SGB | USS
www.sgb.ch | www.uss.ch
Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Union syndicale suisse
Unione sindacale svizzera

DOSSIER NR. 61

Die Liberalisierungspolitik in der Schweiz – gedrosseltes Tempo

Eine Zwischenbilanz aus Gewerkschaftssicht

Rolf Zimmermann
Oktober 2008

Inhaltsverzeichnis:

1.	Einleitung	5
2.	Stromversorgung: Vorsichtige Marktöffnung in Etappen	6
3.	Post: Teilliberalisierter Markt – dominierender Bundesbetrieb	8
3.1	Mehr Arbeitskonflikte – viele Restrukturierungen	10
3.2	Zukunftsaussichten	11
4.	Telecom: Liberalisierter Markt – führende Swisscom	11
4.1	Letzte Meile nur bedingt offen – Swisscom-Privatisierung gescheitert	12
4.2	Gute GAV-Arbeitsbedingungen und Sozialpläne beim Abbau von Arbeitsplätzen	14
5.	Bahn: Aufschwung dank politischer Entscheide – Kostendruck beim Personal	14
5.1	Sicherheitsmängel und mehr Druck am Arbeitsplatz	15

1. Einleitung

Die netzgebundenen staatlichen Infrastrukturen für Bahn, Post, Telekommunikation, Wasser und Strom funktionieren in der Schweiz seit über 100 Jahren vorbildlich und auf dem Stand des technischen Fortschritts. Sie gehörten – wie in allen europäischen Staaten oder den USA des New Deal – zum bis vor kurzem unbestrittenen leistungs- und wohlfahrtsstaatlichen Konsens. Seit einigen Jahren wird auch in der Schweiz behauptet, private Anbieter würden unter Wettbewerbsbedingungen bessere Leistungen erbringen. Dabei wird nur schlecht versteckt, dass es weniger um Angebot und tiefere Preise geht, als vielmehr um private Gewinnmöglichkeiten. Versorgungsnetze arbeiten als natürliche Monopole effizient. Wettbewerb hier ist künstlich[1] und bringt hohe Risiken für die Arbeitsbedingungen, Versorgungssicherheit, Preisstabilität und Qualität. Liberalisierungen benötigen deshalb neue Gesetze und Regulierungsbürokratien für Qualität und gegen Diskriminierungen.

Die Schweiz ist nicht EU-Mitglied. Brüsseler Richtlinien zur Liberalisierung sind hier nicht bindend. Für die mit Europa wirtschaftlich eng verbundene Schweiz sind sie dennoch wichtig. Sie beeinflussen den Rhythmus Liberalisierungspolitik der Landesregierung (Bundesrat) massgeblich. Ohne den formellen EU-Druck bleibt aber Spielraum. Weil die Bürgerinnen und Bürger auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene über Liberalisierungen oder Privatisierungen abstimmen können, kommt der neoliberale Ausverkaufseifer in der Schweiz langsamer voran. Die Politik muss auf die direktdemokratischen Strukturen und das historisch gewachsene, starke Bewusstsein für landesweit gleichwertige Infrastrukturversorgungen Rücksicht nehmen.

Insbesondere Post, Telekommunikation und Bahn gelten als „typisch schweizerische" Garanten der qualitativ einwandfreien Versorgung des dezentral und föderalistisch gewachsenen Landes, mit guten Arbeitsplätzen für die Randregionen. Sie boten seit der modernen Staatsgründung 1848 die positive Identifikation mit einem stabilen leistungsstarken Bundesstaat. Für die Stromversorgung gilt eine vergleichbare ökonomisch geprägte emotionale Bindung, die aber auf kantonalen und kommunalen Produktions- und Versorgungsstrukturen basiert.

Die Liberalisierungspolitik entwickelte sich in der Schweiz im Schatten der langen Wirtschaftskrise der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts: Die Gesetze zur Trennung der teilweisen Liberalisierung von Post und Telecom und eine Teilliberalisierung im Eisenbahngesetz gingen ohne grösseren Widerstand durch. Erst im Jahr 2000 ergriffen die Gewerkschaften ein Referendum gegen die Strommarkt-Liberalisierung mit dem Elektrizitätsmarktsgesetz (EMG). Es ist am 22. September 2002 am Nein der Volksmehrheit gescheitert. Dieses Resultat zwang nicht nur zu einem neuen Gesetz im Strombereich, es hatte auch Signalwirkung für das Ausmass und Tempo bei weiteren Liberalisierungsvorhaben. Die Politik wollte weitere Niederlagen vermeiden.

Die Liberalisierungspolitik tendiert auch in der Schweiz zur Privatisierung von Staatsunternehmen. Sie beruht auf einem Ineffizienzvorbehalt gegenüber Staatsbetrieben, der

[1] Löpfe (2005) 77

sich jedoch empirisch nicht erhärten lässt.[2] Ein Blick auf die Rechtsform der Infrastrukturbetriebe in der Schweiz zeigt, dass unabhängig davon, ob sie privat- oder öffentlichrechtlich verfasst sind, kaum Unterschiede in ihrer unternehmerischen Freiheit, Innovationsfähigkeit und Effizienz bestehen: Seit 1998 ist der Telefonzweig der früheren PTT („Swisscom") eine Aktiengesellschaft, deren Aktien an der Börse gehandelt werden. Der Postbereich der PTT hingegen blieb öffentlich-rechtliche Anstalt. Beide sind trotz unterschiedlicher Rechtsform als Konzerne organisiert und kooperieren problemlos mit Dritten im In- und Ausland. Obwohl spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, ist hingegen die Schweizerische Bundesbahn (SBB) mit Kapitalbeteiligungen zurückhaltender. Dies zeigt, nicht die Unternehmensform entscheidet über nötige Kooperationsverhalten, sondern die gegebenen wirtschaftlichen und logistischen Bedürfnisse und der politische Wille.

2. Stromversorgung: Vorsichtige Marktöffnung in Etappen

Die Schweizer Stromproduktion und das übergeordnete Transportleitungssystem werden faktisch von vier privatrechtlichen Aktiengesellschaften kontrolliert. Drei davon gehören mehrheitlich den Kantonen und Gemeinden. Mit der europäischen Marktöffnung haben sich auch deutsche und französische Konzerne strategische Aktienpakete davon gesichert. Die Stromverteilung hingegen läuft über etwa 1000 kommunale oder regionale Verteilwerke, die mit Ausnahme einiger grosser Stadtwerke meist von den grossen Produzenten vertikal integriert abhängig sind. Etwa 98% der Stromverbraucher benötigen pro Jahr weniger als 100 MWh Elektrizität, die knapp 2% darüber liegenden Grossabnehmer machen etwas mehr als die Hälfte des Gesamtverbrauchs aus. Schweizer Strom stammt zu etwa 60% aus Wasser- und zu 40% aus Atomkraftwerken. Die grossen Wasserkraftwerke sind Stau- und Pumpanlagen in den Alpen und somit ideal für den europaweit begehrten Spitzenstrombedarf und den Netzspannungsausgleich. Die Schweiz hat eine zentrale Funktion als Stromlieferant und Transitgebiet in Europa.

Das Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) von 2000 war ein reines Liberalisierungsgesetz gemäss EU-Richtlinien. Für die vielen Verteilwerke war damit das gut planbare Gleichgewicht von Absatzgarantie und Lieferpflicht infragegestellt. Das EMG sah weder eine Preisregulierung, noch Liefer- oder Investitionspflichten vor. Was dies im Extremfall bedeuten konnte, zeigte Kalifornien, wo die Preise explodierten bzw. Lieferausfälle zu Blackouts führten. Gefährdete Versorgungssicherheit und Liberalisierungsskepsis bewirkten, dass der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) das Gesetz mit einem Referendum bekämpfte und die dafür nötigen 50'000 Unterschriften sammelte. Deshalb ist diese Liberalisierung mit einer Volksabstimmung im 22. September 2002 gestoppt worden. Der Entscheid war exemplarisch.[3]

Der Abstimmungskampf im Sommer 2002 war heftig. Auf der Ja-Seite waren alle bürgerlichen Parteien, Unternehmerverbände und die Stromwirtschaft. Sie dominierte finanziell massiv und warb mit der freien Wahl und Wettbewerb. Das Nein des SGB warnte vor Arbeitsplatzverlust, Versorgungsrisiken, Preiserhöhungen und falschen Signalen für andere Infrastrukturen. Die

[2] Frick (2006)
[3] attac-texte (2005) 115ff.

Stimmung kippte erst im Verlauf der Kampagne. Erste Liberalisierungsauswirkungen in andern Branchen, wie der Zusammenbruch der Swissair und wenig plausibel begründete Schliessungen von Poststellen machten den EMG-Urnengang zusätzlich zum generellen Liberalisierungs-Plebiszit. Gemäss Abstimmungsanalysen stimmte auch die mittelständische Wirtschaft mehrheitlich Nein.[4] Die Aussicht, den Strom selber auf dem offenen Markt zu beschaffen, war für den Grossteil gewerblicher und privater Normalkunden, nicht attraktiv. Die gute Erfahrung stabiler Preise und sicherer Versorgung wog mehr als eine ungewisse Zukunft.

Dieser Volksentscheid war ein grundsätzliches „Nein" zur Liberalisierung beim Strom. Aus zwei Gründen konnte man dennoch nicht beim Status quo bleiben: Erstens lief die Liberalisierung in der EU-Nachbarschaft weiter und zweitens hatte ein kartellrechtliches Bundesgerichtsurteil am 17. Juni 2003 in einem Einzelfall die Stromlieferung Dritter durchgesetzt. Ohne neues Gesetz war eine unregulierte, rein wettbewerbsrechtliche Marktöffnung möglich geworden. In einer von der Regierung eingesetzten Expertenkommission für eine neue gesetzliche Elektrizitätswirtschafts-Ordnung, in der die gesamte Stromwirtschaft den Abstimmungssiegern gegenüber sass, zeigte sich vorerst ein Patt: Die Stromwirtschaft wollte die Öffnung mit Europas Hilfe aussitzen, die Gewerkschaften blockierten diese Volliberalisierungs-Strategie mit der Referendumsdrohung.

Eine Serie von Stromausfällen in liberalisierten Märkten im Sommer 2003 stützte die ablehnende Haltung: Ein nie zuvor erlebter totaler Blackout im Grossraum New York hatte für 50 Millionen Menschen katastrophale Ausmasse. Vergleichbare britische und skandinavische Meldungen im selben Zeitraum zeigten die Versorgungsunsicherheit ebenso. Andrerseits zeigte diese Situation aber auch den dringenden Regulierungsbedarf für die Netzsicherheit. Spätestens ein gravierender Blackout Ende September über Italien, der von einer Kettenreaktion im Schweizer Leitungsnetz ausgelöst worden war, führte zur Kompromissbereitschaft in der Kommission.

Im Frühling 2004 übergab sie dem Energieminister einen fixfertigen Gesetzeskompromiss: Die Stromwirtschaft musste eine rechtlich unabhängige Schweizerische Netzgesellschaft zugestehen, die Gewerkschaften die Marktöffnung, aber nur in zwei Schritten mit einer ersten Öffnung für Verbraucher über 100 MWh. Zudem untersteht das neue Gesetz nicht nur gesamthaft dem Referendum, sondern aus Respekt vor dem Nein zum EMG, speziell auch der zweite Vollöffnungs-Schritt. Für die Gewerkschaften wichtig ist auch, dass die von der Abnahmepflicht bei den bisherigen Vorlieferanten befreiten städtischen und regionalen Versorgungswerke weiterhin eine absolute Lieferpflicht an alle befolgen müssen, die den freien Markt nicht wählen. Damit ist die Versorgungssicherheit der Mehrheit von Wirtschaft und Bevölkerung garantiert, was im abgelehnten Gesetz nicht der Fall war.

Dieser Expertenkompromiss war vorerst im Parlament gefährdet. Erst die wiederholt harten Referendumsdrohungen des SGB bewirkten, dass das neue Stromversorgungsgesetz im März 2007 weitgehend dem ausgehandelten Kompromiss gemäss beschlossen wurde. Der SGB

[4] VOX-Analyse Nr. 78 des GfS Forschungsinstituts

verzichtete nun auf ein Referendum, ob er es vor der zweiten Etappe tun wird, hängt von der Evaluation der Teilliberalisierung der ersten Etappe ab. Sie wird erst Ende 2008 rechtskräftig. Damit verläuft die Schweizer Strommarkt-Öffnung langsamer und vorsichtiger als anderswo. Sie wirkt auch auf den Verlauf anderer Liberalisierungsbereiche.

3. Post: Teilliberalisierter Markt – dominierender Bundesbetrieb

Die Schweiz schuf 1997 die gesetzlichen Voraussetzungen zur Liberalisierung der Postdienste. Der Bundesrat hatte im Sommer 1996 den Eidgenössischen Räten zwei Gesetze unterbreitet, das Postgesetz[5], als rechtliche Grundlage für die seit 1998 schrittweise Öffnung des Postmarktes und das Postorganisationsgesetz[6], als neue Rechtsgrundlage für die bundeseigene Postunternehmung. Der eigentliche Motor der Postliberalisierung war die Zerschlagung der fast 150jährigen staatlichen PTT zur Abtrennung des lukrativen T-Bereichs. Die Gesetze zur Liberalisierungen und Reorganisation der bisherigen PTT gingen parallel durch den parlamentarischen Entscheidprozess. Die Telecom-Liberalisierung ging weiter als jene der Post und führte auch zum Börsengang der neu geschaffenen Swisscom.

Die Schweizerische Post blieb hingegen vollständig in Bundeseigentum. Gegen keines der Gesetze wurde das Referendum ergriffen. Die durchaus schon 1997 starke Liberalisierungsskepsis führte nur zu Diskussionen in der Linken. Doch entschied sich niemand, dem hegemonialen Liberalisierungsdiskurs der neunziger Jahre effektiv entgegenzutreten.

Das 1997 beschlossene Postorganisationsgesetz privatisierte die staatliche Schweizer Post nicht, reduzierte aber den direkten politischen Einfluss auf den Betrieb stark. Das Parlament hat weder eine Finanz- noch Geschäftskontrolle. Es legt den gesetzlichen Rahmen für die Grundversorgung fest. Und der Bundesrat beschliesst alle vier Jahre die strategischen Ziele der Post. Sie verlangen, nebst der Grundversorgung, die führende Stellung am Markt, ausdrücklich eine sozial verantwortliche Personalpolitik und angemessene Gewinne.

Die gestellten Erwartungen seitens des Bundes werden bisher erfüllt: Die Post erwirtschaftet laufend bessere Ergebnisse. Die Umsätze steigen jährlich und die Konzerngewinne der Post nähern sich mit über 800 Millionen CHF für 2005 und 2006 allmählich der Milliardengrenze.[7]

Mit dem neuen Postgesetz (PG) gibt es seit 1998 das herkömmliche Postmonopol nicht mehr. Es hatte in der kleinräumigen Schweiz bis ins hinterste Bergtal für Personen-, Brief-, und Pakettransport- sowie Depeschen- und Zahlungsverkehrsdiensten gesorgt. Das PG belässt der Post nur noch ein bedingtes, je nach Situation laufend abbaubares Restmonopol, die „reservierten Dienste“. Sonst herrscht die freie Konkurrenz mit neu konzessionierten Marktteilnehmern. Im Gegensatz zu ihnen muss die Post aber die gesetzlich definierte landesweite Grundversorgung (Universaldienst), mit dem üblichen Post- und Zahlungsverkehr, in guter Qualität zu gleichen Grundsätzen und angemessenen Preisen anbieten.

---

[5] Bundesblatt (1996) 1249
[6] Bundesblatt (1996) 1306
[7] Geschäftsbericht der Schweizerischen Post (2006)

Das Restmonopol gilt als Finanzierungsbasis der Grundversorgung. Der Bundesrat hat deshalb die gesetzliche Kompetenz, soweit der Universaldienst finanziell gesichert bleibt, die Monopolgrenzen zu senken. Das ist seit 1998 auch geschehen. Umfasste das Restmonopol der Post vorerst noch den gesamten Briefverkehr sowie die Pakete bis zum Gewicht von 2 Kilogramm, gilt es heute nur noch für Briefe bis 100gr. Nicht untypisch für die Liberalisierungspolitik in Europa, aber doch bemerkenswert für die nicht zur EU gehörende Schweiz ist es, dass die Schweizer Regierung sich bei der Monopolsenkungspolitik an die „einschlägigen europäischen Normen" halten muss.[8]

Der Schweizer Postmarkt ist zweigeteilt, in einen gesetzlich definierten *Universaldienst* und Wettbewerbsdienste. Der Universaldienst umfasst die gesetzlich verlangte Grundversorgung der Post und die reservierten Dienste des Restmonopols. Dieses weicht von den EU-Richtlinien ab. Die seit 2006 für adressierte inländische Briefe geltende Monopol-Grenze von 100gr betrifft nur etwa 11% der von der Post jährlich verteilten 2,8 Milliarden adressierten Briefe. Bei 50gr wären 26% frei am Markt. Mit der gesetzlichen Grundversorgung muss die Post aber auch den gesamten Briefverkehr, die Annahme und Zustellung von Paketen bis 20 Kilogramm, die Zustellung abonnierter Zeitungen sowie den gesamten Zahlungsverkehr garantieren. Zu letzterem gehören nicht nur bargeldlose Überweisungen, sondern auch Bareinzahlungen und Barauszahlungen. Darüber hinaus ist sie im Logistic-Bereich mit weiteren Marktteilnehmern in Konkurrenz. Die privaten Konzessionäre kommen im Paketmarkt aber nicht über 17% Anteil hinaus.[9]

Die *Poststellen* garantieren den Zugang zur Grundversorgung für alle. Sie spielen in der Schweiz eine entsprechend wichtige versorgungspolitische Rolle. In den ersten Jahren zeigte sich die Liberalisierung für die Bürgerinnen und Bürger in erster Linie als Abbau beim Poststellen-Netz. Zwischen 2001 und 2005 wurden fast 900 der knapp 3'400 Poststellen geschlossen. Ende der 1970er Jahre waren es noch 4'400. Dieser massive Abbau löste viel Unmut in Stadt und Land aus, insbesondere bei Politikern der Bergregionen. Es ging um die landesweite Versorgung und den Abbau von Arbeitsplätzen.

Die Gewerkschaft Kommunikation (GeKo) lancierte als Antwort auf den Stellenabbau die Volksinitiative „Postdienste für alle". Obwohl Initiativen – im Gegensatz zu Referenden – in Schweizer Volksabstimmungen in der Regel einen sehr schweren Stand haben, scheiterte das Plebiszit für eine Leistungssicherung bei den Poststellen im Herbst 2004 nur an einem Zufallsmehr von ein paar Tausend Stimmen. Nach dem Strommarkt-Referendum von 2002, war nun auch im Postbereich klar, dass kaum ein Leistungsabbau ein Gesetzesreferendum überstehen dürfte. Entsprechend vorsichtig gehen Bundesrat und Parlament seither ans Werk.

Im vorliegenden Fall – wie oft bei Volksbegehren – machten die Behörden bereits vor der Abstimmung Konzessionen im 2003 teilrevidierten Postgesetz[10], das von der Post ein *„landesweit flächendeckendes Poststellennetz"* verlangt und dass *„die Dienstleistungen des*

[8] Art. 3 PG
[9] Postreg-Bericht (2006)
[10] Bundesblatt (2003) 2741

Universaldienstes in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sind." Im Vollzug dieser Bestimmung setzte der Bundesrat das Ziel, wonach für 90% der Bevölkerung die nächste Poststelle innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehrsmittel erreichbar sein muss. Mit heute 2500 Poststellen wird dieses Ziel erfüllt. Die Schweiz hat gemäss dem Postregulator im europäischen Vergleich eines der dichtesten Poststellennetze.[11]

3.1 Mehr Arbeitskonflikte - viele Restrukturierungen

Mit der Liberalisierung und der Verselbständigung der Post änderte sich auch die arbeitsrechtliche Situation der Postangestellten, die bis 2001 dem Beamtenrecht unterstanden. Das neue Bundespersonalgesetz verpflichtet aber die Post, mit den Gewerkschaften einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abzuschliessen. Dieser GAV gilt seit 2002 für den ganzen Konzern Post mit einem Mindestlohn von heute CHF 42'000 (ungelernte ab Alter 20).

Seit der PG-Revision von 2003[12] müssen die konzessionierten Anbieter *„die Arbeitsbedingungen der Branche gewährleisten"*. Damit wird der Post-GAV grundsätzlich zu einem Referenzvertrag für alle Anbieter in der Branche. Die Durchsetzung im Einzelfall ist jedoch nicht geregelt. Prüfungen des Postregulators 2006 ergaben, dass für 90% der Betroffenen Arbeitszeiten von maximal 43 Wochenstunden (im GAV sind 41 mit Ausnahmen vorgesehen) und Minimallöhne von CHF 42'000 gelten. Damit besteht immerhin Druck seitens der Aufsichtsbehörde.[13]

Die Restrukturierungen und Auslagerungsversuche der Post, Arbeitsplatzabbau und versuchte GAV-Umgehungen führten zu mehr und härteren Arbeitskonflikten:

- Mit dem 2002 lancierten Projekt REMA (eine hochtechnologische Briefsortierung namens „Reengineering Mailprocessing REMA") wollte die Post die bisher 18 regionalen Sortierzentren in drei topmodernen Zentren zusammenfassen. 8'000 Arbeitsplätze – auch in Randregionen – sind davon betroffen, 3000 sollten abgebaut werden. Nach Mobilisierungen der Gewerkschaften und politischen Interventionen wehrten sich auch die Kantonsregierungen. Ergebnis: REMA wird neben den 3 Sortierzentralen auch 6 regionale Subzentren betreiben. Entlassungen werden mit einem sozialpartnerschaftlich verhandelten Sozialplan abgefedert: Die Post muss Weiterbeschäftigungen anbieten, je nach Alter auch eine Job-Garantie bis 24 Monate oder Frühpensionierungen für über 58jährige sowie Abgangsentschädigungen je nach Anstellungsdauer zwischen 2 und 10 Monatslöhnen, aber den früheren absoluten Kündigungsschutz gibt es nicht mehr.

- Mit Auslagerungen aus dem Stammhaus versuchte die Post Tochterfirmen, wie die Expresspost, Postauto oder SecurePost (Sicherheitstransporte), dem GAV zu entziehen. Mit Blockaden von drei strategisch wichtigen Paketsortierzentren zwangen die Gewerkschaften die Post zu Verhandlungen über die Privatisierung des Postsachentransports. Zwar

[11] www.postreg.admin.ch
[12] Bundesblatt (2003) 2741
[13] Postreg-Bericht (2006) 25

verhinderten sie die Auslagerungen nicht ganz, aber erreichten einen privatrechtlichen GAV für Konzerngesellschaften, der dem öffentlich-rechtlichen für das Stammhaus entspricht. Dieser Konflikt führte auch zu einem Rechtsgutachten, das im Rahmen der gesetzlichen Grundversorgung die uneingeschränkte GAV-Pflicht bestätigt.

- Die erhöhte Gewerkschaftspräsenz lohnt sich: Als die Post 2006 die Poststellen neu mit vielen Leistungsdifferenzen und eine starke Angebots-Hierarchie schuf zwischen den Stellen und damit Arbeitsstellen abbaute sowie leitende Angestellte zurückstufte, reichte eine kurze landesweite Mobilisierung der GeKo, um einen Sozialplan gemäss dem REMA-Projekt auszuhandeln, der sogar eine faktische Beschäftigungsgarantie für ältere Beschäftigte enthält.

Die Post-Liberalisierung zwang auch in der Schweiz zu einer härteren gewerkschaftlichen Gangart. Denn Wettbewerb heisst in erster Linie Lohndruck, Stellenabbau und Vertragspolitik aufkosten der Angestellten. Während die Post aufgrund gesetzlicher Vorschriften und gemäss dem Eignerauftrag der Landesregierung zu einem GAV verpflichtet ist, sind es ihre Konkurrenten nicht. Das Gebot der branchen-üblichen Arbeitsbedingungen ist nicht gleichwertig und verlangt auch mehr Vollzugsaufwand. Deshalb verlangen die Gewerkschaften einen Branchen-GAV oder den bestehenden GAV mit der im Markt führenden Post allgemeinverbindlich zu erklären. Bisher gibt es nur einen weiteren GAV, mit DPD, der in der Schweiz tätigen Tochter der französischen Post, nicht aber mit DHL, der Tochter der Deutschen Post.

3.2 Zukunftsaussichten

Mit Blick auf die Öffnung der Postmärkte der EU und auf Druck von economie suisse und Postkonkurrenten beantragt der Bundesrat neu die schnelle gesetzliche Totalliberalisierung – nachdem er zuvor noch zwei referendumspflichtige Etappen vorgesehen hatte. Nach einer Senkung der Monopolgrenze auf 50gr wäre für 2011 der völlige Monopolabbau vorgesehen. Zudem soll die Post neu eine Aktiengesellschaft werden und ihre gesetzliche GAV-Pflicht würde fallen. Die Gewerkschaften betonen demgegenüber immer wieder, dass jede weitere Liberalisierung nicht ohne branchenweiten GAV zu haben ist. Entsprechende Verhandlungen sind im Gang. Die politische Auseinandersetzung zur Gesetzesreform in den nächsten zwei Jahren dürfte sehr kontrovers sein. Ohne politische und vertragliche Zugeständnisse ist ein gewerkschaftliches Referendum sehr wahrscheinlich.

4. Telecom: Liberalisierter Markt - führende Swisscom

Die Liberalisierung des Schweizer Telecom-Markts verlief mit der Teilung der PTT parallel zur Post. Der Bundesrat legte zwei Gesetze vor, die das Parlament 1997 verabschiedete: Das Fernmeldegesetz (FMG) regelt den Telecommarkt und das Telekommunikationsunternehmens-gesetz (TUG) das Verhältnis des Bundes zur Swisscom AG. Sie wurde mit diesem Gesetz zur spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft und an die Börse gebracht. Der Bund ist gesetzlich zur

Aktien- und Stimmenmehrheit verpflichtet. Eine vollständige Privatisierung des Staatsbetriebs mit dem landesweiten Leitungsnetz wäre chancenlos gewesen. Hingegen war ab 1998 der Fernmeldemarkt, mit Ausnahme der sog. Letzten Meile (der Hausanschlüsse), ganz liberalisiert. Die Telefon-Preise sind seither stark gesunken und die Angebote gestiegen. Der gleichzeitige rasante technologische Fortschritt im Telecombereich war dafür massgeblich mitverantwortlich.

Im Mobilfunk-Bereich betreiben neben Swisscom noch zwei Anbieter parallele Netze. Es herrscht Infrastruktur-Wettbewerb. Der Marktanteil von Swisscom liegt etwas über 60%, die beiden Konkurrenten liegen je etwas unter 20%. Es gibt hin und wieder Vorwürfe zu möglichen Preisabsprachen unter den drei Anbietern.

Im Festnetz findet der Wettbewerb auf der über Jahrzehnte gewachsenen Infrastruktur statt. Das FMG reguliert die so genannte Interkonnektion. Die Eidgenössische Kommunikations-kommission Comcom[14] ist als Regulator eingesetzt und sorgt mit dem auch wegen der Liberalisierung neu entstandenen Bundesamt für Kommunikation für den Vollzug. Im Festnetz dominiert Swisscom zu über 70% im Markt, neben dem mit etwa 15% einzigen grossen Konkurrenten „Sunrise" (Tochter der Tele Danmark, TCD) und etwa 300 kleinen. Die vom Gesetz vorgeschriebene Grundversorgung wird von Swisscom ohne Entschädigung garantiert. Ihre Konkurrenten sind zur flächendeckenden Versorgung nicht in der Lage und haben sich deshalb nie um die Grundversorgungskonzession beworben.

4.1 Letzte Meile nur bedingt offen – Swisscom-Privatisierung gescheitert

Seit 1998 gab es im Telecombereich zwei heftige politische Konflikte: Sowohl bei der Letzten Meile, als auch beim Swisscom-Verkauf wurde der Bundesrat schliesslich zurückgebunden.

Die *Revision des FMG zur Öffnung der Letzten Meile* dauerte von Ende 2002 bis 2006 fast vier Jahre.[15] Es ging dabei weniger um die weitere Liberalisierung des festen Telefonnetzes, als vielmehr den möglichst günstigen Zugang neuer Anbieter zur Breitbandtechnologie. Erst die politische Debatte bewirkte eine nüchterne Analyse der Versorgungssituation: Die schon stark sinkenden Telefon-Preise erforderten nicht mehr Wettbewerb und die Hausanschluss-Gebühren waren schon preisreguliert. Und bei der Breitbandversorgung herrschte – wie beim Mobilfunk – bereits Infrastruktur-Wettbewerb. Der Marktanteil der verschiedenen TV-Kabel-Anbieter (allen voran Cablecom) ist grösser als jener des Breitbandangebots im Netz der Swisscom (Bluewin). Sie ist dank der politisch geförderten ADSL-Technologie aber verantwortlich für die weltweit beispielhafte Breitband-Abdeckung von 98% der Schweiz. Die vorerst beantragte technologieneutrale volle Entbündelung aller Anschlüsse gemäss EU-Regeln wollte den Zugang Dritter zu den neuen oft privaten Glasfaser-Kabel-Angeboten und dem ADSL-tauglichen historisch gewachsenen öffentlichen Kupferdraht-Netz der Swisscom („schneller Bitstrom-Zugang"). Swisscom und die Kabelnetzbetreiber wandten sich vor allem mit einem Hauptargument gegen den gesetzlich erzwungenen Zugang zur Letzten Meile: Es sei nicht

[14] www.comcom.admin.ch
[15] Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik 1-2003

legitim, dass neue „Rosinenpicker" von alten Investitionen profitierten und neue verhinderten, die sich unter so einseitigen Bedingungen nicht lohnten.

Damit war die im dynamisch wachsenden Breitbandangebot nötige hohe Investitionsbereitschaft infragegestellt. Die gute landesweite Versorgung stand auf dem Spiel. Der Widerstand aus ländlichen Regionen meldete sich zu Wort. Schliesslich zwang eine Koalition aus Berggebietslobby und Gewerkschaften mit starkem Referendumsdruck die eigentlich mehrheitliche Liberalisierungsfraktion zum parlamentarischen Kompromiss vom März 2006: Einen dauernd vollständig offenen Zugang zur Letzten Meile haben nur Konkurrenten, die in der Anschlusszentrale des bisherigen Anbieters in eigene Anlagen investieren. Der Breitband-Zugang über den sog. schnellen Bitstrom auf das Kupfernetz ist ohne Eigenmittel nur während einer vierjährigen Übergangszeit möglich. Mit diesem entscheidenden Investitionsschutz bleibt der Anreiz bestehen, das gute Angebot der marktbeherrschenden Anbieter noch auszubauen. Die Liberalisierungsbefürworter sind schliesslich dem ihnen zu grossen Referendums-Risiko gewichen.

Die parlamentarischen Konflikte um die Gesetzesrevision waren noch im Gang, als der Bundesrat einen neuen auslöste, indem er Ende 2005 von einem Tag auf den andern den *Swisscom-Verkauf* einleitete und bald darauf mit der nötigen Gesetzesrevision ans Parlament gelangte. Er hatte gerade überraschend und wenig überzeugend der Swisscom den Kauf der irischen Eircom untersagt und argumentierte nun, der Staat eigne sich schlecht als Investor. Diese unerwartete, schlecht begründete Politik gegen den erfolgreichen bundeseigenen Telecomanbieter löste eine heftige öffentliche Debatte aus: Die Angst vor einem Verkauf ins Ausland, die negativen Folgen für die Grundversorgung und die „Schlachtung des Huhns, das goldene Eier legt" standen dabei im Vordergrund. Die Verkaufsbefürworter rechneten optimistisch mit einem Erlös von CHF 16 Milliarden, die zum Abbau der Bundesschulden dienen könnten. Die ablehnenden Gewerkschaften rechneten umgekehrt die etwa CHF 400 Millionen tieferen Zinskosten des Bundes mit seinen jährlichen Dividendeneinnahmen von CHF 1,4 Milliarden auf. Sie verwiesen auch auf die Bundesverfassung, die in Art. 92 das Post- und Fernmeldewesen klar als „Sache der Bundes" bezeichnet. Neben der Grundversorgung und der erwünschten öffentlichen Gewinnbeteiligung verteidigten die Gewerkschaften ausdrücklich die wertschöpfenden Arbeitsplätze im Land, die Entwicklungsaufträge für den Technologieplatz Schweiz und die vorbildlichen sozialen Arbeitsbedingungen bei Swisscom. Das Telecomunternehmensgesetz (TUG) und die darin festgelegte GAV-Verpflichtung wären mit der Privatisierung überflüssig geworden.

Sie wurde schliesslich im Sommer 2006 vom Parlament zurückgewiesen. Kurz vor den Neuwahlen 2007 mochte die Mehrheit der Linken keinen fast sicheren Referendumssieg schenken. Die Privatisierungspläne sind damit aber nicht vom Tisch.

4.2 Gute GAV-Arbeitsbedingungen und Sozialpläne beim Abbau von Arbeitsplätzen

Das (TUG) verpflichtet nur die bundeseigene Swisscom zu einem GAV. Seit 2003 schreibt das Fernmeldegesetz (FMG) für die Wettbewerber branchenübliche Arbeitbedingungen vor. Der Swisscom-GAV gilt mit 40-Stundenwoche, 6 Ferien-Wochen und 2 Wochen Vaterschaftsurlaub als vorbildlich. Aufgrund sehr guter Rechnungen stiegen die Swisscom-Vertragslöhne seit 2001 bis 2006 real um insgesamt 11% (nominal 15.9%). Das ist landesweit überdurchschnittlich hoch. Die Kehrseite davon ist der grosse Arbeitsplatzverlust von etwa 8'000 Stellen nach vielen Restrukturierungen. Davon betroffen ist weitgehend das technische und handwerkliche Personal. Für Entlassende gibt es einen guten Sozialplan mit Frühpensionierungen, Weiterbildung und Jobvermittlung bei fortgesetzter Bezahlung der Lohndifferenz. Den früher gültigen absoluten Kündigungsschutz des Beamtengesetzes gibt es heute aber nicht mehr.

Ausser bei einer kleinen Genfer Firma ist kein weiterer GAV in der Branche zustande gekommen. Die vom Branchenleader Swisscom grundsätzlich vorgegebenen Branchenbedingungen müssen von den Gewerkschaften von Fall zu Fall und ohne Vertrag durchgesetzt werden. Mit den grösseren Anbietern finden nach verschiedenen Konflikten immerhin seit einiger Zeit regelmässige sozialpartnerschaftliche Verhandlungen statt, die zu Sozialplänen bei Sunrise, Cablecom und Orange geführt haben.

5. Bahn: Aufschwung dank politischer Entscheide – Kostendruck beim Personal

In der Schweiz hat die Bahnreform von 1998 die bundeseigene SBB betrieblich ausgelagert und nur der Schienen-Güterverkehr – aufgrund des Transitverkehrsabkommens von 1992 mit der EU – liberalisiert. Der öffentliche Personenverkehr ist nicht liberalisiert worden. Neben der dominierenden SBB gab es schon immer über 40 konzessionierte Bahnen, die mehrheitlich Kantonen und Gemeinden gehören und Leistungsaufträge im Regionalverkehr erfüllen. Der öffentliche Verkehr, insbesondere die Verkehrsverlagerung von der Strasse auf die Schiene, ist mit Volksabstimmungen demokratisch breit abgestützt.

Ein kurzer Überblick: 1992 sagte das Volk grundsätzlich Ja zu den Neuen Alpentransversalen und 1996 zu den Details für zwei Tunnelstrecken (Gotthard 57 Km, Lötschberg 35 Km) und deren Zufahrten. Die definitive Finanzierung dieser Grossprojekte und gleichzeitige Investitionen für mehr und schnellere Intercity-Verbindungen im Halbstundentakt auf der Ost-West-Achse brachten erst der 1998 ebenfalls vom Volk beschlossene Fonds von 30 Milliarden CHF zur gesamten Modernisierung der Schweizer Bahninfrastruktur. Der Fonds wird gespeist aus fixen Anteilen des Mehrwertsteuer- und Mineralölsteuerertrags sowie aus der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Ihr hat das Volk schon 1994 als Verfassungs-Grundsatz zugestimmt und 1998 als Gesetz nochmals bekräftigt, nachdem die Strassenlobby ein Referendum ergriffen hatte. Massgeblich in dieser positiven Entscheidkette war ebenfalls 1994 die überraschende Annahme der „Volksinitiative zum Schutze der Alpen" gegen den alpenquerenden Gütertransport, die ein Verkehrsverlagerungsgesetz[16] auslöste. Diese

[16] *Bundesblatt (1999) 8728*

demokratische Legitimation der Rahmenbedingungen zur politischen Förderung des öffentlichen Verkehrs verträgt sich schlecht mit Liberalisierungs- und Privatisierungskonzepten. Entscheidend sind die öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur und Betriebs-Subventionen im Regional- und Güterverkehr.

Dennoch leidet der liberalisierte Bahngüterverkehr weiterhin unter den Wettbewerbsvorteilen der Strasse und zieht sich aus dem Binnenverkehr zurück. Hingegen steigen die Transportmengen auf der Schiene im Nord-Süd-Transitverkehr durch die Alpen. Der wegen dem Gotthard-Strassentunnel lange Zeit abnehmende Bahnanteil hat sich mit 65% wieder auf einem im internationalen Vergleich hohen Niveau stabilisiert. Verantwortlich dafür sind nicht Wettbewerb, sondern die Abgabenpolitik und Investitionen beim Angebot. Das definierte Ziel von jährlich 650'000 Schwerverkehrsfahrten im Strassentransit bis 2009 wird aber noch immer um das fast Doppelte überschritten. Im nicht liberalisierten Personenverkehr nehmen die Transportmengen dank dem erhöhten Angebot mit mehr Zügen, dichteren Taktintervallen und schnelleren Verbindungen sowie viel mehr Zügen im Agglomerationsverkehr laufend zu. Mit über 2'000 Bahnkilometern pro Kopf ist die Schweiz an der Spitze Europas. Die vielen infrastrukturellen (Neubauten), technischen (Führerstand-Signalisierung) und organisatorischen (landesweiter Taktfahrplan) Qualitätssprünge der letzten Jahre sind nicht Folgen der teilweisen Liberalisierung. Sie sind im Gegenteil Jahrzehnte zuvor geplant und angepackt worden.[17]

Der Liberalisierungstrend brachte aber viele betriebliche Reorganisationen bei allen Bahnen, änderte jedoch die Eigentumsverhältnisse nicht: Die SBB ist gemäss dem Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) seit 1998 eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, die zu 100% dem Bund gehört. Gemäss SBBG bleibt das Parlament für den Infrastrukturbau zuständig und erlässt alle vier Jahre eine Leistungsvereinbarung. Zudem erlässt der Bundesrat strategische Vierjahresziele. Im Personenverkehr schreibt die SBB seit einigen Jahren Gewinne, während sie im Güterverkehrswettbewerb trotz massivem Kostendruck, Mengen- und Produktivitätszuwachs stets neue Verluste einfährt.

5.1 Sicherheitsmängel und mehr Druck am Arbeitsplatz

Die grösste Gewerkschaft im Bereich, der Schweizerische Eisenbahn- und Verkehrpersonalverband (SEV) forderte seit der Liberalisierung immer wieder Ruhezeit-, Fahrtauglichkeits- und Unterhaltskontrollen. Die systematischen Stichproben des Bundesamts für Verkehr[18] bei Güterzügen 2006 und 2007 ergaben nun ein sehr kritisches Bild: 2006 erhielten von 44 kontrollierten Zügen 11 ein Fahrverbot, 5% der kontrollierten Wagen durften nicht weiterfahren. Bei den dichteren Kontrollen 2007 mussten von 120 Zügen 74 vorübergehend mit Fahrverbot belegt werden und bereits 16% von 2011 kontrollierten Wagen wurden aus dem Verkehr genommen. Offensichtlich bewirkt der Wettbewerbsdruck mehr Sicherheitsmängel und ein entsprechend höheres Risiko für Personal und Umwelt.

---

[17] *Hürlimann (2007)*

[18] www.bav.admin.ch *, vgl. Tagesanzeiger vom 14.9.2007*

Der Kostendruck führte auch zu Restrukturierungen mit über 2750 weniger Arbeitsstellen (-8%) seit 2000. Die Produktivität im Güter- und Personenverkehr steigt entsprechend stark und mit ihr die Klagen über Arbeitsverdichtung und Stress. Wie die Post, ist auch die SBB aufgrund des Bundespersonalgesetzes als Ersatz des Beamtenrechts zu einem GAV verpflichtet. Der erste im Jahr 2000 war sehr fortschrittlich: Er brachte die 39-Stundenwoche und 5 zusätzlichen Freitage. Die Gewerkschaften opferten dafür während zwei Jahren je 1% Teuerungsausgleich, um 500 Arbeitsplätze zu erhalten. Inzwischen ist aber die GAV-Wochenarbeitszeit in zwei Schritten schon wieder auf 41 Stunden gestiegen, aber nur teilweise mit mehr Ferien und einer Lohnsummenerhöhung von 3,5% für 2007 kompensiert worden. Seit 2000 sind die SBB-Löhne insgesamt um 5,8% gestiegen. Der GAV-Minimallohn beträgt heute CHF 39'555. Mit viel Verhandlungsaufwand konnten die Gewerkschaften den seit 2000 bei der SBB geltenden Sozialplan halten. Er verbietet Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen und verpflichtet die SBB zu einem Programm beruflicher Neuorientierung und Qualifikation.

Im Frühjahr 2008 drohte die SBB in den Werkstätten Bellinzona von SBB-Cargo mit einer massiven Verlagerung von Arbeitsplätzen. Ein 4 Wochen dauernder Streik zwang das Management zur Rücknahme der Pläne und an den Verhandlungstisch. Die Gespräche laufen. Der Cargo-Streik von Bellinzona zeigte einerseits den massiven Kostendruck und die darauf beruhende harte Position von der SBB-Spitze im liberalisierten Güterverkehrsmarkt. Andererseits löste der Streik im Tessin eine Solidaritätswelle aus, die alle Bevölkerungsschichten und politischen Parteien erfasste. Die Sympathien für die SBB-Angestellten und ihre Anliegen im ganzen Land sind sehr gross. Sie zeigen, dass ein öffentlicher Dienst volkswirtschaftlich und psychologisch mehr wert ist als kurzfristige betriebswirtschaftliche Businesspläne.

Auch das Eisenbahngesetz schreibt branchenübliche Arbeitsbedingungen vor, aber wie bei der Post gilt der GAV der dominierenden SBB nicht als branchenüblich. Seit einigen Jahren bemühen sich die Gewerkschaften, deshalb für die konzessionierten Normalspurbahnen einen Rahmen-GAV zu vereinbaren. Er wurde auch vom Bundesrat gefordert, um im Rahmen des freien Netzzugangs im Güterverkehr die in die Schweiz fahrenden Bahnen zu schweizerischen Tariflöhnen zu zwingen und so Lohndumping mit ausländischem Personal zu verhindern. Für den Personenverkehr ist der entsprechende GAV jetzt unter Dach, beim Güterverkehr geht das Warten weiter.

In naher Zukunft sind keine weiteren Liberalisierungen im Bahnverkehr zu erwarten. Insbesondere hat die Forderung nach Trennung von Infrastruktur und Verkehr keine Chance auf Erfolg. Die Bahn als Gesamtsystem aus einer Hand ist weitgehend akzeptiert. In der laufenden zweiten Etappe der Bahnreform müssen die Gewerkschaften die branchenüblichen Arbeitsbedingungen gegen liberalen Widerstand verteidigen und durchsetzen.

Quellen und Literatur

Attac-Texte (2005): Service public, Perspektiven jenseits der Privatisierung, Rotpunkt, Zürich 2005
Bundesblatt, Publikationsorgan der Schweiz. Eidgenossenschaft
Bundesrat (2004): Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public), Bundesblatt (2004) 4569
Jahresberichte von Post, Swisscom und SBB
Frick (2006): Frick, A., Hartwig J., Wirz A.: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Service public in der Schweiz, Studie KOF-ETH, Zürich 2006
GfS Forschungsinstitut (VOX-Analyse Nr. 78 der eidgenössischen Abstimmungen vom 22.9.2002)
Hürlimann (2007): Hürlimann, G., Die Eisenbahn der Zukunft, Automatisierung, Schnellverkehr und Modernisierung bei den SBB 1955 bis 2005, Chronos, Zürich 2007
Löpfe (2005): Löpfe, Ph./ Vontobel, W., Der Irrsinn der Reformen, Orell Füssli, Zürich 2005
Vaterlaus(2003): Vaterlaus, St., Worm, Wild, Tesler: Liberalisierung und Performance in Netzsektoren. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Strukturberichterstattung Nr. 22
Vox Analysen Eidgenössischer Urnengänge, GfS-Forschungsinstitut, Bern / Zürich
Wik-Consult (2005): Evaluation de Schweizer Postmarktes für die Postregulierungsbehörde PostReg

Dank

Für viele wertvolle Informationen die arbeitsvertragliche Situation betreffend danke ich Alain Carrupt (Präsident) und Fritz Gurtner (Vizepräsident der Gewerkschaft Kommunikation, GeKo) sowie Giorgio Tuti (Vizepräsident des Schweiz. Eisenbahn- und Verkehrspersonalverbands, SEV) ganz herzlich.

Anmerkung

Aktualisierung der vorliegenden Zwischenbilanz aus Gewerkschaftssicht nach Erstpublikation:
VSA-Verlag (2008) Torsten Brandt/Thorsten Schulten/Gabriele Sterkel/Jörg Wiedemuth: Europa im Ausverkauf, Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik