

Wachstumschancen im Postmarkt ergreifen

Marktöffnung gefährdet den Universaldienst nicht

6. März 2006

Nummer 8

7. Jahrgang

dossierpolitik

Bessere Rahmenbedingungen für Wachstum im Postmarkt

Das Wichtigste in Kürze

Während die Öffnung der Postmärkte in Europa voranschreitet, droht in der Schweiz aufgrund der Monopolrente bzw. der Preisanstiege zulasten der Kunden und der Beschränkung der Post durch politische Auflagen eine gewisse Erstarrung des Postmarktes. Wie ein aktuelles Positionspapier von *economiesuisse* zeigt, könnte jedoch eine vollständige Marktöffnung neue Perspektiven eröffnen, ohne dabei die Finanzierung des Universaldienstes der Post zu gefährden. Im Interesse der Kunden und eines florierenden Postsektors fordert deshalb die Wirtschaft die rasche Anpassung der Rahmenbedingungen, damit Wachstumschancen im Postmarkt ergriffen werden können.

Position von *economiesuisse*

economiesuisse befürwortet eine vollständige Öffnung des Postmarktes. Um Wettbewerbsverzerrungen auszuschliessen, braucht es eine unabhängige sektorale Regulierungsbehörde. Die Grundversorgung für alle Kunden ist gezielt und subsidiär neu zu definieren. Die Wirtschaft unterstützt die Fokussierung auf adressierte Sendungen sowie den vermehrten Einsatz von Agenturlösungen und erwartet Effizienzsteigerungen in der Organisation der Zustellung.

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.

Die Schweizerische Post braucht schliesslich einen möglichst grossen unternehmerischen Spielraum. Dafür braucht es eine Anpassung an die Verhältnisse der Privatwirtschaft (Pensionskasse, Sozialpartnerschaft, Umwandlung in eine Aktiengesellschaft, Allianzfähigkeit) und eine ordnungs- und wettbewerbspolitisch klare Regelung für die parallele Führung von staatsfinanzierten Leistungen des Universaldienstes und privat zu finanzierenden Aktivitäten. Ein verschärftes Quersubventionierungsverbot ist unabdingbar. Für eine staatliche Postbank gibt es keinen Bedarf.

Im Positionspapier von *economiesuisse* wurde die Frage nach der Sicherstellung der Finanzierung des Universaldienstes vertieft analysiert. Aufgrund der komfortablen Ertragsausgangslage ist sie bei einer vollständigen Öffnung des Briefmarktes nicht bedroht. Im Gegenteil: Mit der Umsetzung der Vorschläge der Wirtschaft wird der Universaldienst gestärkt und die Ertragslage der Schweizerischen Post wird sich nochmals verbessern.

EU steuert auf vollständige Marktöffnung zu

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 zei-

gen 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.

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. Das nun vorliegende Positionspapier präzisiert gewisse Punkte für die nächsten Öffnungsschritte im Kontext der aktuellen Entwicklungen in der Schweiz und im europäischen Raum.

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.

„Eine Marktöffnung wird die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Schweizerischen Post fördern und sie langfristig stärken.“

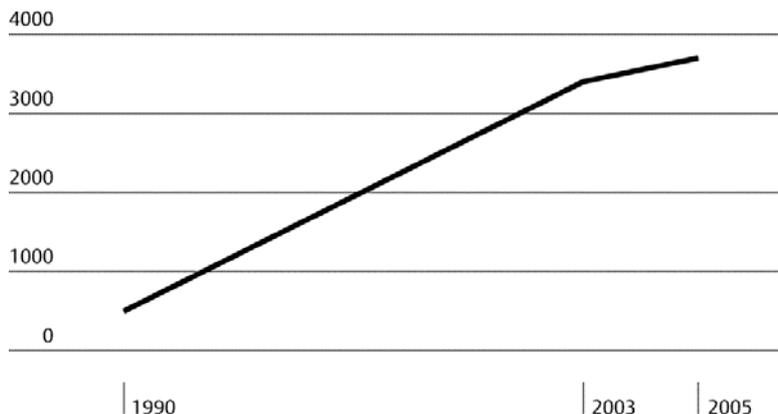
Vorteile einer vollständigen Öffnung des Postmarktes

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

- **Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses:** 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.
- **Nutzen für Wachstum und Beschäftigung:** Zwar ist ein gewisser Abbau von Arbeitsplätzen in den klassischen Postdiensten zu erwarten. Diese werden aber durch neue Arbeitsplätze in neuen Geschäftsfeldern, bei postnahen Sektoren, aber auch bei Konkurrenten der Post (siehe Abbildung unten) mehr als wettgemacht.
- **Erhöhte Kundenzufriedenheit:** In der Schweiz gibt es

Anzahl Vollzeitangestellte bei den Konkurrenten der Schweizerischen Post

1990-2005



Quelle: Schätzung KEP & Mail 2005.

bereits Anzeichen, dass die Kundenzufriedenheit in liberalisierten Marktsegmenten wie der Paketpost gestiegen ist (siehe Abbildung unten).

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 erklären 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 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.

Unbegründete Angst um die landesweite Versorgung

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 Uni-

versaldienstes es ermöglichen, die Kosten der Grundversorgung massgeblich zu senken.

„Auch in der Schweiz dürfte eine flächendeckende Grundversorgung ohne den Schutz eines Monopolbereichs gewährleistet bleiben.“

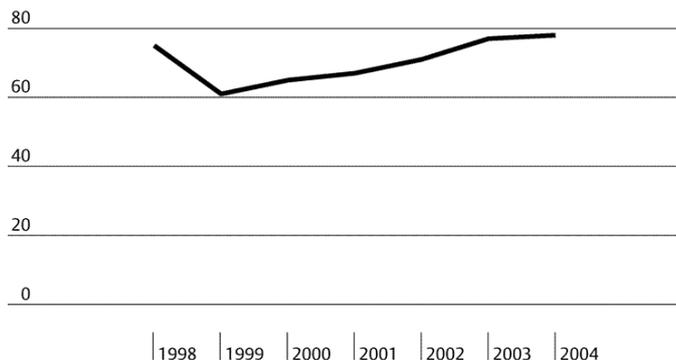
Massnahmenpaket für die Entwicklung des Postmarktes

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

1. Vollständige Marktöffnung
2. Verwesentlichung des Universaldienstes
3. Regelung des Netzzugangs
4. Befreiung von staatlichen Auflagen und politischen Fesseln

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.

Vollständige Marktöffnung

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.

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.

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:

- **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 z.B. in Deutschland der Fall ist. Im Zentrum stehen folgende Aufgaben: Überprüfung der Zutrittsregeln auf die Kerninfra-

struktur der Schweizerischen Post, Schiedsrichterfunktion bei Streitigkeiten zwischen Wettbewerbern, Beaufsichtigung des Universaldienstes usw.

- **Nicht diskriminierende Registrierpflicht im Universaldienst:** Wettbewerber, die in den Universaldienstbereich eintreten möchten, müssen sich lediglich registrieren lassen. Alle Marktteilnehmer sollen gleiche Pflichten haben.
- **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

„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.“

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 Bundessubvention um 20 Prozent transportierte die Schweizerische Post elf Prozent mehr Zeitungen. Falls die Pressevielfalt weiterhin staatlich unterstützt werden soll, ist dies 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.

– **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.

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

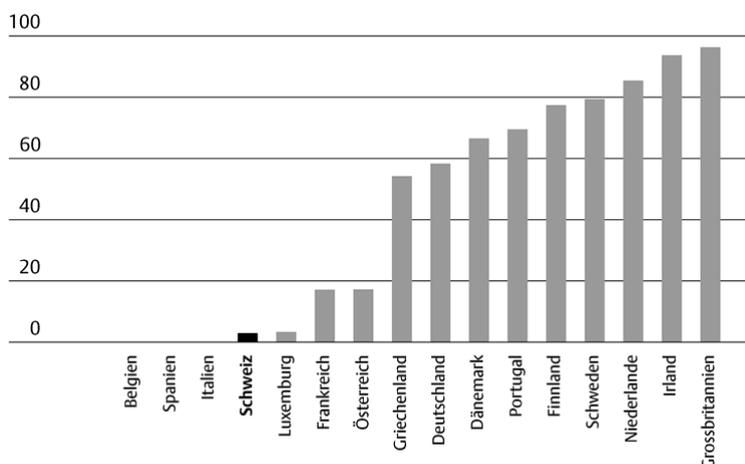
„Agenturlösungen können in den Randregionen zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit der lokalen gewerbetreibenden Partner beitragen.“

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). Heute finden Agenturlösungen, wie sie von vielen anderen ausländischen Postunternehmen praktiziert werden, bislang kaum Anwendung in der Schweiz (siehe Abbildung unten).

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.

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

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



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

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 Universaldienstauflagen belastet ist.

„Vollständig geöffnete Briefmärkte wie zum Beispiel in Schweden weisen hohe qualitative Dienstleistungsstandards auf, insbesondere im Bereich der Zuverlässigkeit der Zustellung am nächsten Tag.“

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.

Nicht mehr zum Universaldienst sollen folgende Dienstleistungen und Produkte zählen:

- *Finanzdienstleistungen:* Der Zahlungsverkehr (Einzahlun-

gen, 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 Finanz-

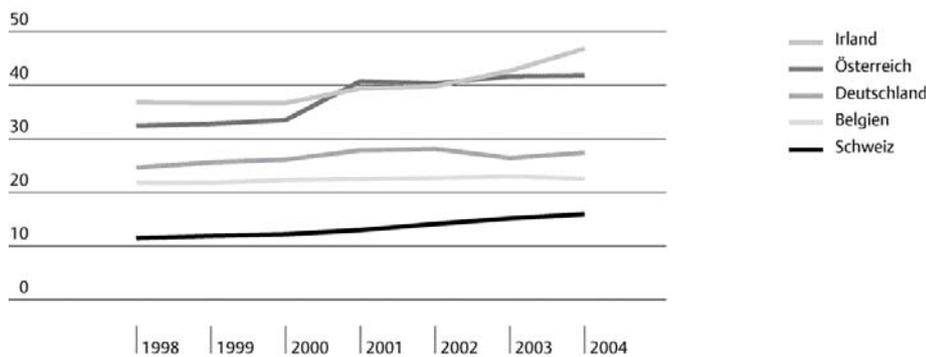
dienstleistungen im postalischen Universaldienst (mit Ausnahme von Spanien) ein Unikum.

- *Unadressierte Briefpost:* Bereits heute gehören unadressierte Briefsendungen nicht zum Universaldienst.
- *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.

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 auf Seite 6). 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

**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.

sind über 90 Prozent vom Gesamtgewinn der Post von 837 Mio. Franken (siehe Abbildung unten). 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.

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 Briefmonopol-schutz – und die damit

ermöglichten sukzessiven einseitigen Tariferhöhungen 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.

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 Briefmo-

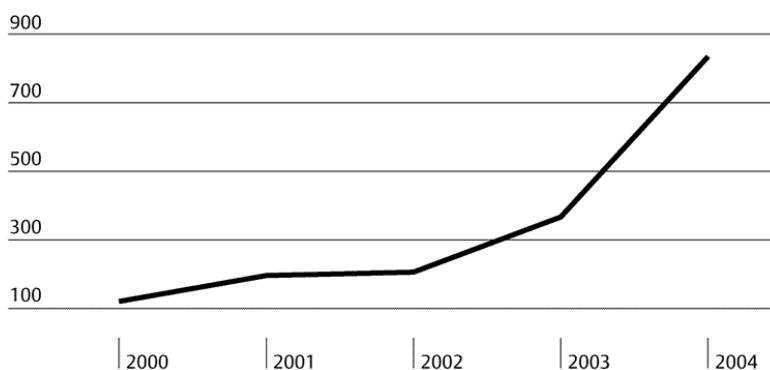
nopol. Im Gegenteil: Die Wirtschaft ist überzeugt, dass eine konsequente Marktöffnung mit entsprechenden Rahmenbedingungen dem Briefsegment mehr Vorteile bietet, da sie dieses gegenüber dem Substitutionsprozess besser aufrüstet als eine Abschottung im Monopol.

Aufgrund der heutigen finanziellen Ausgangslage, der voraussichtlichen Wettbewerbsentwicklung und des Kosteneinsparungspotenzials kann die zukünftige Finanzierung der Grundversorgung plausibilisiert werden (siehe Tabelle auf S. 8). 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 Dienstleis-

„Der starke Briefmonopol-schutz – und die damit ermöglichten sukzessiven einseitigen Tariferhöhungen der letzten Jahre – hat zu einer deutlichen Überfinanzierung des Universaldienstes bzw. der Grundversorgung geführt.“

Konzerngewinn der Schweizerischen Post

2000–2004, in Millionen Franken



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

tungen effizient anzubieten.

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. Die nebenstehende Tabelle 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:

- Die Ertragslage der Schweizerischen Post wird sich gegenüber dem Szenario „Status quo“ 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.

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. 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 Markteinteile eingebüsst.

Insbesondere ist dort wenig Wettbewerb zu erwarten, wo die Markteintrittsbarrieren für potenzielle Wettbewerber sehr hoch sind. Dies ist zum Beispiel in der Schweiz in

Plausibilisierung der Finanzierung des Universaldienstes Einfluss der Vorschläge der Wirtschaft auf das Ergebnis der Schweizerischen Post

Massnahmen	Auswirkungen auf das Ergebnis der Schweizerischen Post im Universaldienst, in Millionen Franken	
	Positiv	Negativ
Ergebnisse aus der heutigen Ausgangslage	780	
Korrekturen bei den Transferpreisen	50	
Anpassung bei der Verteilung des Infrastrukturbeitrags	50	
Ausgliederung des Zahlungsverkehrs aus dem Universaldienst	50	
Optimierung des Poststellennetzes	350	
Reorganisation der Zustellung	50	
Einsparungswirkungen infolge REMA-Projekt (ab 2008)	170	
Aufhebung Steuerprivileg im Universaldienst		-220
Verzinsung des Dotationskapitals		-80
Weniger Subventionen (Zeitungstransport)		-80
Einbussen Marktanteil		-45
Preissenkungen		-220
Generierung von Mehreinnahmen	25	
Gebührenerlöse aus Zugang	40	
Ergebnis unter Berücksichtigung der vollständigen Marktöffnung und Anpassungen	920	

Ergebnisse unter Berücksichtigung des Substitutionsprozesses		
Voraussehbarer Substitutionsprozess in den nächsten zehn Jahren		-45
Ergebnis mit Marktöffnung, Anpassungen und Substitutionsprozess	875	

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	

wenig besiedelten Randregionen der Fall. Es ist gegenwärtig kaum zu erwarten, dass landesweite Parallelnetzstrukturen, selbst im neu definierten Universaldienst, von neuen Marktteilnehmern aufgebaut werden. 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 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 wer-

den („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 unten).

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

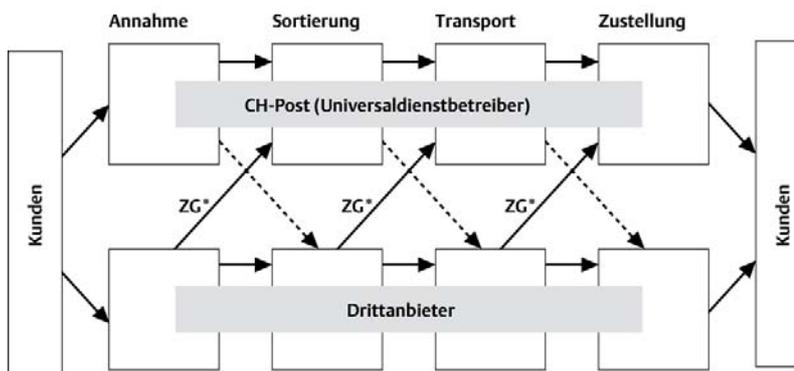
Wettbewerber nicht einigen können, soll die Behörde die Schweizerische Post durch eine subsidiäre Intervention zwingen können, Teile ihres Postnetzes an Dritte zu einem bestimmten Preis zu öffnen. Für die Schweizerische Post ist die Öffnung ihres Postnetzes aber auch eine Chance, das Briefpostvolumen auf ihrem eigenen Netz zu beleben, weil die Stückkosten für den Universaldienst tiefer gehalten werden können.

„Es ist dort wenig Wettbewerb zu erwarten, wo die Markteintrittsbarrieren für potenzielle Wettbewerber sehr hoch sind. Dies ist in der Schweiz in wenig besiedelten Randregionen der Fall. Deshalb braucht es einen Zugang für Post-Konkurrenten.“

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:

Netzzugang im Bereich des Universaldienstes



* Zugangsgebühr

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 Privatkapi-

tal ist ebenfalls sichergestellt. In Europa wurden bereits die meisten öffentlichen Postunternehmen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt (siehe Grafik unten). Vermehrt werden auch Anteile der gegründeten Gesellschaften an Private verkauft bzw. in internationale Allianzen eingebracht. 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 Quersubventionsverbot.

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.

Anpassung an die Verhältnisse der Privatwirtschaft

Insbesondere gilt es, die Pflichten und Leistungen der Pensionskasse der Schweizerischen Post anzupassen. Diese sollen sich an die Verhältnisse der Privatwirtschaft anpassen (insbesondere Beitragsprimat). Auch die Arbeitsbedingungen 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.

„In Europa wurden bereits die meisten öffentlichen Postunternehmen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt.“

Geschäftsformen der historischen Postbetriebe in der Schweiz und der EU



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

Möglichkeiten für weitere Aktivitäten

Grundsätzlich steht nichts im Weg, wenn die Schweizerische Post weitere Aktivitäten (z.B. Papeterie, Computerverkauf) entwickeln will, die in Konkurrenz zu reinen privaten Wettbewerbern stehen, 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:

- 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.

„Im Bankdienstleistungsbereich ist das heutige Angebot ausreichend, so dass es keinen Bedarf nach einer staatlichen Postbank gibt.“

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.

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.

Die Post darf ihre Gewinne behalten

Die Schweizerische Post soll die Möglichkeit haben, ihre Gewinne für sich zu beanspruchen (Ausschüttungsverhalten nicht mehr vom Bund zu bestimmen).

Das Positionspapier von economiesuisse „Wachstumschancen im Postmarkt ergreifen“ kann auf der Homepage von economiesuisse heruntergeladen werden:

www.economiesuisse.ch

(unter Publikationen – Positionspapiere – 2006)

Rückfragen:

pascal.gentinetta@economiesuisse.ch

jan.perret-gentil@economiesuisse.ch