

Ein Modell zur Finanzierung der Postzustellung

Wie kann die flächendeckende Zustellung der Post in sich öffnenden Märkten verursachergerecht finanziert werden? - Ein Diskussionspapier

Von Peter Beck¹

Zur Finanzierung der flächendeckenden Zustellung der Post ist im Postgesetz vorgesehen, dass die am sich öffnenden Postmarkt partizipierenden Anbieter postalischer Leistungen eine umsatzabhängige Abgabe entrichten. Dieser Finanzierungsmechanismus ist ein Ausweg aus dem volkswirtschaftlichen Dilemma, einerseits eine qualitativ hochstehende, aber teilweise sehr kostenintensive, unrentable Grundversorgung für alle bereit zu stellen und andererseits den Postmarkt schrittweise zu öffnen und den Wettbewerb zu fördern. Mit der einfach zu erhebenden, umsatzabhängigen Abgabe wird sichergestellt, dass die Postzustellung auch weiterhin allen flächendeckend und an jedem Arbeitstag angeboten werden kann.

Das vorgeschlagene Finanzierungsmodell trägt auf eine *faire* Art und Weise dazu bei, eine preiswerte, flächendeckende Zustellung zu finanzieren. Je nach Höhe der Abgabe wird zudem die Bundeskasse *nicht* mit zusätzlichen *Subventionen* belastet. Die nicht gedeckten Kosten der flächendeckenden Zustellung werden EU-konform aus dem Sektor heraus gedeckt.

Mit der *schrittweisen* Liberalisierung verändert sich der Postmarkt: Mitbewerber sind bereits erfolgreich im liberalisierten Paketmarkt tätig und bereiten den Markteintritt in den Briefmarkt vor. Der Umbau der Schweizerischen Post von einem staatlichen Monopolbetrieb in ein betriebswirtschaftlich geführtes Unternehmen ist im Gange und verunsichert verständlicherweise viele der 50'000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Bund wiederum hat als Eigner die ihm vom Parlament übertragene politische Verantwortung, das *Dilemma* zwischen Marktöffnung und Sicherstellung der Grundversorgung vorausschauend zu gestalten. Er hat dazu beim Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation, begonnen, einen spezialisierten Postregulator aufzubauen.

¹ Dr. Peter Beck mba, ist Leiter Corporate Development Mail bei der Schweizerischen Post. Er äussert in diesem Aufsatz seine persönliche Meinung.

Da das Unternehmen Post auch künftig in der volkswirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen Verantwortung steht, wird hier aus gesellschaftspolitischer *und* volkswirtschaftlicher Sicht argumentiert. Eine Lösung des Dilemmas ist nur dann nachhaltig, wenn zwischen den Bedürfnissen der wichtigsten Stakeholder ein nachhaltiger Ausgleich gefunden wird.

Um den Spagat zwischen volkswirtschaftlichen und unternehmerischen Fragen zu meistern, ist vorgesehen, dass alle Unternehmen, welche am sich öffnenden Postmarkt partizipieren wollen, dem Bund periodisch eine umsatzabhängige Abgabe entrichten. Zweck dieser Abgabe ist es, die flächendeckende Zustellung langfristiger finanziell sicher zu stellen.

Eine Klärung des Finanzierungsmodells der Grundversorgung schafft im Interesse der Kunden, Konkurrenten, Steuerzahler und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter *Klarheit bezüglich den Rahmenbedingungen* bei einer weiteren Öffnung des Marktes. Zudem ist eine Abgabe auf dem ausgewiesenen Umsatz einfach zu erheben. Der *administrative Aufwand* für den Bund ist *gering*.

Die Zustellung ist die aufwendigste Dienstleistung der Grundversorgung. In einem offenen Markt wird die Schweizerische Post langfristig nicht in der Lage sein, die flächendeckende Zustellung auf dem gewohnten Qualitätsniveau anzubieten, ohne ihre Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden. Bei vollständiger Marktöffnung wird die heute qualitativ hochstehende Zustellung nur noch zu bedeutend höheren Preisen, respektive mit massiven staatlichen Subventionen an allen Werktagen flächendeckend angeboten werden können.

Die Umsatzabgabe ist *verursachergerecht* und *fair*. Sie kann verglichen werden mit der Treibstoffabgabe zur Finanzierung abgelegener, wenig befahrener Strassen. EU-konform tragen die Benützer entsprechend ihrer Nutzung aus dem Sektor heraus dazu bei, dass die für die Schweizerische Volkswirtschaft wichtige Zustellung auch in dünn besiedelten Gebieten an allen Werktagen preiswert zur Verfügung steht.

Spezifische Eigenschaften des Postmarktes

Doch warum gerade dieses Modell und nicht eines der existierenden aus dem Eisenbahn-, Telecom- oder Energiemarkt? Weil man nicht der *Versuchung* erliegen sollte, Regelungen aus anderen Märkten unüberlegt auf den Postmarkt zu übertragen. Das ist gefährlich, denn jeder Markt hat *spezifische* Eigenschaften und *eigene* Gesetze, welche in einem anderen Markt nur beschränkt Gültigkeit haben.

Die Eigenheiten des Postmarktes werden am besten *prozessorientiert* entlang der Wertschöpfungskette dargestellt. Die Wertschöpfungskette im Postmarkt setzt sich im wesentlichen aus den Hauptprozessen "Annahme", "Transport", "Sortierung" und "Zustellung" zusammen. Dabei ist die Zustellung mit circa *12'000 Briefträgerinnen und Briefträger* und einem prozentualen Anteil an den Gesamtkosten von etwa 50% bei weitem der grösste Kostenblock.

Damit wird offensichtlich, weshalb die letzte Meile der Post nicht vergleichbar ist mit der sogenannten "Last Mile" der Swisscom. Im Telekommunikationsmarkt handelt es sich bei der letzten Meile um verlegte Kabel und Installationen. Bei der Post dagegen um Tausende von Briefträgerinnen und Briefträgern, welche ausser Sonntags täglich *alle* Haushalte und Unternehmen in der ganzen Schweiz bedienen. Diese Dienstleistung schlägt sich nicht wie die Telefonkabel bei den *fixed assets* in der *Bilanz* nieder, sondern in den *laufenden Betriebskosten der jährlichen Erfolgsrechnung*.

² Die Finanzierung der nicht gedeckten Kosten des von der Politik vorgegebenen Poststellennetzes in der Höhe von über einer halben Milliarde Franken ist nicht Thema des Aufsatzes.

Im öffentlichen Bewusstsein herrscht gegenwärtig die Meinung, dass *alleine die Annahme* von Postsendungen (oder gar Häuser mit einem gelben Postschild) die postalische Grundversorgung ausmachen. Das ist falsch. Die postalische Grundversorgung ist nicht eine physische Struktur (wie beispielsweise das Kabel- oder Schienennetzen), sondern primär eine Dienstleistung, ein Service.

Der aufwendigste Schritt der postalischen Grundversorgung ist die *Zustellung*, von der wir alle täglich profitieren. Oder pointiert formuliert: Eine Schweiz mit halb so vielen Poststellen wie heute wäre nach wie vor funktionsfähig. Eine Schweiz, in welcher die Post nur noch jeden zweiten Tag zugestellt wird, eher weniger.

Es lohnt sich deshalb, die *Zustellung* genauer anzuschauen. In der jährlich extern durchgeführten Kundenumfrage erhält die Schweizerische Post für ihre Leistungen sehr gute Noten. Das Zustellpersonal trägt wesentlich zum guten Ruf der Schweizerischen Post bei. Das ist auch nicht verwunderlich, denn es handelt sich bei der Zustellung um eine Dienstleistung, welche in den letzten hundert Jahren kontinuierlich verbessert wurde. Wegen der weit fortgeschrittenen Lernkurve wäre es aber verfehlt, grosse Optimierungssprünge zu erwarten. Die optimale Adaption an die lokale Geographie, an die spezifische Siedlungsstruktur und -dichte ist eine Kernkompetenz der Post.

Die Herausforderung der Marktöffnung für die Zustellung lässt sich am besten anhand eines konkreten Beispiels veranschaulichen. Bei den genannten Zahlen handelt es sich um gebräuchliche Schätzwerte mit deren Hilfe *Systematik und Grössenordnungen* des vorgeschlagenen Modells aufgezeigt werden.

Beginnen wir mit einem der circa 12'000 Briefträger, welche zu *Kosten* von rund 60.- CHF pro Stunde Briefe zustellt (Bruttolohn, Arbeitgeberbeiträge für Sozialversicherungsabgaben, Unfall und Krankheit, Uniform, Ferienablösung etc.). Die Post misst seit geraumer Zeit sekundengenau die Arbeitsaufwände (Standards of Performance, SoP), das heisst die durchschnittliche Zeit, die ein Briefträger braucht, um einen Brief einzufächern, einzustellen, auszutragen und in den Briefkasten zu stecken.

Entscheidend ist hier die *distanzabhängige Wegzeit* pro Briefkasten. Je nach *Siedlungsdichte variieren* die Kosten pro Sendung stark. Eine Minute Arbeitszeit führt in der Erfolgsrechnung zu *Personalaufwand von einem Franken pro Minute*.

Für Annahme, Transport, Sortierung und Zustellung eines B-Post Briefes darf die Schweizerische Post heute einen Listenpreis von 70 Rappen verrechnen (ab 1.1.2004 85 Rappen). Dieser Preis wird vom UVEK bewilligt und wurde für dieses Beispiel gewählt, weil die B-Post mit circa 2 Milliarden Sendungen pro Jahr die von den Kunden am häufigsten gewählte Dienstleistung ist.

In Streusiedlungen, weitläufigen Villenquartieren oder abgelegenen Randregionen betragen die Kosten für Sendungen, welche mit einer Rate von beispielsweise 30 Sekunden Wegzeit pro Brief zugestellt werden, alleine für den Prozessschritt „Zustellung“ 50 Rappen. Damit sind bereits über 70% der Einnahmen als Kosten ‚weggefressen‘. Nur wenn "Annahme", "Transport" und "Sortierung" plus "Overhead" dieses Briefes insgesamt weniger als 20 Rappen kosten, kann noch ein kleiner Gewinn erwirtschaftet werden.

Nimmt die Siedlungsdichte weiter ab, sinkt auch die Zustellrate und die zugestellten Sendungen werden hoch defizitär. Kann der Briefträger nur einen Brief pro Minute einwerfen, kostet alleine der Prozessschritt "Zustellung" einen ganzen Franken. Das sind bereits 43% mehr als die 70 Rappen Porto! Siehe auch Abbildung 1.

Die *Gewinnschwelle* für ein Postunternehmen liegt schätzungsweise bei einer Zustellrate von mindestens vier Briefen pro Minute, respektive 15 Sekunden pro Brief. Die Zustellkosten eines B-Post Briefes kämen damit auf 25 Rappen oder 36% des Listenpreises von 70 Rappen zu stehen. Private Postunternehmen werden verständlicherweise nur in diesen Gebieten zustellen.

Selbstverständlich ist diese Berechnung vereinfachend: auf der Einnahmeseite muss mit einer verzahnten Preisstruktur (A-Post, B-Post, Massensendungen, unterschiedliche Gewichte etc.) und auf der Kostenseite mit variierender Briefkastendichte, Synergien durch Mehrfacheinwürfe und unterschiedlichen Teilprozessen (nur Briefe, nur Pakete, gemischte Zustellung, etc.) gerechnet werden.

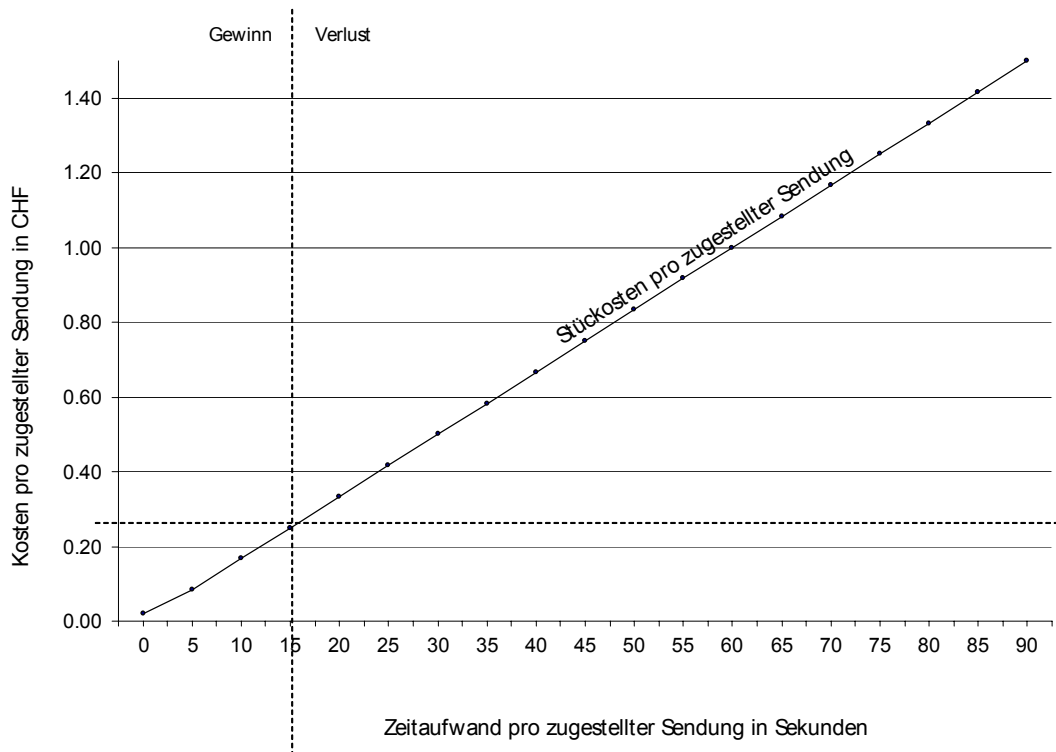


Abbildung 1: Kosten für die Zustellung pro Brief in Abhängigkeit des zeitlichen Aufwandes (vor allem Wegzeit).

Postzustellung in dünn besiedelten Gebieten

Das obige Beispiel zeigt deutlich auf, dass es in der Schweiz aufgrund der spezifischen Eigenschaften der Zustellung *dünn besiedelte Gebiete* gibt, in welchen die Schweizerische Post ein *natürliches Monopol* hat. Ein rein betriebswirtschaftlich geführtes Unternehmen wird in einem vollständig liberalisierten Markt in dünn besiedelten Gebieten nicht oder nur zu horrenden Preisen Briefe zustellen können.

Es ist deshalb *volkswirtschaftlich* für alle Marktteilnehmer sinnvoll, *einen einzigen* Anbieter damit zu beauftragen, in den dünn besiedelten Gebieten die postalische Grundversorgung der *Zustellung* flächendeckend und zu gleichen Preisen sicherzustellen. Selbstverständlich gilt es ihn dafür entsprechend abzugelten.

Die am Markt als Anbieter auftretenden Postunternehmen, tragen mit der Umsatzabgabe dazu bei, dass *im Interesse aller* eine flächendeckende und zuverlässige Zustellung finanziert wird. Da die Gebiete mit einem natürlichen Monopol in der Zustellung betriebswirtschaftlich uninteressant sind, beauftragt der Bund mittels eines Leistungsauftrages *einen Grundversorger*³, die flächendeckende Zustellung zu gleichen Preisen zu erbringen.

Eine Lösung über Gebietslizenzen mit klar definierten Zonen wäre in der Praxis nicht machbar. Das natürliche Zustellmonopol kann nicht mit einer Lösung analog der landwirtschaftlichen Subventionen mit bestimmten Zonen eingegrenzt werden. Denn eine solche "Zonenplanung" würde zu *langwierigen messtechnischen und juristischen Auseinandersetzungen* führen. Sollte der Gesetzgeber dem Irrtum erliegen, den Postmarkt auf einem solchen hohen Detaillierungsgrad ordnungspolitisch regulieren zu wollen, dann wären bald die meisten Stakeholder, das heisst Bund, Mitbewerber, die Gewerkschaften und die Schweizerische Post, in langwierige Rechtshändel verstrickt. Es würde über Jahre hinweg eine grosse Rechtsunsicherheit herrschen.

³ Aufgrund der historisch gewachsenen Strukturen drängt es sich auf, bei einer Marktöffnung diese kostenintensive Aufgabe weiterhin der Schweizerischen Post zu übertragen.

Auch das natürliche Monopol in der Zustellung kann nicht klar eingegrenzt werden, die Frage: "Wo beginnt ein *dünn besiedeltes* Gebiet?" kann und muss nicht genau beantwortet werden. Dünn besiedelte Gebiete *können* so genannte Randregionen sein. Dünn besiedelte Gebiete sind aber auch weitläufige, ländliche Streusiedlungen oder städtische Villenquartiere.

Weiter muss man sich bewusst sein, dass unter Umständen die Route eines bestimmten Briefträgers während einiger Zeit durch ein Gebiet führt, welches aufgrund seiner Briefkastendichte durchaus auch gleichzeitig für einen Mitbewerber interessant sein könnte. Sobald die *Briefkastendichte* aber abnimmt, wird derselbe Briefträger jedoch Leistungen der Grundversorgung übernehmen, welcher ein rein profitorientierter Mitbewerber aus Kostengründen nicht offerieren kann.

Es ist voraussehbar, dass Postunternehmen Sendungen für dünn besiedelte Gebiete zwar annehmen werden, diese aber aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen nach einem ersten Sortiervorgang dem Grundversorger zur Zustellung übergeben.

Gewinnorientierte Unternehmen wie die börsennotierte Deutsche Post World Net AG (DPWN) oder der United Parcel Service (UPS) und die französische La Poste werden sich bei einer Marktöffnung auf das Rosinen picken ("*Cherry picking*") beschränken. Sie konzentrieren sich auf den *lukrativen Verkehr von Geschäftskunden in Städten und Agglomerationen*. Sie durch Gesetze und Verordnungen entgegen ihres Geschäftszweckes zu einer *eigenen flächendeckenden* Zustellung zwingen zu wollen, wäre volkswirtschaftlich und ordnungspolitisch ungeschickt.

Da von den Postkunden nicht erwartet werden kann, dass sie die lukrativen Sendungen von den nicht rentablen Sendungen trennen, müssen die privaten Postunternehmen einen Weg finden, diese trotzdem in den dünn besiedelten Randgebieten (Streusiedlungen, Randgebiete, Villenquartiere) zuzustellen. Die Lösung ist einfach: Die rein betriebswirtschaftlich geführten Privaten sortieren die unrentablen Sendungen in kostenintensive Zustellgebiete aus und übergeben diese dem *Grundversorger*.

Der Grundversorger ist gesetzlich verpflichtet auch unrentablen Sendungen zum Listenpreis anzunehmen. Zudem werden die Privaten als Grosskunden auftreten und vom Grundversorger Mengenrabatte fordern.

Das führt zu ungleich langen Spiessen: Die privaten, rein gewinnorientierten Postunternehmen haben die Freiheit, ihr eigenes Zustellgebiet nach betriebswirtschaftlichen Kriterien selber und flexibel auszuwählen. Im Gegensatz dazu, wird der Grundversorger auch in Zukunft verpflichtet sein, *flächendeckend* zuzustellen. Eine Abweichung von diesem Grundsatz ist heute politisch kaum vorstellbar.

Heute ist die Schweizerische Post in der Lage und auch ein wenig stolz darauf, die aufwendige Dienstleistung „Flächendeckende Zustellung an allen Werktagen“ zu erbringen. Wegen dem oben beschriebenen Szenario ist Sie jedoch gezwungen, *vor* einer weiteren Marktöffnung auf einen fairen *Finanzierungsmechanismus* zu pochen, welcher die Finanzierung der Grundversorgungsleistung „flächendeckende Zustellung“ sicher stellt.

Eine "Querfinanzierung" der Grundversorgung bei einer weiteren Marktöffnung aus den rentablen, dicht besiedelten Gebieten heraus in dünn besiedelte Gebiete ist eine *Verzerrung des Wettbewerbes*. Wird der heute gesetzlich verankerte Mittelabfluss aus den dicht besiedelten in defizitäre Zustellgebiete nicht kompensiert, sind *Investitionen in Mitarbeiter, Unterhalt und Innovationen* und damit langfristig auch die Grundversorgung gefährdet.

Das Finanzierungsmodell – umsatzabhängige Abgabe

Wie würde nun eine umsatzabhängige Abgabe funktionieren? Und wie hoch sollte diese Abgabe ausfallen? Die erste Frage nach der Funktionsweise ist einfach zu beantworten: Entscheidend für eine wirkungsvolle Regulierung ist, dass die Abgabe auf dem grössten Kostentreiber, den angenommenen Sendungen basiert. Der Einfachheit halber wird der Umsatz als Berechnungsgrundlage genommen

Das *Parlament* oder eventuell der Bundesrat entscheidet in einem festgelegten Rhythmus, beispielsweise alle fünf Jahre, aufgrund eines *Antrages des Regulators* über den Abgabesatz, welcher zur Finanzierung der Grundversorgung eingesetzt wird. Alle Unternehmen die am Markt partizipieren, das heisst auch die Schweizerische Post, führen periodisch die Abgabe an das Finanzdepartement ab, welches diese in einem Fonds verwaltet. Die rechtlichen Grundlagen sind im Postgesetz bereits angelegt⁴.

Bundesrat und Parlament haben in der 'Gesamtschau Post' die vollständige Liberalisierung des Paketmarktes auf 1. Januar 2004 beschlossen. Im Briefmarkt soll auf den 1. Januar 2006 die Monopolgrenze auf 100 Gramm gesenkt werden. Mit diesen veränderten Spielregeln erhöhen Politik und Eigner einerseits den Druck, effizienter zu werden, andererseits vermindern sie damit aber auch substantiell den Wert der Post.

Aus rechtlichen Gründen ist es in bereits geöffneten Märkten schwierig, eine Umsatzabgabe *nachträglich* einzuführen oder wesentlich zu ändern. Da das nachträgliche Ändern der ‚Spielregeln‘ wenig opportun ist, *muss* diese *vor* einer weiteren Marktöffnung eingeführt werden. Da die Mitbewerber bereits daran sind, den Markteintritt vorzubereiten, ist der *Zeitplan* der Einführung einer Umsatzabgabe *eilig*. Es besteht *Handlungsbedarf* auf Gesetzes- und Verordnungsstufe.

⁴ Im Postgesetz von vom 30. April 1997 ist in Artikel 6.2 festgehalten, dass sich die Abgaben „nach den jährlichen mehrwertsteuerpflichtigen Umsätzen auf den konzessionspflichtigen Diensten“ bemessen, wobei „Der Bundesrat ... die Erhebung der Konzessionsgebühren im einzelnen“ regelt (Artikel 6.5). In der im Frühling 2003 vom UVEK in die Vernehmlassung geschickten Postverordnung wird vorgeschlagen, auf dem „mehrwertsteuerpflichtigen Umsatz Konzessionsgebühren“ von „höchstens 3%“ zu erheben.

Parlament und Bundesrat bestätigten haben den Grundversorger mit dem *Leistungsauftrag* versehen, die Sendungen flächendeckend zuzustellen. Zudem gibt der Bundesrat als *Eigner* der Schweizerischen Post für die im Wettbewerb erbrachten Leistungen wie bisher Ziele für die *Rendite* vor. Die *operative* Verantwortung für die Umsetzung der Grundversorgung und der Wettbewerbsleistungen liegt bei der Post. Je effizienter die Post arbeitet, desto mehr Gewinn kann sie erwirtschaften und wieder investieren.

Andere Marktteilnehmer können vom Regulator über ein einfaches *Verfahren* zu den geöffneten Märkten zugelassen werden. Der Bund garantiert mit einem unbürokratischen Zulassungsverfahren minimale *Standards* in Bereichen wie Zustellqualität, Bonität, Arbeitsrecht und Datenschutz. Über eine Gebühr finanziert sich das Zulassungsverfahren selber.

Diese Postunternehmen können nach dem Zulassungsverfahren alle Prozesse von der "Annahme" bis zur "Zustellung" erbringen. Dank der umsatzabhängigen Abgabe können sich auch die Kunden der neuen Marktteilnehmer auf eine zuverlässige, flächendeckende Zustellung verlassen. Die Marktteilnehmer werden teilweise in direkter Konkurrenz und teilweise in partnerschaftlicher Beziehung zur Schweizerischen Post stehen. Der steigende *Wettbewerbsdruck* wird auf jeden Fall dazu führen, dass die Kunden vermehrt von *Innovationen* und einem generell *sinkenden Preisniveau* profitieren werden.

Zum Preis einer flächendeckenden Zustellung

Kommen wir zur zweiten Frage, nach der Höhe der Abgabe für die Zustellung in dünn besiedelten Gebieten. Diese *ordnungspolitische* Frage ist nicht einfach zu beantworten. Der Markt wird jedoch rasch zeigen, in welchen dünn besiedelten Gebieten die nicht kostendeckende Dienstleistung „Zustellung“ über das vorgeschlagene Finanzierungsmodell finanziert werden muss. Sobald sich abzeichnet, in welchen Gebieten die neuen Marktteilnehmer *selbst keine* Briefe zustellen, können die Kosten präziser quantifiziert werden. Dies ganz nach dem Motto: Stell Dir vor es wäre Markt und keiner ginge hin.

Die Antwort auf die Kostenfrage unterliegt damit einer gewissen *Dynamik*: Weiter die neuen, rein gewinnorientiert handelnden Marktteilnehmer ihre Zustellaktivitäten sukzessive weiter aus, sinkt die Abgabe. In diesem Fall tragen weitere Effizienzsteigerungen in der Zustellung aller Marktteilnehmer dazu bei, dass die dünn besiedelten Gebiete, in denen die Zustellung von allen finanziert wird, schrumpfen.

Eine erste Schätzung gibt aber Anhaltspunkte über die Höhe der Abgabe, die der Regulator – nach Prüfung durch unabhängige Experten – dem Bundesrat periodisch zur Genehmigung vorlegen sollte.

Entscheidend ist bei der Zustellung vor allem die Wegzeitenstruktur: Wie viele Briefe können in der Schweiz innerhalb einiger Sekunden in den Briefkasten gesteckt werden und wie viele Briefe benötigen 5, 10, 15, 20 Sekunden, eine halbe Minute, eine Minute oder gar mehrere Minuten. Siehe dazu Abbildung 2. Um die Höhe der Abgabe zu schätzen, werden *drei Annahmen* getroffen.

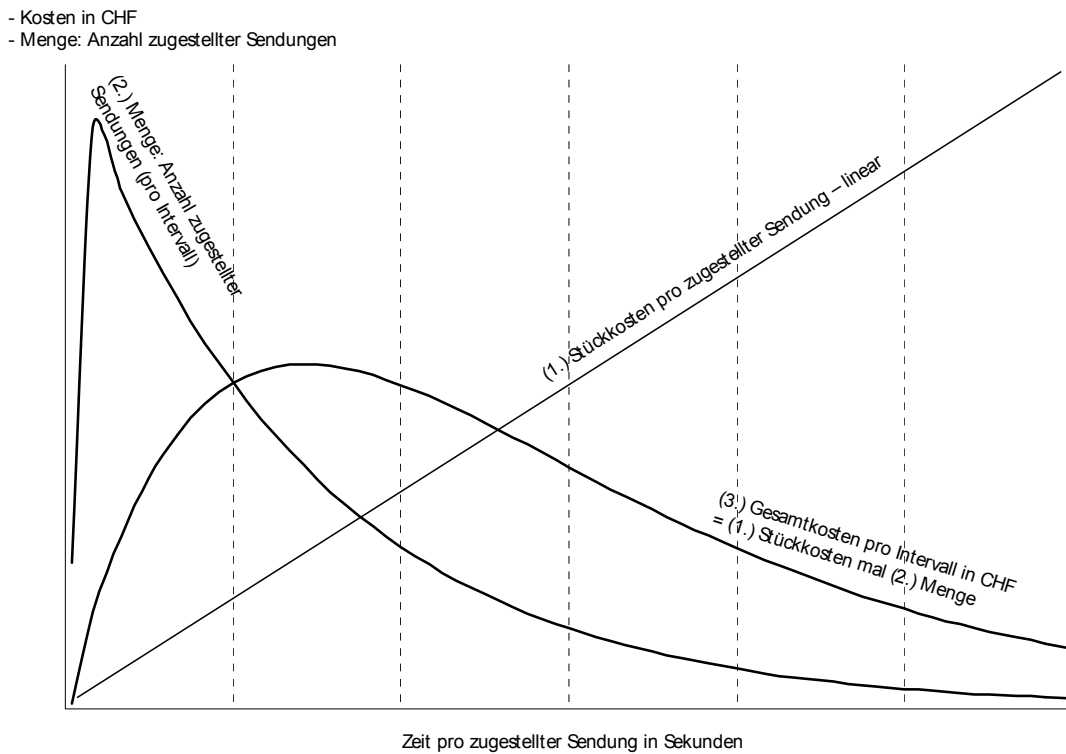


Abbildung 2: Sendungsstruktur – Die [1.] Stückkosten multipliziert mit der [2.] Anzahl zugestellter Sendungen pro Intervall ergibt die Verteilung der [3.] Gesamtkosten.

- Annahme 1: Die Post stellt pro Jahr circa 5 Milliarden Sendungen zu. Gehen wir davon aus, dass 20% oder ca. 1 Milliarde Sendungen in dünn besiedelte Gebiete defizitär zugestellt werden.
- Annahme 2: Die Post hat nach wie vor den gesetzlich verankerten Leistungsauftrag, Sendungen flächendeckend zuzustellen. Sie ist mit Zustellkosten von insgesamt circa 1.5 Milliarden CHF konfrontiert. Das heisst alleine die Zustellkosten belaufen sich bei 5 Milliarden Sendungen auf 30 Rappen pro Sendung.
- Annahme 3: Schätzungsweise 40% der Zustellkosten fallen in dünn besiedelten Gebieten mit unrentabler Zustellung an. Daraus ergibt sich bei Zustellkosten von insgesamt 1.5 Milliarden ein Finanzierungsbedarf zur Sicherstellung der flächendeckenden Zustellung von circa 600 Millionen CHF.

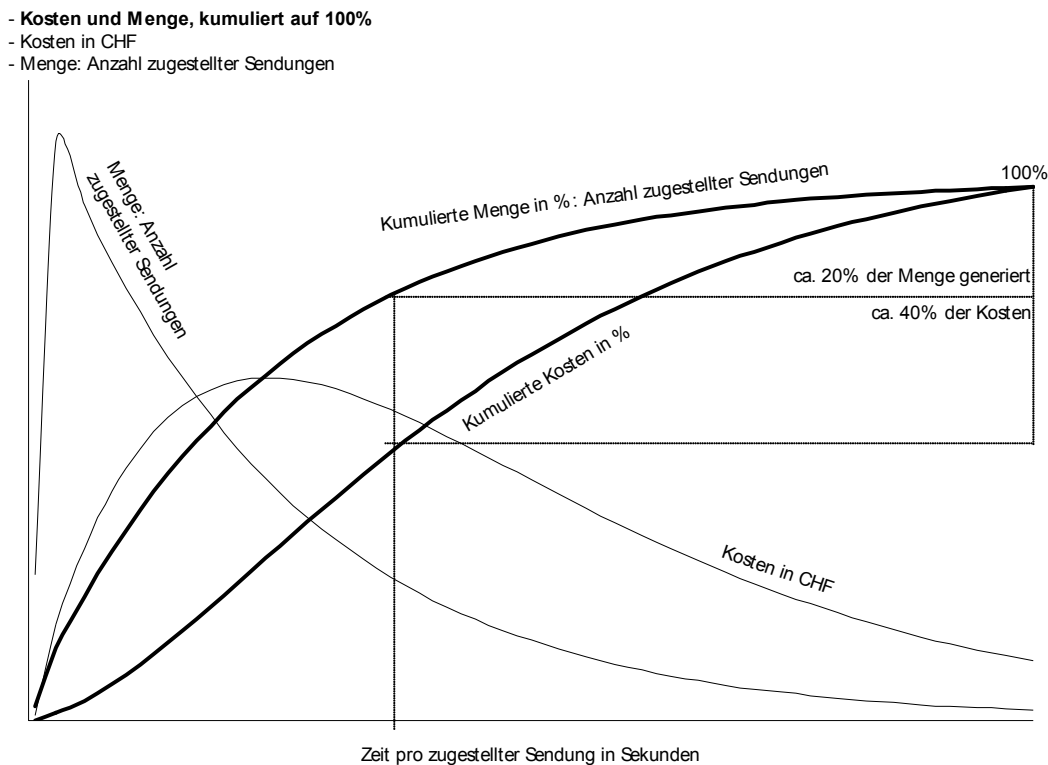


Abbildung 3: Dilemma zwischen Markt und flächendeckender Zustellung: 20% der Sendungen verursachen 50% der Zustellkosten.

Das heisst *20% der Sendungen verursachen 40% der Zustellkosten* (Abbildung 3). Dieses Verhältnis widerspiegelt das Dilemma von Bund und Post zwischen *zuverlässiger Grundversorgung* und *freiem Wettbewerb*. Insgesamt circa fünf Milliarden Sendungen und 600 Millionen Zustellkosten in dünn besiedelten Gebieten, in welchen die neuen Marktteilnehmer aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht zustellen, ergeben eine Abgabe von 12 Rappen pro Sendung oder etwa - wie in Finnland - ein Fünftel des Umsatzes!⁵ Oder: Vier profitable Sendungen finanzieren die fünfte, defizitäre Sendung. Zur Veranschaulichung ist das Modell im Anhang als Übersicht graphisch dargestellt.

Fazit – Die Vorteile des Finanzierungsmodells

⁵ Die Einführung dieser Abgabe hat keinen Einfluss auf das durchschnittliche Preisniveau. Heute nimmt die Schweizerische Post im Briefmarkt keine Subventionen in Anspruch und erbringt eine flächendeckende Zustellung zu gleichen Preisen. Das heisst, aufgrund der vergangenen PTT-Zeiten ist diese Abgabe de facto bereits in den heutigen Preisen inbegriffen. Oder anders ausgedrückt: Die Sendungen in dicht besiedelte, rentable Gebiete tragen den Verlust der Sendungen in dünn besiedelte, unrentable Gebiete. Der durch die Marktöffnung steigende Konkurrenzdruck wird zu Effizienzsteigerungen und moderaten Preissenkungen führen.

Das vorgeschlagene Modell, bei dem *alle* Anbieter am Markt eine umsatzabhängige Abgabe zur Finanzierung der Grundversorgungsleistung ‚Zustellung‘ entrichten, hat folgende Vorteile: Es ist ein *einfaches Umlageverfahren*, welches zuverlässig und *verursachergerecht* ist. Wer das Postsystem stärker in Anspruch nimmt, trägt auch mehr zur Finanzierung der Grundversorgung bei, das heisst die flächendeckende Zustellung wird EU-konform aus dem Sektor heraus selbst finanziert.

Zudem setzt die Abgabe ordnungspolitisch die *richtige Anreizstruktur* für alle Marktteilnehmer: Vernünftiger Wettbewerb und Innovation werden gefördert. Es garantiert zudem rasch eine hohe *Rechtssicherheit*, welche es der Post und Mitbewerbern erlaubt, sich auf Innovationen und hohe Serviceleistungen zu konzentrieren.

Die Kunden haben mit diesem Modell die Garantie, dass die Post *weiterhin flächendeckend* und zuverlässig zugestellt wird. Eine mengenbasierte Abgabe alleine hat als Umlageverfahren zudem keine unmittelbaren Auswirkungen auf das durchschnittliche Preisniveau. Der zunehmende Konkurrenzdruck führt jedoch zu Effizienzsteigerungen und moderaten Preissenkungen.

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Post schafft das Finanzierungsmodell *Klarheit*. Das Modell präzisiert einen wichtigen Teil der zur Zeit unsicheren *Zukunftsperspektive* einfach und verständlich.

Auch die Mitbewerber profitieren rasch von einer hohen *Rechtssicherheit* und können dadurch ihr *Planungsrisiko* für Investitionsentscheide reduzieren. Ihren Kunden können sie zudem - gleich wie die Schweizerische Post - ein flächendeckendes *Angebot aus einer Hand offerieren*. Unrentable Sendungen in dünn besiedelte Gebiete können sie bei Bedarf zum Listenpreis der Schweizerischen Post übergeben.

Der Bund hat den Vorteil, dass er einen für die Schweizerische Volkswirtschaft *zentralen Markt* mit *geringem administrativem Aufwand effektiv regulieren* kann. Die Grundversorgung ist flächendeckend gesichert und durch die massvolle Marktöffnung steigen Innovation und Dienstleistungsqualität.

Parlament und Bundesrat erhalten mit dem vorgeschlagenen Modell einen *Hebel*, der es bei Bedarf erlaubt, weitere *ordnungspolitische Akzente* zu setzen. Wenn die Abgabe etwa ein Fünftel des Umsatzes beträgt, sind *keine Subventionen* aus Steuergeldern nötig, um die flächendeckende Zustellung langfristig zu garantieren. Insgesamt würde der Wirtschaftsstandort Schweiz durch das vorgeschlagene Modell attraktiver.

Zusammenfassend: Um die flächendeckende Zustellung zu garantieren, wird vorgeschlagen von allen am Postmarkt partizipierenden Unternehmen eine substantielle umsatzabhängige Abgabe zu erheben. Da sich der Markt schrittweise öffnet, besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die umsatzabhängige Abgabe ist *einfach* und wird *verursachergerecht* und EU-konform aus dem Sektor heraus finanziert. Eine Umsatzabgabe führt dazu, dass die Kunden von Innovationen und höherer Qualität der Dienstleistungen profitieren.

Bern, Juli '03 Peter Beck

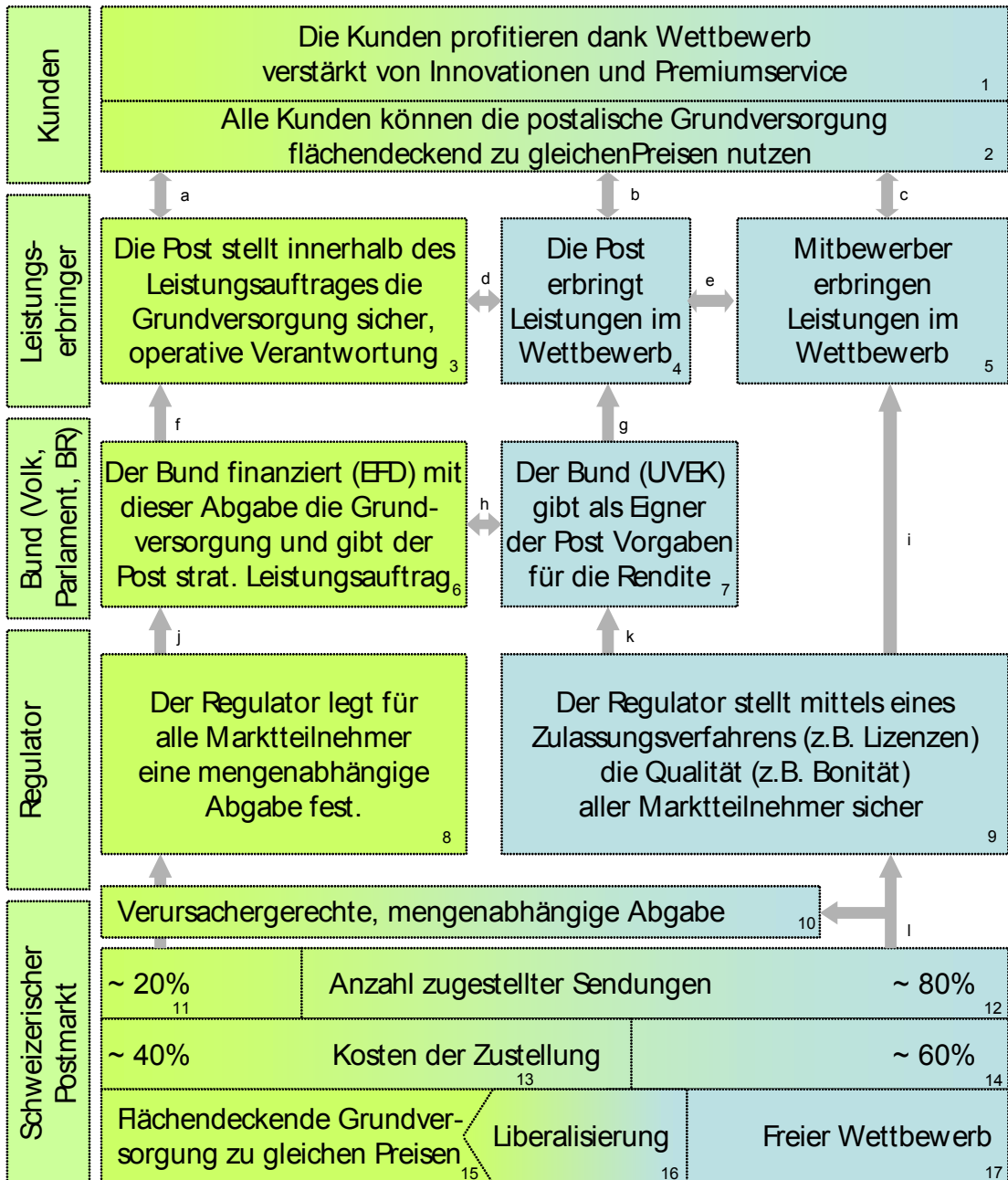


Abbildung 5: Finanzierungsmodell des Postmarktes – Mengenabhängige Abgabe