

# Weshalb die Post einfacher zu liberalisieren ist als der Strom

## Ein Vergleich der Marktöffnung in zwei Bereichen

Von Patrick Zenhäusern, Stephan Vaterlaus und Heike Worm\*

*Der Bundesrat hat bekräftigt, dass der Postmarkt in zwei weiteren Schritten vollständig zu öffnen sei. Dieses Vorhaben sieht sich politischem Gegenwind ausgesetzt; argumentiert wird dabei mit der jüngsten Entwicklung bei den Strompreisen. Zu Unrecht, wie die Autoren meinen.*

Marktöffnungen sind ein Mittel zum Ziel, nicht das Ziel selbst. Das Ziel der Marktöffnungen im Elektrizitätsmarkt und neu auch im Postmarkt besteht darin, Kunden die Freiheit zu geben, bei wem sie eine Dienstleistung in Anspruch nehmen. Durch den Übergang vom Monopol zum Wettbewerb wird langfristig ein vergleichsweise besseres Verhältnis zwischen Preis und Leistung erwartet. Wichtig ist somit, das Verständnis für die Unterschiede in den Sektoren Elektrizität und Post und damit einhergehend der entsprechend notwendigen Regulierungen zu schärfen, damit die geplanten Marktöffnungen zum Erfolg führen.

### Monopol und Grundversorgung

Im Hinblick auf die (bisherigen) Teilmarktöffnungen unterscheiden sich Elektrizität und Post. Beim Stromnetz handelt es sich um ein natürliches Monopol, das heisst, es steht pro Transport-Ebene ein Netz zur Verfügung, das sich alle Anbieter teilen müssen. Deshalb ist bei einer Marktöffnung primär der Netzzugang zu regulieren. Um eine Plattform für den Markt zu schaffen, sind bestehende Wertschöpfungsketten aufzuspalten. Dagegen sind im Postmarkt keine «wesentlichen Einrichtungen» zu erkennen; die Wettbewerber sind nicht auf spezifische Anlagen der Post angewiesen, die eine Marktzutrittsschranke begründen. Vielmehr geht es um eine sukzessive Auflösung der bisher bestehenden regulatorischen Schranken für den Marktzugang (insbesondere Gewichtslimite) und um eine Konkretisierung der Grundversorgung. Adressdatenbanken, Postfächer, Informationsmodi zur Adressänderung, Postumleitungsdienste usw. sind technische Funktionen der Marktkoordination, die durch technische Regulierungen zu bewältigen sind.

Während im Elektrizitätsmarkt nach der Liberalisierung mit den Netzen ein Teil der Wertschöpfungskette als Monopol weiterbesteht, löst sich bei der Liberalisierung des Postmarkts das Monopol vollständig auf. Die Netzzugangsregulierung im Strommarkt bezieht sich daher in der Regel auf Instrumente zur Sicherstellung der Effizienz der Netze sowie der Trennung des Monopolbereichs (Netz) von der Energieproduktion und -lieferung. Die Marktregulierung im Postmarkt hat dagegen die Sicherstellung und Finanzierung der Grundversorgung zum Ziel. Aus diesem Grund stehen hier Themen im Vordergrund, inwieweit die Inputs (Zahl der Poststellen) oder die Outputs (flächendeckende Versorgung) reguliert werden sollen. Letzterem sollte dabei aus regulierungsökonomischer Sicht der Vorzug gegeben werden.

Unterschiedliche Regulierungsanforderungen ziehen unterschiedliche potenzielle «Kosten der Marktöffnung» für beide Märkte nach sich. In der Strombranche sind Umstrukturierungen und

Neuinvestitionen zur Erfüllung der neuen Anforderungen an die Koordination in den nunmehr aufgebrochenen Wertschöpfungsketten erforderlich. Diese Kosten entstehen unabhängig von der Effizienz der Netze. Damit die Marktöffnung netto zu sinkenden Preisen führt, müssen diese Kosten durch die Kostensenkungswirkung des Wettbewerbs in Produktion und Energielieferung sowie allfällige Effizienzsteigerung im Netzbetrieb kompensiert werden.

Im Postmarkt können neue Anbieter parallel zum bestehenden Postnetz ihre Wertschöpfungskette aufbauen. Für die bestehende Wertschöpfungskette der Post entstehen ohne Zugangsregulierung keine zusätzlichen Kosten. Sinnvollerweise ist eine solche im Postmarkt auch künftig nicht vorgesehen.

### Mehr Infrastruktur beim Strom

Für die Sektoren der Elektrizität bzw. der Post ergeben sich unterschiedliche Effekte aus der Teilmarktöffnung. Bei einer solchen besteht grundsätzlich die Gefahr, dass zunächst nur die Produkte bzw. Kunden im geöffneten Bereich profitieren. Bei der schweizerischen Strommarktöffnung verläuft die Trennlinie zwischen geöffnetem Bereich und Monopolbereich zwischen Kundengruppen. Im Postmarkt betrifft die Teilmarktöffnung bestimmte Produkte, die in unterschiedlichem Ausmass von verschiedenen Kundengruppen nachgefragt werden. Um den für die Kunden verzerrenden Effekt der Teilmarktöffnung abzufedern, wurde für den schweizerischen Elektrizitätssektor die Regulierung der Grundversorgung im nicht geöffneten Teilmarkt verordnet. Bei einer Teilmarktöffnung steht die Regulierung des nicht geöffneten Bereichs vor der Herausforderung, den immanenten Verzerrungen zulasten des nicht geöffneten Bereichs zu begegnen und andererseits die Investitionsanreize für die Unternehmen nicht zu untergraben. Beim Strombereich ist diese Herausforderung wesentlich grösser als bei der Post; Ersterer basiert stärker auf Infrastrukturen, und heute unterlassene Investitionen sind zu einem grossen Teil erst in 10 oder 20 Jahren spürbar. Im Gegensatz zum Stromsektor ist ein schrittweises Vorgehen bei der Postmarktöffnung daher weniger problematisch.

Schliesslich gilt es festzuhalten, dass die Steigerungen bei den Strompreisen kein Automatismus aus einer Marktöffnung sind: Die Preise orientieren sich stärker an den Kosten und am Marktumfeld. Deshalb können sie sich nach oben und nach unten bewegen, solange Preissignale von der Regulierung zugelassen werden. In der Schweiz bedeutet die Marktöffnung langfristig eine Abkehr von politisch motivierten Preisen nicht zuletzt auch zur rechtzeitigen Begegnung mit Knappheiten. Dabei sind Strom- und Postmärkte nur bedingt vergleichbar. Im Gegensatz zum Strommarkt, wo die zurzeit zu beobachtenden Preiserhöhungen aus einer Vielzahl an regulatorischen und politischen Faktoren resultieren, bestehen im Postmarkt weder wesentliche Regulierungsanforderungen noch namhafte Liberalisierungskosten. Im Zentrum der Diskussion stehen in diesem Markt die Finanzierung der poli-

tisch vorgegebenen Grundversorgung beim vollumfänglichen Fall des Monopols sowie die Zulassung marktorientierter Preisstrukturen.

\* Stephan Vaterlaus ist Geschäftsführer, Patrick Zenhäusern und Heike Worm sind Bereichsleiter von Polynomics AG.