

Es gilt das gesprochene Wort



Tagung vom 25. Januar 2005

Postmärkte im Spannungsfeld zwischen Wettbewerb und Regulierung

Gehen die europäischen Entwicklungen am schweizerischen Postmarkt vorbei?

Einführung in das Tagungsthema - Pascal Gentinetta, economiesuisse

Lange hat die Schweizerische Post ihren Auftrag in unserem Land gemäss den politischen Vorgaben erfüllt, die ihr gestellt wurden. Doch seit einiger Zeit lassen sich **tief greifende Veränderungen** beobachten, die einen erheblichen Einfluss auf die Rahmenbedingungen des traditionellen Postsektors haben. Dieser liegt am Schnittpunkt von drei Märkten, die für die Wirtschaft von entscheidender Bedeutung sind: Kommunikation, Werbewirtschaft und Transport/Logistik. Diese Märkte sind sehr offen und angesichts des Nachfragedrucks und des technologischen Fortschritts von einer raschen Entwicklung gekennzeichnet. Wenn die traditionell in diesem Sektor tätigen Unternehmungen in diesem Umfeld überleben wollen, können sie es nicht erlauben, an einer starren oder gar überholten Struktur festzuhalten. Sie müssen flexibel auf die neuen Wünsche und Erwartungen der Konsumenten eingehen und sich im gleichen Tempo weiterentwickeln wie die sich wandelnden Märkte. Die beschriebene Entwicklung ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, die auch in Zukunft weiter wirken werden:

- den technologischen Fortschritt
- den Abbau der Zutrittsbeschränkungen in bestimmten Marktsegmenten
- den Druck auf die öffentlichen Finanzen
- die Intensivierung des Wettbewerbs
- die Entwicklung der Nachfrage

Angesichts der derzeitigen Veränderungen ist **auf internationaler Ebene** eine **Öffnung der Postmärkte** festzustellen, und in den nächsten Jahren sind weitere grössere Liberalisierungsschritte geplant. In diesem Umfeld wird sich die Schweiz früher oder später dazu entschliessen müssen, nach dem Paketsektor auch das Briefmonopol der Schweizerischen Post zu überdenken. Denn die entsprechende Gewichtsgrenze liegt heute weit über jener, die in den meisten Ländern der Europäischen Union gilt und die ab 2006 auf höchstens 50 g gesenkt wird. Um den Anschluss an den europäischen Zeitplan nicht völlig zu verlieren, stellt die in der Schweiz vorgesehene Senkung auf 100 g, die der Bundesrat für 2006 angekündigt hat, das absolute Minimum dar. Ausserdem bestehen in der Europäischen Union Bestrebungen, den Postmarkt bis 2009 vollständig zu liberalisieren. Diese Entwicklung würde den Wettbewerbsdruck noch verstärken, dem sich die Schweizerische Post allmählich stellen muss. Einige Länder haben diese Entwicklung vorweggenommen und ihren Markt bereits heute vollständig liberalisiert (Schweden, Finnland, Estland).

Andere planen für 2007 eine vollständige Marktöffnung (Niederlande, Deutschland, Grossbritannien) oder verfügen für den Monopolbereich nur über einen minimalen Schutz gegenüber dem Wettbewerb (Spanien, Slowenien). Gemäss einer Studie, die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben wurde, wird Ende 2007 über 60 % des Briefmarktes liberalisiert sein.

In einem Umfeld, das von zunehmendem Wettbewerbsdruck und einem raschen technologischen Wandel geprägt ist, stellt Unbeweglichkeit für den schweizerischen Postsektor keine Erfolg versprechende Option dar. Werden die Funktionsregeln nicht von Grund auf überdacht und auf die Herausforderungen abgestimmt, die sich heute stellen, und beschränkt man sich auf Massnahmen, mit denen nur die Symptome bekämpft werden, besteht die Gefahr, dass viele Arbeitsplätze für immer verloren gehen.

Um wie in den meisten europäischen Ländern die Finanzierung des Postnetzes ohne öffentliche Beiträge sowie die flächendeckende Versorgung sicherzustellen, entwickelt die Schweizerische Post eine Strategie, die in verschiedenen Bereichen zum Tragen kommt. Zum einen wurden die Posttarife in bestimmten reservierten Bereichen seit 2001 mehrmals massiv erhöht. Zum anderen ist die Post bestrebt, ihr Poststellennetz dem veränderten Kundenverhalten anzupassen. Ausserdem möchte sie neue Tätigkeitsbereiche wie den Online-Handel aufbauen, während der Bereich PostFinance in Zusammenarbeit mit bestehenden Banken ein immer umfassenderes Angebot an Finanzprodukten entwickelt. Schliesslich macht die Schweizerische Post geltend, dass ihr Dotationskapital deutlich erhöht werden muss, um den erheblichen Finanzbedarf im Zusammenhang mit der Refinanzierung ihrer Pensionskasse zu decken.

Die Schweizerische Post erzielt heute 80 % ihres Umsatzes mit den Geschäftskunden, insbesondere mit KMU. Dieses Segment sichert ihr das wirtschaftliche Überleben und ermöglicht ihr, die Arbeitsplätze zu erhalten und in allen Regionen des Landes und für alle Privatkunden hoch stehende Dienstleistungen zu erbringen. Als Dachverband der Schweizer Unternehmen hat economiesuisse 2001 ihren Standpunkt zur Entwicklung des Postmarktes dargelegt. Obwohl sich die Marktöffnung seither etwas weiterentwickelt und konkretisiert hat, sind diese Überlegungen grösstenteils weiterhin gültig. Seitens der **Wirtschaft** bestehen die folgenden **Erwartungen**:

- Aufholung des Rückstands gegenüber unseren europäischen Nachbarn durch eine rasche Senkung der Monopolgrenze auf 50 g und die Ergreifung der notwendigen Massnahmen, damit der Zeitplan für die vollständige Marktöffnung, die die EU für 2009 plant, übernommen werden kann;
- Öffnung des Postmarktes im Bereich des Universaldienstes für alle privaten Anbieter durch die Erteilung von Lizenzen nach einem unbürokratischen Verfahren;
- Verzicht auf ein System mit entgeltlichen Konzessionen, welche als Eintrittsbarrieren für die Wettbewerber der Schweizerischen Post wirken können;
- Klare Festlegung der Regeln für den Zugang zu (nur einem Teil) der Infrastruktur des bestehenden Postnetzes für alle Anbieter;

- Gewährleistung einer von der Regierung völlig unabhängigen Aufsichtsbehörde (Interessenkonflikt als Eigentümer der Schweizerischen Post) für die Erteilung der Lizenzen und Verhinderung oder gar Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen;
- Optimierung der Kosten des derzeitigen Poststellennetzes, insbesondere durch Partnerschaften mit Dritten (Agenturen), um die Grundversorgung zu gewährleisten;
- Schaffung der erforderlichen Voraussetzungen, um der Schweizerischen Post zu ermöglichen, auf internationaler Ebene strategische Bündnisse einzugehen. Nicht nur die grossen nationalen Postunternehmen (Deutschland, Frankreich, Niederlande und Grossbritannien), sondern auch jene kleinerer Länder (Österreich, Belgien, Finnland, Schweden) verfolgen eine Expansionsstrategie, um sich wettbewerbsfähig zu halten;
- Prüfung der Möglichkeit einer Teilprivatisierung der Post, wie sie in einigen Ländern bereits erfolgt oder in nächster Zukunft vorgesehen ist (Niederlande, Deutschland, Dänemark, Österreich).

Eine schrittweise, kontrollierte Liberalisierung des schweizerischen Postmarktes steht nicht im Widerspruch zu einer flächendeckenden Grundversorgung und fördert längerfristig die Beschäftigung. Die Gewährleistung einer qualitativ hoch stehenden Grundversorgung setzt voraus, dass der technologische Fortschritt und die Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit anderen Partnern genutzt werden. Mit dem oft missverstandenen Begriff „Service public“ darf keinesfalls die Erhaltung einer veralteten Infrastruktur gerechtfertigt werden, die nicht mehr den Bedürfnissen der Kunden entspricht. Eine solche überdimensionierte Infrastruktur kann auf Dauer nicht aufrechterhalten werden. Im Hinblick auf einen **reibungslosen Übergang** zu einem völlig offenen Postmarkt muss eine Reihe von Kriterien erfüllt sein:

- Die flächendeckende Grundversorgung mit Postdienstleistungen muss gewährleistet werden, auch in den Randregionen, jedoch nicht notwendigerweise mit physischen Poststellen;
- Die Wettbewerbsregeln müssen eingehalten werden. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass die dem Wettbewerb unterstehenden Dienstleistungen nicht durch Monopolbereiche quersubventioniert werden (Rolle des Regulators);
- In der Phase des Übergangs zur vollständigen Liberalisierung muss die Post für die Dienstleistungen, die weiterhin dem Monopol unterstehen, eine transparente Preispolitik verfolgen;
- Die Schweizerische Post muss vom übermässigen sozial- und regionalpolitischen Druck befreit werden, damit sie über einen ausreichenden unternehmerischen Handlungsspielraum verfügt, um einen kostendeckenden Universaldienst zu gewährleisten;
- Die Post kann in neue, dem Wettbewerb unterstehende Märkte, Produkte und Dienstleistungen investieren, sofern deren Rentabilität ausreichend nachgewiesen wird. Um in diesen Tätigkeitsbereichen Verzerrungen zu verhindern, muss auch nachgewiesen werden, dass keine Quersubventionierung mit Mitteln eines reservierten Dienstes erfolgt. Zudem müssen bei der Zustellung der Produkte durch die gemeinsame Nutzung des bestehenden Postnetzes mit den bestehenden Marktteilnehmern Synergiegewinne erzielt werden. Dies gilt bis zur vollständigen Öffnung des Postmarktes.

Während die Wirtschaft in Bezug auf die Entwicklung des Postmarktes erhebliche Änderungen erwartet, gehen die politischen Meinungen in diesem Bereich zurzeit noch sehr stark auseinander: Welche Vorteile bietet die Öffnung des Postmarktes in Europa, oder gefährdet dieser Prozess die Grundversorgung? Wird es unserem Land gelingen, seine Unbeweglichkeit zu überwinden und sein Postnetz tatsächlich anzupassen? Lässt sich in der Schweiz bereits von einem echten Post-„Markt“ sprechen, oder handelt es sich eher um die ständige Weiterführung von Wettbewerbsverzerrungen? Wird es gelingen, die Rolle der derzeitigen Regulatorsbehörde zu klären, die zwischen den Partikularinteressen des Eigentümers der Schweizerischen Post und der Rolle des Schiedsrichters hin und her gerissen ist? Wer soll das Risiko für das finanzielle Loch tragen, das in der Pensionskasse der Schweizerischen Post besteht? Soll der Status der Angestellten der Schweizerischen Post dem der Bundesangestellten entsprechen oder auf die entsprechenden Berufe des Privatsektors abgestimmt werden? Die Diskussionen an der Tagung werden zweifellos Gelegenheit bieten, einige dieser brennenden Fragen anzugehen, um im Hinblick auf die Zukunft des schweizerischen Postmarktes zu versuchen, zu einem Konsens zu gelangen.