

Teilleistungszugang (Netzzugang)

Das Wichtigste

Grundsätzlich muss es den Unternehmen überlassen bleiben, im freien Postmarkt Geschäftsmodelle zu entwickeln und zu entscheiden, welche Dienstleistungen zu welchen Preisen angeboten werden. Es ist daher zu begrüßen, dass der Bundesrat darauf verzichtet, den Teilleistungszugang (Netzzugang) vorzuschreiben und so den Anbietern im Postmarkt einen regulierten Zugang zur Infrastruktur der Post zu garantieren. Ein regulierter Netzzugang würde Innovationen im Postsektor vor- und den Wettbewerb behindern.

Das neue Postgesetz sieht hingegen einen gesetzlich geregelten Zugang zu Postfachanlagen und zu Adressänderungsdaten der Post zugunsten der Mitbewerber vor. Dieser technische Zugang erfolgt aus Gründen der Interoperabilität verschiedener Postnetze. Die Post erachtet diese Regulierung des technischen Zugangs als Maximalvariante eines regulierten Netzzugangs. Dabei unterstützt die Post den vom Bundesrat gewählten Ansatz einer Ex-post-Regulierung. Sollte sich die Post mit ihren Mitbewerbern also einmal nicht einigen können, ist es zugunsten eines funktionierenden Markts korrekt, der künftigen PostCom ein klar definiertes Verfügungsrecht zur Preisfestsetzung bei Adressänderungsdaten und Postfachanlagen zu geben.

Eine umfassende gesetzliche Öffnung der Postinfrastruktur (sog. regulierter Teilleistungszugang) würde eine Finanzierung der Grundversorgung durch die Post wie von der UVEK-Studie (Studie Plaut/Frontier) bestätigt, infrage stellen. Nationalen und internationalen Konkurrenten würde es erlauben, die unattraktiven Sendungen der Post zu überlassen und ausschliesslich nach Profitkriterien zuzustellen. Ein solches «Rosinenpicken» würde ausländischen Grosskonzernen anfänglich rasches Wachstum in der Schweiz eröffnen, aber die Marktstruktur nachhaltig verzerren.

Aktuelle Regelung und Änderungsbedarf

Wie ist der Netzzugang bisher geregelt?

Das geltende Postgesetz sieht keine Regulierung des Netzzugangs vor. Netzzugang (oder Teilleistungszugang) bedeutet Zugang zu einzelnen Wertschöpfungsstufen der Post, sodass andere Anbieter die Möglichkeit haben, Teilschritte in ihrer Prozesskette durch die Post erbringen zu lassen. «Regulierter Zugang» würde nicht nur bedeuten, dass die Post dazu Teile ihres Netzes ihren Konkurrenten zur Verfügung stellen müsste, sondern auch dass eine dritte Instanz die Preise hierfür massgeblich bestimmt (die Regulierungsbehörde). Reguliert ist dieser Zugang nur in ganz wenigen Branchen wie etwa in der Telekommunikation, da hier monopolistische Engpässe vorliegen.

Auf eine Regulierung des Netzzugangs wird heute somit zu Recht verzichtet.

Welche Herausforderungen stellen sich heute?

Die Konkurrenten der Post fordern seit Längerem eine Regulierung des Netzzugangs. Sie würde es ihnen erlauben, die unattraktiven Sendungen der Post zu überlassen und nur nach reinen Profitkriterien zuzustellen. Ein solches «Rosinenpicken» erlaubt den Konkurrenten zwar anfänglich rasches Wachstum, verzerrt die Marktstruktur aber nachhaltig und führt zu einem Finanzierungsproblem bei der Grundversorgung.

Ökologische Aspekte

Wird ein regulierter Netzzugang eingeführt, verhindert dies Doppelspurigkeiten (wie z. B. mehrfache Fahrten zum selben Haushalt) nur scheinbar. Denn es ist für private Anbieter vor allem in dicht besiedelten Städten und Agglomerationen trotz des Netzzugangs oft attraktiv,

eigene Netze aufzubauen. Dies zeigen Erfahrungen aus dem Ausland. Beispielsweise gibt es in den Niederlanden bereits drei flächendeckende Zustellnetze, obwohl TNT Zugang zu ihrem Zustellnetz anbietet. Wollte man im vollständig geöffneten Markt Doppelspurigkeiten verhindern, müssten die Zugangspreise so tief angesetzt werden, dass die Grundversorgung nicht mehr finanziert werden könnte. Der Netzzugang könnte Doppelspurigkeiten nur dann verhindern, wenn der Post gleichzeitig ein wirksames Briefmonopol zugesichert würde, wie dies in den USA der Fall ist. Ökologischen Anliegen könnte man hingegen wettbewerbsneutral begegnen, indem im Rahmen der Auflagen an alle Anbieter entsprechende Vorgaben gemacht würden. Solche ökologischen Auflagen sieht der Gesetzesentwurf nicht vor.

Welche Regelungen bestehen im internationalen Umfeld im Bereich des Netzzugangs?

Die Regulierung des Netzzugangs hat sich in Europa bislang nicht durchgesetzt. Daran dürfte sich in absehbarer Zeit nichts ändern. Die Postdienststrichtlinie schreibt denn auch keine Regulierung des Netzzugangs vor.

Ökonomische und ordnungspolitische Notwendigkeit?

Eine sektorspezifische Regulierung des Netzzugangs ist weder notwendig noch sinnvoll. Beispielsweise herrscht in Schweden, in den Niederlanden oder in Neuseeland starker Wettbewerb ohne sektoriell regulierten Netzzugang. Die Instrumente des ordentlichen Wettbewerbsrechts reichen aus. Spezielle Regulierung ist nur dort notwendig, wo Konkurrenten aus technischen und betriebswirtschaftlichen Gründen keine eigene Infrastruktur aufbauen können und deshalb zwingend auf

Herausgeberin und Auskunftsstelle

Die Schweizerische Post
Unternehmenskommunikation
Ronny Kaufmann
François Tissot-Daguette
Viktoriastrasse 21
3030 Bern

Telefon 058 338 77 21
Fax 058 667 31 73
infoplattform@post.ch

die Nutzung der Infrastruktur des bestehenden Anbieters angewiesen sind. In diesem Fall verhindert eine Regulierung, dass der bestehende Anbieter seine starke natürliche Verhandlungsmacht missbraucht.

Im Postmarkt ist der Aufbau neuer «Infrastruktur» grundsätzlich ohne Weiteres möglich: Die Post «baut» ihr (Zustell-) Netz täglich neu. Das Netz der Post besteht denn auch zu grossen Teilen aus dem Personal. Es gibt bereits mehrere alternative Netze für Zeitungen, Werbung, Pakete und Expressdienstleistungen. Da die verschiedenen Prozessschritte der Brief- und Paketverarbeitung allerdings stark aufeinander abgestimmt sind, ist es heute insbesondere im Briefmarkt schwierig und teuer, Sendungen nach der Sortierung noch in die Prozesse der Post einzuschleusen. Solche Zugangsbedingungen müssen zwingend auf wirtschaftlicher Basis durch die Marktteilnehmer verhandelt werden. Die Post gewährt beispielsweise der DHL bereits heute zu verhandelten Konditionen Zugang zu ihren Postfachanlagen. Ebenfalls gewährt sie Zugang zu Adressänderungen. Dies zeigt, dass sich die Verhandlungspartner in einem freien Markt ohne Regulierung einigen können.

Auch für die Sortierung ist kein Netzzugang nötig. CityMail oder Sandd, die beiden grössten privaten Anbieter in Schweden und den Niederlanden, sind erfolgreich im Postmarkt tätig ohne eine einzige Sortiermaschine zu betreiben.

Auswirkungen auf die Grundversorgung und den Wettbewerb

Eine Regulierung des Netzzugangs schwächt die Grundversorgung. Netzzugang ist für alternative Anbieter immer attraktiv, weil sie dadurch auswählen können, welche Teile der Wertschöpfung sie selber erbringen wollen und was sie an die Post delegieren wollen. Regulierter Netzzugang bedeutet, dass neue Anbieter die Wahl zwischen dem Aufbau einer eigenen Zustellung und der (teilweisen) Mitbenützung des Netzes der Post haben. Insofern eröffnet er privaten Anbietern die Möglichkeit des Rosinenpickens. Wenn die Post die Zugangsbedingungen nicht selber mitbestimmen darf, besteht die Gefahr, dass sie nur noch die wirtschaftlich unattraktiven Sendungen verarbeiten und zustellen kann. Es bleiben ihr hohe Kosten ohne die entsprechenden Erlöse. Die vom UVEK bei Plaut/Frontier in Auftrag gegebene Studie sowie die Erfahrungen aus Grossbritannien zeigen, dass in diesem Szenario die Finanzierung der Grundversorgung erheblich gefährdet wäre.

Eine Regulierung des Netzzugangs schwächt nicht nur die Grundversorgung, sondern auch den Wettbewerb und die Innovation. Unter günstigen Zugangsbedingungen lohnt es sich für neue Anbieter weniger, ein eigenes Zustellnetz aufzubauen; sie werden damit weniger in eigene Infrastrukturen und innovative Lösungen investieren. Gerade in diesem wichtigsten Teil der Wertschöpfung im Postmarkt würde also der Wettbewerb durch Regulierung geschwächt.

Zugang der Mitbewerber zum Poststellennetz

Wie das Zustellnetz sind auch die Poststellen kein Hindernis für den Marktzutritt. Im Ausland zeigt sich, dass neue Anbieter keine vergleichbaren Netze aufbauen, sondern die Infrastruktur von Dorfläden, Tankstellen usw. mitbenutzen. Einen solchen Zugang zu regulieren, ist unnötig.

Position der Post

Die heutige Lösung ohne Regulierung des Netzzugangs hat sich bewährt. Eine Regulierung ist ökonomisch nicht gerechtfertigt, behindert die Entwicklung von echtem Wettbewerb und schwächt die Finanzierung der Grundversorgung. Deshalb sollte auch künftig darauf verzichtet werden, so wie dies im Entwurf zum neuen Postgesetz vorgesehen ist.

Grundsätzlich muss es den Unternehmen überlassen bleiben, im freien Postmarkt rentable und gleichzeitig ökologisch sinnvolle Geschäftsmodelle zu entwickeln.

Die Post fordert, dass ökologische Auflagen im Postgesetz verankert werden, die für alle Marktteilnehmer gelten. Die Vorlage des Bundesrates sieht das bisher nicht vor.

Sollte sich die Post mit ihren Mitbewerbern aber nicht einigen können, akzeptiert die Post zugunsten eines funktionierenden Markts, dass die künftige PostCom im Bedarfsfall den Zugang zu Adressänderungsdaten und Postfachanlagen verfügen kann.

Weitere Informationen finden Sie unter www.post.ch/politik