



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2009

Wie die Grundversorgung mit dem Wettbewerb zusammenhängt

Franck, E ; Dietl, H ; Meister, U

Abstract: Mit der Liberalisierung des Postmarktes geht nicht zuletzt die Befürchtung einher, dass minimale Standards des Service public nicht mehr erbracht werden. Ein zentrales Element der vom Bundesrat vorgelegten neuen Postgesetzgebung ist daher die Beauftragung der Post mit der Grundversorgung. In der praktischen Umsetzung ergeben sich jedoch Schwierigkeiten: Definition, Umfang und die Art der Finanzierung des Auftrages beeinflussen wesentlich die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-21166>
Journal Article

Originally published at:

Franck, E; Dietl, H; Meister, U (2009). Wie die Grundversorgung mit dem Wettbewerb zusammenhängt. Die Volkswirtschaft, 82(9):58-62.

Wie die Grundversorgung mit dem Wettbewerb zusammenhängt

Mit der Liberalisierung des Postmarktes geht nicht zuletzt die Befürchtung einher, dass minimale Standards des Service public nicht mehr erbracht werden. Ein zentrales Element der vom Bundesrat vorgelegten neuen Postgesetzgebung ist daher die Beauftragung der Post mit der Grundversorgung. In der praktischen Umsetzung ergeben sich jedoch Schwierigkeiten: Definition, Umfang und die Art der Finanzierung des Auftrages beeinflussen wesentlich die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs.



Mit der Senkung des Briefmonopols der Schweizerischen Post von 100 auf 50 Gramm sind noch immer rund 75% der Briefe vom Wettbewerb ausgeklammert. Das zögerliche Vorgehen illustriert, wie brisant das Thema der Postmarktöffnung in der Politik ist.

Bild: Keystone

Bei der Liberalisierung des Postmarktes hinkt die Schweiz Europa hinterher. Während in den meisten Ländern Europas die vollständige Öffnung des Postmarktes bis Ende 2010 umgesetzt sein soll, sieht das nun vom Bundesrat vorgelegte Postgesetz die Marktöffnung frühestens 2013 vor. Per Anfang Juli 2009 wurde das Briefmonopol der Schweizerischen Post von 100 auf 50 Gramm gesenkt – womit allerdings noch immer rund 75% der Briefe vom Wettbewerb ausgeklammert werden. Die vollständige Öffnung des Marktes soll mittels Bundesbeschluss erfolgen. Wie bei der Strommarktöffnung untersteht der Beschluss zur vollständigen

Liberalisierung dem fakultativen Referendum.

Das zögerliche Vorgehen illustriert, wie brisant das Thema der Postmarktöffnung in der Politik ist. Erfahrungen haben diesbezüglich auch die Länder der EU oder die USA gemacht. Der Hauptgrund dafür liegt nicht zuletzt in der hohen Arbeitsintensität des Postsektors. Die Postgesellschaften gehören in der Regel zu den grössten Arbeitgebern des Landes. Von einer Marktliberalisierung und damit zusammenhängenden Struktur- und Marktveränderungen sind deshalb zahlreiche Arbeitsverhältnisse unmittelbar betroffen.



Prof. Dr. Helmut M. Dietl
Professor für Services und Operationsmanagement, Institut für Strategie und Unternehmensökonomik (ISU), Universität Zürich



Prof. Dr. Egon Franck
Professor für Unternehmensführung und -politik, Institut für Strategie und Unternehmensökonomik (ISU), Universität Zürich



Dr. Urs Meister
Projektleiter und Mitglied des Kaders, Avenir Suisse, Zürich

Service public und Kostenstruktur

Neben der hohen Arbeitsintensität sind es aber vor allem zwei weitere Faktoren, die den Postsektor von anderen Branchen unterscheiden: der Service public und die branchenspezifische Kostenstruktur. Mit der Öffnung des Postmarktes soll Wettbewerb entstehen; gleichzeitig sollen aber Leistungen in der Grundversorgung weiterhin flächendeckend erbracht werden. Implizit wird angenommen, dass diese im freien Wettbewerb nicht mehr erbracht würden, obschon sie ein öffentliches Bedürfnis darstellen. Solche Leistungen – auch als Service public, Universaldienst oder Grundversorgung bezeichnet – werden meist mit der Erreichbarkeit von Poststellen und Briefkästen, Qualitätszielen hinsichtlich Lieferzeiten sowie einheitlichen, distanzunabhängigen Tarifen in Verbindung gebracht; abgelegene Regionen sollen durch die Liberalisierung nicht benachteiligt werden. Um eine flächendeckende Grundversorgung sicherzustellen, kann der sog. Universaldienstleister (in der Regel der vormalige Monopolist) mit deren Erbringung explizit beauftragt werden.

Der Aspekt des Service public steht in direkter Verbindung mit dem Aspekt der Kosten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Postsektor die Kosten in erster Linie durch so genannte Dichte- und Grössenvorteile geprägt sind. Dichtevorteile besagen, dass die Kosten postalischer Dienstleistungen mit zunehmender Besiedlungsdichte abnehmen. Briefzustellungen an eine Adresse in Zürich verursachen viel geringere Kosten als an einen Empfänger im Wallis. Aufgrund dieser Dichtevorteile setzt jeder im Rahmen des Service public verlangte Einheitstarif eine Quersubventionierung ländlicher Regionen voraus. Grössenvorteile liegen vor, wenn die Stückkosten mit zunehmender Beförderungsmenge sinken. Sie sind im Postsektor unterschiedlich stark ausgeprägt. Im Kurier-, Express- und Paketbereich sind sie deutlich geringer als im Briefbereich. Deshalb funktioniert der Wettbewerb in den Kurier-, Express- und Paketmärkten seit der Marktöffnung auch relativ gut. Problematischer ist der Briefbereich, wo die Grössenvorteile wesentlich ausgeprägter sind. Allerdings sind die Grössenvorteile nicht über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg gleich hoch. Vielmehr konzentrieren sie sich vor allem auf den Bereich der Zustellung (vgl. *Kasten 1*).

Dichte- und Grössenvorteile bei Zustellung – analog der letzten Meile

Aufgrund der spezifischen Kostenstruktur ist die Wertschöpfungsstufe «Zustellung»

vergleichbar mit der letzten Meile im Telekommunikationssektor. Genauso wie es in der Telekommunikation wirtschaftlich unsinnig ist, mehrere Hausanschlüsse im Boden zu verlegen, macht es im Briefmarkt tendenziell wenig Sinn, wenn eine Zustellroute von mehreren konkurrierenden Briefträgern bedient wird. Analog zum Telekommunikationsmarkt könnte daher auch bei den Postdienstleistungen ein freier Zugang zur letzten Meile des bisherigen Monopolisten gewährt werden. Konkurrenten stellen dabei keine eigene Zustellung sicher; vielmehr speisen sie ihre Briefe gegen Entgelt («Netznutzungspreis») in die Wertschöpfungskette des vormaligen Monopolisten ein, der die Endverteilung übernimmt. Dabei besteht die Gefahr eines selektiven Netzzugangs: Neue Marktteilnehmer würden ihre Briefe ausschliesslich in den attraktiven Städten zustellen und dabei von den natürlich gegebenen Dichte- und Grössenvorteilen profitieren. Briefe in ländliche Regionen würden sie hingegen in das Zustellnetz des vormaligen Monopolisten einspeisen. Aufgrund des Wettbewerbs in den dicht besiedelten Städten fehlt dann aber dem vormaligen Monopolisten die notwendige Gewinnmarge, um die Quersubventionierung der (vergünstigten) Tarife in den ländlichen Regionen zu finanzieren. Das oben dargestellte System des landesweit einheitlichen Tarifs wäre unter diesen Umständen in Gefahr.

Will man am Service public und damit auch am Einheitstarif festhalten, resultiert ein Dilemma: Wenn man den Briefmarkt für die Wettbewerber öffnet und ihnen den Zugang zum Zustellnetz der Post gewährt, kann man zwar die Vorteile des Wettbewerbs – wie Kostendisziplin, Kundenorientierung und Branchendynamik – tendenziell effektiver nutzen. Allerdings muss dann die Finanzierung des Service public separat sichergestellt werden. Ausserdem stellt sich die Frage, ob die Netzzugangspreise nicht reguliert werden müssen, damit der vormalige Monopolist die Konkurrenten nicht systematisch vom Markt fernhalten könnte. Gewährt man umgekehrt den Wettbewerbern keinen gesetzlich fundierten Netzzugang, ist fraglich, ob es wegen der Grössenvorteile des bisherigen Monopolisten überhaupt zu einem effektiven Wettbewerb kommt.

Verteilmonopol in den USA

Die USA haben dieses Dilemma «gelöst», indem sie im Briefbereich nur die vorgelagerten Wertschöpfungsstufen liberalisiert haben und in der Zustellung keinen Wettbewerb zulassen. Entsprechend kann nur die nationale Postgesellschaft Briefe bis 350 Gramm zustel-

Kasten 1

Kostenstrukturen im Postsektor

Die Wertschöpfungskette bei Postdienstleistungen (Briefe) besteht im Wesentlichen aus dem Einsammeln (ca. 12% der Kosten), der Eingangs- und Ausgangssortierung (15%), dem Transport (7%) sowie der Zustellung (50%). Weitere 16% der Kosten sind Overhead. Der weitaus grösste Teil der Wertschöpfung – und damit auch das Potenzial für Effizienzsteigerungen durch Wettbewerb – ist also im Bereich der Zustellung angesiedelt. Gerade hier spielen auch Grössenvorteile (Skaleneffekte) eine zentrale Rolle. Der Aufbau eines flächendeckenden Zustellnetzes ist mit hohen (fixen) Kosten verbunden. Ein Briefträger plant in der Regel eine gegebene Route für die Zustellung der Briefe. Ein einzelner zusätzlicher Brief verändert die Kosten der Zustellung kaum, da der Briefträger aufgrund dessen seine Route und damit seinen zeitlichen Einsatz kaum verändern würde. Die Grössenvorteile bei der Zustellung sind daher abhängig von den Volumina sowie den Zustellungsfrequenzen. So können höhere Skaleneffekte genutzt werden, wenn die Zustellungsfrequenz sinkt, indem die Anzahl zu verteilender Briefe pro Tour zunimmt, während die durchschnittlichen Kosten abnehmen.

len. Wettbewerber dürfen Briefe einsammeln, vorsortieren, transportieren und können sie an unterschiedlichen Punkten in das Netz der nationalen Postgesellschaft einspeisen. Für ihre Vorleistungen erhalten sie dann einen entsprechenden Rabatt. Hierdurch hat sich im US-amerikanischen Briefsektor eine hohe Wettbewerbsintensität und Innovationsdynamik entwickelt, ohne dass der Service public gefährdet wurde. Die Finanzierung wird durch die Zugangs- bzw. Netznutzungspreise in Verbindung mit dem Zustellmonopol gewährleistet. Man verzichtet also bewusst auf Wettbewerb in der Zustellung. Dies ist insofern ökonomisch vernünftig, als die potenziellen Wettbewerbsvorteile bei der Zustellung wegen der geringen Innovationsdynamik auf dieser Wertschöpfungsstufe tendenziell geringer sind als die Kostennachteile konkurrierender Zustellnetze. Auf den vorgelagerten Wertschöpfungsstufen ist es hingegen gerade umgekehrt: Hier sind die Grössen- und Dichtevorteile geringer als die Vorteile, die der Wettbewerb mit sich bringt.¹ Die verbesserte Kundenorientierung und höhere Innovationsdynamik, die durch die Marktöffnung auf diesen Stufen ausgelöst wird, äussert sich nicht zuletzt in einem grösseren Zustellvolumen und kommt damit auch der nationalen Postgesellschaft zugute. Eine Hauptkritik gegen diese Sichtweise besteht darin, dass die Zustellung die mit Abstand höchsten Kosten innerhalb der gesamten Wertschöpfungskette verursacht (vgl. *Kasten 1*). Klammert man diese vom Wettbewerb aus, reduziert sich das Potenzial für konkurrenzbedingte Effizienzsteigerungen auf die weniger ressourcenintensiven Vorleistungen. Gerade im Schweizer Markt, wo bereits zahlreiche private Zei-

tungsverträge oder Zusteller unadressierter Post existieren, hätte dies Konsequenzen. Schliesslich könnten auch sie mit ihren bestehenden Zustellnetzen Skalenerträge nutzen.

Lenkungsabgabe in Finnland

Die EU verfolgt eine andere Liberalisierungsstrategie. Gemäss den EU-Vorschriften müssen alle Mitgliedsstaaten ihre Briefmärkte entlang der gesamten Wertschöpfungskette – also inklusive der Zustellung – für den Wettbewerb öffnen. Damit rückt aber wiederum der Service public in den Mittelpunkt der Liberalisierungsdebatte. Da das Zustellmonopol als Finanzierungsquelle für den Service public entfällt, müssen andere Lösungsmöglichkeiten gefunden werden. Ein Ansatz ist dabei die Erhebung einer Lenkungsabgabe bei den Postdienstleistern. In Finnland beispielsweise muss die Abgabe von jenen Unternehmen bezahlt werden, die ihre Aktivitäten auf dicht besiedelte und damit wirtschaftlich attraktive Regionen beschränken, während sie Briefsendungen in abgelegene Gebiete dem Erbringer von Universaldiensten überlassen. Diesem entsteht dann ein Nachteil, wenn er aufgrund seiner Verpflichtungen für Universaldienste nur einheitliche Tarife verrechnen kann. Die Abgabe kann in Finnland bis zu 20% des Umsatzes betragen. Mit den Erträgen wird jedoch kein Fonds zur Finanzierung des Service public geäufnet. Vielmehr soll damit der relative Vorteil der Unternehmen ohne Service-public-Verpflichtung aufgehoben werden. Ob schon Finnland bereits 1993 seinen Briefmarkt vollständig öffnete, hat sich bis heute kein Wettbewerber etabliert. Das Problem der Abgabe ist augenfällig: Ist sie (und gegebenenfalls der Fonds) zu hoch, erfolgt ein einseitiger Wettbewerbsvorteil für den Universaldienstleister.

1 Vgl. z.B. Dietl et al. 2009.

Kasten 2

Ermittlung der Nettokosten der Grundversorgung

Die Nettokosten der Grundversorgung berechnen sich als Differenz des Betriebsergebnisses der Post mit und ohne Grundversorgungsverpflichtung. Bei der Ermittlung sollte schrittweise wie folgt vorgegangen werden: Zunächst sind diejenigen Dimensionen der Grundversorgungsverpflichtung zu identifizieren, welche die Post nach der Marktöffnung freiwillig – d.h. ohne entsprechende Auflagen – nicht vollumfänglich erbringen würde. So ist z.B. davon auszugehen, dass die flächendeckende Zustellung in diesem Sinne nicht bindend ist, da es für die Post vorteilhaft ist, wenn sie ihren Kunden eine landesweite Zustellung anbieten kann. Kritisch dürften diesbezüglich hingegen vor allem Dichte und Ausgestaltung des Poststellennetzes sein. Ohne Grundversorgungsverpflichtung würde die Post voraussichtlich nach Marktöffnung weniger Poststellen und dafür mehr Agenturen betreiben. Im zweiten Schritt müssen dann die Kosten ermittelt werden,

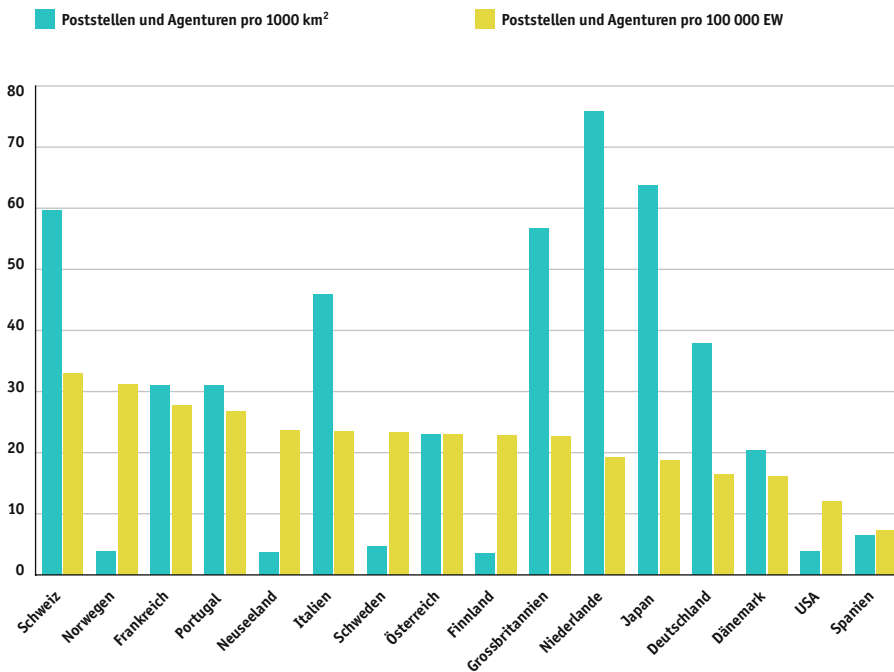
die von der Post eingespart würden, wenn sie die kritischen Dimensionen der Grundversorgungsverpflichtung nicht vollumfänglich erfüllen müsste. Hierbei wären unter anderem die Kosten zu berechnen, die durch eine Schliessung bzw. durch eine Umwandlung von Poststellen in Agenturen eingespart werden könnten. Im dritten Schritt müssen dann die Erträge berechnet werden, die die Post infolge des verringerten Serviceumfangs verlieren würde. Beispielsweise entstehen durch eine Schliessung bzw. Umwandlung von Poststellen nicht nur Kostenvorteile, sondern auch Ertragseinbussen. Diese Ertragseinbussen müssten im vierten Schritt mit den Kosteneinsparungen saldiert werden. Daraus ergeben sich schliesslich die Nettokosten der Grundversorgungsverpflichtung (vgl. Dietl et al. 2007).

Das neue Postgesetz in der Schweiz

Auch die nun vom Bundesrat vorgelegte Botschaft zum Postgesetz enthält den Grundsatz, dass eine flächendeckende Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sichergestellt werden muss. Hierzu sieht das Gesetz die Vergabe eines entsprechenden Grundversorgungsauftrags an die Schweizerische Post vor – von einer wettbewerblichen Ausschreibung des Auftrages hat der Bundesrat nach der Vernehmlassung Abstand genommen. Der Auftrag enthält eine Pflicht zur Annahme von Briefen und Paketen, eine Pflicht zu Transport und Zustellung von Postsendungen sowie eine Verpflichtung, mit einem Netz von Poststellen den Zugang zu den

Grafik 1

Poststellennetze im internationalen Vergleich



Quelle: Universal Postal Union, 2007 / Die Volkswirtschaft

Dienstleistungen der Grundversorgung zu gewährleisten. Die Zustellung erfolgt dabei an 5 Werktagen in der Woche, im Falle von abonnierten Tageszeitungen an 6 Tagen. Des Weiteren wird im Gesetzesentwurf festgelegt, dass für Briefe und Pakete der Grundversorgung im Inland die Preise distanzunabhängig festzulegen sind. Vorgaben hinsichtlich der Qualität bzw. der Erreichbarkeit der Zugangspunkte pro Einwohner sollen durch den Bundesrat konkretisiert werden.

Doch gerade die Definition dieser Qualitätsvorgaben stellt ein besonders kritisches Element der Liberalisierung dar. Durch die Festlegung der Erreichbarkeit der Zugangspunkte wird im Wesentlichen das (kostenintensive) Poststellennetz definiert. Bei der Optimierung dieses Netzes – beispielsweise durch die Schaffung von Agenturen mit geringerem Angebot oder durch Shop-in-Shop-Konzepte – sind der Post enge Grenzen gesetzt. Da die Post auch einen landesweiten Grundversorgungsauftrag mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs hat, resultieren allgemein höhere Anforderungen an das Leistungsangebot und die Sicherheitsstandards der Zugangspunkte. Mit anderen Worten: Der Grundversorgungsauftrag ist in jedem Fall mit Kosten verbunden, welche die Post ohne Auftrag im freien Markt kaum hätte. Um den Nachteil für die Post auszugleichen, müsste sie für die Erbringung von Universaldiensten entschädigt werden. Die ökonomisch faire Entschädigung ergibt sich aus der Differenz des Betriebsergebnisses der Post unter Konkurrenzbedingungen ohne Verpflichtung für den Universaldienst und dem Ergebnis mit der Verpflichtung. Angelehnt an diese Idee wird die Post bereits heute für die Zusatzkosten des Service public entschädigt. Für die Bereitstellung der über das betriebliche Optimum hinausgehenden Poststellen kann sie einen Infrastrukturbeitrag verrechnen. Der Beitrag wird nicht durch einen staatlichen Zuschuss, sondern durch einen Preisaufschlag im (Brief-)Monopol-Geschäft finanziert. Gemäss der neuen Gesetzgebung wird dieser Grundsatz vor der vollständigen Marktöffnung so beibehalten. Der Ansatz lehnt sich im Grunde genommen an jenen in den USA an, wo die Finanzierung durch das Zustellungsmonopol sichergestellt ist. Mit der vollständigen Marktöffnung entfällt diese Finanzierungsmöglichkeit jedoch. Entsprechend sieht das Gesetz vor, dass die Post eine Abgeltung fordern kann, wenn der Grundversorgungsauftrag zu Nettokosten führt (vgl. *Kasten 2*).

Poststellennetz als strategischer Vorteil

In der Praxis ist die Berechnung allfälliger Nettokosten komplex. Dies hatten bereits vergangene Diskussionen um die Höhe des Infrastrukturbeitrags gezeigt. Die von der Postregulationsbehörde für 2007 erwirkte Neudefinition des Infrastrukturbeitrages führte zu einer Reduktion von rund 400 Mio. auf 200 Mio. Franken. Die Differenz war das Resultat einer Neufestlegung des als optimal beurteilten Poststellennetzes sowie einer Nicht-Anerkennung zusätzlicher Kosten bei Zustellung und Transport. Dies illustriert die

Kasten 3

Betriebswirtschaftlicher Nutzen eines engen Netzes

Ein engmaschiges Poststellennetz impliziert für die Post nicht nur Kosten, sondern auch strategische Vorteile. Dies wird deutlich, wenn man Postgesellschaften als Plattformbetreiber betrachtet, welche Sendern auf der einen und Empfängern auf der anderen Seite die Kommunikation über ihre Plattform ermöglichen. Dabei stellt das Netz mit Zugangspunkten (Poststellen und Briefkästen) im Wesentlichen die relevante Plattform dar. Durch die Postdienstleistung werden sowohl für Sender als auch für Empfänger Werte geschaffen. Das Ausmass des Wertes auf Seiten des Senders hängt in erster Linie von der Anzahl potenzieller Empfänger ab. Könnten über die Plattform beispielsweise nur gerade 20% der Bevölkerung erreicht werden, wäre der Wert eines Versandes für einen national tätigen Sender sehr begrenzt. So gesehen steigert jeder zusätzliche potenzielle Empfänger die Wertschöpfung auf Seiten der Sender. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch erklä-

ren, warum Postgesellschaften nur bei den Sendern einen Preis verlangen, nicht aber bei den Empfängern, obwohl diese ebenfalls von der Postdienstleistung profitieren. Anders als bei Plattformen wie etwa Wertpapierbörsen, die von beiden Marktseiten (Käufern und Verkäufern) Gebühren verlangen, subventionieren Postgesellschaften die Empfänger. Der Grund liegt letztlich darin begründet, dass es betriebswirtschaftlich sinnvoll ist, möglichst viele Empfänger an das Postnetz anzuschliessen. Der Service public verursacht also nicht nur Kosten: Der landesweite Zugang zu jedem Haushalt ist auch ein wertvoller Wettbewerbsvorteil. Potenzielle Konkurrenten, welche noch nicht über ein solches Netz an Zugangspunkten verfügen, haben daher einen strategischen Nachteil.

Schwierigkeiten: Die entstehenden Mehrkosten können nicht einfach aus der Buchhaltung abgeleitet werden. Vielmehr müssen hypothetische Erwägungen über die optimale Strategie der Post mit und ohne die Verpflichtung für den Universaldienst angestellt werden. Mit der Marktöffnung werden diese Erwägungen komplexer als in der Vergangenheit. Beispielsweise könnte das Poststellennetz – ähnlich wie bei Banken – als Filialnetz betrachtet werden. Ein enges Netz induziert dann – den Zusatzkosten zum Trotz – auch strategische Marktvorteile, denn schliesslich sind die Filialen vielseitig einsetzbare Verkaufs- bzw. Kundenkontaktpunkte, mit denen Ertrag generiert werden kann (vgl. *Kasten 3*). Dennoch hat die Post Anreize, das betriebsoptimale Netz gegenüber dem Regulator zu unterschätzen, um die potenzielle Entschädigung für die vermeintlich betriebswirtschaftlich unnötigen Poststellen zu erhöhen. Würde die Entschädigung hingegen zu tief ausfallen, weil der Regulator das betriebsoptimale Netz überschätzt, entstünde für die Post ein Wettbewerbsnachteil. Mit anderen Worten: Der Regulator muss bei der Definition des betriebsoptimalen Poststellennetzes eine «Punktlandung» vollführen, damit er sich wettbewerbsneutral verhält. Dabei müsste er auch die Struktur der Poststellen bestimmen können; schliesslich könnte die Post den Service public auch im Rahmen von Kooperationen mit Lebensmitteläden oder Tankstellen erbringen (Shop-in-Shop).

hochstehender Dienstleister gefährden würde.

Bislang allerdings fehlen fundierte empirische Studien über Kosten und Nutzen von Grundversorgungsaufträgen. In der Praxis ist die Definition der Grundversorgungsleistungen daher eher politisch motiviert, häufig ist sie auch ein Mittel für die Rechtfertigung anhaltender Subventionen.² Angesichts neuer Informations- und Kommunikationstechnologien und des dadurch induzierten veränderten Konsumentenverhaltens muss eine grundsätzliche Neudefinition des Service public im Postbereich ohnehin in Betracht gezogen werden.³ Für wichtige und eilige Mitteilungen werden heute vermehrt Kommunikationskanäle wie Mail, Fax oder Telefon genutzt. Die Post stellt vermehrt Bankauszüge oder periodische Rechnungen zu, bei denen der Aspekt der Pünktlichkeit weniger zentral ist. Und beim Zahlungsverkehr existiert heute ein enges Netz von (Kantonal-)Bankfilialen. Ausserdem werden Zahlungen vermehrt elektronisch – also via Internet – ausgeführt. Konsequenterweise wurde 2008 auch die Zahlungsverkehrsverpflichtung der Schwedischen Post aufgehoben. Durch die erhöhte Substitution zwischen Dienstleistungen der Post einerseits und dem Internet andererseits, kommt es letztlich sogar zu einer Überschneidung mit dem Grundversorgungsauftrag der Swisscom, welcher seit 2008 zusätzlich einen Breitband-Internetzugang mit einer Übertragungsrate von 600/100 Kbit/s vorsieht.

Die schleppende Marktöffnung in der Schweiz sowie breite Anforderungen an den Service public stellen aber nicht nur für den inländischen Wettbewerb grosse Hürden dar. In einem zunehmend internationalen Brief-, Paket- und Logistikmarkt droht die Schweizerische Post ins Hintertreffen zu geraten. Während sich die Schweizer Gesetzgebung auf den inländischen Service public konzentriert, fehlt eine Vision, um das Unternehmen Post für den europäischen Markt fit zu machen. Die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft alleine wird das Unternehmen noch kaum zu einem konkurrenzfähigen Marktplayer machen. In einem zunehmend offenen (europäischen) Markt, wo Skaleneffekte immer wichtiger werden, nimmt die Dominanz von Unternehmen wie der Niederländischen TNT Post oder der Deutschen Post World Net kontinuierlich zu. ■

Kasten 4

Literatur

- Crew, Michael A. und Paul R. Kleindorfer (2008): Multi-National Policies for the Universal Service Obligation in the Postal Sector under Entry; Review of Network Economics, 2008, 7. Jahrgang, Heft 2, S. 188–206.
- Dietl, Helmut M., Grütter, Andreas und Martin Lutzenberger (2007): Erhebung der Kosten für die Grundversorgung – Vor- und Nachteile der Methoden, in: Die Volkswirtschaft, Heft 5–2007, S. 17–21.
- Dietl, Helmut M., Grütter, Andreas und Martin Lutzenberger (2009): Geschäftsmodelle und Markteintrittsstrategien in geöffneten Brief- und Paketmärkten, in: Die Unternehmung, Swiss Journal of Research and Practice, 63. Jahrgang, Heft 2, 2009, S. 193–211.
- Finger, Mathias, Alyanak, Ismail und Pierre Rossel (2005): The Universal Postal Service in the Communications Era: Adapting to Changing Markets and Customer Behaviour, College of Management of Technology, École Polytechnique Fédérale de Lausanne.

2 Vgl. Crew und Kleindorfer 2008.

3 Vgl. Finger et al. 2005.

Die richtige Grundversorgung

Die potenziellen Marktverzerrungen nehmen zu, je umfassender der Service public definiert wird. Die Unsicherheiten und Spielräume bei der Definition sowie bei der Finanzierung könnten beides zur Folge haben: eine systematische Benachteiligung oder auch einen strategischen Vorteil für den Erbringer von Universaldiensten. Je grösser der Service public, desto schwieriger ist die oben dargestellte «Punktlandung». Aus wettbewerblicher Sicht muss man daher folgern, dass eine Beschränkung des Service public tendenziell wettbewerbsfördernd wirkt. Dabei müsste man abwägen, welche «Qualitätseinbussen» im Gegenzug beispielsweise durch den Entfall der Vorgaben zum – heute in der Schweiz sehr engmaschigen – Poststellennetz (vgl. *Grafik 1*), die verringerte Hauszustellung in weniger dicht besiedelten Gebieten oder die Aufgabe des Einheitstarifs tatsächlich entstehen. Viele Dimensionen des Service public würde die Post wohl ohnehin nicht aufgeben, zumal sie damit strategische Vorteile opfern oder ihren Ruf als qualitativ