

Volksinitiative „Postdienste für alle“

Unnötige Strukturhaltung zu Lasten des Bundes

12. Juli 2004 Nummer 28/1 5. Jahrgang

dossierpolitik

Teure Initiative für Strukturhaltung im Poststellennetz

Am 26. September 2004 stimmen wir über die Initiative „Postdienste für alle“ ab. Die Initiative will das Poststellennetz in der heutigen Form konservieren und gegebenenfalls mit Abgeltungen des Bundes unterstützen. Die Initiative hat somit negative Konsequenzen für die Post und den Bund.

Am 26. September 2004 kommt die Initiative „Postdienste für alle“ zur Abstimmung. Die Initiative wurde von den Gewerkschaften lanciert und eingereicht. Das Parlament hat daraufhin einen indirekten Gegenvorschlag ausgearbeitet und das Postgesetz angepasst. Darin werden die wesentlichen Anliegen der Initianten erfüllt. Die Änderungen im Postgesetz sind seit dem 1. Januar 2004 in Kraft. Trotzdem haben die Initianten das Volksbegehren nicht zurückgezogen.

Anliegen der Initianten

Die Initiative will den Artikel 92 der Bundesverfassung mit einem vom Bund finanzierten Infrastrukturauftrag für die Post ergänzen. Zur Grundversorgung gehört demnach ein flächendeckendes Poststellennetz. Im Wesentlichen enthält die Initiative vier Elemente:

1. eine Garantie der Grundversorgung mit postalischen Leistungen,
2. ein flächendeckendes Poststellennetz,
3. ein Anhörungsrecht der Gemeinden,
4. eine finanzielle Abgeltung der Post durch den Bund.

Die Bundesverfassung garantiert schon heute die Grundversorgung mit Postdienstleistungen.

Im Jahr 2003 verabschiedete das Parlament einen indirekten Gegenvorschlag. Darin wird der Post das Mandat zu einem flächendeckenden Poststellennetz erteilt. In der Postverordnung wurde das Anhörungsrecht der Gemeinden verankert.

Wortlaut der Initiative

Art. 92 BV

³ Der Bund garantiert eine Grundversorgung mit Postdiensten, welche den Bedürfnissen und Erwartungen der Bevölkerung und der Wirtschaft entspricht. Diesem Zweck dient ein flächendeckendes Poststellennetz. Der Bund sorgt dafür, dass die Gemeinden in die Entscheidung betreffend das Poststellennetz einbezogen werden.

⁴ Die Kosten für die Grundversorgung mit Postdiensten, welche weder durch die Einnahmen aus den reservierten Diensten noch durch Konzessionsgebühren gedeckt sind, werden vom Bund getragen.

Grundversorgung

Die Initiative verlangt eine garantierte Grundversorgung mit Postdiensten. Die Post ist jedoch bereits heute verpflichtet, die Grundversorgung in allen Landesteilen ausreichend und preiswert anzubieten. Zu diesem Universaldienst gehören die Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs. Die Post gewährt den freien Zugang zum Universaldienst zu angemessenen Tarifen. Dazu betreibt die Post ein flächendeckendes Poststellennetz.

Im Postbereich zählt die Beförderung von Briefen und Paketen bis 20 Kilogramm zum Universaldienst. Ebenso die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften. Im Zahlungsverkehr muss die Post Ein- und Auszahlungen, Überweisungen und ein Postkonto anbieten. So sieht es das Postgesetz vor. Daneben darf die Post weitere postalische Dienstleistungen erbringen wie zum Beispiel Expresspost, Sendungen ohne Adresse, Philatelieartikel und weitere Finanzdienstleistungen.

Flächendeckendes Poststellennetz

Weiter verlangt die Initiative ein flächendeckendes Poststellennetz. Das Poststellennetz wird als Teil der Grundversorgung betrachtet. Im Postgesetz ist ein flächendeckendes Poststellennetz bereits vorgesehen. Diese Bestimmungen erteilen der Post bereits heute ein weitgehendes Mandat. Im Umkreis von zwanzig Minuten Fahrzeit mit dem öffentlichen Verkehr muss eine Poststelle stehen. Als Poststellen gelten Stellen, an welchen die Post die Grundversorgung anbietet. Das kann in der Form einer herkömmlichen Poststelle sein. Neue Formen wie Agenturen oder Filialen gelten aber auch als Poststelle.

Unabhängige Umfragen bei den Kunden zeigen, dass die Post auf dem richtigen Weg ist. Die Kunden sind mit den Poststellen sehr zufrieden (vgl. Grafik Seite 2). Das gilt auch für den Hauservice. Kunden in Dörfern ohne eigene Poststelle werden auf Wunsch an der eigenen Haustür mit dem Universaldienst bedient.

Die Schweizer Post betreibt eines der dichtesten Poststellennetze in Europa. Statistische Auswertungen zeigen das deutlich. 2500 Einwohner teilen sich in der Schweiz eine Poststelle. Im europäischen Durchschnitt kommen 4000 Einwohner auf eine Poststelle, in Deutschland gar beinahe 6000 Einwohner. Gesamtschweizerisch will die

Post etwa 2500 Poststellen betreiben. Das ist schon zu einem grossen Teil erreicht. Einige Änderungen am Netz stehen noch an.

Anhörungsrecht der Gemeinden

Das dritte Anliegen der Initianten betrifft den Einbezug der Gemeinden in die Entscheidung über das Poststellennetz. Auch hier wurde der Gesetzgeber bereits aktiv. Er hat eine entsprechende Regelung in der Postverordnung erlassen. Diese neue Regelung ist seit dem 1. Januar 2004 in Kraft.

Die Post hat bei Entscheiden über das Poststellennetz die betroffene Gemeinde anzuhören und die Anliegen der Gemeinde beim Entscheid zu berücksichtigen. Ist die betroffene Gemeinde mit dem getroffenen Entscheid nicht einverstanden, kann sie die Kommission „Poststellen“ anrufen. Die Kommission prüft insbesondere, ob

1. die Post die Behörden der betroffenen Gemeinden angehört hat und versucht hat, eine einvernehmliche Lösung zu finden,
2. die Post in ihrem Entscheid die regionalen Gegebenheiten hinreichend berücksichtigt hat,
3. der Universaldienst nach wie vor in angemessener Distanz für alle Bevölkerungsgruppen erreichbar ist.

Die Kommission gibt eine Empfehlung ab, welche von der Post berücksichtigt werden muss. Der definitive Entscheid bleibt aber bei der Post.

Der Bund hat damit erkannt, dass die Bevölkerung auf den Umbau der Poststellen sehr sensibel reagiert. Mit dem Anhörungsrecht können die Bedenken der lokalen Bevöl-

kerung gut berücksichtigt werden. Die Initiative bringt in diesem Bereich nichts. Das Anhörungsrecht ist in der Postverordnung bereits verankert.

Finanzielle Abgeltung der Poststellen

Als vierten Punkt will die Initiative eine Subventionspflicht des Bundes zu Gunsten des Poststellennetzes einführen. Rund 500 Millionen Franken ungedeckte Kosten fallen jährlich im Poststellennetz an. Verrechnete Leistungen der anderen Segmente vermögen nicht alle Kosten zu decken. Die Erträge aus dem Monopol in der Briefpost decken bis anhin die Kosten. Gesamthaft schreibt die Post Gewinn. 366 Millionen Franken waren es im Jahr 2003 bei einem Umsatz von rund sieben Milliarden Franken.

Die Initiative erteilt dem Bund den Auftrag, die Kosten des Poststellennetzes abzugelten, sofern andere Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen. Dazu gehören die Erträge aus den Monopolbereichen und den Wettbewerbsdiensten. Der Bund hat zusätzlich die Möglichkeit, von den Konkurrenten der Post eine Konzessionsgebühr zu erheben. Damit müssen auch die Konkurrenten ihren Teil an die Kosten der Grundversorgung beitragen.

Das Umfeld der Post im Wandel

Seit Mitte der neunziger Jahre hat sich das Umfeld der Post stark gewandelt. Der Staatsbetrieb PTT wurde in die Swisscom und die Post aufgeteilt. Die mobile Telefonie erlebte einen Boom, der mit der Liberalisierung des Telefonmarktes einherschritt.

1998 wurde das Postgesetz in der Schweiz revidiert. Die Post erhielt einen Leistungsauftrag. Sie muss den Universaldienst flächendeckend zu angemessenen Preisen anbieten. Damit gewann die Post ein Stück unternehmerische Freiheit.

Verändertes Kundenverhalten

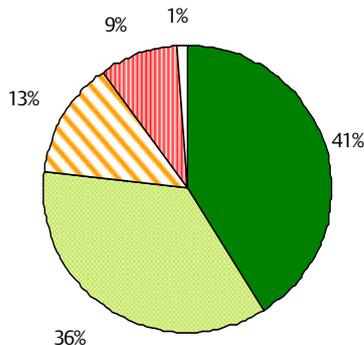
Das Kundenverhalten hat sich stark geändert. Der herkömmliche Brief steht in Konkurrenz mit Fax und E-Mail. Das merkt die Post auch bei ihren Umsätzen. Gesamthaft sind diese leicht rückläufig. Besonders augenfällig ist allerdings der Rückgang der Frequenzen in den Poststellen. Der Briefverkehr hat in den letzten Jahren um 27 Prozent, der Paketverkehr gar um 32 Prozent abgenommen. Diese Änderungen im Kundenverhalten haben Konsequenzen für die Post. Die Post musste das Poststellennetz optimieren und den Kundenbedürfnissen anpassen.

Liberalisierungen in der EU

Die EU ist der Schweiz einen Schritt voraus. Die Monopolbereiche der ehemaligen staatlichen Postdienstleister sind im Vergleich zur Schweiz stark reduziert. Für Briefe gilt in

Hohe Kundenzufriedenheit mit den Poststellen

Die Kunden sind mit den Poststellen sehr zufrieden. Über drei Viertel der Befragten gaben in einer unabhängigen Umfrage den Poststellen die Note 8 oder mehr. Die Resultate sind repräsentativ für alle Formen der Poststellen, auch für den Hausdienst.



■ Note 10 ■ Note 8-9 ■ Note 5-7 ■ Note 1-5 □ Weiss nicht

der EU die Grenze von 100 Gramm seit 2003. Eine weitere Reduktion auf 50 Gramm ist auf den 1. Januar 2006 vorgesehen. In der Schweiz wurde per 1. Januar 2004 der Paketmarkt liberalisiert. Bei den Briefen hat die Schweizer Post ein Monopol für Briefe bis zu einem Kilogramm. Diese Grenze wird am 1. Januar 2006 voraussichtlich auf 100 Gramm gesenkt. Die Schweiz kann die Politik der EU nicht ignorieren und keine eigene, isolierte Politik betreiben. Die Erfahrungen in der EU zeigen, dass die flächendeckende Grundversorgung in der EU weiterhin zur Zufriedenheit der Kunden erbracht wird. Finanzierungsschwierigkeiten sind nicht aufgetreten.

Auswirkungen auf die Post

Die Initiative hat weit reichende Konsequenzen für die Post. Vor allem das Poststellennetz ist davon betroffen und nicht etwa die Postdienste, wie der Titel der Initiative vermuten lässt. Die wichtigsten Anliegen der Initianten sind zwar bereits im Postgesetz verankert, dennoch setzen die Subventionen ein Zeichen für die Postpolitik. Die finanzielle Situation der Post würde sich langfristig erheblich verschlechtern.

Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten der Post

Die Initiative zwingt die Post, an ihren Strukturen festzuhalten. Weiterentwicklung und Anpassung des Poststellennetzes wären vom Tisch. Das schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Post ein. Es beschneidet die unternehmerische Freiheit der Post massiv, was letztlich zu Lasten der Kunden geht. Innovationen der Post für die Kunden werden durch die Initiative stark behindert. Der Kostenschub im Poststellennetz schadet der Post.

Durch den Erhalt nicht mehr benötigter Strukturen werden erhebliche Mittel in den Poststellen gebunden. Damit fehlt der Post der finanzielle Spielraum für benötigte Investitionen. Der Druck auf die Taxen steigt und eine Erhöhung ist absehbar.

Zu befürchten sind bei einer Annahme der Initiative negative Signale für alle Bereiche der Post. Auch Optimierungen und moderate Anpassungen zum Beispiel bei der Verarbeitung der Briefpost. Es drohen somit weitere kostentreibende Blockaden, was unweigerlich zu höheren Tarifen oder gar weiteren Bundessubventionen führt.

In einem intensiven Wettbewerb auf den internationalen Märkten braucht die Post unternehmerischen Spielraum, um die Konkurrenzfähigkeit zu steigern. Ausländische Konkurrenten sind hier im Vorteil. Auf wettbewerbsintensiven Märkten mussten sie Betriebsprozesse bereits optimieren, um die Bedürfnisse der Kunden zu erfüllen.

Negative Auswirkungen der Subventionen

Finanzielle Abgeltungen verstärken die strukturerhaltenden Stimmen stark. Mit dem Hinweis, der Bund übernehme schliesslich die Kosten, werden Bevölkerung, Gemeinden und Mitarbeiter die Schliessungen von Poststellen nicht mehr akzeptieren, selbst wenn ein objektiver Bedarf für eine Poststelle fehlt und den Kunden besser mit Hausdienst oder einer Agentur gedient ist. Zu Lasten des Bundes wird das Poststellennetz in der heutigen Struktur belassen. Es entsteht der Eindruck, Änderungen seien nicht mehr nötig.

Negative Anreize sind auch für die Post zu befürchten. Es besteht die Gefahr, dass die Post versucht, Abgeltungen zu maximieren anstatt den Universaldienst zu optimieren. Investitionen in die Dienstleistungen der Kunden werden vernachlässigt. Statt Wartezeiten am Schalter zu kürzen, werden Poststellen ohne Kunden betrieben.

Auswirkungen auf den Bund

Die Auswirkungen auf den Bund sind vor allem finanzieller Art. Die Abgeltungen für die Poststellen beanspruchen die Bundeskasse stark.

Die Initiative verlangt, dass Kosten aus dem Poststellennetz vom Bund gedeckt werden, sofern die Erträge der Post dafür nicht ausreichen. Im Jahr 2003 erwirtschaftete die Post einen Gewinn von 366 Millionen Franken. Die ungedeckten Kosten des Poststellennetzes wurden durch die Monopolrente gedeckt.

Das Defizit aus dem Poststellennetz beläuft sich auf etwa 500 Millionen Franken. Vorläufig kann das aus den Erträgen des Monopols gedeckt werden. Für den Bund ergibt sich vorläufig also keine Pflicht, Gelder einzuschies sen. Allerdings kann sich die Situation rasch ändern. Zum einen erhöht sich die internationale Konkurrenz auf die Post, andererseits nimmt der Verkehr und damit der Umsatz an den Poststellen stetig ab. Damit sinkt der Deckungsbeitrag an das Poststellennetz. Bundesgelder für die Post sind deshalb sehr wahrscheinlich. Auch das Defizit des Poststellennetzes dürfte noch grösser werden.

Auswirkungen auf die Kunden

Die Wirtschaft generiert 80 Prozent des Umsatzes der Post. Zentral für die Wirtschaft sind qualitativ gute und günstige Konditionen für Postdienstleistungen. Eine konkurrenzfähige Post ist von grosser Bedeutung, da nur so effiziente Dienstleistungen angeboten werden können

Das Gewerbe braucht effiziente und günstige Dienstleistungen der Post, die gut abrufbar sind. Das muss das

Ziel der Post sein. Einschränkungen führen zu Fehlallokationen und behindern die Post in der Leistungserbringung am Kunden.

Auf den ersten Blick verheisst die Initiative viel für die Privatkunden. Eine Poststelle an jeder Ecke scheint attraktiv. Kehrseite sind aber überhöhte Kosten und damit auch steigende Taxen. Sind mehr Mittel in der Infrastruktur gebunden, fehlt Geld für Investitionen in neue Dienstleistungen wie zum Beispiel längere Öffnungszeiten.

In Gemeinden ohne Poststelle wird ein Hausservice eingeführt. Auf Verlangen kommt der Postbote an die Haustüre und die Postgeschäfte lassen sich bequem von zu Hause aus erledigen. Gerade ältere Leute, die in der Mobilität eingeschränkt sind, profitieren von diesem Service. Die Kunden werden auch bei Ablehnung der Initiative einen vorzüglichen Service der Post erhalten. Die geltende Gesetzgebung verpflichtet die Post zu flächendeckenden Dienstleistungen, ohne jedoch Innovationen zu verhindern. Damit wird ein preisgünstiges und konkurrenzfähiges Postangebot möglich.

Kommentar

Aus Sicht der Wirtschaft ist die Initiative klar abzulehnen. Selbstverständlich ist auch die Wirtschaft auf flächendeckende und preiswerte Postdienstleistungen angewiesen. Doch dies lässt sich nicht erreichen, indem man die Struktur der Post zementiert. Eine effiziente und kundennahe Post muss sich den Bedürfnissen der Kunden laufend anpassen. Die Initiative führt jedoch dazu, dass die Post bestehende Strukturen erhalten muss und die Bedürfnisse der Kunden nicht im Vordergrund stehen. 80 Prozent des Umsatzes der Post werden mit Kunden aus der Wirtschaft erzielt. Die Post braucht im Umfeld wachsender Konkurrenz eine faire Chance, der Wirtschaft konkurrenzfähige Konditionen anzubieten. Nur so kann sie sich auch in Zukunft behaupten.

Die Initiative ist völlig überflüssig. Das revidierte Postgesetz und die neue Postverordnung nehmen die Anliegen der Initianten weitestgehend auf. Weitere Einschränkungen des Handlungsspielraums der Post sind unangebracht. Die Initiative schadet der Post. Die Post selbst lehnt die Initiative daher auch vehement ab.

Erhebliche negative Auswirkungen gehen von der Subventionspflicht des Bundes aus. Die angespannte Lage der Bundeskasse lässt keine weiteren Ausgabenposten zu. Das Ziel einer ausgeglichenen Rechnung hat Priorität. Es macht keinen Sinn, einen weiteren Subventionstopf zu öffnen. Schliesslich würde die Initiative zur Einführung einer Art „Post-Steuer“ führen.

Die strukturkonservative Initiative schadet der Post. Sie führt zu Mehrkosten für die Post und den Bund. Bezahlen müssten die Postkunden und die Steuerzahler. Selbst im linken Lager wird die Frage gestellt, ob eine solche strukturhaltende Retro-Initiative eine adäquate Antwort auf die Herausforderung der Zukunft sein kann. economie-suisse lehnt daher die Initiative klar ab.

Rückfragen: andreas.bosshart@economiesuisse.ch

<p>Sommerpause: Die nächste Ausgabe folgt am 16. August 2004</p>
--