

avenir debate

Postalisches Grundversorgung im digitalen Zeitalter

Den Service public neu denken

Samuel Rutz



Dank

Der Autor bedankt sich bei den Mitgliedern der Programmkommission von Avenir Suisse, Prof. Dr. Aymo Brunetti und Prof. Dr. Giorgio Behr sowie bei Dr. Christian Jaag für das externe Lektorat und die wertvollen Hinweise. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt allein beim Autor und beim Direktor von Avenir Suisse, Dr. Peter Grünenfelder.

Autoren Samuel Rutz
Internes Lektorat Verena Parzer-Epp
Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestaltung Carmen Sopi
Druck Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch

© März 2019 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download <https://www.avenir-suisse.ch/publication/postalische-grundversorgung-im-digitalen-zeitalter/>

Vorwort

Die Geschichte der Schweizerischen Post begann bereits im Jahr 1675 mit den ersten amtlichen Postverbindungen. Rund 170 Jahre später, am 1. Januar 1849, wurde sie zur «Bundespost», zuständig für den Personentransport sowie Brief-, Paket- und Geldsendungen. Im Lauf der Jahre kamen neue Geschäftsfelder hinzu. 1906 etwa der Postcheckdienst. Bei seiner Einführung half das dichte Netz von rund 4000 Betriebsstellen, die den Postcheck- und Giroverkehr übernahmen. Nach dem Ersten Weltkrieg entwickelte sich das neue Angebot mit Postautos, vornehmlich auf den Alpenstrecken. Die Pferdepost wurde damit bedeutungslos, doch erst 1961 stellte man ihren letzten Kurs ein. Organisatorisch erfolgte nach dem Ersten Weltkrieg die Integration der Post in eine gemeinsame staatliche Organisation, in die Post-, Telegraphen- und Telefonverwaltung PTT. Aus der PTT sind mittlerweile «Swisscom» und «Die Post» entstanden. Die Schweizerische Post AG (so die offizielle Bezeichnung) ist mittlerweile ein Mischkonzern und eines der grössten öffentlichen Unternehmen der Schweiz. Sie besteht heute aus 66 Konzerngesellschaften sowie 19 assoziierten Gesellschaften und Joint Ventures. Geografisch ist die Post weltweit in neun Ländern tätig und rangiert unter den 20 grössten Arbeitgebern der Schweiz.

Der inhaltlichen und geografischen Geschäftsdiversifikation steht ein veritabler Reformstau bei der politisch determinierten Governance gegenüber. Der Graben zwischen dem zunehmend durch die Digitalisierung geprägten Kundenverhalten von Wirtschaft und Bevölkerung und den bisweilen schwerfälligen staatlichen Strukturvorgaben an die Adresse des Post-Konzerns öffnet sich zusehends. Ausdruck hiervon ist auch die auf halbem Weg stehengebliebene Marktöffnung des schweizerischen Postwesens. Nach Absenkung der Gewichtsgrenze für das Briefmonopol der Post auf 50 g im Jahr 2009 wurden weitere Marktöffnungsschritte auf Eis gelegt. Am teuren, regionalpolitisch motivierten Grundversorgungsauftrag, der die Schweiz jedes Jahr einen hohen dreistelligen Millionenbetrag kostet, hält man bis heute fest. Doch der technologische Wandel macht weder vor dem Postschalter noch dem Briefträger halt: Es werden immer weniger Briefe versandt, während die digitalisierte Kommunikation mit E-Mail, Whatsapp, Twitter etc. unaufhaltsam voranschreitet.

Auch ein öffentliches Unternehmen wie die Post ist heute globalen Trends ausgesetzt. Sie bleibt zwar im Bereich der Grundversorgung nach wie vor in einem eng geschnürten nationalen Regulierungskorsett eingebunden, steht infolge der E-Substitution aber immer mehr mit global tätigen Konkurrenten wie Google oder Facebook im Wettbewerb. Und auch wenn immer mehr Zahlungen bargeldlos abgewickelt werden (Stichwort: E-Banking), ist die Post weiterhin verpflichtet, umfassende Leistun-

gen im Zahlungsverkehr anzubieten. Dies ist international einzigartig! Der Blick über die Landesgrenze zeigt, dass der Zahlungsverkehr im Ausland auch ohne einen Grundversorgungsauftrag bestens funktioniert.

Unter dem Titel eines politisch motivierten, äusserst weitgehenden Service-public-Begriffs werden in der Schweiz betriebs- und volkswirtschaftlich notwendige Weiterentwicklungen der Post erschwert, verzögert oder im Keim erstickt. Diese sind aber dringend notwendig, denn aufgrund des sich stark wandelnden Geschäftsumfeldes und der heutigen Regulierungsvorgaben kämpft die Post je länger je mehr mit sinkenden Betriebserträgen. Der ausufernde Grundversorgungsauftrag der Post ist in der digitalisierten Welt neu zu definieren, Wettbewerbsbehinderungen sind zu eliminieren und das Restmonopol ist abzuschaffen.

Die Digitalisierung stellt letztlich nicht nur für die privaten Unternehmen eine Herausforderung dar, sondern auch für die öffentlichen, was sich besonders deutlich am Beispiel der Post zeigt. Nachdem sich Avenir Suisse bereits 2016 mit der Publikation «Das Märchen vom Tafelsilber» kritisch mit Unternehmen in Staatseigentum auseinandergesetzt und auf die inhärenten Risiken für die Steuerzahler hingewiesen hat, fokussiert diese Publikation auf den inhaltlichen und strukturellen Reformbedarf eines der grössten öffentlichen Unternehmen der Schweiz, der Schweizerischen Post. Der mit dieser Publikation aufgezeigte marktwirtschaftlich-liberale Reformbedarf soll als Weckruf verstanden werden, um die von der Politik definierte Governance im Zeitalter der Digitalisierung anzupassen, bevor es zu spät ist.

Peter Grünenfelder, Direktor von Avenir Suisse

Inhalt

| | |
|---|------------|
| Vorwort | _3 |
| Executive Summary | _7 |
| 1 _ Welche Grundversorgung braucht die Schweiz im digitalen Zeitalter? | _11 |
| 1.1 _ Der Service public auf dem Prüfstand | 11 |
| 1.2 _ Reformstau überwinden | 14 |
| 1.3 _ Die Post im Fokus | 16 |
| 2 _ Entwicklung des Postwesens | _18 |
| 2.1 _ Die Post war nicht immer ein Bundesbetrieb | 18 |
| 2.2 _ Zaghafte Liberalisierung des Schweizer Postmarktes | 18 |
| 3 _ Die Post als Mischkonzern | _22 |
| 3.1 _ Konzerngesellschaften und assoziierte Gesellschaften | 22 |
| 3.2 _ Leistungsauftrag und staatliche Abgeltungen | 23 |
| 3.3 _ Eignerstrategie, Aufsicht und Behördenorganisation | 25 |
| 3.4 _ Gewitterwolken am Horizont der Post | 26 |
| 4 _ Von Briefen, Paketen und Poststellen | _30 |
| 4.1 _ Ein Geschäftsmodell am Rand der Krise | 30 |
| 4.2 _ Gleich lange Spiesse für alle Anbieterinnen | 34 |
| 4.3 _ Privatisierung der Post CH AG | 37 |
| 5 _ Sorgenkind Postfinance | _40 |
| 5.1 _ Von der «Cash Cow» zum Sanierungsfall | 40 |
| 5.2 _ Abschaffung der Staatsgarantie | 42 |
| 5.3 _ Keine Gefährdung des Service public | 44 |
| 6 _ Der Staat als Busunternehmer | _47 |
| 6.1 _ Der «Postautoskandal» als Augenöffner | 47 |
| 6.2 _ Privatisierung von Postauto | 49 |
| 7 _ Reformempfehlungen | _52 |
| Literatur | 54 |

Executive Summary

Die Digitalisierung stellt nicht nur die privaten Unternehmen vor Herausforderungen, sondern auch die staatlichen und staatsnahen Betriebe: Sie lässt die angestammten Tätigkeitsbereiche von Unternehmen wie der Swisscom, der SRG oder der Schweizerischen Post zusehends schrumpfen. Die Konsequenz dieser Entwicklung ist, dass sich viele Staatsbetriebe immer mehr von der Rolle des klassischen Service-public-Anbieters verabschieden und die wegbrechenden Umsätze durch Expansion in neue Märkte zu kompensieren versuchen. Dabei treten sie mit privaten Unternehmen in Konkurrenz, was oft zu unerwünschten Marktverzerrungen führt. Gleichzeitig sind die finanziellen und unternehmerischen Unsicherheiten auf wettbewerblichen Märkten signifikant höher als im geschützten Service-public-Bereich, womit auch die Risiken für Bund und Steuerzahler kontinuierlich steigen.

Diese neuen Realitäten würden mehr als genügend Anlass für eine Debatte um die künftige Ausgestaltung des Service public liefern. Trotz der Erkenntnis, dass viele Service-public-Angebote in einer digitalisierten Welt immer weniger einem breiten gesellschaftlichen Bedürfnis entsprechen, ist in der Schweiz kein Reformwille spürbar. Dies zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der Post, die – sofern keine Reformen eingeleitet werden – zu einem Sanierungsfall zu verkommen droht.

Postalische Luxus- statt Grundversorgung

Wie in vielen anderen Infrastruktursektoren hinkt die Schweiz unseren Nachbarländern auch in Sachen Liberalisierung des Postmarktes hinterher. Während dieser in der EU seit 2013 vollständig geöffnet ist, verfügt die Schweizerische Post nach wie vor über ein «Restmonopol» auf Briefen bis 50 g. Das «Restmonopol» wurde der Schweizerischen Post zur Finanzierung der Grundversorgung überlassen, die sie eigenwirtschaftlich zu erbringen hat. Einzig der Paketmarkt ist auch in der Schweiz vollständig liberalisiert.

Die Post soll für alle Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen der Schweiz eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung gewährleisten. Zu diesem Zweck wurde ihr je ein Grundversorgungsauftrag für Postdienste und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs erteilt. Die jährlichen Kosten der Grundversorgung werden mit 350 bis 400 Mio. Fr. beziffert. Im internationalen Vergleich fällt auf, dass die Grundversorgung in der Schweiz weit über das heute noch Übliche hinausgeht. Die Schweiz leistet sich – etwas überspitzt formuliert –, nicht eine Grund- sondern eine Luxusversorgung im Postbereich.

Schwieriges Geschäftsumfeld

Wie lange sich die Schweiz eine solch überdurchschnittlich ausgebaute Grundversorgung noch leisten kann, ist fraglich, denn die Herausforderungen, mit denen sich die Post konfrontiert sieht, sind beträchtlich: So sinkt das Volumen der versandten Briefe aufgrund der anhaltenden E-Substitution jährlich um 2 % bis 4 %, was zu einem sich stetig verschlechternden Betriebsergebnis führt. Zwar verzeichnet die Post – als Folge des boomenden Online-Handels – wachsende Volumina und Umsätze im Paketmarkt, diese Entwicklung konnte aber bis anhin nicht in handfeste Gewinne umgemünzt werden. Dafür ist der Margendruck im liberalisierten Paketmarkt schlicht zu gross.

Auch bei Postfinance, der ehemaligen «Cash Cow» der Schweizerischen Post, stehen die Zeichen auf Sturm: Die anhaltend tiefen Zinsen bewirken, dass die Gewinne von Postfinance – die keine Kredite und Hypotheken vergeben darf – zusehends wegbrechen. Nicht hilfreich ist in dieser Situation, dass sich die Schweizerische Post überdies mit dem «Postautoskandal» herumschlagen muss, der zu einem schmerzhaften Image- und Reputationsverlust in der Öffentlichkeit geführt hat.

Abspecken, entbündeln und privatisieren

Damit die Post wieder fit für die Zukunft wird, braucht es dringend Reformen. Im klassischen Postbereich (Briefe, Pakete, Poststellen etc.) ist in erster Linie zu entscheiden, wieviel postalische Grundversorgung wir uns in Zukunft noch leisten wollen und wie diese finanziert wird. Wie in vielen anderen europäischen Länder bereits geschehen, sollte die Grundversorgung auch in der Schweiz auf das in einer digitalisierten Welt notwendige Niveau reduziert werden. Und gleichzeitig mit der Abschaffung des «Restmonopols» sollte der Grundversorgungsauftrag technologieneutral formuliert und ausgeschrieben werden.

Durch eine Redimensionierung der Grundversorgung und eine vollständige Marktöffnung liesse sich auch der heute bestehende Zielkonflikt zwischen Grundversorgung und wirksamem Wettbewerb minimieren. Durch Entbündelung könnte der Wettbewerb im Postmarkt zusätzlich intensiviert werden, was letztlich den Konsumenten zugutekäme. In Frage käme etwa eine Ausgliederung des Poststellennetzes oder der Zustelorganisation aus der Schweizerischen Post, um einen diskriminierungsfreien Zugang für alle Anbieterinnen von Postdiensten zu diesen Bereichen sicherzustellen. Um schliesslich der Schweizerischen Post in einem vollständig liberalisierten Markt die nötige Flexibilität und Unabhängigkeit zu verschaffen, sind überdies Privatisierungsschritte nötig. Wie dabei konkret vorgegangen werden soll, hängt massgeblich von der gewählten Entbündelungsstrategie ab.

Keine neue Staatsbank

Im anhaltenden Niedrigzinsumfeld wird das Kredit- und Hypothekerverbot zur ernsthaften Herausforderung für Postfinance, die im heutigen Regulierungskorsett in die Verlustzone abzurutschen droht. In einem ersten Schritt sollte Postfinance deshalb in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft überführt und vollständig privatisiert werden. D.h. die Schweizerische Post – heute die alleinige Eigentümerin der Postfinance – soll sich von allen oder zumindest der Mehrheit der Aktien der Postfinance trennen. Gleichzeitig soll das Kredit- und Hypothekerverbot abgeschafft werden. Dringend abzuraten ist indes von der vom Bundesrat vorgeschlagenen Teilprivatisierung von Postfinance, die – zusätzlich zu den bereits bestehenden 24 Kantonalbanken – eine weitere vollwertige Staatsbank begründen würde. Letztlich ist auch der überholte Grundversorgungsauftrag von Postfinance im Zahlungsverkehr abzuschaffen.

Postauto als Klotz am Bein der Post

Dass ein Postunternehmen im Staatseigentum heute noch ein Busunternehmen betreibt, stellt ein helvetisches Unikum dar. Welche Risiken und Unannehmlichkeiten damit für den Staat und seine Steuerzahler unter dem heute geltenden Gewinnverbot im Regionalen Personenverkehr (RPV) einhergehen können, hat der Postautoskandal in aller Deutlichkeit aufgezeigt: Postauto entwickelt sich immer mehr zu einem Klotz am Bein der Schweizerischen Post. Soll sich diese in einem liberalisierten Markt agil und flexibel bewegen können, ist es deshalb Zeit, sich von den Postautos zu trennen. Postauto, die im Übrigen über keinen Grundversorgungsauftrag im Personenverkehr verfügt, soll privatisiert und verkauft werden. Unabhängig davon muss die Politik auf das Gewinnverbot im RPV zurückkommen, um die heute bestehenden Zielkonflikte aufzulösen.

1_ Welche Grundversorgung braucht die Schweiz im digitalen Zeitalter?

Ein guter Service public wird heute von vielen als typisches Merkmal der Schweiz gesehen. Dabei wird der Begriff allzu oft als Schlagwort verwendet: Da keine einheitliche Definition besteht, was der Service public genau umfasst, eignet er sich bestens, um auf der politischen Ebene die staatliche Erbringung von Gütern und Dienstleistungen zu fordern. Umgekehrt wird medienwirksam der Abbau und Niedergang des Service public beklagt, sobald der Staat sein Leistungsangebot überdenken und allenfalls anpassen will.

Welche Güter und Dienstleistungen letztlich zum Service public gehören sollen, ist tatsächlich eine politische Frage. Gemäss dem Bundesrat umfasst der Service public jedoch in erster Linie die Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und -dienstleistungen, die für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes zu gleichen Bedingungen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen (Bundesrat 2004). Auf Bundesebene betrifft dies die Grundversorgung in den Sektoren Post, Telekommunikation, elektronische Medien (Radio und Fernsehen) sowie im öffentlichen Verkehr.

1.1_ Der Service public auf dem Prüfstand

Mit Ausnahme der elektronischen Medien – die SRG ist als Verein konstituiert –, werden die Service-public-Dienstleistungen auf Bundesebene heute von staatseigenen bzw. staatlich beherrschten Unternehmen wie der Post, der Swisscom oder der SBB erbracht. Genauso wie in der Privatwirtschaft zwingt das sich wandelnde technologische, soziokulturelle, ökonomische und politische Umfeld die Service-public-Anbieter dazu, ihre Strategien laufend zu überdenken und anzupassen.

Die Herausforderungen für die Staatsbetriebe sind vielfältig. Wie auch die meisten privaten Unternehmen bewegen sie sich heute in einem globalisierten Umfeld und sind mit sich laufend ändernden gesetzlichen Vorgaben auf der nationalen und internationalen Ebene konfrontiert. Die konjunkturelle Entwicklung sowie neue Gewohnheiten im den Bereichen Konsum und Mobilität wirken sich auf die Nachfrage nach ihren Produkten und Dienstleistungen aus (vgl. Abbildung 1). Wohl mehr noch als im privatwirtschaftlichen Sektor wird von Staatsbetrieben erwartet, dass sie Sozialverantwortung übernehmen sowie ökonomische und ökologische Ziele unter einen Hut bringen. Zudem fordert die fortschreitende Digitalisierung die Staatsunternehmen heraus: Sie lässt die angestammten Tätigkeitsbereiche vieler Service-public-Anbieter kontinuierlich schrumpfen.

Das sich wandelnde Umfeld zwingt die Service-public-Anbieter dazu, ihre Strategien laufend zu überdenken und anzupassen.

Abbildung 1

Herausforderungen für staatseigene und staatsnahe Betriebe

Wie auch die Unternehmen der Privatwirtschaft müssen sich Staatsbetriebe in einem sich stetig wandelnden Umfeld behaupten. Gerade der Megatrend der Digitalisierung hat die Nachfrage nach herkömmlichen Dienstleistungen bei vielen Staatsbetrieben einbrechen lassen.



Quelle: eigene Darstellung

Elektronische Kommunikation auf dem Vormarsch

Im Postsektor etwa leistet sich die Schweiz eine Grundversorgung, die jährlich 350 bis 400 Mio. Fr. kostet, obwohl immer weniger Briefe versendet werden. Seit Beginn der 2000er-Jahre ist das Briefvolumen in der Schweiz um rund ein Drittel eingebrochen (vgl. Abbildung 6), in anderen europäischen Ländern sogar um mehr als 50 %. Jährlich werden 2 bis 4 % weniger Briefe versandt, während die elektronische Kommunikation (Email, SMS, Messenger Services etc.) unaufhaltsam ihren Siegeszug fortsetzt. Der Trend zur E-Substitution bewirkt, dass die digitalen Riesen (Google, Facebook etc.) zunehmend zu Konkurrenten der Post werden, die jedoch im Bereich der Grundversorgung nach wie vor in einem starren Regulierungskorsett verhaftet ist.

Gleichzeitig werden immer mehr Zahlungen bargeldlos abgewickelt und die Rechnungen per E-Banking bezahlt. Obwohl praktisch alle Bürger Zeugen dieser Entwicklungen sind, haben sie in der Schweiz bis anhin keine ernsthafte Debatte über Sinn und Zweck der postalischen Grundversorgung in einer digitalisierten Welt ausgelöst. Im Gegenteil, auf der politischen Ebene ist es en vogue, Vorstösse für den Erhalt oder gar für den Ausbau der Grundversorgung zu lancieren.

Jährlich werden 2 bis 4 % weniger Briefe versandt, während die E-Kommunikation ihren Siegeszug unaufhaltsam fortsetzt.

Gratis OTT-Angebote statt teurer Telefonrechnungen

Auch das traditionelle Modell von Telekom-Unternehmen als Infrastrukturanbieter und Netzbetreiber ist weitgehend passé – damit lässt sich in der digitalen Welt kaum noch Geld verdienen. So nahmen die Festnetzverbindungen mit Aufkommen der Mobilfunknetze in den letzten 20 Jahren kontinuierlich ab. Mit der zunehmenden Verbreitung von Smartphones und WLAN-Verbindungen lässt sich aber auch mit Mobiltelefonie und SMS immer weniger Umsatz erwirtschaften. Es wird zunehmend auf sogenannte «Over the top (OTT)»-Services ausgewichen, die über das Internet gratis bezogen werden können. ¹ Typische Beispiele für gratis OTT-Angebote sind Skype, Whatsapp, Facetime, iMessage etc.

Wenig überraschend richten die Telekom-Unternehmen (so auch Swisscom) ihr Geschäftsmodell immer mehr auf die Bereitstellung von IT-Dienstleistungen und – befeuert durch die Konvergenz der Medien- und Telekom-Märkte – Medieninhalten aus. Die Swisscom entfernt sich so mehr und mehr vom klassischen Service-public-Anbieter, der sie in der Vergangenheit war und expandiert in hart umkämpfte Märkte, in denen sie mit international tätigen IT-Anbietern, Suchmaschinen, Social Media, Streaming-Plattformen und anderen Telekom-Unternehmen im Wettbewerb steht.

Politische Konsequenzen aus diesen Entwicklungen wurden bis anhin kaum gezogen. Insbesondere wird weiterhin eisern an der staatlichen Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom festgehalten, obwohl die unternehmerischen und finanziellen Risiken für Bund und Steuerzahler aufgrund des dynamischen Marktumfeldes und der hohen Investitionsvolumina nicht geringer werden, sondern tendenziell zunehmen. ²

Zunehmende Medienkonvergenz

Gerade auch im Medienbereich lässt die Digitalisierung keinen Stein auf dem anderen: Das Konzept des öffentlichen Rundfunks hat mehr oder minder ausgedient. Die zunehmende Medienkonvergenz hat die Grenzen zwischen den einst klar voneinander abgrenzten Kanälen Fernsehen, Radio und gedruckte Presse verwischt. Das Durchschnittsalter der Zuschauer von SRF 1 liegt heute bei 60,8 Jahren, für das «Guetnachtsgschichtli» bei 40,4 Jahren (Sonntagszeitung 2018b). Nicht viel besser sieht es beim Radio aus. Vor allem die Jungen unter 30 nutzen die Radioprogramme der SRG immer weniger linear, also genau so, wie sie gesendet werden.

Das Problem einfach damit lösen zu wollen, der SRG mehr Freiheiten im Internet einzuräumen, greift zu kurz. Wie die SRG der Zukunft aussieht, muss davon abhängen, wie ihre Rolle und ihr Auftrag als Service-pu-

Das traditionelle Modell von Telekom-Unternehmen als Netzbetreiber ist passé.

1 Der Begriff «Over the top»-Services bezeichnet die Übermittlung und den Verkauf von Video- und Audioinhalten über Internetzugänge, ohne dass ein Internet-Service-Provider in die Kontrolle oder Verbreitung der Inhalte involviert ist.

2 Vgl. für eine Diskussion der Folgen der halbherzigen Privatisierung der Swisscom auch Rutz (2016).

blic-Anbieter im digitalen Medienzeitalter definiert wird.³ Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass namentlich das historische Argument der knappen terrestrischen Frequenzen hinfällig geworden ist – ein eigentliches Marktversagen, das eine gebührenfinanzierte SRG rechtfertigen würde, besteht heute nicht mehr.⁴

Nötig wäre also eine ehrliche Diskussion darüber, wie der künftige Service-public-Auftrag der SRG aussehen soll. Denn bis heute ist weitgehend unklar, was genau zum Service public gehört und was eben nicht. In der Praxis galt bis anhin schlicht das Credo, dass der mediale Service public das umfasst, was die SRG produziert. Auch mit dem simplen Hinweis, der Auftrag der SRG sei es, zur nationalen Kohäsion beizutragen, ist nichts gewonnen. Damit lässt sich alles und nichts rechtfertigen.

Selbstfahrende Autos und digitale Mobilitätslösungen

Der Verkehr ist mit vielen Problemen belastet. Nicht nur das Verkehrswachstum und die damit einhergehenden Kapazitätsengpässe stellen grosse Herausforderungen dar. Auch die Finanzierung des Verkehrs stösst an Grenzen. Gleichzeitig hat die Digitalisierung den Mobilitätssektor erfasst. Selbstfahrende Autos, Online-Vermittlungsdienste wie Uber, elektronisches Ticketing oder digitale Mobilitätslösungen sind nur einige Schlagwörter der Stunde. Die Digitalisierung hat zweifelslos das Potenzial einen Teil der heute im Verkehrssektor bestehenden Probleme zu entschärfen, wirft aber auch neue Fragen auf. Schwer abschätzbar sind insbesondere die Auswirkungen für die unterschiedlichen Verkehrsträger – Strasse, Schiene und Luft – und die in diesen Sektoren tätigen Unternehmen und Akteure.

Zu erwarten ist, dass die Trennlinie zwischen öffentlichem und Privatverkehr zusehends verschwimmen wird. Der Kunde der Zukunft wird voraussichtlich nicht mehr einfach Bahn, Auto oder Velo fahren, sondern die unterschiedlichen Verkehrsträger mit Hilfe von digitalen Mobilitätsplattformen in möglichst vorteilhafter Form miteinander kombinieren. Auch wenn diese Entwicklungen erst am Anfang stehen, wäre es wünschenswert, wenn sich die Politik bereits heute darüber Gedanken machen würde, was dies alles für den Service public im öffentlichen Verkehr und den Bund als Eigentümer der SBB bedeutet. Für eine zukunftssträchtige Bahn braucht es mehr als Investitionen in die Infrastruktur.

1.2_ Reformstau überwinden

Die durch Digitalisierung und Globalisierung neu geschaffenen Realitäten würden also mehr als genügend Anlass geben, um über den Service public der Zukunft nachzudenken. Die Digitalisierung könnte von der

³ Vgl. hierzu auch Meister und Mandel (2014).

⁴ Vgl. dazu etwa Haucaj (2016).

Politik als «Window of opportunity» für Reformen im Service public verstanden werden. Davon scheint die politische Diskussion in der Schweiz jedoch weit entfernt: Obwohl sich die Nachfrage nach vielen herkömmlichen Service-public-Angeboten rückläufig entwickelt, ist kein echter Reformwille spürbar.

Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass es im Service-public-Bereich längst nicht mehr einfach um eine «angemessene» Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und -dienstleistungen für die Schweizer Bevölkerung geht. Der hauptsächlich gebühren- und steuerfinanzierte Service public ist zusehends zum Spielball von Partikularinteressen geworden. Er steht unter dem Einfluss von Interessengruppen wie den Randregionen, der Verwaltung, den Gewerkschaften, den öffentlichen Unternehmen etc., die damit mehr oder minder unverhüllt regional-, struktur- und verteilungspolitische Ziele verfolgen oder schlicht Gewinnerwirtschaftung betreiben. Nicht verwunderlich wird jede Reform des Service public als Bedrohung der bestehenden Einkommensquellen (die aufgrund der heutigen Service-public-Regulierung oft auch Monopolrenten sind) empfunden und – oft gleichzeitig von den unterschiedlichsten Seiten – aufs Heftigste bekämpft.

Obwohl sich die Nachfrage nach vielen herkömmlichen Service-public-Angeboten rückläufig entwickelt, ist kein echter Reformwille spürbar.

Marktversagen und meritorische Güter

Im Grundsatz gilt, dass der Staat nur jene Güter und Dienstleistungen bereitstellen soll, die der freie Markt nicht oder in ungenügender Menge und Qualität hervorbringt. Dabei soll er sich primär am Konzept des Marktversagens orientieren, das unterschiedliche Ursachen haben kann. Typischerweise führt etwa das Vorliegen von öffentlichen Gütern, externen Effekten, natürlichen Monopolen oder Informationsasymmetrien zu einer mangelhaften Allokation von Gütern durch den Marktmechanismus.⁵

Eine weitere Begründung für staatliche Interventionen stellen die meritorischen Güter dar, die sich vom «klassischen» Marktversagen insofern unterscheiden, als dass der Marktmechanismus grundsätzlich funktioniert. Argumentiert wird vielmehr, dass im freien Markt nicht jene Menge oder Qualität produziert und konsumiert würde, die gesellschaftlich erwünscht ist. Was hierbei als «gesellschaftlich erwünscht» zu gelten hat, ist immer das Resultat einer politischen Ausmarchung und kann sich im Zeitablauf verändern.

Letztlich sagt das Vorliegen eines möglichen Marktversagens noch nichts darüber aus, ob der Staat in der Lage ist, dieses zu korrigieren. Neben dem Marktversagen gibt es nämlich auch ein Staatsversagen: Auch der Staat kann die falschen Dinge tun oder er kann die richtigen Dinge

5 Vgl. für eine kurze Darstellung unterschiedlicher Formen von Marktversagen Buomberger (2014) oder Rutz (2016).

falsch tun. Und auch im Falle eines meritorischen Gutes stellt eine unternehmerische Tätigkeit des Staates noch keine Garantie für ein besonders hohes oder gemeinnütziges Leistungsniveau dar. Ob eine staatliche Intervention in das Marktgefüge tatsächlich einen gesellschaftlichen Mehrwert schafft, ist immer in einer sorgfältigen Einzelfallbetrachtung abzuklären.

Entscheidet sich der Staat dazu, den Bürgern unter dem Titel des Service public spezifische Güter und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, kann dies auf unterschiedliche Arten geschehen. Der Staat kann die Güter und Leistungen selber produzieren, entweder innerhalb der Verwaltung oder durch ein öffentliches Unternehmen. In vielen Fällen braucht es aber gar kein staatliches Unternehmertum, um das gewünschte Ziel zu erreichen. So ist es oftmals völlig ausreichend, dass der Staat Umfang und Qualität der entsprechenden Güter und Leistungen durch Regulierung und gesetzliche Vorgaben von den privaten Anbietern einfordert. Alternativ kann der Staat die Güter und Leistungen auch per Ausschreibung bei privaten Unternehmen beschaffen und diese für den entstandenen Aufwand entschädigen.

Leitplanken für eine Service-public-Debatte

Die Prinzipien zur Bestimmung, welche Leistungen zur Grundversorgung gehören sollten und welche nicht, wären also eigentlich klar und könnten als «Leitplanken» für die längst überfällige Debatte über die Zukunft des Service public dienen. Diese sollte sich an den folgenden Fragen orientieren:

- 01_ Besteht heute noch ein Marktversagen, das die staatliche Bereitstellung eines Gutes oder einer Leistung notwendig macht?
- 02_ Kann die staatliche Bereitstellung des entsprechenden Gutes bzw. der entsprechenden Leistung im heutigen Umfeld noch mit dem Argument der Meritorik gerechtfertigt werden?
- 03_ Schafft es der Staat mit seinem aktuellen Leistungsangebot effektiv ein bestehendes Marktversagen zu beseitigen bzw. ist er (noch) in der Lage ein meritorisches Gut zu einem besserer Kosten-Nutzen-Verhältnis als Private zu erbringen?
- 04_ Gäbe es im digitalen Zeitalter effizientere Wege um die entsprechenden Güter und Leistungen bereitzustellen?

Die Leitplanken für eine Debatte über den künftigen Service public wären eigentlich klar.

1.3_ Die Post im Fokus

Die Frage, welche Güter und Leistungen zukünftig zur Grundversorgung gehören und durch wen sie erbracht werden sollen, ist letztlich für jeden Service-public-Bereich einzelnen zu beantworten. Ein eigentliches Patentrezept gibt es nicht und die systematische Abhandlung aller Service-public-Bereiche würde den Rahmen dieser Publikation bei weitem übersteigen. Der Fokus dieser Studie wurde deshalb auf die Schweizerische Post und die durch sie erbrachte postalische Grundversorgung gelegt.

Finanzierungsprobleme und Reputationsverlust

Avenir Suisse hat sich das letzte Mal 2012 in der Publikation «Mehr Markt für den Service public» zum Postwesen in der Schweiz geäußert (Meister 2012). Damals trat gerade das neue Postgesetz in Kraft, das sich im Nachhinein als wenig visionär erwiesen hat. So wurde insbesondere die Chance verpasst, den Postmarkt – wie im Resten von Europa – vollständig zu liberalisieren und die Grundversorgung den Bedürfnissen einer sich zunehmend digitalisierenden Gesellschaft anzupassen. Die Konsequenzen dieser fortschrittsresistenten Politik beginnen sich seither in aller Deutlichkeit zu manifestieren: Die Post stösst bei der Finanzierung der von immer weniger Menschen in Anspruch genommenen postalischen Grundversorgung je länger je mehr an ihre Grenzen.

Vor allem im Bereich der Briefpost stehen die Zeichen auf Sturm. Aber auch bei Postfinance muss, aufgrund des heutigen Niedrigzinsumfelds, davon ausgegangen werden, dass die Gewinne weiter schrumpfen werden. Gleichzeitig sieht sich die Schweizerische Post als Folge des «Postautoskandals» mit einem schmerzhaften Reputationsverlust konfrontiert. Soll die Post nicht zu einem kostspieligen, vom Steuerzahler zu bearbeitenden Sanierungsfall verkommen, ist Handlungsbedarf geboten.

Soll die Post nicht zu einem kostspieligen Sanierungsfall verkommen, ist Handlungsbedarf geboten.

2_ Entwicklung des Postwesens

Die Post gilt heute vielen als ein typischer Bundesbetrieb. Noch im 17. Jahrhundert, als die ersten permanenten Postverbindungen entstanden, war das Postwesen jedoch kantonal organisiert.⁶ Die Kantone besaßen das sogenannte Postregal, also das Hoheitsrecht zur alleinigen Postbeförderung auf ihrem Gebiet. Im Kanton Bern etwa wurde das Postregal an den Ratsherrn und Kaufmann Beat Fischer verpachtet, der die Berner Post innerhalb weniger Jahre zum erfolgreichsten Postunternehmen der Eidgenossenschaft aufbaute.

2.1_ Die Post war nicht immer ein Bundesbetrieb

Der Einmarsch französischer Truppen im Mai 1798 unterbrach den Aufbau des schweizerischen Postwesens für einige Jahre: In der neuen Helvetischen Republik wurde die Post dem zentralistischen Vorbild der französischen Besatzer angeglichen. Bereits 1803 war das kantonale System jedoch wiederhergestellt und das Postwesen fiel in die Kompetenz der Kantone zurück. Nur die Kantone Zürich, Basel und Luzern betrieben die Post zu dieser Zeit als staatliches Regieunternehmen. Alle anderen Kantone verpachteten ihr Postregal entweder an eines der drei kantonalen Regieunternehmen oder an Private. Erst mit der Gründung des Bundesstaates im Jahr 1848 wurden die kantonalen Postregale abgeschafft und das Postmonopol dem Bund übertragen. Am 1. Januar 1849 wurde die Bundespost gegründet.

Im 19. Jahrhundert betrieben nur die Kantone Zürich, Basel und Luzern die Post als staatliches Regieunternehmen.

Mit dem technischen Fortschritt kamen zu Beginn des 20. Jahrhunderts schrittweise Telegraphie und Telefon zum Postwesen dazu. Die Gründung der PTT erfolgte im Jahr 1920, und ihr Monopol war über viele Jahrzehnte politisch unumstritten. Erst zu Beginn der 1990er-Jahre kamen in der Schweiz Forderungen nach einer Liberalisierung des Fernmeldewesens auf das politische Parkett. Diese waren in erster Linie auf die Entwicklungen in der EU zurückzuführen, die auf den 1. Januar 1998 hin beschlossen hatte, die Telefonie vollständig zu liberalisieren.

In der Folge kam es 1993 zu einer Aufteilung der PTT in je einen Bereich für Telekommunikation und Postdienstleistungen. Fünf Jahre später entstanden aus der ehemaligen PTT zwei neue Unternehmen: Die Schweizerische Post und Swisscom. Die Post wurde als öffentlich-rechtliches Unternehmen im Eigentum des Bundes belassen.

2.2_ Zaghafte Liberalisierung des Schweizer Postmarktes

Ende der 1990er-Jahre wurde der schweizerische Postmarkt in zwei Segmente unterteilt: Universal- und Wettbewerbsdienste. Die Universaldienste

⁶ Zur Geschichte des Postwesens vgl. etwa <https://www.post.ch/de/ueber-uns/wissenswertes-post/geschichte-der-post> (Zugriff: 07.05.2018).

Abbildung 2

Postalische Marktorganisation

Die postalische Grundversorgung umfasst Dienstleistungen, die nur die Post und solche, die sowohl die Post als auch Dritte erbringen dürfen. Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung dürfen – müssen aber nicht – von allen Akteuren angeboten werden.



Quelle: eigene Darstellung

te umfassten einerseits die sogenannten reservierten Dienste, bei denen die Post über ein Monopol verfügt (z.B. die Zustellung von adressierten inländischen Briefen bis zu einer gewissen Gewichtsgrenze). Andererseits wurden auch die nicht-reservierten Dienste, etwa Briefe und Pakete ins Ausland, den Universaldiensten zugeordnet. Diese müssen von der Post zwar angeboten werden, sie verfügt in diesem Bereich aber über kein Monopol. Mit den reservierten Diensten sollte der Post eine Einnahmequelle zugesichert werden, um die Grundversorgung flächendeckend und zu einheitlichen Preisen bereitzustellen.

Wettbewerbsdienste umfassen Produkte und Dienstleistungen, die die Post anbieten kann, aber nicht muss. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa Express-Sendungen. Diese Marktordnung gilt im Grundsatz bis heute, auch wenn die Universaldienste in der Zwischenzeit offiziell als Grundversorgung bezeichnet werden (vgl. Abbildung 2): Geöffnet und für Dritte frei zugänglich ist der Postmarkt in der Schweiz im Bereich der nicht-reservierten Dienste und der Wettbewerbsdienste.

Chronik einer unvollständigen Liberalisierung

Mit dem neuen Postgesetz vom 30. April 1997 wurde die Gewichtsgrenze für das Paketmonopol der Post auf 2 kg abgesenkt (vgl. Abbildung 3). In einem weiteren Liberalisierungsschritt wurde die Gewichtsgrenze 2004 sodann vollständig aufgehoben. Zwei Jahre später wurde der Versand von Briefen über 100 g aus dem Bereich der nicht-reservierten Dienste gestrichen und neu den Wettbewerbsdiensten zugeordnet. Der vorerst letzte Liberalisierungsschritt erfolgte 2009, als das Briefmonopol der Post von 100 auf 50 g gesenkt wurde. Die ursprünglich geplante Abschaffung dieses «Restmonopols» lehnte der Nationalrat 2010 ab.

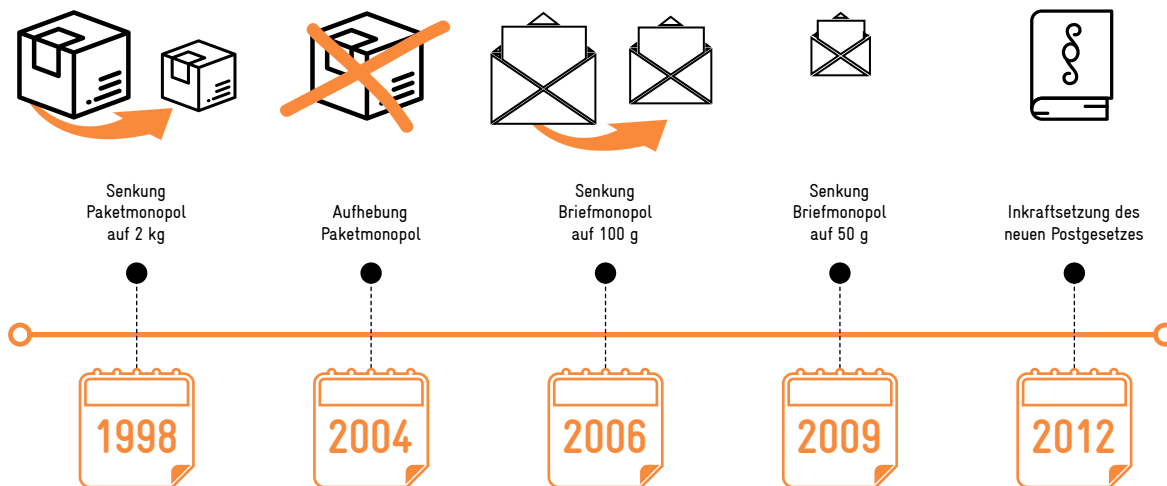
Mit der Inkraftsetzung der neuen Postgesetzgebung Ende 2012 ergaben sich weitere Änderungen in der Organisation des Postmarktes: So wurden die Schweizerische Post und Postfinance 2013 in spezialgesetzliche Aktiengesellschaften umgewandelt. Zudem wurde Postfinance der

Die ursprünglich geplante Abschaffung des Restmonopols lehnte der Nationalrat 2010 ab.

Abbildung 3

Liberalisierungsschritte im schweizerischen Postmarkt

Seit der Neugestaltung des schweizerischen Postmarktes Ende der 1990er-Jahre, wurden vier Liberalisierungsschritte vollzogen. Diese führten zu einer Aufhebung des Paketmonopols und einer Senkung des Briefmonopols auf 50 g.



Quelle: Die Post, eigene Darstellung

Aufsicht der Eidgenössischen Finanzaufsicht (Finma) unterstellt. Eigentümer der neuen Schweizerischen Post AG blieb jedoch zu 100 % der Bund, Postfinance blieb wiederum vollständig im Eigentum der Schweizerischen Post. Gleichzeitig wurde aber die Konzessionspflicht für alternative Anbieterinnen im Bereich der nicht-reservierten Dienste aufgehoben und durch das mildere Erfordernis einer Meldepflicht ersetzt.

Einmal mehr hinkt die Schweiz hinterher

Im Gegensatz zum umliegenden Ausland wurde der Postmarkt in der Schweiz bis anhin also nicht vollständig geöffnet. Dies im Gegensatz zur EU, wo die Marköffnung bereits 1998 in Angriff genommen und schrittweise vorangetrieben wurde. Seit dem 1. Januar 2013 ist die Öffnung des Postmarktes von allen EU-Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt.

Ein «Restmonopol» für die historische Postanbieterin, wie es die Schweiz heute noch kennt, besteht in keinem europäischen Land mehr. Zudem wurde die historische Postanbieterin in verschiedenen Ländern privatisiert oder teilprivatisiert, ohne dass dabei die postalische Grundversorgung abgeschafft worden wäre. Tabelle 1 gibt für eine kleine Auswahl europäischer Länder einen Überblick über das Datum der vollständigen Marktöffnung, die aktuelle Grundversorgerin sowie den Staatsanteil an der Grundversorgerin.

Der Postmarkt ist seit dem 1. Januar 2013 in allen EU-Mitgliedstaaten vollständig geöffnet.

Table 1

Marköffnung in ausgewählten europäischen Ländern

| <i>Land</i> | <i>vollst. Marktöffnung</i> | <i>Grundversorgerin</i> | <i>Staatsanteil</i> |
|-------------------|-----------------------------|-------------------------|---------------------|
| Schweiz | ausstehend | Schweizerische Post | 100 % |
| Frankreich | 01.01.2011 | Groupe La Poste SA | 100 % |
| Schweden/Dänemark | 01.01.1993 | PostNord AB | 100 % |
| Österreich | 01.01.2011 | Österreichische Post AG | 53 % |
| Deutschland | 01.01.2008 | alle Anbieterinnen | 25 %* |
| Grossbritannien | 01.01.2006 | Royal Mail plc | 0 % |
| Niederlande | 01.04.2009 | PostNL N.V. | 0 % |

*Staatsanteil an der historischen Postanbieterin «Deutsche Post AG»

Quelle: Bundesrat (2015), eigene Recherche

3_ Die Post als Mischkonzern

Seit ihrer Gründung hat sich die Schweizerische Post konstant weiterentwickelt und befördert längst nicht mehr nur Briefe und Pakete. Sie präsentiert sich heute als ein Mischkonzern, der in verschiedensten Märkten tätig ist.

3.1_ Konzerngesellschaften und assoziierte Gesellschaften

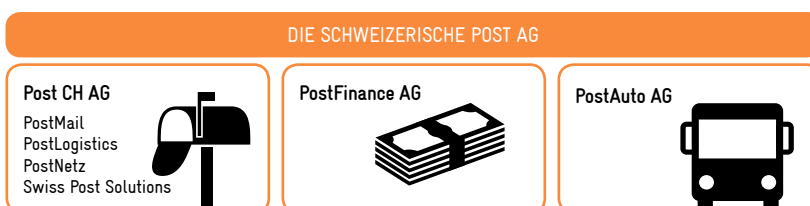
Unter dem Dach der Schweizerischen Post werden drei strategische Konzerngesellschaften geführt (vgl. Abbildung 4). Die erste, Post CH, ist auf dem Kommunikations- und Logistikmarkt tätig, der wiederum vier Bereiche umfasst:

- **Postmail** bietet Privat- und Geschäftskunden – in der Schweiz und grenzüberschreitend – Produkte und individuelle Lösungen für Briefe, Zeitungen, Kleinwaren- und Werbesendungen von der Annahme bis zur Zustellung an. Das Angebot wird laufend um digitale Dienstleistungen ergänzt.
- **Postlogistics** bietet hauptsächlich Logistiklösungen für den nationalen und grenzüberschreitenden Paketversand sowie Kurier-, Express- und SameDay-Angebote an. Sie übernimmt Transport- und Lagerlogistik und erbringt für Privatkunden Dienstleistungen im Bereich Paketempfang.
- **Postnetz** betreibt das Netz für Postdienstleistungen in der Schweiz. Zugangspunkte zu Postdienstleistungen für Privatkunden und KMU bestehen dabei nicht nur in den Postfilialen, sondern etwa auch an der Haustür oder digital. Das Postnetz umfasste 2017 rund 3900 Zugangspunkte und soll bis 2020 auf 4200 Zugangspunkte ausgebaut werden.
- **Swiss Post Solutions** ist eine Anbieterin von Lösungen zur Auslagerung von Geschäftsprozessen, wie z.B. Dienstleistungen im Dokumentenmanagement und Technologien für sichere elektronische Kommu-

Abbildung 4

Holdingsstruktur der Schweizerischen Post

Die Schweizerische Post besteht aus drei strategischen Konzerngesellschaften, die in den Märkten Kommunikation & Logistik, Finanzdienstleistungen und Personenverkehr tätig sind.

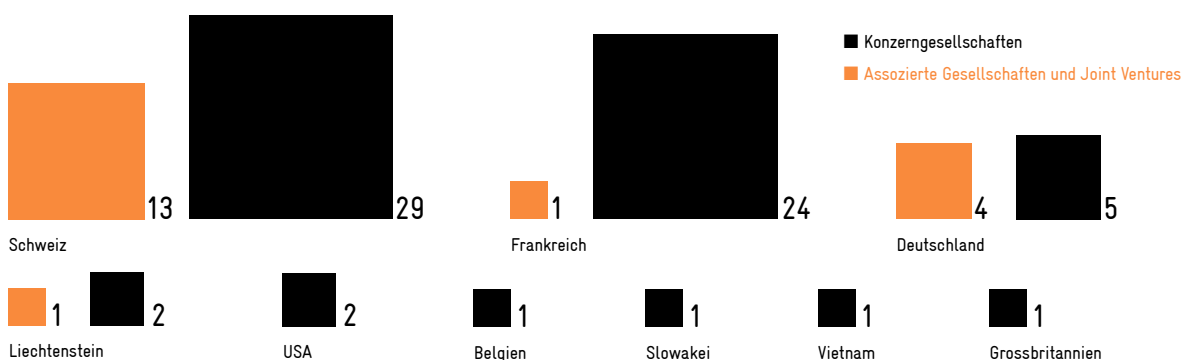


Quelle: Schweizerische Post (2017), eigene Darstellung

Abbildung 5

Konzerngesellschaften, assoziierte Gesellschaften und Joint Ventures der Schweizerischen Post

Die Schweizerische Post besteht heute aus 66 Konzerngesellschaften sowie 19 assoziierten Gesellschaften und Joint Ventures. Geografisch ist die Post weltweit in neun Länder tätig.



Quelle: Schweizerische Post (2017), eigene Darstellung

nikation. Sie betreut Kunden aus den unterschiedlichsten Branchen und ist in über 20 Ländern tätig.

Die zweite strategische Konzerngesellschaft, Postfinance, ist im Finanzdienstleistungsmarkt tätig. Ihr Angebot umfasst Leistungen wie Zahlen, Sparen, Anlegen und Vorsorgen in der Schweiz sowie im internationalen Zahlungsverkehr. Im Personenverkehrsmarkt ist die Post zudem mit Postauto präsent. Sie erbringt Dienstleistungen im Bereich Regional-, Orts- und Agglomerationsverkehr sowie Systemdienstleistungen in der Schweiz und punktuell im Ausland.

66 Konzerngesellschaften in neun Ländern

Diesen strategischen Konzerngesellschaften angegliedert sind weitere Unternehmen im In- und Ausland (vgl. Abbildung 5). Insgesamt besteht die Post aus 66 Konzerngesellschaften in neun Ländern. Dazu kommen weitere 19 assoziierte Gesellschaften und Joint Ventures – sechs davon im Ausland –, an denen die Post Beteiligungen von bis zu 50 % hält.

3.2. Leistungsauftrag und staatliche Abgeltungen

Gemäss dem Postgesetz soll für alle Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen der Schweiz eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung gewährleistet werden. Zu diesem Zweck wurde der Post je ein Grundversorgungsauftrag für Postdienste und für Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs erteilt (vgl. auch Box 1). Die Post selbst umschreibt ihre Grundversorgungsaufträge wie folgt:⁷

7 Zu den Grundversorgungsaufträgen und den in Box 1 beschriebenen rechtlichen Vorgaben vgl. <https://www.post.ch/de/ueber-uns/themen/positionspapiere/grundversorgung> (Zugriff: 25.01.2019).

- 01_ Landesweite Zustellung von adressierten Briefen und Paketen an mindestens fünf Wochentagen.
- 02_ Landesweite Zustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften an sechs Wochentagen.
- 03_ Betrieb eines flächendeckenden Poststellen- und Postagenturennetzes.
- 04_ Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs, namentlich Eröffnen eines Kontos, Überweisungen sowie Ein- und Auszahlungen.

Box 1

Die rechtlichen Vorgaben im Bereich der Grundversorgung

Die Postgesetzgebung sieht vor, dass 97% der adressierten Inlandsbriefe und 95% der Inlandspakete rechtzeitig durch die Post zugestellt werden. Prioritäre Sendungen (A-Post bzw. Priority-Pakete) müssen am Folgetag am Bestimmungsort eintreffen, nicht-prioritäre Einzelsendungen (B-Post bzw. Economy-Pakete) spätestens am dritten auf den Aufgabetag folgenden Arbeitstag. Die Postverordnung enthält zudem Vorgaben zur Erreichbarkeit der Grundversorgung. Diese sehen vor, dass 90% der gesamten Bevölkerung der Schweiz die Zugangspunkte zu den Postdiensten innerhalb von 20 Minuten, jene zum Barzahlungsverkehr innerhalb von 30 Minuten zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichen können. In Gebieten, in denen die Post einen Hauservice anbietet, gelten 30 Minuten. Jede Raumplanungsregion muss über mindestens eine Filiale und jede Ortschaft über mindestens einen Briefeinwurf verfügen. Für Menschen mit Behinderung hat die Post den barrierefreien Zugang zu den Postdiensten und zum elektronischen Zahlungsverkehr zu gewährleisten.

Jährliche Kosten von beinahe 400 Mio. Fr. für die Grundversorgung

Die Grundversorgung, deren jährliche Kosten mit 350 bis 400 Mio. Fr. beziffert werden, ist von der Post eigenwirtschaftlich zu erbringen.⁸ Zur (Mit-)Finanzierung der Grundversorgung wurde der Post das Monopol für Inlandsbriefe bis 50 g überlassen. Während der Bund von der Post eine preiswerte und eigenwirtschaftliche Grundversorgung erwartet, verfolgt er als Eigentümer gleichzeitig handfeste finanzielle Ziele: So soll die Post ein rentables Wachstum generieren und ihre Ertragskraft stetig steigern. Es werden in allen Geschäftsfeldern branchenübliche Renditen und jährliche Dividendenausschüttung zuhanden der Bundeskasse erwartet. In der Vergangenheit betrug die jährliche Dividendenausschüttung jeweils rund 200 Mio. Fr.

Zur Finanzierung der Grundversorgung fliessen heute also keine Subventionen an die Post. Subventioniert wird hingegen im Rahmen der indirekten Presseförderung die Zustellung abonnerter Zeitungen und Zeitschriften der Regional- und Lokalpresse sowie der Mitgliedschafts- und Stiftungspresse. Der entsprechende Betrag zugunsten der Presse (nicht der Post) beläuft sich jährlich auf 50 Mio. Fr.⁹ Zudem erhält Postauto staat-

Die Grundversorgung kostet jährlich 350 bis 400 Mio. Fr. und ist von der Post eigenwirtschaftlich zu erbringen

⁸ Eigenwirtschaftlich bedeutet, dass die Post die Grundversorgung mit ihren Erträgen aus den Postdiensten und den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs inner- und ausserhalb der Grundversorgung finanzieren muss.

⁹ Vgl. zur indirekten Presseförderung etwa <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/medieninformationen/medienmitteilungen.msg-id-64870.html> (Zugriff: 12.06.2018).

liche Abteilungen für die Erbringung von gesetzlich festgelegten Personentransportleistungen im öffentlichen Verkehr. 2017 beliefen sich die entsprechenden Abteilungen des Bundes auf 211 Mio. Fr., diejenigen der Kantone und Gemeinden auf knapp 210 Mio. Fr. Es handelt sich um jene Abteilungen, die im Zentrum des «Postautoskandals» stehen (vgl. Kapitel 6).

3.3_ Eignerstrategie, Aufsicht und Behördenorganisation

Die Schweizerische Post wird als bundeseigener Betrieb auf der strategischen Ebene vom Bundesrat mittels übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben geführt (vgl. Box 2). Letztlich liegt die Oberaufsicht aber beim Parlament, das ermächtigt ist, dem Bundesrat im Hinblick auf die Änderung und Festlegung der strategischen Ziele Aufträge zu erteilen. Die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte wird vom Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) sowie der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) vorgenommen. Die beiden Behörden üben im Auftrag des Bundesrates die Aktionärsrechte gegenüber der Post aus.

Die Post wird vom Bund mittels übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben geführt.

Box 2

Die Eignerstrategie des Bundes

In seiner Rolle als Eigentümer der Post lenkt der Bund diese durch die Vorgabe strategischer Ziele, die jeweils für eine Periode von vier Jahren festgelegt werden. Die momentanen Ziele gelten für die Periode 2017 bis 2020 und lassen sich in Kurzform¹⁰ wie folgt zusammenfassen: Nebst der Sicherstellung der Grundversorgung soll die Post in ihrem Kerngeschäft in den Märkten Kommunikation, Logistik, Finanzdienstleistungen und Personenverkehr qualitativ hochstehende und innovative Produkte und Dienstleistungen in physischer und elektronischer Form anbieten. Dabei soll ein rentables Wachstum generiert und die Ertragskraft des Unternehmens durch Effizienzsteigerungen gestärkt werden. Die Post kann im Rahmen ihrer finanziellen und personellen Möglichkeiten im In- und Ausland Kooperationen eingehen.

Finanziell erwartet der Bund, dass die Post den Unternehmenswert nachhaltig sichert und steigert und ausserdem in allen Geschäftsfeldern branchenübliche Renditen erzielt. Die erwirtschafteten Gewinne sind zum Aufbau des bankenrechtlich notwendigen Eigenkapitals, insbesondere der Postfinance, und für Gewinnausschüttungen an den Bund bestimmt. Die Post soll überdies eine fortschrittliche und sozialverantwortliche Personalpolitik betreiben. Dazu gehören unter anderem attraktive und konkurrenzfähige Anstellungsbedingungen und eine Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Für die Erarbeitung der Postpolitik ist das Bundesamt für Kommunikation (Bakom) zuständig: Es bereitet die Entscheide des Bundesrates im Bereich der Monopolpreise und der Presseförderung vor. Zudem überwacht das Bakom die Grundversorgung im Zahlungsverkehr. Für die allgemeine Beaufsichtigung des schweizerischen Postmarktes ist hingegen die eidgenössische Postkommission (Postcom), eine unabhängige Regu-

¹⁰ Der genaue Wortlaut der Eignerstrategie findet sich auf der Website des Uvek: <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/post/strategische-ziele.html> (Zugriff: 12.02.2019).

lierungsbehörde, zuständig. Sie stellt die postalische Grundversorgung sicher, überwacht deren Qualität und hat den Auftrag, für einen fairen Wettbewerb zwischen den Anbieterinnen von Postdienst zu sorgen.

Neben der Postcom sind zwei weitere Behörden für den Postmarkt zuständig: Ausserhalb des Monopols unterstehen die Preise in Bereichen, in denen die Post über eine marktmächtige Stellung verfügt, dem Preisüberwachungsgesetz. Bei Anpassungen von Preisen im Monopol wird der Preisüberwacher (PÜ) angehört und gibt eine Empfehlung ab. Ausserhalb des Monopols gelten die normalen kartellrechtlichen Regeln, die von der Wettbewerbskommission (Weko) durchgesetzt werden.

Die finanzmarktrechtliche Aufsicht über Postfinance wird durch die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finma) wahrgenommen, während Postauto als konzessioniertes Transportunternehmen vom Bundesamt für Verkehr (BAV) überwacht wird.

3.4_ Gewitterwolken am Horizont der Post

Im Jahr 2017 erwirtschaftete die Schweizerische Post insgesamt einen konsolidierten Betriebsertrag von knapp 8 Mrd. Fr. Damit rangierte sie immerhin auf Platz 31 der umsatzstärksten Schweizer Konzerne. Mit beinahe 42 000 Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) zählt sie zudem zu den 20 grössten Schweizer Arbeitgebern.¹¹ Auch wenn sich diese Zahlen auf den ersten Blick imposant ausnehmen, die Post kämpft – wie nachfolgend aufgezeigt – mit stetig abnehmenden Betriebserträgen.

Auch wenn sich die Betriebszahlen der Post auf den ersten Blick imposant ausnehmen, sie kämpft mit abnehmenden Erträgen.

Sinkende Betriebserträge

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich, werden rund zwei Drittel des Betriebsertrags mit postalischen Dienstleistungen (sprich: mit Briefen und Paketen) im engeren und weiteren Sinn generiert, davon ca. 50 % im Kommunikationsmarkt und weitere 20 % im Logistikmarkt. Der Betriebsertrag von Postmail sank jedoch in den letzten fünf Jahren um über 4 % – 2017 betrug er noch etwas mehr als 2,8 Mrd. Fr. Diese Entwicklung erklärt sich mit dem jährlichen Mengenrückgang der adressierten Briefe von bis zu 4 % (vgl. Abbildung 6), aber auch mit der Abnahme der abonnierten Zeitungen und Importsendungen.

2017 konnte Postmail ihr Betriebsergebnis von jeweils über 300 Mio. Fr. zwar noch halten, aber es ist absehbar, dass dies – gegeben die aktuelle Entwicklung – schon in naher Zukunft nicht mehr möglich sein wird. Auch wenn es gelingen sollte, Sortier- und Zustellprozesse weiter zu optimieren, ist vorhersehbar, dass die Gewinne von Postmail früher oder später wegbrechen werden. Dies wird zu einer substantziellen Minderung des Konzernergebnisses führen.

11 Vgl. etwa <http://www.segmentas.ch/top500> (Zugriff: 14.01.2019).

Tabelle 2

Ergebnisse der Schweizerischen Post nach Segmenten (2017)

| | Betriebsertrag in Mio. Fr. | Betriebsergebnis in Mio. Fr. | Personalbestand |
|----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-----------------|
| Kommunikationsmarkt | 4207 | 236 | 27 756 |
| Postmail | 2835 | 370 | 15 736 |
| Swiss Post Solutions | 551 | 25 | 6585 |
| Postnetz | 1102 | -159 | 5435 |
| Logistikmarkt | 1619 | 119 | 5281 |
| Postlogistics | 1619 | 119 | 5281 |
| Finanzdienstleistungsmarkt | 2088 | 549 | 3475 |
| Postfinance | 2088 | 549 | 3475 |
| Personenverkehrsmarkt | 836 | -69 | 3261 |
| Postauto | 836 | -69 | 3261 |
| Übrige* | 889 | -201 | -- |
| Konsolidierung | -1933 | -4 | -- |
| Total | 7987 | 630 | 42 316 |

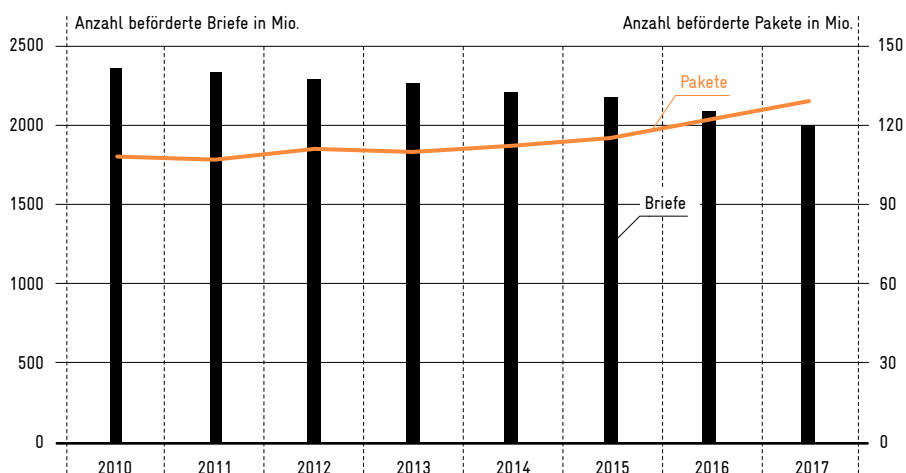
*Die Position «Übrige» enthält Funktionsbereiche wie Immobilien, Informatik, Personal Finanzen und Kommunikation

Quelle: Schweizerische Post (2017)

Abbildung 6

Mengengerückgang von jährlich über 2% bei den adressierten Briefen (2010–2017)

Aufgrund der Digitalisierung (E-Substitution) ist das Volumen der adressierten Briefe in der Schweiz seit Jahren rückläufig. Der jährliche Mengenschwund betrug in den letzten Jahren durchschnittlich über 2%. Demgegenüber stieg das Paketvolumen der Post zwischen 2010 und 2017 um rund ein Viertel.



Quelle: Schweizerische Post (2017), eigene Darstellung

Auch der wachsende Paketmarkt wird es nicht richten

Im Gegensatz zum Briefmarkt wuchs das Volumen der versandten Pakete in den letzten Jahren kontinuierlich (vgl. Abbildung 6). Dies äusserte sich in einem Betriebsertrag von Postlogistics, der gegenüber dem Vorjahr um knapp 50 Mio. Fr. auf 1,6 Mrd. Fr. gesteigert werden konnte – allerdings bei einem gleichzeitig rückläufigen Betriebsergebnis. Der Grund für diese Entwicklung dürfte primär darin liegen, dass der vollständig liberalisierte Paketmarkt zunehmend kompetitiver wird, was den Margendruck erhöht. Unrealistisch wäre es deshalb darauf zu hoffen, dass der künftige Gewinnrückgang im Briefmarkt durch die positive Mengenentwicklung im Paketmarkt aufgefangen werden kann.

Der vollständig liberalisierte Paketmarkt wird zunehmend kompetitiver, was den Margendruck erhöht.

Poststellennetze sind weltweit kein profitables Geschäft. So schreibt auch Postnetz seit jeher Verluste, gegenwärtig liegen diese im dreistelligen Millionenbereich. Zwar konnte 2017 das Betriebsergebnis, verglichen mit dem Rekordverlust von beinahe 200 Mio. Fr. im Vorjahr, um rund 40 Mio. Fr. verbessert werden. Aber auch der Verlust von knapp 160 Mio. Fr. muss als substantiell bezeichnet werden. Solange die Post aufgrund ihres Grundversorgungsauftrags keine tiefgreifenden Reformen am Poststellennetz vornehmen kann, ist kaum mit einer entscheidenden Verbesserung der finanziellen Lage von Postnetz zu rechnen. Auch Swiss Post Solutions wird hier kaum finanzielle Abhilfe schaffen können. Mit einem Betriebsergebnis von rund 25 Mio. Fr. ist sie dafür schlicht zu klein. Zudem ist die Swiss Post Solutions auf kompetitiven, teilweise internationalen Märkten tätig. Dass sie in diesem Umfeld bestehen kann, ist längst nicht garantiert.

Postfinance als «Cash Cow»

Als eigentliche «Cash Cow» der Schweizerischen Post kann bis dato Postfinance bezeichnet werden: Sie erwirtschaftet zwar nur rund 20 % des Betriebsertrags, steuert aber beinahe 550 Mio. Fr. zum Betriebsergebnis der Post bei. Aufgrund des anhaltenden Niedrigzinsumfelds muss aber davon ausgegangen werden, dass auch der Betriebsertrag von Postfinance in naher Zukunft sinken wird (vgl. Kapitel 5). Dies wird die finanzielle Lage des Postkonzerns erheblich tangieren.

Nicht zu den «Cash Cows» gehören die Postautos. Zwar konnte Postauto in den letzten Jahren jeweils ein positives Betriebsergebnis von rund 30 Mio. Fr. ausweisen. Im Jahr 2017 schreibt sie nun aber im Zusammenhang mit dem «Postautoskandal» Verluste in der Höhe von beinahe 70 Mio. Fr. (vgl. Kapitel 6). Ein negatives Betriebsergebnis von rund 200 Mio. Fr. weisen 2017 auch die Funktionsbereiche aus, womit für den Postkonzern insgesamt ein konsolidiertes Betriebsergebnis von 630 Mio. Fr. resultierte.

Ein Abstieg mit Ansage

Letztlich ist es also nur eine Frage der Zeit, bis der Postkonzern in die Verlustzone abrutscht. Gerade vor diesem Hintergrund ist es schwer nach-

vollziehbar, wie der Bundesrat in seiner 2016 verabschiedeten Eignerstrategie (vgl. Box 2) fordern kann, dass die Post den Unternehmenswert nachhaltig sichern und steigern und in allen Geschäftsfeldern branchenübliche Renditen erzielen soll. Es wäre wünschenswert, dass der Bundesrat seine bisherige Rolle als Eigentümer der Post kritisch hinterfragt und weiterentwickelt, denn es ist absehbar, dass die Post ohne tiefgreifende Reformen die ihr gesetzten strategischen Ziele nicht erreichen kann. Wie eine Reformagenda für die Schweizerische Post aussehen könnte, wird in den folgenden Kapiteln aufgezeigt. Dabei wird jeder der drei strategischen Konzerngesellschaften der Post ein eigenes Kapitel gewidmet.

Es wäre wünschenswert, dass der Bundesrat seine Rolle als Eigentümer der Post kritisch hinterfragt und weiterentwickelt.

4_ Von Briefen, Paketen und Poststellen

Die eigenwirtschaftliche Finanzierung der postalischen Grundversorgung in der Schweiz ist gefährdet. Um diese langfristig sicherzustellen, sind Reformen nötig: Es braucht eine ernsthafte Debatte darüber, wieviel und welche Grundversorgung wir uns in Zukunft noch leisten wollen und können.

4.1_ Ein Geschäftsmodell am Rand der Krise

Die Ausgangslage ist klar: Seit Jahren sinkt das Volumen der versandten Briefe in der Schweiz – sowie auch weltweit – und ein Ende dieser Entwicklung ist nicht absehbar (vgl. Abbildung 6). Gleichzeitig hat der elektronische Versandhandel in den letzten Jahren einen veritablen Boom erfahren. Die eindrucklichen Umsatzsteigerungen von Online-Shops wie Digitec, Zalando oder Amazon schlagen sich in einer entsprechenden Zunahme des Paketvolumens nieder. Diese Entwicklung reflektiert sich in einem gesteigerten Betriebsertrag der Postlogistic, die mit einem Marktanteil von beinahe 80 % der unumstrittene Marktführer ist.

Nicht erhöht werden konnte hingegen der Betriebserlös, was primär auf den zunehmenden Wettbewerb im liberalisierten Paketmarkt – der die Margen unter Druck setzt – zurückzuführen ist. Ausdruck des sich intensivierenden Wettbewerbs ist etwa die Ankündigung von DHL, einer Tochtergesellschaft der Deutschen Post, ein umfassendes Abholstellennetz in der Schweiz aufzubauen und künftig nicht nur Unternehmen, sondern alle Haushalte zu kompetitiven Preisen zu beliefern (Sonntagszeitung 2018a).

Gefährdete Finanzierung der Grundversorgung

Die sich schleichend verschlechternde wirtschaftliche Lage der Post hat weitreichende Konsequenzen für die Finanzierung der Grundversorgung, die von der Post eigenwirtschaftlich zu erbringen ist (vgl. Abschnitt 3.2). Zurzeit lassen sich etwa 20 % der rund 350 bis 400 Mio. Fr., welche die Grundversorgung jährlich kostet, über das «Restmonopol» der Post finanzieren. Gegeben das stetig sinkende Briefvolumen dürfte die Bedeutung dieser Finanzierungsquelle aber immer mehr abnehmen. Rund 80 % der Grundversorgungskosten müssen heute schon mit anderen Einnahmen gedeckt werden. Der Briefmarkt ist jedoch auch ausserhalb des «Restmonopols» rückläufig und auf eine Steigerung des Betriebserlöses im Paketmarkt darf – wie ausgeführt – ebenso wenig gehofft werden wie auf steigende Erträge von Postfinance (vgl. Kapitel 5).

Ohne Reformen der postalischen Grundversorgung ist es also nur eine Frage der Zeit, bis diese von der Post nicht mehr eigenwirtschaftlich erbracht werden kann. Verschärft wird dieses Problem durch verschiedene

Die sich schleichend verschlechternde wirtschaftliche Lage der Post hat weitreichende Konsequenzen für die Finanzierung der Grundversorgung.

politische Vorstösse, welche die aktuelle Grundversorgung allesamt ausbauen wollen (vgl. Box 3). Ein Bewusstsein, dass diese Anliegen die Finanzierung der Grundversorgung in den Kollaps treiben, ist dabei nicht auszumachen.

Box 3

Vorstösse zur postalischen Grundversorgung sind en vogue

Die postalische Grundversorgung ist ein emotionales Thema, das regelmässig mit politischen Vorstössen bewirtschaftet wird. Diese Vorstösse fordern ausnahmslos – in der einen oder anderen Form – einen Ausbau der Grundversorgung. So sind zum Thema der regionalen Erreichbarkeit zurzeit 5 Motionen und 3 Standesinitiativen hängig. Ein weiteres beliebtes Anliegen von parlamentarischen Vorstössen ist die strategische Poststellennetz-Planung (4 Motionen und 4 Standesinitiativen) sowie die Stärkung der Postagenturen (3 Motionen und 4 Standesinitiativen). Weitere in Motionen, Postulaten und Standesinitiativen angesprochene Themen sind die Kommunikation im Bereich der Netzumwandlung, der Barzahlungsverkehr, die Zeitungszustellung bis Mittag, die Stärkung des traditionellen Netzes und die Arbeitsplatzauslagerung ins Ausland.

Notwendiger Rückbau der Grundversorgung

Zur langfristigen Sicherung der Eigenwirtschaftlichkeit der Grundversorgung sind grundsätzlich drei Massnahmen denkbar:

01_ Erhöhung der Preise für Postleistungen

02_ Wachstum der Schweizerischen Post durch Expansion in neue Märkte im In- und Ausland

03_ Reduktion der postalischen Grundversorgung

Ob eine Erhöhung der Preise der Post die gewünschte Wirkung entfalten würde, ist fraglich. Gemäss der Deutschen Post (2018) stiegen die Briefpreise in Europa zwischen 2013 und 2018 nominal um 57 %. Gleichzeitig fiel der Rückgang der Briefmenge in den meisten europäischen Ländern aber massiv höher aus als in der Schweiz, die in diesem Zeitraum keine Preiserhöhungen gesehen hat. In Dänemark und Finnland brach das Volumen der versandten Briefe z.B. um 70 % ein, in den Niederlanden um 55 %. Falls eine Erhöhung der Preise für postalische Dienstleistungen zu einem überproportionalen Umsatzrückgang führt, würde damit die Finanzierung der Grundversorgung nicht gestärkt sondern geschwächt.

Auch ein «Blankocheck» für die Expansion der Post in neue Märkte und ins Ausland ist aus ordnungspolitischer Sicht nicht wünschenswert. Die Expansion von Staatsunternehmen ist immer mit (finanziellen) Risiken verbunden, die letztlich vom Steuerzahler getragen werden.¹² Zudem geht die Expansion von Staatsbetrieben in kompetitive Märkte oft mit Wettbewerbsverzerrungen zulasten privater Anbieter einher.¹³ Letztlich wird kein Weg um eine Debatte führen, wieviel postalische Grund-

Ein «Blankocheck» für eine Expansion in neue Märkte und ins Ausland ist aus ordnungspolitischer Sicht nicht wünschenswert.

12 Vgl. z.B. zur Expansion von Postauto ins Ausland sowie in neue Märkte (vgl. Box 7).

13 Vgl. zu Marktverzerrungen durch Staatsunternehmen etwa Rutz (2016).

versorgung wir uns in Zukunft leisten wollen und können. |¹⁴ Anhaltspunkte, wie eine postalische Grundversorgung im digitalen Zeitalter aussehen könnte, finden sich im umliegenden Ausland: Tabelle 3 gibt einen Überblick, welche Produkte die postalische Grundversorgung in der Schweiz und in ausgewählten europäischen Ländern heute noch umfasst.

Tabelle 3

Postalische Grundversorgung in ausgewählten europäischen Ländern

| | <i>Prioritäre Briefe</i> | <i>Nicht-prioritäre Briefe</i> | <i>Massenbrief-sendungen</i> | <i>Pakete</i> | <i>Pakete als Massen-sendungen</i> | <i>Zeitungen und Zeitschriften</i> |
|-----------------|--------------------------|--------------------------------|------------------------------|---------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Schweiz | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Norwegen | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Frankreich | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | |
| Österreich | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Dänemark | ✓ | | | ✓ | | |
| Grossbritannien | ✓ | ✓ | | ✓ | | |
| Niederlande | ✓ | | | ✓ | | |
| Schweden | ✓ | | | ✓ | | |

Quelle: Bundesrat (2015)

Auffallend ist, dass die Schweiz die umfassendste Grundversorgung aller betrachteten Länder aufweist. Zwar ist auch in Norwegen, Frankreich und Österreich die Grundversorgung vergleichsweise gut ausgebaut, aber Länder wie Dänemark, die Niederlande und Schweden haben längst auf die Entwicklungen im Postmarkt reagiert und die Grundversorgung auf das in einer digitalen Welt Notwendige eingeschränkt. Die Schweiz sollte sich an diesen Ländern ein Beispiel nehmen und die Grundversorgung auf ein vergleichbares Niveau absenken. Bedenkenswert wäre sogar, anstatt wie heute noch in vielen Länder die prioritären Briefe, nur die nicht-prioritären Briefe in der Grundversorgung zu belassen, was einer erheblichen kostenseitigen Entlastung gleichkäme.

Andere Länder haben längst reagiert und die Grundversorgung auf das in einer digitalen Welt Notwendige eingeschränkt.

Technologieneutralität und Ausschreibungen

Parallel ist eine Flexibilisierung im Bereich bei den Vorgaben für Zustellung und Erreichbarkeit notwendig (vgl. Box 1). Zu fordern ist insbesondere eine technologieneutrale Formulierung des Grundversorgungsauftrags,

14 Vgl. zu diesem Thema etwa auch Jaag und Trinkner (2011).

die nur das «Was» (z.B. flächendeckende Zugangspunkte zum Postnetz) und nicht – wie heute – das «Wie» (z.B. Art und Weise wie der Zugang konkret auszugestaltet ist) vorgibt. Anstatt des kostenintensiven Betriebs eines dichten und von immer weniger Menschen benutzten Poststellennetzes, könnte dasselbe Ziel der Erreichbarkeit etwa mithilfe eines Hauslieferdienstes oder mobilen Poststellen erreicht werden.¹⁵ Die physische Zustellung von Briefen könnte wo sinnvoll durch ein elektronisches Postfach ersetzt werden. Anstatt dass der Pöstler die Pakete täglich an der Haustüre abgeliefert, gäbe es die Möglichkeit von «Service Hubs» (d.h. Automaten, die es erlauben, Pakete rund um die Uhr abzuholen und zu versenden).

Die skizzierten Massnahmen würden die Kosten der Grundversorgung erheblich senken. Trotzdem ist unklar, ob sie ausreichen würden, um deren eigenwirtschaftliche Finanzierung durch die Post langfristig zu sichern. Nicht zuletzt aus diesem Grund drängt sich eine Neuorganisation der Finanzierung der Grundversorgung auf, die folgende zwei Elemente umfasst:

01_Abschaffung des «Restmonopols»: Das heutige Finanzierungssystem, das die Kosten der Grundversorgung zu 20 % auf das «Restmonopol» für Briefe bis 50 g und zu 80 % auf Leistungen ausserhalb des Restmonopols aufteilt, erweckt in der Öffentlichkeit den Eindruck einer kostenlosen Grundversorgung. Mit der Abschaffung des «Restmonopols» würde die postalische Grundversorgung ein «Preisschild» erhalten. Gleichzeitig würde der Schweizer Postmarkt, wie in allen anderen europäischen Ländern, vollständig liberalisiert.

Mit der Abschaffung des Restmonopol würde die postalische Grundversorgung ein «Preisschild» erhalten.

02_Öffentliche Ausschreibung der postalischen Grundversorgung: Der abgespeckte und technologieneutral formulierte Grundversorgungsauftrag ist öffentlich auszuschreiben.¹⁶ Dass ausser der Schweizerischen Post zurzeit möglicherweise kein anderes Unternehmen in der Lage wäre, einen Grundversorgungsauftrag zu übernehmen, spricht dabei nicht gegen Ausschreibungen. So muss auch im Telekommunikationsbereich die Konzession für die Grundversorgung gemäss dem Fernmeldegesetz (Art. 14 FMG) alle fünf Jahre neu ausgeschrieben werden. Solange sich niemand anders dafür bewirbt, wird die Konzession der Swisscom erteilt. Selbst wenn also die Wahrscheinlichkeit gering ist, dass sich in der nahen Zukunft ein neuer Anbieter für eine Konzession bewirbt, ist die Ausschreibungspflicht sinnvoll. Sie wirkt wie ein «Damoklesschwert» auf den bisherigen Anbieter und schafft Anreize, die Leistungen und Kostenstruktur stets kritisch zu überprüfen und zu verbessern, um potenzielle Mitbewerber möglichst von einer Teilnahme an der nächsten Ausschreibung abzuhalten.

15 In den letzten zwei Dekaden betrug der Rückgang des Schaltermengeschäftes bei den Briefen rund 70 %. Auch bei den Paketen hat sich das Schaltermengeschäft – trotz dem Wachstum im Paketmarkt – um beinahe 50 % reduziert, während sich die Einzahlungen am Schalter um mehr als 40 % verringerten.

16 Denkbar wäre auch eine Ausschreibung von (regionalen) Teilkonzessionen.

4.2_ Gleich lange Spiesse für alle Anbieterinnen

Anlässlich der Totalrevision der Postgesetzgebung beantragte der Bundesrat dem Parlament 2009 eine vollständige Marktöffnung. Diese wurde jedoch mit dem Argument abgelehnt, dass die Post das Restmonopol für die Finanzierung der Grundversorgung brauche. Gleichzeitig wollte der Gesetzgeber aber mit dem revidierten Postgesetz Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb schaffen, die allen Anbieterinnen von Postdiensten gleich lange Spiesse gewähren.

Dass sich diese beiden Ziele diametral widersprechen, wurde vom Parlament grosszügig ausgeblendet. So ist es offensichtlich, dass durch die Gewährung des Restmonopols ein grosser und wichtiger Teil des Briefmarktes für alternative Anbieterinnen nicht bestreitbar ist.¹⁷ Dies ist schon an sich ein Wettbewerbsnachteil, der jedoch zusätzlich dadurch verstärkt wird, dass die Post der einzige Akteur ist, der alle postalischen Dienstleistungen aus einer Hand anbieten kann.

Bescheidene Wettbewerbsdynamik

Dass weder die Senkung des Monopols auf 50 g noch die Totalrevision des Postgesetzes den Wettbewerb für postalische Dienstleistungen nachhaltig beleben konnten, zeigt ein Blick in die Statistik (Bundesrat 2015): Für den Gesamtpostmarkt (Briefe, Pakete, Zeitungen, inklusive Kurier- und Expresssendungen) schätzt der Bundesrat den umsatzmässigen Marktanteil der alternativen Anbieterinnen von Postdiensten auf gerade einmal ca. 15 %, wobei die Dienstleistungen auf den vollständig geöffneten Märkten den grössten Teil des Umsatzes generieren (vgl. Abbildung 7).

Dieser Befund erstaunt nicht, denn die heutige Marktordnung im Postwesen schafft keine Rahmenbedingungen, die einen wirksamen Wettbewerb zulassen. Voraussetzung zur Zielerreichung wäre, dass – wie oben dargelegt – das Restmonopol abgeschafft sowie die Grundversorgung abgespeckt und ausgeschrieben würde. Aber selbst wenn diese Reformen umgesetzt würden, ist nicht von einem boomenden Wettbewerb im Postmarkt auszugehen.¹⁸ Dies lehrt ein Blick über die Landesgrenze: Trotz vollständiger Liberalisierung ihrer Postmärkte haben sich die Marktanteile bei den inländischen Briefen in Ländern wie Schweden, Deutschland oder den Niederlanden kaum verändert.¹⁹ In praktisch allen europäischen Ländern spielt die historische Anbieterin von Postdiensten weiterhin ein dominante Rolle.

Weder die Senkung des Monopols auf 50 g noch die Totalrevision des Postgesetzes konnten den Wettbewerb nachhaltig beleben.

17 Im Jahr 2014 standen gerade einmal 25 % des adressierten inländischen Briefvolumens für den Wettbewerb offen (Bundesrat 2015).

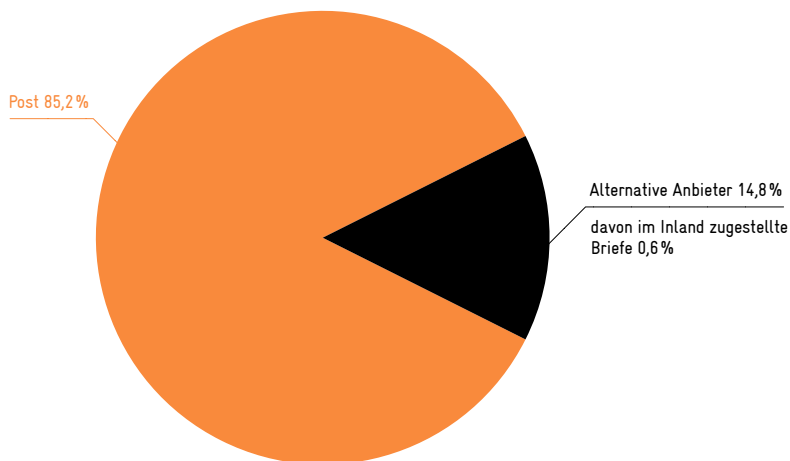
18 Für eine Übersicht der wettbewerblichen Entwicklungen im europäischen und amerikanischen Postsektor in den letzten Jahren vgl. Jaag (2014).

19 Die Liberalisierung des Postmarktes stellt in diesem Sinne nur eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für wirksamen Wettbewerb dar. Eine positive Folge der Marktöffnung in der EU ist aber, dass die historischen Anbieter in vielen EU-Ländern heute flexibler an den Märkten agieren können und die Risiken für die Steuerzahler vermindert wurden.

Abbildung 7

Umsatzbasierte Marktanteile im Postmarkt (2014)

Mit einem Marktanteil von rund 85% ist die Post nach wie vor der weitaus grösste Akteur im Postmarkt. Den alternativen Anbieterinnen ist der Markteintritt vor allem im liberalisierten Paketmarkt gelungen. Bei den im Inland zugestellten Briefen betrug der Marktanteil hingegen 2014 noch immer weniger als 1%.



Quelle: Bundesrat (2015), eigene Darstellung

Dies hängt nicht zuletzt mit der Wertschöpfungskette im Postmarkt zusammen: Damit eine Postsendung vom Absender zum Empfänger befördert werden kann, muss diese verschiedene postalische Wertschöpfungsstufen durchlaufen (vgl. Abbildung 8). Während die Stufen der Annahme, der Sortierung und des Transports von Sendungen gemäss Jaag und Trinkner (2009) für Dritte relativ leicht reproduzierbar sind, weist vor allem die Zustellung Züge eines natürlichen Monopols auf – d.h. es ist in der Regel kostengünstiger, wenn nur ein einzelner Anbieter diese Leistung erbringt. Grund hierfür sind die im Bereich der Zustellung bestehenden Dichte- und Verbundvorteile sowie – bis zu einem gewissen Grad – Grössenvorteile.²⁰

Zusätzliche Regulierung ist das falsche Rezept

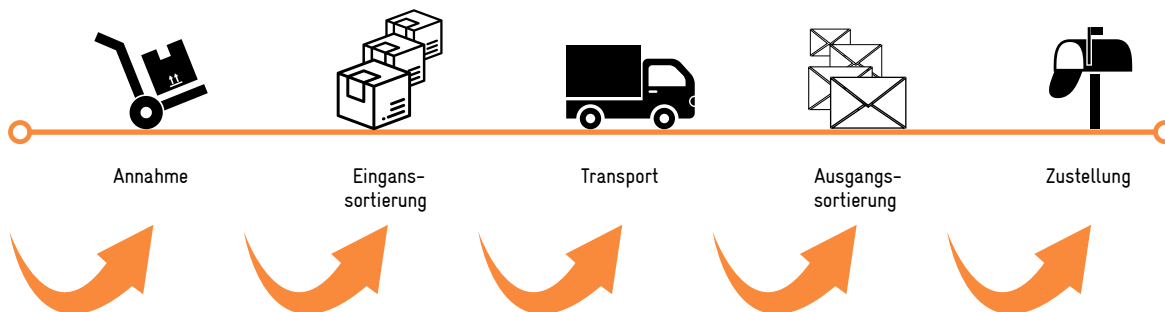
Das Vorliegen von Dichte- und Verbundvorteilen lässt die Frage aufkommen, ob der Gesetzgeber den Marktzugang für Dritte nicht auf gesetzlicher Ebene regeln müsste, wie dies in anderen Infrastrukturbereichen üblich ist. Tatsächlich ist es so, dass bereits heute gewisse Zugangsregeln im Postgesetz festgeschrieben sind (vgl. Box 4). Ein zusätzlicher Regulierungsbedarf lässt sich hingegen nicht ausmachen, denn ein eigentlicher «mo-

²⁰ Dichtevorteile treten auf, wenn die Stückkosten aufgrund der Ballung von Nachfragern in einem geografischen Raum gesenkt werden können. So bedient die Post heute grundsätzlich alle Haushalte in einer Strasse, während alternative Anbieterinnen allenfalls nur einige wenige Kunden in derselben Strasse haben. Der Verbundvorteil resultiert hingegen aus der Möglichkeit, gleichzeitig unterschiedliche Arten von Sendungen zustellen zu können. Beim Grössenvorteil handelt es sich schliesslich um einen kostensenkenden Mengeneffekt.

Abbildung 8

Die postalische Wertschöpfungskette

Die postalische Wertschöpfungskette lässt sich in die Teilleistungen Annahme, Eingangssortierung, Transport, Ausgangssortierung und Zustellung unterteilen.



Quelle: Die Post, eigene Darstellung

nopolistischer Engpass» liegt in der postalischen Wertschöpfungskette nach allgemeinem Dafürhalten nicht vor (vgl. z.B. Knieps 2006). Ein solcher würde, über das natürliche Monopol hinaus, das Vorliegen irreversibler Kosten und das Fehlen valabler Ausweichmöglichkeiten für Dritte bedingen.²¹ Auch die Europäische Kommission (2006) hält in diesem Zusammenhang sinngemäss fest, dass es sich bei Postnetzen nicht um «wesentliche Einrichtungen» handle und deshalb keine weitergehenden Vorschriften oder eine obligatorische Anordnung eines nachgelagerten Zugangs nötig seien.

Box 4

Der Teilleistungszugang und der technische Zugang im Postgesetz

Im Postgesetz ist für Anbieterinnen von Postdiensten der sogenannte Teilleistungszugang sowie der technische Zugang zu Postfächern und Adressdaten vorgesehen. Unter einem Teilleistungszugang wird die gegenseitige Gewährung des Zugangs zur postalischen Wertschöpfungskette (vgl. Abbildung 8) verstanden. Artikel 5 des Postgesetzes hält in diesem Kontext fest, dass die Anbieterinnen von Postdiensten den diskriminierungsfreien, transparenten und zeitgerechten Zugang zu ihren Teilleistungen durch Vereinbarungen regeln. Der Gesetzgeber hat damit explizit die Möglichkeit der Gewährung eines Teilleistungszugangs vorgesehen, es aber gleichzeitig unterlassen, eine Zugangspflicht festzuschreiben. Im Gegensatz dazu gilt im Bereich des technischen Zugangs zu Postfächern und Adressdaten eine gesetzliche Zugangsverpflichtung. Mit dieser Regelung soll sichergestellt werden, dass sich die Anbieterinnen von Postdiensten gegenseitig Zugang zu den Postfächern ihrer Empfänger und deren Adressdaten gewähren, da diese für fremde Anbieterinnen ansonsten nicht erreichbar wären.

21 Klassische Beispiele für einen monopolistischen Engpass finden sich etwa im Schienennetz im Bahnverkehr oder bei den Hochspannungsleitungen im Elektrizitätssektor.

Infrastruktur- vs. Servicewettbewerb

Soll im Postsektor ein Wettbewerb mit (zumindest annähernd) gleichlangen Spiessen ermöglicht werden, braucht es also nicht mehr Regulierung. Vielmehr muss über eine Entbündelung der Post nachgedacht werden. Überprüfenswert wäre etwa die Ausgliederung des Poststellennetzes aus der Schweizerischen Post, um dieses für alternative Anbieterinnen von Postdiensten zu nicht-diskriminierenden Konditionen zugänglich zu machen. Ein solcher Ansatz wurde etwa in Grossbritannien gewählt: Das General Post Office wurde Ende der 1960er-Jahre von einem Ministerium in einen Staatsbetrieb umgewandelt. Ab 2002 trat die britische Post unter dem Namen «Royal Mail Group» am Markt auf. Operativ war sie wie folgt aufgestellt:

- Royal Mail für den Briefversand
 - Parcelforce für den Paketversand
 - Post Office Limited für die landesweite Verwaltung der Postfilialen
- 2006 verlor Royal Mail ihr 350-jähriges Monopol (vgl. Tabelle 1) und 2013 kündigte die britische Regierung die Privatisierung von Royal Mail an. Ursprünglich hielt der Staat noch 30 % des heute an der Londoner Börse kotierten Unternehmens, veräusserte seinen Anteil jedoch per 2016. Seit her ist Royal Mail ein vollständig privatisiertes Unternehmen.²² Nicht privatisiert wurden hingegen die Postfilialen: Post Office Limited ist nach wie vor im staatlichen Eigentum und bietet der Bevölkerung eine breite Palette von Produkten an.

Eine weitere Möglichkeit würde die Entbündelung auf Stufe der Zustellung darstellen, da gerade diese – wie vorgängig erwähnt – Züge eines natürlichen Monopols aufweist und sich deshalb kaum rentabel duplizieren lässt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass gemäss dem Postgesetz heute kein rechtlicher Anspruch für alternative Anbieterinnen von Postdiensten auf einen Zugang zur Zustellorganisation der Post besteht (vgl. zur Regelung des Teilleistungszugangs Box 4) und von der Schweizerischen Post auch nicht angeboten wird. Eine Ausgliederung der Zustellorganisation aus der Schweizerischen Post würde dieses Problem lösen – damit würde sichergestellt, dass für alle Anbieterinnen von Postdiensten ein nicht-diskriminierender Zugang zu einer Zustellorganisation besteht. Analog zum obigen britischen Modell könnte die Zustellorganisation im Eigentum des Staats verbleiben oder aber auch privatisiert werden.

4.3_ Privatisierung der Post CH AG

Vieles spricht letztlich dafür, dass die weitere Liberalisierung des Postmarktes von Privatisierungsschritten begleitet wird. Ob es dabei sinnvoll ist, alle Bereiche der Post im Kommunikations- und Logistikmarkt zu

Um Wettbewerb mit gleichlangen Spiessen zu ermöglichen, ist über eine Entbündelung der Post nachzudenken.

22 Royal Mail ist bis 2021 gesetzlich zur Erbringung der postalischen Grundversorgung verpflichtet, danach besteht für die britische Postregulierungsbehörde (Ofcom) die Möglichkeit, die sogenannte «Universal Service Obligation (USO)» öffentlich auszuschreiben und dem Anbieter mit dem besten Angebot zu übertragen.

privatisieren oder allenfalls – wie in Grossbritannien – gewisse Unternehmensteile beim Staat zu belassen, hängt von der konkret gewählten Liberalisierungsstrategie ab. Zentral ist jedoch, dass der Schweizerischen Post die nötige Flexibilität und Unabhängigkeit zugestanden würde, um sich in einem liberalisierten Postmarkt qualitativ und preislich behaupten zu können. Aber auch aus ordnungspolitischer Sicht wären Privatisierungsschritte zu begrüßen. So stellen staatseigene Unternehmen in einem wettbewerblichen Umfeld regelmässig ein erhebliches finanzielles Risiko für das Gemeinwesen dar. Zudem kann mit Privatisierungen verhindert werden, dass staatseigene Betriebe mittels Subventionen und Regulierung vor Wettbewerb geschützt oder zur Verfolgung von industrie-, regional- und verteilungspolitischer Ziele instrumentalisiert werden.

Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft

Eine Privatisierung von Post CH setzt voraus, dass diese in einem ersten Schritt als privatrechtliche Aktiengesellschaft konstituiert würde. Als die Post 2013 von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wurde, wurde die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft gewählt. Dabei blieben die strategischen Mitbestimmungsmöglichkeiten des Bundes mehr oder weniger unverändert bestehen – de facto handelte es sich nur um einen juristischen «Kleiderwechsel».

Eine Privatisierung von Post CH setzt voraus, dass diese als privatrechtliche Aktiengesellschaft konstituiert wird.

Nicht zwingend nötig wäre es, dass sich der Bund (sofort) von allen Aktien einer neu als privatrechtliche Aktiengesellschaft konstituierten Post trennt. Durchaus denkbar wäre eine etappenweise Veräusserung der Aktien, bei der der Bund in einem ersten Schritt Mehrheitsaktionär bliebe und Erfahrungen mit einem vollständig liberalisierten Postmarkt sammeln könnte. Sobald sich aber zeigt, dass die postalische Grundversorgung auch im liberalisierten Markt in der angestrebten Qualität erbracht wird, könnte der Bund in einem weiteren Schritt seine Aktienmehrheit abgeben.²³ Nicht von vorneherein auszuschliessen ist, dass sich der Bund – wie z.B. in Grossbritannien und den Niederlanden geschehen (vgl. Tabelle 1) – längerfristig von sämtlichen Anteilen an der Post trennt.

Mit einer Börsenkotierung kann die Veräusserung der Aktien direkt über den Finanzmarkt umgesetzt werden. Möglich wäre auch eine Herausgabe von «Volksaktien». In diesem Fall erhielte jeder Bürger gratis eine gewisse Anzahl von Aktien, die er je nach Präferenzen behalten oder verkaufen könnte. Mit dieser «Rückerstattung» des Volksvermögens würde über das Aktienstimmrecht sichergestellt, dass die Bürger – sofern sie dies wollen – weiterhin bei der Unternehmensstrategie der Post mitbe-

23 In Deutschland gibt es z.B. im Postwesen seit 2007 keinen spezifischen Grundversorger mehr (zuvor war es die Deutsche Post). Ein solcher würde vom Regulator nur dann bestimmt, falls die Grundversorgung nicht (mehr) freiwillig und in geforderter Qualität von den Anbieterinnen von Postdiensten erbracht würde. Grundversorgung und Wettbewerb müssen in diesem Sinne nicht konträr sein.

stimmen können. Der Preis dafür wäre jedoch, dass sie sich auch am unternehmerischen Risiko der Post beteiligen.

5_ Sorgenkind Postfinance

Nicht nur die Kantone mischen mit ihren Kantonalbanken auf den Finanzmärkten mit. Mit der Mitte 2013 erfolgten Erteilung einer Banklizenz an Postfinance ist auch der Bund Eigentümer einer Bank geworden. Viel Freude dürfte Postfinance dem Bund in der längeren Frist jedoch kaum bescheren, droht diese im heutigen Regulierungskorsett doch immer mehr zu einem kostspieligen Sanierungsfall zu verkommen.

Viel Freude dürfte Postfinance dem Bund nicht bescheren, droht diese doch immer mehr zu einem kostspieligen Sanierungsfall zu verkommen.

5.1_ Von der «Cash Cow» zum Sanierungsfall?

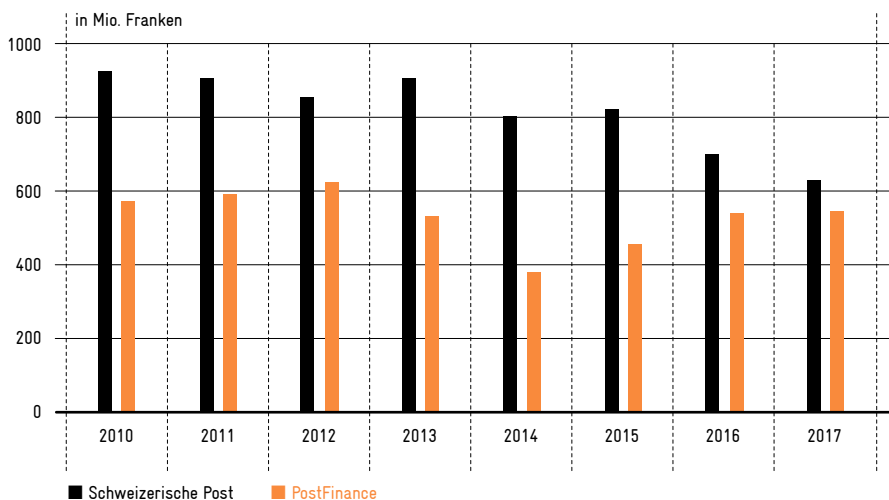
In der Vergangenheit stellte Postfinance einen wichtigen Ertragspfeiler der Schweizerischen Post dar (vgl. Abbildung 9) und bot ein Gegengewicht zur zunehmend schwächeren Ertragskraft des Mutterhauses, dessen Betriebsergebnis seit 2010 um rund ein Drittel (von 930 Mio. Fr. auf 630 Mio. Fr.) schrumpfte.

Im anhaltenden Niedrigzinsumfeld macht Postfinance jedoch das politisch auferlegte Kredit- und Hypothekenverbot immer mehr zu schaffen, was sich – früher oder später – negativ auf das Betriebsergebnis auswirken wird: Postfinance zog während Jahren mit attraktiven Angeboten Kunden an und verwaltet heute Gelder in der Höhe von rund 120 Mrd. Fr. Weil diese Gelder jedoch nicht als Kredit oder Hypotheken vergeben werden dürfen, müssen sie an den internationalen Finanzmärkten ange-

Abbildung 9

Betriebsergebnis der Post und von Postfinance (2010–2017)

Postfinance steuerte in den letzten Jahren im Durchschnitt jeweils rund 530 Mio. Fr. zum Betriebsergebnis der Post bei. Im selben Zeitraum verringerte sich das Betriebsergebnis des Postkonzerns insgesamt um 300 Mio. Fr.



Quelle: Finanzberichte der Post (2010–2017), eigene Darstellung

legt werden. Aufgrund der stark gesunkenen Zinsen (Stichwort: Negativzinsen), schrumpfen die erzielbaren Erträge stetig. Nur schon seit 2012 ist der Zinsertrag um happige 40 % eingebrochen. Und diese Entwicklung wird sich fortsetzen. Laufend werden nämlich gutverzinsten Obligationen zur Rückzahlung fällig und das zurückfliessende Geld muss zu schlechteren Konditionen reinvestiert werden. Gewinne, wie sie Postfinance in der Vergangenheit schrieb, werden sich auf absehbare Zeit nicht mehr erwirtschaften lassen.

Nur schon seit 2012 ist der Zinsertrag der Postfinance um happige 40 % eingebrochen.

Dass die Zeichen auf Sturm stehen, zeigen auch die von Postfinance ergriffenen Massnahmen. So wurde im Juni 2018 angekündigt, dass infolge der rückgängigen Erträge und der beschränkten Wachstumsmöglichkeiten 500 Arbeitsplätze gestrichen werden müssen. Dies entspricht rund 15 % aller Angestellten. Weiter soll die Ertragslage durch eine Erhöhung der Preise verbessert werden. Bis zu 50 Mio. Fr. soll mittels dieser Massnahme erwirtschaftet werden. Auch wurde bereits angekündigt, dass in Zukunft allenfalls keine Dividenden mehr ausbezahlt werden können.

Abwarten ist keine Lösung

In Untätigkeit zu verharren und darauf zu hoffen, dass sich das Zinsumfeld bald erholt, wäre verantwortungslos. Es besteht international ein breiter Konsens, dass der Sinkflug der Nominal- und Realzinsen^{|24} kein vorübergehendes Phänomen darstellt, sondern einem Trend folgt, der gemäss dem IMF (2014) bereits in den 1980er-Jahren einsetzte. In gewissen Kreisen macht in diesem Zusammenhang seit einiger Zeit der Begriff der «säkularen Stagnation» die Runde. Damit ist eine (längere) Phase von schwachem oder gar ausbleibendem Wirtschaftswachstum gemeint, die typischerweise durch tiefe Realzinsen und niedrige Inflation geprägt ist.^{|25}

Die These der «säkularen Stagnation» ist unter Ökonomen umstritten. Unabhängig davon hält jedoch auch die Schweizerische Nationalbank (SNB 2016) fest, dass die gesunkenen Zinsen nicht einfach eine Folge der Finanzkrise seien, sondern über die letzten Jahrzehnte hinweg kontinuierlich und global zurückgingen. Dies zeige sich etwa daran, dass die nominalen Renditen auf zehnjährigen Staatsanleihen 2016 in der Schweiz, in Deutschland und in den USA gut 6 % tiefer lagen als noch zu Beginn der 1990er-Jahre (vgl. Abbildung 10). Aber nicht nur die Nominal- sondern auch die Realzinsen sind in diesem Zeitraum substantiell gesunken.^{|26} Soll Postfinance eine Zukunftsperspektive gegeben werden, wird letztlich kein Weg daran vorbeiführen, auf das politisch auferlegte Kreditverbot zurückzukommen.

24 Der Realzins wird üblicherweise als Nominalzins abzüglich Inflation definiert.

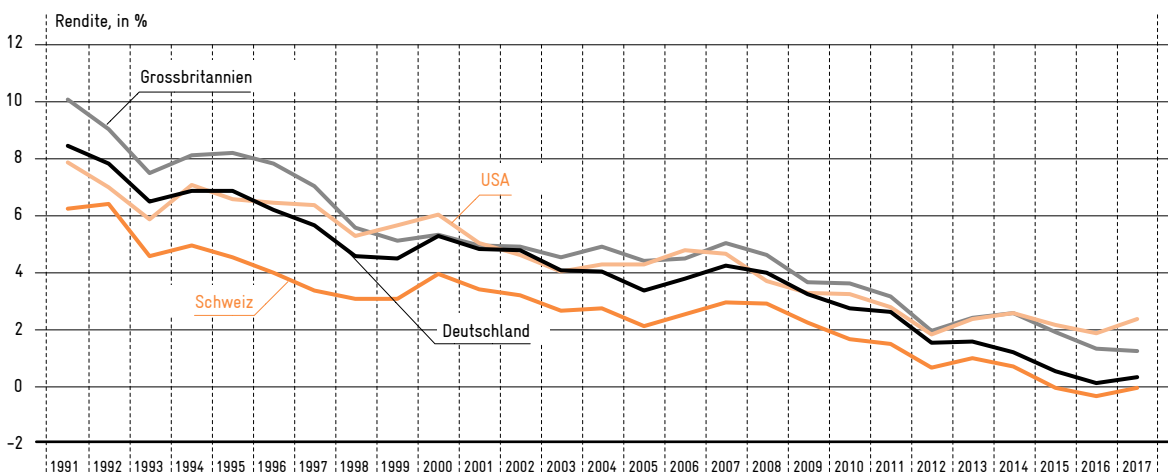
25 Als Grund hierfür wird in der Regel ein Ungleichgewicht zwischen Investitions- und Sparverhalten angeführt: Es wird zu wenig investiert und zu viel gespart, was letztlich das Wirtschaftswachstum bremst. Vgl. zur Thematik der «säkularen Stagnation» etwa Summers (2015).

26 Eine ähnliche Entwicklung fand bei den Interbanken-Zinssätzen (Libor und Swap 3, 5 und 10 Jahre) statt, die in den letzten Jahren in den Negativbereich abrutschten.

Abbildung 10

Sinkende Renditen bei 10-jährigen Staatsanleihen (1991 – 2017)

Während ein «Eidgenosse» zu Beginn der 1990er-Jahre noch eine nominale Rendite von 6% bis 7% aufwies, sank der Zinssatz bis 2017 unter die Nullgrenze. Einbrüche des nominalen Zinssatzes für Staatsanleihen in ähnlichem Ausmass lassen sich auch in Deutschland und den USA beobachten.



Quelle: OECD, eigene Darstellung

5.2_ Abschaffung der Staatsgarantie

Während die durch das Kreditverbot geschaffenen Probleme noch einer Lösung harren, wurde zumindest mit der Abschaffung der Staatsgarantie für Postfinance per Ende August 2017 ein Schritt in die richtige Richtung gemacht. Diese hatte eine umfassende Subsidiärhaftung des Bundes vorgesehen, falls die Mittel von Postfinance ihre Verpflichtungen nicht mehr gedeckt hätten. Die Staatsgarantie stellte somit einen zusätzlichen Einlageschutz dar und entfaltete für Postfinance faktisch die Wirkung einer Bestandesgarantie. Der Wegfall der Staatsgarantie ist eine Folge der Totalrevision der Postgesetzgebung im Herbst 2012.

Ein Schritt in die richtige Richtung,...

Die Abschaffung der Staatsgarantie ist aus ordnungspolitischer Perspektive zu begrüssen, denn diese kann mit enormen Haftungslasten für den Staat und seine Steuerzahler einhergehen. Dies zeigte sich eindrücklich während der Immobilienkrise der 1990er-Jahre, als etliche über eine Staatsgarantie verfügende Kantonalbanken nur knapp an einem finanziellen Desaster vorbeischrammten, einige Schäden in Millionen- und Milliardenhöhe jedoch nicht mehr abwenden konnten und auf die rettende Hand des Staates angewiesen waren. Drei Beispiele zur Erinnerung: Die Kantone Solothurn und Appenzell-Ausser Rhoden mussten ihre Kantonalbanken damals mit Verlusten von 360 bzw. 250 Mio. Fr. verkaufen – sie existieren heute nicht mehr. Den Kanton Bern kam die Rettung seiner Kantonalbank (Bekb) auf stattliche 2,6 Mrd. Fr. zu stehen, und das

Die Abschaffung der Staatsgarantie ist zu begrüssen, denn diese kann mit enormen Haftungslasten für den Staat und seine Steuerzahler einhergehen.

Debakel ist mit ein Grund für die bis heute prekäre finanzielle Lage des Kantons.²⁷

Staatsgarantien werden aber auch aus anderen Motiven kontrovers diskutiert. Insbesondere wird kritisiert, dass Banken mit Staatsgarantien Vorteile im Wettbewerb mit privaten Finanzinstituten geniessen, z.B. aufgrund besserer Refinanzierungskonditionen. Nicht zuletzt aus diesem Grund werden Staatsgarantien in der EU als unzulässige Beihilfen eingestuft. Das Festhalten an den Staatsgarantien stellt mit einem Grund dar, weshalb die Schweiz bis zum heutigen Tage über die Ausgestaltung eines Finanzdienstleistungsabkommens mit der EU nicht einig wurde.

...aber nur der halbe Weg

Trotz der Abschaffung der Staatsgarantie für Postfinance bleibt ein grundsätzliches Dilemma bestehen: 2015 wurde Postfinance von der Schweizerischen Nationalbank als systemrelevant eingestuft, womit sie unter die «Too big to fail»-Regulierung fällt. Damit wollte man in erster Linie eine mögliche Insolvenz von Postfinance verhindern, gleichzeitig aber auch sicherstellen, dass Postfinance in einem Insolvenzfall nicht mehr vom Staat gerettet werden müsste. So ist es ein explizites Ziel der «Too big to fail»-Regulierung, eine Abwicklung von Banken ohne den Einsatz von Steuergeldern zu ermöglichen. Da Postfinance jedoch nach wie vor zu 100 % im Staatseigentum ist, wäre es letztlich auch unter dem heutigen «Too big to fail»-Regime der Steuerzahler, der eine Abwicklung oder Notfall-Rettung finanzieren müsste. De facto besteht also für Postfinance weiterhin eine Staatsgarantie, auch wenn diese nun nicht mehr explizit, sondern implizit ist.

Dieses Dilemma könnte durch eine Privatisierung von Postfinance gelöst werden (vgl. auch Box 5). Damit würden gleich zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Einerseits würde das Problem der impliziten Staatsgarantie entschärft, die sich – gegeben die mittelfristigen Zinsaussichten und das heutige Kreditverbot – je länger je mehr zu einem Risikofaktor entwickelt. Andererseits würde Postfinance die nötige politische Unabhängigkeit und unternehmerische Flexibilität gewinnen, die sie dringend benötigt, um sich am Markt zu behaupten.

Box 5

Teilprivatisierung von Postfinance ist nicht zielführend

Auch der Bundesrat hat die missliche Lage von Postfinance erkannt: Im Herbst 2018 schlug er vor, das Kredit- und Hypothekenverbot abzuschaffen und das Aktionariat für Private zu öffnen. Eine eigentliche Privatisierung von Postfinance hat er jedoch ausgeschlossen. Die Post – und damit indirekt der Bund – soll nach wie vor Mehrheitsaktionär von Postfinance bleiben. Während die Abschaffung des Kredit- und Hypothekenverbots zu begrüessen ist, geht der Vorschlag einer Teilprivatisierung von Postfinance zu wenig weit. Bleibt Postfinance mehrheitlich

27 Vgl. dazu zum Beispiel Rutz (2016).

im Eigentum des Bundes, wird damit faktisch – zusätzlich zu den 24 bereits heute bestehenden Kantonalbanken – eine weitere vollwertige Staatsbank geschaffen. Nebst dem, dass es keine vernünftigen Argumente gibt, weshalb es in der Schweiz überhaupt Staatsbanken braucht, würde der Vorschlag des Bundesrates auch das «Too big to fail»-Problem nicht lösen: Solange der Bund Mehrheitsaktionär von Postfinance ist, besteht für diese eine (implizite) Staatsgarantie. Das mit einer Ausdehnung der Geschäftstätigkeit einhergehend unternehmerische Risiko bliebe (weiterhin) beim Steuerzahler.

5.3_ Keine Gefährdung des Service public

Mögen Staatsbanken aus historischer Perspektive eine gewisse Berechtigung gehabt haben, gibt es in der heutigen Zeit keine überzeugenden Argumente mehr, weshalb der Bund und die Kantone als Banker tätig sein sollten. Das Schweizer Finanzsystem ist heute hochentwickelt und die privaten Institute können sämtliche Bankaufgaben genauso gut und sicher erfüllen wie eine Staatsbank. Konkrete Anzeichen, dass den Kantonalbanken im heutigen Finanzsystem etwa noch eine entscheidende Rolle bei der Schliessung von regionalen Kreditlücken zukommt, gibt es nicht. |²⁸ Mit den beiden Grossbanken, der genossenschaftlich organisierten Raiffeisen Gruppe – die in der Schweiz mit über 900 Geschäftsstellen über das dichteste Filialnetz verfügt – und rund 60 Regionalbanken dürfte in der Schweiz seit langem keine Gefahr einer lokalen Unterversorgung mit Krediten mehr bestehen.

In der Schweiz dürfte seit langem keine Gefahr einer lokalen Unterversorgung mit Krediten mehr bestehen.

Im Fall von Postfinance kann die Kreditversorgung aufgrund des Kreditverbots so oder so kein Argument darstellen. |²⁹ Fraglich ist hingegen, ob es einer bundeseigenen Bank bedarf, um die Grundversorgung im Bereich des Zahlungsverkehrs sicherzustellen. Immerhin ist die Post gesetzlich dazu verpflichtet, eine landesweite Grundversorgung mit den folgenden Dienstleistungen sicherzustellen:

- 01_ Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos
- 02_ Überweisung vom eigenen Konto auf das Konto eines Dritten
- 03_ Bareinzahlung auf das eigene Konto
- 04_ Bargeldbezug vom eigenen Konto
- 05_ Überweisung von Bargeld auf das Konto eines Dritten

Ohne Zweifel verfügt Postfinance über eine beeindruckende Stellung im Zahlungsverkehr: Sie zählt 2,9 Mio. Kunden und tätigt jährlich rund 1,1 Mrd. Transaktionen im In- und Ausland. Letzteres entspricht rund 3 Mio. Transaktionen pro Tag. Damit beläuft sich der Marktanteil von Postfinance im Zahlungsverkehrsmarkt auf gut 60 %. Die anderen 40 % der Transaktionen werden über das Swiss Interbank Clearing (SIC) System, das im Auftrag der SNB betrieben wird, abgewickelt.

²⁸ Die Kantonalbanken wurden im 19. Jahrhundert vor allem als Antwort auf das damals noch unterentwickelte Finanzsystem gegründet. Ihre primäre Aufgabe war die Unterstützung der kantonalen Wirtschaft (des Gewerbes) durch günstige Kredite, die Stabilisierung von Hypothekenzinssätzen und die Förderung der Spartätigkeit.

²⁹ Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass das Kredit- und Hypothekenverbot in erster Linie auf das intensive Lobbying anderer Staatsbanken – nämlich der Kantonalbanken – zurückgeht, die keine neue Konkurrentin in ihren angestammten Märkten haben wollten.

Obsoleter Grundversorgungsauftrag

In der Schweiz bestehen also zurzeit zwei effizient funktionierende Zahlungsverkehrssysteme und es wäre mitnichten zu befürchten, dass bei einer Abschaffung des Grundversorgungsauftrags der Zahlungsverkehr beeinträchtigt würde oder gar zum Erliegen käme. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Grundversorgungsauftrag im Bereich des Zahlungsverkehrs ein internationales Unikum darstellt. Ein solcher Auftrag besteht – mit Ausnahme von Liechtenstein – in keinem einzigen anderen europäischen Land und auch die entsprechende gesetzliche Grundlage der EU, die sogenannte Postrichtlinie, enthält keine Vorschriften zum Zahlungsverkehr.

Der Grundversorgungsauftrag im Bereich des Zahlungsverkehrs stellt ein internationales Unikum dar.

Dass der Grundversorgungsauftrag überflüssig ist, zeigt sich auch daran, dass heute alle festgeschriebenen Dienstleistungen von jeder Geschäftsbank standardmässig angeboten werden. Daraus folgt: Es lässt sich kein eigentliches Marktversagen feststellen, das durch eine staatliche Intervention behoben werden müsste. Mit seiner starken Fokussierung auf das Bargeld muss der Grundversorgungsauftrag als weitgehend anachronistisch bezeichnet werden. So nimmt gemäss BAK Basel (2016) die Bedeutung der bargeldlosen Transaktionen in der Schweiz stetig zu: Wurden 2001 noch etwa 850 Mio. Transaktionen pro Jahr bargeldlos abgewickelt, waren es 2014 bereits ca. 1800 Mio. Dies entspricht einem jährlichen Wachstum von knapp 6% von Transaktionen, die mit Debit- und Kreditkarten, Lastschriftverfahren, Überweisungen via E-Banking, Mobile Payment Systeme etc. getätigt werden.

Funktionierende Bargeldversorgung

Dies bedeutet nicht, dass dem Bargeld keine Bedeutung mehr zukommt – Bargeld ist nach wie vor ein wichtiges und beliebtes Zahlungsmittel in der Schweiz. Der Wegfall des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr würde aber kaum zu Engpässen führen: Die Schweiz weist im internationalen Vergleich nach wie vor eines der dichtesten Bankfilialnetze der Welt auf. Gemäss dem BFS verfügten die Kantonal-, Gross-, Raiffeisen- und Regionalbanken 2016 insgesamt über beinahe 2600 Geschäftsstellen in der Schweiz. Im Durchschnitt gab es also 2016 in jeder Schweizer Gemeinde 1,15 Bankfilialen.³⁰

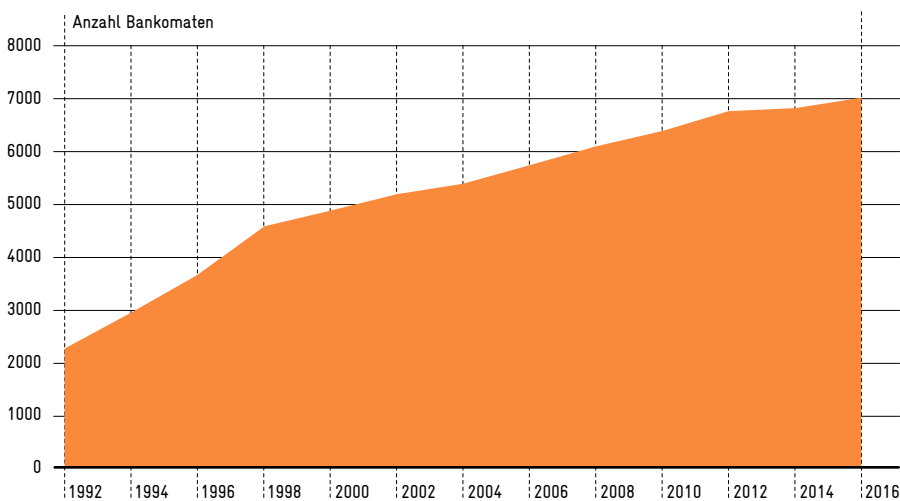
Selbst wenn das physische Filialnetz der Banken aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung weiter schrumpfen sollte, stehen den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern immer mehr Bankomaten zur Verfügung, an denen Bargeld bezogen und teilweise auch einbezahlt werden kann (vgl. Abbildung 11). Als Alternative zu einer bemannten Bank- oder Postfiliale kommt für Bargeldeinzahlungen zudem auch der vermehrte Einsatz von Tages- und Nachttresoren in Frage.

30 Per 1. Januar 2017 gab es gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS) in der Schweiz 2255 Gemeinden.

Abbildung 11

Anzahl der Bankomaten in der Schweiz (1992 – 2016)

Seit Beginn der 1990er-Jahre hat sich die Anzahl der Bankomaten in der Schweiz mehr als verdreifacht. Standen den Schweizer Bürgern und Bürgerinnen 1992 noch 2250 Bankomaten zur Verfügung, waren es 2016 bereits über 7000.



Quelle: SRF (2017), eigene Darstellung

Punktuelle Abhilfe mittels Ausschreibungen

Und sollte es in Folge der Abschaffung des Grundversorgungsauftrags trotzdem zu lokalen Engpässen im Bereich des Zahlungsverkehrs kommen, könnte problemlos punktuell Abhilfe geschaffen werden.³¹ Ähnlich wie im Personentransportverkehr könnten Regionen oder Gemeinden, die mit dem Dienstleistungsangebot im Zahlungsverkehr unzufrieden sind, die entsprechenden Leistungen über Ausschreibungen beschaffen.

Dies hätte verschiedene Vorteile: Erstens müssten sich die betroffenen Regionen genau überlegen, welche konkreten Bedürfnisse vorhanden sind und gestillt werden sollen. Zweitens müsste eine Vorstellung und ein politischer Konsens bestehen, welcher Anteil der knappen öffentlichen Mittel für die Bereitstellung von Zahlungsverkehrsdienstleistung eingesetzt werden darf. Drittens würde Raum für neue, innovative und kosteneffiziente Lösungen geschaffen, da sich neben Postfinance auch weitere Akteure um den ausgeschriebenen Leistungsauftrag bewerben könnten.

Zahlungsverkehrsleistungen könnten regional über Ausschreibungen beschafft werden.

31 Sollte es tatsächlich zu (substanzial) regional unterschiedlichen Versorgungsniveaus kommen, wäre zu fragen, ob dies mit dem aktuellen Verfassungsauftrag vereinbar ist. Eine Abschaffung des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr würde also möglicherweise eine Verfassungsänderung bedingen.

6_ Der Staat als Busunternehmer

Die Schweizerinnen und Schweizer lieben ihre gelben Postautos mit dem typischen Dreiklanghorn. Schon aus dem Munde von Schweizer Kleinkindern tönt es «Tü-ta-to ds'Postauto». Ob dieser emotionalen Bindung zu den Postautos, hört sich die nüchterne Frage, inwiefern es eigentlich sinnvoll ist, dass der Staat ein (aktuell defizitäres) Busunternehmen betreibt, fast schon frevlerisch an. Tatsache bleibt, dass heutzutage in keinem anderen Land der Welt die Post Buslinien betreibt.

6.1_ Der «Postautoskandal» als Augenöffner

Vorläufer der Postautos waren die Postkutschen: 1849 begann die damals neu gegründete Bundespost mit dem Aufbau eines Pferdepostnetzes – die legendäre Gotthardpost gehört bis heute zum Schweizer Kulturgut. Ab 1906 verkehrte das erste Postauto fahrplanmässig zwischen Bern und Detligen. Seither wurde das Streckennetz in der Schweiz laufend erweitert.³² Heute bietet die Post 897 Postautolinien auf einer Strecke von insgesamt 12 994 km an und befördert jährlich rund 150 Mio. Passagiere. Postauto ist jedoch nicht nur in der Schweiz tätig – 2001 expandierte sie ins Fürstentum Liechtenstein und 2004 nach Frankreich (vgl. Box 7).

Auf dem Papier könnte man meinen, es handle sich bei Postauto um eine Erfolgsgeschichte, und es brauchte 2017 den «Postautoskandal» um einer breiten Öffentlichkeit vor Augen zu führen, dass auch bei diesem öffentlichen Unternehmen nicht alles zum Besten steht. Was war geschehen? Postauto hatte während Jahren Erträge aus dem regionalen Personenverkehr in den Bereich «übrige Erträge» umgebucht und damit den Gewinn kleingeschrieben. Mit dieser buchhalterischen Finte hatte Postauto rund 100 Mio. Fr. versteckt und als Folge davon ca. 80 Mio. Fr. Subventionen zu viel von Bund und Kantonen erhalten.

Es brauchte 2017 den «Postautoskandal» um einer breiten Öffentlichkeit vor Augen zu führen, dass bei Postauto nicht alles zum Besten steht.

Ein systeminhärenter Zielkonflikt

Dass es im Regionalen Personenverkehr (RPV) zu buchhalterischen Trickereien gekommen ist, ist nicht überraschend. Seit längerem besteht im RPV nämlich ein Zielkonflikt: Die Leistungserbringer, d.h. Busunternehmen, sind grundsätzlich unternehmerisch tätig. Sie sind auf Gewinn angewiesen, nicht zuletzt, um damit ihre Eigenkapitalgeber zu entschädigen und Investitionen zu tätigen. Die Leistungen des RPV hingegen sind staatlich subventioniert und es besteht ein striktes Gewinnverbot – dies zumindest die vorherrschende Meinung in Politik und Öffentlichkeit.

Das durch das Gewinnverbot geschaffene Dilemma besteht nicht etwa, wie der Postautoskandal eindrücklich aufzeigt, nur für private Leistungs-

32 Vgl. zur Geschichte der Postautos <https://www.postauto.ch/de/geschichte-von-postauto> (Zugriff: 21.08.2018).

erbringer. Genauso ist die Post, die zu 100% im Staatseigentum ist, von diesem Problem betroffen: Auf der einen Seite besteht ein striktes Gewinnverbot, auf der anderen Seite fordert der Bund von der Post, dass diese ein rentables Wachstum generiert und ihre Ertragskraft stetig steigert. Es werden branchenübliche Renditen und jährliche Dividendenaus-schüttung zuhanden der Bundeskasse erwartet.

Das heute bestehende Dilemma kann letztlich nur durch eine Revisi-on des RPV gelöst werden. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammen-hang, dass es keinesfalls klar ist, ob das Gewinnverbot langfristig einen sparsamen Umgang mit öffentlichen Geldern garantiert. Ohne Aussicht auf Gewinn werden sich kaum private Kapitalgeber finden, die bereit sind, in den RPV zu investieren. Gerade die Möglichkeit, im RPV einen (angemessenen) Gewinn zu erwirtschaften, würde die Erbringung von Personentransportdienstleistungen attraktiver machen und könnte somit wichtige Wettbewerbsimpulse – die wiederum zu Kosteneinsparungen und Effizienzgewinnen führen – setzen.

Das Gewinnverbot garantiert langfristig keinen sparsamen Umgang mit öffentlichen Geldern.

Box 6

Buslinien werden kaum ausgeschrieben

Im Bereich des Busverkehrs ist die Durchführung von Ausschreibungen seit 2013 gesetzlich verankert und unter bestimmten Voraussetzungen obligatorisch.³³ Mit dieser Massnahme wollte das Parlament die Effizienz im Busverkehr erhöhen. Gebracht hat das neue Gesetz in dieser Hinsicht jedoch wenig: Kaum ein Kanton holt Angebote ein, bevor er seine Buslinien vergibt. Die Argumente, die von den Kantonen gegen Ausschreibungen angeführt werden, sind altbekannt. So würden Ausschreibungen unverhältnismässig hohe Kosten verursachen und die Bevölkerung wünsche sowieso keine Wechsel bei den Busunternehmen. Die Kosten dieser Verweigerungshaltung werden hingegen gerne übersehen. So waren die Opfer von überhöhten Tarifen der Postauto typischerweise jene Kantone, die ihre Buslinien nie dem Wettbewerb geöffnet haben.

Zumindest scheinen verschiedene Kantone erkannt zu haben, dass sich ohne Konkurrenzangebote nur schwer einschätzen lässt, was ein «angemessener» Preis für den Betrieb einer Buslinie ist (vgl. dazu NZZ 2018). Um sich eine bessere Verhandlungsposition zu verschaffen, legen die Kantone Aargau, Luzern, St. Gallen, Thurgau, Bern und Basel-Landschaft ihre Daten zusammen. Eine Software berechnet aus den Kosten aller erfassten Buslinien – beruhend auf den 25 effizientesten Linien – einen Benchmark. Dies schafft eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen unterschiedlichen Buslinien und erlaubt Rückschlüsse bezüglich der Angemessenheit der Offerten für deren Betrieb.

Ein solches Benchmarking ist ein Schritt in die richtige Richtung. Es ist aber kein Ersatz für echten Wettbewerb, der durch öffentliche Ausschreibungen geschaffen wird, da die historischen – oftmals städtischen – Anbieter weiterhin vor Konkurrenz geschützt werden. Effizientere und innovativere Anbieter können so nach wie vor vom Markt ausgeschlossen werden.

33 Für RPV-Angebote im Schienenpersonenverkehr ist das Ausschreibungsverfahren hingegen bis heute freiwillig.

6.2_ Privatisierung von Postauto

Aber selbst wenn der heute bestehende Zielkonflikt im RPV gelöst und das strikte Gewinnverbot aufgehoben würde, ist zu fragen, ob es sinnvoll bzw. ordnungspolitisch vertretbar ist, dass der Bund ein Busunternehmen betreibt. Dabei ist zu betonen, dass die Post im RPV über keinen Grundversorgungsauftrag verfügt – der RPV wird vom Bund zusammen mit den Kantonen bestellt und abgegolten (vgl. dazu auch Box 6).

Privatisierung von Postauto gefährdet den RPV nicht

Durch eine Privatisierung von Postauto würde also der RPV in keiner Weise gefährdet. Und es gäbe verschiedene Gründe, die dafür sprechen, dass sich der Bund von Postauto trennt:

- **Kein Marktversagen:** Eine Rechtfertigung für allfälliges staatliches Unternehmertum besteht primär dann, wenn ein «Marktversagen» vorliegt (vgl. Abschnitt 1.2). Dass es ohne den Bund als Eigentümer von Postauto keine oder nicht mehr genügend Busunternehmen geben würde, die ihre Leistungen im RPV anbieten, darf stark bezweifelt werden. Dies zeigt sich schon daran, dass von den 630 Mio. Fr., die jährlich in den regionalen Busverkehr fliessen, rund 40 % (260 Mio. Fr.) alternativen Anbietern von Buslinien zugutekommt (Luzerner Zeitung 2018).³⁴
- **Mehrfachrolle und Interessenkonflikte:** Gerade im Fall von Postauto ist die Mehrfachrolle des Bundes besonders ausgeprägt. Er tritt einerseits – zusammen mit den Kantonen – als Besteller im RPV auf, ist aber andererseits Eigentümer der Postauto. Er nimmt somit gleichzeitig die Rolle des Kunden und des Eigentümers ein. Dies führt zu einem unlösbaren Interessenskonflikt zwischen einem sparsamen Umgang mit Steuermitteln und einer rentablen Geschäftsführung. Überdies obliegt dem Bund die Aufsicht über den öffentlichen Verkehr. Er definiert die politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, die letztlich auch für Postauto verbindlich sind und deren Handlungsspielraum festlegen.
- **Wettbewerbsverzerrungen:** Gerade wenn Mehrfachrolle und Interessenskonflikte derart stark ausgeprägt sind, ist die Verlockung, das eigene Unternehmen mittels (direkter oder indirekter) Subventionen und Regulierung vor Wettbewerb zu schützen, besonders gross. Auch besteht in dieser Konstellation immer die Gefahr, dass Staatsunternehmen zur Verfolgung von industrie-, regional- oder verteilungspolitischen Zielen instrumentalisiert werden. Und Abhängigkeiten von der Politik sowie die fehlende Disziplinierung durch den Markt können Missmanagement begünstigen. Verstärkt wird dieser Effekt potenziell dadurch, dass die meisten Staatsbetriebe – auch wenn eine explizite gesetzliche Regelung fehlt – de facto über eine Staatsgarantie verfügen.

Durch eine Privatisierung von Postauto würde der RPV in keiner Weise gefährdet.

³⁴ Anzufügen ist jedoch, dass es sich bei den alternativen Anbietern von Buslinien grösstenteils um städtische – und nicht private – Betriebe handeln dürfte.

– **Finanzielle Risiken:** Dass auch Staatsbetriebe finanziellen Risiken ausgesetzt sind, die letztlich vom Steuerzahler zu tragen sind, wird in der Öffentlichkeit gerne übersehen oder kleingeredet. Zumindest im Zusammenhang mit Postauto dürfte unterdessen manchem klar geworden sein, dass ein Unternehmen unter dem heute geltenden Gewinnverbot langfristig kaum rentabel betrieben werden kann. Eine Regulierung, die nicht einmal die Verzinsung des eingesetzten Kapitals zulässt, muss früher oder später zu Verlusten führen. Auch die Engagements von Postauto in Frankreich und Liechtenstein sowie bei der «Publibike» haben bis anhin – wie die Abklärungen im Rahmen des «Postautoskandals» ergeben haben – vorwiegend Verluste generiert (vgl. Box 7).

Ein Unternehmen kann unter dem heute geltenden Gewinnverbot langfristig kaum rentabel betrieben werden.

Box 7

Verlustreiche Engagements von Postauto: Drei Beispiele

2004 trat Postauto mit der Tochtergesellschaft Carpostal in den französischen Busmarkt ein. Gemäss dem SRF-Wirtschaftsmagazin ECO (2018) erwirtschaftete das Unternehmen jedoch zwischen 2007 und 2016 einen kumulierten Betriebsverlust in der Höhe von 1,8 Mio. €. Zudem musste die Carpostal mit Kapitalerhöhungen von total 18 Mio. € und einem Forderungsverzicht von 19 Mio. € gestützt werden. Insgesamt schuldet die Carpostal der Post heute mehr als 40 Mio. €. Damit aber nicht genug. Die französischen Konkurrenten der Carpostal klagten seit längerem darüber, dass diese mit Dumping-Preisen operiere. Und sie bekamen damit recht. So verurteilte das Handelsgericht Lyon die Carpostal erstinstanzlich zu Schadenersatzzahlungen in der Höhe von 11 Mio. €. In der Zwischenzeit wurde die Angelegenheit mit einem Vergleich geregelt, der die Post 6,2 Mio. € kostete.

Nicht besser präsentiert sich die Situation gemäss dem Liechtensteiner Vaterland (2018) in Liechtenstein, wo Postauto seit 2001 tätig ist. So hatte die Postauto AG während Jahren in Liechtenstein «gewisse Kosten» nicht verrechnet. Wären diese Kosten verrechnet worden, hätte Postauto Liechtenstein in den vergangenen Jahren nie ein positives Betriebsergebnis erzielen können. Zudem floss Jahr für Jahr ein Teil der zu Unrecht bezogenen Subventionen des Bundes nach Liechtenstein, insgesamt ein Betrag von rund 17 Mio. Fr. Sollte sich herausstellen, dass Postauto Liechtenstein nur aufgrund dieser allenfalls unerlaubten Beihilfen aus der Schweiz zu Aufträgen gekommen ist, drohen auch hier Schadenersatzklagen und -zahlungen.

Publibike, eine 100%-Tochtergesellschaft von Postauto, bietet seit 2009 verschiedene Bikesharing-Netze in der gesamten Schweiz an. Gemäss dem Tagesanzeiger (2018) fiel nur schon in den Jahren 2012 bis 2015 ein Verlust von 3,8 Mio. Fr. bei Publibike an. Wie die Zahlen für die Jahre 2016 und 2017 aussehen, will das Unternehmen nicht bekanntgeben. Ob das Bikesharing-Unternehmen jemals Nutzerzahlen erreichen wird, die einen rentablen Betrieb ermöglichen, wird von Experten bezweifelt.

Die drei Beispiele der verlustschreibenden Tochtergesellschaften der Postauto illustrieren das Problem der Expansion öffentlicher Unternehmen in neue Märkte in aller Deutlichkeit und unterstreichen die bereits 2012 von Avenir Suisse erhobene Forderung nach einer Begrenzung der Expansion öffentlicher Unternehmen in wettbewerbliche Märkte (Meister 2012).

7_ Reformempfehlungen

Die Digitalisierung fordert nicht nur die privaten Unternehmen, sondern auch die staatlichen und staatsnahen Betriebe. Dies zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der Post, die – sofern keine Reformen eingeleitet werden – zu einem Sanierungsfall zu verkommen droht. Die Herausforderungen, mit denen sich die Schweizerische Post konfrontiert sieht, sind vielfältig:

- **Sinkendes Briefvolumen:** Das Volumen der versandten Briefe sinkt in der Schweiz jährlich um 2 bis 4%, was das Betriebsergebnis von Postmail in den letzten fünf Jahren um mehr als 4% einbrechen liess. Dies gefährdet die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung.
 - **Steigendes Paketvolumen bei stagnierendem Betriebsergebnis:** Das Paketvolumen steigt zwar aufgrund des florierenden Online-Handels jährlich an, der Margendruck ist jedoch im vollständig liberalisierten Paketmarkt hoch und äussert sich in einem stagnierenden Betriebsergebnis.
 - **Wegbrechende Gewinne bei Postfinance:** Die anhaltend tiefen Zinsen bewirken, dass die Gewinne von Postfinance – die keine Kredite und Hypotheken vergeben darf – zusehends wegbrechen.
 - **Postautoskandal:** Der Postautoskandal, dessen Ursprung im Gewinnverbot im Regionalen Personenverkehr liegt, ist mit einem schmerzhaften Reputationsverlust für die Schweizerische Post einhergegangen.
- Für eine zukunftsfähige Post sollten deshalb möglichst schnell Reformschritte eingeleitet werden.



1_Konsistente Eignerstrategie

Die Eignerstrategie des Bundes ist offensichtlich nicht in Einklang mit den realen Entwicklungen und steht teilweise sogar im Widerspruch dazu. So lässt sich etwa die Forderung nach einer branchenüblichen Rendite im Personenverkehr nicht mit dem geltenden Gewinnverbot vereinen.

Reformvorschlag 1

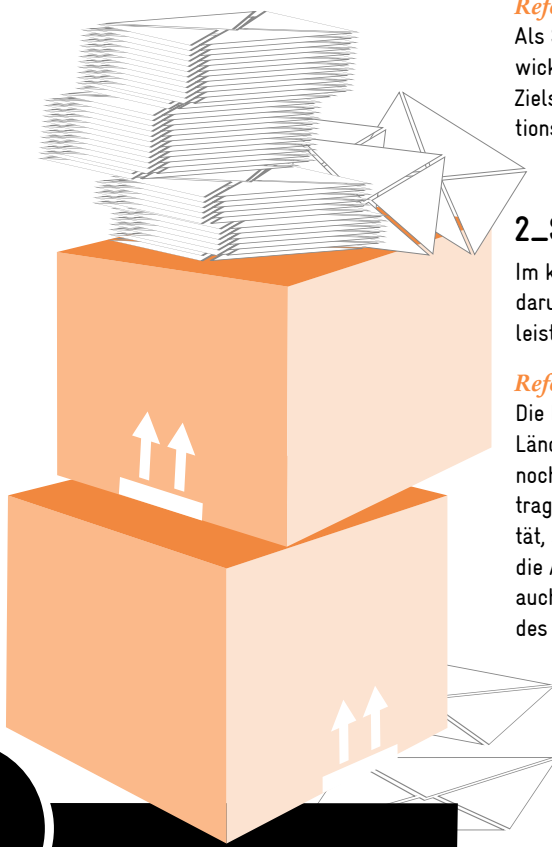
Als Sofortmassnahme ist die Eignerstrategie des Bundes den realen Marktentwicklungen anzupassen. Insbesondere sind auch offensichtlich widersprüchliche Zielsetzungen in der Eignerstrategie zu eliminieren. Zudem sind klare Transformationsziele zu formulieren.

2_Sicherstellung einer zeitgemässen Grundversorgung

Im klassischen Postbereich (Briefe, Pakete, Poststellen etc.) geht es in erster Linie darum, zu entscheiden, wieviel postalische Grundversorgung wir uns in Zukunft leisten wollen und wie diese finanziert werden soll.

Reformvorschlag 2

Die heutige postalische Grundversorgung soll, wie in vielen anderen europäischen Ländern bereits geschehen, reduziert werden: Umfassen soll sie in Zukunft nur noch nicht-prioritäre Briefe und Pakete. Der abgespeckte Grundversorgungsauftrag ist technologieneutral zu formulieren. Wie im Rest von Europa bereits Realität, soll auch der schweizerische Briefmarkt vollständig liberalisiert werden, was die Abschaffung des Restmonopols auf Briefen bis 50 g bedingt. Damit werden auch die Voraussetzungen für eine regelmässige und konsequente Ausschreibung des postalischen Grundversorgungsauftrags geschaffen.



3_Förderung der Wettbewerbsdynamik im Postmarkt

Durch die Redimensionierung der Grundversorgung und eine vollständige Marktöffnung lässt sich der Zielkonflikt zwischen Grundversorgung und wirksamem Wettbewerb minimieren. Entbündelungsmassnahmen können zudem den Wettbewerb im Postmarkt intensivieren, was letztlich den Konsumenten zugutekommt.

Reformvorschlag 3

Der Postsektor braucht keine zusätzlichen Regulierungen. Vielmehr ist eine Entbündelung der Wertschöpfungskette der Post anzustreben. Eine solche könnte sich etwa am britischen Modell orientieren, wo das Poststellennetz aus der Royal Mail Group ausgegliedert wurde und heute als Staatsbetrieb geführt wird. Alternativ wäre eine Ausgliederung der Zustellorganisation aus der Schweizerischen Post eine prüfungswerte Möglichkeit, da gerade die Zustellung Züge eines natürlichen Monopols aufweist und sich deshalb kaum rentabel duplizieren lässt. Damit würde ein diskriminierungsfreier Zugang für alle Anbieterinnen von Postdiensten zur Zustellung sichergestellt.

4_Flexibilität durch Privatisierung der Post CH

Um der Schweizerischen Post in einem vollständig liberalisierten Markt die nötige Flexibilität und Unabhängigkeit zu verschaffen, sind Privatisierungsschritte nötig. Ob das Unternehmen dabei insgesamt privatisiert wird oder allenfalls gewisse Teilbereiche vorerst beim Staat verbleiben, hängt von der gewählten Entbündelungsstrategie ab.

Reformvorschlag 4

Voraussetzung für eine Privatisierung der Post CH ist deren Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, ein Schritt, der möglichst schnell zu vollziehen ist. Nicht zwingend nötig ist es hingegen, dass sich der Bund sofort von allen Aktien der Post CH trennt – diese kann vorerst unter der Mehrheitskontrolle des Bundes verbleiben. Zeigt sich, dass die Grundversorgung im liberalisierten Markt weiterhin in der angestrebten Qualität erbracht wird, soll sich der Bund jedoch von sämtlichen Anteilen der Post trennen.

5_Aufhebung des Kreditverbots und Privatisierung von Postfinance

Im anhaltenden Niedrigzinsumfeld wird das Kredit- und Hypothekerverbot zur ernsthaften Herausforderung für Postfinance. Diese droht im heutigen Regulierungskorsett in die Verlustzone abzurutschen.

Reformvorschlag 5

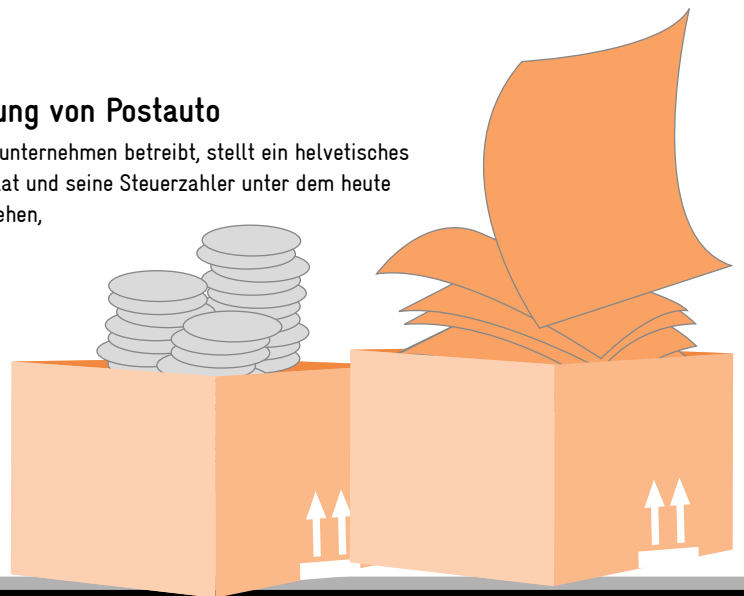
In einem ersten Schritt ist Postfinance in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft überzuführen. In einem zweiten Schritt ist sie zu privatisieren, das heisst die Schweizerische Post soll die Mehrheit der Aktien aufgeben. Gleichzeitig kann das Kredit- und Hypothekerverbot von Postfinance abgeschafft werden. Abzusehen ist von der vom Bundesrat vorgeschlagenen Teilprivatisierung von Postfinance, die, zusätzlich zu den bereits bestehenden 24 Kantonalbanken, eine weitere vollwertige Staatsbank begründen würde. Letztlich ist auch der überholte Grundversorgungsauftrag von Postfinance im Zahlungsverkehr abzuschaffen. Es handelt sich hierbei um ein unnötiges internationales Unikum.

6_Aufhebung des Gewinnverbots und Privatisierung von Postauto

Auch dass ein Postunternehmen im Staatseigentum heute noch ein Busunternehmen betreibt, stellt ein helvetisches Unikum dar. Welche Risiken und Unannehmlichkeiten damit für den Staat und seine Steuerzahler unter dem heute geltenden Gewinnverbot im Regionalen Personenverkehr (RPV) einhergehen, hat der Postautoskandal verdeutlicht.

Reformvorschlag 6

Postauto entwickelt sich immer mehr zu einem Klotz am Bein der Schweizerischen Post. Soll sich diese in einem liberalisierten Markt agil und flexibel bewegen können, ist es Zeit, sich von den Postautos zu trennen. Postauto, die über keinen Grundversorgungsauftrag im Personenverkehr verfügt, soll privatisiert und verkauft werden. Unabhängig davon muss die Politik auf das Gewinnverbot im RPV zurückkommen, um die heute bestehenden Zielkonflikte aufzulösen.



Literatur

- BAK Basel (2016): Analyse des Schweizer Zahlungsverkehrs. z.H. des Bundesamtes für Kommunikation.
- Bundesrat (2004): Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» vom 23. Juni 2004.
- Bundesrat (2015): Evaluationsbericht 2015 zu den Auswirkungen der Marktöffnung im Postbereich. Bericht des Bundesrates vom 18. September 2015 in Erfüllung von Artikel 35 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010.
- Buomberger, Peter (2014): Auswege aus dem Regulierungsdickicht – Beunruhigende Fakten und erfolgsversprechende Lösungsansätze für die Schweiz. Zürich: Avenir Suisse.
- Deutsche Post (2018): Briefpreise in Europa.
- Europäische Kommission (2006): SEC (2006) 1293. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52006DC_0595. Zugriff: 07.02.2019.
- Haucap, Jusus (2016): Warum die Rundfunkgebühr abgeschafft werden sollte, Huffpost. https://www.huffingtonpost.de/justus-haucap/zwangsabgabe-gez-rundfunkgebuehr_b_7418786.html. Zugriff: 24.01.2019.
- IMF (2014): World Economic Outlook: Recovery Strengthens, Remains Uneven. Chapter 3: Perspectives on Global Interest Rates. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Recovery-Strengthens-Remains-Uneven>. Zugriff: 07.02.2019.
- Jaag, Christian (2014): Postal-sector policy: From monopoly to regulated competition and beyond, Utilities Policy, Vol. 31, pp. 266–277.
- Jaag, Christian und Trinkner, Urs (2009): Netzzugang im Postmarkt – Möglichkeiten und Auswirkungen. Grundlagenpapier im Auftrag der Schweizerischen Post.
- Jaag, Christian und Trinkner, Urs (2011): The Future of USO – Economic Rational for Universal Services and Implications for a Future-oriented USO, Swiss Economics Working Paper 26.
- Knieps, Günter (2006): Does the system of letter conveyance constitute a bottleneck resource? Universität Freiburg.
- Liechtensteiner Vaterland (2018): Postauto Liechtenstein war nie rentabel. <http://www.vaterland.li/liechtenstein/vermischtes/postauto-liechtenstein-war-nie-rentabel;art171,337633>. Zugriff: 07.02.2019.
- Luzerner Zeitung (2018): Postauto: Kantone pfeifen auf den Wettbewerb. <https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/postauto-kantone-pfeifen-auf-den-wettbewerb-ld.81887>. Zugriff: 07.02.2019.
- Meister, Urs (2012): Mehr Markt für den Service public – Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht. Zürich: Avenir Suisse.
- Meister, Urs und Mandl, Michael (2014): Medienförderung im digitalen Zeitalter – Reformagenda für einen technologie- und wettbewerbsneutralen Service public. Zürich: Avenir Suisse.
- NZZ (2018): Wie die Kantone tiefere Preise der Busunternehmen einfordern. <https://www.nzz.ch/schweiz/wie-die-kantone-tiefere-preise-der-busunternehmen-einfordern-ld.1357112>. Zugriff: 07.02.2019.
- Rutz, Samuel (2016): Das Märchen vom Tafelsilber – Eine Privatisierungsagenda für die Schweiz. Zürich: Avenir Suisse.
- Schweizerische Post (2017): Meine Post ist da, wo ich bin – Finanzbericht 2017. <https://geschaeftsbericht.post.ch/17/ar/de/finanzbericht/>. Zugriff: 07.02.2019.

- Sonntagszeitung (2018a): Grossangriff auf die Schweiz Post. 2. September 2018.
- Sonntagszeitung (2018b): Die SRG kämpft um ihre Zukunft. 14. Oktober 2018.
- SNB (2016): Geldpolitik mit negativen Zinsen: Eine Bestandesaufnahme. Vereinigung Basler Ökonomen. Thomas J. Jordan. Präsident des Direktoriums.
- SRF (2017): Von der Geldausgabe-Maschine zum Tausendsassa.
<https://www.srf.ch/news/wirtschaft/von-der-geldausgabe-maschine-zum-tausend-sassa>. Zugriff: 14.11.2018.
- SRF-Wirtschaftsmagazin ECO (2018): Millionenloch der Postauto AG in Frankreich.
<https://www.srf.ch/news/wirtschaft/angeschlagene-carpostal-france-millionenloch-der-postauto-ag-in-frankreich>. Zugriff: 06.02.2019.
- Summers, Lawrence (2015): The threat of secular stagnation has not gone away. Financial Times. *<https://www.ft.com/content/aa76e2a8-4ef2-11e8-9471-a083af05aea7>*. Zugriff: 14.11.2018.
- Tagesanzeiger (2018): Postauto-Untersuchung enthüllt Millionenverluste bei Publibike. *<https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/standard/PostautoUntersuchung-enthuellt-Millionenverluste-bei-Publibike/story/25046117>*. Zugriff: 06.02.2019.

avenir suisse

Zürich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Lausanne

Chemin de Beau-Rivage 7

1006 Lausanne

Tel +41 21 612 66 10

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch