



Herrn Bundespräsident  
Moritz Leuenberger  
Vorsteher des UVEK  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Herrn Bundesrat  
Kaspar Villiger  
Vorsteher des EFD  
Bernernhof / Bundesgasse 3  
3003 Bern

26. April 2001

## **Vernehmlassung zum Bericht Gesamtpaket Post/Swisscom AG**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident  
Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben von Ende Januar 2001 haben Sie uns eingeladen, zum Gesamtpaket Post / Swisscom AG Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit zur Meinungs-  
äusserung.

Unsere Stellungnahme basiert einerseits auf einer breit abgestützten Umfrage bei unseren Mitgliedern und andererseits auf den Beratungen in den Expertengruppen „Gruppe Post“ und „Informationsgesellschaft“ von economiesuisse, sowie Erörterungen im Vorstandsausschuss. Das Resultat dieser Konsultationen ist eindeutig ausgefallen und deshalb repräsentativ für die Wirtschaft. Die Vorschläge zur Zukunft der Schweizer Post und zur zügigen Marktöffnung sind auch im **beiliegenden Positionspapier** ausführlich präsentiert.

### **Hauptforderungen von economiesuisse**

#### **zum Paket**

- 1. economiesuisse wendet sich strikte gegen die sachlich und finanzpolitisch verfehlte Koppelung der beiden Vorlagen. Wir beantragen, das Paket aufzuschnüren und beide Geschäfte separat zu behandeln.***

### zu Swisscom AG

2. *economiesuisse begrüsst die vorgeschlagene Schaffung einer Grundlage zur Flexibilisierung der Bundesmehrheit an der Swisscom AG. Der Verband der Schweizer Unternehmen fordert eine möglichst rasche Herstellung der beabsichtigten Flexibilität für die heute noch spezialgesetzliche Swisscom AG. Es wäre verhängnisvoll, wenn durch die Koppelung die Schaffung der nötigen Handlungsspielräume für die Swisscom unnötig verzögert und damit die Entwicklung der Swisscom in einem äusserst dynamischen Umfeld gefährdet würde. Daher erachten wir eine zügige Behandlung der Vorlage als unabdingbar.*
3. *economiesuisse wendet sich gegen die befristeten Kontrollrechte des Bundes. Die Gefahr ist gross, dass diese Kontrollrechte – unter politischem Druck – zur direkten Einflussnahme auf das operative Geschäft genützt werden. Sollte trotz unseres grundsätzlichen Einwands an den beantragten Kontrollrechten festgehalten werden, so beantragen wir angesichts der rasanten Entwicklung des Telekommunikationsmarktes, die vorgesehene Geltungsdauer der Übergangsregelung mindestens um die Hälfte zu reduzieren.*
4. *Letztlich erinnert economiesuisse daran, dass gegebenenfalls anfallende Erlöse aus dem Verkauf von Swisscom-Aktien ausschliesslich für den Schuldenabbau zur Verfügung stehen sollen.*

### zur Post

5. *economiesuisse wird sich dafür einsetzen, dass der Rückstand gegenüber der EU aufgeholt wird, indem die Monopolgrenze rasch auf mindestens 350g gesenkt wird. Zudem muss mindestens der diskutierte Terminplan der EU (2003/7) für die nächsten Etappen der Marktöffnung übernommen werden. Der Universaldienst soll für private Anbieter über die Vergabe von Konzessionen geöffnet werden, dies aber ohne Entrichtung von Gebühren. Es sollen vielmehr klare Regeln für den Zugang zum Poststellennetz festgelegt werden. Schliesslich soll eine unabhängige Aufsichtsbehörde geschaffen werden, welche die Konzessionen vergibt und Wettbewerbsverzerrungen verhindert.*
6. *economiesuisse ist überzeugt, dass die landesweite Grundversorgung mit Postdienstleistungen unter Berücksichtigung der Randregionen weiterhin gewährleistet werden kann. Das gegenwärtige Poststellennetz kann und muss insbesondere mittels moderner Instrumente in der Zusammenarbeit mit Drittpartnern optimiert werden. Die Post soll aber über einen ausreichenden unternehmerischen Spielraum verfügen, um die Deckung der Kosten des Universaldienstes zu gewährleisten. Bis zur vollständigen Liberalisierung muss schliesslich die Post auch eine transparente und nachvollziehbare Preispolitik in ihrem Monopolbereich verfolgen.*

7. *economiesuisse* erachtet es als notwendig, dass entsprechende Voraussetzungen geschaffen werden, die der Post die Möglichkeit geben, auf internationaler Ebene strategische Allianzen flexibel einzugehen. Eine (Teil-) Privatisierung der Post ist als Option in Betracht zu ziehen.
8. *economiesuisse* ist der Meinung, dass die Post Investitionen in neue Märkte, Produkte und Dienstleistungen, die dem Wettbewerb unterstehen, tätigen kann. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass deren Rentabilität ausreichend nachgewiesen wird. Damit keine Wettbewerbsverzerrung entsteht, müssen die Regeln des Wettbewerbs eingehalten werden. Insbesondere ist von der Post der Nachweis zu erbringen, dass keine Quersubventionierung aus einem reservierten Dienst erfolgt.

#### zur Postbank

9. *economiesuisse* ist überzeugt, dass die Idee zur Schaffung einer Postbank und zu deren Finanzierung mit öffentlichen Mitteln nicht aus der Erkenntnis resultieren kann, dass ein Marktversagen im Bankensektor vorliegt. Das Projekt kann ökonomisch höchstens mit möglichen Verbundeffekten durch die gemeinsame Nutzung des bestehenden Poststellennetzes für den Vertrieb von Finanzdienstleistungen begründet werden.
10. Im Interesse gesunder Bundesfinanzen wendet sich *economiesuisse* dagegen, dass öffentliche Gelder in ein riskantes Projekt mit einem unklaren Umfeld investiert werden. Der finanzpolitische Spielraum des Bundes ist für Steuersenkungen und den Schuldenabbau zu nutzen.
11. Um jegliche Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil der anderen Banken zu vermeiden, ist aus Sicht von *economiesuisse* zwingend darauf zu achten, dass eine allfällige Postbank sowohl mit privaten Mitteln finanziert wie auch organisatorisch, rechtlich und finanziell von den Aktivitäten des noch weitgehend monopolgeschützten Postkonzerns getrennt wird.

Zu den einzelnen Fragen im Vernehmlassungsbericht nehmen wir wie folgt Stellung:

- ad 1** *Teilen Sie die im Teil B des Berichtes, Abschnitt 2.3.2 dargestellte Auffassung des Bundesrates zur weiteren Marktöffnung im Postbereich oder sehen Sie eine langsamere oder raschere Marktöffnung?*

Angesichts des Nutzens einer Liberalisierung (vgl. Kap. 4 des Positionspapiers), des technologischen Umbruchs (vgl. Kap. 2 des Positionspapiers) sowie der Entwicklung in der EU (vgl. Kap. 3 des Positionspapiers) setzt sich *economiesuisse* für eine umfassende Öffnung des Postmarktes ein. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz wird damit verbessert. Andere Ansätze, die eine staatliche Post mit einem möglichst umfassenden Monopolschutz aufrechterhalten wollen, werden klar abgelehnt. Im Sinne einer umfassenden Öffnung des Postmarktes schlägt die Wirtschaft folgende Massnahmen vor:

- **Mindestens Übernahme des EU-Fahrplans.** Mindestens eine Öffnung des Postmarktes im gleichen Umfang und im Gleichschritt wie die EU wird gefordert. Dabei gilt es in erster Linie, den heutigen Rückstand gegenüber der EU rasch aufzuholen, indem der Markt für die Paketpost vollständig geöffnet und die Monopolgrenze bei der Briefpost auf 350g gesenkt wird. Darauf basierend sollen die weiteren diskutierten Liberalisierungsschritte (2003/7) wie auch das strategische Ziel einer vollständigen Marktöffnung übernommen werden. Damit der Post genügend Zeit verbleibt, um die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, ist ein progressives Vorgehen bis hin zum vollständigen Wegfall des Postmonopols denkbar.
- **Zulassung weiterer Wettbewerber durch Vergabe von Konzessionen.** Die geforderte Marktöffnung wird zu einer Ausweitung des Wettbewerbs führen, was ein effizientes Regelwerk für die Zulassung weiterer Anbieter im Universaldienst nach sich zieht. Massnahmen, welche die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen herbeiführen, sind deshalb zu begrüßen. Nach dem Muster des Telekommunikationsmarktes soll es möglich werden, die flächendeckende Versorgung mit Postdienstleistungen durch Vergabe von Konzessionen sicherzustellen.
- **Keine Konzessionsgebühren, aber klare Zutrittsregeln auf das Netz.** Für potentielle Wettbewerber der Post würde eine allfällige Konzessionsgebühr eine Markteintrittsbarriere darstellen, was im Widerspruch zu möglichst kostengünstigen Dienstleistungen steht. Dies würde zudem der Post ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile verschaffen und falsche Anreize für das Management setzen. Nirgends in der EU sind Konzessionsgebühren eingeführt worden. Hingegen braucht es klar definierte Regeln für allfällige Zutrittsrechte von Dritten auf Netzteile der Postinfrastruktur. Dabei können Benutzungsgebühren erhoben werden, die an die effektiven Kosten für den effektiven Gebrauch anknüpfen.
- **Unabhängige Aufsichtsbehörde.** Im Hinblick auf eine Liberalisierung muss eine unabhängige Aufsichtsbehörde die Funktionsfähigkeit des Postmarktes gewährleisten und Machtmissbrauch wie auch Wettbewerbsverzerrungen verhindern. Im Vordergrund stehen folgende Aufgaben einer solchen Behörde: Konzessionsvergabe, Überprüfung der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots und von Zutrittsregeln auf der Kerninfrastruktur, Schiedsfunktion bei Streitigkeiten unter Wettbewerbern, Gewährleistung einer nachvollziehbaren Preispolitik in reservierten Diensten. Die Kundschaft aus der Wirtschaft muss in einem derartigen Gremium ebenfalls angemessen vertreten sein.

***ad 2 Unterstützen Sie die Absicht des Bundesrates, die postalische Grundversorgung auch zukünftig durch eine wettbewerbsfähige Post zu gewährleisten?***

Die landesweite Grundversorgung mit postalischen Dienstleistungen ist unbestritten sicherzustellen. Darunter wird die Möglichkeit verstanden, postalische Dienstleistungen für Briefe und Pakete in flächendeckender Form eines Universaldienstes weiterhin nutzen zu können. Angesichts der technologischen Entwicklung und des schwerlich festzustellenden Marktversagens wird hingegen der Zahlungsverkehr nicht mehr als Teil des Universal-

dienstes verstanden. Bei der Grundversorgung mit postalischen Dienstleistungen ist der Erhaltung einer angemessenen Versorgungssicherheit für Randregionen ein besonderes Augenmerk zu schenken. Dies bedingt aber **nicht zwingend ein flächendeckendes Poststellennetz**, weil die Leistungsqualität nicht an der Anzahl Poststellen gemessen werden kann. Veränderte Kundengewohnheiten, technologischer Fortschritt und neue Möglichkeiten innovativer Kooperationsmodelle erlauben es, neue, massgeschneiderte und kostengünstigere Wege einzuschlagen. Ungedeckte Infrastrukturkosten des bestehenden Poststellennetzes dürfen somit nicht ohne weiteres als Kosten für die Grundversorgung definiert werden.

Die Notwendigkeit einer postalischen Grundversorgung ist unbestritten, aber diese muss **nicht unbedingt durch einen Staatsbetrieb** erbracht werden. Denn die staatliche Bereitstellung kann durch hohe gesamtwirtschaftliche, qualitative, innovative und betriebliche Ineffizienz gekennzeichnet sein. In einer Marktwirtschaft ist grundsätzlich der privaten Initiative und dem privaten Eigentum Vorrang vor staatlicher Zuständigkeit und staatlichem Eigentum zu geben. Deshalb setzt sich economiesuisse für eine konsequente Marktöffnung ein. Die Perspektive einer Liberalisierung erweckt allerdings Ängste, und ihre Vorteile werden kaum dargestellt. Doch dürfen die bedeutenden, **mit einer Marktöffnung verbundenen Chancen für die Schweiz, insbesondere für die nachhaltige Erhaltung der Grundversorgung und für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Post selbst**, nicht ausser Acht gelassen werden:

- **Nutzen für die nachhaltige Gewährleistung der Grundversorgung.** Von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studien zeigen, dass die schrittweise und kontrollierte Öffnung des Postmarktes für private Anbieter möglich ist, ohne die Existenz einer flächendeckenden Grundversorgung zu gefährden. Die im Ausland gemachten Erfahrungen zeigen, dass der Erhalt und die Verbesserung der Postdienste mit einem für die Konkurrenz geöffneten Markt kompatibel sind. Dies setzt voraus, dass die Anbieter von Universaldiensten sowohl unternehmerisch wie auch preispolitisch genügend effizient und flexibel sind, um sich dem Wandel anzupassen. Es müsste möglich sein, in der Schweiz zu einem vergleichbaren Ergebnis zu kommen.
- **Nutzen für das Unternehmen „Die Schweizerische Post“.** Angesichts der geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, inwiefern der unternehmerische Spielraum der Post gegeben ist, um den wirtschaftlichen Erfolg in einem freien Markt langfristig sicherzustellen. Um flexibel auf Marktentwicklungen und Konkurrenz reagieren zu können, braucht die Post mehr Handlungsspielraum. Dies würde die endgültige Ablösung der unternehmerischen Tätigkeit der Post vom politischen Einfluss mit sich bringen und damit gewährleisten, dass Organisation und Führung ganz nach privatwirtschaftlichen Regeln erfolgen können. Darüber hinaus geht eine Marktöffnung mit der Einhaltung des Reziprozitätsprinzips einher und würde die Auslandaktivitäten der Schweizer Post - vor allem im EU-Raum - begünstigen. Kein Land würde akzeptieren, dass sich die Post Marktanteile auf liberalisierten Märkten holt, während sie auf ihrem eigenen Heimmarkt noch von einer hohen Monopolgrenze geschützt bleibt. Schliesslich würde eine Marktöffnung der Post vermehrt die Möglichkeit bieten, ihre Infrastruktur gegen Entgelt zur Benutzung an weitere Anbieter zur Verfügung zu stellen und damit Verbundeffekte zu erzielen.

- **Nutzen für die Konsumenten und Kunden.** Mit dem heutigen, mehrheitlich als Monopol ausgestalteten Postmarkt entstehen Monopolrenten, die zu volkswirtschaftlichen Verlusten führen. Die Kosten tragen die Konsumenten und die Kunden der Post in Form hoher und ständig steigender Tarife. Der Hauptnutzen einer Öffnung des Postmarktes würde im Zustandekommen eines weitgehenden Wettbewerbs liegen. Dies führt einerseits zu qualitativ hochstehenden Leistungen, marktgerechteren Produktsortimenten und einem individualisierteren Service für strategisch wichtige Kunden, da auf Grund der Konkurrenzsituation unter verschiedenen Anbietern das bestmögliche Angebot ausgewählt werden kann. Damit verbunden bilden sich andererseits automatisch Marktpreise, die teilweise markant tiefer liegen dürften als in der heutigen Monopolsituation. Für die Unternehmungen dürfte auch daraus ein hohes Kosteneinsparungspotential in Form tieferer Transaktionskosten entstehen. In seiner Vernehmlassungsunterlage zum „Gesamtpaket Post/Swisscom AG“ bekräftigt der Bundesrat sowohl diese Vorteile wie auch die positiven Erfahrungen, die auf liberalisierten ausländischen Postmärkten gesammelt worden sind. Auch die Erkenntnisse im Telekommunikationsbereich haben dies bestätigt.
  
- **Nutzen für die Anbieter postalischer Leistungen.** Die Liberalisierung des Postmarktes würde es den Anbietern dieses Sektors ermöglichen, sich innovativ den Herausforderungen der neuen Technologien zu stellen und aus den Möglichkeiten des E-Commerce und globalisierter Tätigkeiten Nutzen zu ziehen. Die finanzielle Überlebensfähigkeit der Anbieter eines Universaldienstes sollte somit langfristig nicht in Gefahr geraten. Im Gegenteil: Seine Wettbewerbsfähigkeit würde gestärkt durch die Anreize zu einer innovativen Haltung und optimalen Nutzung der vorhandenen Infrastruktur.
  
- **Nutzen für die Steuerzahler.** Bei der Eliminierung von staatlichen Monopolen kann schliesslich auch die Allgemeinheit profitieren, da sie die volkswirtschaftlichen Folgekosten nicht mehr zu tragen hat. Durch das freie Spiel der Marktkräfte können damit die staatlichen Mittel konzentrierter eingesetzt oder aber eingespart werden.
  
- **Nutzen für Beschäftigung und Wachstum.** Mit der Öffnung der Märkte sollte das Beschäftigungsniveau langfristig nicht gefährdet sein. Allerdings erwartet die EU unter der Wirkung der zunehmenden Produktivitätsgewinne und der grösseren Konkurrenz der anderen Kommunikationsmittel eine Abnahme der direkt in den klassischen Postdiensten angestellten Arbeitskräfte. Diese Abnahme, die man auf internationaler Ebene bereits beobachten kann, ist auf die technologischen Veränderungen und nicht auf den Liberalisierungsprozess des Sektors zurückzuführen. Umgekehrt kann man davon ausgehen, dass eine Liberalisierung dem Postbereich ermöglicht, aus dem Wachstum des Kommunikationsmarktes dank einer grösseren Innovation in den neuen Diensten Profit zu schlagen. So wäre es möglich, in den kommenden Jahren ein umfassendes neues Wachstum der postalischen Anbieter in Gang zu bringen. Dies würde dazu beitragen, den arbeitsplatzbezogenen Anpassungsprozess in diesem Sektor sanft durchzuziehen.

**ad 3** *Sind Sie damit einverstanden, dass die postalische Grundversorgung im Hinblick auf den nächsten Liberalisierungsschritt primär durch Kostenoptimierungen und die Eröffnung neuer Geschäftsfelder finanziell gesichert wird? Sehen Sie andere Möglichkeiten zur Sicherstellung der Grundversorgung?*

**Kostenoptimierung:**

Ziel muss sein, den Universaldienst und insbesondere die reservierten Dienste kostendeckend zu erbringen. Dazu braucht die Post den **notwendigen unternehmerischen Spielraum**, um das stark defizitäre Poststellennetz wirkungsvoll zu bereinigen. Um die flächendeckende Grundversorgung sicherzustellen, sind **innovative Kooperationsmodelle** der Post mit anderen Dienstleistungsanbietern vorzusehen. Die diesbezüglichen Möglichkeiten sind breit und zum heutigen Zeitpunkt bei weitem nicht ausgeschöpft. Als Lösungen bieten sich verschiedene Modelle an: Partnerschaftsmodelle z.B. zusammen mit Gemeindeverwaltungen oder der SBB, mit Unternehmungen aus den Detailhandelsbranchen, regionalen Transporteuren, privaten Verteilorganisationen; fahrende Poststellen, die mehrere Ortschaften miteinander bedienen können; allenfalls auch Haus-Service-Modelle wo möglich und sinnvoll. Die neuesten Vorschläge der Post zum Umbau des Poststellennetzes sind im Hinblick auf eine möglichst schlanke und effiziente Struktur ermutigend. In diesem Sinne sind vor allem mit privaten Leistungserbringern Kooperationen zu schliessen. Ebenso sind Modelle im Franchising-Verfahren oder ein eigentliches Outsourcing ins Auge zu fassen.

**Eröffnung neuer Geschäftsfelder:**

Dem Aufbau **neuer** Wettbewerbsdienste steht grundsätzlich nichts im Wege, sofern die Post aufgrund ihrer Monopolstellung oder des staatlichen Eigentums nicht von einem Wettbewerbsvorteil profitieren kann. Im Vordergrund stehen das strikte Einhalten der Regeln marktkonformer Investitionsrechnungen und der plausible Nachweis dauernder Rentabilität und fehlender Quersubventionierung. Die Wettbewerbsregeln gelten in einer Marktwirtschaft für alle Branchen und Unternehmen. Es wäre ein Irrtum anzunehmen, dass Experimente der Post unter protektionistischem Staatsschutz erfolgen können. Bei der Frage einer allfälligen Postbank wird auf die Antwort auf die Frage 4 verwiesen. Für **bestehende** Wettbewerbsdienste, die bereits defizitär sind, ist die Strategie neu zu überprüfen. Langfristig ist das Kriterium der marktüblichen Rendite für ihre Weiterführung entscheidend. Angesichts des Quersubventionsverbotes ist es somit folgerichtig, dass die Post gewisse Produkte und Dienstleistungen sistiert oder durch neu definierte Produkte ersetzt. Sowohl für bestehende wie auch für neue Wettbewerbsdienste sind folgende **Anforderungen** zu stellen:

- **Einhaltung von Wettbewerbsregeln.** Bei der Öffnung des Postmarktes nehmen die Tätigkeiten der Post in Konkurrenzbereichen zu. Diese werden dann zu den noch immer umfangreichen Monopolbereichen parallel geführt. Entsprechend könnten Wettbewerbsregeln umgangen werden. Befürchtet wird unter anderen eine mögliche Querfinanzierung von reservierten (rentablen) zu nicht reservierten (unrentablen) Bereichen. Erst wenn der Postmarkt vollständig liberalisiert wird, besteht kein ökonomischer Grund mehr, ein Quersubventionsverbot zu verlangen. Hingegen ist bis zu diesem Zeitpunkt auf der Grundlage des heute geltenden Postgesetzes die transparente Offenlegung einer übersichtlichen Spartenrechnung auf den jeweiligen Prozessketten (Aufgabe – Transport – Sortierung – Transport – Verteilung) zu fordern. Der **Nachweis**

**fehlender Quersubventionierung** ist durch die Post explizit zu erbringen. Dies ist bis heute nach aussen nicht überzeugend gelungen. Dabei dürfen allfällige Kosten von wirtschaftlichen Ineffizienzen nicht exklusiv dem Monopolbereich zugewiesen werden. Ungedeckte Kosten des Poststellennetzes sind auf alle Dienste, die dieses beanspruchen, **nach anerkannten Regeln einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung** anteilmässig und vollumfänglich zuzuteilen. Die Transferpreisregelung nach Massgabe der Rechnungslegung steht hier nicht im Vordergrund.

- **Transparente und nachvollziehbare Preispolitik.** In ihren *reservierten* Diensten ist die Post an die Verwaltungsgrundsätze gebunden. Dies bedingt, dass dort die Preisgestaltung und die Rabattierungspolitik nach Kriterien zu erfolgen haben, die das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot beachten. Vor allem müssen Preise und Rabatte so festgesetzt werden, dass sowohl die Voraussehbarkeit und die Berechenbarkeit des staatlichen Handelns sichergestellt wie auch eine rechtsgleiche Behandlung gewährleistet werden. Will sich die Post den Verdacht von einseitiger Machtausübung wegen ihrer verbleibenden Monopolstellung entziehen, so muss sie die Preise, die Rabattsätze und die Kriterien zur Bewertung von Vorleistungen und Rabatten in geeigneter Form bekannt geben. Diese Anforderung gilt solange die Post noch von ihrer Monopolstellung profitieren kann. Ferner liegt es im Interesse der Post, eine offene Kommunikationspolitik zu führen. Nur damit kann sie das Vertrauen bei ihren Partnern der Privatwirtschaft stärken.

***Andere Möglichkeiten zur Sicherstellung der Grundversorgung:***

- siehe den Punkt „Kostenoptimierung“ (innovative Lösungen / Kooperationsmodelle);
- siehe die Antwort auf die Frage 2 (Marktöffnung).

***ad 4 Sind Sie damit einverstanden, dass die rechtlichen Möglichkeiten für die Erweiterung des Angebotes von Postfinance (Ausbau von Postfinance zu einer Retailbank) geschaffen werden? Haben Sie Bemerkungen zum dargestellten Konzept der Retailbank (Abschnitt 4)? Sehen Sie Möglichkeiten einer erweiterten Zusammenarbeit der Post mit anderen Unternehmungen im Finanzbereich?***

Da im Bankdienstleistungssektor nicht von einem Marktversagen ausgegangen werden kann, wird die Idee der Postbank betriebswirtschaftlich nur mit Verbundeffekten für den Vertrieb von Finanzdienstleistungen bei der Nutzung des bestehenden Poststellennetzes begründet.

Im Sinne einer Weiterführung der formulierten Anforderungen für den Aufbau neuer Wettbewerbsdienste der Post (siehe die Antwort auf die Frage 3) stellen folgende Punkte eine Liste von **zwingend zu erfüllenden Voraussetzungen** für die Errichtung einer Postbank dar und stützen sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse einer von der Eidgenössischen Finanzverwaltung und dem Generalsekretariat UVEK beauftragten Expertise zur Gründung einer Postbank („Bericht Kaserer“) ab:

- **Bedürfnisnachweis.** Der Bedürfnisnachweis für eine Postbank muss durch den Markt erbracht werden. Kann die Postbank im Wettbewerb eine Eigenkapitalrendite erzielen,



welche jener der privaten Banken entspricht (ca. 15%), so liessen sich damit die Erwartungen der Investoren erfüllen. Ob dies einer Postbank gelingt, scheint aufgrund der heutigen Ergebnisse der Postfinance fraglich. Es stellt sich auch die Frage, inwiefern das Postpersonal ausbildungsmässig in die Lage versetzt werden kann, nebst den heutigen klassischen postalischen Dienstleistungen gleichzeitig und zusätzlich weitere, anspruchsvolle Finanzdienstleistungen beratend anzubieten. Im Weiteren benötigen die regional verwurzelten Unternehmen mit guten Ertragsperspektiven keine zusätzlichen Banken zur Finanzierung ihrer Kredite; sie haben gute Aussicht, diese bei den bereits existierenden Banken zu erhalten. Angesichts des bereits dicht besetzten Bankenmarktes wird es einer Postbank schwer fallen, im verschärften Wettbewerb ansprechende Renditen zu erzielen.

- **Unterstellung unter das Bankengesetz.** Eine Postbank ist dem Bankengesetz zu unterstellen, so dass ihre Geschäftsaktivität unter den gleichen Bedingungen wie die Konkurrenz stattfindet.
- **Keine Quersubventionierung.** Quersubventionierung bleibt gemäss Postgesetz untersagt. Dies gilt jedoch nur in eine Richtung: Der Post ist es untersagt, mit Erträgen aus der Brief- und Paketpost die Postfinance zu subventionieren. Allerdings sind in den Entschädigungen, welche die Postfinance der Post für bereichsübergreifende Dienstleistungen zahlt, u.a. die positiven Ausstrahlungseffekte des Postmarketings nicht enthalten. Damit bleibt die Frage der Quersubventionierung in diesem Zusammenhang solange offen, wie Monopolbereiche bestehen.
- **Finanzpolitischer Spielraum für die Schaffung der Eigenkapitalbasis.** Als Voraussetzung für eine Postbank muss zunächst das für die Gründung erforderliche Eigenkapital vorhanden sein. Ist eine staatliche Finanzierung angestrebt, muss vorgängig der finanzpolitische Handlungsspielraum erkundet werden, inwiefern ein weiteres Bankinstitut mit Staatsvermögen - sei es über den Erlös aus dem Verkauf eines Teils der Swisscom-Aktien, sei es über das ordentliche Budget oder über eine Erhöhung der Bundesverschuldung – finanziert werden kann (siehe Punkt "Bedürfnisnachweis"). Eine solche Entwicklung steht erstens im Gegensatz zur Tendenz, die Kantonalbanken zu privatisieren. Im Interesse gesunder Bundesfinanzen und der Stärkung des Wirtschaftsstandorts sollte zudem ein allfälliger finanzpolitischer Handlungsspielraum für Steuersenkungen und den Schuldenabbau verwendet werden.
- **Keine Staatsgarantie.** Eine Postbank muss nicht zwangsläufig in den Genuss einer Staatsgarantie kommen. Wenn einige Kantonalbanken über eine solche Garantie ihres Kantons verfügen, so deshalb, weil dieser damit bestimmte wirtschaftspolitische Auflagen verbindet (kantonale Gesetzgebung). Auf eidgenössischer Ebene hingegen ist eine Staatsgarantie für Banken nicht gerechtfertigt.
- **Erfordernis einer Privatisierung.** Das Fehlen einer Staatsgarantie genügt nicht, da im Verlustfall der Bund als Eigner kaum in der Lage sein dürfte, sich dem hohen politischen Druck um eine finanzielle Abfederung zu entziehen („de facto Haftung“). Will man vermeiden, dass Steuerzahler diese massiven Verlustrisiken eingehen, die beim Aufbau jeder neuer Aktivität naturgemäss vorhanden sind, so muss die Postbank über privates Kapital finanziert und kontrolliert werden. Auf europäischer Ebene ist zudem

der Trend zur Privatisierung der Postbanken unverkennbar. In Schweden hat sich die Post erst kürzlich aus dem Bankgeschäft zurückgezogen. Schliesslich würde eine staatliche Finanzierung der Postbank über unverzinsliches Eigenkapital nicht nur beim Bund einen Zinsausfall bewirken, sondern auch aufgrund günstigerer Refinanzierungsbedingungen eine klare Wettbewerbsverzerrung gegenüber den meisten Wettbewerbern darstellen. Strebt man einen intakten Wettbewerb an, so lässt sich in der Schweiz wohl nur eine vollständige Privatisierung rechtfertigen.

- **Vollständige Trennung vom Postkonzern.** Es erscheint unabdingbar, die Postbank vollständig vom Rest der Postgruppe (inklusive Postdienste) abzutrennen. Andernfalls hätte die Postbank im Vergleich zu den anderen Banken mit der Monopolposition der Muttergesellschaft für die Postdienste einen zusätzlichen Trumpf in der Hand. Um am Markt sich behaupten zu können, müsste eine Postbank unabhängig und in eigener Verantwortung geführt werden. Dabei dürfen ihre Managemententscheide nicht durch sachfremde Zwänge beeinträchtigt werden. Die Eingliederung der Postbank als Filiale der Postgruppe ist deshalb abzulehnen.

**ad 5 *Genügen Ihres Erachtens die im Bericht vorgesehenen Massnahmen zur Schaffung gleicher rechtlicher Rahmenbedingungen für Postfinance und zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen?***

Nein, siehe die Antwort auf die Frage 4.

**ad 6 *Falls Sie die Erweiterung der Geschäftstätigkeit von Postfinance (Retailbank) ablehnen: Gibt es Ihrer Ansicht nach andere Möglichkeiten zur finanziellen Sicherstellung der Grundversorgung als die im Bericht dargestellten?***

Die *Postbank* wird nicht per se abgelehnt. Vielmehr müssen gewisse Voraussetzungen für die Errichtung der Postbank **zwingend** erfüllt werden (siehe die Antwort auf die Frage 4).

*Alternative Wege* zur finanziellen Sicherstellung der Grundversorgung werden bei der Antwort auf die Frage 3 skizziert, insbesondere

- die **Kostenoptimierung dank innovativen Kooperationsmodellen** der Post mit anderen Dienstleistungsanbietern;
- die **Eröffnung neuer Geschäftsfelder**, vorausgesetzt die angeführten Anforderungen werden erfüllt.

Bei einer *Marktöffnung* kann ferner die Grundversorgung ebenfalls durch Drittanbieter gewährleistet werden (siehe die Antworten auf die Fragen 1 und 2). Dabei braucht es klar definierte Regeln für allfällige Zutrittsrechte von Dritten auf Netzteile der Postinfrastruktur. In diesem Zusammenhang können **Benutzungsgebühren** erhoben werden, die an die **effektiven Kosten für den effektiven Gebrauch** anknüpfen. Hingegen wird die Erhebung einer **Konzessionsgebühr entschieden abgelehnt**. Für potentielle Wettbewerber der Post würde eine allfällige Konzessionsgebühr eine Markteintrittsbarriere darstellen, was im Widerspruch zu möglichst kostengünstigen Dienstleistungen steht. Dies würde zudem der

Post ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile verschaffen und falsche Anreize für das Management setzen. Nirgends in der EU sind Konzessionsgebühren eingeführt worden.

**ad 7** *Wie beurteilen Sie die Vorschläge zur Rekapitalisierung der Post, insb. a) zur Eigenmittelausstattung von Postfinance bei Umwandlung in eine Bank, b) zur Deckungslücke bei der Pensionskasse der Post, c) zur Anpassung an die FER 16-Richtlinien, d) zu den Investitionen für neue Geschäftsfelder (e-Business / Reengineering Briefverarbeitung).*

**ad a:** Angesichts der nach wie vor angespannten Bundesfinanzen (hohe Steuer- und Schuldenquote) wäre die Finanzierung eines weiteren Bankinstituts mit Staatsvermögen - sei es über den Erlös aus dem Verkauf eines Teils der Swisscom-Aktien, sei es über das ordentliche Budget oder über eine Erhöhung der Bundesverschuldung – unverantwortlich. Eine solche Entwicklung steht auch im Gegensatz zur Tendenz, die Kantonalbanken zu privatisieren. Im Interesse gesunder Bundesfinanzen und der Stärkung des Wirtschaftsstandorts sollte ein allfälliger finanzpolitischer Handlungsspielraum zugunsten der Steuer-senkungen und des Schuldenabbaus verwendet werden. Will man vermeiden, dass Steuerzahler massive Verlustrisiken eingehen, so muss die Postbank über privates Kapital finanziert und kontrolliert werden. **Die Absicht, öffentliche Gelder in ein riskantes Projekt mit einem unklaren Umfeld zu investieren, wird deshalb entschieden abgelehnt.**

**ad b und c:** Der vorgeschlagenen Sanierungsaktion wird **grundsätzlich zugestimmt**. Ob wieder die ursprüngliche Kapitalstruktur erreicht werden und damit das Dotationskapital entsprechend um den Betrag für die Rückstellung für die FER 16 erhöht werden soll, kann aufgrund der Vernehmlassungsunterlagen allerdings nicht schlüssig beantwortet werden. Vorgängig wäre zudem **transparent darzulegen**, welches die Gründe und die Verantwortlichkeiten für die massiven Fehlbeträge (3,5 Mrd. für die Pensionskasse und 2,0 Mrd. für die Rückstellung für FER 16) sind. Der Vernehmlassungsbericht gibt dazu nicht ausreichend Auskunft.

**ad d:** Da die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen für die beiden Projekte „e-Business“ und „Reengineering Briefverarbeitung“ noch nicht vorliegen, wird von einer Stellungnahme abgesehen. Grundsätzlich steht aber dem Aufbau *neuer* Wettbewerbsdienste nichts im Wege, sofern die Post aufgrund ihrer Monopolstellung oder des staatlichen Eigentums nicht von einem Wettbewerbsvorteil profitieren kann. Im Vordergrund stehen die Regeln marktkonformer Investitionsrechnungen und der plausible Nachweis dauernder Rentabilität und fehlender Quersubventionierung. Die Wettbewerbsregeln gelten in einer Marktwirtschaft für alle Branchen und Unternehmen. Es wäre ein Irrtum anzunehmen, dass Experimente der Post unter protektionistischem Staatsschutz erfolgen können.

**ad 8** *Haben Sie Bemerkungen zum Entwurf der neuen Verfassungsbestimmung?*

Siehe die Antworten auf die Fragen 1 bis 7 (rechtliche Konsequenzen daraus).

**ad 9 Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die rasante Veränderung des Telekommunikationsmarktes eine erhöhte strategische Flexibilität der Swisscom erfordert – und dass zu diesem Zwecke die heutige gesetzliche Fixierung der Bundesmehrheit aufgehoben werden muss?**

economiesuisse teilt die Auffassung des Bundesrates, wonach die rasante Entwicklung von Technik, Kundenbedürfnisse und Telekommunikationsmärkte zwingend neue Möglichkeiten für die geschäftspolitische und organisatorische Ausrichtung der Swisscom erfordert. Dafür sprechen insbesondere folgende Gründe:

- Wer im stark kompetitiven und sich schnell entwickelnden Telekommunikationsmarkt erfolgreich sein will, muss Allianzen oder Partnerschaften mit Eigenkapital-Verknüpfungen in grösserem Ausmass eingehen können.
- Die Möglichkeit des Bundes, die Aktienmehrheit abzugeben, erhöht die Chancen der Swisscom am Markt und damit auch die Sicherung der Arbeitsplätze.
- Die Grundversorgung (oder Service public) ist durch das Fernmeldegesetz sichergestellt und hat keinen Zusammenhang mit der Mehrheit des Bundes an der Swisscom.
- Die weltweite Deregulierung des Telekommunikationsmarktes geht einher mit der schrittweisen Privatisierung vieler ehemaliger Monopolgesellschaften. Innerhalb der EU haben mittlerweile alle Regierungen ihre angestammte Telekommunikationsunternehmung ganz oder teilweise privatisiert.
- Mit der Abgabe der Mehrheitsbeteiligung kann der Bund sich seiner nicht unproblematischen Doppelrolle als Aktionär und Regulierungsbehörde entledigen. Zudem muss er nicht das, mit Blick auf die globale Entwicklung steigende, unternehmerische Risiko mittragen.

Für economiesuisse war die heutige Regelung sinnvoller Bestandteil der Übergangsphase vom Monopol zum Wettbewerb im Telekommunikationssektor. Diese Phase neigt sich dem Ende zu. In Zukunft soll die Swisscom – wie ihre Konkurrentinnen – möglichst ohne politische Einflüsse als „gewöhnliche“ Aktiengesellschaft nach OR agieren können.

**ad 10 Sind Sie damit einverstanden, dass bei zukünftigen Entscheiden des Bundesrates über die Abgabe der Mehrheit an der Swisscom AG oder an wichtigen Tochtergesellschaften neben den finanziellen Interessen des Bundes in erster Linie volkswirtschaftliche Überlegungen eine Rolle spielen sollen?**

In Übereinstimmung mit dem Bericht kann festgehalten werden, dass der Beitrag der Swisscom zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz und zur längerfristigen Sicherung seiner Arbeitsplätze nur dann gesichert ist, wenn die Swisscom als Unternehmen aufgrund ihrer Struktur und ihrer geschäftspolitischen Ausrichtung in der Lage ist, die von den Kunden geforderten Dienstleistungen zu konkurrenzfähigen Bedingungen zu erbringen. Die Liberalisierung und Globalisierung im Telekommunikationssektor führt dazu, dass die Unternehmen in diesen Märkten wettbewerbsfähig werden müssen, wenn Sie überleben wollen. Die *Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell* führt diesbezüglich aus: „Für die Swisscom bedeutet dies auch die Möglichkeit, rasch mit einem Partner Kooperationen oder Allianzen einzugehen. Das heisst: wenn zur Erfüllung des unterneh-

merischen Auftrags der Swisscom die Abgabe der Mehrheitsbeteiligung des Bundes sich als notwendig erweist, dann darf der Bund aus rein politischen Erwägungen, z.B. wegen der vorübergehenden Erhaltung ohnehin gefährdeter Arbeitsplätze, nicht daran gehindert werden. Wenn die Swisscom allein – ohne Einbindung in einen grösseren Verbund – nicht mehr konkurrenzfähig ist, dann kann sie auch nicht mehr den Service public auf hohem Niveau halten und damit eine volkswirtschaftliche Rolle spielen. Folglich muss der Bund nötigenfalls seine Mehrheit an der Swisscom abtreten können; dies im Interesse der Erhaltung des Unternehmens.“ Mit anderen Worten: Politisch begründete Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit von Swisscom bzw. Verzögerungen oder Korrekturen der unternehmensbezogenen notwendigen Entscheide werden sich aller Erfahrung nach längerfristig als volkswirtschaftlich nachteilig erweisen. Insofern stehen bei zukünftigen Entscheiden des Bundesrates über die Abgabe der Mehrheit an der Swisscom primär unternehmensstrategische Gesichtspunkte im Vordergrund, welche bei richtiger Gewichtung sich auch positiv auf die finanziellen und volkswirtschaftlichen Interessen auswirken.

***ad 11 Sind Sie damit einverstanden, dass für den Fall einer Minderheitsposition des Bundes befristete Kontrollrechte zur Absicherung von wichtigen volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz vorgesehen werden sollen?***

economiesuisse wendet sich gegen befristete Kontrollrechte im Falle einer Minderheitsposition des Bundes. Unserer Ansicht nach genügen der gesetzliche Rahmen (OR, Aktienrecht, FMG, Fernmeldekonzession) sowie die bestehenden Aufsichtsorgane des Bundes, um die volkswirtschaftlichen Interessen abzusichern.

Wenn der Bundesrat mit der Ausübung der vorgeschlagenen Kontrollrechte verhindern will, dass technologisches Know-how und die damit verbundenen wertschöpfungsintensiven Arbeitsplätze aus der Schweiz abwandern, so ist dem - in den Worten von *Swissmem* - entgegenzuhalten:

- „Die Swisscom ist als Kooperations-, Fusions- oder Beteiligungspartnerin nur attraktiv, wenn sie nicht mit strategischen oder betriebswirtschaftlichen Hypotheken belastet ist. Die vorgeschlagenen Kontrollrechte bilden aber solche Hypotheken.
- Wenn die Swisscom wegen solcher Hypotheken strategisch suboptimale Lösungen eingehen muss, dann besteht die Gefahr, dass sie auch technologisch nicht mehr die Rolle spielen kann, die ihr der Bundesrat zuschreibt.
- Die Swisscom kann ihre Rolle für den Denkplatz Schweiz und als Anbieterin hochqualifizierter Arbeitsplätze nur dann nachhaltig spielen, wenn dies mit einer erfolgreichen unternehmerischen Entwicklung korrespondiert. Vieles spricht dafür, dass die Swisscom ihre unternehmerische Entwicklung, gerade auf dem technologischen Feld, im Verbund mit ausländischen Partnern und ohne strategische Einschränkungen besser vorantreiben kann.
- Die bundesrätliche Argumentation setzt insgesamt falsche Akzente im Wechselspiel zwischen unternehmerischen Kompetenzen und Standortbedingungen. Der Standort Schweiz ist für ausländische Partner der Swisscom dann attraktiv, wenn Swisscom hier über besondere Kompetenzen verfügt und wenn sie diese Kompetenzen im Umfeld eines starken Denkplatzes (wozu insbesondere die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal gehört) pflegen bzw. weiterentwickeln kann.

- Es wird für den Bundesrat sehr schwierig (und in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit unmöglich) sein, die unternehmens-, markt- und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte gegenüber den Forderungen nach Struktur- und Arbeitsplatzerhaltung durchzusetzen. Seine Entscheide werden sich mit anderen Worten mehr an der kurzfristigen politischen Opportunität als an der langfristigen Rationalität ausrichten.
- Der Bundesrat kann mit der Ausübung der Kontrollrechte unternehmerische Entscheide lediglich während max. 8 Jahren aufschieben. Der Aufschub unternehmerischer Entscheide im Sinne einer Strukturanpassungs-Bremse hat noch nie langfristig volkswirtschaftlichen Nutzen gestiftet.“

**ad 12 Haben Sie Bemerkungen zur konkreten Ausgestaltung dieser Kontrollrechte?**

Sollte entgegen unserem grundsätzlichen Einwand an den Kontrollrechten festgehalten werden, so vertritt economiesuisse die Meinung, dass die Dauer von acht Jahren für die vorgesehene Übergangsfrist angesichts der rasanten Marktentwicklung eindeutig zu lang ist. Wir beantragen deshalb die Frist um mindestens die Hälfte zu reduzieren.

**ad 13 Haben Sie besondere Bemerkungen zum Entwurf eines neuen Verfassungsartikels?**

economiesuisse hat dazu keine Bemerkungen.

\*\*\*

Wir danken Ihnen für die gebührende Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anträge.

Mit freundlichen Grüßen

economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. René Buholzer  
Mitglied der Geschäftsleitung

Beilage:

- Positionspapier „Strategie für einen wettbewerbsfähigen Postmarkt“  
(3 Exemplare deutsch / 3 Exemplare französisch)