economiesuisse
DOSSIER POLITIK

11 / 2021

Post: Welche Rahmenbedingungen braucht es für die Versorgung der Zukunft?

16.09.2021

Das Wichtigste in Kürze

Das Erbe der ehemaligen Vollmonopolistin Post bzw. PTT wirkt bis heute stark nach. Die Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs steht zurzeit besonders im Fokus. Strukturelle Veränderungen im Postmarkt und makroökonomischer Faktoren im Finanzmarkt (Tiefzinsumfeld) haben den Handlungsdruck in den letzten Jahren deutlich erhöht. Reformen sind notwendig, damit eine qualitativ hochwertige Versorgung der ganzen Schweiz gesichert bleibt. Die Wirtschaft skizziert vorliegend eine nachhaltige und zukunftstaugliche Marktordnung, die den Fokus auf die Dienstleistung und die heutige Marktnachfrage anstatt auf die bestehende Infrastruktur legt. Klar ist: Das heutige, gesellschaftlich und politisch definierte Leistungsniveau («Grundversorgung») liesse sich an den meisten Orten vollständig durch den Markt gewährleisten. Ein umfassender gesetzlicher Grundversorgungsauftrag mit staatlichem Monopol ist deshalb keine geeignete Rahmenbedingung für die Zukunft. Stattdessen braucht es mehr Flexibilität, eine gezieltere Regulierung und vor allem mehr Nutzerzentrierung. Das Briefmonopol (das letzte Europas!) gehört abgeschafft, postalische Dienstleistungen und Bankdienstleistungen müssen voneinander entkoppelt werden. Die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe wird dabei nicht pauschal infrage gestellt. Entscheidend ist jedoch, dass der Kern der staatlich garantierten Versorgung ernsthaft diskutiert und zeitgemäss definiert wird. Die Wirtschaft setzt sich für einen Paradigmenwechsel ein: Dienstleistungen sollen künftig zum Kunden oder zur Kundin kommen anstatt umgekehrt und die Aufgabe der Versorgung muss auf mehrere Schultern verteilt werden.

Position economiesuisse

- **Der Markt erbringt eine hochwertige Versorgung**: Der Wettbewerb gewährleistet heute in vielen Gebieten der Schweiz eine gute bis sehr gute Versorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. Das heute politisch

Kontakt und Fragen

Lukas Federer
Stv. Bereichsleiter Energie, Infrastruktur & Umwelt

gewünschte Leistungsniveau («Grundversorgung») liesse sich höchstens in den äussersten Versorgungsgebieten (sogenannte «C-Gebiete» nach heutiger Definition der Post) und auch lediglich mit Bezug auf drei Dienstleistungen nicht vom Markt erfüllen:

- Bediente physische Zugangspunkte (Poststellen oder Agenturen)
- Samstagszustellung von Briefen und Paketen
- Tägliche Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften

Davon betroffen sind letztlich nur etwa ein Prozent der zu versorgenden Adressen in der Schweiz. Diese Konstellation rechtfertigt den heutigen, flächendeckenden Grundversorgungsauftrag, der alles über den gleichen Leist schlägt, nicht mehr. Es braucht gezieltere Ansätze.

- **Die Aufgabe der Versorgung auf mehrere Schultern verteilen**: Durch das Monopol der Post entsteht eine künstliche Verknappung. In den genannten Gebieten decken private Postdienstleister rund 90 Prozent der Grundversorgungsleistungen ebenfalls ab. Daneben gäbe es fast 4000 Geschäfte des täglichen Bedarfs, die als Agenturen geeignet wären. Das sind doppelt so viele wie alle heutigen Poststellen und Postagenturen zusammen. Dieses Potenzial muss genutzt und die Versorgung der Unternehmen und Bevölkerung breiter abgestützt werden.
- **Gezielte staatliche Leistungsaufträge und Abgeltungen**: Die an das Monopol der Post geknüpfte, eigenwirtschaftliche Erbringung der Grundversorgung ist intransparent und alles andere als «eigenwirtschaftlich». Es braucht ein neues Modell mit freiem Wettbewerb und anbieterneutralen, gezielten staatlichen Leistungsaufträgen sowie direkten staatlichen Abgeltungen.
- **Kundenzentrierung anstatt Strukturerhalt**: Die heutige Grundversorgung dreht sich um Infrastrukturen anstatt um Dienstleistungen. Es braucht deshalb ein neues Paradigma, in dem die Kundinnen und Kunden an ihrem Wohn-, Einkaufs- oder Arbeitsort ins Zentrum rücken. Der Erfolg der Agenturen und des Hausservice der Post deutet darauf hin, dass der Paradigmenwechsel funktioniert.

Der heutige Postmarkt

→ **Drei langfristige Trends: weniger Briefe, weniger Zahlungsdienste, mehr Pakete.**

Nachfrageentwicklung

Die grundlegenden Trends im Postmarkt sind langläufig bekannt:

Rückläufige, aber vergleichsweise noch immer hohe Briefmenge

Das Gesamtvolumen der adressierten inländischen Briefe ist von rund 2,2 Milliarden Sendungen im Jahr 2015 auf 1,9 Milliarden Sendungen im Jahr 2019 gesunken. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von minus 2,9 Prozent. Im Jahr 2020 nahm das Sendungsvolumen im Vergleich zum Vorjahr sogar um 8,7 Prozent ab. Neben den adressierten Sendungen sind auch die Märkte für Zeitungen und Zeitschriften sowie für unadressierte Sendungen (Werbung) in ähnlichem Ausmass rückläufig. Die kundenseitige demografische Aufschlüsselung zeigt klar, dass die Nachfrage bei jüngeren Altersgruppen besonders stark zurückgeht: Etwa 70 Prozent der 18- bis 39-Jährigen geben schon heute an, keine oder weniger als einen Brief pro Woche zu versenden und weniger als fünf Briefe zu erhalten. Im internationalen Vergleich sind die Briefvolumina pro Kopf in der Schweiz dennoch sehr hoch (gemäss BAKOM: 380 Briefe pro Kopf und Jahr vs. 105 Briefe in der EU). Halten die heutigen Trends an, steht die grösste Strukturveränderung also vermutungsweise noch bevor. Die EU-Kommission geht gemäss einer aktuellen Studie davon aus, dass das gesamteuropäische Briefvolumen bis 2025 um mehr als 30 Prozent abnehmen wird [1] .

Rapide abnehmende Nachfrage nach Zahlungsdiensten

Im Zahlungsverkehr hat die Pandemie im letzten Jahr die bereits länger stattfindende digitale Substitution weiter vorangetrieben. Sämtliche Dienstleistungen der Grundversorgung weisen eine stark abnehmende Nutzung auf [2] :

- Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos:
  Zwischen 2016 und 2020 hat die Postfinance fast 30'000 (mehr als ein Prozent) ihrer Kundinnen und Kunden verloren.
- Überweisung vom eigenen Konto auf das Konto eines Dritten:
  Über 20 Prozent minus zwischen 2014 und 2020.
- Bareinzahlung auf das eigene Konto oder auf Drittkonten:
  Rund 35 Prozent minus zwischen 2014 (171 Mio.) und 2020 (110 Mio.).
- Bargeldbezug vom eigenen Konto:
  Etwa 40 Prozent minus in Poststellen, rund 20 Prozent bei Agenturen und Postomaten.

Starkes und anhaltendes Wachstum im Paketmarkt

Allein von 2016 bis 2020 hat die Anzahl der KEP-Sendungen um über 40 Prozent zugenommen. Besonders stark war der Anstieg bei den Importen, hier hat sich die Zahl der Sendungen fast verdreifacht. Treiber dieser Entwicklung ist klar der Onlinehandel, der im Übrigen auch steigende Qualitätsansprüche (insbesondere höhere Zustellgeschwindigkeiten) mit sich bringt. Es ist davon auszugehen, dass der

starke Wachstumstrend anhält: Die EU-Kommission rechnet gesamteuropäisch mit einem Anstieg der Paketmengen um fast 50 Prozent bis 2025 [3] .

Beständigkeit und Wandel bei den Kundenerwartungen

Eine repräsentative Studie im Auftrag des BAKOM zeigt die unterschiedliche Bedeutung, welche die Kunden den Dienstleistungen der Grundversorgung beimessen. Während die Erwartungen bei den Briefen stabil sind (tägliche Zustellung, schnelle Laufzeiten), hat die Paketzustellung im Verhältnis deutlich an Bedeutung zugelegt. Von den Grundversorgungsleistungen im Zahlungsverkehr werden nur noch der Bargeldbezug an Bankomaten und die Geldüberweisung per E-Banking von einer Mehrzahl der Befragten als wichtig angesehen. Bei den übrigen Dienstleistungen geben jeweils rund 50 Prozent der Befragten an, dass sie diese weder heute noch in Zukunft nutzen. Die Bedeutung der Poststellen für die Aufgabe und Entgegennahme von Paketen wird als stabil eingeschätzt, während die Bedeutung für den Briefverkehr abnimmt. Klar steigend ist die Nutzung von alternativen Annahmestellen für Pakete (Automaten, Detailhandel/Kioske [4]).

→ **Die Umsätze im gesamten Postmarkt nehmen trotz Strukturwandel zu. Der Marktanteil der privaten Dienstleister steigt nur langsam.**

Angebotsentwicklung

Ein grundsätzlich gesunder Markt

Die sinkende Nachfrage bei adressierten Briefen, Zeitungen und Zeitschriften führt auch zu sinkenden Umsätzen in diesen Bereichen. Aus einer Gesamtsicht werden diese Verluste jedoch durch das Umsatzwachstum im Paketbereich überkompensiert. Damit zeigt sich: Der Markt ist einem starken Strukturwandel ausgesetzt, ist aber prinzipiell gesund [5] .

- Der Gesamtumsatz in der Brief- und Paketzustellung hat im Jahr 2020 um 132 Millionen Franken zugenommen. Während die Briefzustellung rund 90 Millionen Franken an Umsatz verloren hat, konnte die Paketzustellung um 222 Millionen Franken zulegen. Das Geschäft «Post zu Kunde» wächst also nachweislich dank Paketzustellung. Es ist eine Frage von wenigen Jahren, bis der Paketumsatz den Briefumsatz übertrifft.
- Die Umsätze aus Dienstleistungen im Kontext der Poststellen sinken kontinuierlich, ein Trend, der von der Digitalisierung verstärkt wird. Die Aufrechterhaltung eines physischen Filialnetzes wird immer schwieriger. Die Post versucht diesem Trend mit Drittangeboten in den Poststellen entgegenzuhalten, die eigentlichen Kernkompetenzen der Post werden immer weniger nachgefragt. Aufgrund der öffentlich verfügbaren Zahlen lässt sich leider nur teilweise nachvollziehen, ob die Postdienstleistungen oder die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs diesen Effekt stärker befeuern.

Schwierige Voraussetzungen für Drittanbieterinnen

Seit der Teilliberalisierung des Briefmarktes und der Volliberalisierung des Paketmarktes haben sich einige Drittanbieter im Markt etablieren können. Aufgrund der regulatorischen Voraussetzungen und der nach wie vor marktbeherrschenden Stellung der Schweizerischen Post («Legacy» aus der Monopolzeit bei den Infrastrukturen) erfolgt diese Entwicklung allerdings nur schrittweise. Die

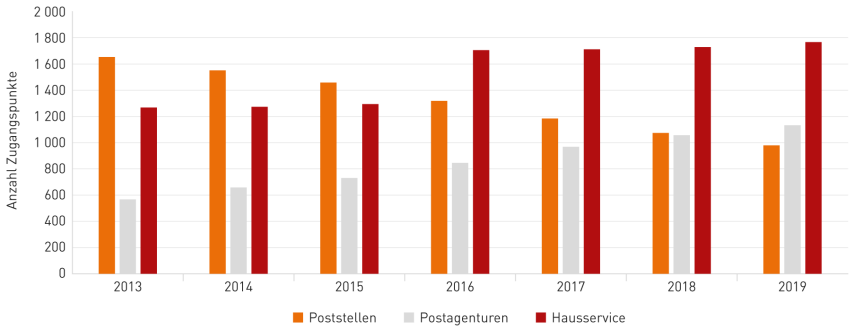
Wettbewerbsintensität bleibt gering. Im gesamten Briefmarkt (wo aufgrund des Restmonopols nur etwa 24 Prozent der Mengen und rund 30 Prozent der Umsätze im Wettbewerb stehen) beträgt der Marktanteil Privater weniger als vier Prozent. Nur im liberalisierten Teil des Briefmarktes sind es immerhin 15 Prozent. Im liberalisierten Paketmarkt beträgt er 22 Prozent, Tendenz leicht steigend. Am höchsten sind die Marktanteile Privater im Import und Export von Paketen mit 69 und 85 Prozent. Den Privaten fehlt insbesondere die Angebotsmöglichkeit einer Kombination von Brief- und Paketdienstleistungen. Diese Dienste rücken durch die gegenläufige Entwicklung aus wirtschaftlichen Gründen operationell immer näher zusammen (siehe Verschmelzung der Brief-/Paketverarbeitung bei der Post [6]).

Mehr Agenturen, weniger Poststellen

Wie hinlänglich bekannt ist, konnte die Post die Anzahl der Poststellen in den letzten Jahren nicht stabil halten. Gleichzeitig konnte die Anzahl der bedienten Zugangspunkte jedoch dank Agenturlösungen gestärkt werden. Seit 2019 gibt es in der Schweiz erstmals mehr Postagenturen als eigentliche Poststellen. Dank dem Hausservice – also der Erbringung von Postdienstleistungen am Wohnort der Nutzenden – hat sich die Anzahl der Zugangsmöglichkeiten in den letzten Jahren stabilisiert. Trotz weiterem Ausbaupotenzial im Agenturgeschäft hat die Post die Anpassung des Poststellennetzes auf Geheiss der Politik sistiert.

Strukturwandel bei den physischen Zugangspunkten

▸ Agenturen und Hausservice dominieren schon heute



Quelle: BAKOM 2021
www.economiesuisse.ch

Konvergenz der Teilmärkte

Die Aufteilung in Brief-, Paket- und Zeitungsmarkt erweist sich aus Anbietersicht aufgrund der allgemeinen Entwicklung immer seltener als zielführend. Bei den meisten privaten Postdienstleistern sind die Prozesse für diese Leistungen in der Regel zusammengelegt. Die Schweizerische Post will diesen Schritt mit ihrer neuen Strategie ebenfalls vollziehen. Da somit auf betrieblicher Seite nicht mehr zwischen verschiedenen Produkten für Briefe, Zeitungen und Pakete unterschieden wird, stellt sich unweigerlich die Frage, ob dies auf regulatorischer und kommerzieller Ebene noch angebracht ist. Zudem ist es mit dieser Verschmelzung zunehmend unmöglich, die darin enthaltenen Monopolleistungen bzw. ihren Kosten vom Wettbewerb

abzugrenzen. Die Schweiz ist das einzige Land in Europa, das noch ein Restmonopol im Briefmarkt unterhält. Alle anderen Staaten haben die Rahmenbedingungen den sich ändernden Marktverhältnissen angepasst.

→ **Die Rahmenbedingungen passen nicht mehr zu den Anforderungen des Marktes.**

Heutige Organisation des Postmarktes

Drei Segmente, die Post als dominierende Kraft

Der Schweizer Postmarkt ist aufgrund der geltenden Regulierung dreigeteilt. Diese Dreiteilung entsteht einerseits durch das Restmonopol der Post und andererseits durch den Grundversorgungsauftrag. Weil die drei Segmente jedoch funktional verknüpft sind und weil infrastruktur- und systemseitig eine «Legacy» besteht, bleibt die Post auch im liberalisierten Bereich die dominierende Akteurin. Zusätzlich wird die regulatorisch bedingte Marktstruktur durch die Konvergenz von Brief- und Paketmarkt immer unpassender: Die Regulierung wird von den realen Verhältnissen überholt.

Unzeitgemässes Restmonopol im Briefmarkt

▸ Brief- und Paketmärkte wachsen zusammen. Die regulatorische Trennung macht deshalb keinen Sinn mehr.

Reservierter Dienst = Monopol - nur Post	Nichtreservierter Dienst Post muss / Private dürfen	Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung Post und Private dürfen
Briefe bis 50g Inland sowie aus dem Ausland in die Schweiz eingehend (Import)	Briefe über 50g bis 1kg Inland und Ausland sowie Briefe 0-50g abgehend ins Ausland	Briefe von 1001 bis 2000g, Expressbriefe, Kurierdienste
	Pakete bis 20kg Inland und Ausland	Pakete 20-30kg Inland und Ausland, Express, Kurierdienst
	Abonnierte Zeitungen / Zeitschriften in Tageszustellung	Abonnierte Zeitungen / Zeitschriften in der Frühzustellung

Quelle: Postcom 2021
www.economiesuisse.ch

Unterversorgung der Zentren wegen der Grundversorgung

Ein Symptom von Monopolen ist in der Theorie die Angebotsverknappung. Im Postmarkt zeigt sich dies auch praktisch, beispielsweise in den Zentren, wo Poststellen verschwinden, obwohl die Nachfrage nach Dienstleistungen gross ist. Durch mehr Wettbewerb könnte hier eine bessere Servicequalität geschaffen werden. Anstatt jedoch den Markt zu öffnen und den Wettbewerb zu stärken, hat die Politik erst vor wenigen Jahren ein «Dichtekriterium» für Städte und Agglomerationen eingeführt. Demnach ist die Post verpflichtet, pro 15'000 Einwohner einen physischen Zugangspunkt anzubieten, beispielsweise in belebten Innenstädten, wo grundsätzlich ausreichend Alternativen vorhanden wären [7] .

Preise und Kosten der Post sind intransparent

Gemäss eigenen Preisvergleichen und Auswertungen des BAKOM bietet die Schweizerische Post im Briefmarkt im internationalen Vergleich auf den ersten Blick günstige Preise an [8] . So sind die Briefpreise in der Schweiz seit 2004 stabil geblieben, während sie in Europa in den letzten zehn Jahren gestiegen sind.

Aufgrund der Mengenentwicklung und ausgehend von steigenden Stückkosten sind Preiserhöhungen im Monopol ökonomisch logisch, wie auch das BAKOM in seiner jüngsten Marktanalyse schrieb. Entscheidend sind nämlich nicht nur der Konsumentenpreis, sondern auch der Deckungsbeitrag: Es ist davon auszugehen, dass die Post im Monopolbereich (bis 50 Gramm) einen sinkenden Deckungsbeitrag erzielt und dass in Zukunft entsprechend ein nicht unwesentlicher Teil des Konsumentenpreises aus anderen Bereichen subventioniert werden wird. Dies entspricht zwar der Intention des Gesetzgebers, die Post soll die Grundversorgungsdienstleistungen aus eigenen Aktivitäten finanzieren. Aufgrund des heutigen Marktdesigns ist allerdings nicht nachvollziehbar, wo und in welchem Umfang die Post welche Erträge erzielt und Leistungen querfinanziert. Entsprechend lässt sich auch nicht klären, welche volkswirtschaftlichen Kosten damit verbunden sind. Klar ist: Die Endkundenpreise sind nur scheinbar «günstig» und die Kosten fallen an anderen Orten an. Der Wettbewerbspreis müsste wahrscheinlich in Zukunft höher liegen, da eine Quersubvention nicht mehr erlaubt ist. Wird diese auch in Zukunft beibehalten, ist davon auszugehen, dass Transparenz und Nachvollziehbarkeit weiter sinken und die Verzerrungen somit weiter zunehmen. Die Brief- und Paketmärkte wachsen zusammen und die effektiven Kosten und Finanzflüsse werden mit der heutigen Marktstruktur immer schwieriger zu eruieren sein. Die Post hat derweil vor Kurzem die Preise für A- und B-Post nach oben angepasst [9] .

Marktzugangshürden für Drittanbieterinnen

Für private Anbieter ist der Postmarkt aufgrund der Grössenvorteile der Post und den historischen Voraussetzungen ein hartes Pflaster. Gerade in eigentlich liberalisierten Teilmärkten (Vorleistungen, Infrastrukturen) verteidigt die Post ihre Privilegien aus der Monopolzeit und verhindert damit auch ein Stück weit eine Weiterentwicklung der Marktleistung [10] . Die Postcom, die eigentlich mit der Entwicklung des Marktes und dem Schutz des zarten Wettbewerbs betraut wäre, fokussiert sich vorwiegend auf arbeitsrechtliche Fragen und auf die Belange der Schweizerischen Post selbst, anstatt auf die Entwicklung eines funktionierenden Wettbewerbs zum Wohle der Kundinnen und Kunden. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass die Marktposition der ehemaligen Monopolunternehmen auch Jahre nach der Liberalisierung substanziell bleiben und die volumenbedingten Stückkostenvorteile einen beständigen Vorteil darstellen. Somit lässt sich in vollliberalisierten Märkten keine Verdrängung der traditionellen Postunternehmen durch Private beobachten.

→ **Eine differenzierte und transparente Darstellung der heutigen Grundversorgungskosten fehlt nach wie vor.**

Ergebnisentwicklung der Schweizerischen Post
Der Postkonzern besteht im Wesentlichen aus sechs Gesellschaften, die verschiedene Geschäftsbereiche umfassen. Das Kerngeschäft der Logistikdienstleistungen wird durch die Post CH AG erbracht, die wiederum in verschiedene Bereiche gegliedert ist. Das Briefgeschäft (Post Mail) und das Paketgeschäft (Post Logistics) waren bis Ende 2020 organisatorisch getrennt.

Die funktionale Trennung korrespondiert mit der Marktstruktur und der Regulierung, die zwischen Briefen und Paketen unterscheidet. Der Postkonzern möchte die Bereiche künftig zusammenlegen, was unternehmerisch nachvollziehbar ist. Dennoch wird diese Zusammenlegung zu einem «Mismatch» mit der Regulierung führen, wenn das Briefmonopol bestehen bleibt.

Ein zusätzlicher Paketfranken hat der Post Logistics 2020 einen Zusatzgewinn von 33 Rappen beschert (Umsatz +221 Mio. Franken – Ergebnis +73 Mio. Franken). Im Gegensatz zu den wiederholt gemachten Aussagen, dass das Paketgeschäft «margenschwach» sei, scheint dieses eher margenstark zu sein. Ansonsten würden die zusätzlichen Mengen nicht in diesem Ausmass Zusatzgewinne nach sich ziehen.

Gemäss Geschäftsbericht 2020 [11] löst jeder verlorene Umsatzfranken bei Post Mail einen Verlust von einem Franken aus. Anders formuliert: Die Schweizerische Post realisiert bei den derzeitigen Briefmengen einen Deckungsbeitragsverlust von 100 Prozent pro verlorenem Umsatzfranken aus dem Briefgeschäft. Nochmals anders formuliert bestehen in einer solchen Situation die gesamten Aufwandspositionen aus Fixkosten.

Ähnlich verhält es sich bei Postfinance. Der Umsatzverlust im Jahr 2020 bedeutet einen gleich stark sinkenden Gewinn – auch hier scheint ein 100-Prozent-Deckungsbeitragseffekt gegeben. Diese Zahlen lassen hingegen keinerlei Rückschlüsse auf die Kosten/Erträge aus der Grundversorgung der einzelnen Bereiche zu.

Zukünftige Marktorganisation und «neue» Grundversorgung

→ **Die Politik hat einen Reformweg eingeschlagen, der Mut zur Umsetzung hat sie auf halbem Weg verlassen.**

Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen dringend nötig

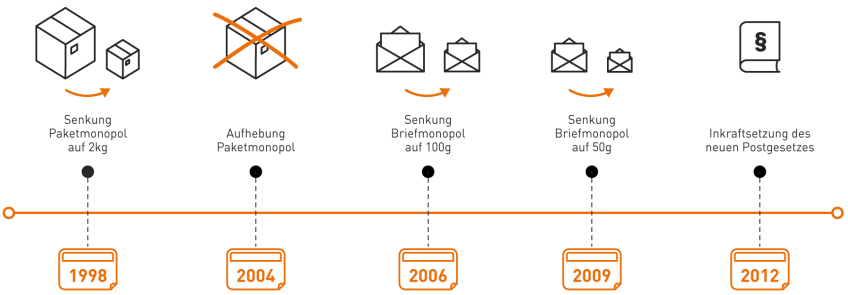
Ende der 1990er-Jahre entstanden sowohl in der Schweiz als auch in der EU Bestrebungen, die Monopolmärkte im Telekommunikations- und Postbereich zu öffnen und so ein wirtschaftliches Wachstumspotenzial zu schaffen. In der Schweiz begann diese Entwicklung mit der Aufsplittung der PTT und der Vollliberalisierung des Telekommunikationsmarktes. Der Postmarkt wurde hingegen nur zögerlich liberalisiert. Das Paketmonopol fiel erst im Jahr 2004, das Briefmonopol wurde zwar reduziert, aber nie ganz abgeschafft. Seit der letzten umfassenden Revision des Postgesetzes Ende der Nullerjahre wurden keine weiteren Öffnungsschritte unternommen.

Der Bundesrat hat sich letztmals 2015 in einem Evaluationsbericht zu den Folgen der Marktöffnung geäussert und sich damals gegen die Abschaffung des Restmonopols ausgesprochen. Zwar wurde eingeräumt, dass die Teilliberalisierung keine negativen Auswirkungen auf die Angebotsqualität und -verfügbarkeit habe, dass jedoch eine Abschaffung des Restmonopols die «eigenwirtschaftliche» Erbringung der Grundversorgung verunmögliche. Damit wog der Bundesrat die Interessen der Post und der bestehenden Strukturen höher als die Entwicklungsperspektiven eines vollständig geöffneten Postmarktes [12] .

Die Politik hat es nicht geschafft, die letzten Schritte in Richtung einer nachhaltigen, offenen Marktordnung zu gehen. Vielmehr wurde die regulatorische Schraube in den letzten Jahren sogar noch angezogen. Der Bundesrat verabschiedete 2018 eine Revision der Postverordnung, die verschärfte Zugangskriterien zu Grundversorgungsinfrastrukturen und Grunddienstleistungen beinhaltet [13] .

Weitere Marktöffnungsschritte sind nötig

▸ Seit der letzten Revision des Postgesetzes herrscht Stillstand.



Quelle: Avenir Suisse 2019
www.economiesuisse.ch

Aus Sicht der Wirtschaft sind die heutigen regulatorischen Rahmenbedingungen nicht mehr geeignet, die zukünftigen Herausforderungen im Postmarkt zu bewältigen. Es braucht deshalb eine Grundsatzdiskussion über den «Service public» und darauf aufbauend eine neue Marktordnung, die in der Tradition der bisherigen Öffnungsschritte steht.

Für die Vollendung einer solchen Marktordnung sind vier Fragen zu beantworten:

1. Was kann der Markt leisten und wo besteht künftig noch Bedarf für staatlich garantierte Leistungen?
2. Nach welcher Mechanik soll der Staat diese gewährleisten?
3. Wie werden die Staatseingriffe finanziert?

→ **Der Markt bringt eine qualitativ hochwertige Versorgung – es gibt nur noch eine punktuelle Legitimation für staatliche Eingriffe.**

Was kann der Markt leisten?

Grundsätzlich handelt es sich beim «Service public» um die staatliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, denen ein spezielles öffentliches Interesse zukommt und die nicht in gewünschter Menge oder Qualität vom Markt bereitgestellt werden (meritorische Güter für Wirtschaft und Gesellschaft). Der «Service public» ist somit kein Instrument der Finanz-, Struktur-, Regional-, Arbeitnehmer- oder Umweltpolitik. Er dient vorliegend auch nicht der Korrektur eines Marktversagens. Die Marktmechanismen versagen weder im Postmarkt noch im Markt für Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Er dient einzig der Bereitstellung eines politisch definierten Niveaus bei wirtschaftlich und gesellschaftlich wichtigen Basisdienstleistungen, wo der Markt dieses Niveau nicht im gewünschten Ausmass bereitstellt.

Im Falle des Postmarktes hat sich dieser Bedarf über den Lauf der Zeit gewandelt und vor allem stark reduziert. Insbesondere werden heute die meisten Dienstleistungen der Grundversorgung (inkl. Zahlungsverkehr) auch so in allen Landesregionen von Unternehmen im freien Markt angeboten.

Die nachfolgende Tabelle stellt den Versuch dar, anhand der heute gängigen Dienstleistungen der Grundversorgung den restlichen Bedarf für staatlich garantierte Leistungen bei Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu ermitteln. Die Einordnung erfolgt anhand von drei geografischen Zonen, welche die Schweizerische Post heute für die Erbringung der Grundversorgung verwendet.

Heutiger «Service public»: Was könnte der Markt erbringen?

Nur wenige Dienstleistungen der heutigen Grundversorgung müssten noch staatlich garantiert werden

Dienstleistungen	Zentren «A-Gebiete» nach heutiger Definition der Post, circa 1.9 Mio. Adressen	Agglomerationen «B-Gebiete» nach heutiger Definition der Post, circa 2 Mio. Adressen	Peripherie «C-Gebiete» nach heutiger Definition der Post, circa 500'000 Adressen
Netz von Zugangspunkten und Annahmepunkten für Briefe und Pakete (Poststellen, Agenturen, Hausservice)	**Heutige Erwartungshaltung vollständig erfüllbar** • 27'000 potentielle Zugangspunkte, wobei rund 4'400 für Agenturen geeignet sind (z.B. Lebensmittelgeschäft) Hausservice vollumfänglich möglich	**Heutige Erwartungshaltung vollständig erfüllbar** • 38'000 potentielle Zugangspunkte, wobei rund 5'700 für Agenturen geeignet sind (z.B. Lebensmittelgeschäft) Hausservice vollumfänglich möglich	**Heutige Erwartungshaltung weitgehend erfüllbar** • 12'000 potentielle Zugangspunkte, wobei rund 3'800 für Agenturen geeignet sind (z.B. Lebensmittelgeschäft) • Hausservice vollumfänglich möglich
Transport und tägliche Zustellung Zeitungen	**Heutige Erwartungshaltung vollständig erfüllbar** • Vollständige, eigenwirtschaftliche Abdeckung durch private Anbieter möglich.		**Heutige Erwartungshaltung weitgehend erfüllbar** • Korrigiert durch die Zuschüsse der indirekten Presseförderung, allerdings der Post vorbehalten.
Transport und tägliche Zustellung Briefe	**Heutige Erwartungshaltung vollständig erfüllbar** • Vollständige, eigenwirtschaftliche Abdeckung durch private Anbieter möglich.		**Heutige Erwartungshaltung weitgehend erfüllbar** • Circa 90% eigenwirtschaftliche Abdeckung durch private Anbieter • Keine durchgehende Samstagszustellung
Transport und tägliche Zustellung Pakete	**Heutige Erwartungshaltung vollständig erfüllbar** • Vollständige, eigenwirtschaftliche Abdeckung durch private Anbieter möglich.		
Eröffnung und Führung eines Zahlungsverkehrskontos	**Heutige Erwartungshaltung vollständig erfüllbar** • Rund 2900 Bankfilialen in der ganzen Schweiz, insbesondere rund 1250 Regionalbanken, Sparkassen und Raiffeisenbanken. • Digitaler Service oder Hausservice vollumfänglich eigenwirtschaftlich möglich.		
Bargeld: Einzahlungen, Auszahlungen, Überweisungen	**Heutige Erwartungshaltung vollständig erfüllbar** • Rund 2900 Bankfilialen und 6800 Geldausgabeautomaten in der ganzen Schweiz oder 1.15 Bankfilialen und 3 Bankautomaten pro Gemeinde. • Digitaler Service oder Hausservice vollumfänglich eigenwirtschaftlich möglich.		

Quellen: eigene Schätzungen, Schweizerische Nationalbank 2021
www.economiesuisse.ch

Das Fazit ist klar:

1. Nur ein Bruchteil der heutigen Grundversorgungsleistungen könnten nicht eigenwirtschaftlich mithilfe von Drittanbietern erbracht werden. Dabei handelt es sich um rund zehn Prozent der etwa 500'000 Adressen in den sogenannten «C-Gebieten» (nach heutiger Definition der Post). Dies sind lediglich etwa ein Prozent aller zu versorgenden Adressen in der Schweiz.
2. Die Versorgungslage ist regional sehr unterschiedlich. Die geltende Regulierung trägt diesem Umstand nicht Rechnung und schlägt alles über den gleichen Leist.

Im Vergleich zur heutigen Situation braucht es einen differenzierten Ansatz mit angepassten Rahmenbedingungen:

- **Abschaffung des Briefmonopols**: Seine Bedeutung für die Finanzierung der Versorgung ist bereits heute schwindend und der Briefmarkt ist funktional mit dem Paketmarkt verschmolzen. Eine Aufrechterhaltung des Monopols lässt sich daher nicht rechtfertigen. Es verhindert nicht zuletzt in eigentlich gut erschlossenen Gebieten eine nachfragegerechte Versorgung.
- **Entbündelung von Leistungen**: Zwischen Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs und postalischen Dienstleistungen ist in Zukunft zu unterscheiden. In beiden Bereichen gibt es spezialisierte Leistungserbringer und es bestehen grundsätzlich wenig Synergien. Das Marktdesign muss diese Bereiche folglich trennen.
- **Neue Grundlagen**: Es braucht rechtliche Rahmenbedingungen für den Einbezug privater Dienstleister und neue Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsanforderungen für die zu erbringenden Leistungen ausserhalb des Wettbewerbs. Wo nötig sollen

Ausschreibungen und Abgeltungen zum Einsatz kommen anstatt der heutigen Mechanik mit Monopolleistungen der Post und «eigenwirtschaftlicher» Finanzierung.

- **Neues Finanzierungsmodell**: Eine direkte staatliche Finanzierung der Leistungen ausserhalb des Wettbewerbs ist transparent und bringt die richtigen Anreize. Die Post wäre nicht mehr gezwungen, den Wettbewerb zu verzerren, um die Grundversorgung finanzieren zu können.

→ **Es braucht zukünftig gezieltere Staatseingriffe zur Sicherstellung der Versorgung. Der Wettbewerb muss genutzt anstatt beeinträchtigt werden.**

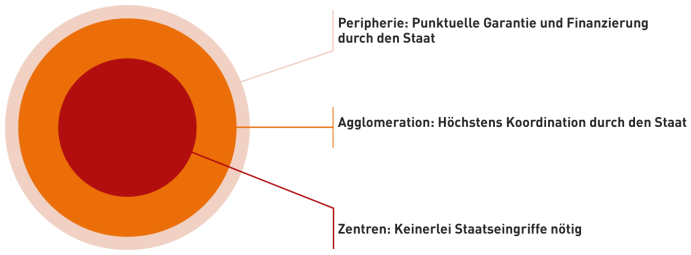
Ausschreibungen und staatliche Leistungsgarantien

Grundlage für die zukünftige Versorgung ist ein geografisch differenziertes Vorgehen, das auf den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten basiert. So können die Leistungen des Wettbewerbs besser genutzt und der Bedarf für staatlich garantierte Leistungen gezielter adressiert werden. Es gilt:

1. Wo der Wettbewerb spielt und die Versorgungsqualität deshalb stimmt, soll der Staat nicht eingreifen.
2. Wo vereinzelte Lücken bestehen und nach klar definierten Kriterien durch die Endnutzenden geltend gemacht werden, sollen einzelne Marktakteure in die Bresche springen (entweder freiwillig oder auf staatliche Anweisung).
3. Wo eine Unterversorgung herrscht und durch Konsumenten geltend gemacht wird, soll der Staat eingreifen und die am besten geeigneten Marktakteure zur Leistungserbringung verpflichten. Das soll nicht nur die Post sein, sondern auch Drittunternehmen. Die Leistungen werden vom Staat abgegolten. Der Staat regelt das «Was», überlässt das «Wie» allerdings den beauftragten Akteuren.

Gezielter Regulierungsansatz für die Zukunft

▸ Massgeschneiderte staatliche Leistungsaufträge anstatt «one size fits all»



Quelle: eigene Darstellung
www.economiesuisse.ch

→ **Die Aufgabe der Versorgung auf mehreren Schultern verteilen und ein leistungsfähiges System aufbauen.**

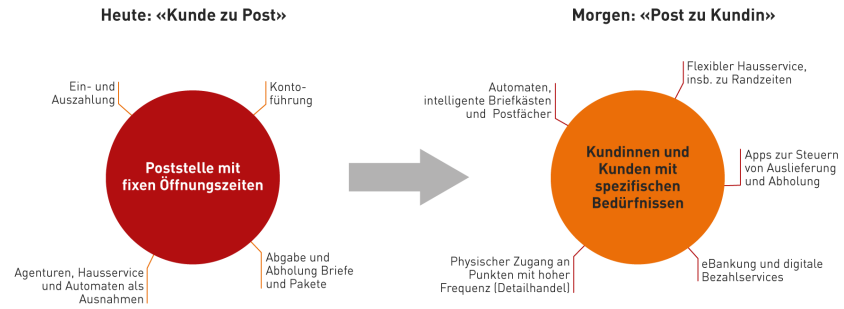
Zugang zur Versorgung: Es braucht einen Paradigmenwechsel

Waren in einer analogen Welt die physischen Zugangspunkte (Poststellen) Dreh- und Angelpunkt der Postdienstleistungen, muss in der zunehmend digitalisierten Welt der Brief-/Milchkasten bzw. die zu versorgende Person zum Mittelpunkt werden. Es braucht einen Paradigmenwechsel von «Konsument sucht Poststelle» zur «Poststelle bei der Konsumentin». Der Zustellort des Kunden muss zum neuen Dienstleistungszentrum werden. Dabei muss beispielsweise die bereits vorhandene vorbildliche Zustellinfrastruktur in Form des Brief-/Milchkastens zum Dreh- und

Angelpunkt werden. Digitalisierung bedeutet nicht, dass der Kunde digital agieren muss, sondern dass der entsprechend verantwortliche Versorger (der auch nicht zwingend ein Postmitarbeitender sein muss) mit digitalen Mitteln alle notwendigen Grundversorgungsaufgaben sicherstellen kann. Dies kann durch die Digitalisierung des Brief-/Milchkastens erfolgen, über smarte digitale Dienstleistungsangebote, Daueraufträge oder einen telefonischen Support geschehen.

Paradigmenwechsel hin zur Kundenzentrierung

▸ Ein zukunftsfähiger «Service public» soll nicht bestehende Strukturen bewahren, sondern die Nutzenden ins Zentrum stellen.



Quelle: eigene Darstellung
www.economiesuisse.ch

Vorgaben an Poststellen/Postagenturen eliminieren

Eine gesetzlich geregelte Maximaldistanz eines Gebäudes zu einem Kunden macht in Zukunft keinen Sinn mehr. Das Betreiben eines dicht gefächerten Poststellennetzes darf keine Anforderung mehr an die Post oder andere Dienstleistungserbringer sein. Die Anforderungen an die Versorgung müssen umgekehrt formuliert werden: Jeder Kunde in einer Region X hat Anspruch auf eine tägliche (oder anderer Rhythmus) Versorgung aller Grundversorgungsdienstleistungen gemäss Katalog Y.

Der Brief-/Paketkasten wird zum Dreh- und Angelpunkt

Wie es die bereits praktizierten Modelle der Post beweisen: Der Hausservice funktioniert bestens, die Kundenzufriedenheit mit dem Angebot steigt kontinuierlich an, die möglichen Services können dank Digitalisierung laufend ausgebaut werden. Entsprechend ist dieses Modell dahingehend auszubauen, dass Regionen ohne oder mit beschränkter «natürlicher Grundversorgung» eine «Post zu Kunde»-Grundversorgung zugesichert erhalten.

Die Leistungsfähigkeit privater Dienstleister für eine sichere Versorgung nutzen

Eine breit abgestützte Versorgung führt zu verlässlicheren Dienstleistungen, insbesondere bei unvorhergesehenen Entwicklungen. Nicht zuletzt die Covid-Pandemie hat klar aufgezeigt, dass Monopolstrukturen zum «Klumpenrisiko» werden und Innovation behindern. Damit private Akteure ihren Beitrag für die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft leisten können, braucht es tiefere Marktzugangshürden. Wichtig wäre insbesondere der Zugang zu Teilleistungen und

Infrastrukturen der Post. Dasselbe ist auch umgekehrt machbar.

Zukünftiger Bedarf für staatliche Garantien und Finanzierung

Grundsätzlich müssen in allen Landesteilen tägliche Auslieferungen und Aufgabemöglichkeiten für Briefe, Zeitungen und Pakete vorhanden sein. Wie in der obigen Matrix sichtbar, wären diese Dienstleistungen in vielen Gebieten auch ohne staatliche Garantie oder Finanzierung zugänglich. Vereinzelt sind staatliche Leistungsaufträge (via Ausschreibung) sowie eine direkte Finanzierung durch den Staat (Abgeltungen an beauftragte Unternehmen) notwendig.

- Prinzipiell sollten heutige Laufzeiten und Zustellfrequenzen demnach weiter gewährleistet werden können dank einer stärkeren Aufgabenteilung zwischen Post und Privaten sowie dank einer gezielten staatlichen Finanzierung. Der Wettbewerb wird als Mittel für eine bessere Versorgung genutzt, anstatt dass er untergraben wird.
- Auch Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs müssen grundsätzlich allen zugänglich sein, diese werden jedoch flächendeckend vom Markt bereitgesellt. Hier ist in Zukunft allerhöchstens eine punktuelle staatliche Garantie notwendig, jedoch sicher keine staatliche Finanzierung.
- Bei der Art der Erbringung muss mehr Flexibilität geschaffen werden, so dass Poststellen, Agenturen der Post und von Drittanbietern, Hausservice und digitale Kanäle optimal eingesetzt werden können. Eine Kombination von Hausservice und (offenen) Postagenturen. Dabei sind die bereits vorhandenen und wirklich lebensnotwendigen Zugangspunkte (Detailhandel) insbesondere in den peripheren Regionen (sogenannte «C-Gebiete» im Jargon der Post) als echte Grundversorger mit regelmässiger Kundenfrequenz in den Mittelpunkt zu stellen. Die Erbringungsarten aller Dienstleistungen sollen grundsätzlich gleichwertig behandelt werden, also zum Beispiel kein Ausschreibungskriterium darstellen. Aus Kundensicht stellt die Agentur neben dem Hausservice die einfachste Lösung dar: Ein «single point of contact» für verschiedene Leistungserbringer bedeutet für die Nutzer einen echten Mehrwert. Die steigenden Frequenzen in den Postagenturen gegenüber sinkenden Frequenzen in Poststellen (gemäss Jahresbericht der Postcom) sind weiterer Teilbeweis für eine Weiterentwicklung in diese Richtung. Die Post nutzt ihren rechtlichen Spielraum im Umbau der Zugangspunkte zu Agenturen oder hin zum Hausservice zurzeit nicht aus. Insbesondere kommen interessiere KMU zu wenig als Partner zum Zug.
- In der Peripherie kann durch Agenturen eine weiterhin hohe Dienstleistungsqualität sichergestellt werden. Dort wird insbesondere ein offenes Agenturmodell zu einer Belebung der Zugangsmöglichkeiten führen – Postdienstleistungen können an Orten mit hoher Anziehungskraft (z.B. Supermärkte) einfacher angeboten werden. In den Zentren und Agglomerationen wird derweil dank der Marktöffnung und (noch) mehr Agenturen das heutige Unterangebot an Zugangspunkten aller Art korrigiert werden.

1. Quelle: «Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten», BAKOM 2021 (S. 10 ff.).
2. Quellen: BAKOM 2021 (S. 30 ff.); «Studie zu Nutzerbedürfnissen und Evaluation der Postdiensterichtlinie», WIK-Consult 2021, Post Geschäftsbericht 2020, www.statista.com (abgerufen: 09.08.21).
3. Quellen: BAKOM 2021 (S. 21 ff.), WIK-Consult 2021, Postcom Jahresbericht 2020 (S. 49 ff.).
4. Quelle: «Ergebnisbericht Grundversorgung der Zukunft», BAKOM 2021a (S. 15).
5. Quelle: Postcom Jahresbericht 2020 (S. 48).
6. Quellen: Postcom Jahresbericht 2020 (S. 26ff.).
7. Quelle: «Änderungen der Postverordnung, neue Erreichbarkeitsvorgaben – Erläuternder Bericht», BAKOM 2019.
8. Quelle: www.post.ch (abgerufen am 09.08.21).
9. Quelle: www.admin.ch (abgerufen am 08.09.21).
10. Quellen: «Evaluationsbericht 2015 zu den Auswirkungen der Marktöffnung im Postbereich», BAKOM 2015; «Bericht über die Evaluation des Postgesetzes», BAKOM 2017; BAKOM 2021.
11. Quellen: Geschäftsbericht Post 2020 (S. 43 ff.), BAKOM 2021.
12. Quelle: BAKOM 2015.
13. Quelle: Medienmitteilung des Bundesrats vom 18.11.2018.