

Wachstumschancen im Postmarkt ergreifen

positionspapier

Impressum

Diese Publikation ist in Deutsch und Französisch erschienen
Druck: Offset Holend, Zürich
Herausgabe: März 2006
© economiesuisse 2006

	Zusammenfassung	2
1	Einleitung	4
2	Vorteile einer vollständigen Öffnung des Postmarktes	5
3	Forderungen für die Entwicklung des Postmarktes	8
	3.1 Vollständige Marktöffnung	9
	3.2 Verwesentlichung des Universaldienstes	11
	3.2.1 Umfang	11
	3.2.2 Finanzierung	13
	3.3 Zugangsregelung für Dritte im Universaldienstbereich	18
	3.4 Befreiung von staatlichen Auflagen und politischen Fesseln	19
4	Anhang	22
	4.1 Eingeschlagene Marktöffnungsstrategien	22
	4.2 Endnoten	23
5	Teilnehmende Organisationen	24

Zusammenfassung

Als grösster Abnehmer in der Schweiz – rund 80 Prozent des Postverkehrs werden durch Geschäftskunden generiert – hat die Wirtschaft ein eminentes Interesse an effizienten und innovativen Postdienstleistungen. Zahlreiche europäische Länder steuern entschlossen auf eine vollständige Öffnung des Postmarktes zu. Der grösste Nutzen der Postmarktliberalisierung liegt im vollen Wettbewerb zwischen den Dienstleistungsanbietern. Denn dieser führt zu qualitativ besseren Leistungen und fördert eine Preispolitik im Sinne der Preisreduktion. Die Steigerung der Kundenzufriedenheit muss eines der zentralen Ziele der Marktöffnung sein. In der Schweiz gibt es bereits Anzeichen, dass die Zufriedenheit der Kunden in liberalisierten Marktsegmenten wie der Paketpost gestiegen ist. Mit der Marktöffnung werden auch neue Arbeitsplätze bei den Konkurrenten der Schweizerischen Post geschaffen.

Trotz der positiven Erfahrungen und der wachstumsfördernden Wirkungen wurde der schweizerische Briefmarkt im europäischen Vergleich bisher sehr moderat und unzureichend geöffnet. Mit der Monopolsenkung auf 100 Gramm ab April 2006 werden die Kunden weiterhin gezwungen, rund 90 Prozent ihrer Briefsendungen über die Schweizerische Post abzuwickeln. Die Briefpost wird somit weiterhin grösstenteils im Monopol verbleiben. So erklären sich auch der sukzessive Preisanstieg in diesem Bereich und die ungenügende Förderung innovativer Dienstleistungen in den vergangenen Jahren.

Um die Wachstumschancen im Postmarkt zu ergreifen, fordert die Wirtschaft für die Weiterentwicklung dieses Marktes konkret:

1. Vollständige Marktöffnung

economiesuisse befürwortet eine vollständige Öffnung des Postmarktes und erwartet dafür die rasche Vorbereitung der erforderlichen Rahmenbedingungen. Der Schweizer Postmarkt ist für alle Wettbewerber zu öffnen und Wettbewerbsverzerrungen sind komplett auszuschliessen. Dafür braucht es eine unabhängige sektorale Regulierungsbehörde.

2. Verwesentlichung des Universaldienstes

Die vollständige Öffnung des Postmarktes geht mit der Definition einer gezielten und subsidiären Grundversorgung für alle Kunden einher. Die Wirtschaft unterstützt die Fokussierung auf adressierte Sendungen sowie den vermehrten Einsatz von Agenturlösungen im Interesse der Kunden. Ferner werden Bestrebungen zu Effizienzsteigerungen in der Organisation der Zustellung begrüsst.

3. Regelung des Netzzugangs

Die Konditionen, zu denen die Schweizerische Post Teile ihres Postnetzes Dritten zur Verfügung zu stellen hat, sind primär von den Marktteilnehmern selbst auszuhandeln. Um Wettbewerb zu fördern, soll jedoch die Schweizerische Post unter bestimmten Voraussetzungen subsidiär und im Einzelfall ex ante dazu verpflichtet werden können, ihr Netz im verbleibenden Universaldienst zu kostenorientierten Konditionen für Wettbewerber zu öffnen.

4. Befreiung von staatlichen Auflagen und politischen Fesseln

In einem liberalisierten Postmarkt soll die Schweizerische Post über einen möglichst grossen unternehmerischen Spielraum verfügen. Dafür braucht es eine Anpassung an die Verhältnisse der Privatwirtschaft (Pensionskasse, Sozialpartnerschaft, finanzielle Basis, Umwandlung in eine Aktiengesellschaft, Allianzfähigkeit). Nur so kann sich das Unternehmen rasch und innovativ dem Wettbewerb und den Kundenbedürfnissen auf Dauer stellen. Dabei braucht es eine ordnungs- und wettbewerbspolitisch

klare Regelung für die parallele Führung von staatsfinanzierten Leistungen des Universaldienstes und privat (ohne Staatsgarantie) zu finanzierende Aktivitäten (Wettbewerbsdienste, Computerverkauf, Papeterie, allfällige Postbank). Dies bedingt insbesondere ein verschärftes, überprüfbares Quersubventionierungsverbot.

Schliesslich ist in der Diskussion über die Finanzierung zu betonen, dass der Betrieb eines flächendeckenden Universaldienstes – insbesondere dank der aktuellen beträchtlichen Monopolrente – heute zu den lukrativsten Geschäften der Schweizerischen Post gehört. Für das Jahr 2004 beziffert die PostReg den Gewinn der Post im Universaldienstbereich auf 776 Mio. Franken. Das sind über 90 Prozent vom Gesamtgewinn der Schweizerischen Post. In diesem Zusammenhang erlaubt die vorliegende Analyse der Wirtschaft folgende Voraussagen im Zusammenhang mit der **Sicherstellung der Finanzierung**:

- Angesichts der sehr komfortablen Ertragsausgangslage wird eine vollständige Öffnung des Briefmarktes die Finanzierung der Grundversorgung nicht bedrohen. Im Gegenteil. Mit der Umsetzung der Vorschläge der Wirtschaft wird der Universaldienst gestärkt und die Ertragslage der Schweizerischen Post wird sich nochmals verbessern.
- Der Universaldienst wird auch unter Berücksichtigung des Substitutionsprozesses in den nächsten zehn Jahren weiterhin in einem liberalisierten Umfeld hinreichend finanziert sein.
- Selbst wenn die erstrebenswerten Anpassungen im Poststellennetz und bei der Organisation der Zustellung nicht vollständig zustande kommen, wird die Finanzierung des Universaldienstes bei einer vollkommenen Marktöffnung gewährleistet sein.

1 Einleitung

Geschäftskunden generieren 80 Prozent des Postverkehrs	80 Prozent des Postverkehrs generieren die Geschäftskunden der Post. Die Wirtschaft ist damit der grösste Abnehmer von Postdienstleistungen. Sie hat ein vitales Interesse an effizienten und innovativen Produkten und Dienstleistungen und ist an einer schnellen und vollständigen Liberalisierung des Postsektors interessiert. Eine Marktöffnung wird die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Schweizerischen Post fördern und sie langfristig stärken. Zudem zeigen Erfahrungen in anderen europäischen Ländern, dass eine Liberalisierung nicht zu einem Leistungsabbau im Postsektor führt – auch nicht in Randregionen. Im Gegenteil. Der Postsektor ist auf eine schnelle Öffnung angewiesen, um den aktuellen, vor allem den technologischen Herausforderungen aktiv zu begegnen.
Anliegen von economiesuisse	economiesuisse beschäftigt sich seit einigen Jahren mit den Entwicklungen im Postsektor. Mit dem Positionspapier «Strategie für einen wettbewerbsfähigen Postmarkt» wurden im Jahr 2001 die Grundlagen für eine umfassende Öffnung des Postmarktes dargelegt. Die Position der Wirtschaft hat sich seither nicht verändert. Die dort skizzierten Leitplanken haben weiter Bestand. Die vorliegende Publikation präzisiert gewisse Punkte für die nächsten Öffnungsschritte im Kontext der aktuellen Entwicklungen in der Schweiz und im europäischen Raum.
EU steuert auf vollständige Marktöffnung zu	Im Gegensatz zur Schweiz steuern zahlreiche europäische Länder entschlossen auf eine vollständige Öffnung des Postmarktes zu. In der EU wurde die Monopolgrenze für Briefe bereits im Januar 2003 auf 100 Gramm gesenkt; eine weitere Reduktion auf 50 Gramm ist seit dem 1. Januar 2006 in Kraft, 2009 könnte dann die vollständige Marktöffnung vollzogen werden. Einzelne Länder, darunter Schweden, Finnland und Estland, sind dem EU-Zeitplan weit voraus. Ihre Postmärkte sind bereits vollständig liberalisiert. Grossbritannien hat Anfang 2006 auch seinen Postmarkt komplett geöffnet, Deutschland, Slowakei und die Niederlande sollten es ebenfalls vor dem EU-Zeitplan tun. Die Niederlande machen den finalen Schritt jedoch vom Tempo in Grossbritannien und Deutschland abhängig.

2 Vorteile einer vollständigen Öffnung des Postmarktes

Die bedeutenden, mit einer Marktöffnung verbundenen Vorteile haben verschiedene Gesichter:

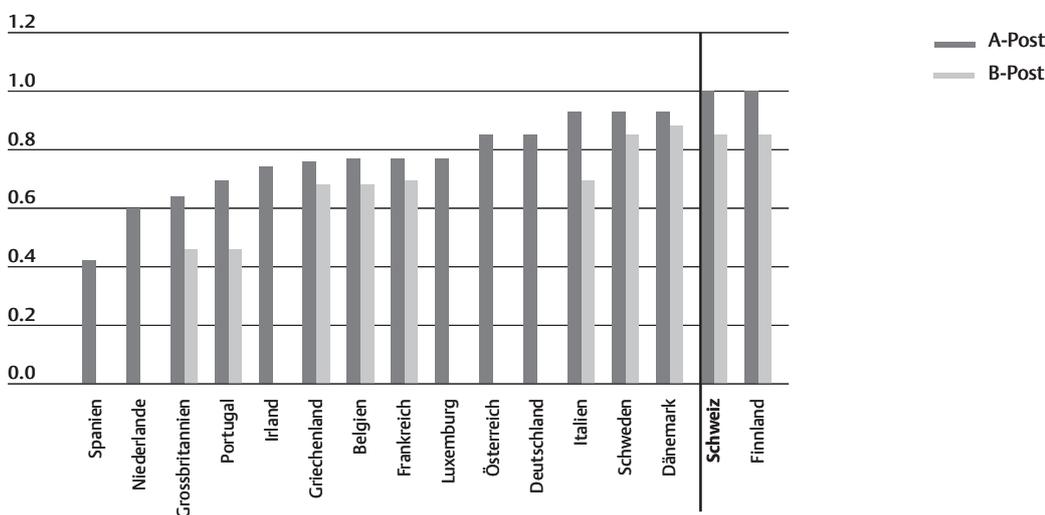
Immer noch teure Schweizerische Post

– Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses

Der grösste Nutzen der Postmarktliberalisierung liegt im vollen Wettbewerb zwischen den Dienstleistungsanbietern. Denn dieser führt zu qualitativ besseren Leistungen, marktgerechteren Produktsortimenten und einem auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittenen Service für strategisch wichtige Kunden. Ferner fördert Wettbewerb die Preispolitik im Sinne der Preisreduktion. Heute sind die Preise in der Schweiz für den Briefversand besonders hoch. Der internationale Vergleich zeigt, dass die Schweizerische Post für die unterste Gewichtsklasse die höchsten Preise verlangt (siehe Abbildung 1). Dies gilt sowohl für A- als auch für B-Postsendungen. Zudem haben Schweizer Postkunden bereits von der Öffnung des Paketmarktes profitiert: Privatkunden nutzen die flexibleren Einlieferbedingungen für Pakete; die Geschäftskundschaft hat grössere Wahlmöglichkeiten und profitiert von Preissenkungen, wie es die Postregulationsbehörde (PostReg) in ihrem Tätigkeitsbericht 2004 feststellt.¹

Abbildung 1

Preise für die unterste Gewichtsklasse* in der EU-15 und der Schweiz
Wechselkursbereinigt, in Schweizer Franken



* Standardbriefe bis 20 g

Quelle: WIK-Consult 2005, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Seite 19.

– Nutzen für Wachstum und Beschäftigung

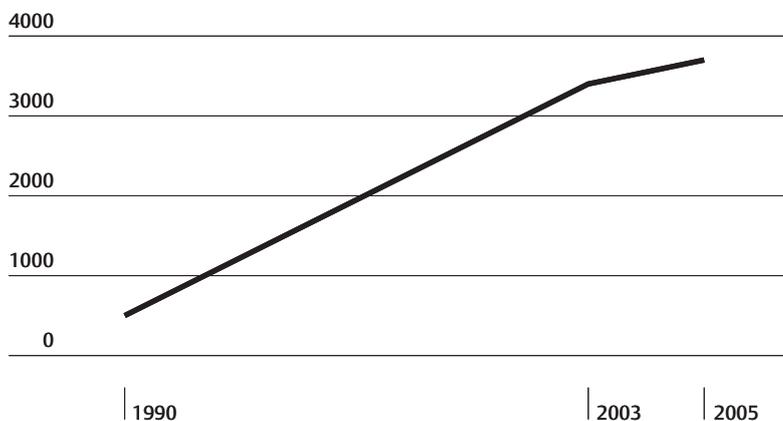
Es ist davon auszugehen, dass eine Liberalisierung des Postmarktes zu mehr Innovation und neuen Geschäftsfeldern führen wird. Beispielsweise nützt heute schon die Schweizerische Post ihren grösseren unternehmerischen Freiraum, um Dienstleistungen im Bereich «Direct Marketing» anzubieten (individuelle Beratungsplattform, DirectPoint). Der Ausbau von Dienstleistungen trägt dazu bei, den arbeitsplatzbezogenen Anpassungsprozess in diesem Sektor sozialverträglich zu gestalten. Insbesondere werden auch neue Arbeitsplätze bei den Konkurrenten der Schweizerischen Post

Auch Konkurrenten schaffen Arbeitsplätze

geschaffen (siehe Abbildung 2). Somit wird die Öffnung der Märkte das Beschäftigungsniveau langfristig nicht gefährden. Zwar ist ein Abbau von Arbeitsplätzen in den klassischen Postdiensten zu erwarten; die wegfallenden werden aber durch neue Arbeitsplätze mehr als wettgemacht. Im Übrigen ist dieser Prozess nicht nur auf den Öffnungsprozess des Sektors zurückzuführen, sondern vor allem auch auf die Erschließung neuer Geschäftsfelder, die aus der unternehmerischen Freiheit resultieren wird.

Abbildung 2

Anzahl Vollzeitangestellte bei den Konkurrenten der Schweizerischen Post
1990–2005



Quelle: Schätzung KEP & Mail 2005.

Vorkehrungen im Vorfeld der Paketmarktöffnung

— Erhöhte Kundenzufriedenheit

Die Steigerung der Kundenzufriedenheit muss eines der zentralen Ziele der Marktöffnung sein. In der Schweiz gibt es bereits Anzeichen, dass die Zufriedenheit der Kunden in liberalisierten Marktsegmenten wie der Paketpost gestiegen ist (siehe Abbildung 3). Nach einem Einbruch im Jahr 1999 konnte die Kundenzufriedenheit, insbesondere im Zusammenhang mit Vorkehrungen im Vorfeld der Paketmarktöffnung, wieder erheblich gesteigert werden.

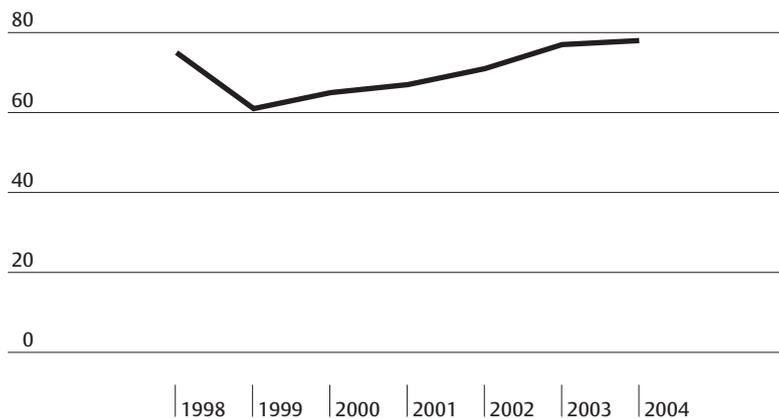
Liberalisierungsschere öffnet sich weiter

Im europäischen Vergleich wurde der schweizerische Briefmarkt *sehr moderat und unzureichend* geöffnet. Trotz Senkung der Monopolgrenze auf 100 Gramm im Jahr 2006 öffnet sich die *Liberalisierungsschere* zwischen der Schweiz und den europäischen Ländern weiter, denn dort wird die Monopolgrenze im selben Zeitraum auf 50 Gramm gesenkt. Die Briefpost wird in der Schweiz somit weiterhin grösstenteils im Monopol verbleiben; einen echten Wettbewerb wird es nicht geben. So erklärt sich auch der sukzessive Preisanstieg in diesem Bereich und die ungenügende Förderung innovativer Dienstleistungen in den vergangenen Jahren. Mit der geplanten Monopolsenkung auf 100 Gramm ab April 2006 werden die Schweizer Kunden weiterhin gezwungen, rund 90 Prozent ihrer Briefsendungen über die Schweizerische Post abzuwickeln. Diese weiterhin hohe Monopolgrenze dürfte auch *kein wirklicher Anreiz für den Markteintritt* von neuen Wettbewerbern bei Briefen über 100 Gramm sein. Die angestrebte weitergehende Marktöffnung in der Schweiz alleine genügt allerdings nicht. Erfahrungen im Ausland zeigen, dass ein vollständig geöffneter Postmarkt nur mit *entsprechenden Rahmenbedingungen* einen funktionierenden Wettbewerb zu Marktpreisen herbeiführen kann – es

Abbildung 3

Geschäftskundenzufriedenheit im Bereich Paketpost

1998–2004, von 0 bis 50: unzufrieden, von 50 bis 80: zufrieden, von 80 bis 100: sehr zufrieden



Quellen: Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz – Bericht des Bundesrats 2002. Die Post, Geschäftsberichte von 2003 und 2004.

Unbegründete Angst um die landesweite Versorgung

also im Interesse der Kunden zu einem dem Produkt oder der Dienstleistung angemessenen Preis-Leistungs-Verhältnis kommt. Darüber hinaus würde letztlich nur eine vollständige schweizerische Marktöffnung der Schweizerischen Post *gleich lange Spiesse gegenüber Konkurrenten* im Hinblick auf den Eintritt und die Bearbeitung ausländischer Märkte dauerhaft gewährleisten.

In der Schweiz wurde bisher der Verzicht auf eine vollständige Marktöffnung vor allem mit der Angst begründet, eine landesweite Grundversorgung sei in einem liberalisierten Markt nicht mehr finanzierbar. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen dennoch, dass diese Besorgnis weitgehend unbegründet ist. Auch in der Schweiz dürfte eine flächendeckende Grundversorgung ohne den Schutz eines Monopolbereichs gewährleistet bleiben, selbst wenn die Ausgangslage bei der Definition des Universaldienstes nicht die gleiche ist. Zudem wird eine Neudefinition des Universaldienstes es ermöglichen, die Kosten der Grundversorgung massgeblich zu senken.

Exkurs

Wichtige Begriffe gemäss Postgesetz

Universaldienst: Der Universaldienst verpflichtet die Schweizerische Post, vom Gesetzgeber definierte postalische Postdienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen flächendeckend, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen anzubieten.

Reservierte Dienste (Monopol) im Bereich des Universaldienstes: Leistungen, welche die Schweizerische Post anbieten muss. Wettbewerb ist ausgeschlossen.

Wettbewerbsdienst: Leistungen, welche die Schweizerische Post anbieten kann, aber nicht muss. Wettbewerb ist selbstverständlich zugelassen.

Nicht reservierte Dienste im Bereich des Universaldienstes: Leistungen, welche die Schweizerische Post anbieten muss. Wettbewerb ist aber zugelassen.

3 Forderungen für die Entwicklung des Postmarktes

Aus den Vorteilen einer Liberalisierung, die die Wirtschaft sieht, lassen sich konkrete Forderungen für die Weiterentwicklung des Postmarktes ableiten:

1. Vollständige Marktöffnung

economiesuisse befürwortet eine vollständige Öffnung des Postmarktes und erwartet dafür die rasche Vorbereitung der erforderlichen Rahmenbedingungen. Der Schweizer Postmarkt ist für alle Wettbewerber zu öffnen und Wettbewerbsverzerrungen sind komplett auszuschliessen. Dafür braucht es eine unabhängige sektorale Regulierungsbehörde.

2. Verwesentlichung des Universaldienstes

Die vollständige Öffnung des Postmarktes geht mit der Definition einer gezielten und subsidiären Grundversorgung für alle Kunden einher. Die Wirtschaft unterstützt die Fokussierung auf adressierte Sendungen sowie den vermehrten Einsatz von Agenturlösungen im Interesse der Kunden. Ferner werden Bestrebungen zu Effizienzsteigerungen in der Organisation der Zustellung begrüsst.

3. Regelung des Netzzugangs

Die Konditionen, zu denen die Schweizerische Post Teile ihres Postnetzes Dritten zur Verfügung zu stellen hat, sind primär von den Marktteilnehmern selbst auszuhandeln. Um Wettbewerb zu fördern, soll jedoch die Schweizerische Post unter bestimmten Voraussetzungen subsidiär und im Einzelfall ex ante dazu verpflichtet werden können, ihr Netz im verbleibenden Universaldienst zu kostenorientierten Konditionen für Wettbewerber zu öffnen.

4. Befreiung von staatlichen Auflagen und politischen Fesseln

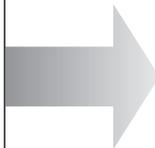
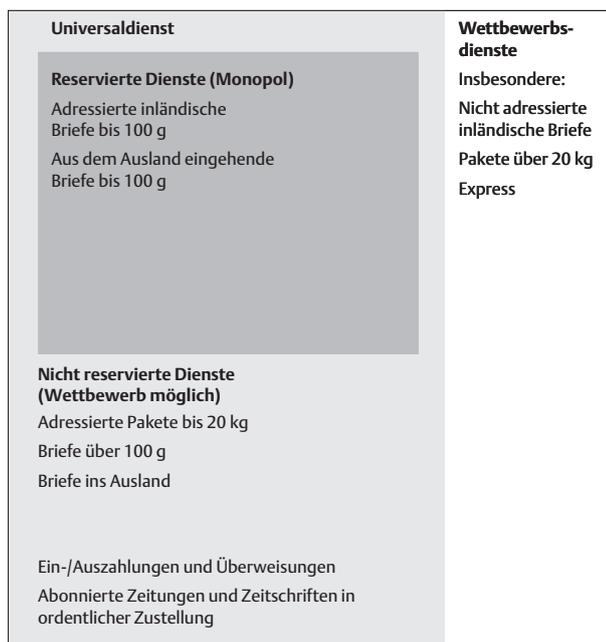
In einem liberalisierten Postmarkt soll die Schweizerische Post über einen möglichst grossen unternehmerischen Spielraum verfügen. Dafür braucht es eine Anpassung an die Verhältnisse der Privatwirtschaft (Pensionskasse, Sozialpartnerschaft, finanzielle Basis, Umwandlung in eine Aktiengesellschaft, Allianzfähigkeit). Nur so kann sich das Unternehmen rasch und innovativ dem Wettbewerb und den Kundenbedürfnissen auf Dauer stellen. Dabei braucht es eine ordnungs- und wettbewerbspolitisch klare Regelung für die parallele Führung von staatsfinanzierten Leistungen des Universaldienstes und privat (ohne Staatsgarantie) zu finanzierenden Aktivitäten (Wettbewerbsdienste, Computerverkauf, Papeterie, allfällige Postbank). Dies bedingt insbesondere ein verschärftes, überprüfbares Quersubventionierungsverbot.

Abbildung 4

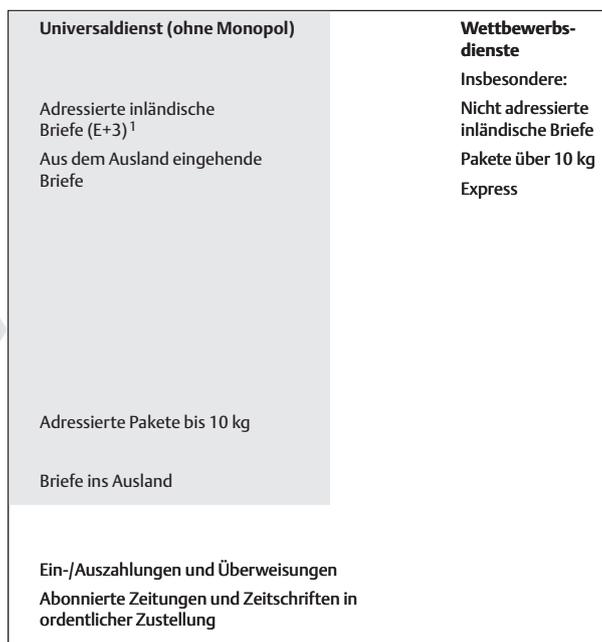
Universal- und Wettbewerbsdienste vor und nach der vollständigen Marktöffnung

Etwa im Verhältnis zum Umsatz

Zustand 2006



Angestrebter Endzustand



¹ Im neuen Universaldienst wird eine Laufzeit von drei Tagen zugesichert (E+3: Einlieferungstag plus drei Werktage).

3.1 Vollständige Marktöffnung

Monopolrente zulasten der Kunden

Monopole führen meist zu hohen Monopolrenten, die mit volkswirtschaftlichen Verlusten verbunden sind. Auch birgt die alleinige staatliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen die Gefahr beträchtlicher wirtschaftlicher, qualitativer, innovativer und betrieblicher Ineffizienz. Der Wettbewerb ist eine theoretisch begründete und empirisch erprobte institutionelle Form der dauerhaften Effizienzsicherung in einzelnen Märkten und Sektoren sowie in der Volkswirtschaft. Ein funktionsfähiger Wettbewerb ermöglicht Marktpreise, die teilweise markant tiefer als Monopoltarife sind. Eine vollständige Marktöffnung liegt daher im Interesse der Konsumenten, sofern der Wettbewerb effektiv spielt.

Flächendeckende Grundversorgung unbestritten

Dabei ist die Notwendigkeit für eine flächendeckende Grundversorgung unbestritten. Dieser Auftrag muss aber keineswegs von einem monopolistischen bzw. staatlichen Anbieter erfüllt werden. Deshalb sollen alle Bereiche des Postmarktes für Drittanbieter geöffnet werden, d.h. alle Wettbewerber sollen die Chance haben, ihre eigene Infrastruktur für Postdienstleistungen aufzubauen.

Regeln für funktionsfähigen Wettbewerb

In einem liberalisierten Postmarkt gilt es, offene und transparente Regeln für einen funktionsfähigen Wettbewerb zu gewährleisten. Eine möglichst schlanke aber effiziente sektorale Regulierungsbehörde soll für die Postmarktaufsicht zuständig sein. Dieses Aufsichtsorgan soll bei Verzerrungen und Diskriminierungen eingreifen und Markteintritte im gesamten Universaldienst erleichtern. Bei unzulässigen Wettbewerbsbeschränkungen soll die Postregulationsbehörde auf eigene Initiative oder

auf Anfrage eine Untersuchung eröffnen und falls nötig Wettbewerbsnachteile beseitigen können. Potenzielle Wettbewerber leiden heute unter zahlreichen Wettbewerbsverzerrungen. Diese wären im folgenden Sinne zu korrigieren:

**Unabhängig und
möglichst schlank**

a) Unabhängige sektorale Regulationsbehörde

Die Öffnung des Postmarktes macht eine möglichst schlanke und unabhängige Regulierungsbehörde notwendig. Der heutige Postregulator «PostReg» ist vom Gesetzgeber und vom Eigentümer der Schweizerischen Post nicht unabhängig. Im Hinblick auf eine Marktöffnung gilt es deshalb, die Wettbewerbs- und die Universaldienstaufsicht zu verstärken und sie vom Eigentümer vollkommen zu verselbstständigen, wie dies zum Beispiel in Deutschland der Fall ist. Im Zentrum stehen folgende Aufgaben: Überprüfung der Zutrittsregeln auf die Kerninfrastruktur der Schweizerischen Post, Schiedsrichterfunktion bei Streitigkeiten zwischen Wettbewerbern, Beaufsichtigung des Universaldienstes usw.

Exkurs

Gestaltung der Postmarktaufsicht: spätere Übertragung an die Weko denkbar

Für die Postmarktaufsicht kommen in der heutigen institutionellen Landschaft zwei Behörden in Frage: die Wettbewerbskommission (Weko) oder eine spezielle sektorale Aufsichtsbehörde. Die wettbewerbsrechtlichen Probleme wie «Marktherrschaft» oder «Missbrauch einer dominanten Position» können und sollen von der Weko beurteilt werden. Sie gewährleistet eine einheitliche Anwendung der Wettbewerbspolitik. Wenn hingegen sektorspezifische Aspekte zu berücksichtigen sind (z.B. Beurteilung eines technischen Zusammenspiels, Gewährung und Überprüfung von Lizenzen, Aufsichtspflichten betreffend Transparenz, Fre-

quenzuteilungen usw.), ist ein sektorspezifischer Regulator besser geeignet. Die Weko kann weder dauernde Aufsichtspflichten über einzelne Marktteilnehmer übernehmen noch einen allfälligen Zugang zu Verteilzentren im Detail technisch regeln. Wenn es sowohl die Weko (für wettbewerbsrechtliche Aspekte) als auch einen Sektorregulator gibt, muss im sektorspezifischen Gesetz die Abgrenzung der Kompetenzen klar vorgenommen werden.

Angesichts der sektorspezifischen Gegebenheiten des Postmarktes kommt die Wirtschaft zum Schluss, dass mindestens in einer ersten Phase eine sektorale Aufsicht besser geeignet ist als eine horizon-

talische Aufsicht wie die Weko. Dies ist insbesondere auch auf die Existenz eines sektorspezifischen Universaldienstes zurückzuführen, der mit Auflagen und potenziellen Wettbewerbsverzerrungen verbunden ist. Für eine kontinuierliche spezifische Aufsicht des Postmarktes stehen heute die erforderlichen Kenntnisse in der Weko nicht zur Verfügung. Im Lichte der Entwicklung muss aber die Lösung nach einer gewissen Zeit auf die Angemessenheit und die Abgrenzung der Kompetenzen überprüft werden. Damit ist eine Übertragung der Aufsicht des Postmarktes an die Weko zu einem späteren Zeitpunkt nicht ausgeschlossen.

**Gleich lange Spiesse bei
Steuern und Subventionen**

b) Nicht diskriminierende Registrierpflicht im Universaldienst

Wettbewerber, die in den Universaldienstbereich eintreten möchten, müssen sich lediglich registrieren lassen. Alle Marktteilnehmer sollen gleiche Pflichten haben.

c) Keine Steuervorteile und sonstigen Privilegien

Steuervorteile und sonstige Privilegien für die Schweizerische Post sollten komplett eliminiert werden. Heute ist die Schweizerische Post zum Beispiel von der *Gewinnsteuer befreit*. Dies ist aufzuheben. Ferner profitiert die Post von *Subventionen für den Zeitungstransport*. Nicht gerechtfertigte, marktverzerrende Subventionen müssen aber konsequent abgeschafft werden. In Zukunft soll die Presse nicht mehr durch Beiträge an die Schweizerische Post gefördert werden. Die Zunahme des Zeitungstransports im Jahr 2004 zeigt deutlich, dass die staatliche Unterstützung in diesem Bereich sehr geringen Einfluss auf das zugestellte Volumen hat: Trotz Reduktion der Bundes-subsidierung um 20 Prozent transportierte die Schweizerische Post elf Prozent mehr Zeitungen. Falls die Pressevielfalt weiterhin staatlich unterstützt werden soll, ist dies

Gleich lange Spiesse
bei Zollverfahren
und Fahrgenehmigungen

durch gezielte Massnahmen ausserhalb des Postmarktes zu realisieren. Ferner profitiert die Schweizerische Post von *vereinfachten Zollverfahren* im internationalen Postverkehr. Dabei sollen alle Postunternehmen denselben Verzollungsbedingungen unterliegen. Schliesslich ist die Beförderung von Postsendungen durch die Schweizer Post im Rahmen der gesetzlichen Leistungspflicht heute vom *Sonntags- und Nachtfahrverbot* ausgenommen. Dieser Vorteil soll allen Wettbewerbern zustehen.

Ängste ernst nehmen

3.2 Verwesentlichung des Universaldienstes

Die flächendeckende Grundversorgung in einem geöffneten Postmarkt wäre grundsätzlich auch ohne Definition eines staatlich verordneten Universaldienstes möglich. Aber die (zum Teil emotional geschürten) Ängste um das Überleben des «Service public» in einem liberalisierten Umfeld sind ernst zu nehmen. In diesem Kontext ist deshalb die Wirtschaft bereit, einen begrenzten Universaldienst für die Schweizerische Post zu akzeptieren. In diesem Sinne soll – parallel zur vollständigen Öffnung des Postmarktes – ein gezielter und subsidiärer Universaldienst definiert werden.

Der heute staatlich definierte Universaldienst zwingt die Schweizerische Post, eine sehr breite Palette von Dienstleistungen und Produkten sowie eine teure Distributionsinfrastruktur in allen Schweizer Regionen aufrechtzuerhalten. Bei einer Neudefinition des Universaldienstes sollen nur noch solche Dienstleistungen berücksichtigt werden, die der freie Markt gegebenenfalls nicht in der benötigten Menge, zur gewünschten Zeit und zu erschwinglichen Preisen anbieten könnte. Die daraus resultierende finanzielle Last für den Universaldienst soll aber vorwiegend durch Anpassungen bzw. Optimierungen in der Postinfrastruktur aufgefangen werden.

Bessere Öffnungszeiten für Kunden
und Stärkung des lokalen Gewerbes

3.2.1 Umfang

Notwendigkeit und Umfang des Universaldienstes sind regelmässig zu überprüfen. Vor allem dürfen durch die Bestimmungen zum Universaldienst keine betriebswirtschaftlich unbegründeten Lasten bzw. Auflagen für die Schweizerische Post entstehen. Konkret heisst das, dass der Universaldienst nicht zwingend ein teures, unflexibles und flächendeckendes Poststellennetz impliziert. Innovative Poststellenlösungen wie **Agenturen** sind konsequent zur Qualitätsverbesserung des Universaldienstes einzusetzen. Solche Lösungen ermöglichen sowohl *attraktivere Öffnungszeiten als auch kostengünstige Präsenz* der Schweizerischen Post. So prognostiziert WIK-Consult durch die Umstrukturierung des Poststellennetzes eine Verbesserung der Versorgung – gerade in Berg- und Randregionen. Dabei können Agenturlösungen in den Randregionen zur *Stärkung der Wirtschaftlichkeit der lokalen gewerbetreibenden Partner* sogar beitragen (z.B. Dorfläden). Schliesslich darf nicht vergessen werden, dass veränderte Kundengewohnheiten, der technologische Fortschritt, der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel durchaus Korrekturen in der Art, wie der Universaldienst anzubieten ist, jederzeit nach sich ziehen kann. Für die Aufsicht über die Erbringung der Grundversorgung soll die Postregulationsbehörde zuständig sein. Umfang, Tarife und Qualität der Grundversorgung sollen von dieser Instanz regelmässig überprüft und den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden.

Willkommene Konkurrenz im Universaldienst

Grundsätzlich spricht nichts dagegen, dass private Leistungsanbieter im Bereich des Universaldienstes auftreten. Auch in diesem Segment wird der Wettbewerb dafür sorgen, dass die Grundversorgung sich im Sinne der Kundenbedürfnisse entwickelt und möglichst kostengünstig angeboten wird. Erfahrungen in europäischen Ländern und der Schweiz zeigen, dass Marktöffnungen positive Wirkungen auf die *Qualität der Grundversorgung* haben. Entgegen den Befürchtungen weisen vollständig geöffnete Briefmärkte wie zum Beispiel in Schweden hohe qualitative Dienstleistungsstandards auf, insbesondere im Bereich der Zuverlässigkeit der Zustellung am nächsten Tag. Die Erfahrungen haben auch gezeigt, dass selbst eine vollständige Marktöffnung keine Gefährdung des etablierten Postunternehmens und der flächendeckenden Grundversorgung zur Folge hatte, solange es *nicht mit untragbaren Universaldienstaufgaben* belastet ist.

Sichere Zustellung im Vordergrund

Zum Zeitpunkt der vollständigen Postmarktöffnung sollte der **Universaldienst nur noch adressierte Sendungen umfassen**. Der Universaldienst soll ausschliesslich Annahme und Zustellung von Briefen und Paketen bis zehn Kilogramm beinhalten. Für jeden Kunden soll der Zugang zu den Universaldienstleistungen in allen Landesteilen nach gleichen Grundsätzen, zu einer bestimmten Qualität und angemessenen Preisen angeboten werden. Die Abgabe von Sendungen muss für alle Bevölkerungsgruppen in zumutbarer Distanz möglich sein. Die Schweizerische Post muss die zugesicherte Laufzeit für die Postdienstleistungen einhalten und Sendungen mindestens an fünf Tagen in der Woche zustellen. Neu soll sich die zugesicherte Laufzeit im Bereich des Universaldienstes für die Briefpost auf drei Tage beschränken (E+3). Durch den technologischen Wandel ist heute die *sichere Zustellung und weniger die Zustellzeit* von physischen Briefen entscheidend. Für Laufzeiten unter drei Tagen stehen E-Mail und Mehrwertdienstleistungen für die Bedürfnisse der Kunden zur Verfügung.

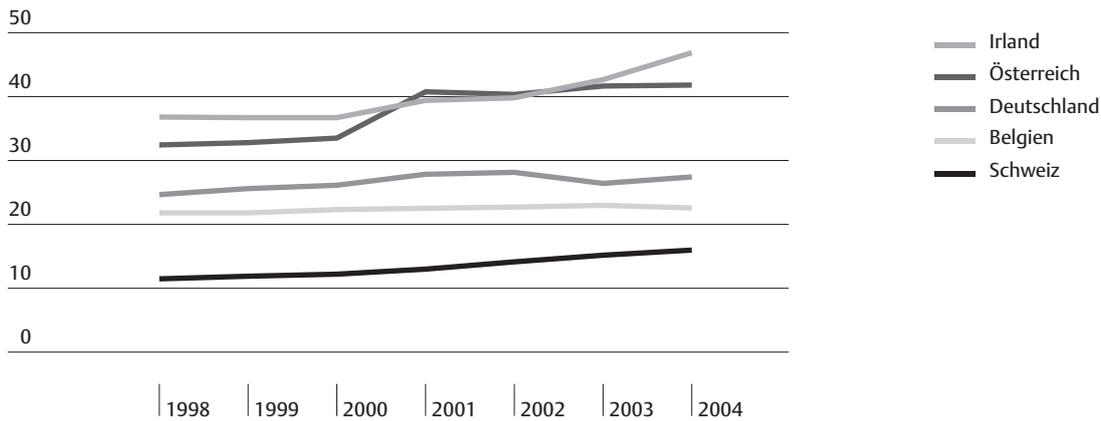
Keine «Extrawürste» mehr

Nicht mehr zum Universaldienst sollen folgende Dienstleistungen und Produkte zählen:

- a) *Finanzdienstleistungen*: Der Zahlungsverkehr (Einzahlungen, Auszahlungen und Überweisungen) gehört angesichts der technologischen Entwicklung und des nicht festzustellenden Marktversagens nicht mehr in den Universaldienstbereich. Dazu verfügt die Schweiz über ein funktionierendes Bankensystem mit flächendeckendem Filialnetz. Innerhalb der OECD-Länder ist die Festschreibung von Finanzdienstleistungen im postalischen Universaldienst (mit Ausnahme von Spanien) ein Unikum.
- b) *Unadressierte Briefpost*: Bereits heute gehören unadressierte Briefsendungen nicht zum Universaldienst.
- c) *Zeitungstransport*: Im Bereich der Zustellung von Zeitungen sollte der freie Wettbewerb spielen. In dünn besiedelten Regionen wird die Schweizerische Post weiterhin ein Interesse haben, ihr Postnetz mit Zeitungstransport auszulasten, so dass auch unter Wettbewerbsbedingungen die Zustellung von Zeitungen in Randregionen nicht gefährdet sein sollte.

Abbildung 5

Durchschnittliche versorgte Fläche je Poststelle in der Schweiz und in einigen europäischen Ländern in Quadratkilometern



Quelle: WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, 2005, Seite 60.

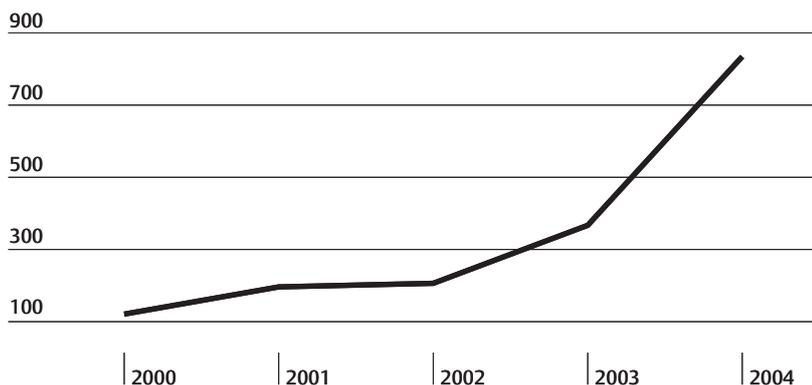
Lukrative Monopolrente

3.2.2 Finanzierung

Im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz über sehr weit gehende Universaldienstleistungen. So gehört zum Beispiel das schweizerische Poststellennetz weltweit zu den dichtesten (siehe Abbildung 5). Trotz der engmaschigen Infrastruktur und der grosszügigen Dienstleistungen ist der Universaldienst dank der Monopolrente eines der lukrativsten Geschäfte der Schweizerischen Post. Für das Jahr 2004 beziffert die PostReg den Gewinn der Post im Universaldienstbereich auf 776 Mio. Franken. Das sind über 90 Prozent vom Gesamtgewinn der Post von 837 Mio. Franken (siehe Abbildung 6). Davon stammen 335 Mio. Franken aus dem Briefmonopol und 441 Mio. Franken aus den nicht reservierten Diensten. Somit sollen offiziell bereits geöffnete Marktsegmente mehr als die Hälfte zum Gewinn der Post beigetragen haben. Seit der Postreform von 1998 hat die Post im Universaldienst eine positive und steigende Bilanz präsentieren können.

Abbildung 6

Konzerngewinn der Schweizerischen Post 2000–2004, in Millionen Franken



Quelle: Die Post, Geschäftsberichte 2001, 2003, 2004.

Nicht nur deutlich überfinanzierter Universaldienst ...

Diese finanzielle Entwicklung zeigt, dass die Schweizerische Post aus der Grundversorgung höhere Erträge erzielt als sie für die vollständige Kostendeckung tatsächlich braucht. Insbesondere der starke Briefmonopolschutz – und die damit ermöglichten sukzessiven einseitigen Tarifierhöhungen der letzten Jahre – hat zu einer deutlichen Überfinanzierung des Universaldienstes bzw. der Grundversorgung geführt. Da eine Marktöffnung bei den Briefdiensten keine bis geringe Auswirkung auf die Segmente Paket- und Zahlungsverkehr haben wird, geht WIK-Consult davon aus, dass beide Bereiche auch in den nächsten Jahren die Kosten decken werden, unabhängig davon, wie weit der Briefmarkt geöffnet wird. Angesichts dieser sehr komfortablen Ertragsausgangslage – selbst unter Berücksichtigung des vorhersehbaren Substitutionsprozesses von Briefpost durch elektronische Kommunikationsmittel – ist offensichtlich, dass eine vollständige Öffnung des Briefmarktes die Finanzierung der Grundversorgung nicht bedrohen wird. Demnach entbehrt die «Gefährdung des Service public» infolge Marktöffnung jeglicher Grundlage.

... sondern auch grosses Kosteneinsparungspotenzial

Neben der diagnostizierten Überfinanzierung des Universaldienstes verfügt die Post, nicht zuletzt auch im Hinblick auf eine Fokussierung der Universaldienste auf Wesentliches, über grosses Kosteneinsparungspotenzial – vor allem durch die *Reorganisation der Zustellung* und die konsequente *Umwandlung von Poststellen in Agenturen*. Der technologische Wandel könnte die Einnahmen aus der Briefpost langfristig allerdings etwas senken. Das ist aber kein Resultat der Marktöffnung, sondern eine Konsequenz aus der Substitution der Briefpost durch elektronische Kommunikationsmittel. Davor schützt kein Briefmonopol. Im Gegenteil: Die Wirtschaft ist überzeugt, dass eine konsequente Marktöffnung mit entsprechenden Rahmenbedingungen dem Briefsegment mehr Vorteile bietet, da sie dieses gegenüber dem Substitutionsprozess besser aufrüstet als eine Abschottung im Monopol.

Plausibilisierung der Finanzierung

Aufgrund der heutigen finanziellen Ausgangslage, der voraussichtlichen Wettbewerbsentwicklung und des Kosteneinsparungspotenzials kann die zukünftige Finanzierung der Grundversorgung plausibilisiert werden (siehe Abbildung 8, Seite 17). Allerdings ist es nicht das Ziel, sich in den unternehmerischen Freiraum der Schweizerischen Post einzumischen bzw. ihr Vorgaben für die Betriebsführung zu machen. Denn es obliegt ihr selbst, eigene betriebswirtschaftliche Entscheide zu treffen, um Dienstleistungen effizient anzubieten. Um den Beweis für die Garantie einer langfristigen Finanzierung des Universaldienstes zu erbringen, können folgende Hypothesen aufgestellt werden:

Verdacht von Quersubventionierungen nicht ganz ausgeschlossen

a) Anpassung der Transferpreisregelung für innerbetriebliche Dienstleistungen

In ihrem Tätigkeitsbericht 2004 bezweifelt die PostReg, dass die Transferpreise von Produkten aus Wettbewerbsbereichen für Universaldienstleistungen angemessen sind.² Damit der Verdacht von Quersubventionierungen tatsächlich ausgeschlossen werden kann und die Bereiche einen fairen Preis für den Bezug von aus dem Universaldienst stammenden Dienstleistungen bezahlen, sollen die Transferpreise streng nach den Prinzipien der Vollkostenrechnung und nach betriebswirtschaftlich nachvollziehbaren Verteilschlüsseln festgelegt werden. Wird diese Quersubventionierung beseitigt, trägt damit der Universaldienst weniger Kosten.

«Hypothetisches effizientes Netz» als Basis?

b) Neue Verteilung der so genannten nicht gedeckten Infrastrukturkosten

Heute leisten produktführende Bereiche für den Gebrauch der Poststellen intern transaktionsabhängige Preise. Diese werden auf der Basis der Kosten eines *hypothetischen effizienten Netzes* festgelegt. Daraus folgt per se, dass die Summe dieser Erlöse die Kosten des Poststellennetzes nie decken kann, und es entsteht ein so genannter Infrastrukturbeitrag. Dieser Infrastrukturbeitrag wird ausschliesslich vom Monopolbereich getragen. Es gibt aber keinen Grund, diese «ungedeckten Kosten» einseitig

Effektive Vollkosten auf alle Bereiche verteilen!

und entgegen Grundprinzipien der Betriebswirtschaftslehre ausschliesslich dem Monopolbereich zuzurechnen. 2004 zum Beispiel wurden 374 Mio. Franken aus den Erträgen im Briefpostbereich für die Finanzierung der Postinfrastruktur eingesetzt. Ein solches Konzept der «Verlustdeckung» gibt es in kaum einem anderen europäischen Land. In der Regel werden die *gesamten Kosten* des Poststellennetzes auf *alle Bereiche* der Postgesellschaften nach den *effektiven Vollkosten* verteilt und nicht nach einem hypothetischen effizienten Netz, wie dies heute in der Schweiz der Fall ist. Gemäss PostReg hat der im Ausland vorherrschende und richtige Ansatz den Vorteil, dass alle Bereiche an einem wirtschaftlichen Poststellennetz interessiert sind, da sie die gesamten Infrastrukturkosten tragen müssen. Da die Kosten zweifelsfrei anfallen, müssen neben dem Monopolbereich andere Geschäftsbereiche diese Kosten auch übernehmen. Dies gilt für nicht reservierte Dienste und Wettbewerbsdienste.

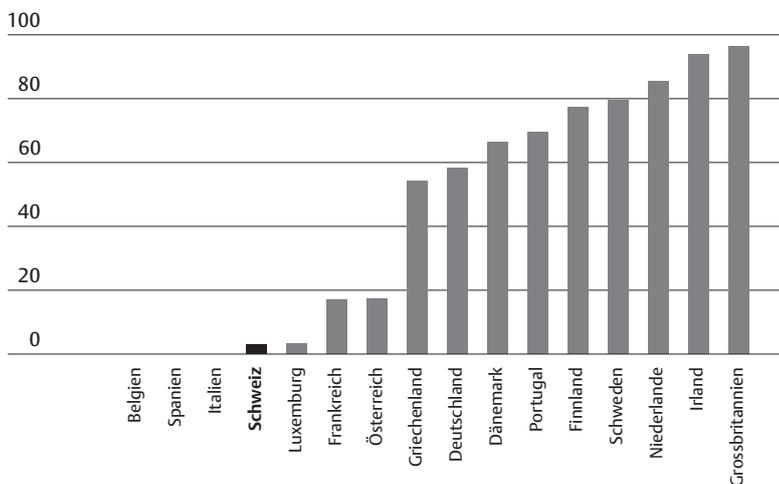
Agenturleistungen im Interesse von Kunden, Gewerbe und Randregionen

c) Vermehrt Anreize für alternative Zugangsstellen und weiteres Sparpotenzial

Damit Dienstleistungen möglichst kostengünstig und kundennah angeboten werden, sollen die Schweizerische Post und Drittanbieter ihre Geschäftsstellen frei organisieren können. Um den Universaldienst flächendeckend sicherzustellen, sind innovative Kooperationsmodelle der Post mit anderen Dienstleistungsanbietern vorzusehen. Dies ist nicht nur im Interesse der Post, sondern auch der Kunden (attraktive Öffnungszeiten) und der lokalen Gewerbetreibenden (Kooperationsmöglichkeiten). Insbesondere *Agenturlösungen* sind daher gegenüber traditionellen Poststellen klar zu bevorzugen. Heute finden Agenturlösungen, wie sie von vielen anderen ausländischen Postunternehmen praktiziert werden, bislang kaum Anwendung in der Schweiz (siehe Abbildung 7). 2004 betrug der Anteil der Agenturen an allen Poststellen in der Schweiz nur 3,4 Prozent. Hier liegt ein beträchtliches Spar- und Effizienzsteigerungspotenzial bei gleichzeitiger Qualitätserhöhung. Dies ist im Interesse der Kunden. Erste bescheidene Optimierungen am Poststellennetz der Schweizerischen Post

Abbildung 7

Anteil Agenturen an Poststellen in der Schweiz und der EU-15
2003, in Prozent



Quelle: WIK-Consult 2005, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Seite 23.

REMA und Reorganisation der Zustellung

haben positive Wirkungen ausgelöst. So konnte die Post ihre «ungedeckten Kosten» zwischen 2003 und 2004 um 86 Mio. Franken etwas senken (minus 19 Prozent auf 374 Mio. Franken), ohne die Kundenzufriedenheit zu schmälern. Ferner wird das *Projekt REMA* (Reengineering Mail Processing) in den nächsten Jahren gewisse Einsparungen ermöglichen. Schliesslich könnten erhebliche Effizienzgewinne durch eine *Reorganisation der Zustellung* ohne Leistungsbeeinträchtigung erzielt werden.

d) Neudefinition des Universaldienstes

Die Ausgliederung des Zahlungsverkehrs aus dem Universaldienst dürfte die Kosten der Grundversorgung stark reduzieren, denn diese Dienstleistungen sind mit hohen Investitionen und Sicherheitskosten verbunden.

Stärkung der Schweizerischen Post ...

Da der Substitutionsprozess von Briefpost durch elektronische Kommunikationsmittel ohnehin einsetzt, ist der Einfluss desselben für die Analyse, ob der Briefmarkt komplett geöffnet werden soll oder nicht (Szenario «Status quo»), irrelevant. Die Entscheidung Marktöffnung oder Status quo kann nur aus einer Differenzialrechnung in Bezug auf die zwei Szenarien erfolgen. Abbildung 8 zeigt, welcher Weg den Universaldienst besser auf den unaufhaltbaren Substitutionsprozess vorbereitet. Diese Plausibilitätsrechnung zeigt eindeutig, dass mit den Vorschlägen der Wirtschaft der Universaldienst der Schweizerischen Post gestärkt und wettbewerbsfähiger wird. Damit lässt sich Folgendes über die **Sicherstellung der Finanzierung** voraussagen:

... auch unter Berücksichtigung des Substitutionsprozesses

1. Die Ertragslage der Schweizerischen Post wird sich gegenüber dem Szenario «Status quo» verbessern.
2. Der Universaldienst wird auch unter Berücksichtigung des Substitutionsprozesses in den nächsten zehn Jahren weiterhin in einem liberalisierten Umfeld hinreichend finanziert sein.
3. Selbst wenn die erstrebenswerten Anpassungen im Poststellennetz und bei der Organisation der Zustellung nicht vollständig zustande kommen, wird die Finanzierung des Universaldienstes bei einer vollkommenen Marktöffnung gewährleistet sein.

Abbildung 8

Plausibilisierung der Finanzierung des Universaldienstes

Einfluss der Vorschläge der Wirtschaft auf das Ergebnis der Schweizerischen Post

Massnahmen	Auswirkung auf das Ergebnis der Schweizerischen Post im Universaldienst, in Millionen Franken		Kommentar
	Positiv	Negativ	
Ergebnisse aus der heutigen Ausgangslage	780		Ergebnis in der Grundversorgung: Ausweis der PostReg für die Rechnung 2004.
Korrekturen bei den Transferpreisen	50		Die Transferpreise sollen sich an den effektiven Vollkosten orientieren. So werden die Kosten für den Universaldienst zulasten der Wettbewerbsdienste vermindert. ³
Anpassung bei der Verteilung des Infrastrukturbeitrags	50		Der Infrastrukturbeitrag wird von allen Bereichen der Schweizerischen Post betriebswirtschaftlich angemessen getragen. ⁴
Ausgliederung des Zahlungsverkehrs aus dem Universaldienst	50		Kosteneinsparungen hauptsächlich im Bereich des Zahlungsverkehrs. ⁵
Optimierung des Poststellennetzes	350		Vermehrt innovative Zugangsstellen (v.a. Agenturen). ⁶
Reorganisation der Zustellung	50		Optimierung der Arbeitsprozesse. ⁷
Einsparungswirkungen infolge REMA-Projekt (ab 2008)	170		Mit REMA wird die Briefverarbeitung modernisiert. ⁸
Aufhebung Steuerprivileg im Universaldienst		-220	Neu wird der Gewinn der Post im Universaldienst besteuert. ⁹
Verzinsung des Dotationskapitals		-80	Die Verzinsung des Dotationskapitals wird zu einer risikogerechten Prämie erfolgen. ¹⁰
Weniger Subventionen (Zeitungstransport)		-80	Abschaffung der Subventionen für den Zeitungstransport. Allfälliger Ersatz durch gezielte medienpolitische Massnahmen ausserhalb des Postmarktes.
Einbussen Marktanteil		-45	Es wird mit einer Einbusse von zehn Prozent im Briefmarkt gerechnet. Es entspricht in etwa Erfahrungswerten aus Ländern, die ihren Postmarkt komplett geöffnet haben. ¹¹
Preissenkungen		-220	Mit einem effizienten Wettbewerb wird – auch unter Berücksichtigung der Unterstellung unter die Mehrwertsteuer – eine Preissenkung von zehn Prozent erwartet. ¹²
Generierung von Mehreinnahmen	25		Mehr unternehmerischer Handlungsspielraum und Innovation sollten zu leichtem Wachstum des Postmarktes führen. ¹³
Gebührenerlöse aus Zugang	40		Mit dem Verkauf von Teildienstleistungen an Wettbewerber könnte die Post neue Einnahmen generieren. ¹⁴
Ergebnis unter Berücksichtigung der vollständigen Marktöffnung und Anpassungen	920		Fazit: Unter diesen Annahmen ist die Finanzierung des Universaldienstes weiterhin gewährleistet. Die Ertragslage der Schweizerischen Post verbessert sich.

Ergebnisse unter Berücksichtigung des Substitutionsprozesses

Voraussehbarer Substitutionsprozess in den nächsten zehn Jahren		-45	Es wird mit einer Senkung des Umsatzes aus der Briefpost von zehn Prozent gerechnet. ¹⁵
Ergebnis mit Marktöffnung, Anpassungen und Substitutionsprozess	875		Fazit: Mit diesen Annahmen sollte der Universaldienst vor dem Substitutionsprozess im Briefbereich besser gewappnet sein als durch den Verbleib im Monopol.

Ergebnisse unter Berücksichtigung des Substitutionsprozesses und ohne Umsetzung der erstrebenswerten Anpassungen im Poststellennetz und bei der Organisation der Zustellung

Ergebnis ohne Anpassungen im Poststellennetz und bei der Zustellung	475		Fazit: Auch bei dieser Annahme ist die Finanzierung des Universaldienstes bei vollkommener Marktöffnung gewährleistet.
---	-----	--	---

Weiterhin Gefahr der Position des «natürlichen» Monopolisten

Kaum Marktanteilseinbussen ...

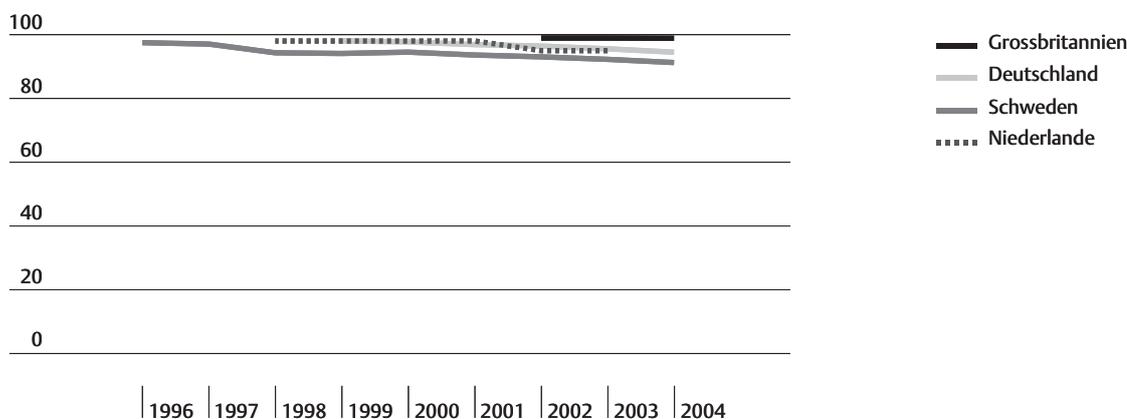
3.3 Zugangsregelung für Dritte im Universaldienstbereich

Trotz einer vollständigen Marktöffnung ist aus heutiger Sicht – wegen der marktbeherrschenden Position der Schweizerischen Post (als «natürlicher Monopolist») in gewissen Teilbereichen – faktisch nicht überall Wettbewerb zu erwarten. Die Zustellung von Postsendungen ist durch besondere Skalenvorteile charakterisiert, die für potenzielle Drittanbieter eine kaum überwindbare Markteintrittsbarriere sein können. Bei der Sammlung und Sortierung von Postsendungen liegen – wenn auch in kleinerem Masse – ebenfalls Grössenvorteile vor.

Erfahrungen in Ländern wie Schweden oder Finnland, die ihre Postmärkte vollständig liberalisiert haben, zeigen, dass eine komplette Marktöffnung noch keine hinreichende Garantie für einen effektiven Wettbewerb ist (siehe Abbildung 9). Selbst in Schweden, wo der Markt seit 1994 vollständig geöffnet ist, beträgt der Briefmarktanteil privater Wettbewerber neben der «Posten AB» lediglich neun Prozent. Auch in den übrigen Ländern, die bereits eine fortschrittliche Postmarktpolitik betreiben, haben Universaldienstanbieter kaum Marktanteile eingebüsst.

Abbildung 9

Entwicklung der Sendungsmengenanteile der etablierten Postunternehmen 1996–2004, in Prozent



Quellen: WIK-Consult 2005, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Seite 31;
WIK-Consult 2004, Main Developments in the European Postal Sector, Seite 94.

... wegen hoher Markteintrittsbarrieren

Zugang zur postalischen «letzten Meile» als Lösung

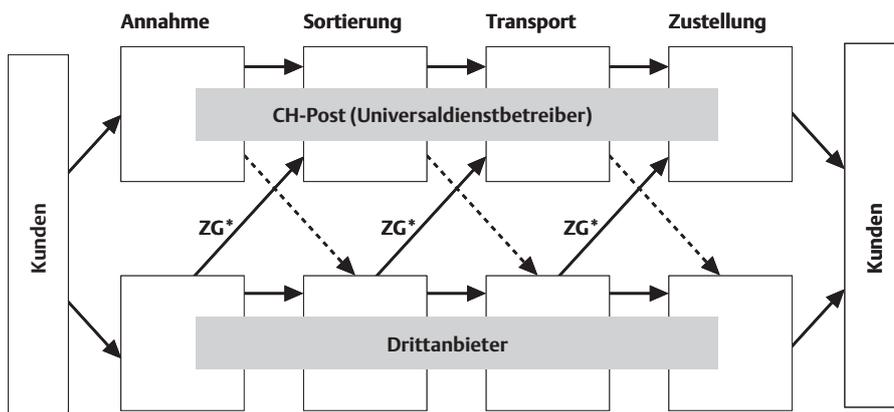
Insbesondere ist dort wenig Wettbewerb zu erwarten, wo die Markteintrittsbarrieren für potenzielle Wettbewerber sehr hoch sind. Dies ist zum Beispiel in der Schweiz in wenig besiedelten Randregionen der Fall. Es ist gegenwärtig kaum zu erwarten, dass landesweite Parallelnetzstrukturen, selbst im neu definierten Universaldienst, von neuen Marktteilnehmern aufgebaut werden (gemäss Punkt 3.2). Aus einer dynamischen Perspektive könnte aufgrund des technologischen Fortschritts und Änderungen im Kundenverhalten jedoch eine derartige Position des natürlichen Monopolisten mit der Zeit wegfallen.

Heute haben private Unternehmen noch keinen freien Zugang zu Teildienstleistungen des Postnetzes oder nur unter vom Monopolisten diktierten Konditionen. Allerdings regelt neuerdings ein Rahmenvertrag zwischen der Schweizerischen Post und ihren Konkurrenten den Zugang zur postalischen «letzten Meile». Damit der wirtschaftliche Vorteil des Betriebs eines flächendeckenden Universaldienstes für die Post nicht zum Nachteil gegenüber Dritten und der Kundschaft wird, soll die Schweizerische Post *subsidiär*

Möglichst «negotiated access» ... *aber noch ex ante* gezwungen werden, unter bestimmten Voraussetzungen Teile ihres Postnetzes gegenüber Wettbewerbern zu öffnen. Zum einen darf aber dieser «access» nicht dazu führen, dass die Schweizerische Post ihre Infrastruktur unerwünscht ausbauen muss. Zum anderen darf der «access» für Dritte nicht die Qualität der eigenen Dienstleistungen der Schweizerischen Post beeinträchtigen. Die exakten Konditionen, zu denen der Zugang gewährleistet ist, sollen primär zwischen der Schweizerischen Post und Drittanbietern verhandelt werden («negotiated access»). Die Verhandlungslösung erweist sich als ein flexibles System, aufgrund dessen neue Wettbewerber mit der Schweizerischen Post den Preis für den Zugang zu gewissen Teilen der ganzen Wertschöpfungskette des Postnetzes im Universaldienst verhandeln können (siehe Abbildung 10: Annahme, Sortierung, Transport, Zustellung, Postfächer).

Abbildung 10

Netzzugang im Bereich des Universaldienstes



* Zugangsgebühr

... und kostenorientiert Die Zugangsgebühr für das Netz innerhalb des Universaldienstes soll der Aufsicht der unabhängigen sektoralen Regulierungsbehörde unterliegen. Die Zutrittspreise sollen sich *grundsätzlich an den Kosten orientieren*. Sofern sich die Wettbewerber nicht einigen können, soll die Behörde die Schweizerische Post durch eine subsidiäre Intervention zwingen können, Teile ihres Postnetzes an Dritte zu einem bestimmten Preis zu öffnen. Für die Schweizerische Post ist die Öffnung ihres Postnetzes aber auch eine Chance, das Briefpostvolumen auf ihrem eigenen Netz zu beleben, weil die Stückkosten für den Universaldienst tiefer gehalten werden können.

3.4 Befreiung von staatlichen Auflagen und politischen Fesseln

In einem liberalisierten Postmarkt soll die Schweizerische Post über den grösstmöglichen unternehmerischen Spielraum verfügen, damit sie sich rasch und innovativ dem Wettbewerb und den Kundenbedürfnissen auf Dauer stellen kann. Insbesondere sind folgende Änderungen notwendig:

... aber keine Privatisierung

a) Umwandlung in eine Aktiengesellschaft

Die Schweizerische Post soll in eine Aktiengesellschaft nach Obligationenrecht umgewandelt werden. Dies bedeutet gleichzeitig die *Straffung des Postorganisationsgesetzes (POG)* und die *Abkehr vom Bundespersonalgesetz*. Nur mit diesen Massnahmen wird sich die Post vom übermässigen politischen Einfluss befreien können. Dabei werden die Voraussetzungen für die *Allianzfähigkeit* der Schweizerischen Post auf internationaler Ebene geschaffen; die Möglichkeit einer Beschaffung von Privatkapital ist ebenfalls sichergestellt. In Europa wurden bereits die meisten öffentlichen Postunternehmen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Vermehrt werden auch Anteile der gegründeten Gesellschaften an Private verkauft bzw. in internationale Allianzen eingebracht (siehe Abbildung 11). In Deutschland zum Beispiel hat sich die Bundesregierung von ihren letzten Anteilen an der Deutschen Post im Sommer 2005 getrennt. In Belgien wurde die Post durch eine strategische Partnerschaft mit der dänischen Post teilprivatisiert. In Österreich wird auch gegenwärtig über eine Teilprivatisierung nachgedacht. Das gestraffte POG soll sich demnach auf die Regelung der Eigentümerfrage konzentrieren. Insbesondere braucht es eine ordnungs- und wettbewerbspolitisch klare Regelung für die parallele Führung von mehrheitlich staatsfinanzierten Leistungen (im Universaldienst) und mehrheitlich privatfinanzierten Aktivitäten (Wettbewerbsdienste, Computerverkauf, Papeterie, allfällige Postbank). Dies bedingt insbesondere ein verschärftes, überprüfbares Quersubventionierungsverbot.

Abbildung 11

Geschäftsformen der historischen Postbetriebe in der Schweiz und der EU



Quelle: WIK-Consult 2004, Main Developments in the European Postal Sector, Seite 102.

Finanzpolitisch tragbare Lösung für die Pensionskasse

b) Gesunde finanzielle Basis

Für die vollständige Postmarktöffnung soll die finanzielle Lage der Schweizerischen Post stark genug sein, um ihre Existenz langfristig zu sichern. Während der letzten Jahre konnte die Schweizerische Post ihre finanzielle Basis bereits stark verbessern. Hingegen ist die Situation bei der Pensionskasse immer noch kritisch, obwohl die versicherungstechnische Bilanz per Ende 2004 eine Erhöhung des Deckungsgrades von 90 auf 94,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr ausweist. Je nach Bedarf kann aber eine Sanierung durch Drittmittel nicht ausgeschlossen werden. Für diesen Fall sollten die Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen klar abgeschätzt und eine *finanzpolitisch tragbare Lösung unter Berücksichtigung der möglichen Anpassungen bei den Rentnerbeiträgen beziehungsweise -leistungen* gefunden werden.

Sozialpartnerschaftliche Lösung anstreben	<p>c) Anpassung an die Verhältnisse der Privatwirtschaft</p> <p>Insbesondere gilt es, die <i>Pflichten und Leistungen der Pensionskasse</i> der Schweizerischen Post anzupassen. Diese sollen sich an die Verhältnisse der Privatwirtschaft anpassen (insbesondere Beitragsprimat). Auch die <i>Arbeitsbedingungen</i> für Angestellte der Schweizerischen Post sollen an die der Privatwirtschaft angepasst werden. Vor allem sind flexiblere Anstellungsbedingungen eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Unternehmenstätigkeit und den Erhalt von Arbeitsplätzen. Von einem branchenweiten Gesamtarbeitsvertrag (GAV) auf der Basis desjenigen der Schweizerischen Post, der dann für den ganzen Postsektor gelten müsste, ist abzusehen. Dabei zu berücksichtigen sind hingegen die spezifischen Konditionen für bereits existierende Berufsgattungen (Verkauf, Logistik, Finanzdienste usw.). Für die Konkurrenten der Schweizerischen Post sollte eine sozialpartnerschaftliche Lösung angestrebt werden.</p>
Verbundeffekte denkbar ...	<p>d) Möglichkeiten für weitere Aktivitäten</p> <p>Grundsätzlich steht nichts im Weg, wenn die Schweizerische Post weitere Aktivitäten (z.B. Papeterie, Computerverkauf) entwickeln will, <i>die in Konkurrenz zu reinen privaten Wettbewerbern stehen</i>, sofern ordnungspolitische Grundregeln beachtet werden. Solche Aktivitäten können ökonomisch mit möglichen Verbundeffekten durch die gemeinsame Nutzung des bestehenden Poststellennetzes begründet werden. Die Umsetzung darf jedoch nur vorangetrieben werden, wenn jegliche Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil der privaten Anbieter vermieden wird. Das setzt voraus, dass allfällige Wettbewerbsaktivitäten der Schweizerischen Post rein privat finanziert und diese organisatorisch wie juristisch von den Aktivitäten des Universaldienstes getrennt werden. Damit sind nachfolgende, unerlässliche Voraussetzungen zu erfüllen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vollständige (organisatorische, rechtliche und finanzielle) Trennung vom Universaldienst der Schweizerischen Post. – Notwendigkeit einer Privatisierung (d.h. keine Finanzierung des Eigenkapitals über Staatsgelder bzw. über Erlöse aus Monopolrenten). – Keine Staatsgarantie.
... aber ohne Wettbewerbsverzerrungen	<p>Mit diesen Grundregeln wird sichergestellt, dass (mit günstigerem Kapital und entsprechender Staatsgarantie ausgestattet) staatsfinanzierte Aktivitäten nicht zu einer unlauteren Konkurrenzsituation gegenüber privaten Anbietern führen. Das POG soll dafür sorgen, dass solche Wettbewerbsverzerrungen ausgeschlossen werden.</p>
Kein Bedarf nach einer staatlichen Postbank	<p>Im Bankdienstleistungsbereich ist das heutige Angebot ausreichend, so dass es keinen Bedarf nach einer staatlichen Postbank gibt. Die gegenwärtigen Überlegungen des Bundesrats zur Schaffung einer Postbank werden es ermöglichen, dieses Vorhaben genauer und mit der notwendigen Aufmerksamkeit zu prüfen. Die heutige Situation ist aber nicht unbegründet.</p>
	<p>e) Die Post darf ihre Gewinne behalten</p> <p>Die Schweizerische Post soll die Möglichkeit haben, ihre Gewinne für sich zu beanspruchen (Ausschüttungsverhalten nicht mehr vom Bund zu bestimmen).</p>

4 Anhang

4.1 Eingeschlagene Marktöffnungsstrategien *

Deutschland

Reservierter Bereich zu Beginn der Marktöffnung

1. Januar 1998

- Inländische, nicht inhaltsgleiche und ins Ausland abgehende Briefsendungen und Kataloge bis 350 Gramm
- Inhaltsgleiche Briefsendungen mit Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück bis 50 Gramm auf das 5-fache des Standardtarifs (bezogen auf den Preis eines Briefes der schnellsten Standardkategorie – üblicherweise E+1 – und der niedrigsten Gewichtsklasse)

Aktueller reservierter Bereich

Seit 1. Januar 2003

- Inländische, nicht inhaltsgleiche Briefsendungen und Kataloge bis 100 Gramm
- Inhaltsgleiche Briefsendungen mit Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück bis 50 Gramm auf das 3-fache des Standardtarifs

Ausnahmebereiche des reservierten Bereichs

- Höherwertige Postdienstleistungen (D-Lizenz)
- Konsolidierung von Sendungen und Nutzung des Teilleistungszugangs (E-Lizenz)

Fahrplan für weitere Marktöffnung

Ab 1. Januar 2006

- Reduzierung der Gewichtsgrenze auf 50 Gramm und der Preisgrenze auf das 2,5-fache des Standardtarifs

Ab 1. Januar 2008

- Vollständige Marktöffnung

Grossbritannien

Reservierter Bereich zu Beginn der Marktöffnung

1. September 1999

- Inländische Briefsendungen bis 350 Gramm
- Preisgrenze: 1 GBP

Aktueller reservierter Bereich

- Inländische Briefsendungen bis 100 Gramm
- Preisgrenze: 80 Pence

Ausnahmebereiche des reservierten Bereichs

- Massensendungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 4000 Stück pro Versender
- Konsolidierung von Postsendungen und Einlieferung bei Royal Mail
- Weitere Dienste, die sich durch besondere Eigenschaften vom Unversaldienst unterscheiden

Fahrplan für weitere Marktöffnung

Ab 1. Januar 2006

- Vollständige Marktöffnung

Niederlande

Reservierter Bereich zu Beginn der Marktöffnung

4. Dezember 1997

- Inländische, nicht inhaltsgleiche Briefsendungen bis 350 Gramm auf das 5-fache des Standardtarifs

Aktueller, reservierter Bereich

- Inländische, nicht inhaltsgleiche Briefsendungen bis 100 Gramm auf das 3-fache des Standardtarifs

Fahrplan für weitere Marktöffnung

- Kein Endtermin fixiert, abhängig von den Marktöffnungsschritten in Deutschland und Grossbritannien

Schweden

Beginn der Marktöffnung

1. Januar 1994

- Vollständige Marktöffnung

Quelle: WIK-Consult 2005, Evaluation des Schweizer Postmarktes.

* Stand: Mai 2005

4.2 Endnoten

- ¹ PostReg, 2005, Tätigkeitsbericht 2004.
- ² Quelle: KPMG Fides Peat in PostReg, 2005, Tätigkeitsbericht 2004, Seite 13.
- ³ Im Verhältnis der Umsatzgrösse der Wettbewerbsdienste (eigene Schätzung).
- ⁴ Im Verhältnis der Nutzung durch die Wettbewerbsdienste (eigene Schätzung). Es wird davon ausgegangen, dass die Briefpost weiterhin über 85 Prozent der «nicht gedeckten Kosten» trägt.
- ⁵ Entspricht einer Kosteneinsparung im Segment Finanzdienstleistungen von etwa fünf Prozent (Die Post, Finanzbericht 2004, Seite 33, eigene Schätzung).
- ⁶ Entspricht Kosteneinsparungen von etwa 20 Prozent beim Poststellennetz (Die Post, Finanzbericht 2004, Seite 33, eigene Rechnung).
- ⁷ Eigene Schätzung.
- ⁸ Quelle: Die Post, Berichterstattung 2004, Seite 8.
- ⁹ Schätzungsweise wird eine gesamte Gewinnsteuer von 22 Prozent auf dem Ergebnis des Universaldienstes vor Steuern angenommen.
- ¹⁰ Es wird mit einer branchenüblichen Verzinsung von sechs Prozent auf einem Dotationskapital von 1300 Mio. Franken gerechnet (Die Post, Finanzbericht 2004, Seite 20).
- ¹¹ Es wird mit einer Senkung des Umsatzes aus der adressierten Briefpost um etwa zehn Prozent gerechnet. Insgesamt beträgt der heutige Umsatz in diesem Bereich 2,23 Mrd. Franken (PostReg, Tätigkeitsbericht 2004, Seite 23). Rechnet man mit einer Marge von 20 Prozent (gemäss WIK-Consult 2005, Evaluation des Schweizer Postmarktes), so ergibt sich eine Senkung des Ergebnisses von 45 Mio. Franken.
- ¹² Die erwartete Preissenkung um zehn Prozent bei der Briefpost wirkt sich direkt auf das Ergebnis aus (etwa Margenhalbierung auf zehn Prozent auf einem Umsatz von 2,2 Mrd. Franken). Es wird somit eine entsprechende Senkung des Ergebnisses angenommen.
- ¹³ Es wird mit einem Wachstum von insgesamt fünf Prozent der Erlöse aus der Briefpost gerechnet (Annahme: Marge = 20 Prozent).
- ¹⁴ Dies entspricht etwa drei Prozent der heutigen Erträge aus dem Poststellennetz. Quelle: Die Post, Finanzbericht 2004, Seite 33, eigene Rechnung).
- ¹⁵ Es wird mit einer Senkung des Umsatzes aus der Briefpost von zehn Prozent bei einer Marge von 20 Prozent gerechnet.

5 Teilnehmende Organisationen

Folgende Organisationen haben an der Erarbeitung dieses Dokuments mitgewirkt:

economiesuisse

Schweizerische Bankiervereinigung

Schweizerischer Gewerbeverband

Schweizer Direktmarketing Verband

Schweizerischer Verband für visuelle Kommunikation VISCOM

Swiss Retail Federation

Union der schweizerischen Briefumschlagfabrikanten

Verband der Schweizerischen Zellstoff-, Papier- und Kartonindustrie ZPK

Verband des Schweizerischen Versandhandels

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3001 Bern

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Via Bossi 6
Casella postale 5563
CH-6901 Lugano

economiesuisse
Swiss Business Federation
Avenue de Cortenbergh 168
B-1000 Bruxelles

www.economiesuisse.ch