachfrage erhebliche Umsatzrückgänge in Kauf nehmen müssen. Japan hat die Schweiz in der weltweiten Marktführerschaft in dieser Zeit abgelöst.

Die Marktanteilsverluste und Umsatzrückgänge erklären nicht den ganzen Beschäftigungsrückgang von 90'000 auf 30'000 Stellen in der schweizerischen Uhrenindustrie und damit verbundener Bereiche. Die grossen Schweizer Hersteller haben selbstverständlich auch die Produktion von Quarzuhren aufgenommen, doch konnten in diesem stärker automatisierten Bereich nicht alle in der Produktion von mechanischen Uhren freigesetzten Arbeitskräfte aufgenommen werden (Substitutionseffekt der Automation). Zudem wurden mussten in der bedrängten Ankeruhrproduktion Ineffizienzen beseitigt werden, was wiederum Arbeitskräfte freisetzte (Rationalisierungseffekt). Die Wirkungen dieser Effekte können im Rahmen dieser Fallstudie nicht im Einzelnen vertieft werden. Während die Reaktion bisheriger und neuer Konkurrenten der Schweizer Hersteller offenbar darin bestand, die Chan-

³¹⁶ Angaben gemäss Bundesrat (1980), Anhang, S. 1349.

³¹⁷ Vgl. Bundesrat (1980), S. 1337.

cen der Quarzuhr mit Massenproduktion und weltweitem Vertrieb mit Erfolg auszunützen, deckten die Veränderungen in der Schweiz Ineffizienzen auf und führten diese in eine harte Krise.³¹⁸

Organisation

Die in der Bestandteilproduktion (fast unzählige Einzelteile) und in der Endmontage (fast unzählige Modelle in kleinen Serien) stark zersplitterte Branche war für die Anforderungen einer modularen, automatisierbaren Produktion von Grossserien an Quarzuhren nicht die adäquate Organisationsform. Diese Struktur konnte nicht innert weniger Jahre an die neuen Anforderungen angepasst werden, so dass die Hauptreaktion zunächst in Betriebs-schliessungen und Massenentlassungen bestand. Für die Produktion von Quarzuhren, die von den grossen Schweizer Unternehmen auch mit Erfolg aufgenommen wurde, mussten neue Organisationsformen aufgebaut werden, welche somit die freigesetzten Ressourcen nicht aufnehmen konnten.

Beschaffung

Infolge der engen Vernetzungen innerhalb der Schweiz (lokale Beschaffung) bestanden kaum Beziehungen zu ausländischen Herstellern von Bestandteilen und Rohwerken. Hätten solche bestanden, dann hätten die betroffenen Unternehmen auf der Beschaffungsseite teilweise von der Dynamik im Ausland profitieren können.

Produktion und Absatz

ETA (ASUAG), Longines, Omega und andere haben auch mit Erfolg Quarzuhren entwickelt und umgesetzt, doch konnten - wie erwähnt - diese stärker als die Ankeruhrfertigung automatisierten Produktionsprozesse nicht die freigesetzten Ressourcen aus dem traditionellen Geschäft absorbieren. Mechanische Uhren wurden weiterhin produziert und umgesetzt, doch mussten in diesem Bereich die aus der Zeit vor der Krise aufgestauten Ineffizienzpotenziale beseitigt werden. Problematisch war sicher auch, dass der Absatz in den Exportzielländern meistens über selbständige lokale Händler und nicht über eigene oder vertraglich gebundene Vertretungen abgewickelt wurde. Mit dem Rückgang der Nachfrage (wegen Nachfragesubstitution auf Quarzuhren) reduzierten diese Händler einfach ihre Bestellungen bei den Schweizern und bestellten dafür mehr Uhren bei Seiko und anderen Unternehmen.

³¹⁸ Nur am Rande sei bemerkt, dass sich wohl die bisherige helvetische Politik der Nichtbelieferung ausländischer Hersteller mit Bestandteilen und Rohwerken für diese eher als Vorteil herausstellte. Andernfalls hätte es Abhängigkeiten von der bis anhin führenden Schweiz gegeben, welche die Angebotsumstellungsflexibilität der Auslandskonkurrenten beeinträchtigt hätten. Vgl. für derartige strategische Fragestellungen Brandenburger/Nalebuff (1998).

19.4 Einfluss der Regeln auf den Veränderungsprozess

Die wettbewerbswidrigen Regeln, denen die Uhrenindustrie bis zur Krise unterlag, hatten generell gesehen die üblichen produktiven, allokativen und dynamischen Ineffizienzen fehlenden Wettbewerbs zur Folge. Im Veränderungsprozess, der sowohl durch technische Substitution (Umstellung auf Quarzuhren) als auch Anbietersubstitution (Erfolg der ausländischen Konkurrenz) gekennzeichnet war, haben diese „aufgestauten“ Ineffizienzen den Strukturbruch sicher massiv verstärkt. Die etatistische Marktordnung hatte vermutlich aber auch zur Folge, dass die Umstellung der Branche nicht bereits in den 1960er Jahren in einem kontinuierlichen Prozess oder zumindest mit einem weniger massiven Bruch erfolgte. Es folgen zum Schluss noch ein paar Hinweise dazu.

Organisation

1962 gehörte die ETA (ASUAG) offenbar zu den Pionieren der neuen Technologie, während die später erfolgreichste Konkurrenz aus Japan erst 1969 in nennenswertem Stil im Markt in Erscheinung trat. Der weltweit marktführenden Schweizer Uhrenindustrie gelang es nicht, einen „first mover Vorteil“ umzusetzen. Hier dürften die zersplitterte Organisation, die Abhängigkeit von der ASUAG und die Nichtexistenz wirksamen Wettbewerbs zwischen den schweizerischen Unternehmen eine wichtige Rolle gespielt haben.³¹⁹ Die Bestandteilmfabrikanten waren zu klein, um den Aufwand für Forschung und Entwicklung und die damit verbundenen Risiken in Kauf zu nehmen. Dasselbe gilt für viele Uhrenmanufakturen. Beide Produktionsstufen waren zu dieser Zeit gut ausgelastet und hatten umso weniger Anreize, Risiken auf sich zuzunehmen. Hinzu kommt, dass eine automatisierte Quarzuhrenproduktion bei Erfolg das angestammte Geschäft dieser Akteure gefährdet hätte (Kannibalisierung).³²⁰ ASUAG und grössere Uhrenhersteller wie die SSIH (Omega/Tissot) wären dagegen in der Lage gewesen, die Invention der Quarzuhr konsequent in erfolgreiche Produkt- und Prozessinnovationen umzusetzen. Immerhin waren sie schon vor der Quarzuhr durchaus einer (internationalen) Konkurrenz ausgesetzt. Somit liegt nahe, die mangelnde Antizipation und Adaption der veränderten Rahmenbedingungen auf Managementfehler zurückzuführen, die aber infolge der organisatorischen Abhängigkeiten in der gesamten schweizerischen Uhrenindustrie verstärkte Wirkungen entfalteten.³²¹

³¹⁹ Vgl. Bundesrat (1980) sowie Auer-Rizzi (2001).

³²⁰ Im wirksamen Wettbewerb gibt es immer Anreize, Risiken einzugehen um Chancen zu nutzen, weil man sich verpasste Chancen nicht leisten kann. Das Kannibalisierungsargument ist für Akteure im Wettbewerb ebenfalls nicht relevant. Der Wettbewerb zwingt die Akteure vielmehr zum steten technologischen Wandel und zur Kannibalisierung ihres angestammten Geschäfts, weil dieses ohnehin durch die Konkurrenz bedroht ist.

³²¹ Vorstellbar ist auch, dass die ASUAG mit ihrem semi-staatlichen Statuts zu dieser Zeit aus politischen Rücksichten eine sanfte Umstellung anstreben wollte, da eben die Umstellung strukturelle Anpassungen erfordert hätte, in deren Zuge Arbeitstätten und Stellen in den Uhrenregionen hätten abgebaut werden müssen.

Beschaffung

Die „réciprocité syndicale“ und die einschlägigen staatlichen Regeln haben ihre Ziele der gegenseitigen schweizerischen Zulieferung und der Verhinderung der Abwanderung der Uhrenendfertigung ins Ausland zwar erreicht, aber im Hinblick auf den technischen Wandel war dies offenbar ein Pyrrhussieg. Hätten in den 1960er Jahren auch Handelsbeziehungen zu ausländischen Produzenten auf der Beschaffungsseite von Bestandteilen und Rohwerken bestanden, dann wären mit Sicherheit nicht alle Schweizer Unternehmen in die von ASUAG und SSIH vorgezeichnete strategisch falsche Richtung gegangen. Die eine oder andere Unternehmung hätte die Chance ausgenützt. Die geltenden staatlichen und privaten Regeln haben nicht nur verhindert, dass in den 1960er Jahren strategische Allianzen und Kooperationen mit Ausländern kaum vorhanden waren, sie haben auch verunmöglicht, solche Partnerschaften zu dieser kritischen Zeit vor der Krise aufzubauen. Auf die Wirkung der Regeln im Veränderungsprozess bei Produktion und Beschäftigung wurde oben schon eingegangen.

Fazit und Zusammenfassung des Beispiels

Die schweizerische Uhrenindustrie war bis in die 1970er Jahre weltweit marktführend. Sie hat sich aber im Gefolge verschiedener Krisen zunächst private und dann auch staatliche Regeln gegeben (oder solche im Politischen Prozess erwirkt), die den Wettbewerb im Inland auf sämtlichen Stufen der Wertschöpfung während langer Zeit ausschaltete. Dementsprechend wurde die zersplitterte Branchenstruktur und die Abhängigkeit von einer zentralisierten und monopolisierten Rohwerksproduktion aus früheren Zeiten zu lange konserviert und haben sich im Zuge des technischen und ökonomischen Fortschritts Ineffizienzen und Krisenpotenziale aufgebaut. Bei der Invention der Quarzuhr Mitte der letzten Jahrhunderts noch an vorderster Front dabei, war die schweizerische Uhrenindustrie in der Folge nicht in der Lage diesen Vorteil in der erforderlichen Zeit (time to market) und im erforderlichen Umfang in Innovationen im Weltmarkt umzusetzen. Das bestehende Regelwerk hinderte die Akteure teilweise direkt an den nötigen Anpassungen oder es ergab zu wenig Anreize dazu.

Die staatlichen und privaten Regulierungen haben ohne Zweifel erheblich dazu beigetragen, dass die schweizerische Uhrenindustrie in den 1970er Jahren und darüber hinaus in eine schwere Krise geraten ist.

19.5 Quellen

Gesetze, Verordnungen

Bundesbeschluss über die schweizerische Uhrenindustrie (Uhrenstatut) vom 23. Juni 1961 (AS 1961, 1085)

Vollziehungsverordnungen zum Uhrenstatut:

- Technische Kontrolle (AS 1961, S. 1099).
- Ausfuhr von Uhrenerzeugnissen, Werkzeugen und Uhrenmaschinen (AS 1961, S. 1124).
- Nichtfabrikmässige Arbeit (AS 1961, S. 1128).
- Rechtsschutz (AS 1961, S. 1137).
- Belieferung mit Rohwerken und Bestandteilen unter Manufakturen (AS 1961, S. 1145).
- In der Uhrenindustrie zu erhebende Gebühren (AS 1961, S. 1147).

Abkommen vom 30. Juni 1967 betreffend die Erzeugnisse der Uhrenindustrie zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten (SR 0.632.290.13).

Bundesbeschluss über die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie vom 18. März 1971 (BBI 1971 I 562).

Bundesbeschluss über die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie, Änderung vom 19. Juni 1981 (BBI 1981 II 601).

Bundesgesetz über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (Markenschutzgesetz, MSchG) vom 28. August 1992 (SR 232.11).

Bundesrat (1994): „Botschaft vom 27. April 1994 über Massnahmen zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstrukturen und der Standortattraktivität der Schweiz“, BBI 1994 III, S. 252.

Ergänzendes Abkommen vom 20. Juli 1972 zum «Abkommen betreffend die Erzeugnisse der Uhrenindustrie zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten» (mit Beilage) (SR 0.632.290.131).

Verordnung vom 23. Dezember 1971 über die Benützung des Schweizer Namens für Uhren (SR 232.119).

Literatur

Auer-Rizzi, W (2001): „Die Uhrenindustrie - eine strategische Analyse - Fallstudie aus IK Strategie“, Johannes-Kepler Universität, Linz, unveröffentlichte Lehrveranstaltungsunterlage.

Baumol, W. J. (2002): „The free market innovation machine“, Princeton University Press, New Jersey (Fourth printing, and first paperback printing, 2003).

- Bericht über die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie vom 6. April 1977 (BBI 1977 I 1579).
- Brandenburger, A. M./Nalebuff, B. J. (1998 Paperback): „Co-opetition“, Currency Paperback, Doubleday, New York.
- Breyer, S. and MacAvoy P. W. (1988): “Regulation and Deregulation”: in: Eatwell J., Milgate M., Newman P., The New Palgrave - A Dictionary of Economics, The Macmillan Press Ltd. 1987, London, reprinted 1988, 128-133.
- Bundesrat (1960): Botschaft des Bundesrates zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über die schweizerische Uhrenindustrie (Uhrenstatut) vom 16. Dezember 1960 (BBI 1969 II, S. 1489).
- Bundesrat (1970): Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie und die Ergänzung des Markenschutzgesetzes vom 2. September 1970 (BBI 1970 II 697).
- Bundesrat (1980): Botschaft betreffend die Verlängerung und Änderung des Bundesbeschlusses über die offizielle Qualitätskontrolle in der schweizerischen Uhrenindustrie vom 19. November 1980 (BBI 1980 III, S. 1333).
- Finanz und Wirtschaft (2003): „Ein Gemeintreffen im Victoria-Jungfrau rettete die Schweizer Uhrenindustrie“, 75 Jahre Finanz und Wirtschaft, Jubiläumsausgabe, Mai 2003.
- Hieber Uhren(2004): „Elektrische Uhren ... oder was tut der Quarz in einer Uhr?“, http://www.uhrenhieber.de/uhrentechnik/elektrische_uhren.htm.
- Meier, G. M. (1988): „Infant Industry“, in: Eatwell J., Milgate M., Newman P., The New Palgrave - A Dictionary of Economics, The Macmillan Press Ltd. 1987, London, reprinted 1988, S. 828-830.
- Von Weizsäcker C. C. (1982): „Staatliche Regulierung - positive und normative Theorie“, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Heft 3, S. 324-343.
- Wettbewerbskommission (2001): „Décision de la Commission de la Concurrence du 3 septembre 2001 concernant l'enquête selon l'article 27 LCart sur le cas SUMRA/Distribution de montres relative à des accords illicites selon l'article 5 LCart“.
- Wettbewerbskommission (2004): Medienmitteilung und Presserohstoff vom 19. November 2004 zum Abschluss der Untersuchung gegen ETA, www.wettbewerbskommission.ch.

In der Reihe „Strukturberichterstattung“ des Staatssekretariats für Wirtschaft sind bislang erschienen:

1	Arvanitis, S. u.a. (2000) Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftszweige	22.--
2	Arvanitis, S. u.a. (2001) Untersuchung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaftszweige anhand einer „Constant Market Shares“-Analyse der Exportanteile	18.--
3	Raffelhüsch, B. u.a. (2001) Zur Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz (ohne Software GAP)	21.--
4	Arvanitis, S. u.a. (2001) Unternehmensgründungen in der schweizerischen Wirtschaft	26.--
5	Arvanitis, S. u.a. (2001) Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft. Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 1999	34.--
6	Crivelli, L. u.a. (2001) Efficienza nel settore delle case per anziani svizzere	26.--
7	Hollenstein, H. (2001) Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Osteuropa	23.--
8	Henneberger, F. u.a. (2001) Internationalisierung der Produktion und sektoraler Strukturwandel: Folgen für den Arbeitsmarkt	21.--
9	Arvanitis, S. u.a. (2002) Finanzierung von Innovationsaktivitäten. Eine empirische Analyse anhand von Unternehmensdaten	22.--
10	Arvanitis, S. u.a. (2002) Qualitätsbezogene und technologische Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Industriezweige. Beurteilung auf Grund der Export- bzw. Importmittelwerte und der Hochtechnologieexporte	18.--
11	Ott, W. u.a. (2002) Globalisierung und Arbeitsmarkt: Chancen und Risiken für die Schweiz	28.--
12	Müller, A. u.a. (2002) Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz. Analyse der strukturellen und sozialen Umverteilungen in den 90-er Jahren mit einem Mehrländer-Gewichtsmodell	24.--
13	Kellermann, K. (2002) Eine Analyse des Zusammenhangs zwischen fortschreitender Globalisierung und der Besteuerung mobiler Faktoren nach dem Äquivalenzprinzip	18.--
14	Infras (2002) Globalisierung, neue Technologien und struktureller Wandel in der Schweiz	28.--
15	Fluckiger, Y. u.a. (2002) Inégalité des revenus et ouverture au commerce extérieur	20.--
16	Bodmer, F. (2002) Globalisierung und Steuersystem in der Schweiz	22.--
17	Arvanitis, S. u.a. (2003) Die Schweiz auf dem Weg zu einer wissensbasierten Ökonomie: eine Bestandesaufnahme	28.--
18	Koch, Ph. (2003) Regulierungsdichte: Entwicklung und Messung	23.--
19	Iten, R. u.a. (2003) Hohe Preise in der Schweiz: Ursachen und Wirkungen	36.--
20	Kuster, J. u.a. (2003) Tourismusdestination Schweiz: Preis- und Kostenunterschiede zwischen der Schweiz und EU	23.--
21	Eichler, M. u.a. (2003) Preisunterschiede zwischen der Schweiz und der EU. Eine empirische Untersuchung zum Ausmass, zu Erklärungsansätzen und zu volkswirtschaftlichen Konsequenzen	34.--
22	Vaterlaus, St. u.a. (2003) Liberalisierung und Performance in Netzsektoren. Vergleich der Liberalisierungsart von einzelnen Netzsektoren und deren Preis-Leistungs-Entwicklung in ausgewählten Ländern	37.--
23	Arvanitis, S. u.a. (2003) Einfluss von Marktmobilität und Marktstruktur auf die Gewinnmargen von Unternehmen – Eine Analyse auf Branchenebene	23.--
24	Arvanitis, S. u.a. (2004) Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft – Eine Analyse der Ergebnisse der Innovationserhebung 2002	28.--
25	Borgmann, Ch. u.a. (2004) Zur Entwicklung der Nachhaltigkeit der schweizerischen Fiskal- und Sozialpolitik: Generationenbilanzen 1995-2001	20.--
26D	de Chambrier, A. (2004) Die Verwirklichung des Binnenmarktes bei reglementierten Berufen: Grundlagenbericht zur Revision des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt	19.--
26F	de Chambrier, A. (2004) Les professions réglementées et la construction du marché intérieur: rapport préparatoire à la révision de la loi sur le marché intérieur	19.--
27	Eichler, M. u.a. (2005) Strukturbrüche in der Schweiz: Erkennen und Vorhersehen	23.--
28	Vaterlaus, St. u.a. (2005) Staatliche sowie private Regeln und Strukturwandel	32.--

**In den Jahren 1990-1999 gab das Bundesamt für Konjunkturfragen in der Reihe
“Strukturberichterstattung” folgende Publikationen heraus:**

Preis:

• Straubhaar Th., Ausländerpolitik im Strukturwandel	22.-
• Doppmann R./ Graf S./ Jans A., Schweizer Firmen im europäischen Abseits?	14.-
• Senti R./ Baltensperger J., Binnenmarkt Schweiz	18.-
• Bierter W./ Gusewski M., Wirtschaftsverflechtung und EG-Binnenmarkt	14.-
• Butare Th./ Bürgenmeier B./ Grin F., Niveau des prix en Suisse	22.-
• BfK., Der schweizerische Binnenmarkt	15.-
• OFQC., Le marché intérieur suisse	15.-
• UFPC., Rapporto sul mercato interno svizzero	15.-
• Egger M./ Stoll H., Strukturelle Effekte von Umweltregelungen	16.-
• Burkard P., Umweltverhalten von Multis	15.-
• Conus J./ Rossi A., Le business écologique	17.-
• Schwank O. u.a. Struktureffekte durch Abfallbewirtschaftung?	21.-
• Brugger E./ Steib S., Umweltpolitik aus unternehmerischer Sicht	11.-
• Stritt M.-A./ Jeanrenaud C., Environnement et coûts de production	17.-
• von Stockar Th. u.a. Instrumente für einen ökologischen Strukturwandel	16.-
• Arvanitis S. u.a. Innovationsverhalten der Schweizer Wirtschaft 1990	23.-
• Hotz B./ Küchler C., Technologieportfolio und Wettbewerbsfähigkeit	23.-
• Kruck R., Eine Kapitalbestandesrechnung für die Schweiz	15.-
• Ecoplan, Auswirkungen der demographischen Alterung auf Branchen	20.-
• Prognos, Auswirkungen des Alterns auf den Arbeitsmarkt in der Schweiz	15.-
• Schäfer H., Bedroht die Alterung die öffentlichen Finanzen?	17.-
• Erb D., Ersetzt der Markt die Nächstenliebe?	11.-
• Carlevaro F. u.a. La consommation des menages en suisse	30.-
• Müller U., Gesamtwirtschaftliche Einflüsse der Alterung	17.-
• Arvanitis S. u.a. Innovationsaktivitäten in der Schweizer Industrie 1993	30.-
• Etter R., Innovationstätigkeit im Bau- und Dienstleistungssektor 1993	15.-
• EWR-Nein-Studien, Band 1, Strassengüterverkehr, Luftverkehr	29.-
• EWR-Nein-Studien, Band 2, Handelshemmnisse, Produkthaftpflicht etc.	29.-
• EWR-Nein-Studien, Band 3, Öffentliches Beschaffungswesen, Arbeitsmarkt	31.-
• Arvanitis S. u.a. Innovationstätigkeit in der Schweizer Industrie 1996	30.-
• Arvanitis S. u.a. Innovationstätigkeit Bau/ Dienstleistungen 1996	14.-
• Massaro D., Stand des schweizerischen Kleinhandels	20.-
• Muggli Ch. U.a. Effizienz von Energie- und Umweltmassnahmen	13.-
• Vaterlaus S. u.a. Leistungsfähigkeit von Regionen in der Schweiz	16.-
• Ledergerber U. u.a. Regelungsdichte nach Branchen	20.-
• Schoenenberger A. u.a. Coûts et effets de la réglementation	15.-
• Müller A. Administrative Belastungen von Schweizer KMU	28.-
• Arvanitis S. u.a. Technologieförderung des Bundes	26.-