

Totalrevision der Postgesetzgebung – nicht ohne Briefmarktöffnung

dossierpolitik

31. August 2009 Nummer 21

Totalrevision der Postgesetzgebung Am 20. Mai 2009 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision der Postgesetzgebung. Die geltende Gesetzgebung wird marktauglicher gestaltet, die vollständige Briefmarktöffnung jedoch auf die lange Bank geschoben. Statt den Markt, wie ursprünglich vorgeschlagen, 2012 vollständig zu öffnen, wurde ein zweistufiges Verfahren gewählt. Zuerst soll die Postgesetzgebung vollständig revidiert werden. Über die Marktöffnung wird später per Bundesbeschluss entschieden. Dieses Vorgehen, das zwei Referenden erlaubt, lässt den Zeitpunkt der Briefmarktöffnung ungewiss. Während die Schweiz zögerlich vorgeht, werden in wenigen Monaten die meisten europäischen Länder ihre Briefmärkte vollständig öffnen – darunter alle Nachbarländer der Schweiz.

Position economiessuisse

▶ Der Termin für die vollständige Briefmarktöffnung muss im Postgesetz festgelegt werden. Um Markteintritte von neuen Postdienstleistern zu fördern und damit Investitionsanreize und Arbeitsplätze zu schaffen, ist ein klarer Zeitplan erforderlich. Wird die Briefmarktöffnung weiterhin separat geregelt, so wird economiessuisse die Totalrevision nicht weiter unterstützen.

▶ Der Briefmarkt ist möglichst rasch zu öffnen. Die bisherigen Erfahrungen sprechen für eine schnellere Gangart. So ist seit der Öffnung der Paketpost die Kundenzufriedenheit deutlich gestiegen. Die Finanzierung der Grundversorgung wurde keineswegs gefährdet.

▶ Für einen funktionierenden Postmarkt braucht es geeignete Rahmenbedingungen. Insbesondere müssen alle Wettbewerbsverzerrungen abgeschafft und die Markteintrittsbarriere tief gehalten werden. Zum Schutz von Kleinkunden ist eine fokussierte Grundversorgungspflicht im postalischen Bereich notwendig.

Totalrevision der Postgesetzgebung

► Postgesetzgebung im Wandlungsprozess

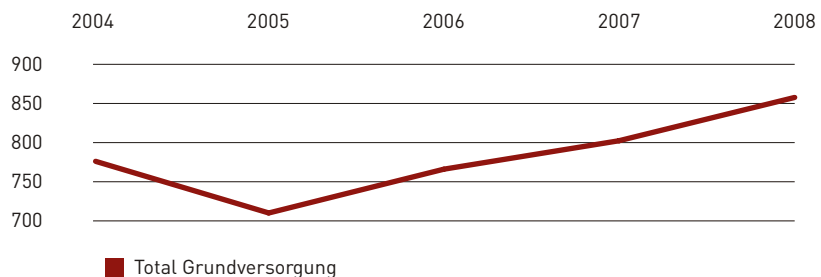
Die Postgesetzgebung ist seit über zehn Jahren im Wandlungsprozess. Die Bilanz des beschrittenen Weges ist positiv. Die erhöhte Selbstständigkeit der Schweizerischen Post zusammen mit der schrittweisen und kontrollierten Marktöffnung haben den Postmarkt und insbesondere die Post spürbar verändert. Die ursprünglich massiv durch Telekommunikationsdienste quersubventionierten Postdienste haben sich zum profitablen Geschäft entwickelt. Im Jahr 1985 wies die Kostenrechnung der PTT noch Defizite von über 400 Mio. Franken aus dem Postbereich auf.¹ Heute sieht das Bild wesentlich anders aus. Die Post schrieb seit ihrem Weg in die Selbstständigkeit nicht nur ständig schwarze Zahlen, sie konnte auch ihren Gewinn massiv steigern. Die gute Ertragslage erlaubte es der Post, teure Investitionen durch selbst erarbeitete Mittel zu finanzieren (z.B. 1,3 Mrd. Franken für das Projekt REMA). Ihrer Pensionskasse überwies sie in den letzten Jahren über 1,4 Mrd. Franken, und die Lücke bei der Eigenkapitalbasis konnte fast vollständig geschlossen werden (2,9 Mrd. Franken Eigenkapital Ende 2008). Auch der Bund, als Eigner der Post, erhielt erstmals 2008 einen Gewinnanteil (300 Mio. Franken).² All dies geschah, ohne dass die Finanzierung der Grundversorgung, wie einst befürchtet, darunter gelitten hätte. Im Gegenteil: Der von der Schweizerischen Post erwirtschaftete Überschuss im Universaldienstbereich ist in den letzten Jahren kräftig gestiegen (857 Mio. Franken im Jahr 2008, siehe Grafik 1). Nun kann sich die Post dank guter Ausgangslage im Markt bestens behaupten.

Grafik 1

► Der aus der Grundversorgung erwirtschaftete Überschuss ist nicht nur positiv, sondern das zentrale Geschäft der Post.

Ergebnis aus der Grundversorgung

Stammhaus Post, 2004 bis 2008, in Millionen Franken



Quelle: PostReg, Tätigkeitsberichte 2004 bis 2008

► Kundenzufriedenheit auf offenen Märkten gestiegen

Von der bisherigen Postpolitik hat nicht nur die Schweizerische Post profitiert. Der Kunde, insbesondere auf den vollständig geöffneten Marktsegmenten wie z.B. im Paketmarkt, gehört klar zu den Gewinnern. Die hohe Kundenzufriedenheit mit den Paketdiensten der Schweizerischen Post ist ein Beweis dafür (siehe Grafik 2). Insgesamt arbeitet die Schweizerische Post kundenorientierter und bemüht sich, innovative Lösungen zugunsten der Kunden zu entwickeln. Die Postregulationsbehörde (PostReg) beobachtet, dass sämtliche Postanbieter generell kundenfreundlicher geworden sind: Vereinzelt Postfilialen der Schweizerischen Post sind beispielsweise auch am Wochenende bis spät abends geöffnet; dies trifft auch bei einigen Annahmestellen von Privatanbietern zu.³ Die

¹ Davon 223 Mio. Franken aus dem Zeitungsdienst, 95 Mio. Franken aus dem Postautodienst. Quelle: Interpellation U. Gadiet (86.463), Mischrechnung der PTT. Volkswirtschaftliche Beurteilung, Antwort des Bundesrats vom 9. Oktober 1986.

² Für 2009 wurde eine Ausschüttung von 170 Mio. Franken von der Schweizerischen Post beantragt. Quelle: Die Schweizerische Post, Geschäftsbericht 2008, Seite 58.

³ PostReg, 2009, Tätigkeitsbericht 2008, Seite 26.

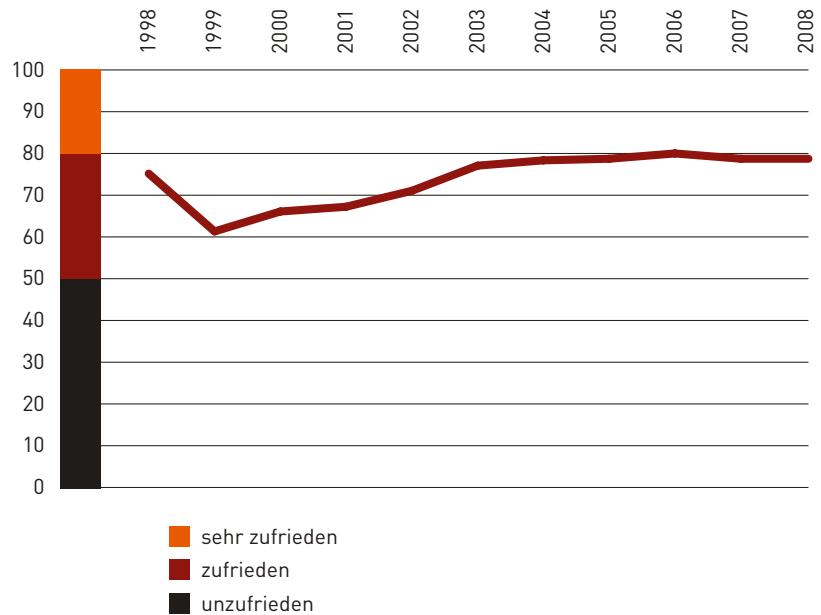
neuen Anbieter – mit einem Marktanteil von rund 20 Prozent – konnten erste Erfahrungen im geöffneten Schweizer Postmarkt sammeln. Um eine landesweite Annahme und Zustellung von Postsendungen sicherzustellen, sind sie daran, ihre Zugangspunkte auszubauen, was die Qualität der Grundversorgung im ganzen Land erhöht.

Grafik 2

Nach einem Einbruch im Jahr 1999 ist die Geschäftskundenzufriedenheit wieder erheblich gestiegen.

Geschäftskundenzufriedenheit im Bereich Paketpost

Entwicklung der Kundenzufriedenheit im Paketmarkt in Prozent



Quelle: Die Schweizerische Post

► 75 Prozent der Briefe weiterhin im Monopol

Im Briefmarkt ist der Wettbewerb jedoch bisher fast vollständig ausgeblieben. Für die Kunden bestehen heute kaum Alternativen zur Schweizerischen Post. Da bis Juli 2009 über 90 Prozent der Briefe zum Monopolbereich gehörten, ist dieser unerfreuliche Zustand wenig erstaunlich. Mit der Monopolsenkung auf 50 Gramm können neu etwa 25 Prozent der Briefe potenziell von Drittanbietern befördert werden. Dieser bescheidene Öffnungsschritt führte zu begrüßenswerten Preissenkungen und setzte damit ein positives Zeichen für die vollständige Marktöffnung.

Auch wenn die schrittweise Postmarktöffnung bisher ohne wesentliche gesetzgeberische Anpassungen erfolgreich verlaufen ist, soll die vollständige Briefmarktöffnung unter geeigneten Rahmenbedingungen stattfinden. Besonders wichtig für einen funktionierenden Postmarkt ist die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und eine sichere und auf die Bedürfnisse von Kleinkunden ausgerichtete Grundversorgung. Von Bedeutung ist auch die Möglichkeit für neue Anbieter, die Infrastruktur der Schweizerischen Post zu kostenorientierten Preisen zu benützen sowie die Umwandlung der Schweizerischen Post in eine Aktiengesellschaft. Auch entscheidend, zumindest während der Übergangszeit vom Monopol hin zu einem funktionierenden Markt, ist die Gründung einer unabhängigen Regulierungsbehörde, die auch für eine preiswerte Grundversorgung sorgt.

Botschaft des Bundesrats ohne vollständige Briefmarktöffnung

Am 20. Mai 2009 hat der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision der Postgesetzgebung verabschiedet. In dieser Botschaft anerkennt er, dass die Politik der schrittweisen und kontrollierten Marktöffnung erfolgreich verlaufen ist. Dennoch entschied der Bundesrat, von seiner ursprünglichen Absicht abzuweichen, den Briefmarkt im Rahmen der Totalrevision sofort ganz zu öffnen. Neu ist ein zweistufiges Verfahren vorgesehen. In einem ersten Schritt soll die Postgesetzgebung vollständig revidiert werden. Erst ein Jahr nach Inkraftsetzung der revidierten Gesetzgebung soll mittels eines Bundesbeschlusses die vollständige Marktöffnung dem Bundesparlament vorgeschlagen werden. Dieses Vorgehen, das zwei Referenden erlaubt, lässt den Zeitpunkt der Briefmarktöffnung offener denn je. Die Schweiz würde damit ihren Rückstand in Sachen Postmarktöffnung noch weiter vergrössern, während Länder wie Österreich, Frankreich und Italien bereits in wenigen Monaten (Ende 2010) ihre Postmärkte vollständig öffnen.

► Post mit mehr unternehmerischer Freiheit

Auch wenn der Wettbewerb im Briefbereich noch mehrere Jahre ausbleiben dürfte, soll nach Vorstellung des Bundesrats die Postgesetzgebung bereits markttauglicher gestaltet werden: Die postalische Grundversorgung ist enger definiert (nur noch Einzelsendungen), die Schweizerische Post ist neu vollständig steuerpflichtig, die Arbeitsbedingungen erfolgen nach Obligationenrecht, und die Post wird in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Unter dem Titel von gleich langen Spiessen werden andererseits Drittanbieter unter neue Zwänge gesetzt (Erweiterung der meldepflichtigen Dienste, branchenübliche Arbeitsbedingungen, GAV-Verhandlungspflicht).

Briefmarkt muss geöffnet werden

► Briefmonopol, ein Auslaufmodell

Die vorgeschlagene unbefristete Pause im Briefmarktöffnungsprozess muss kritisch hinterfragt werden. Ein staatliches Monopol darf nicht wegen der einseitigen Interessen des Produzenten oder aus rein ideologischen Gründen aufrechterhalten werden. Für ein solches Monopol braucht es eine rigorose und transparente ökonomische Begründung. Heute herrscht in der Wissenschaft ein breit gestützter Konsens, wonach ein Monopol im Postgeschäft überflüssig ist. Für eine rasche und verbindliche Briefmarktöffnung im Rahmen der laufenden Totalrevision der Postgesetzgebung sprechen folgende Erkenntnisse:

► Post kontrolliert 99,9 Prozent des Briefmarktes

Monopol im Briefmarkt ist immer noch umfassend

Die Senkung der Briefmonopolgrenze auf 100 Gramm schaffte keinerlei Anreize für Markteintritte. Drei Jahre nach diesem Öffnungsschritt kontrolliert die Schweizerische Post weiterhin über 99,9 Prozent des Briefmarktes. Auch mit der seit Juli 2009 geltenden Monopolgrenze von 50 Gramm verbleiben rund 75 Prozent der Briefe im Monopol. Um Markteintritte zu fördern und damit Investitionsanreize für Arbeitsplätze zu schaffen, ist die vollständige Marktöffnung mit einem klaren Zeitplan erforderlich. Nur so wird die notwendige Rechtssicherheit sichergestellt.

► Dichteres Netz – ein Wettbewerbsvorteil

Marktöffnung verbessert die flächendeckende Grundversorgung

Ein landesweites Postnetz ist nicht nur ein Kostenfaktor, sondern ein wesentlicher Wettbewerbsvorteil. Für die Kunden ist die Erreichbarkeit des postalischen Angebots ein wichtiges Kriterium. Experten gehen davon aus, dass sich längere Wege zu Poststellen ähnlich auf das Kundenverhalten auswirken wie Preiserhöhungen.¹ In offenen Märkten können darum Ex-Monopolisten nicht Poststellen schliessen, ohne befürchten zu müssen, dass neue Wettbewerber die entstandenen Lücken schliessen und Marktanteile gewinnen. Ferner schaden kunden-

¹ BDO/WIK, 2007, Studie über die Last aus der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojekts, Seite 66.

feindliche Massnahmen dem Ruf des langjährigen Anbieters. Dies kann die Abwanderung von Kunden zu anderen Anbietern zusätzlich beschleunigen. Im Monopol ist der Kunde beim historischen Anbieter gefangen.

► Dichtes Poststellennetz mit längeren Öffnungszeiten

Mit der Marktöffnung ist das Poststellennetz kein blosser Kostenfaktor mehr, sondern ein strategischer Wettbewerbsvorteil. Vor diesem Hintergrund erstaunt es wenig, dass die Deutsche Post nach der Marktöffnung ihr Filialnetz nun weiter ausbaut und ihr Bekenntnis zum Universaldienst unterstreicht. Insgesamt wird in Deutschland die vom Gesetzgeber geforderte Anzahl von Poststellen deutlich überschritten. Dank innovativer Lösungen ist auch die durchschnittliche Wochenöffnungszeit seit 1990 (18 Stunden) mehr als verdoppelt worden (heute 42 Stunden).¹ Gewinner dieser Entwicklung sind die Kunden. Auch die Studie Plaut/Frontier kommt zum Schluss, dass in allen untersuchten Szenarien die flächendeckende Versorgung durch die Marktöffnung gar verbessert wird.² Mit der Paketmarktöffnung haben die neuen Dienstleister mehrere Paketannahmestellen geschaffen. Zum Beispiel nehmen bisher 64 Papeterien für DPD Pakete an, für DHL sind es etwa 200 Bahnhöfe, Apotheken und Drogerien. Diese Dienstleister verteilen heute schon Pakete im ganzen Land. Die PostReg ist der Meinung, dass private Anbieter ihre Verteilnetze in Zukunft stark ausbauen müssen, falls sie nicht nur preislich attraktiv sein wollen.³ Die Briefmarktöffnung würde eine stärkere Auslastung der Netze ermöglichen. Damit könnte sich ein weiterer Ausbau, insbesondere in Randregionen, lohnen. Wie heute unter dem Monopol werden andererseits die Anbieter den wechselnden Kundenströmen Rechnung tragen müssen und nachfragegerechte Lösungen anbieten können. Tatsache ist, dass immer weniger Kunden die Poststellen besuchen. Im Vergleich zum Jahr 2000 wurden 2008 46 Prozent weniger Briefe und 46 Prozent weniger Pakete am Postschalter aufgegeben. Der Zahlungsverkehr nahm im gleichen Zeitraum um 17 Prozent ab.⁴ Gegen diese Entwicklung bietet das Monopol keinen Schutz.

► Schweiz im Verzug

Es wurde genügend Erfahrung gesammelt

Mit einer vollständigen Marktöffnung im Jahr 2011 würde die Schweiz keineswegs zu den „Liberalisierungsturbos“ gehören. Im Gegenteil: Die Schweiz ist bezüglich Postmarktöffnung seit Jahren das Schlusslicht Europas. Bereits seit 2006 gilt in der EU ein Briefmonopol von höchstens 50 Gramm. Schweden (1994), Finnland (1994), Grossbritannien (2006), Deutschland (2008) und die Niederlande (2009) haben ihre Märkte bereits vollständig geöffnet. 2011 werden alle die mit der Schweiz vergleichbaren europäischen Staaten ihre Postmärkte öffnen. Elf EU-Mitgliedstaaten – vornehmlich neue Mitgliedstaaten – wurde eine Übergangsfrist bis 2013 zugesichert.⁵ Mit einem umfassenden Briefmonopol wurde genügend Erfahrung gesammelt. Daraus resultieren eine sehr lukrative Monopolrente und tendenziell überhöhte Preise. Im internationalen Vergleich gehören die Monopoltarife der Schweizerischen Post für Briefe bis 20 Gramm (fast die Hälfte des Briefmarktes) weiterhin zu den teuersten.

¹ Deutsche Post World Net, Medienmitteilung vom 17. März 2008, Deutsche Post setzt Service-Offensive fort – Mehr Filialen, breiteres Angebot, komplette Flächenpräsenz – Vorstand Gerdes: „Kunden sollen sich nicht verunsichern lassen.“

² Plaut Economics, Frontier Economics, 2008, Auswirkung Postmarktliberalisierung 2011, Frontier Economics Ltd, London, Seite 58.

³ PostReg, Kundschaft profitiert von der Marktöffnung im Paketmarkt, Medienmitteilung vom 2. Dezember 2008.

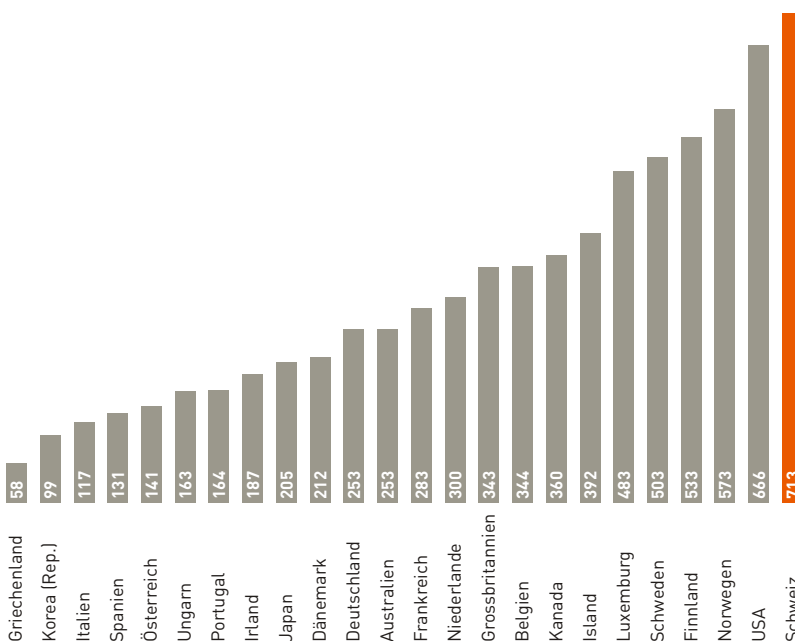
⁴ Die Schweizerische Post, Geschäftsbericht 2008, Seite 68.

⁵ Tschechische Republik, Griechenland, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien und die Slowakei.

Grafik 3

In keinem anderen Land werden so viele Briefe gesendet wie in der Schweiz.

Schweiz mit höchster Anzahl Briefpostsendungen pro Kopf
Briefsendung je Einwohner, 2006



Quelle: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

► Stellenabbau bei der Post

Monopol sichert keine Arbeitsplätze

Die zahlenmässig wichtigsten Änderungen bei Arbeitsplätzen der Schweizerischen Post haben unter dem Monopolregime stattgefunden. In den letzten Jahren fand bei der Schweizerischen Post ein umfangreicher Stellenabbau statt. Im Vergleich zu 2000 zählt das Stammhaus der Post fast 10'000 Stellen weniger (2000: 42'884 Personaleinheiten umgerechnet auf Vollzeitstellen, 2008: 32'919). Dieser Stellenabbau ist weitgehend technologie- und rationalisierungsbedingt (moderne Sortierzentren, effizientere Prozesse). Dass die Post ihre Produktivität erhöht und damit ihre Geschäfte langfristig sichert, ist legitim. Die Gewerkschaft Kommunikation ist der Meinung, dass die Post das Automatisierungspotenzial bei der Zustellung schon weitgehend ausgeschöpft hat. Weitere Einsparungen in diesem Bereich sind heute praktisch nicht mehr möglich, es sei denn, das Personal würde reduziert und damit die Qualität der Zustellung (weniger Touren oder weniger Zustelltage) abgebaut.¹ Im Wettbewerb sind Massnahmen mit negativen Folgen auf die Qualität für den Anbieter wesentlich riskanter als im Monopol.

► Konkurrenten schaffen Arbeitsplätze

Das Beispiel der USA, das oft als Alternative zum europäischen wettbewerbsfreundlicheren Modell vorgeschlagen wird, zeigt, dass ein Monopolschutz nicht vor massiven Kosteneinsparungsprogrammen schützt. Nach einem Verlust von fast 2 Mrd. Dollar im ersten Quartal 2009 wird das Ziel einer Reduktion von 57'000 Vollzeitäquivalentstellen angestrebt. Im Gegenteil: Eine ausgewogene Gesetzgebung, die die notwendigen Anreize für Markteintritte und Investitionen schafft, kann zur Kreation neuer Arbeitsplätze bei den Drittanbietern führen. Während die historischen Anbieter Arbeitsplätze abbauen, schaffen die neuen Marktteilnehmer ihrerseits neue Stellen. In Deutschland zum Beispiel haben neue Anbieter überproportional viele Voll- und Teilzeitstellen geschaffen: Bei einem mengenbezogenen Marktanteil von neun Prozent lag ihr Anteil an den

¹ Gewerkschaft Kommunikation, 2008, Postmarktliberalisierung – Ein Risiko für unsere Wirtschaft.

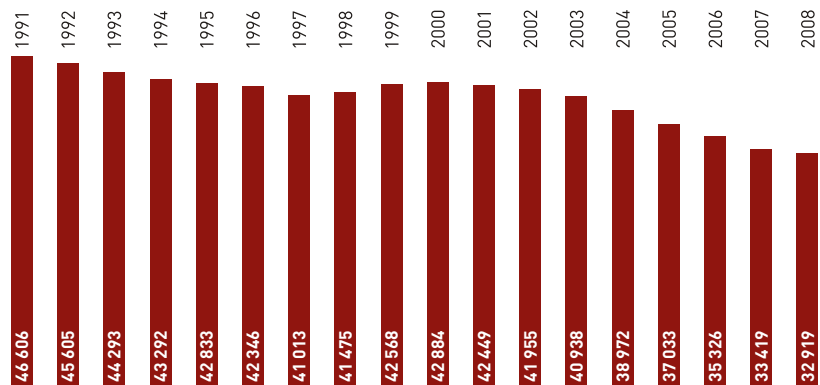
Vollzeitstellen bei 9,5 Prozent und bei den Teilzeitstellen bei 20,2 Prozent.¹ Auch wenn nicht alle ehemaligen Arbeitsplätze der Ex-Monopolisten wieder wettgemacht werden können, wird die Gesamtbilanz mit der Marköffnung doch wesentlich besser aussehen als im Status quo mit weiteren Prozessoptimierungen unter dem Monopol.

Grafik 4

Effizientere Prozesse und neue Technologien haben zu einem umfangreichen Stellenabbau bei der Schweizerischen Post geführt.

Entwicklung des Personalbestandes im Stammhaus Post

Durchschnittswerte, ohne Lernpersonal, 1991 bis 2008



Quelle: Die Schweizerische Post

► 2008 wurden mehr Briefe und Zeitungen gesendet als im Jahr 2000

Briefpost durch die Marköffnung gestärkt

Der Substitutionsprozess wird immer wieder als grösste Herausforderung für die Schweizerische Post dargestellt. Dass immer mehr Postkunden ihre Briefe durch elektronische Kommunikationsmittel ersetzen, ist unbestritten. Doch der Trend ist weit nicht so dramatisch, wie noch vor wenigen Jahren befürchtet. Die Sendungsmenge von Briefen und Zeitungen ist in den letzten Jahren sogar leicht gestiegen. Zwischen 2000 und 2008 betrug der gesamte Zuwachs ein Prozent. Bei den unadressierten Briefen und Zeitungen ist das Wachstum besonders stark. Nur bei den adressierten Briefen ist die Menge rückläufig. Dies zeigt, dass die Briefpost durchaus Zukunft hat. Die vollständige Marköffnung, die den Druck für innovative Lösungen zusätzlich erhöhen wird, bietet der Briefpost die besten Chancen im Wettbewerb mit den übrigen Kommunikationsmitteln. Langfristig ist mit einer bescheidenen Abnahme zu rechnen. Viel problematischer als der Substitutionsprozess ist für die Schweizerische Post, dass immer weniger Kunden die Poststellen besuchen.

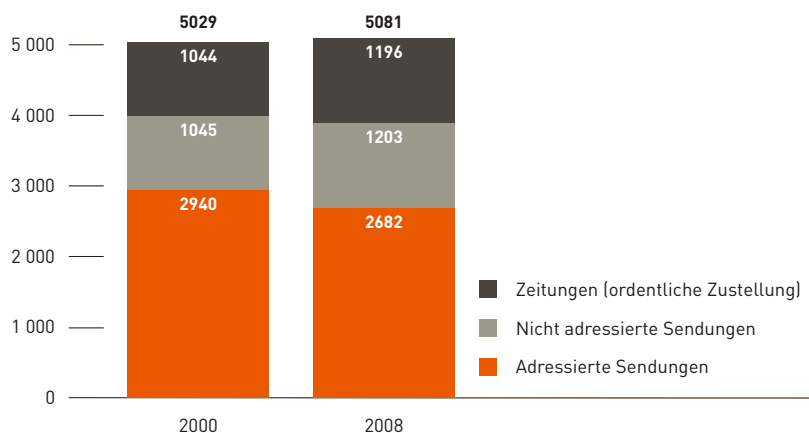
¹ Referenzjahr 2006. Quelle: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 2008, 11. Marktuntersuchung.

Grafik 5

Die Sendungsmenge von Briefen und Zeitungen ist in den letzten Jahren leicht gestiegen.

Entwicklung der Sendungsmengen zwischen 2000 und 2008

Schweizerische Post, Briefe und Zeitungen, in Millionen Sendungen



Quelle: Die Schweizerische Post

► EU-Richtlinie sieht eine Reziprozitätsklausel vor

Stärkung der internationalen Stellung der Schweizerischen Post durch die Marktöffnung

Die neue europäische Richtlinie zu den Postdiensten sieht eine Reziprozitätsklausel vor. Gemäss dieser Klausel können Länder mit vollständig geöffneten Postmärkten ihren Markt an Postunternehmen, die in ihrem Heimmarkt über ein Restmonopol verfügen, verweigern. Die Schweizerische Post hat ihr internationales Geschäft in den letzten Jahren stark ausgebaut. Swiss Post International ist im grenzüberschreitenden Postverkehr weltweit der fünftgrösste Anbieter. 2008 beschäftigte die Post 6276 Personen im Ausland. Mit der Marktöffnung wäre die internationale Position der Schweizerischen Post nachhaltig gestärkt. Ihre Akzeptanz und damit auch ihre Allianzfähigkeit in Europa wäre durch eine Marktöffnung grösser, als wenn sie selber, als einziges europäisches Postunternehmen, aus einem geschützten Heimmarkt heraus agieren müsste.

► Finanzielle Risiken wurden massiv überschätzt

Finanzierung der Grundversorgung ist gesichert

Das Restmonopol wurde mit der Notwendigkeit der Finanzierung der Grundversorgung begründet. Heute ist aber klar: Die finanziellen Risiken der Marktöffnung wurden in der politischen Diskussion massiv überschätzt. Anstelle der erwarteten Verluste steigerten die meisten Postgesellschaften ihre Ertragslage. Auch die Schweizerische Post konnte zwischen 2000 und 2008 ihren Gewinn versiebenfachen. Die Grundversorgung ist dabei das zentrale Geschäft. Über 90 Prozent des Gewinns der Schweizerischen Post stammen daraus. Während die Kosten der Grundversorgung in den letzten Jahren gesunken sind, hat die Post vermehrt für die Wettbewerbsdienste Geld ausgegeben (siehe Grafik 6). Mit dem Ausbau der Wettbewerbsdienste lässt sich kein Monopol rechtfertigen.

► Positive Rendite auch bei den negativsten Szenarien

Die Studie Plaut/Frontier zeigt, dass selbst bei vollständiger Marktöffnung kein Finanzierungsproblem in der Grundversorgung zu erwarten ist. Nur in den negativsten der untersuchten Szenarien – die von den Experten selbst als unrealistisch¹ bezeichnet wurden – könnte überhaupt eine „Finanzierungslücke“ in dem Sinne entstehen, als die Post die von ihr selbst anvisierte und im Branchenvergleich sehr hohe Eigenkapitalrendite von zehn Prozent nicht mehr ganz erreichen könnte. Selbst in diesem Fall wäre die Rendite aber immer noch absolut

¹ Insbesondere folgende Annahmen: Die Post kann keine weiteren betrieblichen Optimierungen vornehmen, die private Konkurrenz kann bereits nach kürzester Zeit einen Marktanteil von über 30 Prozent gewinnen, der durchschnittliche Lohn eines neuen Mitarbeiters liegt bei etwa zwei Dritteln des derzeitigen durchschnittlichen Postlohnes.

branchenüblich. Nicht in den Rechnungen von Plaut/Frontier berücksichtigt ist die vom Bundesrat vorgeschlagene Flexibilisierung der Grundversorgung: Massensendungen werden von der Grundversorgung ausgenommen, das Mandat zum Zahlungsverkehr wird flexibler gestaltet. Ausserdem wurde das Potenzial für kostengünstigere Zugangsstellen wie Postagenturen in der Schweiz noch längst nicht vollständig ausgeschöpft. Der Agenturanteil in der Schweiz (unter neun Prozent) ist immer noch wesentlich tiefer als in den meisten vergleichbaren Unternehmen im Ausland. Solche Lösungen sind aus Sicht der Kunden wegen der besseren Öffnungszeiten meistens attraktiver als eine traditionelle Poststelle, die kaum besucht wird. Umfragen weisen darauf hin, dass solche Lösungen von der Bevölkerung mehrheitlich begrüsst werden.¹

► Universaldienstlast nicht besonders ausgedehnt

Abgesehen von der Pflicht zur Erbringung des Zahlungsverkehrs ist die heutige Universaldienstlast in der Schweiz im internationalen Vergleich nicht besonders ausgedehnt. Gemäss einer Studie von PWC bedeutet die Universaldienstverpflichtung in der Schweiz eine ähnliche Last wie diejenige in Grossbritannien.² Gewisse Sonderfaktoren topografischer und demografischer Natur, die die Schweiz charakterisieren und das Postgeschäft potenziell beeinträchtigen, werden in der politischen Diskussion oft massiv überschätzt. Entgegen einer verbreiteten Meinung ist die Schweiz doch ziemlich dicht besiedelt. Mit einer Urbanisierungsrate von 68 Prozent liegt sie knapp unter dem europäischen Durchschnitt. Dazu verfügt die Schweiz über gut ausgebaute Strassen- und Schieneninfrastrukturen, was die landesweite Feinverteilung von Postsendungen wesentlich erleichtert. Positiv zu bewerten ist auch die weltweit höchste Postsendungsmenge pro Kopf, die eine hohe Auslastung der vorhandenen Infrastrukturen ermöglicht und für tiefe Zustellungskosten pro Stück sorgt (siehe Grafik 3). Unter weit schwierigeren Verhältnissen wird Norwegen seinen Briefmarkt bereits im Jahr 2011 vollständig öffnen.

Trotz guter Ausgangslage, die es der Post ermöglichen würde, die Grundversorgung aus eigener Kraft zu finanzieren, schlägt der Bundesrat ein Finanzierungskonzept zugunsten der postalischen Grundversorgung vor. Dieses sichert genügend finanzielle Mittel selbst im Falle einer theoretisch möglichen, praktisch aber unwahrscheinlichen Unterfinanzierung.

¹ gfs.bern, 2009, Die Einstellung der Einwohnerinnen und Einwohner zur Revision der Postgesetzgebung, Bern, den 18. Juli 2009.

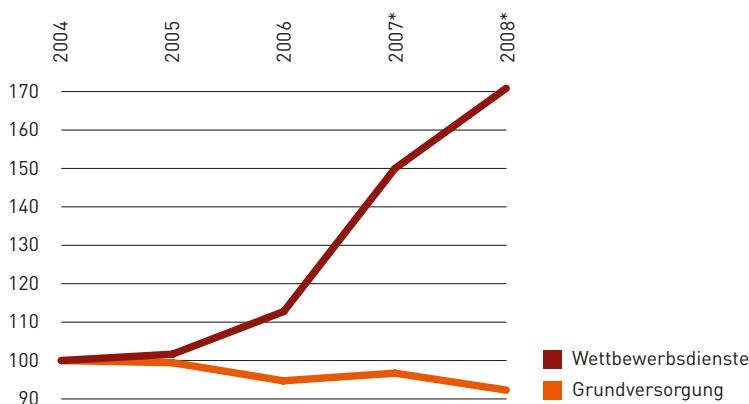
² PWC, 2006, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post – Report, Price-WaterhouseCoopers, Seite 14.

Grafik 6

Während die Kosten der Grundversorgung in den letzten Jahren gesunken sind, hat die Post vermehrt für die Wettbewerbsdienste Geld ausgegeben. Damit lässt sich kein Monopol rechtfertigen.

Betriebskosten: Grundversorgung und Wettbewerbsdienste

Entwicklung 2004 bis 2008, Stammhaus Post, 2004 = 100



*Gemäss angepassten Vorgaben PostReg. Kein Restatement für die übrigen Geschäftsjahre.

Quelle: PostReg, Tätigkeitsberichte 2004 bis 2008

► Die Schweizerische Post gehört zu den rentabelsten Postunternehmen

Die Schweizerische Post ist für den Wettbewerb bestens gerüstet

Im internationalen Vergleich gehört die Schweizerische Post zu den rentabelsten Postunternehmen. Daher erstaunt es wenig, dass selbst eine Studie im Auftrag der Schweizerischen Post zum Schluss kommt, dass die Schweizerische Post auf den Wettbewerb ziemlich gut vorbereitet ist: „The USP [Swiss Post] preparedness [for full market opening] is relatively high, as Swiss Post has accounting procedures and other management characteristics like operations, service quality and cost effectiveness, that are in line with established commercial practice.“¹ In den letzten Jahren wurden mehrere Entscheide getroffen, um die Effizienz zu steigern. Seit 2001 wurden über ein Drittel der klassischen Poststellen geschlossen (rückläufig von 3396 im Jahr 2001 auf 2195 im Jahr 2008). Diese wurden teilweise durch Agenturen und Hausservices ersetzt. Mit der Umsetzung von bereits beschlossenen Projekten wie REMA und Ymago ist mit Einsparungen von rund 220 Mio. Franken zu rechnen.

► Genügend Eigenkapital

Zu den finanziellen Zielen der Post gehört auch die Bildung eines branchenüblichen Eigenkapitals. Mit eigenen Mitteln von 2,9 Mrd. Franken (Stand Ende 2008) ist die Post weit besser dotiert als führende private Logistikunternehmen. Die Post strebt ein Eigenkapital von 3,5 Mrd. Franken an (im Jahr 2006 waren es noch 2,7 Mrd. Franken). Davon entfallen 1,9 Mrd. Franken für PostFinance (unter der Prämisse, dass PostFinance die Eigenkapitalvorschriften gemäss Basel II erfüllen muss) und 1,6 Mrd. Franken für logistische und übrige Bereiche.² Es ist zu erwarten, dass bis Ende 2010 das angestrebte Eigenkapital aufgebaut sein wird. Als Altlast zu bereinigen war zudem noch die Ausfinanzierung der Pensionskasse. Auch dieses Ziel war bis zur Finanzkrise beinahe erreicht worden. Seit 2004 wurden über 1,4 Mrd. Franken³ Gewinn zugunsten der Pensionskasse überwiesen. Die gegenwärtige Verschlechterung des Deckungsgrades darf kein Monopol rechtfertigen.

¹ PWC, 2006, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post – Report, Price-WaterhouseCoopers, Seite 13.

² Die Schweizerische Post, Geschäftsbericht 2008, Seite 58.

³ Inkl. 2008 250 Mio. Franken. Vom Bundesrat noch nicht genehmigt.

Erforderliche Rahmenbedingungen

Während die Konditionen für die vollständige Marktöffnung erfüllt sind, braucht es noch geeignete Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Wettbewerb im Postmarkt. Für einen erfolgreichen Übergang zum Wettbewerb muss die Vorlage der Bundesrats wie folgt angepasst werden:

▶ Keine Erweiterung des Geltungsbereichs des Postgesetzes

Geltungsbereich des Postgesetzes

Die vorgeschlagene Ausdehnung des meldepflichtigen Bereichs auf Dienste ausserhalb der Grundversorgung muss abgelehnt werden. Ziel der Meldepflicht ist es, den Postmarkt kontrolliert zu öffnen und die Erbringung der gesetzlichen Grundversorgung sicherzustellen. Dienstleistungen wie die Beförderung von Express- und Kurierdiensten sind nicht Teil der staatlichen Grundversorgung. Infolgedessen braucht es für diese Bereiche nicht plötzlich eine neue Regulierung, die sich nur mit grossem administrativem Aufwand umsetzen lässt.

▶ Quersubventionierungsverbot von der Grundversorgung zu den übrigen Diensten

Quersubventionierungsverbot

Gemäss Vorschlag des Bundesrats soll es nach der vollständigen Briefmarktöffnung kein Quersubventionierungsverbot mehr geben. Solange das Postgesetz eine durch Fondslösung bzw. staatliche Abgeltungen externe Finanzierung der Grundversorgung vorsieht, muss ein Quersubventionierungsverbot von der postalischen Grundversorgung zu den übrigen Diensten im Gesetz festgeschrieben werden. Nur so wird sichergestellt, dass Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung nicht künstlich auf Kosten des Service public, d.h. der Steuerzahler, finanziert werden.

▶ Wettbewerbsverzerrungen noch nicht systematisch abgeschafft

Keine Wettbewerbsverzerrungen

In einem liberalisierten Postmarkt gilt es, offene und transparente Regeln für einen funktionsfähigen Wettbewerb zu gewährleisten. Wettbewerbsverzerrungen durch die Vergabe einseitiger Vorteile oder unhaltbare Quersubventionierungen müssen möglichst früh erkannt und beseitigt werden. Immer noch nicht geklärt sind insbesondere die Ausnahmen vom Sonntags- und Nachtfahrverbot, von welcher nur die Schweizerische Post profitiert.

▶ Ausschreibung der Grundversorgung

Ausschreibungsverfahren

Die Einführung eines Ausschreibungsverfahrens wurde in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen. In der Botschaft verzichtete der Bundesrat jedoch auf eine Ausschreibungspflicht. Um den Wettbewerbsdruck auf den Universaldienstanbieter zu erhöhen, muss ein Ausschreibungsverfahren eingeführt werden. Ein solches Verfahren würde für tiefere Universaldienstkosten zulasten von Staat und Kunden sorgen. Gemäss dem Expertenbericht von Plaut/Frontier würde ein Bieterwettbewerb per se zu effizienten Ergebnissen führen, da alle Anbieter prinzipiell Anreize haben, ein attraktives Angebot einzureichen. Dies auch, wenn die Schweizerische Post einen Ausschreibungswettbewerb gewinnt.

▶ Mehr Wettbewerb in ländlichen Regionen

Zugangsregelung

Im Postgesetzentwurf wird auf eine umfassende Regulierung des Zugangs zur Infrastruktur der marktbeherrschenden Anbieterin verzichtet. Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die rechtliche Marktöffnung nicht zwingend zu Wettbewerb im ganzen Sektor führt. Deshalb fordert *economiesuisse* die Einführung einer Zugangsregelung. Mit einer effektiven Zugangsregelung zur Infrastruktur der Schweizerischen Post würde der Wettbewerb in ländlichen Regionen tendenziell zunehmen. Zu diesem Schluss kommt die Studie Plaut/Frontier. Denn ohne kostengünstigen Zugang sind alternative Anbieter oftmals nicht konkurrenzfähig, da sie im Bereich der Zustellung, im Besonderen in nichtstädtischen Gebieten, relativ zur Schweizerischen Post zu teuer sind. Die Massnahme würde eine bessere Auslastung der existierenden Infrastrukturen fördern und somit den Briefmarkt im Wettbewerb mit den elektronischen Kanälen stärken. Der Verzicht auf

dieses Instrument in der Botschaft ist aufgrund dieser überzeugenden Argumente nicht nachvollziehbar. Die Konditionen, zu denen der marktbeherrschende Anbieter Teile seiner Infrastruktur Dritten zur Verfügung stellt, sind primär von den Marktteilnehmern selbst auszuhandeln. Falls sich jedoch die Parteien innerhalb von sechs Monaten nicht einigen können, kann die beantragende Partei an die Regulierungsbehörde gelangen, damit diese subsidiär und im Einzelfall die Zugangsgebühr zu kostenorientierten Preisen festlegt.

► Kleinkunden gegen ungerechtfertigte Preiserhöhungen schützen

Tarifgenehmigungsverfahren

Zehn Jahre nach der ersten Postreform zahlt der Schweizer Kunde für A-Post- und B-Post-Briefe bis 20 Gramm – fast jeder zweite Brief – im europäischen Vergleich immer noch beinahe die höchsten Preise. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Briefmarktöffnung sollte den Anreiz zu Preissenkungen steigern. Doch solange die Post über eine starke Marktmacht verfügt, könnte der gewünschte Preisdruck ausbleiben. Deshalb sollten Universaldiensttarife – d.h. die Preise für Einzelsendungen – in Zukunft vom neuen unabhängigen Sektorregulator (PostCom) genehmigt werden.

► Pflicht zur Einhaltung von branchenüblichen Arbeitsbedingungen reicht aus

Keine GAV-Verhandlungspflicht

Die neu vom Bundesrat in der Botschaft vorgeschlagene Pflicht, einen Gesamtarbeitsvertrag auszuhandeln, schiesst über das Ziel hinaus. Damit werden Markteintritte neuer Anbieter erschwert, ohne dass daraus ein Nutzen für die Angestellten in Aussicht steht. Die Pflicht zur Einhaltung von branchenüblichen Arbeitsbedingungen kann *economiesuisse* akzeptieren, sofern der Briefmarkt vollständig geöffnet wird.

Fazit

Die Vorlage des Bundesrats optimiert die Rahmenbedingungen zugunsten der Schweizerischen Post (Rechtsform, Fokussierung des Universaldienstes, Anstellung nach Obligationenrecht) und lässt ihre gewissen Vorteile unangetastet (Ausnahme vom Sonntags- und Nachtfahrverbot, unentgeltlicher Gebrauch des öffentlichen Grunds für Briefkästen). Unter dem Titel von gleich langen Spiessen werden andererseits Drittanbieter unter neue Zwänge gesetzt (Erweiterung der meldepflichtigen Dienste, branchenübliche Arbeitsbedingungen, GAV-Verhandlungspflicht). Diese Massnahmen können nicht von der vollständigen Marktöffnung abgekoppelt werden. Deshalb unterstützt *economiesuisse* die Totalrevision nur, wenn die Briefmarktöffnung deren integraler Bestandteil ist. Da 85 Prozent der von der Schweizerischen Post zugestellten Briefe von Geschäftskunden gesendet werden, hat die Wirtschaft ein klares Interesse an einem möglichst guten Preis-Leistungs-Verhältnis.

Rückfragen

jan.perret-gentil@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch