

Postmarkt – Rahmenbedingungen für Wettbewerb und Grundversorgung

Der Bundesrat hat einen Entwurf eines neuen Postgesetzes und eines neuen Postorganisationsgesetzes in die Vernehmlassung geschickt. Die Briefmonopolgrenze soll auf dem Verordnungsweg, per 1. April 2009, auf 50 Gramm gesenkt werden. Mit Blick auf die per 2012 vorgeschlagene vollständige Briefmarktöffnung soll die Postgesetzgebung total revidiert werden. Diese Vorlagen werden die zukünftige Entwicklung des Postmarktes stark beeinflussen.

Position von economisesuisse

Die vollständige Postmarktöffnung – mit dem Zwischenschritt der Senkung des Briefmonopols auf 50 Gramm auf dem Verordnungsweg – muss so rasch wie möglich erfolgen. Damit ein funktionierender Markt entsteht, ist jedoch ein klarer Paradigmawechsel nötig. Die Vernehmlassungsvorlagen erfüllen die Anforderung an eine Marktordnung noch nicht in allen Teilen. Es braucht mehr Transparenz und möglichst wenige Wettbewerbsverzerrungen.

7. Juli 2008

Nummer 12

dossierpolitik

Postmarkt – Rahmenbedingungen für Wettbewerb und Grundversorgung

Mit der vollständigen Postmarktöffnung sollen die Post- und Postorganisationsgesetze total revidiert werden. Dazu nimmt die Wirtschaft zusammenfassend wie folgt Stellung:

Postgesetz

- **Abschaffung des Briefmonopols per 1. April 2012:** Nachdem die Briefmonopolgrenze auf dem Verordnungsweg per 1. April 2009 auf 50 Gramm gesenkt wird, soll das Briefmonopol per 1. April 2012 vollständig abgeschafft werden. Das ist höchste Zeit. Damit bleibt die Schweiz immer noch das Schlusslicht Europas in der Postmarktöffnung.
- **Grundversorgungsverpflichtungen für Postdienste und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs:** Neu sollen die Grundversorgungsaufträge für Postdienste und für Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs im Postgesetz separat definiert werden. economiesuisse fordert einen starken, aber verwesentlichen Universaldienstbereich. Die gesetzlichen Verpflichtungen sollen sich insbesondere an den Bedürfnissen der Haushalte und der KMU orientieren und den Einzelbrief und das Einzelpaket umfassen.
- **Finanzierungskonzept zugunsten der postalischen Grundversorgung:** Der Vorschlag entspricht der europäischen Praxis und sichert genügend finanzielle Mittel im Falle einer Unterfinanzierung des Universaldienstes.
- **Verpflichtung der Postanbieter zur Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen:** Die Vorlage übernimmt die heutige Formulierung, die konzessionspflichtige Unternehmen zur Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen verpflichtet. Eine Ausdehnung der heutigen Praxis lehnt die Wirtschaft ab.
- **Aufsicht des Postmarktes durch die PostCom:** Die Aufsichtsbehörde muss über ein eigenes direkt zugeordnetes Fachsekretariat verfügen und explizit für die Aufsicht der Grundversorgung zuständig sein. Dieser Auftrag muss auch das Tarifgenehmigungsverfahren für Produkte des Universaldienstes einschliessen. So wird sichergestellt, dass der Übergang zum Wettbewerb nicht zulasten der Kleinkunden und Randregionen erfolgt.
- **Wegfall des Quersubventionierungsverbots ab dem Zeitpunkt der vollständigen Marktöffnung:** Die Vorlage verzichtet auf ein Quersubventionierungsverbot ab vollständiger Marktöffnung. Dieser Verzicht unterminiert die bisherigen Transparenzbemühungen und verunmöglicht jegliche Kontrolle der Finanzierung der Grundversorgung sowie der verfassungsmässigen Angemessenheit der Universaldiensttarife.
- **Umfassende Zugangsregelung zur Infrastruktur der Schweizerischen Post:** Die Vorlage verzichtet auf eine umfassende Zugangsregelung. Um den Wettbewerb zu fördern, ist economiesuisse der Ansicht, dass die marktbeherrschende Anbieterin unter bestimmten Voraussetzungen dazu verpflichtet werden muss, ihr Netz zu kostenorientierten Konditionen für Mitbewerber zu öffnen.

Postorganisationsgesetz

- **Umwandlung der Schweizerischen Post in eine Aktiengesellschaft:** economiesuisse bevorzugt eine Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft in mehrheitlichem Besitz des Bundes. Die spezialgesetzliche Rechtsform ist komplizierter und schafft weder für die Kunden noch für die Schweizerische Post Vorteile.
- **Unterstellung der Arbeitsverhältnisse der Post unter das Obligationenrecht:** Diese Änderung sichert den Angestellten der Schweizerischen Post denselben Status wie den meisten Angestellten dieses Landes und schafft damit gleich lange Spiesse.
- **Beschränkung der Post auf die heutigen Tätigkeiten, insbesondere im Bereich der Finanz-tätigkeit:** Solange für die Schweizerische Post nicht die ordnungspolitisch erforderlichen Voraussetzungen gelten und insbesondere der Bereich der Finanzdienstleistungen vollständig von den übrigen Bereichen der Schweizerischen Post getrennt und privatisiert ist, auf die Staatsgarantie nicht verzichtet wird und kein Grundversorgungsauftrag besteht, solange soll der Zweckartikel nicht erweitert werden. Eine staatliche Postbank lehnt die Wirtschaft entschieden ab.

Steigerung der Kundenzufriedenheit
als Ziel der Postmarktöffnung

Vernehmlassungsvorlagen – Beurteilung

economiesuisse fordert schon seit mehreren Jahren die vollständige Postmarktöffnung. Als entscheidender Abnehmer von Postdiensten hat die Wirtschaft ein eminentes Interesse an effizienten und innovativen Postdienstleistungen. Der grösste Nutzen der Postmarktöffnung liegt im Wettbewerb zwischen den Dienstleistungsanbietern. Dieser führt tendenziell zu einem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis. Die Steigerung der Kundenzufriedenheit muss eines der zentralen Ziele der Marktöffnung sein. In der Schweiz gibt es bereits Anzeichen, dass die Zufriedenheit der Kunden in liberalisierten Marktsegmenten wie der Paketpost gestiegen ist. Entgegen der weitverbreiteten Meinung entwickelt sich das Briefgeschäft gut. Die im Zusammenhang mit der Verbreitung der elektronischen Kommunikationsmittel immer wieder angestellte Prognose der Abnahme des Briefpostvolumens hat sich bisher als falsch erwiesen (siehe Abbildung 1). Dies zeigt, dass auch das Briefgeschäft gute Wachstumschancen bietet.

Nachbarländer sind der Schweiz voraus

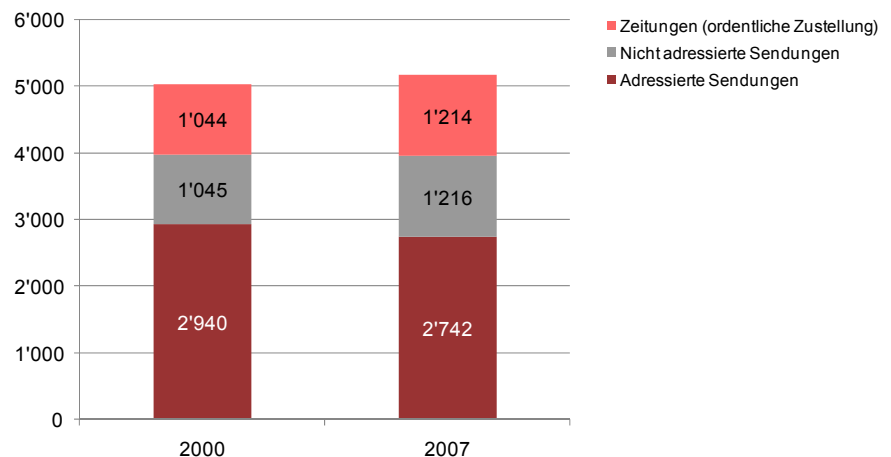
Während die Schweiz die Postmarktöffnung nur zögernd vorantreibt, haben die EU-Mitgliedstaaten bereits entschieden, ihre Postmärkte spätestens am 1. Januar 2011 zu öffnen. Neun EU-Mitgliedstaaten, vornehmlich Staaten im Osten Europas, wurde eine längere Übergangsfrist bis 2013 zugesichert, damit sie sich auf den Wettbewerb vorbereiten können. Demgegenüber haben Schweden, Finnland, Grossbritannien und Deutschland das Briefmonopol bereits abgeschafft. Die bisherigen Öffnungsschritte im schweizerischen Postmarkt sowie in den Nachbarländern waren durchwegs erfolgreich. Historische Postunternehmen konnten ihre Ertragslage dank der Ausrichtung auf den Wettbewerb sogar verbessern. Die Finanzierung der Grundversorgung wurde in keinem Land zum Problem und die flächendeckende Grundversorgung blieb gewährleistet. Die Erfahrung in Deutschland zeigt auch, dass die vollständige Marktöffnung einen Ausbau des Filialnetzes bringen kann. Denn mit der Marktöffnung ist das Poststellennetz kein blosser Kostenfaktor mehr, sondern ein starker Wettbewerbsvorteil. Wettbewerb verlangt nach Kundennähe.

Restmonopol lässt zu wenig Raum
für Markteintritte

Das geltende Briefmonopol in der Schweiz von 100 Gramm lässt zu wenig Raum für Markteintritte. Mit dieser Grenze haben die neuen Wettbewerbsteilnehmer lediglich Zugang zu zehn Prozent des Briefvolumens. Selbst mit der angekündigten Senkung der Monopolgrenze auf 50 Gramm werden Kunden weiterhin gezwungen, rund 75 Prozent ihrer Briefsendungen über die Schweizerische Post abzuwickeln. Im Vergleich haben EU-Mitgliedstaaten bereits spätestens 2006 den Markt für Briefe über 50 Gramm geöffnet (siehe Dossierpolitik Nr. 4 „Briefmarktöffnung: tiefere Preise, mehr Wettbewerb“ vom 3. März 2008).

Die Meinung, das Postgeschäft sei rückläufig, ist stark verankert. Zu oft wird diese Meinung zur Zementierung des Briefmonopols instrumentalisiert. Tatsache ist aber, dass die Anzahl Postsendungen in den letzten Jahren gestiegen ist.

Abbildung 1: Entwicklung der Sendungsmengen zwischen 2000 und 2007
Schweizerische Post, Briefe und Zeitungen, in Millionen Sendungen



Quellen: Die Schweizerische Post, Geschäftsberichte 2001 und 2007

Die Vorlagen erfüllen die Anforderungen an ein Marktgesetz nur unzureichend

Der vorgeschlagene Kurs in Richtung Wettbewerb im gesamten Postmarkt ist begrüssenswert. Dennoch ist ein klarerer Paradigmenwechsel nötig. Zu oft orientieren sich die Vorlagen am heutigen Regulierungsmodell, das fast ausschliesslich auf die Schweizerische Post ausgerichtet ist. Ziel der Totalrevision der Postgesetzgebung sollte es sein, gute Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsneutrale Regulierung des Sektors zu setzen und damit ein kompetitives Umfeld zu schaffen. In diesem Sinne erfüllen die in der Vernehmlassung befindlichen Vorlagen die Anforderung an ein Marktgesetz nur unzureichend. Insbesondere müssen nachfolgende entscheidende Aspekte für eine erfolgreiche Entwicklung des Postmarktes berücksichtigt werden. Grundlegende Weiterentwicklungen der Vorlagen sind in diesen Fragen zwingend.

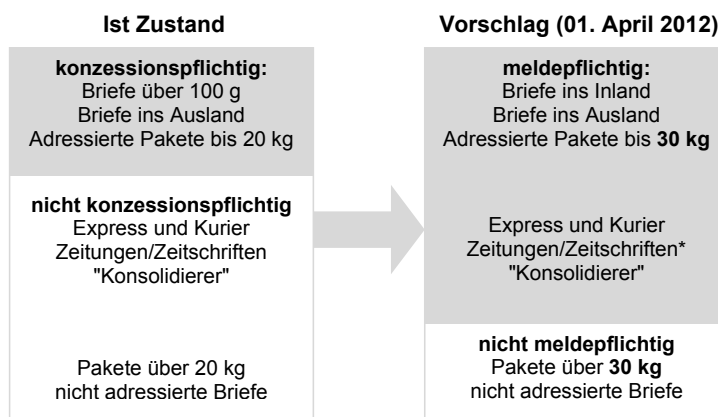
Keine unnötige Ausdehnung des meldepflichtigen Bereichs

Geltungsbereich des Postgesetzes

Damit sich ein echter Wettbewerb im Postmarkt im Interesse der Kunden entfalten kann, sollen die Markteintrittsbarrieren möglichst tief gehalten werden. In diesem Sinn ist der vorgeschlagene Übergang der Konzessionspflicht zur Meldepflicht richtig. Falsch ist hingegen die vorgeschlagene Ausdehnung des meldepflichtigen Bereichs auf Dienste ausserhalb der Grundversorgung. Ziel der Meldepflicht ist es, den Postmarkt kontrolliert zu öffnen und die Erbringung der gesetzlichen Grundversorgung sicherzustellen. Dienstleistungen wie die Beförderung von Express- und Kurierdiensten sowie die Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften sind nicht Teil der staatlichen Grundversorgung. Infolgedessen braucht es für diese Bereiche nicht plötzlich eine neue Regulierung.

Die Vorlage schlägt eine unnötige Ausdehnung des meldepflichtigen Bereichs vor. Diese würde Markteintritte erschweren und die Aufsichtskosten in die Höhe treiben.

Abbildung 2: Erweiterung des Geltungsbereichs des Postgesetzes



*Inklusiv Frühzustellung

Zudem sind diese Märkte bereits seit mindestens zehn Jahren offen. Es bestehen zahlreiche alternative Angebote zur Schweizerischen Post, ohne dass daraus Probleme entstanden wären. Auch nicht nachvollziehbar ist die Ausdehnung der Meldepflicht auf die „Konsolidierer“, die auf das Erbringen von postalischen Vorleistungen spezialisiert sind, sowie kleine Unternehmen, die nur in geringem Umfang Postdienste anbieten. Eine Erweiterung der Meldepflicht auf solche Unternehmen würde für die Aufsicht des Postmarktes eine starke, aber unnötige Ausdehnung der Bürokratie zur Folge haben. Die bisherige Praxis der Konzessionierung, wonach nur Unternehmen, die für die Postdienstleistung die Gesamtverantwortung tragen, konzessionspflichtig bzw. künftig meldepflichtig sind, genügt vollumfänglich. Die Konsolidierung ist geeignet, gerade auch in ländlichen Regionen, wie es Erfahrungen im Ausland zeigen, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dieses Potenzial mit unnötigen bürokratischen Hürden zu untergraben ist volkswirtschaftlich schädlich. Hingegen müssen Tochtergesellschaften der Schweizerischen Post ebenfalls der Meldepflicht unterliegen. Dies schafft gleich lange Spiesse im Postmarkt. Ferner darf auch nicht vergessen werden, dass die Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften klar von den übrigen Postdiensten abgegrenzt werden kann – es handelt sich nicht um ein klassisches Postprodukt. Schliess-

lich würde der Einbezug seit Jahren deregulierter Tätigkeiten die Wirtschaftsfreiheit einerseits und eingegangene internationale Verpflichtungen andererseits (WTO) in krasser Weise verletzen.

Die Verpflichtung der meldepflichtigen Unternehmen zur Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen wird von der Wirtschaft akzeptiert, soweit diese nicht unerfüllbare Erwartungen weckt. Die Verpflichtung darf sich deshalb wie bisher nur auf Mindeststandards beziehen, analog zur geltenden Gesetzgebung. Insbesondere sollen weder Durchschnitts- noch Medianlöhne vom Staat vorgeschrieben werden. Anstelle von gesetzlichen Einschränkungen geniessen ohnehin sozialpartnerschaftliche Lösungen den Vorzug.

Mehr Transparenz, möglichst wenige Wettbewerbsverzerrungen

Wettbewerbsverzerrungen
müssen beseitigt werden

In einem liberalisierten Postmarkt gilt es, offene und transparente Regeln für einen funktionsfähigen Wettbewerb zu gewährleisten. Wettbewerbsverzerrungen durch die Vergabe einseitiger Vorteile oder unhaltbare Quersubventionierungen müssen möglichst früh erkannt und beseitigt werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf das Finanzierungskonzept zugunsten der postalischen Grundversorgung zu verweisen. Dieses soll transparent sein, um mögliche Fehlanreize zu vermeiden. Die Hauptgefahr liegt bei der Quersubventionierung der Dienste ausserhalb der Grundversorgung durch Erträge aus dem Universaldienst. Unter dieser Voraussetzung könnte der Universaldienstanbieter Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung künstlich günstig anbieten und gleichzeitig Verluste durch externe Fondslösungen bzw. staatliche Abgeltungen für den Universaldienst wieder wettmachen. Ungleich lange Spiesse könnten insbesondere Arbeitsplätze anderer Anbieter gerade in ländlichen Gebieten gefährden. Dass ein spezifischer Finanzierungsmechanismus nur bei der postalischen Grundversorgung vorgesehen ist und nicht beim Zahlungsverkehr, erhöht das Quersubventionierungsrisiko zusätzlich. Die vorgeschlagene Informationspflicht (Art. 25 Entwurf Postgesetz) für die Kontrolle solcher Fehlanreize genügt keinesfalls. Um Quersubventionierungen zulasten des Universaldienstes zu vermeiden, muss – wie bisher – ein explizites Quersubventionsverbot vom postalischen Universaldienst zu den übrigen Diensten vorgesehen werden. Das Einhalten dieses Quersubventionsverbotes muss insbesondere bei der Gewährleistung von Drittmitteln zur Finanzierung der postalischen Grundversorgung nachgewiesen werden. Der zuständige Regulator müsste aber auch auf begründete Klage hin oder von Amtes wegen die Einhaltung prüfen können.

Mehr Transparenz dank
Quersubventionsverbot

Weiter muss ein Quersubventionsverbot von den Postdiensten zu den übrigen Diensten – insbesondere Finanzdiensten – dafür sorgen, dass die vom Universaldienstanbieter angebotenen Produkte klar voneinander abgegrenzt werden können und ihre Kosten decken. Dies bedingt auch eine vom Gesetzgeber vorgeschriebene transparente Produktpartienrechnung. Ohne diese Grundlagen kann auch die verfassungsmässige Angemessenheit der Universaldiensttarife nicht kontrolliert werden. Nur mit einem optimalen Mass an Transparenz kann der von der Politik gewünschte kontrollierte Übergang zum funktionierenden Wettbewerb sichergestellt werden.

Neben dem Quersubventionsverbot soll auch ein Tarifgenehmigungsverfahren durch die postalische Regulatorbehörde vorgesehen werden. Dieses soll jedoch nur für Einzelsendungen der postalischen Grundversorgung sowie für Finanzdienstleistungen (soweit an einem Universaldienstauftrag festgehalten wird) gelten. Ein solches Verfahren wird für mehr Transparenz sorgen und die Neigung zu unangemessenen Tarifierhöhungen zulasten der Kunden bremsen. Für die Glaubwürdigkeit des Konzeptes der staatlich verordneten Grundversorgung ist dieses Element vorläufig unabdingbar. Dies als Ausnahme zu einer liberalen Grundhaltung, wonach sich der Staat aus der Preisfindung in funktionierenden Märkten heraushalten soll. Bezüglich der Einzelsendungen in der Grundversorgung ist noch auf längere Zeit damit zu rechnen, dass aufgrund einer starken Marktmacht der Schweizerischen Post nicht mit einem funktionierenden Markt zu rechnen ist. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, ist angesichts der Komplexität der Fragestellung nur die Sektorpreisregulierung geeignet, die Erwartungen der Kunden erfüllen zu können, gleichzeitig aber auch Berechenbarkeit der Preisregulierung für die marktbeherrschende Anbieterin zu schaffen.

Keine gesetzliche Verpflichtung zum Zahlungsverkehr	Zahlungsverkehr Bereits mit dem schon erwähnten Post-Positionspapier machte economiesuisse klar, dass es für Finanzdienstleistungen keine Universaldienstpflicht mehr braucht. Angesichts der technologischen Entwicklungen und des nicht vorhandenen Marktversagens ist eine solche Pflicht überflüssig. Anstelle einer Anpassung des Universaldienstauftrages an die veränderten Kundenbedürfnisse wird in der Vorlage des Bundesrats eine massive Ausweitung des Grundversorgungsauftrages vorgeschlagen. Neu soll der Grundversorgungsauftrag technologisch neutral formuliert werden, sodass die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs (Bar-ein- und -auszahlungen, Anweisungen und Überweisungen) sowohl mittels Poststellen, über Postomaten als auch brieflich und elektronisch erfolgen können. Gemäss heutiger Postverordnung (Art. 13) gehört die fernmeldetechnische Übertragung beim Erbringen von Zahlungsverkehrsdienstleistungen längst zu den Wettbewerbsdiensten.
Keine überflüssige Ausdehnung der Grundversorgungsverpflichtung	Eine Universaldienstpflicht kann lediglich vorgeschrieben werden, wenn der freie Markt gewisse Dienstleistungen nicht in der benötigten Menge, zur gewünschten Zeit und zu erschwinglichen Preisen anbieten kann. Diese Bedingungen sind bei der vorgeschlagenen Ausdehnung der Grundversorgungsverpflichtung nicht erfüllt. Insbesondere werden Anweisungen und Überweisungen, sei es brieflich oder über den elektronischen Zahlungsverkehr, heute von zahlreichen Banken im ganzen Land angeboten. Dazu verfügt die Schweiz über ein funktionierendes Bankensystem mit flächendeckendem Filialnetz, das eine ausgezeichnete Versorgung mit Finanzdienstleistungen anbietet. Ferner ist der Grundversorgungsauftrag für Barauszahlungen überflüssig, weil diese Dienstleistung heute kaum noch nachgefragt wird. Falls ein Grundversorgungsauftrag für Finanzdienstleistungen politisch trotzdem gewünscht ist, soll sich dieser auf die Bareinzahlung beschränken. Da die Nachfrage nach Bareinzahlungsdienstleistungen in den nächsten Jahren wegen Sicherheitsüberlegungen der Kunden und aufgrund von technologischen Entwicklungen weiter sinken wird, wäre eine zeitliche Begrenzung des Universaldienstauftrages überlegenswert. Bereits zwischen 2000 und 2007 ist die Anzahl der Bareinzahlungen am Postschalter um 16 Prozent gesunken.
Lockerung der Zugangsvorschriften	Bezüglich der Zugangsvorschriften zu den Bareinzahlungsdienstleistungen müsste zudem eine Lockerung ins Auge gefasst werden. Einzahlungsdienstleistungen am Schalter werden meist nur einmal pro Monat in Anspruch genommen. Für sie sollten nicht dieselben Vorschriften gelten wie bei häufig oder täglich in Anspruch genommenen Postdienstleistungen der Grundversorgung. Eine mittelfristig massvolle Reduktion der Standorte mit Bareinzahlungen würde insbesondere Agenturlösungen unterstützen. Solche Lösungen ermöglichen eine kundennahe und kostengünstige Präsenz des Universaldienstanbieters im ganzen Land mit besseren Öffnungszeiten. Schliesslich müssten, sofern eine gesetzliche Grundversorgung im Zahlungsverkehr weiterhin beibehalten werden sollte – ähnlich der postalischen Grundversorgung –, die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs ausgeschrieben werden.
Erforderliche Bedingungen für eine Erweiterung der Finanztätigkeiten	Grundsätzlich steht nichts im Weg, wenn die Schweizerische Post ihr Angebot an Finanzdienstleistungen erweitern will, sofern ordnungspolitische Grundregeln beachtet werden. Eine „Postbank“ könnte demnach nur dann gegründet werden, wenn sie den übrigen Akteuren der Branche gleichgestellt wäre und die Konditionen zum Erhalt einer Banklizenz erfüllt wären. Dies würde insbesondere voraussetzen: a) eine vollständige (organisatorische, rechtliche und finanzielle) Trennung von den übrigen Bereichen der Schweizerischen Post; b) kein Universaldienstauftrag für Finanzdienstleistungen; c) keine Staatsgarantie, d) vollständige Privatisierung (d.h. auch keine Finanzierung des Eigenkapitals über Staatsgelder bzw. über Erlöse aus Monopolrenten).
Kein Marktversagen bei der Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften	Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften Der Zeitungstransport gehört in der Zukunft nicht mehr zum Universaldienst. Diese Position ist damit begründet, dass in diesem Bereich kein Marktversagen festgestellt werden kann. Immer mehr Regionen werden flächendeckend mit der Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften bedient. Der Wettbewerb spielt und die Kunden profitieren. Wo private Dienstleister bisher keinen Dienst anbieten, setzen Haushalte und Verleger weiterhin auf

die ordentliche Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften durch die Schweizerische Post. Es liegt ökonomisch im Interesse des Universaldienstanbieters, möglichst viele Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang zu befördern. Im Verbundgeschäft sinken die Stückkosten pro Postsendung, was dem Grundversorgungsanbieter einen nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsvorteil gibt. Dieser Anreiz sorgt dafür, dass ein landesweiter Zeitungstransport auch ohne Universaldienstpflicht gewährleistet ist.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, fordert *economiesuisse* zudem die Abschaffung der Subvention zur indirekten Presseförderung. Die heutige Lösung, die ausschliesslich die ordentliche Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften unterstützt, stellt eine einseitige Begünstigung dar, von der ausschliesslich die marktbeherrschende Anbieterin profitiert. Für potenzielle Marktteilnehmer ist diese Subvention eine zusätzliche Eintrittsbarriere, die insbesondere die Attraktivität der Märkte in Randgebieten beeinträchtigt. Das Risiko einer Verzögerung beim Ausbau der Frühzustellungsdienste in ländlichen Regionen besteht. Vom Standpunkt der Kunden aus ist es nicht von Vorteil, die ordentliche Zustellung zulasten der Frühzustellung zu begünstigen. Dass die Zahl der beförderten Zeitungen trotz starker Kürzung der Bundesbeiträge für die indirekte Presseförderung gestiegen ist, zeigt klar, dass die eingesetzten öffentlichen Mittel ihren Zweck ohnehin verfehlen.

Ausschreibung des postalischen Universaldienstes

Mehr Flexibilität bei den Konzessionen

Die Einführung eines Ausschreibungsverfahrens für die Grundversorgungskonzession im postalischen Universaldienst ist begrüssenswert. Gemäss Bundesratsentwurf soll aber nur eine gesamtschweizerische Konzession ausgeschrieben werden, die das gesamte Spektrum der Dienste umfasst. Um den Wettbewerbsdruck zwischen den potenziellen Universaldiensteanbietern zu erhöhen und die Universaldienstkosten zulasten von Staat und Kunden möglichst tief zu halten, darf die Möglichkeit von regionalen und auf einzelne Produktkategorien (Briefe, Pakete) beschränkte Konzessionen nicht ausgeschlossen werden. Das Gesetz muss eine entsprechende „Kann“-Formulierung enthalten. Im Weiteren soll auch ein Ausschreibungsverfahren für den Zahlungsverkehr eingeführt werden, sofern dieser in eingeschränkter Weise weiterhin Teil der Grundversorgung bleiben soll.

Zugangsregelung zur Infrastruktur der Post

Zugangsregelung
nützt den Randregionen

In der Vorlage zum Postgesetz wird auf eine umfassende Regulierung des Zugangs zur Infrastruktur der marktbeherrschenden Anbieterin verzichtet. Erfahrungen im Ausland zeigen, dass die rechtliche Marktöffnung nicht zwingend zu Wettbewerb im ganzen Sektor führt. Deshalb hat *economiesuisse* im Post-Positionsrapport die Einführung einer Zugangsregelung gefordert. Mit einer effektiven Zugangsregelung zur Infrastruktur der Schweizerischen Post (bzw. dem marktbeherrschenden Unternehmen) würde der Wettbewerb in ländlichen Regionen tendenziell zunehmen. Zu diesem Schluss kommt ein Expertenbericht im Auftrag des UVEK.¹ Die Massnahme würde eine bessere Auslastung der existierenden Infrastrukturen fördern und somit den Briefmarkt im Wettbewerb mit den elektronischen Kanälen stärken. Der Verzicht auf dieses Instrument in der Vernehmlassungsvorlage ist aufgrund dieser überzeugenden Argumente nicht nachvollziehbar. Deshalb soll ein regulierter Netzzugang zur gesamten Postinfrastruktur, inklusive Poststellen, eingeführt werden. Der Zugang soll sowohl für Postdienste als auch für die übrigen postalischen Dienste (Express, Kurierdienste, Zeitungen und Zeitschriften, nichtadressierte Sendungen) möglich sein. Dies liegt im Interesse der Steuerzahler, welche die Infrastruktur finanziert haben, insbesondere aber auch im Interesse der Randregionen. Die Konditionen, zu denen der marktbeherrschende Anbieter Teile seiner Infrastruktur Dritten zur Verfügung stellt, sind primär von den Marktteilnehmern selbst auszuhandeln. Falls sich jedoch die Parteien innerhalb von sechs Monaten nicht einigen können, kann die beantragende Partei an die Regulierungsbehörde gelangen, damit diese subsidiär und im Einzelfall die Zugangsgebühr zu kostenorientierten Preisen festlegt.

¹ Plaut Economics und Frontier Economics, Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011 – Modellierung im Auftrag des GS-UVEK, London, Dezember 2007.

Unabhängige Regulationsbehörde

Behörde mit eigenem Fachsekretariat Für die Aufsicht des Postmarktes braucht es eine unabhängige sektorale Regulationsbehörde. Diese soll, ähnlich wie die Weko, über ein eigenes, ihr direkt zugeordnetes Fachsekretariat verfügen. Um die Ängste um die Erbringung eines qualitativ hochstehenden und preisgünstigen Universaldienstes ernst zu nehmen, soll die Regulationsbehörde explizit für die Aufsicht des Universaldienstbereichs zuständig sein. Neben der periodischen Prüfung der von Art. 16 E-PG vorgeschriebenen Einhaltung distanzunabhängiger Tarife soll die Regulationsbehörde auch die Angemessenheit der Universaldiensttarife durch ein Tarifgenehmigungsverfahren sicherstellen. Dies soll verhindern, dass Kleinkunden ungerechtfertigte Preiserhöhungen kurz nach der Marktöffnung – unter Ausnützung einer marktbeherrschenden Stellung – in Kauf nehmen müssen. Solche Massnahmen dienen dem kontrollierten Übergang zum Wettbewerb. Ferner soll die Regulierungsbehörde das zu verankernde Quersubventionierungsverbot prüfen und subsidiär die Zugangskonditionen zur Infrastruktur festlegen, sofern sich die Marktteilnehmer nicht einigen können.

Rechtsform der Post

Schweizerische Post braucht mehr unternehmerischen Freiraum In einem liberalisierten Postmarkt soll die Schweizerische Post über den grösstmöglichen unternehmerischen Spielraum verfügen, damit sie sich rasch und innovativ dem Wettbewerb und den Kundenbedürfnissen stellen kann. Durch einen solchen Schritt würden auch die Voraussetzungen für die Allianzfähigkeit auf internationaler Ebene geschaffen. Die überwiegende Mehrheit der öffentlichen Postunternehmen im Ausland wurde bereits in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Vermehrt werden auch Anteile dieser Gesellschaften an Private verkauft bzw. in internationale Allianzen eingebracht.

Der Entwurf zum Postorganisationsgesetz sieht eine Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft vor. Gemäss erläuterndem Bericht zur Vernehmlassungsvorlage kann die Schweizerische Post sowohl als spezialgesetzliche als auch als privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgestaltet werden. Als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft würde sie sich weitgehend an den Regeln des Privatrechts orientieren. Damit stellt sich die Frage, weshalb die Rechtsform der Post überhaupt vom Obligationenrecht abweichen soll. Eine spezialgesetzliche Lösung bringt zusätzliche Komplexitäten mit sich, die die Attraktivität der Schweizerischen Post als Partner internationaler Allianzen beeinträchtigen könnten. Auch eine privatrechtliche Aktiengesellschaft mehrheitlich im Besitz des Bundes könnte im gewünschten Mass vom Bund gesteuert werden. Die Informationspflicht gegenüber der sektoralen Regulationsbehörde im Zusammenhang mit der Erbringung des Universaldienstes sollte im Postgesetz verankert werden. Da die Schweizerische Post fünf Jahre nach der vollständigen Postmarktöffnung nicht mehr die designierte Universaldienstanbieterin ist, kann sich die sektorale Aufsicht nicht primär auf die Schweizerische Post fokussieren. Im neuen Regulierungsmodell bietet die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft aus Sicht des Gesetzgebers keine Vorteile. Das Argument, der Bund brauche als Eigner mehr Informationen als übrige Aktionäre, ist nicht nachvollziehbar.

Rückfragen:

martin.kaiser@economiesuisse.ch
jan.perret-gentil@economiesuisse.ch