

# **Service public in der Schweiz – Herausforderungen aus ökonomischer Sicht**

**Matthias Finger  
Urs Trinkner**

**Swiss Economics Working Paper 0043**

**March 2014**

**ISSN 1664-333X**

Presented at “Cercle Public” workshop in Switzerland, April 2014.

**Swiss Economics SE AG  
Stampfenbachstrasse 142  
CH-8006 Zürich**

**T: +41 (0)44 500 56 20**

**F: +41 (0)44 500 56 21**

**[office@swiss-economics.ch](mailto:office@swiss-economics.ch)  
[www.swiss-economics.ch](http://www.swiss-economics.ch)**

# **Service public in der Schweiz**

## Herausforderungen aus ökonomischer Sicht

**Autoren**

Prof. Dr. Dr. Matthias Finger

Dr. Urs Trinkner

**Diskussionspapier**

**März 2014**

## **1. Einleitung**

### **1.1 Ausgangslage**

An den Service public, den Universaldienst oder die Grundversorgung werden vielfältige Anforderungen gestellt. Der Service public soll abgeschafft, reduziert, angepasst, definiert, erhalten, weiterentwickelt, verbessert oder neu festgesetzt werden. Er soll neu effizient erbracht, nachhaltig finanziert, wettbewerblich vergeben und kohärent kompensiert werden. Er soll gleichzeitig gut, preiswert, angemessen und in hoher Qualität erbracht werden. Er soll alle Landesteile versorgen, die Kohäsion der Schweiz stärken, der Bevölkerung und der Wirtschaft helfen und Arbeitsplätze erhalten. Der Service public ist wichtig, allgegenwärtig, politisch und auch immer etwas Wunschkonzert. Diese vielfältigen Anforderungen spiegeln das Wesen und die Vielfalt des Service public in der Schweiz.

Der Service public steht in allen Sektoren vor grösseren Herausforderungen. Insbesondere verstärkt sich der intermodale Wettbewerb laufend: Briefe müssen sich gegen digitale Alternativen bewähren, der Zahlungsverkehr gegen neue Zahlungsformen, die Telekommunikation- gegen Kabelanbieter, Fernseh- und Radiokanäle gegen neue Medien und Bahnen gegen laufend effizientere Fahrzeuge. Im Strommarkt steht vor dem Hintergrund der Energiestrategie des Bundesrates die mittel- und langfristige Sicherstellung der Versorgungssicherheit in einem geöffneten Marktumfeld im Vordergrund.

### **1.2 Zielsetzung**

Was ist mit Blick auf diese Herausforderungen zu tun, damit der Service public auch in 10 Jahren nachhaltig finanziert bleibt? Unser Beitrag versucht diese Frage aus ökonomischer Sicht für die Sektoren Post, Telekommunikation, Medien (Radio/TV), Bahn und Strom zu beantworten.

### **1.3 Vorgehen und Aufbau**

In einem ersten Schritt wird der Analyserahmen vorgestellt. Entlang dieses Rahmens wird danach für die genannten Sektoren eine Bestandesaufnahme der gegenwärtigen Regulierungen und der bestehenden Herausforderungen vorgenommen. Im Fazit wird eine Antwort darauf gegeben, was aus regulatorischer Sicht getan werden muss, dass der Service public den politischen Ansprüchen im Sinn der eingangs erwähnten Thesen auch in Zukunft gerecht werden kann. Dabei werden zuerst die Grundsätze bei der Regulierung zusammengefasst und danach je Sektor eine konkrete Handlungsempfehlung zur Diskussion abgegeben.

## **2. Grundversorgung in der Schweiz: Übersicht und Herausforderungen**

### **2.1 Analyserahmen**

Aus ökonomischer Sicht kann der Service public mit der sogenannten Internalisierung positiver Externalitäten erklärt werden (Jaag und Trinkner, 2011a). Würde der Service public nicht vorgegeben, würde sich am Markt aus dem privaten Gewinnkalkül der einzelnen Anbieter ein zu tiefes Versorgungsniveau einstellen, welches zu einem Wohlfahrtsverlust führen würde. Anders gesagt: Die Service public Dienstleistung induziert volkswirtschaftlich wünschbare externe Effekte, welche von den leistenden Anbietern am Markt nicht selber kommerzialisiert werden können. Diese „Früchte“ fallen anderen zu, der Bevölkerung und der Wirtschaft. Beispiele sind steigende Immobilienpreise bei einer Verbesserung der Verkehrsanbindung oder ein grösseres Marktpotenzial für Onlinedienstleister durch zuverlässige Post- und Telekommunikationsdienste.

Nachfolgend wird der Service public in diesem ökonomischen, technischen Sinn verstanden. Service public, Universaldienst, Grundversorgung und Versorgungssicherheit sind in dieser

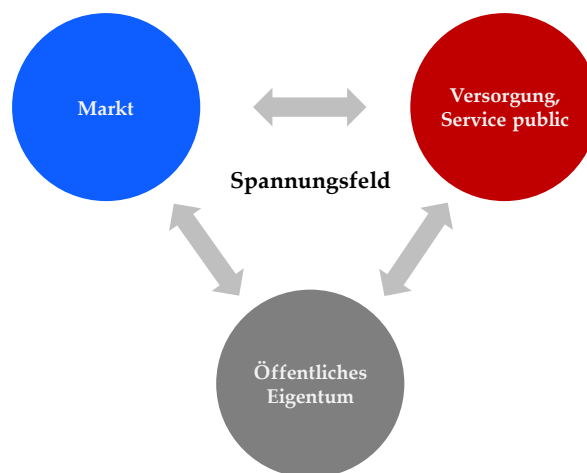
Optik letztlich das gleiche: Versorgungsaufgaben, welche politisch erwünscht werden, und welche im Markt spontan nicht oder nicht im gewünschten Umfang erbracht würden. Ob die Versorgungsaufgaben eher einem Grund- oder Basisangebot entsprechen („Grundversorgung“), universell für alle gleich sind („Universaldienst“), eine öffentliche Dienstleistung darstellen („Service public“) oder die stetige Verfügbarkeit von Strom ermöglichen („Versorgungssicherheit“), ist also aus technischer Sicht vorerst nicht von Belang. Auch der Bundesrat setzt Service public und Grundversorgung in seinem Bericht zur „Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)“ gleich: „Service public [wird] mit Grundversorgung gleichgesetzt“ (Seite 4570).

Aus ökonomischer Sicht ist wesentlich, dass es die beschriebenen Externalitäten tatsächlich gibt. Hierfür gibt es vielerlei Evidenz. Im Besonderen handelt es sich bei Post-, Telekommunikations-, Medien-, Bahn-, und Strommärkten um sogenannte zweiseitige Märkte (Armstrong, 2006), in denen besonders ausgeprägte Netzeffekte bestehen. In zwei- oder mehrseitigen Märkten verbindet eine Plattform (Netz) verschiedene Gruppen von Nutzern. Dabei steigt der Nutzen der bereits angeschlossenen Personen, je mehr andere Nutzer ebenfalls an die Plattform angeschlossen sind. Dieser positive Effekt muss jedoch von den bereits angeschlossenen Personen nicht bezahlt werden. Von vorhandenen positiven Externalitäten zeugen auch die Eingangsthesen.

Der genaue Umfang dieser Externalitäten ist jedoch nicht bekannt. Zudem ändert er sich über die Zeit. Darum kann nicht ohne Weiteres eine normative Aussage gemacht werden, wie gross der Umfang des Service public konkret sein sollte.<sup>1</sup> Wenn im politischen Prozess solche Externalitäten bei der Meinungsbildung angemessen berücksichtigt werden, dann kann und sollte der Umfang und die Finanzierung des Service public in den Grundzügen politisch festgelegt werden (d.h. durch die Legislative). Die Details können jeweils vom Bundesrat entlang des Bedarfs bzw. der sich ändernden Bedürfnisse der Gesellschaft festgelegt werden. Diese Sichtweise deckt sich mit der Einschätzung des Bundesrates: „Die Grundversorgung ist eine politisch zu bestimmende Basisausstattung mit Infrastrukturgütern und –dienstleistungen, die je nach Sektor im Einzelfall zu definieren und den sich ändernden technischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen anzupassen sind.“ (Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)», S. 4570).

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen, wie der Service public – einmal festgelegt – auf kohärente Weise reguliert und finanziert werden kann und soll. Besonderes Augenmerk gilt dem Zusammenspiel von Service public inkl. Finanzierung, Markt und öffentlicher Eigentümerschaft (vgl. Abbildung 1). Diese Elemente gilt es geschickt auszutarieren, damit der Service public nicht am Markt zerbricht und umgekehrt.

**Abbildung 1: Zusammenspiel von Service public, Markt und öffentlichem Eigentum**



Quelle: Eigene Darstellung

<sup>1</sup> Für einen Versuch im Post- und Telekommunikationsmarkt vgl. Jaag und Trinkner (2011b).

### 2.1.1 Paradigmenwechsel bei der Erbringung des Service public

Am Anfang des Service public, oder genereller öffentlicher Versorgungsziele, stehen also Leistungen, die volkswirtschaftlich sinnvoll sind und die von der Politik gefordert werden, die im Markt aber nicht freiwillig erbracht werden, da sie sich aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht nicht lohnen.

Ist ein Versorgungsziel einmal definiert bzw. im politischen Prozess festgelegt worden, stellt sich als erstes die Frage, wer die Versorgung unter welchen Bedingungen sicherstellen soll. Dabei ist es in den letzten zwanzig Jahren zu einem eigentlichen **Paradigmenwechsel** gekommen.

Historisch gesehen war lange die Sichtweise dominant, dass der Staat die gewünschte Versorgung in den Netzindustrien selbst in der eigenen Verwaltung oder mit dem eigenen Unternehmen erbringen sollte (**Eigenerbringung**). Zur Finanzierung diente ein Regal, also ein rechtliches, reguliertes Monopol. Die Regulierung ging so weit, dass die Posttarife vom Parlament festgelegt wurden (heute Einzelpreisgenehmigung der reservierten Dienste durch den Bundesrat). Analoges ist auch heute noch in vielen Gemeindewerken der Fall, wenn z.B. die Gemeindeversammlung über Strom- oder Wasserpreise befindet. Über die Jahre konnte der Service (Public) laufend ausgebaut werden, u.a. auch durch interne Querfinanzierung (bspw. von Telefonie zu Post innerhalb der PTT). Insgesamt lebte (und lebt) die Schweiz im internationalen Vergleich gut mit diesem System.

Mit den in Europa einsetzenden Liberalisierungen der Netzindustrien setzte auch in der Schweiz ein Umdenken ein. Der Staat muss den Service public nicht notwendigerweise selbst erbringen. Er kann ihn alternativ auch regulieren. Dabei sollen Wettbewerbskräfte soweit sinnvoll eingebunden werden, um Effizienz und Innovation zu stärken. Nach ersten eher radikalen Marktöffnungs-Experimenten mit der Luftfahrt und dem Güterverkehr auf der Schiene im Zuge der bilateralen Abkommen wurde in den Sektoren Telekommunikation, Post und Strom ein langsames Tempo angeschlagen. Im Post- und Elektrizitätsbereich sind die weiteren Marktöffnungen zwischenzeitlich vertagt worden.

Die Liberalisierung brachte und bringt eine grundlegend neue Philosophie mit sich: Der Staat erbringt den Service public nicht mehr selbst, sondern gewährleistet dessen Erbringung (**Gewährleistungsstaat**). Die Erbringung kann weiterhin – muss aber nicht – durch das eigene Unternehmen erfolgen, dieses hat sich jedoch soweit sinnvoll im Wettbewerb mit anderen Unternehmen zu bewähren. Dazu wird dessen Governance neu ausgestaltet, um die politische von der unternehmerischen Verantwortung zu trennen. Damit die Wettbewerbskräfte in gewünschtem Masse wirken, wird ein „Level playing field“ angestrebt, das seinerseits von einem unabhängigen, sektorspezifischen Regulator überwacht wird. Die Delegation des Service Auftrags an die Anbieter im Markt kann in dieser Denkweise auf zwei verschiedene Grundarten erfolgen (Jaag und Trinkner, 2011a):

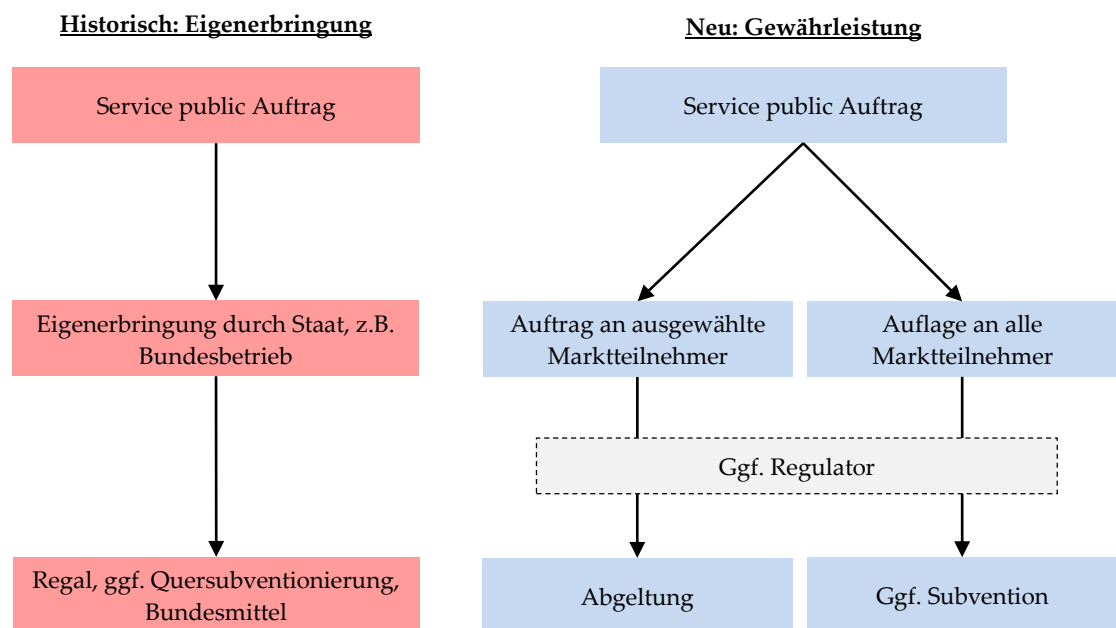
- **Symmetrisch / „an alle“**: Für alle Anbieter im Markt gelten die genau gleichen Auflagen. Dies sichert ein „Level Playing Field“ und erübrigt grundsätzlich die Einführung eines Finanzierungsmodells, senkt aber die Gewinnaussichten in der Industrie. Im Extremfall finden keine Markteintritte statt. Dies zieht dann wiederum öffentliche Subventionen nach sich, um das gewünschte Versorgungsniveau dennoch durchzusetzen.
- **Asymmetrisch / „an einen“**: Wenn die Zuweisung als Auflage an alle Anbieter nicht sinnvoll ist (z.B. flächendeckendes Poststellennetz oder Stromverteilung), wird der Service public als Auftrag an denjenigen Marktteilnehmer vergeben, welcher für den Service public Auftrag die geringsten inkrementellen Kosten aufweist. Dieses Unternehmen kann – wenn die ökonomischen Voraussetzungen hierfür gegeben sind – mittels Ausschreibungen gefunden werden, sinnvoll sind oft aber auch Direktvergaben oder Verhandlungslösungen (Jaag und Trinkner, 2009). Jedenfalls muss eine für den Auftrag angemessene Kompensation bzw. Abgeltung vorgesehen werden, da das Unternehmen ansonsten im Wettbewerb mit andern Unternehmen schlechter gestellt wäre, was dem Prinzip eines „Level playing field“ entgegenläuft. In Frage kommen Spezialrechte (z.B.

Verteilnetzmonopol, Berücksichtigung der asymmetrischen Auflagen in der Preisregulierung, vgl. Jaag, 2013) oder Abgeltungen (gemäß Ausschreibungsergebnis, ansonsten Nettokosten, ggf. im Rahmen einer Fondslösung geleistet von den übrigen Anbietern).

Im ersten Modell wird der Service public somit als Auflage z.B. als Lizenzvoraussetzung für das Tätigsein im entsprechenden Markt verlangt. Finden keine oder zu wenige Markteintritte statt, muss bei Bedarf mit Förderungen nachgeholfen werden (Subventionen, die ggf. an Auflagen verknüpft sind, nicht jedoch an einen Auftrag). Im zweiten Modell wird der Service public als Auftrag an ausgewählte Marktteilnehmer vergeben, welche entsprechend abzugelten sind.

Abbildung 2 stellt die beiden unterschiedlichen Paradigmen bei der Erbringung des Service publics dar.

**Abbildung 2: Sicherstellung des Service public**



Quelle: Eigene Darstellung

Der Wechsel in das neue Paradigma bedingt nicht notwendigerweise, dass **rechtliche Monopole** abgeschafft werden müssen. Diese kommen weiterhin als Finanzierungsquelle in Frage (insb. zur Querfinanzierung zwischen verschiedenen Kundengruppen sowie – wenn die Preiselastizität bei einem Monopolprodukt ausreichend tief ist – zur Finanzierung von anderen Dienstleistungen oder Infrastrukturen). Wesentlich ist die Idee des Ersatzes der direkten staatlichen Eigenerbringung durch eine **indirekte Sicherstellung durch Regulierung**, bei welcher der Staat in der Regel im Sinne eines „server of last resort“ in der Verantwortung bleibt: Er reguliert nicht nur den Service public, er muss ihn darüber hinaus auch gewährleisten. Im Falle einer Unterversorgung muss er eingreifen. Gestützt auf die Bundesverfassung trifft dies in der Schweiz insb. für die Sektoren Post, Telekommunikation<sup>2</sup>, Medien<sup>3</sup> und neuerdings Bahn<sup>4</sup> zu.

<sup>2</sup> Art. 92 BV: Der Bund sorgt für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden.

<sup>3</sup> Art. 93 BV: Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

<sup>4</sup> Art. 81a BV: Bund und Kantone sorgen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene ... in allen Landesgegenden. Die Belange des Schienengüterverkehrs sind dabei angemessen zu berücksichtigen. Art. 84 BV: Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. ... Der grenzüberschreitende Güterverkehr ... erfolgt auf der Schiene.

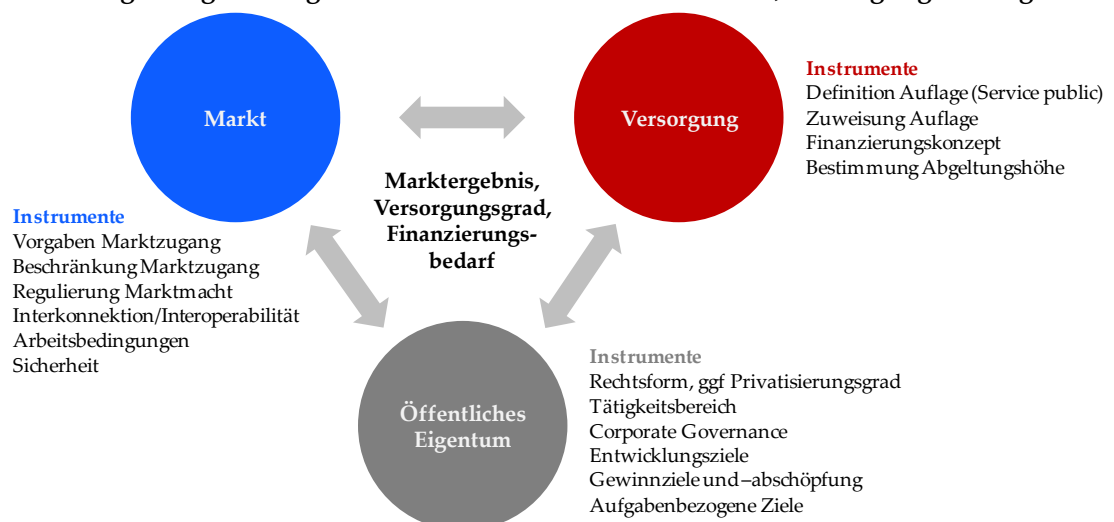
Im Strommarkt geht der Auftrag weniger weit: Hier muss sich der Bund mit den Kantonen lediglich für eine „ausreichende breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung“ einsetzen (Art. 89 BV); die Versorgung selbst ist Sache der Energiewirtschaft (Art. 4 EnG). Faktisch können dabei die erbringenden Unternehmen sowohl privat als auch staatlich sein (z.B. Post, Swisscom). Die explizite oder implizite Gewährleistungsverantwortung des Staates dürfte jedoch gerade in Netzindustrien, wo hohe irreversible Kosten bestehen, **eher gegen eine Privatisierung** der betreffenden Versorgungsunternehmen sprechen, um Hold-up Probleme (vgl. z.B. Grossman und Hart, 1986) zu vermeiden.

Das Eigentum der öffentlichen Hand an einem oder mehreren Marktteilnehmern schafft für die Exekutive eine Doppelrolle: Als Eigenerin ist sie gehalten, die jeweiligen Unternehmen erfolgreich zu führen; gleichzeitig muss sie die Marktvorgaben der Legislative umsetzen. Diese Rollen können zu Zielkonflikten führen. Um Interessenskonflikte zu vermeiden, kann bzw. sollte die Umsetzung der Marktvorgaben an eine von der Verwaltung **unabhängige Regulationsbehörde** delegiert werden (bspw. ComCom, ElCom, PostCom). Beim Bund gilt überdies der Grundsatz, dass politische und unternehmerische Verantwortung getrennt werden. Die Bundesunternehmen sollen damit in der Umsetzung der an sie gestellten Vorgaben weitgehend frei von politischer Einflussnahme sein. Soll eine noch grössere Distanz der Bundesunternehmen zur Exekutive geschaffen werden (ebenfalls mit Blick auf die Interessenkonflikte oder auch zur Verhinderung der staatlichen Aushöhlung der Service public Unternehmen zu Steuerzwecken), kann das Eigentum an den jeweiligen Unternehmen an eine nach unternehmerischen Grundsätzen geführten staatlichen **Beteiligungsgesellschaft** nach dem Vorbild von Deutschland oder Österreich übertragen werden.

### 2.1.2 Regulierungsinstrumente und ihr Zusammenspiel

Wie oben angedeutet, ist der Paradigmenwechsel in den Sektoren Post, Telekommunikation, Medien, Bahn und Strom von traditioneller Eigenerbringung hin zur kohärenten Sicherstellung in einem Marktumfeld in der Schweiz noch nicht abgeschlossen. Eine besondere Herausforderung ist eine ausgewogene Balance zwischen Service public Vorgaben und Marktelementen, und die historisch angereicherten Organisationserlasse (POG, TUG, SBBG usw.) sind auf die neuen sektoriellen Markt- und Versorgungsgesetze abzustimmen. Dabei bestehen einige Stolpersteine, da die Wirkungszusammenhänge bei der indirekten Regulierung im Vergleich zur Eigenerbringung im abgeschotteten Markt komplexer sind. Abbildung 3 verdeutlicht diesen Zusammenhang und deutet an, dass die verschiedenen Regulierungsinstrumente in den Bereichen Markt, Versorgung und Eigener in vielfältiger Art und Weise zusammenwirken.

**Abbildung 3: Regulierungsinstrumente in den Bereichen Markt, Versorgung und Eigener**



Quelle: In Anlehnung an Jaag und Trinkner (2009)

## 2.2 Sektorenvergleich

Vor dem erläuterten Hintergrund wird nachfolgend der Stand der Regulierung in den Sektoren Post, Telekommunikation, Medien, Bahn und Strom zusammengefasst und die wesentlichen Herausforderungen zusammengetragen. Herausgearbeitet wird insbesondere:

- Einordnung im Spektrum der Paradigmen Eigenerbringung und Gewährleistung
- Zusammenspiel und Kohärenz der Regulierungsinstrumente, insb. auch Finanzierung
- Sektorspezifische Herausforderungen

Auf dieser Basis werden Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Regulierung des Service public je Sektor abgeleitet mit dem Ziel, dass der Service public auch in 10 Jahren noch ein Erfolgsmodell bleibt.

Die nachfolgenden Tabellen fassen für die Bereiche Versorgung, Markt und Eigner die wesentlichen Regulierungselemente zusammen. Die Tabellen werden im Sinne einer Kurzbeurteilung kommentiert

### 2.2.1 Aktuelle Regulierung: Übersicht und Kurzbeurteilung

#### *Bereich Eigner*

Tabelle 1 zeigt ausgewählte Informationen und Regulierungen im Bereich Eigner für die Unternehmen, welche in den jeweiligen Sektoren im Wesentlichen die Versorgungsaufträge ausführen, also die Post im Postsektor, die Swisscom im Telekommunikationssektor und die SRG im Bereich Medien. Im Bahnsektor wird vereinfachend nur die SBB aufgeführt. Im Stromsektor, welcher durch eine Vielzahl von regionalen oder lokalen Verteilnetzbetreibern geprägt ist, werden diese soweit wie möglich zusammengefasst. Swissgrid wird nicht gesondert betrachtet.

**Tabelle 1: Eignerthemen im Sektorenvergleich**

	Post	Tele-Kommunikation	Medien	Bahn	Stromverteiler <sup>5</sup>
<b>Unternehmung</b>	Die Schweizerische Post AG	Swisscom AG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)	SBB AG	Ca. 230 Unternehmen, die 90% der Landeserzeugung ausmachen
<b>Rechtsform</b>	Spezialgesetzliche AG	Spezialgesetzliche AG	Verein	Spezialgesetzliche AG	AGs, öffentlich-rechtliche Anstalten, Genossenschaften, Verwaltungen
<b>Privatisierungsgrad</b>	0%	48,8%	(kein) <sup>6</sup>	0%	Ca. 10%
<b>Jahresergebnis</b>	CHF 626 Mio. (EBIT, 2013)	CHF 2.3 Mrd. (EBIT, 2013)	CHF -117 Mio. (2013)	CHF 238 Mio. (2013)	Ca. CHF 1.5 Mrd. (2011)
<b>Öffentliche Abschöpfung (vor Steuern)</b>	CHF 180 Mio. (Dividende)	CHF 580 Mio. (Dividende)	Keine	Keine	Ca. CHF 600 Mio. (2011)
<b>Unternehmensbezogene Vorgaben</b>	Qualitativ hochstehende, marktfähige und innovative	Betriebswirtschaftlich führen	SRG darf keinen Gewinn anstreben	Attraktive, sichere, pünktliche und	Heterogen

<sup>5</sup> Die Zahlen beziehen sich auf die 230 Unternehmen, für welche in der Schweizerischen Elektrizitätsstatistik 2012 entsprechende Angaben vorliegen.

<sup>6</sup> In ihrer mehrstufigen Vereinsorganisation besteht die SRG auf der untersten Ebene im Wesentlichen aus Vereinen und Genossenschaften, bei welchen insb. natürliche Personen ohne weiteres Mitglied werden können (z.B. müssen diese zu mindestens 90% aus natürlichen Personen bestehen). Gemäss RTVG organisiert sich die SRG so, dass ihre Autonomie und Unabhängigkeit vom Staat und von einzelnen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Gruppierungen gewährleistet sind.



	tive Dienstleistungen im Kerngeschäft	Wettbewerbsfähige und kundenorientierte Netzinfrastrukturen und darauf basierende Dienste	Organisation, Genehmigung Statuten durch UVEK	qualitativ hochwertige Mobilitätslösungen	
	Branchenübliche Rendite, rentables Wachstum	Steigerung Unternehmenswert	Langfristige Substanzerhaltung des Unternehmens	Profitables Wachstum	
	Effizienzsteigerungen	Nachhaltigkeit	Angemessene und ausgewogene Finanzierung	Div. finanzielle Detailvorgaben	
	Nachhaltigkeit	Kooperations- und Beteiligungsvorgaben	Beteiligungsvorgaben	Beteiligung Sanierung PK	
	Kooperations- und Beteiligungsvorgaben	Kooperations- und Beteiligungsvorgaben		Nachhaltige Strategie	
				Kooperations- und Beteiligungsvorgaben	
				...	
<b>Aufgabenbezogene Vorgaben</b>	Grundversorgung in guter Qualität gewährleisten	Gesetzliche Grundversorgung sicherstellen	Dienst für die Allgemeinheit	Beitrag zur Förderung ÖV, Verlagerung, Service Public	Heterogen
	In der Organisation Anliegen der Regionen berücksichtigen	Zugangsregulierung im Interesse eines fairen Wettbewerbs sicherstellen	Programmauftrag	Bereitstellung bestellte Infra.	
	Im Interesse eines fairen Wettbewerbs handeln	Personalpolitik	Personalpolitik	Integration der Schweiz ins EU-Hochgeschwindigkeitsnetz, gute Verbindungen zu wichtigen Wirtschaftszentren	
	Personalpolitik			Wagenladungsverkehrsnetz	
	Keine Hypotheken und Kredite im eigenen Namen			Systemführer	
				Strommix	
				Sicherheit	
				In der Organisation Anliegen der Regionen berücksichtigen	
				Personalpolitik	
				...	

Aus der Tabelle geht hervor, dass alle Bundesunternehmen mittlerweile als **spezialgesetzliche Aktiengesellschaften** geführt werden.

Der Bund hält bei den bundesnahen Betrieben Post, Swisscom und SBB jeweils mindestens die Mehrheit der Aktien. Dies ist im Sinn der Idee der staatlichen Gewährleistung des Service Public. Am stärksten privatisiert ist die Swisscom (51.2%). Die **Kontrolle** erfolgt u.a. durch Ausübung der Stimmrechte an der GV durch welche die strategischen Ziele des Bundesrates durchgesetzt werden. Diese werden in der Regel alle vier Jahre erneuert (Details vgl. Steiner et al., 2011). Die als Verein organisierte SRG setzt sich aus vier Regionalgesellschaften zusammen, welche sich ihrerseits aus Mitgliedgesellschaften zusammensetzen können. Somit gehört die SRG nicht dem Bund, sondern wird in eingeschränkter Weise durch die Delegierten der Regional- bzw. Mitgliedgesellschaften gesteuert. Die Kontrolle des Bundes erfolgt via Spezialkonzession des Bundesrates für die SRG. Sie macht u.a. Vorgaben an die Organisation und die Zusammensetzung des Verwaltungsrats, ermächtigt den Bundesrat zur Wahl von zwei Verwaltungsräten und gibt vor, dass die Statuten der SRG durch das UVEK zu genehmigen sind. Im Strommarkt sind die Eigentumsformen vielfältig. Die grosse Mehrheit bleibt bei den Kantonen und Gemeinden.

Die öffentlichen Eigner schöpfen bei den Unternehmen, welche auch **Gewinn** erzielen, zwischen einem Fünftel (Swisscom) und einem Drittel (Energiewirtschaft) ab. Hinzu kommen Steuern, z.B. Gewinn- und Mehrwertsteuern. Die öffentliche Hand verdient in diesen Sektoren also am Service Public bzw. an den Unternehmen, welche diesen leisten. Anders ist die Situation bei der SRG und den SBB, welche bisher keine Dividendenzahlungen leisten. Im Fall der SRG besteht kein solches Recht des Bundes. Bei den SBB war der Free Cash Flow negativ (2013: CHF -652,9 Mio.) und dürfte dies auch in absehbarer Zeit bleiben (gemäss den strategischen Zielen mittelfristig CHF -470 Mio.).

Bei der Führung der Unternehmen durch die öffentliche Hand können **unternehmens- und aufgabenbezogene Ziele** unterschieden werden (vgl. auch Steiner et al., 2011). Erstere sind übliche Ziele, wie sie auch ein rein privatwirtschaftliches Unternehmen setzen würde. Letztere sind Ziele, bei welchem der Bund Aufgaben vorgibt wie die Erfüllung der Grundversorgung. Gemäss Steiner et al. (2011) sind die Ziele bei der Post, Swisscom und insb. SBB „nicht immer stufengerecht formuliert“ und haben einen „ausgeprägten Fokus auf aufgabenbezogene Ziele“. Dies widerspreche u.a. den einschlägigen OECD-Leitsätzen. Im Resultat werde „zwar nicht formell, aber doch materiell in die unternehmerischen Kompetenzen der Verwaltungsräte eingegriffen“. Diese Einschätzung wird von den Autoren geteilt und widerspiegelt sich in Tabelle 1: Namentlich bei den SBB ist die Liste der aufgabenbezogenen Ziele lang.

Unter den aufgabenbezogenen Zielen und Vorgaben finden sich vereinzelt auch explizite **Einschränkungen**, welche die Tätigkeiten im und um das Kerngeschäft einschränken. So sind Post, Swisscom und SBB im internationalen Geschäft in enge Schranken gebunden, und die Post bzw. ihre Tochter PostFinance darf keine Hypotheken und Kredite im eigenen Namen anbieten. Die SRG hat über die Spezialkonzession ein Werbeverbot im Zukunftsmarkt des Online-Geschäfts. Diese Einschränkungen können im alten Paradigma der staatlichen Eigenerbringung ordnungspolitisch gut begründet werden. Im neuen Paradigma des Gewährleistungsstaats, in welchem u.a. das Ziel eines Level playing field verfolgt wird, wirken diese Einschränkungen fehl am Platz. Hinzu kommt die Konvergenz der Märkte mit einem sich verstärkenden intermodalen Wettbewerb (vgl. auch Abschnitt 2.2.2), was das Anliegen eines Level playing fields aus Sicht der Unternehmen, die den Service public erbringen, verstärkt.

### *Bereich Versorgung*

Tabelle 2 fasst je Sektor die wesentlichen Regulierungen im Bereich Versorgung (d.h. Service public) zusammen, wobei im Bahnsektor Infrastruktur und Personenverkehr im Vordergrund stehen. Die Gliederung orientiert sich an Abbildung 3 und unterscheidet zwischen dem Auftrag, dessen Zuweisung an die Anbieter, der Finanzierung und der Abgeltung.

**Tabelle 2: Regulierung Versorgung (Service public) im Sektorenvergleich**

	Post	Tele-kommunikation	Medien	Bahn (ohne Güterverkehr)	Strom
Auftrag	Flächendeckendes Angebot von Basisdienstleistungen mit Postverkehr Einheitspreise für Einzelsendungen und Zeitungen in der Tageszustellung Flächendeckendes Netz aus Poststellen und Agenturen Indirekte Presseförderung Hohe Qualität	Flächendeckende Anschlüsse für Telefon, Telefax und Datenübertragung (Breitband) mit landesweit einheitlichen Preisobergrenzen Zugang zu Notrufdiensten Öffentliche Sprechstellen Hohe Qualität	Gesetzlicher Programmvertrag an SRG (teilw. auch andere Sender) Versorgung der gesamten Bevölkerung inhaltlich umfassend mit gleichwertigen Radio- und TV-Programmen in den drei Amtssprachen Kohäsion, freie Meinungsbildung,	Ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene in allen Landesgegenden Verkehrsangebote: Angemessene Grunderschließung von Ortschaften (minimale Einwohnerzahl), Berücksichtigung Anliegen der Regionalpolitik	Anschlusspflicht für Endverbraucher in Bauzonen und Elektrizitätserzeuger Endverbrauchern (ohne Opt-out-Kunden) jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen liefern

	Zahlungsverkehrskonto, Einzahlung, Auszahlung, Überweisung		Kultur inkl. Förderung, Bildung, Unterhaltung Mindestanzahl Programme Verbreitungstechnologien und -Vorlagen Hohe Qualität		Einheitliche Elektrizitätstarife, Entgelt für Netznutzung darf anrechenbare Kosten sowie Gebühren und Abgaben nicht übersteigen
Zuweisung	Direkter Auftrag an Post AG per Postgesetz	Ausschreibung, falls nicht wettbewerblich, heranziehen eines Anbieters	Direkt (SRG Konzession gestützt auf RTVG)	Infrastruktur: An bestehenden Eigentümer Personenfernverkehr: Konzession des Bundes an SBB Regionaler Personenverkehr: Direktvergabe oder Ausschreibung	Netz: Erteilung von Konzessionen durch Kantone und Gemeinden ggf. mit Leistungsauftrag, keine Ausschreibungspflicht
Finanzierungskonzept	Nutzerfinanzierung; reguliertes Monopol für Briefe bis 50 Gramm mit Nettokostenausgleich	Nutzerfinanzierung; Abgeltung von Nettokosten	90% Anteil an Empfangsgebühren (2013) Kommerzielle Einnahmen in begrenztem Umfang (Werbeverbote Online, Radio Regionalfenster) Anspruch auf Verbreitung über Leitungen nach RTVG	Infrastruktur: Bahninfrastrukturfonds, Trassenpreise mindestens Grenzkosten Fernverkehr: Nutzerfinanzierung (Monopolkonzession mit Quersubventionierung) Nahverkehr: Teilw. Nutzerfinanzierung, Abgeltungen, ggf. Finanzhilfen	Produktion: Abwälzung der Gestehungskosten für Grundversorungskunden Netz: Lokale, regulierte Monopole (Gestehungskosten), mit Recht zur Nutzung des öffentlichen Grund und Bodens
Abgeltungen, Subventionen	Post/ZV: Keine Postauto: Für bestellte Verkehrsleistungen CHF 50 Mio. zur indirekten Förderung der Presse (d.h. keine eigentliche Subvention an Post)	Nettokosten	Empfangsgebühren, ca. CHF 1.2 Mrd. Finanzhilfen	Infrastruktur: Vollfinanzierung durch direkte Bundessteuer, allgemeiner Bundeshaushalt, MWST, Schwerverkehrsabgabe, Mineralölsteuer (bis 2030), Kantonsbeiträge Regionalverkehr: Abgeltung ungedeckter Plankosten Bund, Kantone, ggf. Gemeinden	Produktion: Ggf. KEV Netz: Keine

Aus der Tabelle geht hervor, dass die **Grundversorgungsaufträge** jeweils mindestens Regelungen zur Flächendeckung und zur Qualität enthalten. Die Zuweisung der Aufträge erfolgt meist direkt, Ausschreibungen sind kaum vorgesehen. Die **Finanzierung** erfolgt in der Regel primär durch die Nutzer, wobei diese meist nicht freie Anbieterwahl haben. Ausnahme ist die Bahninfrastruktur, welche massgeblich aus anderen Quellen finanziert wird, und je nach Sichtweise der Service public mit Radio und TV, wo die Empfangsgebühren (noch) bei den Gerätebesitzern erhoben werden. Diese sind meist auch tatsächliche Nutzer. Insofern kann auch hier von einer Nutzerfinanzierung gesprochen werden. Die Preisbildung im Monopol erfolgt dabei meist im Rahmen einer Rate-of-return Regulierung, also einem Aufschlag auf die Kosten. Die weiterhin

hohe Wichtigkeit von Monopolen bzw. Marktzulassungsbeschränkungen bei der Finanzierung des Service public bedeutet, dass die Finanzierungssituation bei weiteren Liberalisierungen und zunehmender Konvergenz von Sektoren (mit einem entsprechend intensivierten Wettbewerb) neu beurteilt werden muss.

Wird jeder Sektor für sich selbst betrachtet, lässt sich Folgendes feststellen:

**Post:** Die Grundversorgung orientiert sich an einem Basisangebot und ist weitgehend technologie-neutral formuliert. Ausnahmen sind die Vorgabe eines flächendeckenden Netzes aus Poststellen und Agenturen und die indirekte Presseförderung (welche aber nicht Teil der postalischen Grundversorgung ist). Es stellt sich die Frage, ob Letztere noch zeitgemäss ist, da Zeitungen vermehrt auch über elektronische Kanäle verteilt werden. Namentlich wäre zu prüfen, ob die Subvention förderungswürdiger Inhaltsanbieter nicht direkt bei diesen ansetzen sollte und bspw. als Abgeltung für konkrete inhaltliche Leistungen konzipiert werden müsste (Hugentobler und Jaag, 2014).

**Telekommunikation:** Die traditionelle Grundversorgung mit Festnetztelefonie und öffentlichen Sprechstellen wurde in den letzten Jahren mit einem Breitbandanschluss ergänzt, welcher an der Übertragungsgeschwindigkeit ansetzt und somit technologie-neutral vorgegeben ist. Der Breitbandanschluss dürfte dabei in seiner Wichtigkeit den Festnetz-Telefonieanschluss bereits abgelöst haben, da letzterer zusehends von der Entwicklung im Mobilfunk sowie der Telefonie über das Internetprotokoll (VoIP) eingeholt worden ist. Es stellt sich die Frage, ob die Grundversorgung nicht noch konsequenter in Richtung eines Kommunikations-Universaldienstes weitentwickelt werden könnte, welcher die flächendeckende, anschlussunabhängige Übermittlung von Text, Ton- und Videosignalen in hoher Qualität umfasst (vgl. Trinkner et al., 2012). Bislang sind zwei Ausschreibungen durchgeführt worden, welche nach der Einschätzung des BAKOM beide nicht wettbewerblich waren. Unabhängig davon sind wettbewerbliche Ausschreibungen zu Nettokosten ein innerer Widerspruch: Entweder zählt das Ausschreibungsergebnis, oder es werden Nettokosten abgegolten. Beides zusammen ist nicht kohärent bzw. ergibt sich allenfalls als Ausschreibungsergebnis.

**Radio/TV:** Der Service public ist aus inhaltlicher Sicht sehr offen gehalten und umfasst die ganze Palette von Bildung bis hin zu Unterhaltung. Eine direkte Verknüpfung der Empfangsgebühren an die einzelnen Service public Leistungen ist nicht ersichtlich und ist, solange der Auftrag nicht genauer spezifiziert wird, auch kaum umsetzbar. Als Übertragungstechnologien dürften mittelfristig die Technologien auf Basis des Internetprotokolls weiter an Wichtigkeit gewinnen und es stellt sich die Frage, ob noch alle traditionellen Übertragungskanäle vorgegeben werden müssen. Für die SRG bestehen wesentliche Einschränkungen bei den Werbemöglichkeiten. Neben Werbeverboten, welche auch für private Radio- und TV-Kanäle gelten, sind mit dem Service Public der SRG eine Reihe weiterer Verbote verknüpft. Insbesondere das Online-Werbeverbot scheint wenig sinnvoll, da dies den Abgeltungsbedarf erhöht und die Asymmetrien zu anderen Marktteilnehmern noch verstärkt.

**Bahn:** Mit der FABI-Vorlage erhalten Bund und Kantone neu einen expliziten Versorgungsauftrag, der über den Alpenschutz hinausgeht. Die Bereitstellung der Infrastruktur an die Verkehrsteilnehmer zu Grenzkosten und somit der Finanzierung der Fixkosten inkl. Erstellungskosten durch die öffentliche Hand entspricht ökonomisch der besten Lösung. Die eigentlichen Service public Vorgaben erreichen die Infrastrukturbetreiber (SBB, BLS, etc.) via Beschlüsse des Parlaments zum Ausbau einzelner Strecken. Für die Angebote auf der Verkehrsebene gelten zunächst – abgesehen vom Grundsatz der staatlichen Finanzierung der Erschliessung von Ortschaften, welche insb. beim Busverkehr wichtig ist – wenige inhaltliche Vorgaben. Die Verkehrsangebote auf der Schiene werden im Rahmen der Konzessionsvergabe geregelt, wobei dem BAV eine zentrale Rolle zukommt. Die Konzessionsvergabe wird übersteuert durch Leistungsvereinbarungen, welche sich auf den Unternehmenserlass der SBB abstützen, aber stark regulatorischer Natur sind und letztlich den Service public im Detail bestimmen. Zu prüfen wäre hier eine stärkere Zweiteilung zwischen reguliertem (bestelltem) Mindestangebot, über welches hinaus

die SBB und andere Anbieter in unternehmerischer Autonomie bedürfnisgerechte ergänzende Angebote entwickeln können.

**Strom:** Die rund 800 konzessionierten Verteilnetzbetreiber, welche die lokale Stromübertragung sicherstellen, sind gehalten, in ihrem Gebiet die Versorgungssicherheit sicherzustellen. Dazu gehört eine Anschlussgarantie für Stromlieferanten und Endverbraucher sowie die Pflicht, den Endverbrauchern der Grundversorgung (Kleinkunden sowie Grosskunden, welche vom Opt-out Recht aus der Grundversorgung noch nicht Gebrauch gemacht haben, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Tarifen zu liefern. Im Gegenzug bestehen Monopolrechte und das Recht, die entstehenden Kosten (inkl. Netznutzung) an die Endverbraucher weiterzureichen. Anreize zur effizienten Leistungserstellung, z.B. in Form einer Anreizregulierung, wurden noch nicht eingeführt. Mit Blick auf die Energiestrategie des Bundesrates, welche u.a. „smarte“ Verteilernetze mit einer dezentraleren Einspeisung und einem intelligenten Demand-Side Management bei den Endverbrauchern führen wird, stehen die Verteilnetzbetreiber vor der wesentlichen Herausforderung, heute Investitionen zu tätigen, um die Versorgungssicherheit mittel- und langfristig zu gewährleisten, ohne die genauen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu kennen. Die Politik ist hier gefordert, möglichst schnell Rechtssicherheit zu schaffen, damit die nötigen und gewünschten Investitionen auch geplant und finanziert werden können. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, Anreizregulierungen – sofern notwendig – erst dann einzuführen, wenn die wesentlichen Weichenstellungen bei der Energiewende durch Parlament und ggf. Volk bestätigt sind.

#### **Bereich Markt**

Tabelle 3 zeigt für die fünf Sektoren ausgewählte Elemente der Marktregulierung. Neben der Marktzulassung ist dabei insbesondere bei den Sektoren Telekommunikation, Bahn und Strom die Frage des Netzzugangs relevant, da hier Netzebenen bestehen, welche aus ökonomischer Sicht sog. monopolistische Engpässe darstellen, welche bei fehlendem intermodalen Wettbewerb zu natürlicher Marktmacht mit volkswirtschaftlich ungünstigen Folgen führen. (vgl. z.B. Knieps, 2005).

**Tabelle 3: Marktregulierung im Sektorenvergleich**

	<b>Post</b>	<b>Tele-kommunikation</b>	<b>Medien</b>	<b>Bahn</b>	<b>Strom</b>
Marktzugang (für Anbieter)	Monopol an Post AG für Sendungen bis 50 Gramm. Ansonsten Meldepflicht	Meldepflicht Funkkonzession für Nutzung des Frequenzspektrums (z.B. Mobilfunk)	Meldepflicht Konzession mit Leistungsauftrag SRF Konzession mit Meldepflicht ausserhalb Konzession; Verbot an SRG für regionale Programme	Infrastrukturkonzession mit Sicherheitsgenehmigung Netzzugangsbe-willigung mit Sicherheitsbescheinigung Personenbeförderungskonzession, Bewilligungen grenzüberschreitend	Produktion: Anschlusspflicht für Verteilnetze Verteilung: Monopolkonzessionen Übertragung: Swissgrid vorbehalten
Netzzugang (für andere Anbieter)	Gebot der Nicht-diskriminierung	Gewährung des diskriminierungsfreien Netzzugangs zu Bitstrom, entbündelte TAL, Mietleitungen und Kabelkanalisation Regulierung des Zugangspreises (LRIC)	Gebot der Nicht-diskriminierung bei Verbreitung Verbreitungspflicht der Fernmeldedienstleister für Konzessionäre mit Leistungsauftrag	Gewährung des diskriminierungsfreien Netzzugangs mit organisatorischer Trennung Vorrang Personenverkehr Entgelt muss mindestens Grenzkosten decken	Verteilung: Gewährung des diskriminierungsfreier Netzzugangs, mindestens buchhalterische Trennung im Verteilnetz; Ausspeiseprinzip, d.h. Endverbraucher bezahlten Netznutzung, nicht Produzenten

			Kurzberichterstattungsrecht zu Exklusivinformationen Freier Zugang zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung		Übertragung: Diskriminierungsfreier Zugang durch eigentumsrechtliche Trennung
Interkonnektion, Interoperabilität	Postfächer, Adressdaten	Übergabe von terminiertem und originiertem Verkehr		Techn. Interoperabilitätsregelungen Transportvertrag, gemeinsame Tarife	Interoperabilitätsregelungen
Missbräuchliche Preise; sonstiger Missbrauch	Preisüberwacher wo marktmächtig	Preisobergrenzen bei Mehrwertdiensten Interkonnektion: Verhandlungsprimat zwischen Anbietern, bei Nicht-einigung ComCom	- Massnahmen gegen Medienkonzentration (Gefährdung Meinungsvielfalt)	Preisgestaltung über Leistungsvereinbarung	Energiepreise in Grundversorgung: Gestehungskosten Netzentgelte: Entgelt darf anrechenbare Kosten plus Abgaben nicht übersteigen
Weiteres	Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen und Mindestlöhne	Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen	Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen Einschränkung bei der Werbung	Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen (EBG, AZG)	

Mit Ausnahme des Postmarkts (Meldepflicht) sind die Anbieter für die relevanten Teile des Markts nur mit **Konzession** zugelassen. Die Konzessionen sind im Bahn- und Strommarkt exklusiv, während sie im Telekommunikations- und Medienmarkt begrenzt sind (insb. aufgrund des Frequenzspektrums). Die Konzession bzw. das Tätigsein im entsprechenden Markt wird dabei mit Ausnahme des Stromsektors an die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen geknüpft.

Wo stabile monopolistische Engpässe vorhanden sind (Bahninfrastruktur, Stromübertragung und -verteilung), wird die **Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs** vorgegeben und mit organisatorischen Trennungsmassnahmen unterstützt. Die Stromübertragung im Hochspannungsnetz wurde von den bisherigen Anbietern eigentumsrechtlich abgespalten und in die Swissgrid überführt. Im Telekommunikationsmarkt ist es weniger klar, inwiefern es sich bei der letzten Meile noch um einen stabilen Engpass handelt, da einerseits Kabelanbieter ebenfalls einen eigenen Zugang zu den Haushalten haben und andererseits Verteilnetzbetreiber begonnen haben, ihrerseits Glasfasernetze zu bauen und diese Kommunikationsanbietern gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Eine gestiegene Marktdynamik lässt sich insbesondere da feststellen, wo Verteilnetzbetreiber Glasfasern verlegt haben (z.B. Zürich). Es stellt sich somit die Frage, ob weiterhin nur der Zugang zum Netz der Swisscom reguliert werden muss oder ob sich hier eine symmetrisch, technologieneutrale Regulierung oder in gewissen Regionen gar der Verzicht einer Regulierung aufdrängt. Zur Zustellung der Post bleibt der Zugang zurecht unreguliert (vgl. auch Finger et al., 2009). Im Mediensektor wird die Verbreitung durch die Anbieter von Fernmeldediensten diskriminierungsfrei vorgegeben, zudem besteht ein Recht auf Zugang zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung, um Meinungsvielfalt und Chancengleichheit der Anbieter zu sichern.

Stark unterschiedlich ist beim regulierten Zugang die Preissetzung. Die **Zugangspreise** der Swisscom für die letzte Meile nach der LRIC-Methode liegen – in Analogie – wesentlich höher als die Grenzkosten und Deckungsbeiträge, welche SBB Infrastruktur verrechnen darf. Letztere

liegen auch deutlich unter den Vollkosten, welche für die Verteilnetze fällig werden. Der Zugangspreis der SBB Infrastruktur kann politisch mit dem Ziel der Verlagerung begründet werden: Wären die Zugangpreise höher, müsste z.B. SBB Personenverkehr die Preise signifikant erhöhen und würde im Modalsplit mit der Strasse Marktanteile einbüßen. Die Unterschiede zwischen Strom und Telekommunikation sind schwierig zu erklären, zumal in beiden Netzen signifikanter Ausbaubedarf besteht (Glasfasern, Smart Grids). Hauptkritikpunkt im Stromsektor ist jedoch das Ausspeiseprinzip bei der Netznutzung: Stromerzeuger zahlen keine Netznutzung; stattdessen werden die Kosten vollumfänglich und quellenunabhängig auf die Stromabnehmer überwältzt. Somit wird Strom, der hohe Netzkosten verursacht, gegenüber Strom mit tiefen Netzkosten künstlich bevorteilt. Diese Fehlanreize dürften nicht mit der Energiestrategie des Bundesrates vereinbar sein.

## 2.2.2 Herausforderungen

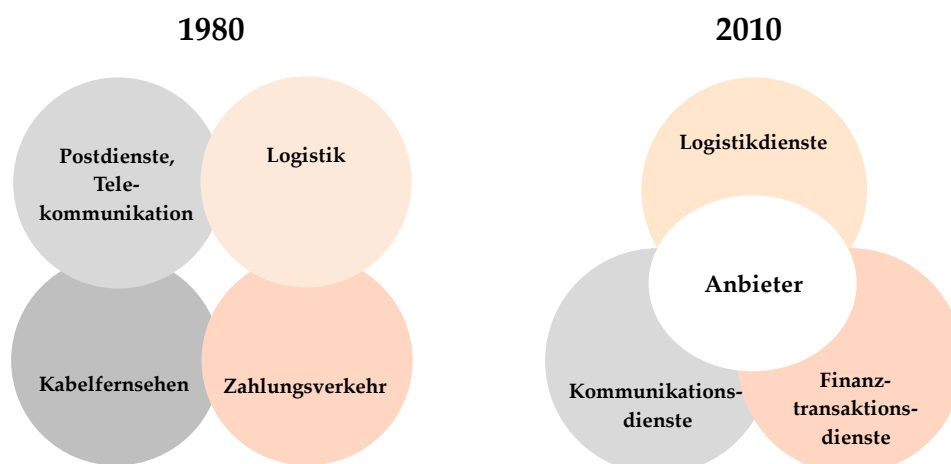
Zusammenfassend bestehen somit folgende **unmittelbaren Herausforderungen** für die Weiterentwicklung des Service public. Im Rahmen des Paradigmenwechsels zum Gewährleistungsstaat sind die öffentlichen Unternehmen noch konsequenter nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu führen (d.h. Reduktion der aufgabenbezogenen Ziele, Anpassung der Tätigkeitsbereiche an die Märkte, in denen die Unternehmen tätig sind) und der Service public ist so weit wie möglich durch Regulation auf Auftragsbasis sicherzustellen. Die Zugangsregulierungen sind konsequenter auf die Versorgungsziele abzustimmen.

Überdies sind folgende **längerfristigen Trends** für den Service public von hoher Relevanz und stellen entsprechende **längerfristige Herausforderungen** für dessen Ausgestaltung, Vergabe und Finanzierung dar (vgl. Trinkner et al., 2012):

**Digitalisierung:** Die traditionellen physischen bzw. analogen Post-, Telekommunikations-, Zahlungsverkehrs- und Kabelfernsehdienste werden in vielen Bereichen zunehmend durch digitale Alternativen und andere Internetplattformen ersetzt.

**Horizontale Konvergenz:** Die Digitalisierung führt weiter zu einer vielfältigen Intensivierung des Plattformwettbewerbs durch die Konvergenz von vormals unabhängigen Märkten. Waren früher die Post- und Telekommunikationsmärkte klar getrennt, versuchen heute beide sichere schriftliche Kommunikations- und Authentifikationslösungen anzubieten. Printmedien bedienen sich in ihren Onlineversionen vermehrt TV-Formaten. Eine zunehmende Konvergenz findet auch im Bereich der Zahlungsverkehrssysteme statt, indem Telekommunikationsfirmen vermehrt Zahlungsverkehrsdienstleistungen anbieten und neue digitale Währungen und Zahlungsverkehrssysteme entstehen. Schliesslich konvergieren Telekommunikations- und Kabelnetze insofern, als sie vermehrt auf Standards umgestellt werden, die für das Internet entwickelt wurden. Abbildung 4 veranschaulicht die horizontale Konvergenz schematisch.

**Abbildung 4: Horizontale Konvergenz von Sektoren**



Quelle: In Anlehnung an Dietl et al. (2011)

**Vertikale Konvergenz:** Neben der horizontalen Konvergenz ist vermehrt auch eine „vertikale Konvergenz“ festzustellen, wobei die traditionellen Wertschöpfungsketten aufgebrochen werden und Anbieter neue Möglichkeiten erhalten, sich aus ihrem ursprünglichen Kerngeschäft heraus in neue Märkte oder Wertschöpfungsstufen zu entwickeln. Ältere Beispiele sind Verlage, welche in die Zeitungsfrühzustellung einsteigen, neuere Beispiele sind Softwarefirmen, welche ihre Plattformen für die Zustellung (und Visualisierung) von Zeitungen und Medien nutzen (z.B. Apple). Tendenziell werden dabei Produkte und Applikationen von ihren vormaligen Verbreitungschanälen losgelöst bzw. mit neuen Möglichkeiten ergänzt. So entstehen teils innovative, radikal neue Wertschöpfungsketten aus unerwarteter Richtung.

**Globalisierung und fortschreitende Integration des europäischen Binnenmarktes:** Die Globalisierung führt tendenziell zum Verschwinden der bisherigen nationalen Grenzen der Märkte im Post- und Telekommunikationssektor. Damit intensiviert sich auch der Wettbewerb zwischen verschiedenen vormals nationalen Unternehmen auf der Dienstleistungsebene. Die Gesetzgebung in den einzelnen Mitgliedstaaten bestimmt, wie gut sich die einzelnen Anbieter in diesem europäischen bzw. weltweiten Wettbewerb entwickeln können. Dabei nehmen die Freiheitsgrade der europäischen Mitgliedsstaaten zunehmend ab, indem sich die Regulierung auf der EU-Ebene laufend verschärft (sowohl durch sektorspezifische wie auch sektorübergreifende Erlasse, z.B. jüngstes DAWI-Paket aus dem Jahr 2011). Schweizer Anbieter sind hiervon speziell betroffen, da sie einen vergleichsweise kleinen Heimmarkt haben. Die Schweizer Service public Anbieter sind – so hat es bisher den Anschein – „zu gross für die Schweiz, aber zu klein für Europa“. Im Falle der SRG ist zudem die Kommerzialisierung von Service public Formaten aufgrund des kleinen Heimmarktes im internationalen Vergleich nur begrenzt möglich, wobei die Formate zusätzlich in jeder Amtssprache in einem intensiven Wettbewerb mit den privaten und öffentlichen Kanälen der jeweiligen Nachbarländer stehen.

**Knappe öffentliche Ressourcen:** Staatliche Mittel sind ein knappes Gut und stehen, wenn überhaupt, in begrenztem Mass für die Finanzierung von Universaldienstaufträgen oder für den Aufbau von Breitband-Infrastrukturen zur Verfügung. Die Finanzierung von Versorgungsaufträgen muss dadurch so weit wie möglich von den Anbietern bzw. Nutzern getragen werden. **Umweltfragen** werden immer wichtiger. Insbesondere rückt der schonungsvolle Umgang mit Ressourcen sowie die CO<sub>2</sub> Bilanz eines Anbieters / Mediums / Energieform immer stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit.

Diese Trends betreffen jeweils die Mehrzahl der Sektoren:

**Tabelle 4: Treiber**

	Post	Telekom.	Medien	Bahn	Strom
Digitalisierung	X	X	X		X
Konvergenz (horizontal, vertikal)	X	X	X	X	X
Liberalisierung und Marktintegration	X	X	X	X	X
Knappe öffentliche Mittel	X		X	X	
Nachhaltige Entwicklung	X			X	X

Als Resultat ist der unternehmerische Erfolg der Service public Unternehmen in Zukunft **keine Selbstverständlichkeit** mehr. Aus politischer Sicht stellt sich die Kernfrage, ob und inwieweit die verschiedenen Universaldienstaufträge diesen Trends folgen sollen. Aus regulatorischer Sicht ist eine Antwort darauf zu finden, welche Finanzierungs- und Marktmodelle den Service public nachhaltig sichern können.



### 3. Fazit

Wie oben dargelegt, sind die Herausforderungen in den verschiedenen Sektoren vielfältig und anspruchsvoll. Was müssen wir heute tun, damit der Service public auch noch in zehn Jahren nachhaltig finanziert bleibt?

Unsere Thesen hierzu:

- Service public, Universaldienst, Grundversorgung und Versorgungssicherheit meint im Grunde genommen dasselbe: Es geht um die Sicherstellung guter und preiswerter Basisinfrastrukturen- und -Dienstleistungen, welche es der Bevölkerung und der Wirtschaft ermöglichen, effizient und effektiv den eigenen Bedürfnissen nachzugehen.
- Diese „Befähigung“ muss immer das oberste Ziel bei der Regulierung dieser Sektoren sein.
- Was ist nötig, damit der Service public diese Funktion auch ausfüllen kann?
  1. **Austarierter Umfang mit kohärenter Finanzierung und Marktregulierung:** Aufgabe des Parlaments ist es, das Versorgungsniveau des Service public sowie die übrigen regulatorischen Rahmenbedingungen in ihren Grundzügen vorzugeben. Dabei muss es darauf achten, dass der Service public stets an den tatsächlichen Kundenbedürfnissen ausgerichtet bleibt, dass er keine unfaire Last im Wettbewerb mit anderen Anbietern darstellt, und dass er auch langfristig finanziert werden kann bzw. die Mittel dafür zur Verfügung stehen.
  2. **Vergabe als Auftrag an Unternehmen:** Unabhängig vom Umfang des Service public ist dieser grundsätzlich als Auftrag zu vergeben und kohärent abzugelten. Wo die Bedingungen für einen wirksamen und nachhaltigen Ausschreibungswettbewerb gegeben sind, kann der Auftrag ausgeschrieben werden.
  3. **Abgestimmtes Tätigkeitsfeld:** Das Unternehmen, welches den Service public erbringt, muss auch optimal Synergien nutzen können. Dies ist zentral vor dem Hintergrund der Konvergenz der Märkte. Dies bedeutet, dass der Tätigkeitsbereich von Post, Swisscom oder SRG der Konvergenz der Märkte folgen muss.
  4. **Zurückhaltender, langfristig orientierter Eigner:** Die Rolle der öffentlichen Hand als Eigner der Unternehmen, welche diese Aufträge ausführen, beschränkt sich darauf sicherzustellen, dass diese Unternehmen auch noch in zehn Jahren gesund und gut aufgestellt sind. Nur dann werden sie ihre Aufträge – wie auch immer definiert – weiterhin zu einem guten Preis/Leistungsverhältnis erfüllen können.

Werden diese Grundsätze eingehalten, bleibt der Service public was er heute ist: ein Erfolgsmodell. Insbesondere kann der Service public so Gemeinwesen und Markt verbinden.

Wenn wir diese Grundsätze auf die verschiedenen Sektoren anwenden, was heisst das nun konkret?

- Post: Der Sektor ist in den wichtigen Zügen bereits kohärent geregelt. Herausforderung: Die heutige Finanzierungsquelle für die Grundversorgung, namentlich Briefe bis 50 Gramm, wird laufend weniger ergiebig. Die Politik ist gefordert, mittelfristig einen tragfähigen Ersatz zu finden oder den Service public anzupassen.
- Telekommunikation: Ausschreibungen mit Abgeltungen zu Nettokosten sind ein Widerspruch in sich selbst. Entweder erfolgt eine Ausschreibung, oder eine Abgeltung im Umfang der Nettokosten, aber nicht beides. Es ist eine Abschaffung der einseitigen Regulierung des Kupfernetzes ins Auge zu fassen oder ein technologieneutraler, symmetrischer, leistungsabhängiger Zugang zur letzten Meile aller Anbieter mit Kommunikationsleitungen.
- Radio und TV: Der Auftrag ist klarer zu definieren und kohärent hierzu abzugelten. Zur Sicherstellung einer nachhaltigen Sicherung des Kerngeschäfts ist das Tätigkeitsfeld zu öffnen.

- Bahn: Der institutionelle Rahmen ist an das neue Umfeld anzupassen und marktorientiert auszugestalten, u.a. durch die Schaffung einer unabhängigen Regulierungsbehörde und eine Stärkung der unternehmerischen Autonomie der Bahnen.
- Strom: Es ist eine Verbindlichkeit bei der Energiewende anzustreben, um Investitionssicherheit zu schaffen. Netzentgelte sind kostenorientiert auszugestalten, was unter anderem eine Anpassung des Ausspeiseprinzips erfordert.

#### 4. Referenzen

- Armstrong, M. 2006. "Competition in Two-Sided Markets." *RAND Journal of Economics*. Vol. 37, No. 3, pp. 668–691.
- Finger, M., C. Jaag, M. Lang, M. Lutzenberger, U. Trinkner (2009). Bestimmung des Regulierungsbedarfs aus ökonomischer Sicht: Angemessenheit und Folgen einer funktionalen oder strukturellen Trennung von Swisscom. Studie im Auftrag von Swisscom.
- Grossman, S. und O. Hart (1986). The Costs and Benefits of Ownership. A Theory of Vertical and Lateral Integration In: *Journal of Political Economy*. Band 94, 691–719.
- Hugentobler, A. und C. Jaag (2014). Switzerland: The Role of Swiss Post in Indirect Press Support. In: P. Murschetz (Hrsg.). *State Aid for Newspapers. Theories, Cases, Actions*. Heidelberg: Springer, 323–336.
- Jaag, C. (2013). Price Regulation and the Financing of Universal Services in Network Industries, *Review of Law and Economics* 9(1), 125–150.
- Jaag, C. und U. Trinkner (2008). Pricing in competitive two-sided mail markets. In: M. Crew and P.R. Kleindorfer (Hrsg.). *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*. Cheltenham: Edward Elgar, 136–149.
- Jaag, C. und U. Trinkner (2009). Tendering Universal Service Obligations in Liberalized Network Industries, *Journal for Competition and Regulation in Network Industries* 10(4), 313–332.
- Jaag, C. und U. Trinkner (2011a). A General Framework for Regulation and Liberalization in Network Industries. In: M. Finger und R. Künneke (Hrsg.). *International Handbook on the Liberalization of Infrastructures*. Cheltenham: Edward Elgar, 26–53.
- Jaag, C. und U. Trinkner (2011b). The future of the USO – Economic rationale for universal services and implications for a future-oriented USO. *Swiss Economics Working Paper* Nr. 26.
- Knieps, G. 2005. *Wettbewerbsökonomie*. Dritte überarbeitete Auflage. Springer, Berlin
- Steiner R., M. Finger, E. Huber, P. Reist (2012). *Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom*. Expertenbericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle.
- Trinkner, U., B. Holznagel, C. Jaag, H. Dietl, A. Haller (2012). *Möglichkeiten eines gemeinsam definierten Universaldienst Post und Telekommunikation aus ökonomischer und juristischer Sicht*. Studie im Auftrag des Deutschen Bundestages.

## **swiss economics**

Swiss Economics SE AG  
Stampfenbachstrasse 142  
CH-8006 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20  
F: +41 (0)44 500 56 21

[office@swiss-economics.ch](mailto:office@swiss-economics.ch)  
[www.swiss-economics](http://www.swiss-economics)

