

# Ja zur Grundversorgung – Nein zur Service-public-Initiative

## dossierpolitik

21. März 2016

Nummer 2

**Grundversorgung** Am 5. Juni 2016 stimmt das Volk über die Initiative «Pro Service public» ab. Das Volksbegehren will den bundesnahen Unternehmen ein Gewinnverbot auferlegen und die Lohnstrukturen an jene der Bundesverwaltung anpassen. Auch für die Wirtschaft stellt die flächendeckende Grundversorgung mit Infrastrukturdienstleistungen einen wichtigen Standortfaktor dar. Aus Sicht von economisesuisse bewegt sich die Qualität der Schweizer Grundversorgung heute im internationalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Die Liberalisierungsschritte der letzten Jahrzehnte haben das Preis-Leistungs-Verhältnis der Dienstleistungen dank mehr Wettbewerb verbessert. Noch immer gibt es Verbesserungsbedarf. Die Initiative bewirkt jedoch genau das Gegenteil. Sie gibt vor, das Angebot zu verbessern, in Tat und Wahrheit schadet sie aber der Grundversorgung. economisesuisse lehnt die Initiative deshalb entschieden ab.

### Position economisesuisse

- ▶ Die Service-public-Initiative schadet der Grundversorgung. Eine gute und effiziente Grundversorgung bedingt mehr und nicht weniger Markt. Der Staat darf nur subsidiär zum Einsatz kommen.
- ▶ Die Liberalisierungserfolge der letzten Jahre dürfen nicht zunichtegemacht werden. Aktiengesellschaften können nicht wieder wie Verwaltungen geführt werden.
- ▶ Ein Gewinnverbot und rigide Lohnvorschriften erschweren Innovationen in der Grundversorgung.
- ▶ Eine einheitliche Verfassungsbestimmung für die Grundversorgung wird der Realität nicht gerecht. Wo nötig soll sektorspezifisch reguliert werden.

## Effiziente Grundversorgung als wichtiger Standortfaktor fürs ganze Land

► Grundversorgung muss flächendeckend und effizient erbracht werden.

Die Schweiz als geografisch, wirtschaftlich und kulturell vielfältiges Land braucht eine flächendeckende Grundversorgung. Diese wird in der Schweiz aber oft reflexartig mit dem Staat und bestimmten Einrichtungen (Poststelle, Bahnlinie, Festnetzanschluss) assoziiert. Grundsätzlich sollen Grundversorgungsdienste jedoch von Privaten möglichst effizient und kostengünstig bereitgestellt werden. Der Staat kommt erst subsidiär zum Tragen.

Wichtig für die weitere Diskussion zur Initiative ist es, die Begrifflichkeiten zu klären. Insbesondere die Begriffe Grundversorgung und Service public werden in der gegenwärtigen Diskussion vermischt. *economiesuisse* unterscheidet:

- **Grundversorgung** umfasst all jene Infrastrukturen und Infrastrukturdienstleistungen, die der Staat der Bevölkerung zu garantieren hat. Die politisch definierte Grundversorgung soll «allen Bevölkerungsschichten und Unternehmen in allen Teilen des Landes zu nicht diskriminierenden und erschwinglichen Konditionen zugänglich sein».<sup>1</sup> Es sind dies insbesondere Leistungen in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation, Post, Energieversorgung, Bildung, aber auch Lebensmittel, Gesundheit und Soziales.
- **Service public** umfasst all jene Leistungen der Grundversorgung, die von einem staatlichen oder staatlich dominierten Unternehmen – sprich als öffentlicher Dienst – erbracht werden.

► Der Staat greift nur ein, wenn Private das politisch gewünschte Angebot nicht bereitstellen.

Der Service public ist demnach eine politische Reaktion auf ein privat nicht bereitgestelltes Angebot innerhalb des politisch definierten Grundangebots. Es ist wichtig zu verstehen, dass grundsätzlich auch private Anbieter eine Grundversorgung erbringen – man denke beispielsweise an die Versorgung mit Lebensmitteln, Benzin oder Bankdienstleistungen. Vor diesem Hintergrund spricht sich *economiesuisse* für das Primat des Wettbewerbs aus. Denn Güter und Dienstleistungen werden in der Regel im Wettbewerb effizienter produziert beziehungsweise erbracht und vertrieben als in einem gelenkten Markt. Getreu dem Subsidiaritätsprinzip sollen Leistungen also nur dann durch den Staat erbracht werden, wenn sie Private nicht erbringen, politisch ein solches Angebot aber gewünscht ist.

Bei einer konsequenten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips fallen in der vom Staat erbrachten Grundversorgung, also dem Service public, keine Gewinne an. Somit entfällt die auch von der Wirtschaft kritisierte Möglichkeit zur Quersubventionierung anderer Geschäfts- oder Verwaltungsbereiche. Werden die politisch gewünschten Grundversorgungsleistungen vom Markt nicht erbracht, kann der Staat diese mit Ausschreibungen und Leistungsaufträgen herbeiführen.

### Sektorspezifische Regulierung der Grundversorgung

Weil die Ausgangslage und die Herausforderungen in jedem Grundversorgungsbereich unterschiedlich sind, ist die Grundversorgung heute sektorspezifisch geregelt:

<sup>1</sup> *economiesuisse*, Staat und Wettbewerb, Mehr Raum für Privatinitiative schaffen, 2014.

**Öffentlicher Verkehr:** Im öffentlichen Verkehr stellt der Staat Steuergelder für gemeinwirtschaftliche Leistungen zur Verfügung. Innerhalb des Bahnverkehrs gilt es zwischen Fern- und Regionalverkehr zu unterscheiden. Im Regionalverkehr bestellen die Kantone ein gewisses Angebot. Zusammen mit dem Bund wird dieses über Subventionen finanziert. Der teils einträgliche Fernverkehr wird kostendeckend betrieben. Zwischen den verschiedenen Linien finden jedoch erhebliche Querfinanzierungen statt. Auch die Infrastruktur wird durch öffentliche Mittel finanziert. Die Bahn ist insofern dem Service public zuzuordnen, als dass sie die politisch definierten gemeinwirtschaftlichen Leistungen heute nur mit finanzieller Unterstützung der öffentlichen Hand erbringen kann.

**Telekommunikation:** Die Swisscom ist bis Ende 2017 Inhaberin der Grundversorgungskonzession und damit verpflichtet, in allen Landesteilen alle Bevölkerungsgruppen mit definierten Grunddiensten zu versorgen. Die Grundversorgung umfasst Telefonübertragungsdienste, einen Breitbandanschluss von mindestens 2 MBit/s, den Zugang zu Notrufdiensten, die ausreichende Versorgung mit öffentlichen Sprechstellen (Publifone) sowie Spezialdienste für Behinderte. Ein Teil der Kosten der Grundversorgung wird über die Endkundenpreise abgegolten, für die der Bundesrat periodisch Obergrenzen festlegt. Für die ungedeckten Kosten der Grundversorgung kann die Konzessionärin eine finanzielle Abgeltung fordern, die durch die Abgabe aller Fernmeldeunternehmen (anteilig gemäss Umsatz) über einen Fonds finanziert wird. Für die Bereitstellung dieser Leistungen bezieht die Swisscom keine Bundesgelder. Ab 2018 gilt eine neue Grundversorgungskonzession mit leicht angepasstem Leistungskatalog. Die Konzession für die Erbringung dieser Leistungen wird in einer Ausschreibung neu vergeben werden.

**Briefpost:** Im Postbereich hat die Post in der Briefkategorie mit der grössten Sendungsmenge – der Briefpost bis 50 Gramm – ein Monopol. Die Erträge daraus dienen zur Finanzierung von nicht kostendeckenden Grundversorgungsdiensten (z. B. flächendeckende Bereitstellung von Poststellen und Agenturen in allen Landesregionen). Im europäischen Vergleich stellt das schweizerische Briefmonopol die Ausnahme dar. Der Paketmarkt ist seit 2004 liberalisiert und über der Monopolgrenze von 50 Gramm versuchen private Anbieter insbesondere im Grosskundengeschäft Fuss zu fassen.

**Andere essenzielle Bereiche der Grundversorgung** wie die Lebensmittelversorgung, die Treibstoffversorgung oder die Versorgung mit Finanzdienstleistungen werden durch private Akteure im freien Wettbewerb erbracht. Damit wird deutlich, dass Grundversorgung nicht per se ein staatliches Handeln impliziert. Der Staat spielt bei der Gewährleistung der Grundversorgung nur dann eine Rolle, wenn der Markt das politisch gewünschte gewünschte Ergebnis nicht erbringt.

## Die Initiative: Richtiges Ziel, aber falsches Mittel

► Das Parlament lehnte die Initiative einstimmig ab.

Hinter der Initiative «Pro Service public» steht die Konsumenteninfo AG, die Herausgeberin mehrerer Konsumentenschutz-Magazine ist. Die Initianten kritisieren die ihrer Meinung nach hohen Preise für eine qualitativ unbefriedigende Grundversorgung. Die Pro-Service-public-Initiative will ein gutes Grundversorgungsangebot zu erschwinglichen Preisen. Soweit deckt sich das Anliegen der Initiative grundsätzlich mit jenem der Wirtschaft. In Bezug auf die Analyse der Ausgangslage und die daraus abgeleiteten Rezepte für ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis unterscheidet sich die Einschätzung von *economiesuisse* jedoch wesentlich von jener der Initianten. Auch im Parlament stimmte kein einziger National- oder Ständerat für das Volksbegehren, das am 5. Juni 2016 zur Abstimmung kommt.

### Der Initiativtext

Art. 43b (neu): Grundsätze für Leistungen der Grundversorgung durch den Bund

<sup>1</sup> Im Bereich der Grundversorgung strebt der Bund nicht nach Gewinn, verzichtet auf die Quersubventionierung anderer Verwaltungsbereiche und verfolgt keine fiskalischen Interessen.

<sup>2</sup> Die Grundsätze nach Absatz 1 gelten sinngemäss auch für Unternehmen, die im Bereich der Grundversorgung des Bundes einen gesetzlichen Auftrag haben oder vom Bund durch Mehrheitsbeteiligung direkt oder indirekt kontrolliert werden. Der Bund sorgt dafür, dass die Löhne und Honorare der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Unternehmen nicht über denjenigen der Bundesverwaltung liegen.

<sup>3</sup> Das Gesetz regelt die Einzelheiten; insbesondere grenzt es die Grundversorgungsleistungen von den übrigen Leistungen ab und stellt sicher, dass Transparenz über die Kosten der Grundversorgung und die Verwendung der entsprechenden Einnahmen besteht.

### Gut gemeint, aber schlecht gemacht

Leider taugt die Initiative nicht, um die Qualität und das Preis-Leistungs-Verhältnis der Grundversorgung zu verbessern: Erstens macht die Initiative die elementare Unterscheidung zwischen Grundversorgung und Service public nicht. In dieser unscharfen Trennung der Thematik liegt ein zentraler Schwachpunkt der Initiative. Während der verführerische Titel von Service public spricht, bezieht sich der Initiativtext auf die Grundversorgung. Dabei wirft die Initiative durchaus berechtigte Fragen im Zusammenhang mit dem Service public auf, vermischt diese aber mit dem Grundversorgungsthema. Dies ist schade, denn die Themen Gewinn-, Quersubventionierungs- und Fiskalisierungsverbot würden es vor dem Hintergrund der staatlichen Besitzverhältnisse an den betroffenen Unternehmen und den daraus entstehenden Marktverzerrungen verdienen, näher angeschaut zu werden.

► Die Initiative möchte das Rad der Zeit zurückdrehen.

Zweitens bewegt sich die Qualität der Schweizer Grundversorgung aus Sicht von *economiesuisse* im internationalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Anstatt den erfolgreichen Weg der Liberalisierung der staatlichen Grundversorgungsbetriebe kontinuierlich weiter zu beschreiten, möchte die Initiative das Rad der Zeit zurückdrehen und die sich im Wettbewerb befindlichen bundesnahen Betriebe wieder in den Schoss des Staates legen. Einer effizienten Erbringung von guten Grundversorgungsangeboten ist damit nicht gedient.

Drittens bietet die Initiative einigen Interpretationsspielraum. Was genau die Initianten unter Grundversorgung verstehen, ob beispielsweise sämtliche Angebote eines Unternehmens in Bundeshand betroffen sind oder nur jene Dienstleistungen, die mit Bundesgeldern finanziert werden, ist unklar. Tatsache ist: Viele bundesnahe Betriebe, die in der Grundversorgung tätig sind, stehen mit ihren Dienstleistungen grösstenteils im Wettbewerb zu privaten Anbietern. Grundsätzlich stellen die rigiden Vorschriften zum Gewinnverbot und zur Entlohnung auch für Bundesbetriebe einen starken Eingriff in die verfassungsmässig garantierte Wirtschaftsfreiheit und in den freien Arbeitsmarkt dar und müssten – um legitim zu sein – sehr gut begründet sein.

Schliesslich bleibt die Initiative auch unklar bezüglich der betroffenen Unternehmen. Im weitesten Sinne sind in der Schweiz zahlreiche Betriebe in der Grundversorgung tätig. In präzisierenden Texten der Initianten war bislang von den spezialgesetzlichen, öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaften SBB, Post und Swisscom die Rede. Weitere Bundesbetriebe, wie zum Beispiel die SRG oder die RUAG, wurden von den Initianten nicht explizit angesprochen, weshalb sich die weiteren Ausführungen auf die drei erstgenannten Unternehmen fokussieren.

## Grundversorgung in der Schweiz: eine Erfolgsgeschichte

► Die Schweizer Infrastrukturen schwingen in vielen internationalen Rankings oben aus.

Im internationalen Vergleich bewegt sich die Qualität der Schweizer Grundversorgung auf hohem Niveau und sie leistet einen wichtigen Beitrag zur hervorragenden Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. In diversen internationalen Rankings belegt die Schweiz punkto Infrastruktur einen Spitzenplatz. Im «World Competitiveness Report»<sup>2</sup> des World Economic Forum (WEF) belegt die Schweiz dieses Jahr zum siebten Mal in Folge Platz 1. Nebst makroökonomischer Stabilität und hoher Innovationskraft hebt der Bericht die «exzellente» Infrastruktur der Schweiz als wichtige Grundlage der hiesigen Wettbewerbsfähigkeit hervor. Im «IMD 2015 World Competitiveness Scoreboard»<sup>3</sup> belegt die Schweiz den vierten Platz. Eines der vier Kriterien der Wettbewerbsfähigkeit ist gemäss IMD die Infrastruktur. In dieser Kategorie belegte die Schweiz in den letzten fünf Jahren dreimal den zweiten Platz.

### Dank Liberalisierung zu einer effizienten Grundversorgung

SBB, Post und Swisscom bieten heute Grundversorgungsleistungen zu einem guten Preis-Leistungs-Verhältnis an. Die kontinuierliche Verbesserung bei der Verlässlichkeit der Dienstleistungen, deren Dichte und Reichweite sowie teilweise Preissenkungen ereigneten sich parallel mit der schrittweisen Liberalisierung von Post, SBB und Swisscom. Grafik 1 auf Seite 5 gibt einen Überblick der wichtigsten Liberalisierungsschritte in den Bereichen Telekommunikation (blaue Pfeile), Bahn (rote Pfeile) und Post (gelbe Pfeile).

<sup>2</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/economies/#economy=CHE>

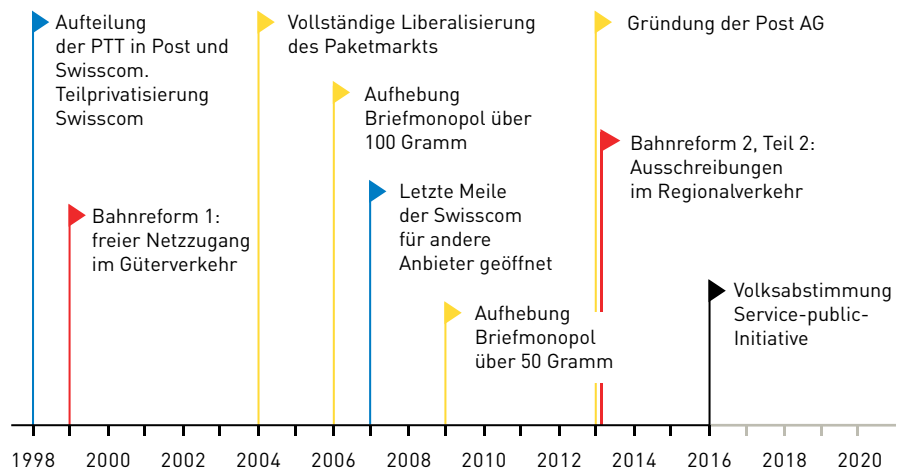
<sup>3</sup> [http://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Overall\\_ranking\\_5\\_years.pdf](http://www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Overall_ranking_5_years.pdf)

**Grafik 1**

► In den letzten zehn Jahren hat das Liberalisierungstempo deutlich nachgelassen.

**Liberalisierungsschritte im Überblick**

1998 bis 2016



Quelle: eigene Darstellung.

**Wirtschaft schätzt Infrastrukturqualität gut ein**

Diese Verbesserungen der Infrastrukturqualität in den Bereichen Schiene, Post und ICT/Telekommunikation wird auch von Vertretern der Wirtschaft wahrgenommen, wie eine Umfrage bei den economiesuisse-Mitgliedern zeigt. Die Infrastrukturqualität wird durch die Mitglieder durchwegs als «gut» bewertet. Nach deren Einschätzung hat sich insbesondere die Qualität der Telekommunikationsinfrastrukturen in den letzten zehn Jahren verbessert. Eher negativ wird die Entwicklung der Strasseninfrastruktur und der Postdienstleistungen beurteilt. Gefragt nach den Erwartungen bezüglich der künftigen Infrastrukturqualität, antworteten die Mitglieder wie folgt: Die Entwicklung für den Bereich Telekommunikation wird positiv eingeschätzt. Demgegenüber fallen die Erwartungen für die Strassen- und Schieneninfrastruktur eher negativ aus. Ähnlich verhält es sich bei den Postdienstleistungen. Die Umfrage wurde bei allen Mitgliedsorganisationen von economiesuisse durchgeführt und basiert auf rund 70 Rückmeldungen. Die Ergebnisse sind als Stimmungsbild zu verstehen.

► Wettbewerb verbessert Qualität und Effizienz der Grundversorgung.

Die Logik ist klar: Steht ein Unternehmen im Wettbewerb mit anderen Anbietern, wird es sich bemühen, noch besseren Service zu noch tieferen Preisen zu bieten, um sich im Wettbewerb zu behaupten und Kunden zu gewinnen oder zu behalten. Zudem bringen neue Anbieter neue Dynamik in den Markt. Davon profitiert auch die Grundversorgung.

Trotz allem besteht auch noch verschiedentlich Verbesserungspotenzial. Die Lösung besteht aber – entgegen den Bestrebungen der Initiative – darin, mehr statt weniger Wettbewerb zu ermöglichen.

### Gutes Angebot zu nicht kostendeckenden Preisen

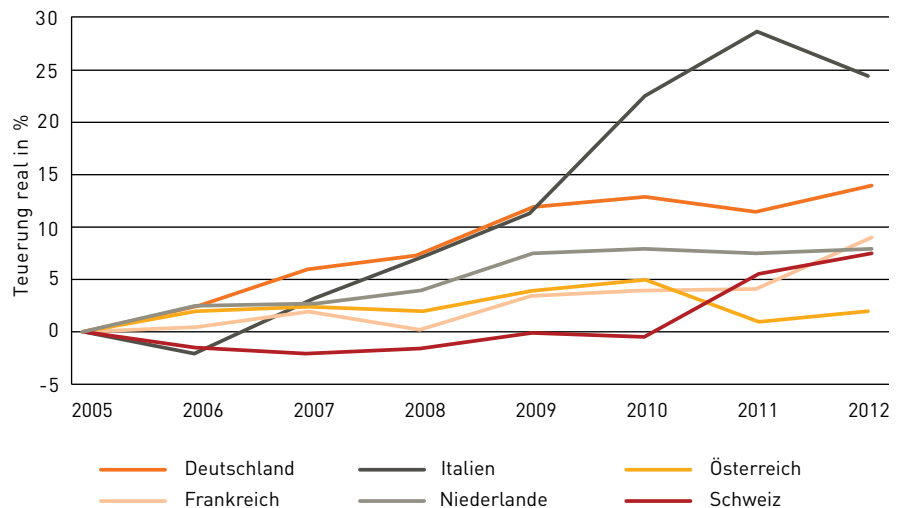
Die Schweizer Bahninfrastruktur erhält gemäss Umfragen des WEF sehr gute Noten und belegte in acht von 14 Erhebungsjahren den ersten Platz. Im internationalen Vergleich weisen die SBB Topwerte in der Pünktlichkeit bei moderater Preisentwicklung auf (siehe Grafik 2).<sup>4</sup>

#### Grafik 2

► Die öV-Preise in der Schweiz haben sich im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich entwickelt.

#### Reale Preisentwicklung im Schienenpersonenverkehr

2005 bis 2012



Quelle: Sträuli und Killer, Angebot und Preise des Schweizer ÖV im europäischen Vergleich, 2014.

Im internationalen Vergleich ist das Preis-Leistungs-Verhältnis der SBB überdurchschnittlich. Da der Kostendeckungsgrad der Angebote unter 50 Prozent liegt, ist dieses Resultat aber mit Vorsicht zu geniessen. Denn die Preisentwicklung kann in keiner Weise mit den Kosten der Bahnangebote gleichgesetzt werden.

Im Gegensatz zur Post und Swisscom ist die SBB auf direkte finanzielle Unterstützung vom Bund angewiesen. In den kommenden Jahren wird der Bund über den Bahninfrastrukturfonds jährlich zwischen 4,5 und 5,4 Milliarden Franken für die Bahn ausgeben – Tendenz steigend. Allein auf Betrieb und Substanzerhalt entfallen rund 60 Prozent der Ausgaben.<sup>5</sup> Weil die Systemkosten laufend zunehmen, nehmen die Eigenwirtschaftlichkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der Angebote laufend ab.

economiesuisse regt deshalb diverse Massnahmen zur Kostensenkung und Effizienzsteigerung an. Dies muss in erster Linie über weitere Liberalisierungsschritte und die Stärkung der Wettbewerbselemente im Bahnverkehr geschehen.<sup>6</sup> Daneben muss mehr Transparenz bezüglich den stark steigenden Kosten des Bahnsystems geschaffen werden.

<sup>4</sup> Sträuli und Killer, Angebot und Preise des Schweizer ÖV im europäischen Vergleich, 2014.

<sup>5</sup> BAV, Erläuternder Bericht zur Leistungsvereinbarung 2017–2020.

<sup>6</sup> Siehe Stellungnahme economiesuisse zur Vorlage Organisation Bahninfrastruktur (OBI) vom 30. November 2015, <http://www.economiesuisse.ch/de/stellungnahme/obi>.

### Preis-Leistungs-Verhältnis verbessert sich laufend

Die Märkte für Festnetz- und Mobilfunktelefonie sind in der Schweiz vollständig liberalisiert. Obwohl sich in sämtlichen Bereichen Wettbewerb etabliert hat, ist die Swisscom noch immer in Mehrheitsbesitz des Bundes und hält die Grundversorgungskonzession.

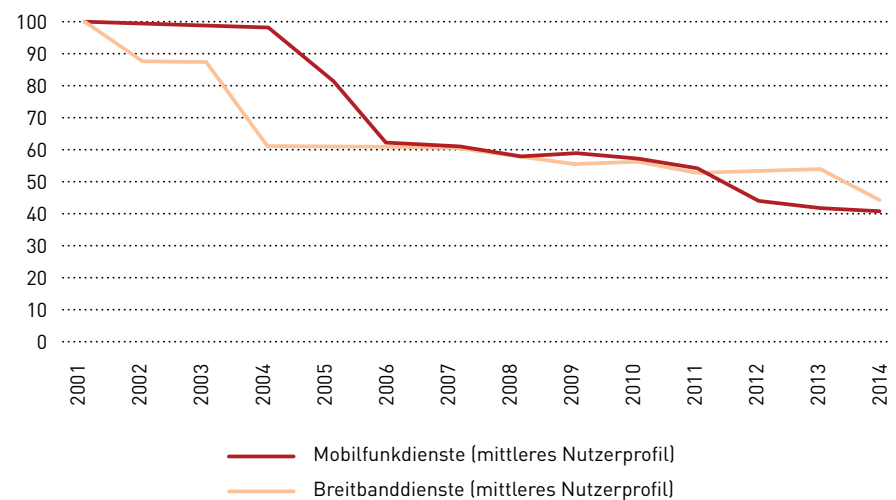
Um die Qualität der Dienstleistungen von Swisscom zu beurteilen, bietet sich der Vergleich mit den direkten Konkurrenten im Inland an. Ein wichtiges Qualitätsmerkmal ist in der Telefonie die Netzqualität. Im Bereich mobile Telefonie und Daten haben alle drei Schweizer Provider im internationalen Netztest «sehr gut» abgeschnitten. Die Swisscom führt den Vergleich mit den inländischen Konkurrenten an und lässt auch die deutschen und österreichischen Netzanbieter hinter sich.<sup>7</sup>

Die Schweizer Bevölkerung profitiert von einer guten Sprachqualität, einer beinahe landesweiten Abdeckung mit schnellem mobilem Internet (4G/LTE) und einem sich stetig verbessernden Preis-Leistungs-Verhältnis der Angebote aller drei Mobilfunkanbieter. Die Preise in der Telefonie sind sowohl im Mobilfunk als auch bei Breitbanddiensten seit 2001 um über 50 Prozent gesunken.<sup>8</sup>

#### Grafik 3

► In den letzten zehn Jahren haben sich die Preise für Mobilfunk und Breitbanddienste – bei steigender Qualität – mehr als halbiert.

#### Entwicklung der Preise für Telekommunikationsdienste 2001 bis 2014



Quelle: BAKOM. Statistiken Telekommunikation, 2015.

Die Schweiz verfügt über ein qualitativ hochstehendes Angebot im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen. Die Preise sind im internationalen Vergleich zwar eher hoch, aber relativ zur hohen Qualität in einem angemessenen Verhältnis. Die schrittweise Liberalisierung hat neue Dynamik in diesen Markt gebracht. Beim Ausbau moderner Breitbandnetze kann eine hohe Investitionstätigkeit festgestellt werden, die auf die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes und den Infrastrukturwettbewerb zurückzuführen ist.

<sup>7</sup> Connect Netztest (2015).

<sup>8</sup> BAKOM, Statistiken Telekommunikation, 2015.



Aufgrund des funktionierenden Wettbewerbs scheint die Beteiligung des Bundes an der Swisscom nicht mehr zwingend. Zudem investiert die Swisscom verstärkt in neue Märkte. Statt mit zusätzlichen regulatorischen Eingriffen die Handlungsfelder der Swisscom zu beschränken, ist deshalb alternativ eine Privatisierung zu prüfen.

**Postangebote: Zuverlässig, aber teuer**

Diverse nationale und internationale Studien belegen die hohe Qualität in der Grundversorgung durch die Schweizerische Post. Charakteristisch ist beispielsweise ein sehr dichtes Netz an Poststellen und Agenturen.<sup>9</sup> Zudem erhalten die Postkunden ihre Briefe und Pakete äusserst pünktlich und zuverlässig.<sup>10</sup> Bei der Pünktlichkeit der Postsendungen hat die Schweizerische Post mit 97 Prozent die anspruchsvollste Vorgabe in Europa und übertrifft selbst diese: 2014 sind 97,7 Prozent der A-Post-Briefsendungen und 99 Prozent der B-Post-Briefe pünktlich beim Adressaten eingetroffen.<sup>11</sup>

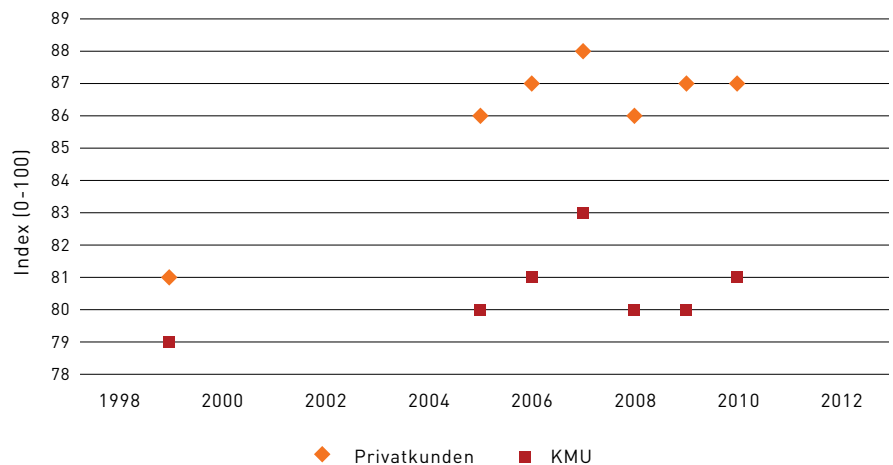
► Das Briefmonopol ist ein Anachronismus in Europa.

Trotz der guten Leistungen gibt es Verbesserungspotenzial: Der schweizerische Postmarkt verfügt als einziges Land in Europa über ein Briefmonopol. Der internationale Vergleich zeigt: Während die Schweiz im nicht monopolgeschützten Bereich konkurrenzfähige Preise anbietet, zählt die Schweizerische Post bei Briefen bis 20 Gramm zu den teuersten Anbieterinnen in Europa. Insgesamt fällt auf, dass der Postkonzern deutlich höhere Margen erzielt als die früheren Monopolisten in vergleichbaren Referenzländern.<sup>12</sup> Insbesondere Geschäftskunden profitierten in den Nachbarländern von günstigeren Angeboten im liberalisierten Briefmarkt. Hiesigen Geschäftskunden sind die hohen Preise und die verzerrten Marktbedingungen besonders bewusst, was sich in der verhaltenen Entwicklung der Kundenzufriedenheit bei den KMU-Kunden niederschlägt.

**Grafik 4**

► KMU-Kunden sind deutlich unzufriedener als Private mit den Leistungen der Post.

**Kundenzufriedenheit bei der Schweizerischen Post  
1998 bis 2012**



Quelle: eigene Abbildung, Daten aus Steiner et al., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, 2012.

<sup>9</sup> WIK 2010, Universal Postal Union Statistical Database 2012.  
<sup>10</sup> Postcom (2014). Jahresbericht PostCom 2014.  
<sup>11</sup> [http://www.postcom.admin.ch/de/themen\\_laufzeiten.htm](http://www.postcom.admin.ch/de/themen_laufzeiten.htm)  
<sup>12</sup> BAKOM (2015). Evaluationsbericht 2015.

Im liberalisierten Paketmarkt funktioniert der Wettbewerb gut. Private Postanbieter erzielen rund 20 Prozent Marktanteil. Die Marktöffnung hat neue, flexiblere Anbieter auf den Markt gebracht, was wiederum auch bei der Schweizerischen Post im Paketsegment neue Impulse bewirkte und half, das Preis-Leistungs-Verhältnis zu steigern. Bei der Briefpost hingegen gibt es noch Potenzial für weitere Angebotsverbesserungen. Dazu braucht es mehr Wettbewerbsdruck über die vollständige Liberalisierung des Postmarktes. Das gesetzlich garantierte Monopol erschwert privaten Anbietern einen erfolgreichen Markteintritt und zementiert das bestehende Preis-Leistungs-Verhältnis. Das anachronistische Briefmonopol muss deshalb fallen. Auch ohne Briefmonopol konnte im Ausland keine Verschlechterung der Grundversorgung festgestellt werden.<sup>13</sup>

## Das spricht aus Sicht der Wirtschaft für ein Nein

► Die Initiative stellt eine Gefahr für das hohe Qualitätsniveau der Grundversorgung dar.

Die Service-public-Initiative bietet keine Antwort auf die bestehenden Herausforderungen in der Grundversorgung. *economiesuisse* lehnt diese daher entschieden ab. Eine flächendeckend wettbewerbsfähige Infrastruktur und darauf effizient erbrachte Leistungen der Grundversorgung sind für hiesige Unternehmen ein wichtiger Standortfaktor und für die Bevölkerung ein wichtiger Beitrag zur hohen Lebensqualität in der Schweiz.

Die Initiative gibt vor, die Qualität der Grundversorgung verbessern zu wollen. In Tat und Wahrheit stellt sie eine Gefahr für das hohe Grundversorgungsniveau dar, weil sie die Qualitäts- und Effizienzvorteile des freien Wettbewerbs, der sich positiv auf die Grundversorgungsleistungen der staatsnahen Betriebe auswirkt, nicht erkennt. *economiesuisse* lehnt die Initiative aus folgenden Gründen ab:

► Statt auf Wettbewerb zu bauen, möchte die Initiative bestehende Strukturen konservieren.

### Die Initiative schadet der Grundversorgung

Die Initiative schießt am Ziel vorbei. Anstatt die Grundversorgung zu stärken, stellt sie eine Gefahr für die Qualität und Effizienz der Grundversorgung dar. Anstatt den Fokus auf das Preis-Leistungs-Verhältnis der Grundversorgungsleistungen zu legen, möchte die Initiative Strukturen konservieren. Grundversorgung darf jedoch nicht mit einer bestimmten Einrichtung (Poststelle, Bahnlinie, Festnetzanschluss) in Verbindung gebracht werden. Vielmehr geht es darum, den Umfang der Grundversorgung laufend zu überprüfen und den technologischen Veränderungen anzupassen. Eine gute und effiziente Grundversorgung bedingt mehr und nicht weniger Markt.

### Heterogene Grundversorgungsbereiche nicht über einen Kamm scheren

Der Versuch, so unterschiedliche Dienstleistungen wie den öffentlichen Verkehr, Telekommunikationsdienste und Postsendungen über einen Kamm zu scheren, ist praktisch nicht umsetzbar und daher zum Scheitern verurteilt. Es wären Unternehmen vom Verfassungsartikel betroffen, die in sehr unterschiedlichen Geschäftsfeldern tätig sind. Der Versuch, diesen eine einheitliche Regulierung überzustülpen, würde der Realität nicht gerecht. Es braucht eine behutsame Weiterentwicklung der sektorspezifischen Regulierungen mit einer jeweils klaren und engen Definition des Grundversorgungsauftrags.

► Ohne Gewinne kann nicht in die Innovation investiert werden.

### Gewinnverbot behindert Innovationen

Ist das Gewinnstreben untersagt, bleiben Innovationen aus zweierlei Gründen aus: Zum einen benötigen Unternehmen Geld, um neue Geschäftsideen auszuprobieren und Innovationen zu entwickeln. Ohne Gewinn kann jedoch nicht in Innovationen investiert werden. Zum zweiten hätten privatwirtschaftliche Unternehmen keinen Anreiz, sich weiterzuentwickeln und die Grundversorgung mög-

<sup>13</sup> Dieke et al., Der schweizerische Postmarkt im europäischen Vergleich, 2010.

lichst effizient zu erbringen. Leider spricht die Initiative nur von Grundversorgung und unterscheidet diese nicht vom Service public. Bei Letzterem wäre die Forderung nach einem Gewinnverbot durchaus nachvollziehbar.

Grundversorgungsdienstleistungen in den Bereichen Kommunikation und Verkehr sind aber mit fundamentalen Veränderungen konfrontiert, die sich aus der rasanten technischen Entwicklung ergeben. Einerseits verschieben sich die Grenzen dessen, was möglich ist. Andererseits sind aber auch die Kundenbedürfnisse heute ganz andere als noch vor 20 Jahren. Um diesen Veränderungen mit Produkt- und Serviceinnovationen gerecht zu werden, braucht ein Unternehmen Spielraum, um neue Marktlösungen zu testen. Die Erfahrung zeigt, dass Unternehmen, die aktiv in den Wettbewerb eingebunden sind, diese Herausforderung besser meistern. Schränkt man diesen Spielraum per Verfassungsartikel ein, wird sich der Kundenservice über die Zeit verschlechtern.

### **Staatliche AGs können nicht wieder wie Verwaltungen geführt werden**

Mit der Annahme der Initiative wären die Liberalisierungserfolge der vergangenen Jahrzehnte dahin: Seit Ende der 1990er-Jahre sind SBB und Swisscom Aktiengesellschaften (die Post seit 2013) und haben sich seither sukzessive mehr Wettbewerbsfähigkeit erarbeitet. Gemäss Vorschlag der Initianten dürfen sich die Eigner keinen Gewinn mehr erhoffen. Im Bereich des Service public wäre dies folgerichtig, im Bereich der Grundversorgung aber nicht. Die drei von der Initiative am meisten betroffenen Unternehmen müssten wieder in Organisationsformen überführt werden, wie sie sie zuletzt Ende der 1990er-Jahre kannten. Heute stehen diese bundesnahen Unternehmen aber zumindest teilweise mit einem Fuss im Wettbewerb. Richtig ist, dass Quersubventionierungen zwingend vermieden werden müssen. Das Rad der Zeit lässt sich aber nicht so einfach zurückdrehen.

### **Die Initiative ist ein schädlicher Eingriff in den Arbeitsmarkt**

Die Initiative stellt einen unverhältnismässigen Eingriff in den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gemäss Artikel 94 der Bundesverfassung dar. Die unternehmerische Freiheit gilt es auch für die grösstenteils marktwirtschaftlich orientierten Bundesunternehmen zu bewahren. Die Kritik an den Salären, die teilweise höher sind als jene beim Bund, schießt übers Ziel hinaus. Löhne in den betroffenen Betrieben müssen nicht im Vergleich mit Bundespersonal attraktiv sein, sondern dem Vergleich mit den Konkurrenten im jeweiligen Markt standhalten. Arbeitnehmer vergleichen die Anstellungsbedingungen zwischen jenen Unternehmen, die als potenzielle Arbeitgeber infrage kommen. Die Swisscom beispielsweise konkurriert bei der Anwerbung von Mitarbeitern mit Technologieunternehmen wie Google, die ihren Führungskräften ebenfalls Saläre bieten, welche die Bundesgehälter übersteigen. Ohne qualifiziertes Personal leidet die Qualität und Effizienz der Grundversorgung. Allerdings ist bei der Festlegung der Löhne auch zu beachten, dass die Grundversorgungsunternehmen über eine faktische Staatsgarantie verfügen und das unternehmerische Risiko nicht dasselbe ist wie im freien Markt.

### **Rückfragen:**

marcus.hassler@economiesuisse.ch

kurt.lanz@economiesuisse.ch

### **Impressum**

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen  
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich  
www.economiesuisse.ch

► Ohne qualifiziertes Personal leidet die Qualität und Effizienz der Grundversorgung.