

«Postmärkte im Spannungsfeld zwischen  
Wettbewerb und Regulierung»  
Hotel Bellevue Palace, Bern  
25. Januar 2005

# Der schweizerische Postmarkt: Markt, Regulierung und Service Public

Matthias Finger  
Professor  
EPFL

# Thesen

---

1. Die Entwicklung des schweizerischen Postsektors und Postmarktes ist untrennbar mit der europäischen Entwicklung verbunden
2. Der Druck der Konkurrenten (KEP) und der Druck, das Monopol zu reduzieren (Mail), werden weiter zunehmen
3. Damit werden sich unausweichlich die Fragen nach der Ausgestaltung und nach der Finanzierung des Service Public stellen
4. Die Rolle des Regulators in dieser Dynamik bleibt unklar

# Struktur des Vortrags

---

- Die Schweiz im europäischen Kontext:
  - Liberalisierung und Markt
  - Service Public
  - Regulierung
  - Regulatorische Institutionen
- Kritische Beobachtungen auf Grund dieser Entwicklung
- Herausforderungen für die Schweiz

# EU-CH: Liberalisierung und Markt

- Stand der Marktöffnung (2004):
  - EU Norm = 100 gr: die meisten Länder
  - weniger als 100 gr: SF, S, D, NL, EE
  - **Schweiz: Briefe (1 kg)**
  - Allerdings hat der Grad der Öffnung des Briefmarktes immer noch wenig Einfluss auf den Wettbewerb im Briefmarkt: trotz Marktöffnung behält der historische Operator generell über 95% Marktanteil; aber das wird sich ändern
- Marktanteile KEP EU15: Gesamtmarkt 36 Mia. Euro (2001, WIK)
  - DPAG (23,1%); TPG (10,6%); La Poste (8,1%); UPS (5,5%), Royal Mail (4,6%); übrige (47.9%)
  - Wettbewerb im KEP-Markt spielt und führt zu Marktanteilsverlust der USPs
  - nur die Grossen können diesen Marktanteilsverlust im Ausland kompensieren
  - das führt zu Marktkonzentration
  - **dies gilt auch für die Schweiz**
- Korporatisierung und Privatisierung als Antwort: TPG hat privatisiert, DPAG ist am Privatisieren; DK und B am Überlegen
  - **Schweiz eher auf der langsamen Seite; Druck zu Korporatisieren nimmt zu**
- **Bilanz CH:**
  - in der Liberalisierung des Briefmarkt ist die CH im Hintertreffen
  - in den anderen Segmenten hat der Wettbewerb zu greifen begonnen und die Post kommt unter Druck

# EU-CH: Service Public

- Universaldienst: Gewichtslimiten Inland
  - EU Norm 10 kg: 11 Länder
  - 20 kg: 14 Länder, **CH**
- Universaldienst: Distribution
  - EU Norm 5xWoche: 14 Länder
  - 6xWoche: 11 Länder, **CH**
- Universaldienst: Poststellennetz
  - Poststellennetz ist europaweit stark restrukturiert worden; auch in der Schweiz, aber die Schweiz hat immer noch das weitaus dichteste Netz
  - EU Norm keine klare Spezifikation: die meisten Länder machen keine Auflagen
  - nur D, GB und A (plus **CH**) haben Spezifikationen zum Poststellennetz
  - in der Schweiz ist sogar das Schliessen von Poststellen reguliert, obwohl das eigentlich Politik via Eigentum sein sollte
- Universaldienst: Finanzdienstleistungen
  - die Schweiz hat als einziges Land Europa's Finanzdienstleistungen im Universaldienst
  - verteuert das Poststellennetz noch zusätzlich
- **Bilanz:** die Schweiz hat einen vergleichbar luxuriösen Service Public (Poststellennetz + Finanzdienstleistungen), was ein Problem für dessen Finanzierung darstellt

# EU-CH: Regulierung

- Im von der EU gewählten Liberalisierungsmodell betrifft die Regulierung nur zwei Dinge, nämlich (1) das Sichern des Universaldienstes, und (2) das Sichern des Wettbewerbs → **gilt auch für die Schweiz**
- Erlaubnis der Konkurrenten, im Universaldienst tätig zu sein, wird in den meisten EU Ländern verlangt (Lizenz oder Ähnliches); auch **CH**
- In einigen Ländern braucht es sogar eine Erlaubnis, um ausserhalb des Universaldienstes tätig zu sein (nicht so in der **CH**)
- Preise im Universaldienst werden in einer Mehrheit der Länder reguliert (ex-ante; Mehrheit berechnet nach realen Kosten); **in der CH sind nur die Monopolpreise reguliert**
- Regulierung Netzzugang theoretisch in 10 Ländern möglich, aber nur in UK und D realisiert; wird aber zunehmend zum Thema (Druck der Konkurrenten)
- Buchhaltungsprinzipien: fast ausnahmslos muss buchhalterisch zwischen Nicht-Universaldienst, Universaldienst und Monopol unterschieden werden ; Kompetenz Verifikation liegt beim Regulator (so auch in der **CH**) → und das ist die eigentliche “Wettbewerbsregulierung”
- Fondslösung laut EU erlaubt, aber nur 9 Länder (plus **CH**) geben sich die Möglichkeit; in keinem Land realisiert
- **Bilanz:**
  - es setzt sich ein klares (europäisches) Modell der Regulierung des Postsektors durch: Universaldienst und Wettbewerb sichern
  - die Schweiz ist mit diesem Modell mehr oder weniger in Einklang

# EU-CH: Regulatorische Institutionen

- Es setzt sich ein EU Modell der institutionalisierten Regulierung durch, nämlich “unabhängige Post-Regulatoren”:
  - jedes Land hat auf dem Papier einen “unabhängigen” Regulator (ausser Frankreich, im Aufbau); so auch die CH
  - viele verschiedene Modelle: von Ministerien bis Infrastrukturregulator
  - **Problem der Zuteilung des Regulators zum Eigentümerdepartement ist ein Schweizer Problem**
  - **Problem, dass Regulator gleichzeitig “policy advice” macht (Bundesamt)**
- Die Kompetenzen der unabhängigen Regulatoren sind aber in der EU sehr variabel und hängen mit der politischen Tradition zusammen:
  - Universaldienst: Definition, Gewichtsgrenzen, reservierte Dienste, Lizenzen
  - Wettbewerb: Rechnungslegungsnormen, Netzzugang, Sanktionen  
Wettbewerbsverstöße, Qualität
  - **PostReg besonders wenig Kompetenzen: nur Rechnungslegungsnormen (finanzielle Transparenz) und Qualitätsmonitoring**
- Budget und Personal variieren stark: CH am unteren Ende
- Bilanz:
  - **Problem der Departementszuteilung des Regulators (Post wird doppelt reguliert); z.B. Poststellenkommission**
  - **Regulator hat Doppelfunktion (Regulierung und “policy advice”) = Schweizer Problem**
  - **Regulator hat vergleichbar wenig Kompetenzen; Hauptaufgabe Universaldienst bleibt bei der Politik**

# Kritische Beobachtungen

---

- Liberalisierung und Markt: der Druck ist genau so gross wie in den anderen Ländern, aber das Bewusstsein dieses Druckes scheint in der Schweizer Politik kleiner
- Service Public: es herrscht eine luxuriöse Lösung, aber es gibt keine klaren Ideen, wie dies zu finanzieren ist
- Regulierung: es gibt kaum Alternativen zum europäischen Modell, das auf Monopolreduktion (“end-to-end” Liberalisierung) und Sicherung eines (minimalen) Universaldienstes abzielt
- Regulatorische Institutionen: Diskrepanz zwischen den Zielen der Regulierung und den Aufgaben und Kompetenzen des Regulators



# Herausforderungen für die Schweiz

---

- Herausforderungen für den historischen Operator:
  - der Druck wird noch steigen, auch in Sachen Liberalisierung des Briefsektors (100 gr)
  - “asymmetrische Regulierung”, da sich der Regulator in erster Linie um die Post kümmert (Rechnungslegung, Qualitätsmonitoring)  
→ mehr Marktdruck bei gleichbleibenden Auflagen zum Service Public
- Herausforderungen für den Regulator:
  - Widersprüchliche Ziele: Druck auf die Post und/oder Wahrung des Service Public
  - Parallel-Politik via Eigentum wird weitergehen, d.h. beschränkte Macht  
→ welche Aufgaben und Rolle genau für den Regulator in der Zukunft?
- Herausforderungen für die Politik:
  - die Politik sollte den Service positiv und klar definieren und dessen Finanzierung klären
  - sie sollte sich dann klar zur Regulierung bekennen  
→ das wird schwierig sein, und deshalb wird die Agenda vom Markt und von der EU gesetzt