

Die zu zögerliche Marktöffnung im Postbereich

Von der Postreform 1998 bis zur aktuellen Revision der Postverordnung.

11. August 2003 Nummer 28 4. Jahrgang

dossierpolitik

Schrittweise zu einem begrenzten Postmarkt

Die Liberalisierung des Postmarktes in der Schweiz geht mit der Revision der Postverordnung in eine zweite Runde. Grundsätzlich unterstützt die Wirtschaft dieses Vorgehen im Sinne eines ersten Schritts in die richtige Richtung. Die Forderung nach einem Postmarktgesetz bleibt jedoch ein dringliches Anliegen.

Seit den neunziger Jahren befindet sich der Postbereich im Umbruch. Es sind vor allem fünf Faktoren, die ausschlaggebend für diesen Veränderungsprozess waren und die Entwicklungen auch in Zukunft weiter begleiten werden: der technologische Fortschritt, der Abbau von Zugangsschranken für gewisse Marktsegmente, Veränderungen auf der Nachfrageseite, die verstärkte Konkurrenz und der Druck auf die öffentlichen Finanzen.

Um die positiven Effekte eines solchen Strukturwandels für den Wirtschaftsstandort Schweiz optimal zu nutzen, bedarf es einer ausreichenden und rechtzeitigen Umstrukturierung des Ordnungsrahmens für den Postbereich. Im Vergleich zu den Entwicklungen in den Ländern der Europäischen Union schreitet dieser Prozess in der Schweiz jedoch nur sehr langsam und mit grosser Zurückhaltung voran.

Konsequentes Vorgehen in der EU

Die Europäische Union verfolgt, wie auch in anderen Sektoren, seit Anfang der neunziger Jahre die konsequente Umsetzung des Binnenmarktes für Postdienste. Dabei sollen im ganzen EU-Raum effiziente, zuverlässige und hochwertige Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung gestellt werden. Zur Verwirklichung dessen wurden verschiedene Einzelmassnahmen formuliert, die Gültigkeit für alle Mitgliedstaaten haben. Mit der Rahmenrichtlinie 97/67/EG („Postrichtlinie“), die seit dem 10. Februar 1998 in Kraft ist, wurden diese Massnahmen Bestandteil des Gemeinschaftsrechts und bilden den Regelungsrahmen für den sich öffnenden europäischen Postsektor. Diese Postrichtlinie

- definiert die Minimalanforderungen an den Universaldienst, die von jedem Mitgliedstaat garantiert werden müssen;
- setzt gemeinsame Grenzen für reservierbare Bereiche (Monopol) fest, die den Anbietern von Universaldienstleistungen eingeräumt werden können und fixiert einen Zeitplan für die weitere graduelle und kontrollierte Liberalisierung;
- legt die Prinzipien zur Regelung von nicht reservierbaren Diensten fest;

- definiert die Tarifierungsgrundsätze, die für die Universaldienste gelten, sowie die Transparenzregelungen für die getrennte Kontenführung bei Universaldienstbetreibern;
- ist die Grundlage für die Festlegung von Qualitätsvorgaben auf nationaler Ebene und setzt Mindeststandards für grenzüberschreitende Dienste innerhalb der Gemeinschaft;
- bestätigt die Forderung nach technischer Harmonisierung auf dem Postsektor;
- behandelt die Konsultation von Beteiligten; fordert die Schaffung von nationalen und selbstständigen Regulierungsbehörden.

Ein im November 2002 publizierter Bericht der Kommis-

Definition Universaldienst in der EU

Ständig flächendeckend postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen für alle Nutzer.

Dichte der Abhol- und Ausgangspunkte entspricht den Bedürfnissen der Nutzer.

Abholung und Hauszustellung an allen Arbeitstagen. Mindestens aber an fünf Tagen pro Woche.

Fixierung eines Mindestdienstleistungsangebots (Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postsendungen und Postpaketen innerhalb einer gewissen Preis- und Gewichtsgrenze sowie Dienste für Einschreib- und Wertsendungen).

Umfasst sowohl Inlandsleistungen als auch grenzüberschreitende Leistungen.

Quelle: Auszug aus EU-Richtlinie 97/67 EG

sion an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Postrichtlinie in den Mitgliedstaaten bestätigt ihre erfolgreiche Umsetzung.

Die am 10. Juni 2002 verabschiedete Richtlinie 2002/39/EG ergänzt nun die geltenden Vorschriften vor allem durch die Festlegung der Anforderungen für die weitere sukzessive und kontrollierte Liberalisierung des Postmarktes; die Regelungen der ersten Postrichtlinie für die Bereitstellung eines Universaldienstes bleiben in Kraft.

Vollständige Öffnung voraussichtlich 2009

Die Mitgliedstaaten sind nun verpflichtet, bestimmte Marktsegmente 2003 bzw. 2006 für den Wettbewerb zu öffnen bzw. Bereiche, die vom Wettbewerb bis dato ausgeschlossen waren, zu reduzieren:

- ab 1. Januar 2003 Briefsendungen bis 100 Gramm und dem Dreifachen des Standardbriefpreises und die gesamte abgehende grenzüberschreitende Post.
- ab 1. Januar 2006 Briefsendungen bis 50 Gramm und dem Zweieinhalbfachen des Standardbriefpreises.

Für das Jahr 2006 ist eine Studie geplant, die die Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarktes im Jahre 2009 auf den Universaldienst für jeden Mitgliedstaat einzeln analysiert. Auf dieser Grundlage soll die Kommission dann dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag unterbreiten, der entweder die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste im Jahr 2009 bestätigt oder andere Schritte definiert.

Liberalisierung des europäischen Postmarktes

	Inlandsendungen	Abgehende Auslandsendungen
Belgien	100g/3x	liberalisiert
Dänemark	100g/3x	liberalisiert
Deutschland	100g/3x	liberalisiert
Finnland	liberalisiert	liberalisiert
Frankreich	100g/3x	liberalisiert*
Griechenland	100g/3x	100g/3x
Grossbritannien	liberalisiert	liberalisiert
Irland	100g/3x	liberalisiert*
Italien	100g/3x	100g/3x
Niederlande	100g/3x	liberalisiert
Österreich	100g/3x	liberalisiert*
Portugal	100g/3x	100g/3x
Schweden	liberalisiert	liberalisiert
Spanien	100g/3x	100g/3x
Schweiz	2000g/5x	liberalisiert

* Liberalisierung steht unmittelbar bevor

Quelle: Die Post, Januar 2003; eigene Recherche

Positive Erfahrungen in den EU-Ländern

In den EU-Ländern hat die bisherige Marktöffnung positive Auswirkungen gehabt. Der Universaldienst ist in allen Mitgliedstaaten gewährleistet geblieben und die Qualität der

Postdienstleistungen konnte sich sogar deutlich verbessern. Einige Mitgliedstaaten wie Schweden, Deutschland und die Niederlande sind bei der Öffnung ihrer Märkte sogar über die EU-Mindestforderungen hinausgegangen. Und in Schweden beispielsweise, dem Land in Europa, dessen Postmarkt am weitesten liberalisiert ist, ist die Grundversorgung auch ohne Konzessionsgebühren und Staatszuschüsse gewährleistet.

Selbst das Beschäftigungsniveau blieb in der Branche gesamthaft konstant. Das, obwohl eine Abnahme in den direkten klassischen Postdiensten wegen technologischer Innovationen stattgefunden hat. Die Zahl der Arbeitsplätze stieg in den Jahren zwischen 1995 und 2000 sogar um 4,3 Prozent.

Die Harmonisierung der Rechtsvorschriften und die Restrukturierung der Postbetriebe zu Unternehmen bewirkten eine Konsolidierung des Marktes, sodass Rentabilität, Kosteneffizienz, Kundenorientierung und Innovation heute handlungsleitend für die ehemaligen Staatsbetriebe sind.

Schleichende Neuorganisation in der Schweiz

Die Schweiz begann mit der Liberalisierung des Postsektors erst im Jahre 1998, also deutlich später als umliegende Länder wie Deutschland (1989) oder Frankreich (1993).

Die „Postreform 1998“ umfasste mit dem Erlass des neuen Postgesetzes (PG) und der Postverordnung (VPG) eine Marktreform und eine Unternehmensreform (Erlass des Postorganisationsgesetzes). Dieser neue Ordnungsrahmen hatte eine im Vergleich zur EU nur geringe Marktöffnung zur Folge und schuf die Grundlagen für die Schweizerische Post, sich als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes zu einem modernen, leistungsfähigen, kundenorientierten und wettbewerbsfähigen Dienstleistungsunternehmen entwickeln zu können.

Gleichzeitig beabsichtigte der Gesetzgeber über die gewählten Regulierungsinstrumente eine ausreichende, preiswerte und qualitativ hochwertige Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen in allen Landesgegenden sicherzustellen. Dieser Universaldienst umfasst einen reservierten (Monopol) und einen nicht reservierten Bereich. Der reservierte Bereich darf und muss ausschliesslich von der Schweizerischen Post bedient werden. Im nicht reservierten Bereich ist die Schweizerische Post zwar zum Angebot von Dienstleistungen verpflichtet, steht aber im Wettbewerb zu anderen Unternehmen. Für die Leistungserbringung untersteht das Postunternehmen grundsätzlich dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit.

Universaldienstleistungen in der Schweiz

	reserviert	nicht reserviert
Postdienstleistungen	Annahme, Abholung, Transport und Zustellung an allen Werktagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche von:	
	– adressierten Briefen und Paketen bis 2 Kilogramm	– abgehenden Briefen im internationalen Verkehr – Paketen über 2 bis 20 Kilogramm – Zeitungen und Zeitschriften
Zahlungsverkehr		Einzahlungen Auszahlungen Überweisungen
Personenverkehr		Regelmässige Personenbeförderung auf der Strasse

Trennung des Gesamtpakets Post/Swisscom

Wegen der voranschreitenden Entwicklungen in der EU waren weitere Liberalisierungsschritte in der Schweiz rasch angezeigt. Mit Blick hierauf schickte der Bundesrat im Januar 2001 das „Gesamtpaket Post/Swisscom AG“ in die Vernehmlassung.

Für die zukünftige ordnungspolitische Ausgestaltung des Postsektors standen im Wesentlichen drei Massnahmen im Vordergrund:

- Die Schaffung der nötigen Rechtsgrundlagen für die Gründung einer Postbank, unter Einhaltung des Prinzips der Gleichbehandlung;
- mögliche nächste Liberalisierungsschritte für den Postmarkt;
- die Abklärung der möglichen Massnahmen zur finanziellen Sicherstellung der Grundversorgung.

In der Vernehmlassung stiess die politische Verknüpfung der beiden Geschäfte auf allgemeinen Widerstand. Deswegen und wegen der unterschiedlichen Marktentwicklungen entschied der Bundesrat, die beiden Geschäfte voneinander zu trennen. Ferner wurde bereits zu diesem Zeitpunkt entschieden, auf die Realisierung einer Post-

bank zu verzichten. Vielmehr soll die Schweizerische Post ihre Kapitalbasis durch den Ausbau ihrer Finanzdienstleistungen im Rahmen des geltenden Rechts ausbauen und Kooperationen mit anderen Banken eingehen können, um ihre Eigenwirtschaftlichkeit zu stärken. Auch wurde entschieden, das Öffnungstempo im Postbereich nicht dem EU-Fahrplan anzulehnen. Das, obwohl dies grundsätzlich in keinem Gegensatz zu einer sicheren flächendeckenden Grundversorgung steht und längerfristig sogar die Beschäftigung fördern würde.

Schrittweise zu einem begrenzten Postmarkt ab 2004

Rund ein Jahr später, am 22. Mai 2002, hat der Bundesrat den „Bundesbeschluss betreffend die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz und die Botschaft über die Änderung des Postorganisationsgesetzes“ an das Parlament überwiesen. Damit hat die Regierung zum einen eine Zwischenbilanz zur „Postreform 1998“ präsentiert, zum anderen die zukünftige Ausgestaltung der bundesrätlichen Postpolitik vorgelegt, die sich in sieben Leitsätzen manifestiert (vgl. Tabelle am Ende des Textes).

Für das weitere Liberalisierungsvorgehen stellte der Bundesrat drei Szenarien zur Diskussion. Erstens die Option, im Gleichschritt mit der EU zu öffnen, so dass die Schweiz die Monopolgrenze bereits zu Beginn dieses Jahres hätte auf 100 Gramm senken müssen (2006 dann auf 50 Gramm). Der zweite Vorschlag hätte weitere Öffnungsschritte bis zum Jahre 2006 nicht zugelassen. Das dritte, vom Bundesrat favorisierte und vom National- und Ständerat schliesslich zur Kenntnis genommene Szenario sieht eine schrittweise und begrenzte Öffnung des Postmarktes vor:

- komplette Öffnung des Paketmarktes im Jahr 2004;
- zeitgleiche Einführung einer Konzessionspflicht für nicht reservierte Postdienste;
- Senkung der Monopolgrenze für reservierte Briefpostsendungen auf 100 Gramm im Jahr 2006.

Die Monopolgrenze wird jedoch nur dann gesenkt, wenn die Finanzierung der Grundversorgung sichergestellt ist und die Auswirkungen der Marktöffnung evaluiert worden sind.

Auch zeigte sich das Parlament mit der vom Gesetzgeber vorgeschlagenen Revision des Postorganisationsgesetzes einverstanden, die die Rekapitalisierung der Schweizerischen Post mit Dotationskapitalzuschüssen bezweckt. Dabei sollen die aufgelaufenen Deckungslücken der Pensionskassen vom Bund übernommen und internationale Rechnungsstandards angewendet werden.

Zeter und Mordio:**das flächendeckende Poststellennetz**

Besonders hohe Wellen schlug das Vorhaben der Post, das Poststellennetz, das weltweit immer noch zu den dichtesten gehört, zu reorganisieren.¹ Mit diesem Vorhaben beabsichtigt das Unternehmen zum einen die Anpassung des Netzes an die veränderten Kundenbedürfnisse und die technologischen Entwicklungen. Zum anderen will die Post die flächendeckende Grundversorgung weiter ohne öffentliche Hilfe gewährleisten. Für Letzteres muss das jährliche, von der Post kommunizierte Netzdefizit von 500 auf 100 Millionen Franken reduziert werden.

Die von Gewerkschaften und Konsumentenorganisationen lancierte Volksinitiative „Postdienste für alle“, die am 26. April 2002 mit 106 234 gültigen Stimmen zustande gekommen ist, vergleichsweise viele parlamentarische Vorstösse und die parlamentarische Initiative „Flächendeckendes Poststellennetz – Änderung des Postgesetzes“ der nationalrätlichen Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen vom 25. Februar 2002 bezeugen die Bedenken gegen die notwendige Modernisierung des Poststellennetzes. So verlangt beispielsweise die Volksinitiative mehr als den vom Bund ursprünglich vorgesehenen flächendeckenden Universaldienst im Rahmen des Grundversorgungsauftrags. Dieser soll nämlich um einen Infrastrukturauftrag ergänzt werden. Damit wird der Erhalt des flächendeckenden Poststellennetzes zu einer Voraussetzung für die Sicherstellung der flächendeckenden Grundversorgungsdienstleistungen.

Der Gesetzgeber hat denn auch auf den innenpolitischen Druck reagiert und in seiner Gesamtschau für die weitere Entwicklung des Postwesens in der Schweiz – auch im Sinne der eidgenössischen Räte – berücksichtigt, dass die Qualität der Postdienstleistungen nicht losgelöst vom Zugang zu den Dienstleistungen zu sehen ist: Im Zuge der Neuorganisation des Postmarktes soll das Postgesetz die Schweizerische Post zur Führung eines flächendeckenden Poststellennetzes verpflichten. Dabei bleibt die Definition „Poststelle“ offen. Das heisst, postalische Dienstleistungen können durch einen Haus-Service, Agenturen, Filialen oder mobile Poststellen angeboten werden. Ferner sollen die Qualität der Grundversorgung, der Zugang zu den Dienstleistungen und die Zufriedenheit der Kunden von einer unabhängigen Stelle evaluiert werden.

Optionen für die Finanzierung der Grundversorgung

Die Schweizerische Post soll die Grundversorgung ab 2004 aus eigenen finanziellen Mitteln decken. Vorgesehen wer-

den hierfür vor allem die Erträge aus dem reservierten und dem nicht reservierten Bereich. Als weitere Finanzierungsquellen gelten Einnahmen aus Aktivitäten, die in neuen Geschäftsfeldern wie z.B. Finanzdienstleistungen generiert werden sowie weitere Kosteneinsparungen und Restrukturierungen.

Falls die Erträge aus dem Universaldienst die Finanzierung der Grundversorgung nicht mehr decken, kann der Bund Konzessionsgebühren auf die Mehrwertsteuerpflichtigen Umsätze konzessionierter privater Anbieter nicht reservierter Postdienste erheben. Konzessionspflichtig sollen Unternehmen werden, die regel- und gewerbsmässig adressierte Pakete bis 20 Kilogramm und abgehende Auslandbriefsendungen befördern und mindestens 100 000 Franken Jahresumsatz erreichen. Ausgenommen sind Unternehmen, die ihre Dienstleistungen in der ganzen Schweiz zu einheitlichen und distanzunabhängigen Tarifen anbieten. Wie auch in anderen Marktsegmenten üblich, beabsichtigt der Bund die Kontrolle der Einhaltung der Konzessionsvoraussetzungen.

KEP-Markt Schweiz nach Umsatz (inkl. Export)

In Prozent

Swiss Post	60
DPD	8
DHL	8
Euroexpress	5
DHD	5
UPS	4
Diverse	10

Quelle: Verband KEP&Mail

Marktaufsicht im zuständigen Departement integriert

Für die Marktaufsicht im Postsektor beabsichtigt der Gesetzgeber zeitgleich mit der Öffnung des Paketmarktes im Jahre 2004 eine schlanke Regulationsinstanz zu schaffen. Diese besteht aus einem kleinen Team von fünf Personen und ist organisatorisch dem Generalsekretariat des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation angegliedert. Der Regulator soll die Funktionsfähigkeit des sich öffnenden Marktes gewährleisten durch:

- die Sicherstellung einer flächendeckenden und qualitativ hoch stehenden Grundversorgung zu angemessenen Preisen;
- die Sicherstellung eines funktionierenden und fairen Wettbewerbs, vor allem durch die Umsetzung des Konzessionssystem;
- die Marktbeobachtung und Marktaufsicht.

Für die Gesamtumsetzung der Neugestaltung des Postsektors hat der Bundesrat die rechtlichen Anpassungen im

¹ Die Post will das Netz bis 2005 auf rund 2500 bis 2700 physische Poststellen reduzieren.

Rahmen der Postverordnung vorgenommen. Interessierte Kreise haben die Option, bis Mitte August Stellung zu nehmen.

Revision der Postverordnung aus Sicht der Wirtschaft

Die Stossrichtung der vorgeschlagenen Revision der Postverordnung ist aus Sicht der Wirtschaft im Sinne eines ersten Schrittes hin zu einem liberalisierten Postmarkt grundsätzlich positiv zu bewerten. Weil die Finanzierung der Grundversorgung jedoch langfristig gesichert sein muss, wird ein stärkerer politischer Auftrag für weitere Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen für die Schweizerische Post unumgänglich. Im Einzelnen hat die Wirtschaft Bedenken:

- bei der Zuweisung einzelner Angebote zum Universaldienst,
- beim Zugang zum Universaldienst/bei der Organisation des Poststellennetzes,
- bei der Finanzierung des Universaldienstes,
- beim Konzessionssystem,
- bei der Organisation der Regulierung.

Keine Zuweisung von Universaldiensten durch die Post

Die Zuweisung von Universaldienstprodukten zu reservierten bzw. nicht reservierten Diensten ist für die Förderung von Wettbewerbsstrukturen ein zentrales Kriterium. Nun sieht der Vorschlag der revidierten Postverordnung (VPG) vor, dass die Schweizerische Post selbst entscheiden kann, welche Angebote in den reservierten und welche in den nicht reservierten Bereich gehören. Die Post ist also Richter und Partei zugleich. Selbst mit der Einschränkung, dass allenfalls die Regulierungsbehörde zustimmen muss, ist eine solche Regelung wettbewerbshemmend.

Aus Sicht der Wirtschaft hätte der Regulierer einen solchen Abgrenzungsentscheid unter Anhörung der Post und ihrer Mitbewerber zu fällen. Dieser müsste dann als Verfügung publiziert werden, damit die Anfechtbarkeit gewährleistet ist (vgl. Artikel 4 E-VPG).

Strukturkonservatismus vermeiden

Grundsätzlich ist die Gewährleistung des Zugangs zu den postalischen Universaldienstleistungen richtig (vgl. Artikel 5 E-VPG). Aus ordnungspolitischer Sicht erscheint es indessen von vitaler Bedeutung, dass mit dem vorliegenden Lösungsansatz keine Regional- oder gar Strukturpolitik betrieben wird. Ineffizienzen, die Aufrechterhaltung von überholten Strukturen und hohe Kosten wären die unausweichlichen Folgen einer solchen Politik. Deswegen ist die offene Definition der „Poststelle“, wie sie der Gesetzgeber

vorsieht (vgl. Artikel 1 lit. d E-VPG), von besonderer Bedeutung für eine betriebswissenschaftlichen Kriterien genügende Unternehmensführung, die von der Post erwartet wird.

Die Wirtschaft ist der grösste Kunde

Richtigerweise soll sich die Ausgestaltung des Poststellennetzes zukünftig an den Bedürfnissen der Kunden orientieren. Im erläuternden Kommentar zur Revision der Postverordnung werden damit allerdings in erster Linie Privatkunden und ihre Bedürfnisse wie Wegzeit zur Poststelle, Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln usw. angesprochen. Das, obwohl 80 Prozent des Postverkehrs durch Geschäftskunden bzw. von der Wirtschaft generiert werden.

Kennzeichnend für dieses Kundensegment ist, dass es häufig „zentrale bzw. zusammengefasste“ Standorte hat (Gewerbezentren usw.). In Anbetracht dieser Fakten müssen Geschäftskunden bei einer echten „kundenorientierten Weiterentwicklung des Poststellennetzes“ besonders berücksichtigt und gewichtet werden (Artikel 6 E-VPG). Der Erhalt von Poststellen nur auf Basis der Privatkundenbedürfnisse, der insgesamt – wie bisher – zu einer defizitären Rechnungslegung des Poststellennetzes führte, und die daraus folgenden Konsequenzen, die insbesondere die Geschäftskunden via Tarifierhöhungen zu tragen haben, können nicht angehen.

Skepsis gegenüber einer unabhängigen Kommission

Eine unabhängige Kommission soll zukünftig konsultiert werden, wenn eine Poststelle verlegt oder geschlossen werden soll (Artikel 7 Absatz 2 E-VPG). Aus Sicht der Wirtschaft besteht für die Gründung dieser Kommission kein Anlass, da sie keinen Mehrwert hat.

Falls die Kommission dennoch gebildet werden sollte, wäre es angezeigt, dass sie auch bei der Eröffnung neuer Poststellen angehört wird. Dies, weil nur eine ständige nationale Kommission, die landesweit über alle vorgelegten Fälle entscheidet, die notwendige Unabhängigkeit garantiert und in der Lage ist, eine „vergleichbare Praxis für das ganze Land“ zu entwickeln. In diesem Fall geht die Wirtschaft als Vertreterin der grössten Kundengruppe davon aus, eine ihrer Bedeutung entsprechende Vertretung in dieser Kommission inne zu haben.

Dreh- und Angelpunkt: Finanzierung des Universaldienstes

Die vorgeschlagenen Massnahmen, wie die Post Kosten und Erlöse für den Universaldienst zu erfassen und darzustellen hat, sind grundsätzlich akzeptabel. Um jedoch re-

gulatorische Auflagen durchsetzen zu können, muss die Regulierungsbehörde eine international anerkannte Methode der Kostenberechnung (langfristige Zusatzkosten) vorschreiben. Erst damit wird die vom Bundesrat erhobene Forderung erfüllt, dass vergleichbare in- und ausländische Unternehmen als Messgrösse („Benchmark“) dienen sollen.

Die Kommission der Europäischen Union stellt sich denn in diesem Kontext auch auf den Standpunkt, dass zum Nachweis des Nichtdiskriminierungsgebots mindestens die langfristigen Zusatzkosten einzelner Dienstleistungen gedeckt werden müssen. So ist aus Sicht der Wirtschaft ein Zusatzkostenausweis auch aus rein kommerziellen Erwägungen unabdingbar (Preisbestimmung, Investitionen); der Schweizerischen Post erwachsen daraus keine unverhältnismässigen Auflagen. Nur auf dieser Grundlage ist ein konsistenter und transparenter Ausweis der (ungedeckten) Universaldienstkosten möglich.

Auch wäre angezeigt, dass der Regulator in eigener Kompetenz und/oder auf Antrag der Post die durch politische Entscheide verursachten zusätzlichen Kosten in der Kosten- und Leistungsrechnung des Universaldienstes kenntlich machen soll. Wie die jüngste Vergangenheit nämlich zeigt (Projekt Rema), ist zwar die Post zu wirtschaftlicher Betriebsführung verpflichtet; es entstehen ihr aber aufgrund politischer Vorgaben oder politischen Drucks Kosten, die im Widerspruch zur wirtschaftlichen Betriebsführung stehen.

Vorgesehene Finanzierungsquellen sind instabil

Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Finanzierungsquellen für den Universaldienst (siehe Seite 4) entsprechen grundsätzlich dem heute schon geltenden Modell. Die Wirtschaft ist der Meinung, dass dieses die Universaldienstleistungen nicht dauerhaft stabil finanzieren kann. Dies lässt sich im Detail wie folgt zeigen:

- Die **Erlöse aus dem Briefmonopol** sind aus strukturellen Gründen rückläufig. Wesentlichen Anteil daran hat die Verlagerung der physischen Briefpost auf virtuelle Medien. Durch die angekündigte Preiserhöhung der Brieftarife zu Beginn des Jahres 2004 dürfte dieser Substitutionsprozess noch beschleunigt werden. Somit stehen schrumpfenden Erlösen weiterhin konstante oder gar steigende Personalkosten gegenüber. Ohne Restrukturierung verliert der Briefpostbereich damit endgültig seine Fähigkeit als Ausgleichsbecken für anderswo fehlende Erlöse.
- Die **Erlöse aus dem nicht reservierten Bereich** stehen unter Marktdruck. Dies umso mehr, wenn die Post wegen ihrer Kostenstruktur nicht mehr konkurrenzfähig ist. Ohne Restrukturierung ist von dieser Seite kein we-

sentlicher Beitrag an die Finanzierung des Universaldienstes zu erwarten.

- **Neue Geschäftsfelder**, insbesondere Finanzdienstleistungen, sind zwar eine Möglichkeit zur Mitfinanzierung des Universaldienstes. Da die Post aber in einem kompetitiven Umfeld wirtschaften muss, darf diese Option nicht überschätzt werden.
- Definitionsgemäss stellen **Kosteneinsparungen und Restrukturierungen** keine Finanzierungsinstrumente dar, weil dem Unternehmen daraus keine Mittel zufließen. Dennoch sind gerade sie aus Sicht der Wirtschaft die wesentlichsten, die unerlässlichen und vordringlichen Massnahmen zur mittel- und langfristigen Sicherung des Universaldienstes „zu angemessenen Preisen“, zur geforderten Wettbewerbsfähigkeit und zur Eigenwirtschaftlichkeit der Post.

Seit 1998 wurde in dieser Hinsicht aber zu wenig unternommen. So blieb etwa der Personalbestand im Post-Konzern zwischen 1998 und 2002 mit rund 43 000 Mitarbeitern gleich. Im selben Zeitraum sank der Bestand bei den SBB um über 25 Prozent und bei Swisscom um über 20 Prozent. Hinzu kommt, dass in derselben Periode – nicht zuletzt wegen der Unterstellung des Postpersonals unter das Bundespersonalgesetz – dessen Löhne weit über die eingetretene Teuerung von vier Prozent aufgebessert wurden.

Durch das Unterlassen der notwendigen Anpassungen an die wirtschaftlichen Realitäten, durch das Hinausschieben überfälliger Restrukturierungen, und dies in Verbindung mit grosszügigen Lohnzugeständnissen, gefährdet die Schweizerische Post ihre Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit.

- Sollte dereinst die private Konkurrenz der Post eine Milliarde Franken Umsatz erzielen, so könnte durch **Konzessionsabgaben** ein maximaler Deckungsbeitrag von 30 Millionen Franken erzielt werden. Dieser Betrag, so beachtlich er in absoluten Zahlen erscheint, wäre aber immer noch viel zu klein, um massgeblich zur Finanzierung der Grundversorgung beizutragen. Zudem ist zu befürchten, dass der administrative Aufwand in keinem Verhältnis zum möglichen Ertrag steht.

Unter diesen Umständen ist zu befürchten, dass die Schweizerische Post immer wieder Preiserhöhungen im reservierten Bereich vorschlagen muss. Angesichts der Möglichkeiten der technischen Substitution, gerade in diesem Bereich, könnte das fatale Folgen im Sinne eines eigentlichen „Teufelskreises“ haben.

Realisierbar wäre das Finanzierungskonzept wohl auf beschränkte Sicht nur, wenn die Post durch massive Kostenreduktionen in Betrieb und Verwaltung bedeutende Effizienzgewinne erzielen könnte. Dazu bedarf es aber den politischen Willen des Eigentümers. Ein wichtiger Schritt

wäre z.B. die Entlassung der Postmitarbeiter aus dem kostentreibenden Bundespersonalgesetz als flankierende Massnahme. Für die Schweizer Wirtschaft ist denn auch klar, dass eine Rekapitalisierung der Pensionskasse mit der Entlassung der Post aus dem Bundespersonalgesetz verbunden werden muss.

Wirtschaft unterstützt Finanzierungskonzept nicht

Solange diese schmerzlichen, aber unerlässlichen Massnahmen nicht erfolgt sind, kann die Wirtschaft das vorgelegte Finanzierungskonzept des Universaldienstes nicht unterstützen. Derartige Massnahmen bedürfen jedoch der Anpassung der strategischen Ziele für die Post 2002 bis 2005; diese müssen um einen ausdrücklichen Restrukturierungsauftrag und Effizienzsteigerungsvorgaben ergänzt werden.

Sollte sich die Finanzierungsfrage des Universaldienstes nicht durch Restrukturierungen lösen lassen, so müssten Wege gefunden werden, um der Post in Form einer spezialgesetzlichen AG mehr unternehmerische Freiheit zuzumessen. Dazu wären erstens das Postgesetz in ein Postmarktgesetz zu ändern und zweitens die rechtlichen Grundlagen für eine Umwandlung der Post in eine Aktiengesellschaft zu schaffen.

GAV Post: keine Referenz für branchenübliche Arbeitsbedingungen

Gegen die Konzessionsvoraussetzungen, wie sie in der neuen Postverordnung vorgesehen sind (Art. 22 lit. b sowie Art. 27 E-VPG), ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Nicht akzeptabel sind aber die diesbezüglichen Ausführungen in den Erläuterungen. Es ist nicht einzusehen, dass die gemäss OR zulässigen Arbeitsformen in Frage gestellt werden und der Gesamtarbeitsvertrag der Post ein Referenzpunkt für die Bestimmung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen sein soll. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass der GAV Post mit der Logistikbranche sehr wenig zu tun hat, dafür aber vielmehr mit dem Beamtenrecht. Dieses Arbeitsvertragsrecht darf auf keinen Fall auf die privaten Wettbewerber übertragen werden.

Entflechtung von Eigentümer und Regulator notwendig

Dass die Öffnung des Postmarktes eine schlanke und effiziente Regulierungsbehörde notwendig macht, ist unbestritten. Diese Regulierungsbehörde muss aber vollkommen unabhängig vom kontrollierenden Unternehmen sein. Dies ist bei der vorgeschlagenen Konstruktion mit der Unterstellung des Regulators unter das UVEK nicht der

Fall, auch wenn personell eine Entflechtung der Eigentümer- und Regulatorinteressen innerhalb des Generalsekretariats des UVEK anvisiert wird. Eine vollkommene Trennung der Regulator- und Eigentümerinteressen ist unabdingbar. Exemplarisch sind hier an Institutionen wie ComCom oder WEKO zu denken, wozu es jedoch einer Gesetzesänderung bedürfte. Kurzfristig sollten daher die Eignerinteressen ins Finanzdepartement übertragen werden, während die Regulierung weiterhin im Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation wahrgenommen werden soll.

Kommentar

economiesuisse unterstützt grundsätzlich die vorgesehene Revision der Postverordnung. Die Revision ist allerdings nur ein erster Schritt in die richtige Richtung. Dies gilt insbesondere unter der Prämisse, dass der Gesetzgeber sich letztes Jahr nur auf ein Postgesetz statt auf ein Postmarktgesetz einigen konnte. Letzteres bleibt eine dringliche Forderung der Wirtschaft. In diesen Kontext gehört auch unser Anliegen, die Schweizerische Post in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft zu überführen, die der Postleitung grössere unternehmerische Spielräume zulässt.

Es ist vorgesehen, dass der Paketmarkt ab dem Jahr 2004 geöffnet wird und die Monopolgrenze für Briefe Anfang 2006 auf 100 Gramm gesenkt werden soll. Damit hat der Gesetzgeber sich für eine bewusst langsamere Öffnung entschieden als die Europäische Union. Dort ist der Paketmarkt seit Jahren vollständig geöffnet, und die Monopolgrenze für Briefe liegt seit 2003 bei 100 Gramm. Die EU senkt diese Grenze im Jahr 2006 auf 50 Gramm.

economiesuisse bedauert dieses zögerliche Vorgehen, trägt doch insbesondere die Wirtschaft – als grösste Kundin von Postdienstleistungen – die Kosten dieser langsamen Gangart. Es ist deshalb unser Ziel, dass der Standort Schweiz sobald als möglich innovative, qualitativ hoch stehende und preiswerte Postdienstleistungen in Anspruch nehmen kann, beziehungsweise die diesbezüglichen Standortnachteile beseitigt werden. Der Verband der Schweizer Unternehmen ist demnach an einer nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführten Post interessiert, weil nur eine solche Post auch längerfristige Zukunftsperspektiven hat.

Wie die angekündigte Preiserhöhung der Schweizer Post beweist, verhindert das gegenwärtige Monopol eines Regiebetriebs nicht die Erhöhung der Posttarife für ihre Kunden. Deshalb ist

- die Post aus der politischen Umklammerung zu befreien,
- die Öffnung des Postmarktes zügig voranzutreiben,
- die Finanzierung der Grundversorgung durch eine Vorwärtsstrategie, Restrukturierungen und unternehmerisches Handeln sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es uns problematisch, dass die Senkung der Monopolgrenze für Briefe per 2006 nur dann vollzogen werden soll, wenn die Finanzierung der Grundversorgung sichergestellt ist. Angesichts des vorgeschlagenen instabilen Finanzierungskonzeptes befürchten wir nämlich, dass diese Grenze überhaupt nicht mehr angetastet wird.

Rückfragen:

rene.buholzer@economiesuisse.ch
heike.scholten@economiesuisse.ch

Leitsätze des Bundesrats zur weiteren Postpolitik

Leitsatz 1

Der Bundesrat sorgt auf der Grundlage des Postgesetzes vom 30. April 1997 für einen flächendeckenden, frei zugänglichen und qualitativ guten Universaldienst mit Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu angemessenen Preisen.

Leitsatz 2

Der Bundesrat hält die Post an, die Universaldienste laufend den Kundenbedürfnissen und den technologischen Entwicklungen anzupassen.

Leitsatz 3

Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Post die Universaldienste zu Gunsten der Bevölkerung und der Wirtschaft nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erbringt und Rationalisierungspotenziale ausschöpft.

Leitsatz 4

Der Bundesrat wird die Qualität des Universaldienstes (reservierter und nicht reservierter Bereich) sowie die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden mit dem Zugang zum Universaldienst jährlich durch eine unabhängige Stelle evaluieren lassen.

Leitsatz 5

Zur Sicherstellung eines qualitativ guten Universaldienstes betreibt die Post landesweit ein flächendeckendes Poststellennetz.

Leitsatz 6

Der Bundesrat beabsichtigt, den Schweizer Postmarkt in folgenden Schritten weiter zu öffnen:

1. auf das Jahr 2004: vollständige Öffnung des Schweizer Paketmarktes.
2. auf das Jahr 2006: Senkung der Gewichtslimite bei adressierten Briefpostsendungen auf 100 Gramm nach der Evaluation der Auswirkungen der schrittweisen Marktöffnung in der Schweiz und in der EU und sofern die Finanzierung der Grundversorgung sichergestellt ist.

Zeitgleich mit dem ersten Öffnungsschritt wird der Bundesrat die Rechtsgrundlagen für die Einführung einer Konzessionspflicht gemäss Artikel 6 PG schaffen. Der Bundesrat wird die Erfahrungen mit der schrittweisen Marktöffnung in der Schweiz und deren Auswirkungen auf die Qualität des Universaldienstes, die Regionen und die Arbeitsplätze auswerten und dem Parlament im Hinblick auf allfällige weitere Öffnungsschritte die nötigen Anträge unterbreiten.

Leitsatz 7

Der Universaldienst wird auf der Grundlage des geltenden Postgesetzes nach folgenden Grundsätzen finanziert:

- a. Die Post passt ihre Infrastrukturen (namentlich Verteilzentren und Logistik) laufend veränderten Bedürfnissen an und sorgt damit für eine eigenwirtschaftliche, rationale und effiziente Betriebsführung.
 - b. Die Erträge aus dem reservierten und dem nicht reservierten Bereich dienen der Finanzierung des flächendeckenden Universaldienstes und des hierfür erforderlichen flächendeckenden Poststellennetzes.
 - c. Die Post erschliesst im Rahmen des geltenden Postgesetzes und unter Wahrung der Wettbewerbsneutralität neue Geschäftsfelder zur Finanzierung des Universaldienstes und des hierfür erforderlichen flächendeckenden Poststellennetzes.
 - d. Der Bundesrat wird, sobald die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, zur Finanzierung des Universaldienstes Gebühren auf den Umsätzen privater Anbieter von konzessionierten, nicht reservierten Postdiensten erheben. Sollte es sich abzeichnen, dass die Kosten des Universaldienstes (einschliesslich des Poststellennetzes) mit den genannten Instrumenten nicht gedeckt werden können, so unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Vorlage zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Post.
-