

Ungleiche Spiesse im Wettbewerb: Konkurrenz durch öffentliche Unternehmen aus Sicht der KMU

Robert E. Gubler

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung.....	61
II.	Fallbeispiele	62
1.	Eltop und Certum – Marktvorteil durch EKZ-Monopol?.....	62
2.	Entsorgungsmonopol der Stadt Zürich.....	65
3.	Hardungut – Sozialamt übernimmt Lohnkosten	67

I. Einleitung

Nicht umsonst wird das Gewerbe immer wieder als das "Rückgrat unserer Wirtschaft" bezeichnet. 99,7 Prozent aller Firmen in der Schweiz sind KMU, gemeinsam beschäftigen sie gut zwei Drittel aller Arbeitnehmer¹.

Nun schlägt den KMU derzeit ein härterer Wind entgegen als auch schon: Zu hohe Steuern, zu viele Abgaben und eine kaum überschaubare Flut an Vorschriften und Erlassen, eine zunehmend überbordende Behörden-Bürokratie sondergleichen. Dazu kommt eine längst zur globalen Wirtschaftskrise ausgewachsene Finanzkrise, die auch den KMU als Zulieferer der grossen Konzerne zusetzt. Was die Gewerbetreibenden in dieser Situation am wenigsten gebrauchen können ist ein Staat, der sie, neben den genannten Einschränkungen und finanziellen wie administrativen Auflagen, auch noch

¹ Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten und/oder einem Jahresumsatz von weniger als 50 Mio. Euro. Quelle: Betriebszählung 2001, Schweiz insgesamt.

direkt als Player am Markt konkurriert – ein Misstand, der in der Schweiz leider immer öfter vorkommt. Die staatliche Marktintervention kann dabei in den unterschiedlichsten Formen auftreten, seien es staatlich geführte Monopolbetriebe, die mit zusätzlichen Dienstleistungen lokalen Kleinanbietern die Kunden streitig machen, Verwaltungen, die Dienstleistungen selber erbringen anstatt sie an Dritte auszulagern oder soziale Programme, die eine gute Absicht verfolgen, dabei aber Gewerbetreibende in Ihrer Wettbewerbsfähigkeit spürbar unterlaufen.

Anhand von drei konkreten Beispielen soll aufgezeigt werden, wie die öffentliche Hand direkt in Konkurrenz zu KMU tritt und dabei gezielt die eigenen, systembedingt längeren Spiesse wettbewerbsverzerrend ausspielt.

II. Fallbeispiele

1. Eltop und Certum – Marktvorteil durch EKZ-Monopol?

Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich EKZ gehören zu den grössten Schweizer Energieversorgern. Als selbständiges, öffentlich-rechtliches Unternehmen mit rund 1400 Mitarbeitenden beliefern sie Kunden in rund 130 Gemeinden und über 40 Stadt- und Gemeindewerke mit Strom. Wie im Energieversorgungsbereich üblich, hat die EKZ dabei ein staatliches Monopol inne.

Daneben betreibt die EKZ auch die beiden Tochterfirmen Eltop und Certum. Die Firma Eltop verkauft in mehreren Dutzend Filialen im Kanton Zürich Elektrogeräte, Lampen, Schaltungen etc. und erbringt ausserdem Installationsdienstleistungen. Certum bietet Dienstleistungen im Bereich der Sicherheit elektrischer Installationen und Anlagen an. Der staatliche Monopolist EKZ bewegt sich also in diesen Gebieten mithilfe seiner Tochterfirmen faktisch in Konkurrenz zu privaten Unternehmungen. Es ist der EKZ mithin vorzuwerfen, sie nutze ihre Monopolstellung, um in nahegelegenen Geschäftsbereichen nach Kunden und Umsatz zu fischen.

Diese Umstände wurden vor einigen Jahren vom Andelfinger Elektrofachgeschäftsinhaber Thomas Meier an die Öffentlichkeit getragen. Hauptvorwurf (oder besser: Der Tropfen der das Fass zum überlaufen brachte) war eine Aktion, bei der die EKZ ihren Kunden "200.- Umweltprämie beim Kauf von A+ und A++ Kühl- und Gefriergeräten"² garantierte. Diese Stromsparprämie wurde ausschliesslich auf Geräte gewährt, die bei Eltop gekauft wurden, EKZ-Kunden, die dieselben Geräte bei anderen Fachhändlern gekauft hatten, konnten nicht von dem Angebot profitieren. Dieses Verhalten führte zu rückgängigen Verkaufszahlen bei anderen Anbietern und im Extremfall zu Rückforderungen enttäuschter Kunden.

Der Verdacht liegt nahe, dass dieses Spezialangebot von Seiten der EKZ quersubventioniert gewesen sein könnte und somit unlauterer Wettbewerb stattgefunden hätte. Dies wurde von Seiten der EKZ klar zurückgewiesen: Eltop wirtschaftete selbsttragend und werde nicht von der EKZ quersubventioniert. Die erwähnte Prämie trage Eltop selber und erziele damit eine geringere, jedoch immer noch gewinnbringende Marge. Zum selben Ergebnis kamen die Wettbewerbskommission WEKO sowie die für die EKZ zuständige Kommission des Kantonsrats. Trotz allem scheint es offensichtlich, dass die EKZ auf indirekte Art und Weise ihre Monopolstellung ausnutzt und mit ihren Tochterfirmen damit bevorteilt auf dem Markt auftreten kann:

- EKZ und Eltop treten gemeinsam auf im Internet, in Werbungen, Inseraten, Telefonbüchern, bei Sponsorings, auf Gewerbeschauen etc. – damit ist die Bereitschaft der Kunden gross, bei Bedürfnissen im Strombereich die Tochterfirma des Stromanbieters zu berücksichtigen, dessen Rechnung ihnen jeden Monat ins Haus flattert.
- Die EKZ bieten zusammen mit Ihren Tochterfirmen Eltop und Certum die gesamte Palette an Dienstleistungen und Produkten im Elektrobereich an. Es ist daher naheliegend, dass ein Kunde bspw. bei einem

² Gemäss Eigenwerbung auf www.ekz.ch.

Hausbau gleich alle Dienstleistungen von A-Z beim Strommonopolisten bezieht.

- Die EKZ bevorzugt ihre Tochterfirmen bei der Behebung von Störungen. Wenn am Telefon einem Kunden angeboten wird, "es käme jemand vorbei", wird dieser kaum verneinen und stattdessen den lokalen Elektriker bestellen. Tatsächlich erscheint dann meist ein Eltop-Mitarbeiter.
- Die periodische Kontrolle von elektrischen Einrichtungen war früher Sache des Stromanbieters. Seit der Abspaltung der Tochterfirma Certum wird der Kunde von den EKZ von Zeit zu Zeit aufgefordert, seine Anlagen überprüfen zu lassen – dabei wird jeweils auf die Dienstleistungen verschiedener Anbieter verwiesen, u.a. auch von Certum. Auch hier liegt es für den unbedarften Kunden nahe, die Angebote der EKZ-Tochter zu nutzen, denn die offen deklarierte Nähe zum Monopolisten suggeriert unterschwellig Sicherheit und Seriosität. Andere Anbieter können von diesem Bonus nicht profitieren.

Dies sind nur einige konkrete Beispiele dafür, wie die EKZ im freien Markt für wettbewerbsverzerrende Zustände sorgt. Generell kann also gesagt werden, dass allein die physische und programmatische Nähe zum Strommonopolisten, der einen Grossteil des Kantons mit Elektrizität versorgt, einen nicht unerheblichen Marktvorteil für die Firmen Eltop und Certum bedeutet und ihnen ein Marktverhalten ermöglicht, das privaten Kleinunternehmen vorenthalten bleibt.

Fazit: Unlauteren Wettbewerb oder konkrete kartellrechtliche Verstösse kann man den EKZ nicht vorwerfen, dies haben – wie oben bereits erwähnt – WEKO und Kantonsratskommission bestätigt. Die WEKO hat hingegen festgehalten, dass es "ordnungspolitisch fragwürdig" sei, wenn "eine öffentlich rechtliche Anstalt eigene Elektrofachgeschäfte betreibt". Sie hat darüberhinaus dem Volkswirtschaftsdepartement vorgeschlagen, gegebe-

nenfalls eine Abspaltung und Privatisierung der Eltop vorzunehmen, um möglichen Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen³. Die kantonsrätliche Kommission zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichts der EKZ schreibt in diesem Zusammenhang: "Die Frage, ob der Staat oder Firmen im Staatsbesitz Leistungen erbringen sollen und dürfen, welche auch von Privaten erbracht werden können, ist eine grundsätzliche Frage, welche die zuständigen politischen Gremien zu beurteilen haben."⁴

2. Entsorgungsmonopol der Stadt Zürich

Im Dezember 2005 übernahm die Stadt Zürich die zahlungsunfähig gewordene Rolf Bossard AG, welche im Bereich Entsorgung und Recycling, insbesondere von Industrieabfällen und Alteisen tätig ist. Die Rolf Bossard AG hatte bei der Stadt Zürich in den Jahren davor rund 400'000 Franken Schulden angehäuft, indem Sie ihre Abfälle immer wieder in die städtischen Kehrichtverbrennungsanlagen zur Entsorgung brachte, die anfallenden Kosten jedoch nicht bezahlte. Die Stadt hätte diesen Missbrauch ohne weiteres unterbinden können, sie unternahm jedoch keine konkreten Schritte um diese massive Verschuldung zu verhindern. Dies legt den Verdacht nahe, dass die Stadt Zürich die Verschuldung absichtlich hinnahm – durch den Kauf der angeschlagenen Firma vermied man nämlich massive Abschreiber und übernahm darüberhinaus einen überdurchschnittlich modernen und in gutem Zustand befindlichen Wagenpark sowie die Belegschaft der Firma. Die Geschäfte der Rolf Bossard AG wurden weitergeführt, sie hatte nach wie vor den Status einer privaten Aktiengesellschaft inne, nur halt im Besitz der Stadt.

³ Stellungnahme 31-0246 der Wettbewerbskommission vom 6. März 2006: *Tätigkeitsbereich der Elektrizitätswerke der Stadt Zürich*.

⁴ Antwortschreiben vom 24. April 2006 auf die Aufsichtsbeschwerde von Thomas Meier, Andelfingen, vom 4. März 2006 in Sachen EKZ (Fall Nr. 624).

Die Angestellten der Rolf Bossard AG wurden zu den bestehenden Bedingungen weiterbeschäftigt; diese liegen jedoch weit unter denjenigen für andere städtische Angestellte, die dieselbe Arbeit verrichten. So verdient bspw. ein städtischer Kehrichtlader maximal 5'830 Franken im Monat, während ein Angestellter der Rolf Bossard AG höchstens 4'100 Franken monatlich verdient. Die Tatsache, dass die Stadt Zürich ihre Angestellten für dieselbe Arbeit dermassen unterschiedlich hoch entlohnt, ist stossend und trifft vielerorts auf Kritik. Es ist jedoch zu vermuten, dass die Stadt die Löhne der Rolf Bossard-Angestellten gar nicht auf das städtisch übliche Lohnniveau anheben kann, da die Firma sonst umgehend wieder rote Zahlen schreiben würde.

Die beschriebene Angelegenheit führt aus Sicht des Gewerbes zu den folgenden beiden Erkenntnissen:

- Erstens: Die Stadt hat in Sachen Gewerbekehrrichtentsorgung auf dem Stadtgebiet ein künstliches Monopol inne und versucht es offenbar unter allen Umständen zu halten. Diese Monopolstellung fusst auf der Struktur der Kehrichtgebühr: Seit am 1. Januar 2005 die neue Abfallverordnung in Kraft getreten ist, erhebt die Stadt eine massiv höhere Infrastrukturgebühr (46.– Franken pro Firma und Mitarbeiter) als vorher. Diese rechtfertigt sie mit dem aufwendigen Betrieb von zwei Kehrichtverbrennungsanlagen. Pro Containerleerung erhebt sie sodann folgerichtig eine deutlich günstigere Gebühr als vorher, womit sie es privaten Firmen quasi verunmöglicht, an diesem Geschäft teilzunehmen, da diese nicht von der Infrastrukturgebühr profitieren können und weiterhin zu Marktpreisen arbeiten müssen. Sollte eine Firma trotzdem im Wettbewerb um die Firmenkehrrichtentsorgung mittun, läuft sie Gefahr, von der Stadt kurzerhand aufgekauft zu werden – unter z.T. fragwürdigen Umständen, wie der geschilderte Fall zeigt. Mit diesem Vorgehen greift die Stadt also massiv in den freien Markt ein,

zumal sie die Angestellten der aufgekauften Firma zu marktüblichen und nicht zu den städtisch üblichen, höheren Löhnen beschäftigt.

- Zweitens: Die Stadt (ergo: der Staat) ist eine schlechte Arbeitgeberin, die offenbar nicht in der Lage ist, auf dem freien Markt effizient und gewinnbringend zu wirtschaften. Dies untermauert einmal mehr, weshalb sich der Staat so weit wie irgend möglich aus dem freien Markt heraushalten und für Dienstleistungen wann immer es geht externe Gewerbetreibende berücksichtigen sollte.

Die Stadt greift im selben Zusammenhang darüberhinaus noch in einer weiteren Angelegenheit massiv in den Markt ein: Die seit einigen Jahren benutzten neuen Abfallcontainer aus grauem Kunststoff gehören der Stadt, die alten Container waren dagegen Eigentum der Hausbesitzer, welche selber für deren Reinigung aufkommen mussten. Um diese Reinigung buhlten bis zu 30 verschiedene Anbieter. Heute ist die Containerreinigung in den Entsorgungsdienstleistungen inbegriffen. Die Stadt vergibt die Aufträge dafür an zwei ausgesuchte Firmen, was alle anderen Anbieter vom Markt in der Stadt Zürich ausschliesst.

3. Hardunggut – Sozialamt übernimmt Lohnkosten

Die geschützte Werkstatt des Psychiatricentrums Hard, Hardunggut, hat mit der Keramikfirma Landert in Embrach einen Rahmenvertrag für die Beschäftigung Ihrer IV-Mitarbeiter abgeschlossen. Ziel ist es, den zumeist psychisch behinderten Arbeitnehmern ein so "normales" Arbeitsumfeld wie möglich bieten zu können, womit die "Stigmatisierung der behinderten Menschen in den Behindertenwerkstätten entfällt oder zumindest auf das absolute Minimum reduziert werden kann", wie Hardunggut selber schreibt⁵. Die Beschäftigten arbeiten dabei in der Keramikfabrik Landert,

⁵ Vgl. Personalzeitschrift *HardWork*, Ausgabe Nr. 4, Dez. 2005.

sind aber formell Angestellte von Hardundgut. Den Angestellten stehen stets Betreuer von Hardundgut zur Seite, die sie bei der Arbeit begleiten, die Produktion überwachen etc. Hardundgut ist vom Bundesamt für Sozialversicherungen abhängig; Bund und Kanton sind die Kostenträger.

Die psychisch behinderten Mitarbeiter von Hardundgut erhalten einen kleinen Lohn mit dem sie sich 400-500 Franken monatlich dazuverdienen können, nebenbei erhalten sie eine Invalidenrente und allenfalls noch Ergänzungsleistungen.

Neben Psychisch erkrankten Menschen betreut Hardundgut auch Langzeitarbeitslose, dies im Projekt "Forte". Damit soll Langzeitarbeitslosen die Rückkehr in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Die Arbeitslosen Personen werden grundsätzlich von den Sozialämtern an Hardundgut vermittelt – Sozialämter treten also gegenüber Hardundgut als Kunden auf. Die Gesamtkosten pro Person belaufen sich auf CHF 5'300.– (3'000.– Lohn, 1'800.– Programmkosten, 500.– Lohnnebenkosten). Diese werden von den Sozialämtern übernommen.

Die Firma Landert Keramik hat den Hauptteil ihrer Produktion in die Slowakei ausgelagert, in den grossen Werkhallen am Standort Embrach wurden bis vor ein paar Jahren nur noch kleine Stückzahlen für Probezwecke hergestellt. Seit die Zusammenarbeit mit Hardundgut zustande gekommen ist, kann der Betrieb wieder besser ausgelastet werden. Wichtigstes Produkt sind Fonduecaquelons und Römertöpfe. Die Produktion von Tonurnen bildet einen kleinen Teil des Gesamtvolumens von Landert Keramik und wurde aufgenommen als "Ausweichmöglichkeit" um die Arbeiter zu beschäftigen, sollte die Auftragslage bei den Hauptprodukten einmal stocken. Die Tonurnen werden auf dem Markt unter dem Namen von Hardundgut verkauft.

Die Zusammenarbeit zwischen Hardundgut und Landert Keramik kam u.a. aufgrund der Nähe des Betriebs zum Therapiezentrum sowie der grossen,

nicht genutzten Produktionskapazität zustande. Die Zusammenarbeit bringt folgende Vorteile für Landert Keramik:

- Niedrige Lohnkosten – Der Hauptvorteil: Die Beschäftigung von Behinderten und Langzeitarbeitslosen, die vom Staat unterstützt werden, ermöglichen der Firma Einsparungen bei den Lohnkosten. Konkret habe man nur die Wahl zwischen der vollständigen Auslagerung der Produktion in die Slowakei und der Beschäftigung staatlich alimentierter Mitarbeiter. Die Anstellung von "normalen" Arbeitern in der Schweiz sei unrentabel und daher keine realistische Option. Natürlich sei die Produktion mit z.T. handicapierten Personen nicht ganz so effizient, unter dem Strich gehe die Rechnung jedoch auf und die Stückzahlen rechnen sich, wie von Seiten der Firma Landert auf Anfrage mitgeteilt wurde. In der Schweiz stelle heutzutage ohnehin niemand mehr im grossen Stil Keramik her;
- die grösstenteils ungenutzten Werkhallen in Embrach konnten wieder in Betrieb genommen werden;
- dadurch dass Landert Keramik Ihre Produkte wieder in der Schweiz herstellt, profitiert die Firma vermehrt von einer Art "Swiss Made-Bonus", d.h. sie wird wieder als tatsächlicher Hersteller und nicht mehr nur als Zwischenhändler wahrgenommen.

Diese Umstände, v.a. die sehr niedrigen Lohnkosten, wirken wettbewerbsverzerrend und bieten Hardundgut einen klaren Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz beim Verkauf von Tonurnen. Ihre Urnen kann Hardundgut im Schnitt 5 Franken billiger anbieten als die Konkurrenz. Dies ist insbesondere bei Grossaufträgen für Standardurnen problematisch: Gemeinden bieten Pauschalbegräbnisse an, bei denen eine Standardurne inklusive ist. Somit ergeben sich Grossaufträge für ca. 30'000 solcher Standardurnen jährlich. Am Wettbewerb um diese Grossaufträge nimmt Hardundgut seit einiger Zeit aktiv teil.

Die Firma Rheinfelder Keramik in Rheinfelden bewirbt sich ebenfalls regelmässig um Grossaufträge. Zwanzig Jahre lang belieferte sie die Stadt Basel mit Tonurnen. Nachdem Sie vor einigen Jahren einen geringfügigen Preisaufschlag von 30 Rappen pro Urne bekannt gab wurde ihr der Auftrag umgehend entzogen und an Landert Keramik weitergegeben. Rheinfelder Keramik musste daraufhin eine halbe Arbeitsstelle streichen und teilweise Kurzarbeit einführen. Momentan läuft die Ausschreibung für die Belieferung des Zürcher Krematoriums Nordheim. Sollte der Auftrag auch hier wieder an Hardundgut/Landert gehen, dürfte dies Rheinfelder Keramik noch einmal eine halbe Stelle kosten. Dies ist besonders stossend in Anbetracht der Tatsache, dass keine andere Firma im Keramikbereich so viele Lehrlinge ausbildet: Es sind momentan deren 5.

Ähnlich erging es der Firma Meerson in Weiningen/ZH. Jahrzehntlang belieferte diese Stadt und Kanton St. Gallen mit Tonurnen, bevor der Auftrag im Jahr 2007 von heute auf morgen storniert und stattdessen an Hardundgut vergeben wurde. Meerson stellte daraufhin ein Gesuch nach Kurzarbeit, welches jedoch abgelehnt wurde. Daraufhin musste eine Stelle gestrichen werden. Die Anzahl der Lehrlinge wurde ebenfalls reduziert, von ehemals 4 auf heute einen.