

Sachdokumentation:

Signatur: DS 218

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/218



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Auswirkungen der Initiative „Pro Service public“

Prof. Dr. Helmut Dietl

Dr. Christian Jaag

Dr. Urs Trinkner

Dr. Christian Bach

Dr. Michael Funk

Dr. Martin Lutzenberger

Jeffrey Yusof

**Studie für die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
(SAB) und den Schweizerischen Gemeindeverband (SGV)**

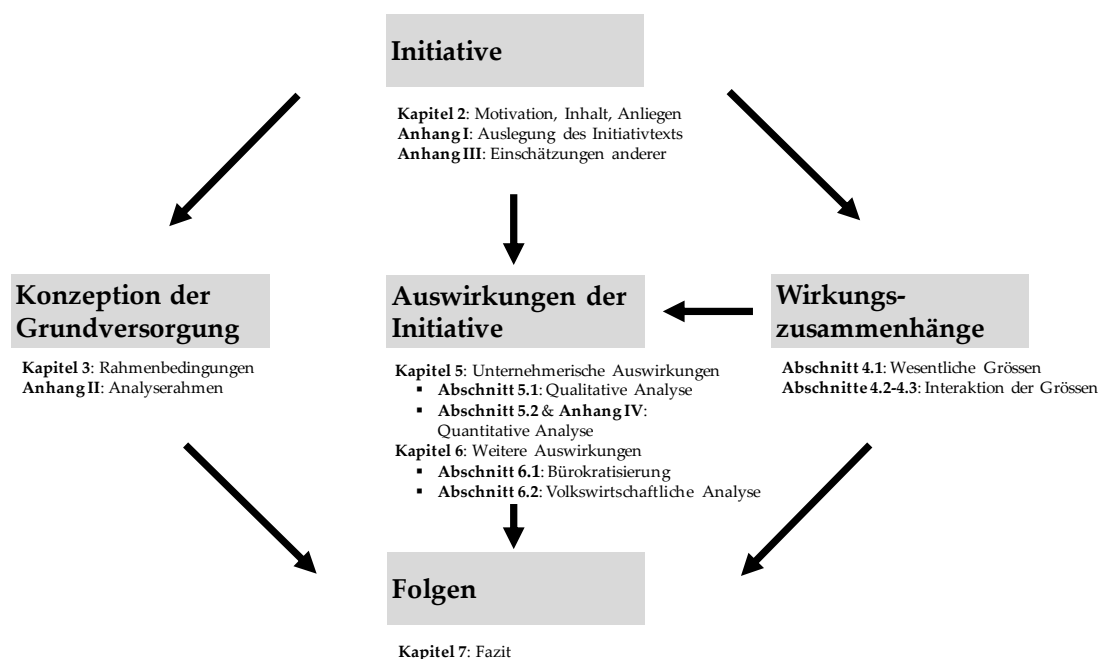
3. November 2015

Executive Summary

Das Ziel der Volksinitiative «Pro Service public» besteht darin, die Grundversorgung in der Schweiz zu stärken und der Bevölkerung Dienstleistungen hoher Qualität zu tiefen Preisen zur Verfügung zu stellen. Die vorliegende Studie analysiert die aktuelle Konzeption der Grundversorgung mit ihren Wirkungszusammenhängen und Abhängigkeiten sowie die Auswirkungen der Initiative auf die betroffenen Unternehmen und die Gesamtwirtschaft.

Da der Initiativtext in wesentlichen Fragen unklar bleibt, wird die Initiative zunächst basierend auf der Botschaft des Bundesrats in Form von Hypothesen ausgelegt und in Anliegen verdichtet. Anschliessend werden die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die Erbringung der Grundversorgung in der Schweiz beleuchtet. Die Initiative wird vor diesem Hintergrund konzeptionell eingeordnet. In einem nächsten Schritt werden die ökonomischen Wirkungszusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen einzelnen Aspekten der Grundversorgung beleuchtet. Die Initiative beeinflusst diese Wirkungszusammenhänge. Die Folgen werden aus unternehmerischer Sicht beschrieben und soweit sinnvoll quantifiziert. Zusätzlich werden auch die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Initiative diskutiert. Die folgende Abbildung bietet einen Überblick über die Struktur der Studie.

Überblick über die Struktur der Studie



Unklare Formulierungen und unscharfe Begriffe im Initiativtext erfordern eine Auslegung des Initiativtexts. Die Studie folgt dabei der Botschaft des Bundesrates und interpretiert die Initiative in Form von Hypothesen. Die Initiative hat sechs zentrale Anliegen bezüglich der Grundversorgung des Bundes. Zunächst soll das Gewinnstreben in Bereichen der Grundversorgung des Bundes untersagt werden („Kein Gewinnstreben“). Gewinne dürfen zwar anfallen, jedoch ist Gewinnstreben als Verhaltensmaxime verboten. Das zweite zentrale Anliegen verbietet die Verwendung von Mitteln aus Grundversorgungsbereichen des Bundes in anderen Unternehmens- oder Verwaltungsbereichen („Keine Querfinanzierungen“). Als drittes und viertes Anliegen untersagt die Initiative mit dem Verbot eines fiskalischen Interesses in jeglichen Bereichen der Grundversorgung des Bundes sowohl Gewinnausschüttungen („Keine Dividenden“) als

auch Steuern („Keine Steuern“). Zudem soll eine Anpassung der Lohnstruktur der betroffenen Unternehmen an diejenige der Bundesverwaltung erfolgen, so dass deren Löhne die Löhne der Bundesverwaltung nicht überschreiten („Lohnanpassungen“). Mit dem sechsten Anliegen soll die Grundversorgung des Bundes auf Gesetzesstufe definiert und deren Kosten und Erlöse von anderen Tätigkeiten mindestens buchhalterisch getrennt werden („Abgrenzung der Grundversorgung“).

Betroffen von diesen Anliegen sind im Bereich der Grundversorgung des Bundes Verwaltungsbereiche des Bundes, Bundesunternehmen und andere vom Bund kontrollierte Unternehmen sowie private Unternehmen mit Grundversorgungsauftrag.

Die Initiative im Kontext der aktuellen Konzeption der Grundversorgung

Die aktuelle Grundversorgung in der Schweiz kann ökonomisch insofern motiviert werden, als sie Marktversagen korrigiert und zur Umverteilung beiträgt. Entsprechende Leistungen würden ohne Regulierung nicht bzw. in zu geringem Umfang angeboten. Zur Sicherstellung eines optimalen Versorgungsniveaus ist deshalb die Definition einer Grundversorgung notwendig. Die Rolle des Staates hat sich bezüglich der Erbringung der Grundversorgung in den vergangenen Jahren vom Eigenerbringer zum Gewährleister gewandelt: Der Staat erbringt viele Leistungen nicht mehr selbst, sondern er beauftragt dafür Unternehmen. Dies erlaubt einen partiellen Einbezug der Marktkräfte, etwa indem die Grundversorgung im Wettbewerb erbracht wird oder zumindest ein Wettbewerb um den Markt stattfindet. Die aktuellen Rahmenbedingungen erlauben es den Grundversorgungsunternehmen auch, sich den veränderten Kundenbedürfnissen entlang weiter zu entwickeln. Dies stellt heute eine hochstehende Grundversorgung zu angemessenen Preisen sicher. Die Anliegen der Initiative stellen diesbezüglich einen Schritt zurück dar, was sich in den folgenden konzeptionellen Problemen äussert:

- *Wettbewerbsverzerrungen*: Verzicht auf eine risikogerechte Rendite des eingesetzten Kapitals, eingeschränkte Mittelverwendung zur Weiterentwicklung der Dienstleistungen, asymmetrische Lohnvorgaben.
- *Starre Grundversorgung*: Stark verzögerte Anpassungen an sich ändernde Kundenbedürfnisse oder an den technologischen Wandel.
- *Teure Grundversorgung*: Hoher Abgeltungsbedarf aufgrund von Einschränkungen in der unternehmerischen Freiheit, schwachen Effizianzanreizen und fehlender Marktnähe.

Wirkungszusammenhänge und Auswirkungen der Initiative

Zur konkreteren Analyse der Auswirkungen der Initiative werden zunächst die wesentlichen Wirkungszusammenhänge in der aktuellen Konzeption analysiert. Aus ökonomischer Perspektive sind im Kontext der zentralen Anliegen der Initiative für die betroffenen Unternehmen vor allem vier Kerngrössen relevant: Qualität bzw. Umfang der Grundversorgung, Preise bzw. Kosten der Dienstleistungen, Wettbewerbsfähigkeit, und Investitionen, v.a. in Innovation. Die Zielgrössen, an denen die Initiative direkt ansetzt, sind die Lohnstruktur, der Gewinn und die Gewinnablieferung der betroffenen Unternehmen.

Die konkreten unternehmerischen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der zentralen Anliegen der Initiative werden in der Studie qualitativ und quantitativ analysiert.

Das Anliegen *Kein Gewinnstreben* erfordert von den betroffenen Unternehmen eine neue Handlungsmaxime. Die Unternehmen können statt des Gewinns (unter Nebenbedingungen) ihren Umsatz bzw. ihr Budget maximieren oder ihre Kosten minimieren. Im Fall einer Umsatzmaximierung bestehen geringe Anreize zu Effizienzsteigerungen durch Kostenreduktion und die Qualität der Grundversorgung sinkt. Im Fall einer Kostenminimierung bestehen geringe Anreize, die Qualität bzw. den Umfang der Grundversorgung weiter zu entwickeln. In beiden möglichen Verhaltensmaximen besteht die Gefahr einer Bürokratisierung der betroffenen Unternehmen, verbunden mit ineffizienter Produktion und hohen Kosten. Dadurch wird die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen beeinträchtigt und der Abgeltungsbedarf für Leistungen der Grundversorgung steigt.

Durch das Anliegen *Kein Gewinnstreben* wird von der Initiative ausgeschlossen, dass systematisch ein Gewinn anfällt. Wenn betroffene Unternehmen aktuell einen Gewinn erzielen, kann das Anliegen kurzfristig zu Preissenkungen führen. Etwaige Gewinne sollen nämlich über eine Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses abgebaut werden. *Kein Gewinnstreben* kann jedoch die Kosten der betroffenen Unternehmen indirekt wesentlich erhöhen. Ein reduzierter Cashflow kann die Fremdkapitalzinsen erhöhen. Beispielsweise resultiert eine Erhöhung der Fremdkapitalzinsen um einen Prozentpunkt bei der Swisscom in Zusatzkosten von mindestens CHF 80 Mio. Das schlägt sich in reduzierten Investitionen und höheren Preisen nieder. Ohne Gewinn wird der Unternehmenswert der betroffenen Unternehmen beeinträchtigt. Dies mit der Folge, dass sich private Investoren zurückziehen und es für die betroffenen Unternehmen schwieriger wird, Kapital zu erhalten. Die private Erbringung von Grundversorgungsleistungen wird so grundsätzlich in Frage gestellt.

Aktuell betragen allein die Gewinnablieferungen von Post und Swisscom an den Bund insgesamt CHF 780 Mio. pro Jahr. Durch die beiden Anliegen *Keine Dividenden* und *Keine Steuern* versiegen also wesentliche Quellen zur Finanzierung staatlicher Tätigkeit. Das hat einen staatlichen Leistungsabbau oder zusätzliche Steuerbelastungen anderer Sektoren zur Folge.

Mit dem Anliegen *Lohnanpassungen* müssen die Kaderlöhne nach unten korrigiert werden. Dies wirkt sich unmittelbar zum Vorteil für die betroffenen Unternehmen in Form einer Kostensenkung aus. In jedem der drei direkt betroffenen Bundesunternehmen sinkt die Lohnsumme (Post: CHF 41 Mio., Swisscom: CHF 47 Mio., SBB: CHF 39 Mio.). Gemessen an der Lohnsumme sind die Kosteneinsparungen aber gering (Post: 2%, Swisscom: 2.5%, SBB: 1.5%). Vor allem auch durch den administrativen Aufwand der Umstellung und der laufenden Sicherstellung der genauen Zuordnung von Lohnklassen wird dieser Kostenvorteil zusätzlich abgeschwächt. Als Nachteil der Lohnanpassungen werden die betroffenen Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt weniger kompetitiv und es wird schwieriger, qualifizierte und motivierte Mitarbeitende einzustellen bzw. zu halten.

Wenn Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung gemeinsam mit Dienstleistungen der Grundversorgung erbracht werden, können Verbundeffekte und Synergien genutzt werden. Das Anliegen *Keine Querfinanzierungen* erfordert eine klare Abgrenzung der Dienstleistungen inner- und ausserhalb der Grundversorgung. Auch gemäss dem Anliegen *Abgrenzung der Grundversorgung* müssen die Aktivitäten der Grundversorgung von den anderen Aktivitäten unterscheidbar sowie auf Gesetzesstufe definiert sein. Beides kann zu deutlichen Kostenerhöhungen führen, da die Grundversorgung weniger flexibel ist und die gewünschte Abgrenzung allenfalls nur mit einer strukturellen Trennung der Grundversorgungsleistungen von anderen Aktivitäten umgesetzt werden kann. Zum Beispiel verteuern sich die Grundver-

sorgungsleistungen im Poststellennetz um ca. CHF 90 Mio., wenn keine Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung mehr darin vertrieben werden können. Eine konsequente Trennung der Grundversorgung von anderen Dienstleistungen könnte auch eine Rückumwandlung von Agenturen zu Poststellen erfordern. Das würde die Kosten der Post um ca. CHF 80 Mio. erhöhen bzw. bei gleichen Kosten die Schliessung von rund 400 Agenturen bedeuten.

Durch die Initiative ergeben sich aufgrund der beschriebenen Verschlechterung der Grundversorgung bzw. des Leistungsabbaus auch gesamtwirtschaftlich negative Folgen. Einerseits leidet bei geschwächten Infrastrukturen die Standortattraktivität der Schweiz; andererseits wird der innere Zusammenhalt der Schweiz gefährdet, wenn die identitätsstiftende Grundversorgung infrage gestellt wird.

Fazit

Die Volksinitiative «Pro Service public» bewirkt das Gegenteil dessen, was sie beabsichtigt. Die Grundversorgung wird gefährdet: Qualität und Umfang bestehender Grundversorgungsleistungen nehmen ab, da in den Grundversorgungsbereichen weniger investiert wird. Gleichzeitig steigen die Kosten der Leistungserstellung und damit auch die Preise der Dienstleistungen. Die betroffenen Unternehmen verlieren damit ihre Wettbewerbsfähigkeit. Gerade diese ist heute zentral und hauptverantwortlich für die Erfolgsgeschichte der Grundversorgung in der Schweiz.

Inhalt

Executive Summary	2
1 Einleitung und Fragestellung	11
1.1 Fragestellung	11
1.2 Methodik	11
1.3 Vorgehen	11
2 Die Initiative	12
2.1 Hintergrund und Motivation der Initianten	12
2.2 Inhalt der Initiative	13
2.3 Begriffsklärung: Service public vs. Grundversorgung des Bundes	13
2.4 Auslegung des Initiativtextes – Anliegen der Initiative	14
3 Rahmenbedingungen für die Grundversorgung in der Schweiz	16
3.1 Ansätze zur Sicherstellung der Grundversorgung in der Schweiz	16
3.2 Aktuelle Grundversorgung in Post, Telekommunikation und Bahn	18
3.2.1 Grundversorgung aus Eignersicht	22
3.2.2 Grundversorgung aus Versorgungssicht	22
3.2.3 Grundversorgung aus Marktsicht	23
3.3 Bilanz zur aktuellen Grundversorgung	24
3.4 Herausforderungen	26
3.5 Einordnung der Initiative in die aktuelle Grundversorgungslandschaft	28
4 Wirkungszusammenhänge im Kontext der Grundversorgung	31
4.1 Kerngrössen der Grundversorgung und Zielgrössen der Initiative	31
4.2 Direkte Beziehungen	32
4.3 Indirekte Beziehungen	34
5 Unternehmerische Auswirkungen	35
5.1 Qualitative Auswirkungen	35
5.1.1 Qualität / Umfang der Grundversorgung und Preis	35
5.1.2 Lohnstruktur und Innovation	38
5.1.3 Gewinnablieferung und Steuern	39
5.1.4 Lohnstruktur und Wettbewerbsfähigkeit	40
5.1.5 Gewinn und Investition bzw. Innovation	40
5.1.6 Abgeltungen	41
5.2 Quantitative Auswirkungen	41
5.2.1 Industrieökonomische Analyse	42
5.2.2 Analyse anhand eines Mehrperiodenmodells	42
5.2.3 Auswirkungen auf die Unternehmenswerte	43
5.2.4 Quantifizierung konkreter Auswirkungen	43
6 Weitere Auswirkungen	48
6.1 Bürokratisierung der betroffenen Unternehmen	48

6.2	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	49
6.2.1	Finanzhaushalt der öffentlichen Hand	49
6.2.2	Standortattraktivität	50
6.2.3	Innerer Zusammenhalt – Idee der Grundversorgung an sich.....	50
7	Fazit	51
I	Anhang: Auslegung des Initiativtexts	54
I.1	Geltungsbereich	54
I.1.1	Betroffene Grundversorgungsbereiche	54
I.1.2	Betroffene Unternehmen	56
I.2	Verbot von Gewinnstreben	57
I.3	Verzicht auf Quersubventionierung	58
I.4	Verbot fiskalischer Interessen	59
I.5	Lohnanpassungen.....	60
I.6	Transparenz.....	61
II	Anhang: Analyserahmen zur Grundversorgung	63
II.1	Grundversorgung aus ökonomischer Sicht	63
II.2	Optimaler Grundversorgungsumfang ändert sich mit der Zeit	63
II.3	Paradigmenwechsel bei der Sicherstellung der Grundversorgung.....	64
II.4	Rolle des Staates im neuen Paradigma	65
II.5	Regulierungsinstrumente und ihr Zusammenspiel.....	66
III	Anhang: Industrieökonomische Modellierung	68
III.1	Modellrahmen.....	68
III.2	Referenzszenario.....	68
III.3	Auswirkungen der Initiative.....	69
III.4	Umsatzmaximierung als Verhaltensmaxime	70
III.5	Kostenminimierung als Verhaltensmaxime.....	71
8	Literatur	72

Abbildungen

Abbildung 1: Sicherstellung der Grundversorgung	17
Abbildung 2: Herausforderungen in der Grundversorgung.....	28
Abbildung 3: Lösungsansätze im Status quo vs. Initiative	29
Abbildung 4: Interaktion der Kern- und Zielgrössen	32
Abbildung 5: Zugangspunkte mit postalischer Grundversorgung pro 1'000 km ²	36
Abbildung 6: Streckennetzbelastung 2012 im internationalen Vergleich.....	37
Abbildung 7: Illustration der Lohnanpassungen	61
Abbildung 8: Grundversorgung, Markt und öffentliches Eigentum	64
Abbildung 9: Regulierungsinstrumente bzgl. Markt, Versorgung und Eigner	67

Tabellen

Tabelle 1: Geltung der direkten Restriktionen der Volksinitiative	15
Tabelle 2: Übersicht der Regulierungsinstrumente im Bahnsektor	19
Tabelle 3: Übersicht der Regulierungsinstrumente im Postsektor.....	20
Tabelle 4: Übersicht der Regulierungsinstrumente im Telekommunikationssektor.....	21
Tabelle 5: Performanz der Post aus Unternehmenssicht.....	24
Tabelle 6: Performanz der Post aus Kundensicht.....	25
Tabelle 7: Performanz der SBB aus Unternehmenssicht	25
Tabelle 8: Performanz der SBB aus Kundensicht	25
Tabelle 9: Performanz der Swisscom aus Unternehmenssicht	26
Tabelle 10: Performanz der Swisscom aus Kundensicht.....	26
Tabelle 11: Ausgewählte indirekte Effekte eines Gewinnrückgangs.....	34
Tabelle 12: Vorgeschriebene Breitbandgeschwindigkeiten in der Grundversorgung	37
Tabelle 13: Lohnanpassungen der Post	44
Tabelle 14: Lohnanpassungen der SBB	46
Tabelle 15: Lohnanpassungen der Swisscom.....	46
Tabelle 16: Mindereinnahmen der öffentlichen Hand bei Swisscom	49
Tabelle 17: Von der Volksinitiative betroffene Unternehmen	56

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
AZG	Arbeitszeitgesetz
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BV	Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
CHF	Schweizer Franken
d.h.	das heisst
EBG	Eisenbahngesetz
EBIT	earnings before interest and taxes
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
ggf.	gegebenenfalls
ibd	ebenda
inkl.	inklusive
k.A.	keine Angabe
KOF	Konjunkturforschungsstelle der ETH
FTE	full time equivalent (Vollzeitäquivalent)
LRIC	Long Run Incremental Cost
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MWST	Mehrwertsteuer
NGA	next generation access
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
öff.	öffentlich
PBG	Personenbeförderungsgesetz
PG	Postgesetz
POG	Postorganisationsgesetz
Post	Die Schweizerische Post
PTT	Post, Telefon und Telegraf
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBBG	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen

SGV	Schweizerischer Gemeindeverband
SRG	Schweizerische Radio und Fernsehgesellschaft
techn.	technisch
teilw.	teilweise
TUG	Telekommunikationsunternehmungsgesetz
vgl.	vergleiche
VoIP	Voice over IP (Internet-Protokoll-Telefonie)
VPG	Postverordnung
u.a.	unter anderem
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
z.B.	zum Beispiel

1 Einleitung und Fragestellung

Guter Service statt hohe Gewinne: Dieses Prinzip soll laut der Volksinitiative «Pro Service public» bei allen Bundesunternehmen gelten, die mit der Grundversorgung des Landes beauftragt sind. Ziel ist es, dass die Grundversorgung gestärkt wird und die jeweiligen Leistungen preiswert der Schweizerischen Bevölkerung zur Verfügung stehen. Ohne tieferegehende Analysen ist jedoch unklar, welche Wirkungen die Initiative entfalten wird. Insbesondere ist von Interesse, wie das Niveau der Grundversorgung in der Schweiz durch die Umsetzung der Anliegen der Initiative beeinflusst wird.

1.1 Fragestellung

Die vorliegende Studie untersucht daher im Auftrag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) und des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) die Auswirkungen einer Annahme der Volksinitiative «Pro Service public» auf die Grundversorgung, die betroffenen Unternehmen und die Gesamtwirtschaft.

1.2 Methodik

Ausgangspunkt der Analyse bildet die Herausarbeitung der Anliegen der Initiative. Da der Initiativtext in wesentlichen Punkten unklar bleibt, werden hierzu unter Anwendung des Vorsichtsprinzips konkrete Arbeitshypothesen formuliert: Bei bestehenden Unklarheiten wird eine schwache Auslegung gewählt. Die so herausgearbeiteten Anliegen der Initiative werden in einem ersten Schritt in einen Kontext zu dem heutigen Regulierungsansatz in den Grundversorgungssektoren gestellt und vor diesem Hintergrund gewürdigt. In einem zweiten Schritt werden die Auswirkungen der Initiative qualitativ und quantitativ abgeschätzt. Dabei bedient sich die vorliegende Studie unterschiedlicher, komplementär zueinander stehender Methoden. Aufbauend auf einer Beschreibung der Wirkungszusammenhänge, in welche die Initiative eingreift, werden die Auswirkungen qualitativ analysiert. Zudem werden Folgen der Initiative mathematisch in einem industrieökonomischen Standardmodell hergeleitet. Des Weiteren werden die Auswirkungen anhand konkreter Daten der drei Bundesunternehmen – Post, SBB, Swisscom – quantifiziert. Dieser Methodenpluralismus begünstigt eine ganzheitliche Analyse der Auswirkungen der Volksinitiative «Pro Service public».

1.3 Vorgehen

Zunächst wird im zweiten Kapitel die Initiative kurz vorgestellt und soweit nötig im Anhang I mittels Hypothesen interpretiert. Das dritte Kapitel widmet sich der aktuellen Grundversorgung in der Schweiz und dessen Konzeption, vor deren Hintergrund die Initiative gewürdigt wird. Im vierten Kapitel werden die ökonomischen Wirkungszusammenhänge und Abhängigkeiten zwischen einzelnen Aspekten der Grundversorgung beleuchtet. Es zeigt sich, dass zahlreiche Trade-offs bestehen, deren Lösungen bei einer Umsetzung der Initiative verschoben werden. Die entsprechenden unternehmerischen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen werden in den Kapiteln fünf und sechs besprochen. Kapitel sieben enthält ein Fazit.

2 Die Initiative

Als Grundlage für die Diskussion der Auswirkungen der Initiative werden zunächst deren Hintergrund und Motivation sowie deren konkreter Inhalt beleuchtet.

2.1 Hintergrund und Motivation der Initianten

Die Initiative „Pro Service public“ wurde von den Konsumentenzeitschriften „K-Tipp“, „Saldo“, „Bon à Savoir“ und „Spendere Meglio“ lanciert. Das Initiativkomitee möchte sich mit dieser Initiative für einen guten und bezahlbaren Service public für die Schweizer Bevölkerung einsetzen. Ursprung der Initiative sei die vermeintlich herrschende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit Grundversorgungsdienstleistern, im Speziellen mit der Post, der SBB und der Swisscom. Zurückgeführt wird diese Einschätzung unter anderem auf eine Umfrage zu den Preisen und Dienstleistungen von Post und SBB, welche im Januar 2012 vom Marktforschungsinstitut GfK Switzerland im Auftrag der Zeitschrift K-Tipp durchgeführt wurde. Die Resultate der Umfrage legten dar, dass eine substantielle Anzahl der Befragten sowohl die Preise als auch die Qualität der Dienstleistungen von SBB und Post bemängelt. Im Rahmen der Umfrage wurden die Sauberkeit auf den SBB-Toiletten und die Öffnungszeiten der Poststellen zum Teil als ungenügend beurteilt und Preise für Fahrkarten der SBB sowie Tarife der Post für den Brief- und Paketversand als zu teuer empfunden. Des Weiteren bemängeln die Initianten die hohen Gebühren für die Mobiltelefonie im Ausland (sog. Roamingtarife), welche in Anbetracht der niedrigeren Gebühren in EU Ländern als ungerechtfertigt wahrgenommen werden.¹

Nach Angaben der Initianten handelt es sich bei den hohen Preisen und Tarifen der erwähnten Dienstleistungen um indirekte Steuern, welche der Bund als Eigentümer bzw. Miteigentümer der Unternehmen SBB, Post und Swisscom in Form von Gewinnsteuern und -ausschüttungen erhalte.² Somit würde der Bund über die Bundesunternehmen fiskalische Interessen verfolgen, was laut den Initianten verfassungswidrig sei, da keine verfassungsmässige Grundlage für solche Steuern bzw. Ausschüttungen bestehe. Schliesslich erachten es die Initianten auch als fragwürdig, dass Geschäftsführer und Teile der obersten Kader von Bundesunternehmen höhere Löhne beziehen als Bundesräte. Diese Einschätzung stosse auch beim Volk auf Zustimmung, wobei auf die Umfrage des K-Tipps verwiesen wird: Etwa drei Viertel der Umfrageteilnehmer verneinten die Frage, ob sie es für richtig erachten, dass die Geschäftsführer von SBB und Post zum Teil mehr als das Doppelte eines Bundesrats verdienen.

Insgesamt stören sich die Initianten also daran, dass Bundesunternehmen wie die SBB, Post und Swisscom aus ihrer Sicht auf Kosten der Bevölkerung immer höhere Gewinne erzielen und deren Führungskräfte zu hohe Löhne verdienen, während sich der Service public verschlechtert. Ziel der Initiative ist es deshalb, den angeblichen Serviceabbau zu stoppen und die betroffenen Unternehmen zu verpflichten, einem guten Service public gegenüber hohen Gewinnen Vorrang zu geben.

¹ Zu beachten ist allerdings, dass Mobilfunktarife nicht Teil der Grundversorgung und somit nicht vom Initiativtext betroffen sind.

² Aktuell besitzt der Bund eine gesetzlich vorgesehene Mehrheitsbeteiligung von 100% bei SBB und Post und von 51.22% bei der Swisscom.

2.2 Inhalt der Initiative

Die Initiative verlangt eine Ergänzung der Bundesverfassung wie folgt:

Art. 43b BV Grundsätze für Leistungen der Grundversorgung durch den Bund

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

² *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 diejenigen der Bundesverwaltung liegen.*

³ *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.*

Die neue Norm würde im Abschnitt „Aufgaben von Bund und Kantonen“ direkt dem Art. 43a BV folgen, welcher die Grundsätze für die Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben vorgibt und u.a. besagt, dass Leistungen der Grundversorgung allen Personen in vergleichbarer Weise offen stehen müssen.

2.3 Begriffsklärung: Service public vs. Grundversorgung des Bundes

Die Initianten verwenden im Titel der Initiative den Begriff des Service public und im Initiativtext ausschliesslich den Begriff der Grundversorgung. Es stellt sich somit die Frage, auf welchen der beiden Begriffe die Initianten abzielen.

Service public und Grundversorgung lassen sich wie folgt voneinander abgrenzen:

- Service public:³ Politischer, nicht näher definierter Begriff für Leistungen von öffentlichem Interesse oder für die Allgemeinheit.
- Grundversorgung: Die rechtlich in Verfassung, Gesetzen, Verordnungen und Verfügungen geregelte, flächendeckende Basisversorgung mit Dienstleistungen, z.B. Grundversorgung mit Postdiensten oder Grundversorgung mit Fernmeldediensten.

Die Grundversorgung ist somit in der Regel die (gesetzlich geregelte) Teilmenge des Service public. Da der Initiativtext ausgewählte Fragen der Erfüllung der Grundversorgung des Bundes betrifft, wird nachfolgend konsequent der Begriff der Grundversorgung verwendet.

Die Initianten verwenden im Initiativtext den Begriff „Grundversorgung des Bundes“. In Anlehnung an die Bundesverfassung wären somit gegenwärtig folgende Sektoren betroffen (mehr hierzu: vgl. Anhang I):

- Post und Telekommunikation (Art. 92 Abs. 2 BV)

³ Vgl. KOF (2006) für eine volkswirtschaftliche Evaluation des sehr weit gefassten Begriffs Service public in der Schweiz.

- Öffentlicher Verkehr (Art. 81a BV)
- Nationalstrassen (Art. 83 Abs. 1 BV)
- Radio und Fernsehen (Art. 93 BV)
- Medizinische Grundversorgung soweit Bund zuständig (Art. 117a)

Zu beachten ist, dass zwei dieser Verfassungsbestimmungen (Art. 81a und 117a) erst im Jahr 2014 vom Volk gutgeheissen worden sind und gegenwärtig Bestrebungen zu einem generellen Grundversorgungsartikel in der Verfassung im Gang sind, der die Grundversorgung weiter ausdehnen könnte (vgl. Bundesrat, 2013a).

2.4 Auslegung des Initiativtextes – Anliegen der Initiative

Der Initiativtext ist an manchen Stellen unklar formuliert und verwendet unscharfe Begriffe. Die Initiative erfordert in zwei Dimensionen eine Auslegung: Einerseits bezüglich des Geltungsbereichs (betroffene Grundversorgungsbereiche und Unternehmen) und andererseits bezüglich der Bedeutung der materiellen Vorgaben (zu Gewinnstreben, Quersubventionierung, fiskalischen Interessen und Löhnen). Zur Beurteilung der Auswirkungen der Initiative werden deshalb Hypothesen bezüglich der konkreten Interpretation und Umsetzung aufgestellt. Diese sind in Anhang I ausgewiesen und hergeleitet. Soweit möglich folgen die Hypothesen dem Wortlaut des Initiativtextes und der Botschaft des Bundesrates dazu.

Zusammenfassend ergeben sich folgende zentrale Anliegen der Initiative für sämtliche Grundversorgungsbereiche des Bundes:

- Anliegen 1. Kein Gewinnstreben: *Gewinnstreben als Verhaltensmaxime ist verboten und Gewinne dürfen nur zufällig anfallen.* (Hypothesen 4 und 5 im Anhang I)
- Anliegen 2. Keine Querfinanzierungen: *Die Verwendung von Mitteln aus Grundversorgungsbereichen des Bundes in anderen Unternehmens- oder Verwaltungsbereichen ist verboten.* (Hypothesen 6 und 7 im Anhang I)
- Anliegen 3. Keine Dividenden: *Gewinnausschüttungen sind verboten.* (Hypothese 8 im Anhang I)
- Anliegen 4. Keine Steuern: *Steuern sind verboten.* (Hypothese 9 im Anhang I)
- Anliegen 5. Lohnanpassungen: *Die Lohnstrukturen der betroffenen Unternehmen müssen an diejenige der Bundesverwaltung angepasst sein, so dass deren Löhne die Löhne der Bundesverwaltung nicht überschreiten.* (Hypothese 10 im Anhang I)
- Anliegen 6. Abgrenzung der Grundversorgung: *Die Grundversorgung muss auf Gesetzesstufe definiert werden. Die Kosten und Erlöse aus Grundversorgungsbereichen des Bundes müssen von anderen Bereichen getrennt sein.* (Hypothese 11 im Anhang I)

Diese zentralen Anliegen betreffen im Bereich der Grundversorgung die Verwaltungsbereiche des Bundes, Bundesunternehmen und andere vom Bund kontrollierte Unternehmen sowie private Unternehmen mit Grundversorgungsauftrag wie in Tabelle 1 aufgezeigt. Unternehmensseitig betreffen die materiellen Vorgaben der Initiative jeweils nur deren Tätigkeiten im Bereich der Grundversorgung. Die Ausnahme sind die Vorgaben zu den Löhnen, welche aufgrund des Initiativtextes jeweils für die ganzen Unternehmen gelten, also auch ausserhalb deren Tätigkeit im Bereich der Grundversorgung des Bundes.

Tabelle 1: Geltung der direkten Restriktionen der Volksinitiative

	Verwaltungsbereiche des Bundes		Vom Bund kontrollierte Unternehmen		Unternehmen mit Grundversorgungsauftrag	
	In der Grundversorgung	Ausserhalb der Grundversorgung	In der Grundversorgung	Ausserhalb der Grundversorgung	In der Grundversorgung	Ausserhalb der Grundversorgung
Kein Gewinnstreben	*		*		*	
Keine Dividenden	*		*		*	
Keine Steuern	*		*		*	
Keine Quersubventionierung	*		*		*	
Lohnanpassungen			*	*	*	*

Legende: * = vom entsprechenden Aspekt der Initiative betroffen

Gestützt auf die Botschaft des Bundesrates sowie auf die Motivation der Initianten wird der Schwerpunkt dieser Studie auf die drei Bereiche Bahn, Post und Telekommunikation gelegt. Insbesondere sind also die drei Bundesunternehmen Post, SBB und Swisscom von der Initiative betroffen.

3 Rahmenbedingungen für die Grundversorgung in der Schweiz

Die Initiative wirkt sich auf die Gesamtkonzeption der Grundversorgung und ihre Einbettung in einen regulatorischen Rahmen in der Schweiz aus. Dieser Rahmen wird nachfolgend skizziert, woraus erste abstrakte Erkenntnisse zur Wirkung der Initiative abgeleitet werden.

3.1 Ansätze zur Sicherstellung der Grundversorgung in der Schweiz⁴

Aus ökonomischer Sicht kann die Grundversorgung mit der sogenannten Internalisierung positiver Externalitäten motiviert und begründet werden (vgl. Jaag und Trinkner, 2011a). Grundversorgungsdienstleistungen induzieren volkswirtschaftlich wünschbare externe Effekte, welche von den leistenden Anbietern am Markt nicht selbst 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, qualitativ hochstehende, flächendeckende und erschwingliche Post- und Telekommunikationsdienste.

Der genaue Umfang dieser Externalitäten ist in der Regel jedoch nicht bekannt. Zudem ändert er sich über die Zeit. Zum Beispiel hat der Festnetzanschluss heute einen anderen Stellenwert als noch vor zwanzig Jahren. In der Schweiz wird daher die Grundversorgung anpassungsfähig ausgestaltet, indem diese im Gesetz zunächst abstrakt festgelegt wird und danach in Verordnungen und ggf. Verfügungen von Behörden weiter detailliert und konkretisiert wird. So hat der Bundesrat festgehalten, dass die Grundversorgung eine politisch zu bestimmende Basisausstattung mit Infrastrukturgütern und -dienstleistungen ist, die je nach Sektor im Einzelfall zu definieren und den sich ändernden technischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen anzupassen ist.⁵

Historisch gesehen war lange die Sichtweise dominant, dass der Staat die gewünschte Versorgung (insbesondere in den Netzindustrien) selbst in der eigenen Verwaltung oder mit einem eigenen Unternehmen erbringen solle (Eigenerbringung). Zur Finanzierung diente ein rechtliches, reguliertes Monopol. Der Staatseingriff ging so weit, dass beispielsweise Posttarife vom Parlament festgelegt wurden. 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 wie zum Beispiel von Telefonie zu Post innerhalb der PTT.

Mit der in Europa einsetzenden Liberalisierung der Netzindustrien setzte auch in der Schweiz ein Umdenken ein. Der Staat muss die Grundversorgung nicht notwendigerweise selbst erbringen; er kann sie alternativ auch an (private) Unternehmen delegieren und 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 wurde in den Sektoren Telekommunikation, Post und Strom ein langsames Tempo angeschlagen. Im Post- und Elektrizitätsbereich sind die weiteren Marktöffnungsschritte zwischenzeitlich vertagt worden.

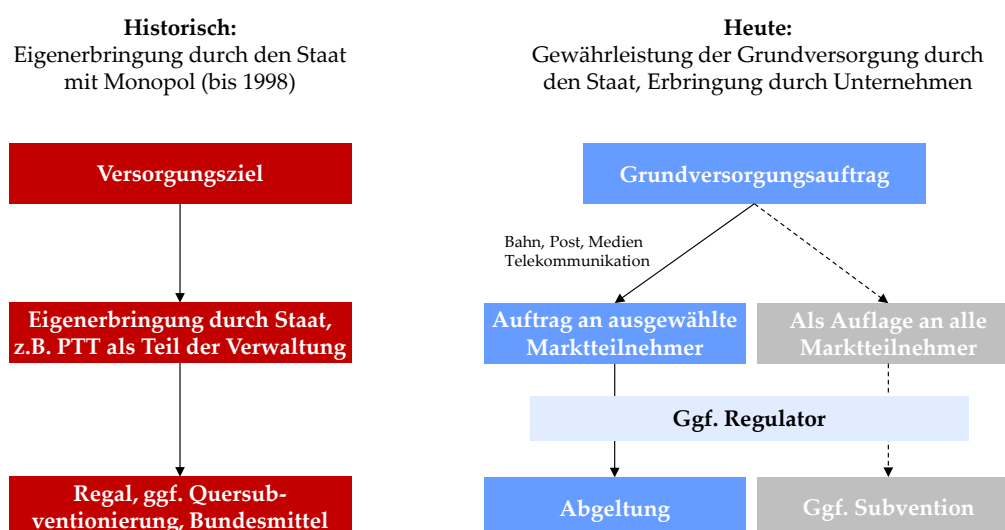
⁴ Vgl. Anhang II für Details zu diesem Abschnitt.

⁵ Bundesrat (2004), S. 4570.

Die Liberalisierung brachte eine grundlegend neue Philosophie mit sich: Der Staat erbringt die Grundversorgung nicht mehr selbst, sondern gewährleistet deren Erbringung (Gewährleistungsstaat). Die Erbringung kann weiterhin – muss aber nicht – durch ein eigenes Unternehmen erfolgen. Dieses hat sich jedoch im Wettbewerb mit anderen Unternehmen zu bewähren. Dieses hat sich jedoch 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 Mass wirken, wird ein „level playing field“ angestrebt, das seinerseits von einem unabhängigen, sektorspezifischen Regulator überwacht wird. Hierzu wird die Grundversorgung als Auftrag möglichst neutral vergeben und abgegolten.

Abbildung 1 stellt die beiden unterschiedlichen Paradigmen bei der Erbringung der Grundversorgung dar.

Abbildung 1: Sicherstellung der Grundversorgung



Quelle: In Anlehnung an Finger und Trinkner (2014)

Wesentlich ist die Idee des Ersatzes der direkten staatlichen Eigenerbringung durch eine indirekte Sicherstellung mittels Regulierung, bei welcher der Staat grundsätzlich in der Verantwortung bleibt: Er reguliert nicht nur die Grundversorgung, sondern er muss sie auch gewährleisten. Im Falle einer Unterversorgung muss er eingreifen. Gestützt auf die Bundesverfassung trifft dies in der Schweiz insbesondere für die Sektoren Post, Telekommunikation⁶, Medien⁷ und Bahn⁸ zu.

⁶ Art. 92 BV: Der Bund sorgt für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmelde-diensten in allen Landesgegenden.

⁷ 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.

⁸ 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.

Das Eigentum der öffentlichen Hand an einem oder mehreren Marktteilnehmern schafft für die Exekutive eine Doppelrolle: Als Eignerin ist sie gehalten, die jeweiligen Unternehmen erfolgreich zu führen; gleichzeitig muss sie die Marktvorgaben der Legislative umsetzen. Diese Rollen können zu Zielkonflikten führen. Um Konflikte zu vermeiden, wird die Umsetzung der Marktvorgaben an eine von der Verwaltung unabhängige Regulierungsbehörde delegiert.⁹ Die wichtigste Aufgabe ist dabei die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben betreffend Nichtdiskriminierung. Zudem wird bei den betroffenen Bundesunternehmen die politische von der unternehmerischen Verantwortung soweit wie möglich getrennt, damit die Unternehmen in der Umsetzung der an sie gestellten Vorgaben weitgehend frei von politischer Einflussnahme sind.

3.2 Aktuelle Grundversorgung in Post, Telekommunikation und Bahn

Nachfolgend wird der Stand der Regulierung der Grundversorgung in den Sektoren Bahn, Post und Telekommunikation¹⁰ gegliedert nach den Themen öffentlicher Eigner, Regulierung der Grundversorgung und Marktregulierung zusammengefasst.

⁹ Beispiele sind ComCom, ElCom und PostCom.

¹⁰ Zum Stand bei TV/Radio sowie Strom vgl. Finger und Trinkner (2014).

Tabelle 2: Übersicht der Regulierungsinstrumente im Bahnsektor

Bahn	
Eigenthemen	
Unternehmung	SBB
Rechtsform	Spezialgesetzliche AG
Privatisierungsgrad	0%
Jahresergebnis	CHF 314 Mio. (EBIT, 2014)
Öffentliche Abschöpfung (vor Steuern)	Keine
Unternehmensbezogene Vorgaben	Attraktive, sichere, pünktliche und qualitativ hochwertige Mobilitätslösungen Profitables Wachstum Div. finanzielle Detailvorgaben Beteiligung Sanierung PK Nachhaltige Strategie Kooperations- und Beteiligungsvorgaben
Aufgabenbezogene Vorgaben	Beitrag zur Förderung ÖV, Verlagerung, Grundversorgung Bereitstellung bestellter Infrastruktur Integration der Schweiz ins EU-Hochgeschwindigkeitsnetz, gute Verbindungen zu wichtigen Wirtschaftszentren Wagenladungsverkehrsnetz Systemführer Strommix Sicherheit In der Organisation Anliegen der Regionen berücksichtigen Personalpolitik
Versorgungsregulierung	
Auftrag an den Bund	Ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene in allen Landesgebieten durch Bund/Kantone Verkehrsangebote: Angemessene Grunderschliessung von Ortschaften (minimale Einwohnerzahl), Berücksichtigung Anliegen der Regionalpolitik
Zuweisung	Infrastruktur: An bestehenden Eigentümer Personenfernverkehr: Konzession des Bundes an SBB Regionaler Personenverkehr: Direktvergabe oder Ausschreibung
Finanzierungskonzept	Infrastruktur: Bahninfrastrukturfonds, Trassenpreise mindestens zu Grenzkosten Fernverkehr: Nutzerfinanzierung (Monopolkonzession mit Fernverkehr-interner Quersubventionierung) Nahverkehr: Teilw. Nutzerfinanzierung, Abgeltungen, ggf. Finanzhilfen
Abgeltungen, Subventionen	Infrastruktur: Vollfinanzierung durch direkte Bundessteuer, allgemeiner Bundeshaushalt, MWST, Schwerverkehrsabgabe, Mineralölsteuer (bis 2030), Kantonsbeiträge Regionalverkehr: Abgeltung ungedeckter Plankosten Bund, Kantone, ggf. Gemeinden
Marktregulierung	
Marktzugang (für Anbieter)	Infrastrukturkonzession mit Sicherheitsgenehmigung Netzzugangsbewilligung mit Sicherheitsbescheinigung Personenbeförderungskonzession, Bewilligungen grenzüberschreitend
Netzzugang (für andere Anbieter)	Gewährung des diskriminierungsfreien Netzzugangs mit organisatorischer Trennung Vorrang Personenverkehr Entgelt muss mindestens Grenzkosten decken
Interkonnektion, Interoperabilität	Techn. Interoperabilitätsregelungen Transportvertrag, gemeinsame Tarife
Missbräuchliche Preise; sonstiger Missbrauch	Preisüberwacher überprüft Tarife auf Missbräuchlichkeit
Weiteres	Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen (EBG, AZG, PBG)

Tabelle 3: Übersicht der Regulierungsinstrumente im Postsektor

Post	
Eignerthemen	
Unternehmung	Post
Rechtsform	Spezialgesetzliche AG
Privatisierungsgrad	0%
Jahresergebnis	CHF 803 Mio. (EBIT, 2014)
Öffentliche Abschöpfung (vor Steuern)	CHF 200 Mio. (Dividende, 2014)
Unternehmensbezogene Vorgaben	Qualitativ hochstehende, marktfähige und innovative Dienstleistungen im Kerngeschäft Branchenübliche Rendite, rentables Wachstum Effizienzsteigerungen Nachhaltigkeit Personalpolitik Kooperations- und Beteiligungsvorgaben
Aufgabenbezogene Vorgaben	Grundversorgung in guter Qualität gewährleisten In der Organisation Anliegen der Regionen berücksichtigen Im Interesse eines fairen Wettbewerbs handeln Keine Hypotheken und Kredite im eigenen Namen
Versorgungsregulierung	
Auftrag	Flächendeckendes Angebot von Basisdienstleistungen mit Postverkehr Einheitspreise für Einzelsendungen und Zeitungen in der Tageszustellung Flächendeckendes Netz aus Poststellen und Agenturen Hohe Qualität Zahlungsverkehrskonto, Einzahlung, Auszahlung, Überweisung
Zuweisung	Direkter Auftrag an Post AG per Postgesetz
Finanzierungskonzept	Nutzerfinanzierung; reguliertes Monopol für Briefe bis 50 Gramm mit Nettokostenausgleich
Abgeltungen, Subventionen	Post/ZV: Keine Postauto: Für bestellte Verkehrsleistungen
Marktregulierung	
Marktzugang (für Anbieter)	Monopol an Post AG für Sendungen bis 50 Gramm. Ansonsten Meldepflicht
Netzzugang (für andere Anbieter)	Gebot der Nichtdiskriminierung
Interkonnektion, Interoperabilität	Postfächer, Adressdaten
Missbräuchliche Preise; sonstiger Missbrauch	Preisüberwacher wo marktmächtig
Weiteres	Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen und Mindestlöhne

Tabelle 4: Übersicht der Regulierungsinstrumente im Telekommunikationssektor

Telekommunikation	
Eignert Themen	
Unternehmung	Swisscom
Rechtsform	Spezialgesetzliche AG
Privatisierungsgrad	48,8%
Jahresergebnis	CHF 2.3 Mrd. (EBIT, 2014)
Öffentliche Abschöpfung (vor Steuern)	CHF 580 Mio. (Dividende, 2014)
Unternehmensbezogene Vorgaben	Betriebswirtschaftlich führen Wettbewerbsfähige und kundenorientierte Netzinfrastrukturen und darauf basierende Dienste Steigerung Unternehmenswert Nachhaltigkeit Kooperations- und Beteiligungsvorgaben
Aufgabenbezogene Vorgaben	Gesetzliche Grundversorgung sicherstellen Zugangsregulierung im Interesse eines fairen Wettbewerbs sicherstellen Personalpolitik
Versorgungsregulierung	
Auftrag	Flächendeckende Anschlüsse für Telefon, Telefax und Datenübertragung (Breitband) mit landesweit einheitlichen Preisobergrenzen. Aktuell besteht ein flächendeckender Anspruch auf Internet-Zugang mit mindestens 2000 kbit/s Download und mindestens 200 kbit/s Upload zu einem Preis von maximal knapp CHF 60. Zugang zu Notrufdiensten Öffentliche Sprechstellen Hohe Qualität
Zuweisung	Ausschreibung, falls nicht wettbewerblich, heranziehen eines Anbieters
Finanzierungskonzept	Nutzerfinanzierung Abgeltung von Nettokosten
Abgeltungen, Subventionen	Nettokosten Swisscom verzichtet jedoch seit ihrer Gründung (1998) auf eine Abgeltung
Marktregulierung	
Marktzugang (für Anbieter)	Meldepflicht Funkkonzession für Nutzung des Frequenzspektrums (z.B. Mobilfunk)
Netzzugang (für andere Anbieter)	Gewährung des diskriminierungsfreien Netzzugangs zu Bitstrom, entbündelte TAL, Mietleitungen und Kabelkanalisation Regulierung des Zugangspreises (LRIC)
Interkonnektion, Interoperabilität	Übergabe von terminiertem und originiertem Verkehr
Missbräuchliche Preise; sonstiger Missbrauch	Preisobergrenzen bei Mehrwertdiensten Interkonnektion: Verhandlungsprimat zwischen Anbietern, bei Nichteinigung ComCom
Weiteres	Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen

3.2.1 Grundversorgung aus Eignersicht

Aus den Tabellen 2-4 geht hervor, dass mittlerweile alle Bundesunternehmen Post, Swisscom und SBB als spezialgesetzliche Aktiengesellschaften geführt werden.

Der Bund hält bei den bundesnahen Betrieben Post, Swisscom und SBB jeweils mindestens die Mehrheit der Aktien. Der Bund hält an der Post und an den SBB 100% der Anteile, bei der Swisscom noch 51%. Die Kontrolle erfolgt u.a. durch Ausübung der Stimmrechte an der Generalversammlung durch welche die strategischen Ziele des Bundesrates durchgesetzt werden. Diese werden in der Regel alle vier Jahre erneuert. Bei der Führung der Unternehmen durch die öffentliche Hand können unternehmens- und aufgabenbezogene Ziele unterschieden werden (vgl. Steiner et al., 2012). Erstere sind übliche Ziele, wie sie auch ein rein privatwirtschaftliches Unternehmen setzen würde. Letztere sind Ziele, bei welchen der Bund Aufgaben vorgibt, wie z.B. die Erfüllung der Grundversorgung.

Der Bund schöpft bei der Swisscom und der Post den erzielten Gewinn teilweise ab (CHF 580 bzw. 200 Mio.). Anders ist die Situation bei den SBB, welche bisher keine Dividendenzahlungen leisten. Bei den SBB war der Free Cash Flow in der Vergangenheit negativ (2013: CHF -653 Mio.) und dürfte dies auch in absehbarer Zeit bleiben (gemäss den strategischen Zielen mittelfristig CHF -470 Mio.).

3.2.2 Grundversorgung aus Versorgungssicht

Aus den Tabellen 2-4 geht hervor, dass die Grundversorgungsaufträge jeweils mindestens Regelungen zur Flächendeckung und zur Qualität enthalten. Die Zuweisung der Aufträge erfolgt direkt oder mittels Ausschreibungen. Letztere kommen selten zur Anwendung. Die Finanzierung erfolgt in der Regel primär durch die Nutzer. Ausnahme ist die Bahninfrastruktur, welche zu wesentlichen Teilen aus anderen Quellen finanziert wird. Die Preisbildung im Monopol erfolgt dabei meist im Rahmen einer Kostenregulierung, also einem Aufschlag auf die Kosten. Die weiterhin hohe Wichtigkeit von Monopolen bzw. Marktzulassungsbeschränkungen bei der Finanzierung der Grundversorgung 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 technologieneutral formuliert. Ausnahmen sind die Vorgabe eines flächendeckenden Netzes aus Poststellen und Agenturen und die indirekte Presseförderung (welche aber nicht Teil der postalischen Grundversorgung ist).

Telekommunikation: Die traditionelle Grundversorgung mit Festnetztelefonie und öffentlichen Sprechstellen wurde in den letzten Jahren um einen Breitbandanschluss ergänzt, welcher an der Übertragungsgeschwindigkeit ansetzt und somit technologieneutral vorgegeben ist. Der Breitbandanschluss dürfte dabei in seiner Wichtigkeit den Festnetz-Telefonanschluss bereits abgelöst haben, da letzterer zusehends von der Entwicklung im Mobilfunk sowie der Telefonie über das Internetprotokoll (VoIP) überholt worden ist. Bislang sind zwei Ausschreibungen für die Grundversorgungskonzession durchgeführt worden, welche nach der Einschätzung des BAKOM beide nicht wettbewerblich waren.

Bahn: Mit der Annahme von Art. 81a Abs. 1 BV im Rahmen der FABI-Vorlage haben Bund und Kantone einen Versorgungsauftrag für ein „ausreichendes Angebot an öffentlichem Ver-

kehr auf Schiene [...] in allen Landesgegenden“ erhalten, der über den Alpenschutz gemäss Art. 84 BV hinausgeht. Die Bahnverkehrsinfrastruktur wird den Verkehrsteilnehmern weiterhin grundsätzlich zu Grenzkosten bereitgestellt, und die Finanzierung der Fixkosten inkl. Erstellungskosten wird durch die öffentliche Hand getragen. Dies entspricht ökonomisch der besten Lösung („first best“). Auf der Verkehrsebene wird das Verkehrsangebot von Bund und Kantonen mitfinanziert. Gestützt auf das PBG sind bei der Definition des Angebots für die verschiedenen Verkehrsträger Bahn, Bus, Seilbahn und Schiff neben der Nachfrage u.a. eine angemessene Grunderschliessung sowie Anliegen der Regionalpolitik zu berücksichtigen. Die Verkehrsangebote auf der Schiene werden im Rahmen der Konzessionsvergabe geregelt, wobei dem BAV eine zentrale Rolle zukommt. Die Konzessionsvergabe wird gesteuert durch Leistungsvereinbarungen, welche sich auf den Unternehmenserlass der SBB abstützen, aber stark regulatorischer Natur sind und letztlich die Grundversorgung im Detail bestimmen.

3.2.3 Grundversorgung aus Marktsicht

Im Bereich Markt ist neben der Marktzulassung die Frage des Netzzugangs relevant, da hier Netzebenen bestehen, welche aus ökonomischer Sicht sogenannte monopolistische Engpässe darstellen, welche bei fehlendem intermodalen Wettbewerb zu natürlicher Marktmacht mit volkswirtschaftlich ungünstigen Folgen führen (vgl. z.B. Knieps, 2005).

Mit Ausnahme des Postsektors (Meldepflicht) sind die Anbieter für die relevanten Teile des Markts nur mit Konzession zugelassen. Die Konzessionen sind im Bahnmarkt auf einen Anbieter begrenzt, während sie im Telekommunikations- und Medienmarkt auf mehrere Anbieter begrenzt sind (insbesondere aufgrund des Frequenzspektrums). Die Konzession bzw. das Tätigsein im entsprechenden Markt wird an die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen geknüpft.

Wo stabile monopolistische Engpässe vorhanden sind (z.B. Bahninfrastruktur), wird die Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs vorgegeben und mit organisatorischen Trennungsmassnahmen unterstützt. Im Telekommunikationssektor 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). Der Zugang zum Kupfernetz der Swisscom bleibt indessen sektorspezifisch reguliert. Im Postmarkt bestehen keine über Postfachanlagen und Adressdaten hinausgehende Zugangsregulierungen, da es sich nicht um einen monopolistischen Engpass handelt.¹¹ 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

¹¹ Es sind keine irreversiblen Kosten vorhanden, d.h. die Zusteller müssen ihre Tour jeden Tag neu abarbeiten (vgl. auch Finger et al., 2009).

die Grenzkosten und Deckungsbeiträge, welche die Bahninfrastrukturbetreiber den Verkehrsunternehmen verrechnen dürfen. Letztere liegen auch deutlich unter den Vollkosten, welche für die Nutzung der Verteilnetze im Stromsektor zu bezahlen sind.

3.3 Bilanz zur aktuellen Grundversorgung

Um einen Eindruck über die Entwicklung der Grundversorgung in der Schweiz seit dem Paradigmenwechsel zu gewinnen, wird in diesem Abschnitt ein kurzer Überblick über die Performanz der Bundesunternehmen seit deren Ausgliederung aus der Bundesverwaltung gegeben. Performanz wird konstruiert aus Unternehmens- und Kundenperspektive.¹² Bei der Kundenperspektive wurde darauf geachtet, dass die jeweiligen Indikatoren möglichst auch die Grundversorgungsperspektive widerspiegeln. Es werden für jeden Sektor jeweils ausgewählte Indikatoren pro Sichtweise präsentiert.¹³ Ohne weitere Spezifikationen handelt es sich bei den Zahlen um Angaben in Mio. CHF.

Die folgende Tabelle gibt Zeitreihen ausgewählter Indikatoren wieder, welche sich auf die Performanz der Post aus unternehmerischer Sicht beziehen.

Tabelle 5: Performanz der Post aus Unternehmenssicht

Jahr	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Ertrag (Mio. CHF)	8'457	8'575	8'576	8'599	8'736	8'558	8'980	8'712	7'895	7'499
EBIT (Mio. CHF)	803	911	860	908	930	721	812	866	823	805
Eigenkapitalquote (%)	4.0	4.7	2.6	4.5	4.5	4.2	4.0	4.1	2.9	1.8
Unternehmensmehrwert ¹⁴	207	125	269	390	452	272	416	559	532	532
Produktivität ¹⁵	189	194	192	194	194	191	203	201	187	183

Quelle: Steiner et al. (2012) und Post

Aus unternehmerischer Sicht zeigen die Daten in Tabelle 5 eine stabile Lage der Post über die letzten zehn Jahre. Das Ergebnis war durchwegs positiv. Verglichen mit den Werten in den Jahren 2005 und 2006 hat die Eigenkapitalquote zugenommen und die Produktivität der Mitarbeitenden ist auf ungefähr konstantem Niveau. Verglichen mit den Jahren 2005 bis 2007 ist der jährliche Unternehmensmehrwert aber deutlich zurückgegangen.

Als nächstes wird die Performanz aus Kundensicht betrachtet. Das Kriterium Laufzeiten in der nachfolgenden Tabelle erfasst prozentual den Anteil der Sendungen, welche der jeweiligen Laufzeitvorgaben genügen, beispielsweise Zustellung am nächsten Werktag bei A-Post.

¹² Diese Konstruktion folgt Steiner et al. (2012).

¹³ Für einen umfassenderen Überblick über die Performanz der Bundesunternehmen seit der Ausgliederung (bis ins Jahr 2010) vgl. Steiner et al. (2012).

¹⁴ Die Berechnung des Unternehmensmehrwertes der Post bezieht sich auf Steiner et al. (2012), S. 36, Tabelle 3. Mehrwert entsteht, wenn der bereinigte EBIT die Kapitalkosten des durchschnittlich investierten Kapitals übersteigt. Mit diesem Ansatz zur Unternehmenswertermittlung werden nebst der Gesamtergebnisrechnung auch die Risiken und der Kapitaleinsatz berücksichtigt.

¹⁵ Die Angaben sind in Ertrag pro FTE in CHF 1'000.

Tabelle 6: Performanz der Post aus Kundensicht

Jahr	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Laufzeiten von Briefen (A-Post)	97.7	97.6	97.9	97.5	97.2	97.7	95.9	97.1	98.0	97.7
Laufzeiten von Briefen (B-Post)	99.0	98.8	98.8	99.3	98.5	98.4	95.5	96.7	98.3	98.2
Laufzeiten von Paketen (Priority)	97.4	97.3	97.7	97.4	97.7	97.8	98.0	97.6	97.3	97.8
Laufzeiten von Paketen (Economy)	97.5	97.7	97.9	97.7	97.5	98.1	98.7	97.5	97.6	97.8
Kundenzufriedenheit Poststellen (Privatkunden)	86	86	86	87	87	87	86	88	87	86
Kundenzufriedenheit Poststellen (KMU)	82	82	80	81	81	80	80	83	81	80

Quelle: Steiner et al. (2012) und Post

Bei der für die Grundversorgung im Postsektor zentralen Grösse der Laufzeiteinhaltungen ist die Leistung der Post im betrachteten Zeitraum sehr gut. Die Post genießt auch eine konstant hohe Kundenzufriedenheit bezüglich des Netzes, sowohl bei den Privatkunden als auch bei den KMU.

Ausgewählte Indikatoren zur Performanz der SBB aus Unternehmenssicht sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 7: Performanz der SBB aus Unternehmenssicht¹⁶

Jahr	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Ertrag (Mio. CHF)	8'542	8'319	8'169	8'022	7'759	7'608	7'581	7'330	7'003	7'088
EBIT (Mio. CHF)	314	309	491	530	426	276	344	106	313	-19
Eigenkapitalquote (%)	30	30	31	31	30	30	30	29	30	39
Leistungen der öff. Hand	2'249	2'172	2'321	2'304	2'192	2'135	2'109	1'988	1'855	1'847
Produktivität ¹⁷	261	269	279	281	276	272	272	267	251	250

Quelle: Steiner et al. (2012) und SBB

Aus Unternehmenssicht weist auch die SBB eine relativ stabile Lage auf. Insbesondere konnten die Gewinne ausgehend von einer Verlustsituation in einen positiven Bereich gedreht werden. Allerdings sind auch die Leistungen der öffentlichen Hand wesentlich gestiegen.

Nachfolgend ist die Performanz der SBB aus Kundensicht übersichtsweise dargestellt.

Tabelle 8: Performanz der SBB aus Kundensicht

Jahr	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Pünktlichkeit (in %)	87.7	87.5	88.0	89.8	87.0	88.2	85.4	k.A.	k.A.	k.A.
Kundenzufriedenheitsindex	75.9	75.7	76.0	76.1	75.9	75.6	75.7	76.0	76.0	75.1
Fahrzeugkilometer (Mio.)	147.2	146.4	143.0	141.8	139.0	137.9	134.6	133.6	129.4	127.6

Quelle: SBB

¹⁶ Zum jährlichen Unternehmensmehrwert der SBB liegen keine Informationen vor.

¹⁷ Die Angaben verstehen sich als Ertrag pro FTE im Jahresdurchschnitt in tausend CHF.

Aus Kundensicht schneidet auch die SBB sehr gut ab. Vor allem das zentrale Kriterium der Pünktlichkeit im Bahnverkehr liegt in den letzten zehn Jahren auf konstant hohem Niveau.

Die Performanz der Swisscom aus Unternehmenssicht anhand ausgewählter Indikatoren wird in der folgenden Tabelle präsentiert.

Tabelle 9: Performanz der Swisscom aus Unternehmenssicht

Jahr	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Ertrag (Mio. CHF)	11'703	11'434	11'384	11'467	11'988	12'001	12'198	11'089	9'653	9'732
EBIT (Mio. CHF)	2'322	2'258	2'431	1'126	2'652	2'678	2'640	2'515	2'352	2'777
Eigenkapitalquote (in %)	26.1	29.3	20.7	22.1	29.8	30.6	25.3	25.4	28.9	49.4
Unternehmenswert ¹⁸	35'190	32'235	28'495	26'769	30'172	29'828	27'889	33'663	28'342	22'381
Produktivität ¹⁹	573	579	576	578	616	606	616	591	577	630

Quelle: Steiner et al. (2012) und Swisscom

Die unternehmerische Entwicklung der Swisscom ist stabil. Insbesondere fällt der steigende Unternehmenswert auf.

Aus Kundensicht ist die Performanz der Swisscom bezüglich der Kundenzufriedenheit in den Grundversorgungsbereichen Festnetz und Internet in der folgenden Tabelle aufgeführt. Die Kundenzufriedenheit liegt bei der Swisscom auf konstantem Niveau. Im Vergleich mit den Wettbewerbern Sunrise und Cablecom schneidet Swisscom jedes Jahr sehr gut ab.²⁰

Tabelle 10: Performanz der Swisscom aus Kundensicht

Jahr	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Kundenzufriedenheit: Festnetz	8.8	8.7	8.8	8.8	8.7	8.7	8.5	8.5	8.5	k.A.
Kundenzufriedenheit: Internet	8.1	8.1	8.1	8.2	8.3	8.2	8.1	8.0	8.0	k.A.

Quelle: Steiner et al. (2012) und Swisscom

Es lässt sich schliessen, dass sich die Bundesunternehmen bezüglich ihrer Performanz in den letzten zehn Jahren gut entwickelt haben und die Grundversorgung weitgehend aus eigener Kraft finanzieren. Insbesondere sind die Leistungen der Bundesunternehmen aus Kundensicht auf hohem Niveau. Hinzu kommt, dass aufgrund Steiner et al. (2012) die Preise kaufkraftbereinigt im europäischen Vergleich als günstig eingestuft werden können.

3.4 Herausforderungen

Folgende längerfristigen Trends sind für die Grundversorgung und die Bundesunternehmen von hoher Relevanz und stellen entsprechende längerfristige unternehmerische Herausforderungen dar (vgl. auch Trinkner et al., 2012):

¹⁸ Vgl. Steiner et al. (2012), S. 61 für die genaue Berechnung des Unternehmenswertes der Swisscom auf der Basis der Anzahl der Aktien, Kurswerten, Marktkapitalisierung, Nettoverschuldung und Minderheitsanteilen an Tochtergesellschaften.

¹⁹ Die Angaben sind in Nettoumsatz pro FTE in CHF 1'000.

²⁰ Vgl. Steiner et al. (2012), S. 68, Tabelle 38.

- **Digitalisierung:** Die traditionellen physischen bzw. analogen Post-, Telekommunikations-, Zahlungsverkehrs- und Kabelfernsehdienste werden zunehmend durch digitale Alternativen 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.
- **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 Frühzustellung von Zeitungen 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 Verbreitungskanälen losgelöst bzw. mit neuen Möglichkeiten ergänzt. So entstehen teils innovative, radikal neue Wertschöpfungsketten aus unerwarteter Richtung.
- **Marktöffnung:** Mit der zunehmenden Marktöffnung wird der intramodale Wettbewerb erst ermöglicht. Gleichzeitig fällt die Möglichkeit weg, Grundversorgungsleistungen durch Monopolrenten und Quersubventionierung zu finanzieren.
- **Globalisierung und fortschreitende Integration des europäischen Binnenmarktes:** Die Globalisierung führt tendenziell zum Verschwinden der bisherigen nationalen Grenzen der Märkte. 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 Mitgliedstaaten in der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen zunehmend ab, indem sich die regulatorischen Vorgaben auf der EU-Ebene laufend verschärfen (sowohl durch sektorspezifische wie auch sektorübergreifende Erlasse, z.B. DAWI-Paket aus dem Jahr 2011). Schweizer Anbieter sind hiervon speziell betroffen, da sie einen vergleichsweise kleinen Heimmarkt haben. Die Schweizer Grundversorgungsanbieter sind – so hat es bisher den Anschein – „zu gross für die Schweiz, aber zu klein für Europa“. Beispielsweise ist für die SRG die Kommerzialisierung von Grundversorgungsformaten aufgrund des kleinen Heimmarktes im internationalen Vergleich in weit geringerem Umfang möglich.
- **Knappe öffentliche Ressourcen:** Staatliche Mittel sind ein knappes Gut und stehen, wenn überhaupt, in begrenztem Mass für die Finanzierung von Grundversorgungsaufträgen 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.

- **Verstädterung:** Durch die zunehmende Verstädterung in der Schweiz, nimmt die Anzahl der in ländlichen Gebieten wohnenden Bevölkerung wesentlich ab.²¹ Für Leistungen der Grundversorgung in diesen Gebieten steigen somit die Kosten pro Kopf. Diese zusätzlichen Kosten können jedoch nicht – aufgrund der Einheitlichkeit der Preissetzung in Bereichen der Grundversorgung – durch etwaige Preiserhöhungen in diesen Gebieten aufgefangen werden. Ebenfalls ist es nicht – aufgrund der Pflicht zur Flächendeckung in Bereichen der Grundversorgung – möglich, Leistungsabbau in den ländlichen Gebieten vorzunehmen.

Diese Trends kulminieren in einem stark intensivierten Wettbewerb (intramodal, intermodal und vertikal über verschiedene Wertschöpfungsstufen) mit veränderten und neuen Kundenbedürfnissen. Mit Blick auf die Grundversorgung bedeutet dies, dass die Finanzierbarkeit der Grundversorgung unter Wettbewerb sichergestellt werden muss und dass die Grundversorgung selbst den sich ändernden Kundenbedürfnissen folgen muss. Die Unternehmen, die die Grundversorgung erbringen, müssen ihrerseits der Konvergenz der Märkte in ihren Tätigkeitsfeldern folgen, damit sie wettbewerbsfähige Angebote anbieten können.

Abbildung 2: Herausforderungen in der Grundversorgung

Trend/Herausforderung	Bedeutung
Digitalisierung	Stark intensivierter Wettbewerb (intramodal, intermodal, vertikal)
Horizontale Konvergenz	Neue Kundenbedürfnisse
Vertikale Konvergenz	Anpassungsfähige, finanzierbare Grundversorgung notwendig
Marktöffnung	Der Konvergenz folgende Tätigkeitsfelder der Grundversorgungsunternehmen
Globalisierung, EU-Binnenmarkt	
Knappe öffentliche Ressourcen	
Verstädterung	

Der bisherige und künftige Erfolg der Bundesunternehmen ist keine Selbstverständlichkeit

3.5 Einordnung der Initiative in die aktuelle Grundversorgungslandschaft

Aufgrund der genannten vielfältigen Herausforderungen ist der gegenwärtige und künftige unternehmerische Erfolg der Unternehmen mit staatlichem Grundversorgungsauftrag keine Selbstverständlichkeit. Die folgende Tabelle stellt die Lösungsansätze des neuen Paradigmas denjenigen der Initianten gegenüber.

²¹ Vgl. beispielsweise Avenir Suisse (2005) zur zunehmenden Verstädterung der Schweiz.

Abbildung 3: Lösungsansätze im Status quo vs. Initiative

Status quo / neues Paradigma	Initiative
Nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Unternehmen	Verbot nach Gewinnstreben
Laufende Weiterentwicklung aus der angestammten Grundversorgung entlang der konvergierenden Märkte	Abgrenzung von Grundversorgungs- und übrigen Diensten bereits auf Gesetzesstufe
Vielfältiges Angebot, das den Kundenbedürfnissen folgt	Querfinanzierungsverbot
Grundversorgung, die mit der Zeit geht	Einseitige Eingriffe in die Lohnpolitik

Wie oben in Abschnitt 3.3 gezeigt, scheinen die Bundesunternehmen durch den Paradigmenwechsel bei der Erbringung der Grundversorgung die nötigen Freiheiten erhalten zu haben, um sich den in Abschnitt 3.4 beschriebenen Herausforderungen bestmöglich zu stellen. Sie haben sich aus der angestammten Grundversorgung entlang der konvergierenden Märkte laufend weiterentwickelt und verfügen heute über vielfältige Angebotspaletten, die auch den sich ändernden Kundenbedürfnissen und der Zahlungsbereitschaft folgen können.

Die Initiative versucht, die Grundversorgung auf anderem Weg zu stärken: Mit einem Verbot nach Gewinnstreben (Anliegen 1), einer strengen Abgrenzung von Grundversorgungs- und übrigen Leistungen auf Gesetzesstufe (Anliegen 6), verbunden mit einem rigiden Querfinanzierungsverbot (Anliegen 2) sowie mit asymmetrischen Eingriffen in die Lohnpolitik (Anliegen 5), von denen Wettbewerber ohne Grundversorgung (der Normalfall) nicht betroffen wären.

Die Initiative stellt im erläuterten Paradigmenwechsel einen Schritt zurück dar, indem Elemente wie Gewinnstreben und Lohnpolitik auf die Zeit zurückgesetzt werden, als beispielsweise die PTT noch ein Teil der Bundesverwaltung war. Der Schritt zurück ins alte Paradigma ist jedoch nicht vollständig: Die geöffneten Märkte werden nicht wieder monopolisiert und die Swisscom soll auch nicht wieder verstaatlicht werden. Ebenfalls werden neue Wege gegangen: Erstens müsste die Grundversorgung bereits auf Gesetzesstufe im Einzelnen definiert werden, was nur sporadische und stark verzögerte Weiterentwicklungen erlaubt. Dies steht den beschriebenen Herausforderungen entgegen, insbesondere der Konvergenz der Märkte mit vielschichtigem inter- und intramodalem Wettbewerb und laufend neuen Kundenbedürfnissen. Zweitens wird das damalige Instrument des Quersubventionierungsverbots (welches heute noch im Postsektor Anwendung findet) substantiell geändert, indem es nicht auf die Verwendung von Mitteln zielt, die im Monopol erwirtschaftet wurden, sondern auf Mittel im Bereich der Grundversorgung („Querfinanzierungsverbot“). Damit verliert es seinen ökonomischen Sinn, schränkt Bund und Unternehmen stärker ein als früher und schafft im Vergleich zu Unternehmen, welche im Bereich der Grundversorgung aktiv sind, aber keinen eigentlichen Auftrag haben, eine Wettbewerbsverzerrung.

Insgesamt entstehen vor dem obigen Hintergrund folgende wesentliche konzeptionelle Probleme:

- **Staatlicher Eigentümer, der den Wettbewerb verzerrt:** Die Abkehr vom Gewinnstreben (Anliegen 1) und das Verbot von fiskalischen Interessen (Anliegen 3 und Anliegen 4) an den Bundesunternehmen verzerrt den Markt, indem die Konkurrenten der Bundesunternehmen auf ihr eingesetztes Eigenkapital eine risikogerechte Rendite erzielen müssen, die Bundesunternehmen aber nicht. Die Bundesunternehmen würden damit *ceteris paribus*

eine dauerhaft tiefere Kostenbasis aufweisen. Von der Wettbewerbsverzerrung betroffen wären u.a. Logistikunternehmen, Verkehrsunternehmen, Telekommunikationsdienstleister, Banken und Immobilienunternehmen.

- **Querfinanzierungsverbot, das den Markt verzerrt:** Im Gegensatz zu den geltenden Quersubventionierungsverboten²² hat die im Initiativtext vorgesehene Variante (Anliegen 2) keine ökonomische Grundlage. Stattdessen verzerrt sie den Markt, indem Unternehmen, welche im Bereich der Grundversorgung tätig sind, aber keinen gesetzlichen Grundversorgungsauftrag haben (z.B. Cablecom, Sunrise, DHL), Erträge aus diesen Diensten für verwandte Dienste einsetzen können, während das gleiche für Unternehmen mit Grundversorgungsauftrag nicht erlaubt ist. Insbesondere behindert dies deren Weiterentwicklung.
- **Asymmetrische Lohnvorgaben, welche den Wettbewerb verzerren:** Unternehmen mit Grundversorgungsauftrag erhalten asymmetrische Auflagen bezüglich der Lohnstruktur (Anliegen 5), welche die übrigen Unternehmen nicht haben, die im Bereich der Grundversorgung ohne Grundversorgungsauftrag aktiv sind. Somit gelten diesbezüglich ungleiche Rahmenbedingungen mit entsprechenden Wettbewerbsverzerrungen.
- **Starre Grundversorgung:** Durch die geforderte Regelung der Grundversorgung im Einzelnen auf Gesetzesstufe (Anliegen 6) entsteht im Vergleich zum heutigen Konzept mit generischer Grundversorgung auf Gesetzesstufe und Detaillierung auf Verordnungsstufe bzw. darunter eine starre Grundversorgung, welche nicht ausreichend schnell an die sich ändernden Kundenbedürfnisse oder den technologischen Wandel angepasst werden kann.
- **Schwerwiegender Grundversorgungsauftrag mit hohen Nettokosten:** Ein Grundversorgungsauftrag hätte derart weitgehende Konsequenzen für das betroffene Unternehmen (z.B. keine Dividenden aus Grundversorgungsleistungen, Lohnanpassungen für das gesamte Unternehmen), dass wettbewerbliche Ausschreibungen, wie sie heute z.B. im Telekommunikationsmarkt vorgesehen sind, nicht mehr realistisch wären oder eine grosse Abgeltung nach sich ziehen würden. Meldet sich aufgrund der negativen Konsequenzen²³ kein Anbieter, müsste ein Anbieter gegen dessen Willen herangezogen und zu Nettokosten abgegolten werden. Diese wären entsprechend hoch. Findet keine angemessene Abgeltung statt, liegt faktisch eine Enteignung vor.

Diese Einschätzungen sind rein konzeptioneller Natur. Nachfolgend werden die konkreten Wirkungszusammenhänge sowie die unternehmerischen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen näher diskutiert.

²² Zum Beispiel Art. 7 Abs. 2 Kartellgesetz oder Art. 19 Abs. 1 Postgesetz verhindern die Übertragung von Marktmacht auf andere Märkte. Die Post muss deshalb jährlich (und bei einem Verdacht auch im Einzelfall) nachweisen, dass sie ihre Dienste ausserhalb der Grundversorgung nicht mit Erträgen aus den reservierten Diensten (Briefe bis 50 Gramm) verbilligt.

²³ Rein logisch gibt es keine akzeptable Abgeltung, wenn sich das Gewinnverbot auf das ganze Unternehmen bezieht, da dieses dann per Definition keinen Wert hat (vgl. 5.2.3).

4 Wirkungszusammenhänge im Kontext der Grundversorgung

Für die Grundversorgung und die Initiative zentrale Grössen werden nachfolgend in ihren Wirkungszusammenhängen dargestellt. Es handelt sich hierbei nicht um eine vollständige Darstellung, sondern der Einfachheit halber werden nur ausgewählte wesentliche Wirkungszusammenhänge erfasst. Unterschieden werden dabei Kerngrössen, die in den Bereich der Grundversorgung fallen oder mit ihr in einem Zusammenhang stehen, und Zielgrössen, an denen die Initiative ansetzt. Einerseits bestehen Wirkungszusammenhänge zwischen den Kerngrössen; andererseits werden sie von den Zielgrössen beeinflusst. Zudem stehen die Zielgrössen der Initiative in Beziehung untereinander und werden von Kerngrössen berührt.

4.1 Kerngrössen der Grundversorgung und Zielgrössen der Initiative

Aus ökonomischer Perspektive sind im Kontext der Anliegen der Initiative (siehe Abschnitt 2.4) insbesondere folgende vier Kerngrössen von zentraler Relevanz für Unternehmen im Bereich der Grundversorgung.

- Qualität bzw. Umfang der Grundversorgung
- Preis bzw. Kosten der Dienstleistungen
- Wettbewerbsfähigkeit
- Investition bzw. Innovation

Anforderungen an die Qualität (z.B. Zustellfrequenz im Postsektor oder Bandbreite in der Telekommunikation) und den Umfang (z.B. Flächendeckung) der Grundversorgung stellen für die betroffenen Unternehmen ökonomisch bindende Restriktionen dar. Die Preise für Dienstleistungen der Grundversorgung sind in der Regel ebenfalls reguliert, typischerweise durch die Vorgabe der Distanzunabhängigkeit und Einheitlichkeit. Sie stehen mit den Kosten in einem direkten funktionalen Zusammenhang. Der Wettbewerbsfähigkeit von Grundversorgungsunternehmen wird vor dem Hintergrund des in Abschnitt II.3 dargestellten Paradigmenwandels im Service Public grosse Bedeutung beigemessen. Investitionen erlauben es, Dienstleistungen in der Grundversorgung sowohl effizient und kostengünstig über Prozessinnovationen zu erbringen, als auch entlang den Bedürfnissen der Bevölkerung und des technologischen Wandels über Produktinnovationen weiter zu entwickeln.

Zielgrössen der Initiative sind

- Lohnstruktur (Kaderlöhne),
- Gewinn,
- Gewinnablieferung

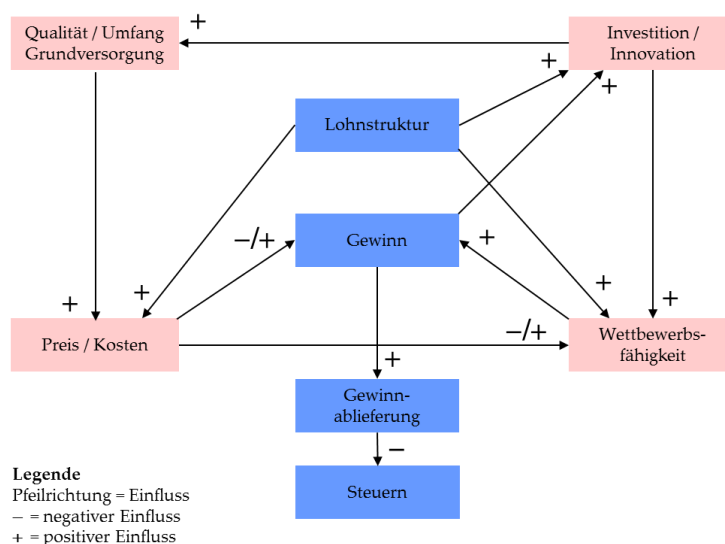
von Unternehmen im Bereich der Grundversorgung sowie

- Steuern des Bundes.

Durch die von der Initiative geforderten Lohnanpassungen darf gemäss Anliegen 5 in den betroffenen Unternehmen kein Lohn höher sein als derjenige in der Bundesverwaltung für eine äquivalente Tätigkeit. Das Verbot von Gewinnstreben nach Anliegen 1 tangiert die Gewinne der betroffenen Unternehmen. Durch die Initiative werden gemäss Anliegen 3 auch die Gewinnablieferungen der betroffenen Unternehmen an den Bund eingeschränkt. Gemäss Anliegen 4 sind auch Steuern direkt von der Initiative betroffen, da sie im Bereich der Grundversorgung des Bundes untersagt werden und anderweitig kompensiert werden müssen.

Die Wirkungszusammenhänge, in welche die Initiative eingreift, bestehen aus Interaktionen zwischen den einzelnen Kern- und Zielgrössen. Dieses Zusammenspiel ist in Abbildung 4 dargestellt. Ein Pfeil drückt eine Einflussbeziehung aus. Beispielsweise bedeutet der Pfeil von Investition / Innovation zu Qualität / Umfang der Grundversorgung, dass Investitionen und Innovationen einen Einfluss auf die Qualität und den Umfang der Grundversorgung haben. Ebenfalls wird spezifiziert, ob dieser Einfluss positiv (+) oder negativ (-) ist. Zum Beispiel tragen vermehrte Investitionen und Innovation zu einer Weiterentwicklung der Grundversorgung bei, d.h. es liegt ein positiver Einfluss auf die Qualität und den Umfang der Grundversorgung vor. Es kann zwischen direkten und indirekten Beziehungen unterschieden werden: Direkte Beziehungen bestehen zwischen zwei Grössen, wenn sie mit einem Pfeil verbunden sind, wohingegen indirekte Beziehungen zwischen zwei Grössen vorliegen, wenn sie durch andere Grössen über mehrere Pfeile verbunden sind. Durch die indirekten Beziehungen können auch Rückkoppelungseffekte entstehen, wenn eine Grösse mehrmals in gleicher Richtung beeinflusst wird. Nachfolgend werden die direkten Beziehungen sowie ausgewählte indirekte Beziehungen beschrieben.

Abbildung 4: Interaktion der Kern- und Zielgrössen



4.2 Direkte Beziehungen

Qualität bzw. Umfang der Grundversorgung haben einen positiven Einfluss auf die Kosten und Preise. Ein Ausbau der Grundversorgung steigert die Kosten der Leistungserbringung, was tendenziell auch die Preise erhöht. Alternativ ist denkbar, dass die Zusatzkosten durch andere Mittel wie z.B. Subventionen finanziert oder teilfinanziert werden. Eine solche Alternative würde den Druck auf die Preise durch den Kostenanstieg dämpfen.

Der Einfluss von Investitionen bzw. Innovation auf Qualität bzw. Umfang der Grundversorgung ist positiv. Durch Investitionen kann die grundversorgungsrelevante Infrastruktur weiterentwickelt werden, und durch Produktinnovationen können die Dienstleistungen verbessert werden.

Es besteht eine Beziehung zwischen Investitionen bzw. Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Sofern Investitionen wirtschaftlich sind, lassen sich Kostensenkungen realisieren, welche höher sind als die Investitionskosten. Investitionen in Kostensenkungen bzw. Prozessinnovationen ermöglichen es dann dem betroffenen Unternehmen, effizienter zu produzieren. Folglich

verfügt es über mehr Spielraum, um attraktive Angebote zu machen. Die Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Unternehmens wird damit gestärkt. Produktinnovationen können zur Differenzierung der Dienstleistungen beitragen. Auch neue Dienstleistungen, die sich von der Konkurrenz qualitativ abheben, stärken die Wettbewerbsfähigkeit des innovierenden Unternehmens.

Eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit impliziert, dass die Produkte des betroffenen Unternehmens relativ zu seinen Konkurrenten für die Kunden attraktiver werden. Eine folglich steigende Nachfrage wird sich in einem höheren Gewinn niederschlagen. Es liegt also ein positiver Einfluss der Wettbewerbsfähigkeit auf den Gewinn vor.

Es besteht auch ein Einfluss der Kosten bzw. Preise auf die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens. Tiefe Kosten erlauben es einem Unternehmen, auch tiefe Preise zu setzen. Der Einfluss der Kosten auf die Wettbewerbsfähigkeit ist also negativ. Der Einfluss des Preises auf die Wettbewerbsfähigkeit ist dagegen unklar. In eher konzentrierten Märkten kann ein Unternehmen mit Marktmacht hohe Preise durchsetzen und seine Produkte erfolgreich absetzen. Hohe Preise können also mit hoher Wettbewerbsfähigkeit einhergehen. In eher kompetitiven Märkten ist es jedoch für ein Unternehmen wichtig, zu günstigen Preisen anzubieten, um sich gegenüber der Konkurrenz behaupten zu können. In diesen Fällen bedeuten niedrige Preise eine hohe Wettbewerbsfähigkeit.

Eine weitere Beziehung besteht zwischen Preis bzw. Kosten und Gewinn. Ein höherer Preis kann bei niedriger Preiselastizität der Nachfrage und gleichbleibenden Kosten zu einem höheren Gewinn führen. Bei hoher Preiselastizität der Nachfrage ist es jedoch auch möglich, dass der Gewinn selbst bei steigenden Preisen zurückgeht. Der Einfluss des Preises auf den Gewinn ist also nicht eindeutig. Da Gewinn gleich Umsatz abzüglich aller Kosten ist, liegt dagegen ein negativer direkter Einfluss der Kosten auf den Gewinn vor.

Eine kompetitive Lohnstruktur beinhaltet attraktive Kaderlöhne. Der Einfluss einer kompetitiveren Lohnstruktur auf die Kosten ist also positiv. Eine kompetitivere Lohnstruktur stärkt die Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Unternehmens: Sie zieht Führungskräfte an, die dazu beitragen, dass sich das Unternehmen im Markt gegen die Konkurrenz behaupten kann. Für die Innovationsfähigkeit eines Unternehmens sind primär qualifizierte Mitarbeitende relevant. Durch attraktive Kaderlöhne können qualifizierte und motivierte Mitarbeitende angestellt werden. Da die Innovationskraft eines Unternehmens mit diesen Eigenschaften der Mitarbeitenden steigt, liegt ein positiver Einfluss von kompetitiver Lohnstruktur auf Innovation vor.

Steigende Gewinne stellen dem betroffenen Unternehmen zusätzliche Mittel zur Verfügung. Diese können verschieden eingesetzt werden; typischerweise für Abschreibungen, Investitionen und Ausschüttungen. Wenn der Abschreibungsbedarf nicht zu gross ist, werden steigende Gewinne also tendenziell auch zu mehr Investitionen und höheren Ausschüttungen führen. Der Einfluss des Gewinns sowohl auf Investitionen als auch auf die Ausschüttungen ist somit positiv.

Eine höhere Gewinnablieferung führt dem Staat Mittel zu, was durch tiefere direkte und indirekte Steuern kompensiert werden kann. Der Einfluss der Gewinnablieferung auf die Steuern ist somit negativ.

4.3 Indirekte Beziehungen

Indirekte Beziehungen zwischen Grössen sind in Abbildung 4 dargestellt, wo zwei Grössen über mehrere Pfeile verbunden sind. Von besonderem Interesse sind indirekte Beziehungen mit positiver Rückkoppelung, die also auf indirektem Weg die Bewegung einer Grösse in die gleiche Richtung verstärken. Tabelle 11 zeigt das Beispiel eines Gewinnrückgangs.

Tabelle 11: Ausgewählte indirekte Effekte eines Gewinnrückgangs

	Direkte Effekte	Indirekte Effekte (erster Ordnung)	Indirekte Effekte (zweiter Ordnung)
Gewinn ↓	Investition / Innovation ↓	Wettbewerbsfähigkeit ↓	Gewinn ↓
		Qualität / Umfang ↓	Preis / Kosten ↓
	Gewinnablieferung ↓	Steuern ↑	-

Ein Rückgang des Gewinns hat, wie bereits oben in Abschnitt 4.2 skizziert, tendenziell einen Rückgang von Investitionen sowie Ausschüttungen zur Folge, da dem betroffenen Unternehmen für diese Zwecke weniger Mittel vorliegen. Durch die sinkenden Investitionen wird die Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Unternehmens verschlechtert und die Finanzierbarkeit der Grundversorgung in Frage gestellt. Während ein Abbau der Grundversorgung tendenziell die Kosten und damit die Preise senkt, geht durch die beeinträchtigte Wettbewerbsfähigkeit der Gewinn weiter zurück. Es entsteht also eine positive Rückkopplung auf die Kerngrösse Gewinn.

5 Unternehmerische Auswirkungen

Die Beschreibung der Wirkungszusammenhänge zeigt, dass nicht sämtliche Zielgrössen gleichzeitig und vollumfänglich erreicht werden können. Vielmehr sind unternehmerische und regulatorische Abwägungen erforderlich, d.h. es müssen Trade-offs gelöst werden. Die Initiative greift in die Lösung dieser Trade-offs ein, indem sie zu einer Veränderung von Zielgrössen und Restriktionen führt. Die unternehmerischen Auswirkungen der Initiative resultieren aus diesen Eingriffen der Initiative.

Die Lösung der Trade-offs im aktuellen regulatorischen Umfeld zeigt sich in der beobachtbaren Leistung der Grundversorgungsunternehmen (vgl. Abschnitt 3.3). Die Initiative greift auf drei Arten in die Wirkungszusammenhänge zwischen den einzelnen Kerngrössen ein, indem sie deren Rahmenbedingungen verändert:

1. Sie wirkt direkt auf einzelne Kerngrössen;
2. Sie verschiebt die Lösung der Trade-offs;
3. Sie schafft neue Trade-offs.

Insbesondere zeigt sich, dass sich die unmittelbaren Auswirkungen der Initiative von den längerfristigen Auswirkungen unterscheiden können. Dies liegt daran, dass die Initiative zunächst direkt auf einzelne Kerngrössen wirkt, aber sich durch direkte und indirekte Beziehungen weitere Effekte ergeben, welche ebenfalls auf diese Kerngrössen wirken.

5.1 Qualitative Auswirkungen

Nachfolgend werden die zentralen Trade-offs mit ihrer aktuellen Lösung sowie den Auswirkungen einer Annahme der Initiative beschrieben.

5.1.1 Qualität / Umfang der Grundversorgung und Preis

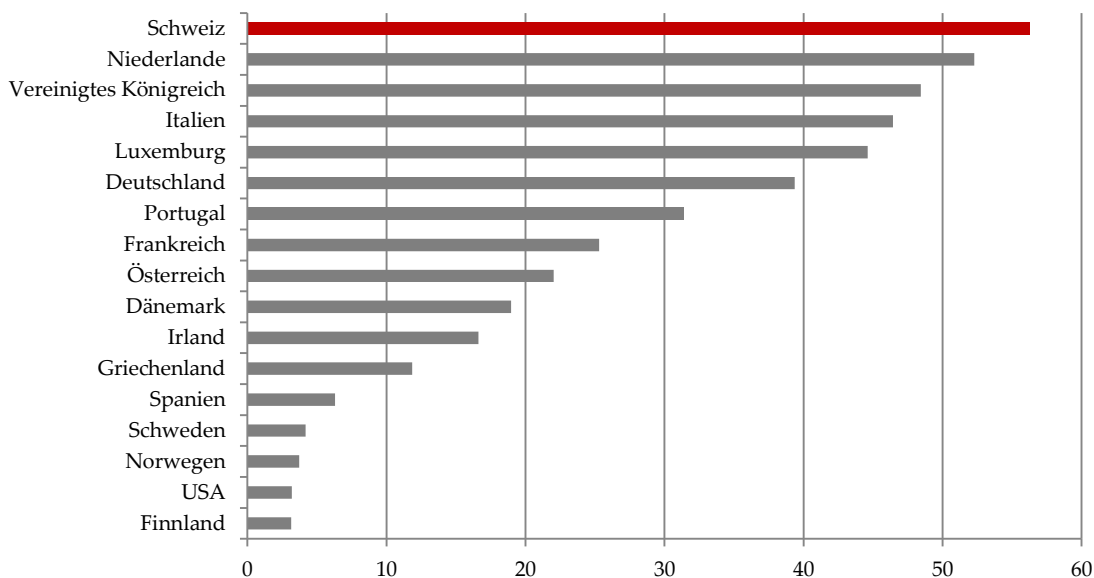
Je weiter der Umfang und die Qualität der Grundversorgung ausgedehnt werden, umso höher werden die Kosten ausfallen, mit zunehmendem Druck auf die Preise. Es besteht also grundsätzlich ein Trade-off zwischen hohem Grundversorgungsniveau und tiefen Kosten bzw. Preisen.

Der Umfang bzw. die Qualität der Grundversorgung in allen betroffenen Sektoren ist auf verschiedenen Gesetzesstufen festgelegt. Art. 92 Abs. 2 Satz 1 BV bestimmt, dass der Bund für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung sorgt. Konkretisierungen über die bereitzustellende Mindestqualität sowie die Preisgestaltung finden sich in sektorspezifischen Erlassen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Insbesondere wird typischerweise angestrebt, dass die Grundversorgung – soweit möglich – kostendeckend erbracht wird. Der Standard der Grundversorgung in der Schweiz ist im internationalen Vergleich bei moderaten Preisen sehr hoch.²⁴

²⁴ Vgl. auch Abschnitt 3.3 für einen Überblick über die Performanz der Bundesunternehmen und über das Niveau der Schweizer Grundversorgung in den Bereichen Bahn, Post und Telekommunikation.

Am Beispiel der Post zeigt sich, dass der Umfang der postalischen Grundversorgung in der Schweiz international einmalig ist (vgl. Tabelle 3). Die Post verfügt über ein sehr dichtes Netz an Zugangspunkten (Poststellen und Agenturen), vgl. Abbildung 5.

Abbildung 5: Zugangspunkte mit postalischer Grundversorgung pro 1'000 km²



Quelle: UPU Statistical Database, 2012

Im Vergleich mit dem Ausland weist der Mix aus Zugangspunkten in der Schweiz einen sehr hohen Anteil eigenbetriebener Poststellen auf.²⁵ Auch in der Zustellung schneidet die Post im internationalen Vergleich hervorragend ab. Gemäss WIK-Consult (2010) sind die gesetzlichen Vorgaben in der Schweiz bei den Laufzeiten in der Zustellung am höchsten. Trotz der hohen Qualität der Dienstleistungen gehört die Post bei adressierten Briefen und Paketen zu den günstigsten Anbietern Europas.²⁶ Auch der Preisvergleich von Steiner et al. (2012) für das Jahr 2010 zeigt, dass die Preise der Post im internationalen Vergleich günstig sind.

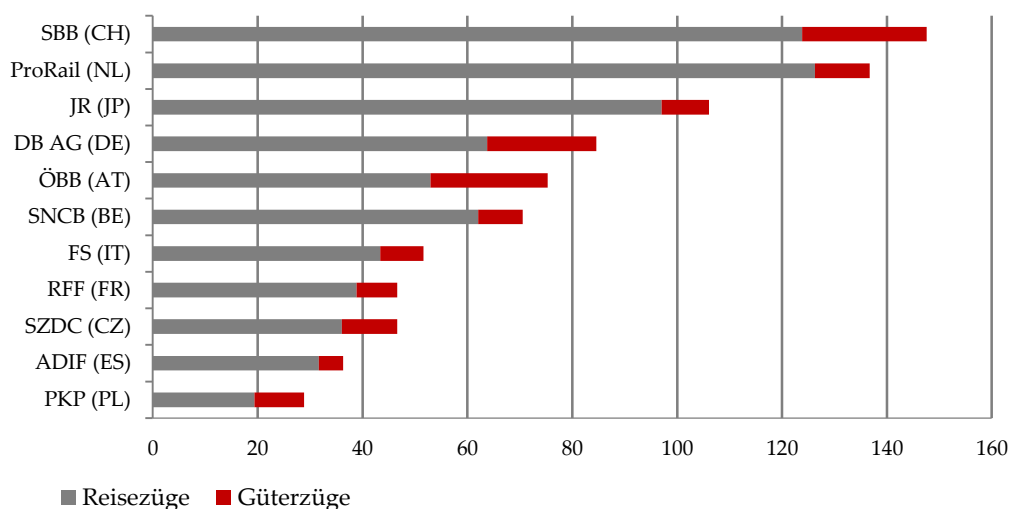
Die Grundversorgung im Bahnsektor ist in der Schweiz ebenfalls hoch (vgl. Tabelle 2). Die Schweizer Bahninfrastruktur schneidet im internationalen Vergleich sehr gut ab. Gemäss Umfragen des World Economic Forum (WEF, 2003-2014) belegte sie in acht von vierzehn Erhebungsjahren den ersten Platz. Auch die Investitionen sind sehr hoch (vgl. Economiesuisse, 2012). Gemäss Infras (2014) belegt die Schweiz bei den Qualitätsparametern Angebotsdichte und Pünktlichkeit ebenfalls die Spitzenplätze. Abbildung 6 zeigt, dass die Streckennetzbelastung der Schweiz, d.h. die durchschnittliche Anzahl von Zügen pro Strecke und Tag auf der Eisenbahninfrastruktur, international sehr hoch ist. Gleichwohl sind die Bahnpreise in der Schweiz tief. Ein internationaler Preisvergleich für den Personenverkehr zeigt, dass die Preise der SBB in der Schweiz kaufkraftbereinigt sehr günstig sind.²⁷

²⁵ Vgl. Borsenberger et al. (2011). Dies ist insbesondere auf den Grundversorgungsauftrag für Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zurückzuführen.

²⁶ Vgl. Post (2014a) und Post (2014b).

²⁷ Vgl. Infras (2014).

Abbildung 6: Streckennetzbelastung 2012 im internationalen Vergleich



Quelle: International Union of Railways (UIC)

Im Telekommunikationssektor garantiert die Grundversorgung einen flächendeckenden Zugang zu Festnetztelefonie und Breitbandinternet (vgl. Tabelle 4). Bei den vorgeschriebenen Geschwindigkeiten für das Breitbandinternet gilt im internationalen Vergleich nur in der Schweiz für jeden Anschluss eine Mindestgeschwindigkeit von 2 MB/s. (vgl. Tabelle 12). Die Versorgung der Schweiz mit Telekommunikationsdienstleistungen ist bedeutend höher als das Minimalangebot in der Grundversorgung. So liegt die Schweiz mit einer NGA-Abdeckung von über 80% an der Spitze der OECD-Länder.²⁸ Die Qualität der Dienstleistungen ist in der Schweiz auch aufgrund der breiten Verfügbarkeit von mindestens zwei unterschiedlichen Telekommunikationsnetzen und des daraus resultierenden Infrastrukturwettbewerbs sehr hoch.²⁹ Bei den Preisen für Breitband- und Telefonangebote im Bereich der Grundversorgung liegt die Schweiz gemäss OECD (2013) im unteren Mittelfeld. Auch gemäss Steiner et al. (2012) lagen die Preise in der Festnetztelefonie in der Schweiz während des Zeitraumes 2006 bis 2008 kaufkraftbereinigt unter dem Niveau vergleichbarer Länder.

Tabelle 12: Vorgeschriebene Breitbandgeschwindigkeiten in der Grundversorgung

Land	Vorgeschriebene Breitbandgeschwindigkeit
Schweiz	2 MB/s
Niederlande	Nein ³⁰
Vereinigtes Königreich	Nein ³⁰
Italien	Nein ³⁰
Luxemburg	Keine gesetzlichen Vorgaben
Deutschland	Keine gesetzlichen Vorgaben
Portugal	Nein ³⁰

²⁸ Vgl. OECD (2014).

²⁹ Vgl. ibd.

³⁰ Die Bezeichnung "Nein" bedeutet, dass in der Grundversorgung kein Breitbandanschluss sondern lediglich ein Analoganschluss vorgeschrieben ist.

Frankreich	Nein ³⁰
Österreich	Nein ³⁰
Dänemark	Nein ³⁰
Irland	Nein ³⁰
Griechenland	Nein ³⁰
Spanien	1 MB/s
Schweden	1 MB/s
Norwegen	Nein ³⁰
Finnland	1 MB/s

Quelle: Indesteege (2015)

Aktuell besteht also im Bereich der Grundversorgung eine hohe Dienstleistungsqualität bei tiefen Preisen. Der eingangs beschriebene Trade-off scheint ausser Kraft gesetzt. Allerdings sind es die aktuellen Rahmenbedingungen für die Grundversorgung, welche das gute Preis/Leistungs-Verhältnis in der Grundversorgung ermöglichen; im Bereich der Bahn zusätzlich auch der Einsatz von Steuergeldern, welche die Infrastrukturkosten wesentlich mittragen.

Die Initiative verändert die Rahmenbedingungen und wirkt damit auf das Preis/Leistungs-Verhältnis ein. Durch das Verbot von Gewinnstreben (Anliegen 1) werden den betroffenen Unternehmen Anreize genommen, Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung auszuschöpfen. Die Folge können Kosten- und Preiserhöhungen sein. Ebenfalls durch Anliegen 1 sollen etwaige Gewinne zum Zweck von Preissenkungen eingesetzt werden. Soweit die betroffenen Unternehmen einen Gewinn erzielen, ist das möglich. Da nun aber in den Folgeperioden das Verhalten der betroffenen Unternehmen nicht mehr auf Gewinnstreben angelegt sein darf, werden die Gewinne kontinuierlich abnehmen. In der Folge müssen Investitionen – sowohl in Kostensenkungen als auch in die Qualität der Leistungen – gesenkt werden. Langfristig werden die Kosten und Preise steigen. Ferner wird auch die Qualität der Dienstleistungen leiden.

Die Abgrenzung der Grundversorgung im Gesetz (Anliegen 6 der Initiative) kann die langfristig zu erwartenden negativen Effekte sowohl auf die Kosten als auch auf die Qualität und den Umfang der Grundversorgung beschleunigen und verstärken. Die Initiative will, dass die Kosten und Erlöse der Grundversorgung von den anderen Bereichen abgegrenzt ausgewiesen werden. Eine vollständige Abgrenzung ist indessen nur möglich bei getrennter Leistungserstellung und damit einer Ausgliederung der Grundversorgungsaktivitäten. Kostenersparnisse über Verbundeffekte oder Synergien bezüglich der Nachfrage zwischen Bereichen der Grundversorgung und anderen Bereichen fallen somit weg. Damit werden die Kosten der Grundversorgung deutlich erhöht und die Qualität sowie der Umfang der Grundversorgung infrage gestellt. Die Definition der konkreten Grundversorgungsleistungen auf Gesetzesstufe führt zudem zu einer reduzierten Flexibilität, was längerfristig die Kosten ebenfalls erhöht.

Die Lohnanpassungen (Anliegen 5) der Initiative können indirekt dämpfend auf die beschriebenen Kostensteigerungen einwirken, da die Lohnsumme der betroffenen Unternehmen dadurch sinken wird.

5.1.2 Lohnstruktur und Innovation

Die Lohnausgestaltung der Bundesunternehmen ist heute weitgehend frei bzw. Gegenstand von Verhandlungen der Sozialpartner. Zum Beispiel ist die Post zwar angehalten, einen Gesamtarbeitsvertrag abzuschliessen (vgl. Art. 9 Abs. 2 POG) und der Bundesrat achtet auch bei Kaderlöhnen auf die sinngemässe Anwendung des Bundespersonalgesetzes (PBG) (vgl. Art. 9

Abs. 4 POG); das Personal der Post ist jedoch privatrechtlich angestellt (vgl. Art. 9 Abs. 1 POG). Der Bundesrat erwartet in seinen strategischen Zielen für die Post, dass diese als innovative Unternehmung im Wettbewerb besteht.³¹ Die Zulassung einer eher freien Lohnstruktur in den aktuellen Rahmenbedingungen entfaltet eine positive Wirkung auf die Innovationstätigkeit, da qualifizierte und motivierte Mitarbeitende ein zentraler Hebel dafür sind. Insbesondere sind hohe und attraktive Kaderlöhne von entscheidender Bedeutung. Aktuell sind also sowohl eine am Arbeitsmarkt konkurrenzfähige Lohnstruktur als auch ein hoher Grad an Innovationstätigkeit erwünscht.

Die Initiative setzt durch die geplanten Lohnanpassungen (Anliegen 5) direkt an der Zielgrösse Lohnstruktur an. Insbesondere sollen die Kaderlöhne gesenkt werden. Dies hat zwar einen unmittelbar kostensenkenden Effekt, der kurzfristig auch zu Preisreduktionen führen kann. Negative Auswirkungen entfaltet die Kaderlohnsenkung jedoch in der längeren Frist. Da sich die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen am Arbeitsmarkt verglichen mit nicht betroffenen Unternehmen verschlechtert, wird es schwieriger qualifizierte und motivierte Mitarbeitende auf den Kaderstufen zu rekrutieren bzw. zu halten. Wie in den Wirkungszusammenhängen in Abschnitt 4.2 beschrieben, wird die Innovationstätigkeit eines Unternehmens positiv von einer kompetitiven Lohnstruktur beeinflusst. Deshalb wirkt die Initiative negativ auf die Innovationstätigkeit der betroffenen Unternehmen.

5.1.3 Gewinnablieferung und Steuern

Gemäss Art. 8 Abs. 5 RVOG legt der Bundesrat die strategischen Ziele für die Bundesunternehmen fest. Eine Gewinnablieferung an den Bund als Eigentümer ist explizit vorgesehen.³² Der Bund erhält so eine Rendite auf sein eingesetztes Kapital. Damit kann die Belastung der Volkswirtschaft durch andere Steuern reduziert werden.

Gemäss der Initiative soll eine Gewinnablieferung aus Bereichen, welche die Grundversorgung des Bundes tangieren, untersagt werden (Anliegen 3). Somit wird diese Einnahmequelle des Bundes beseitigt.³³ Bei gleichbleibenden Ausgaben des Bundes führt dies zu höheren Steuern. Die Initiative bewirkt also durch die direkte Beziehung zwischen Gewinnablieferung und Steuern, dass letztere steigen.

Hinzu kommt ein weiteres Problem aus der Struktur der Bundesunternehmen: Eine klare Trennung zwischen dem Gewinn aus Grundversorgungsbereichen und anderen Unternehmensbereichen erfordert eine klare Kosten- und Erlösschlüsselung. Eine solche ist in der Regel schwierig. Das Gewinnablieferungsverbot kann sich damit – falls eine Abgrenzung nicht möglich ist – sogar auf die gesamten Aktivitäten der betroffenen Unternehmen erstrecken. Es ist ohne weiteres nicht absehbar, ob die bewusst offen bzw. vorsichtig gehaltene Hypothese 11

³¹ Vgl. UVEK (2009).

³² Die Post hat ihre Gewinne unter anderem auch für Ausschüttungen an den Bund einzusetzen (vgl. UVEK, 2009, S. 4). Bei den SBB wird ein erhöhter Eigenfinanzierungsgrad angestrebt (vgl. UVEK, 2010, S. 3). Für die Swisscom ist eine attraktive Dividendenrendite erwünscht (vgl. Bundesrat, 2013b, S. 9417).

³³ Die finanzielle Bedeutung der Bundesunternehmen für den Bund lässt sich in Zahlen fassen. Beispielsweise betrug im Jahr 2010 der Umsatz der drei Bundesunternehmen bereits ungefähr die Ausgaben des Bundes (vgl. Steiner et al., 2012, S. 6).

(siehe Anhang I), nur zu leicht umsetzbaren buchhalterischen Anpassungen oder strukturellen Änderungen führt.

5.1.4 Lohnstruktur und Wettbewerbsfähigkeit

Die aktuelle kompetitive Lohnstruktur ermöglicht den betroffenen Unternehmen Flexibilität und Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt. Mit dem Paradigmenwechsel in der Erbringung der Grundversorgung (vgl. Abschnitt II.3) wird von den Grundversorgungsunternehmen eine hohe Wettbewerbsfähigkeit erwartet, damit die Grundversorgung selbständig und ohne Abgeltungen geleistet werden kann. Wie bereits im Kontext der Wirkungszusammenhänge in Abschnitt 4.2 beschrieben, beeinflusst eine kompetitive Lohnstruktur die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen in direkter Weise positiv. Attraktive Kaderlöhne ziehen Führungskräfte an, die dazu beitragen, dass sich das Unternehmen im Markt gegen die Konkurrenz behaupten kann. Zwar gibt es auch einen indirekten nachteiligen Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit über den Kostendruck aufgrund hoher Kaderlöhne, aber der direkte Effekt auf eine kompetente Ausrichtung und Steuerung des Unternehmens im Markt ist durch motivierte und qualifizierte Mitarbeitende vorteilhaft.

Durch die geplanten Lohnanpassungen (Anliegen 5) greift die Initiative direkt in die Zielgrösse Lohnstruktur ein. Die vorgesehene Senkung der Kaderlöhne führt unmittelbar zu Kostensenkungen. Indirekt wird somit die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen durch eine vorteilhaftere Kostenstruktur gestärkt. Der direkte Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit ist jedoch negativ, da es schwieriger wird, qualifizierte und motivierte Kadermitarbeitende zu rekrutieren bzw. zu halten. Hinzu kommt, dass Konkurrenten, die nicht von den Lohnanpassungen betroffen sind, relativ bevorteilt werden. Wie in den Wirkungszusammenhängen in Abschnitt 4.2 beschrieben, hängt die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens jedoch direkt positiv von einer kompetitiven Lohnstruktur ab.

5.1.5 Gewinn und Investition bzw. Innovation

Die Gewinnorientierung der Bundesunternehmen ist aktuell gewünscht. Beispielsweise erwartet der Bundesrat in seinen finanziellen Zielen explizit, dass die Post Gewinne erwirtschaftet.³⁴ Ein gewinnorientiertes Unternehmen versucht, bestehende und potentielle Kundenbedürfnisse mit seinem Angebot anzusprechen und kostengünstig zu befriedigen. Es bestehen also für das Unternehmen Anreize zu Prozessinnovationen, die Kostensenkungen und damit auch für Kunden günstige Preise ermöglichen, sowie für Produktinnovationen, die bestehende Produkte verbessern oder neue, für Kunden attraktive Produkte hervorbringen. Notwendige Voraussetzung für Innovationen sind Investitionen. Ein Unternehmen, das gewinnorientiert handelt und auch bereits Gewinne erwirtschaftet, kann die notwendigen Mittel für diese Investitionen einsetzen. Es liegt also eine positive Beziehung zwischen Gewinn und Investition bzw. Innovation vor (vgl. Abschnitt 4.2). Bezüglich der Grundversorgung resultiert konkret die aktuelle Situation, dass die betroffenen Unternehmen einen eigenen Anreiz haben, Kostensenkungen mit einhergehenden Preissenkungen sowie Qualitätsverbesserungen in den Bereichen der Grundversorgung durchzuführen. Das Niveau der Grundversorgung profitiert also von der positiven Beziehung zwischen Gewinn und Investition bzw. Innovation.

³⁴ Vgl. UVEK (2009).

Aktuell ist die Investitionstätigkeit der Bundesunternehmen hoch. Beispielsweise betragen die Investitionen der Post in Europa (inkl. der Schweiz) im Jahr 2014 CHF 438 Mio. (ungefähr 5% des Ertrages) und im Jahr 2013 CHF 412 Mio. (ungefähr 4.8% des Ertrages).³⁵ Im Bereich der Telekommunikation belegt die Schweiz gemäss OECD (2013) bei den Investitionen in die Infrastruktur (Pro-Kopf-Investitionen von knapp USD 350 im Jahr 2011) weltweit den ersten Rang. Im Bahnsektor ist die Schweiz europaweit Spitzenreiter bei den Pro-Kopf-Investitionen in die Schieneninfrastruktur (Pro-Kopf-Investitionen von etwa EUR 366 im Jahre 2013).³⁶

Die Initiative verbietet im Bereich der Grundversorgung des Bundes ein Gewinnstreben (Anliegen 1). Wenn aber das Verhalten der betroffenen Unternehmen nicht mehr auf Gewinnstreben ausgerichtet ist, dann werden auch die Gewinne langfristig deutlich zurückgehen. Kurzfristig können etwaige aktuelle Gewinne durch Investitionen abgebaut werden, sofern sie das Preis-Leistungs-Verhältnis verbessern (siehe Hypothese 5). Langfristig jedoch fehlen den betroffenen Unternehmen Gewinne als eine entscheidende Finanzierungsquelle für Investitionen. Die Initiative führt also schliesslich zu einem Rückgang der Investitionen im Bereich der Grundversorgung des Bundes.

5.1.6 Abgeltungen

Aus der Pflicht zur Grundversorgung können bei den Bundesunternehmen Kostenunterdeckungen entstehen, für welche Abgeltungen notwendig sind. Beispielsweise können die SBB gemäss Art. 50 EBG für ungedeckte Kosten Abgeltungen vom Bund erhalten. Eine Abgeltung entspricht also einem finanziellen Transfer vom Bund zu einem Bundesunternehmen und kann daher als Gewinnablieferung mit negativem Vorzeichen verstanden werden. Aktuell ist es jedoch erwünscht, dass die Bundesunternehmen soweit möglich eigenwirtschaftlich arbeiten. Zum Beispiel formuliert der Bundesrat explizit das finanzielle Ziel, dass der Eigenfinanzierungsgrad der SBB erhöht wird.³⁷ Finanzielle Ziele geben den Unternehmen Anreize zu einer effizienten Leistungserstellung und damit zu möglichst geringen Abgeltungen bzw. möglichst hohen Gewinnablieferungen.

Durch das Verbot von Gewinnstreben (Anliegen 1) wirkt die Initiative auf das Verhalten der betroffenen Unternehmen so ein, dass nicht nur mittel- bis langfristig keine oder nur vernachlässigbare Gewinne anfallen werden, sondern auch, dass Ineffizienzen entstehen. Durch das Ausbleiben von Gewinnen und gleichzeitigen Kostensteigerungen aufgrund von Ineffizienzen erhöht sich der Abgeltungsbedarf für Grundversorgungsleistungen. Die Initiative führt somit zu mehr Abgeltungen im Bereich der Grundversorgung des Bundes.

5.2 Quantitative Auswirkungen

Die im vorangegangenen Kapitel qualitativ evaluierten Auswirkungen der Initiative werden nachfolgend analytisch und quantitativ fundiert. Zunächst wird in einem statischen industrieökonomischen Standardmodell gezeigt, dass die Initiative zu einem niedrigeren Qualitätsniveau der Grundversorgung sowie zu höheren Kosten führt. Anschliessend werden die Auswirkungen in einem einfachen stochastischen Mehrperiodenmodell auch dynamisch analy-

³⁵ Quelle dieser Angaben: Post. Zahlen nur für die Schweiz sind nicht verfügbar.

³⁶ Vgl. Allianz pro Schiene (2014).

³⁷ Vgl. UVEK (2010).

siert. Es zeigt sich, dass die Investitionen der Bundesunternehmen im Zeitverlauf stark abnehmen. Ferner wird anhand einer einfachen Barwertformel gezeigt, dass sich die Initiative nachteilig auf die Anreize in den Bereichen der Grundversorgung des Bundes für unternehmerische Tätigkeit sowie private Investitionen auswirkt. Schliesslich werden ausgewählte Wirkungen der Initiative für die drei Bundesunternehmen Post, SBB, Swisscom quantifiziert.

5.2.1 Industrieökonomische Analyse

Die Wirkungszusammenhänge und Folgen der Initiative können industrieökonomisch modelliert werden (siehe Anhang III). Ausgehend von dem Status quo – Gewinnmaximierung unter Nebenbedingungen – können die Auswirkungen von Anliegen 1 der Initiative auf die Qualität bzw. den Umfang der Grundversorgung und die Kosten der Grundversorgungserbringung formal hergeleitet werden.

Durch das Verbot von Gewinnstreben bewirkt die Initiative, dass der Gewinn eine vorgegebene Marge über den Kosten nicht überschreiten darf. Dann bleiben für die betroffenen Unternehmen zwei mögliche Verhaltensmaximen: Umsatzmaximierung (vgl. Absatz 6.1) oder Kostenminimierung.³⁸

Unter der Annahme, dass ein betroffenes Unternehmen statt seinem Gewinn den Umsatz maximiert, hat die Initiative folgende Auswirkungen:

- Es bestehen keine Anreize zu Kostenreduktionen und damit zu einer effizienten Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen.
- Das Qualitätsniveau ist tiefer als im Referenzfall mit Gewinnmaximierung als Verhaltensmaxime.

Unter der Annahme, dass ein betroffenes Unternehmen statt seinen Gewinn zu maximieren die Kosten minimiert, hat die Initiative folgende Auswirkungen:

- Es bestehen keine Anreize, in die Qualität der Grundversorgungsleistungen zu investieren.
- Die optimalen Investitionen in Kostenreduktionen sind tiefer als im Referenzfall mit Gewinnmaximierung als Verhaltensmaxime.

5.2.2 Analyse anhand eines Mehrperiodenmodells

Das Anliegen 1 schliesst Gewinnstreben als Verhaltensmaxime im Bereich der Grundversorgung des Bundes aus. Wenn ein Unternehmen sein Verhalten nicht mehr auf Gewinne ausrichtet, ist zu erwarten, dass die Gewinne langfristig sinken. Der dynamische Zusammenhang von erwartetem Gewinn und Investitionen kann mit Hilfe eines einfachen Mehrperiodenmodells aufgezeigt werden. Die langfristigen Möglichkeiten zu investieren sind von den verfügbaren Reserven (R) abhängig. Einerseits können Investitionen direkt aus den Reserven finanziert werden, andererseits dienen diese auch als Sicherheit für eine Kreditaufnahme. Die aktuellen Reserven in der Periode t können in Abhängigkeit der Reserven der Vorperiode (R_{t-1}), des erzielten Gewinns (π_t) sowie der Investitionen (I_{t-1}) und der Gewinnausschüttungen (A_{t-1}) in der Vorperiode dargestellt werden:

$$(1) \quad R_t = R_{t-1} + \pi_t - I_{t-1} - A_{t-1}.$$

³⁸ Vgl. Gleichung (10) in Abschnitt IV.3.

Bei Annahme der Initiative sind Ausschüttungen gemäss Anliegen 3 untersagt, d.h. $A_{t-1} = 0$. Im stationären Gleichgewicht sind sämtliche Werte stabil, d.h.

$$(2) \quad R = R_t = R_{t-1}, \pi = \pi_t = \pi_{t-1}, I = I_t = I_{t-1} \text{ für alle Zeitpunkte } t.$$

Hieraus wird bereits ersichtlich, dass Gewinne und Investitionen langfristig in einem direkten Abhängigkeitsverhältnis zueinander stehen, denn aus (1) und (2) sowie $A_{t-1} = 0$ folgt

$$(3) \quad \pi = I.$$

Da nun aber langfristig durch Anliegen 1 keine Gewinne mehr im Bereich der Grundversorgung des Bundes anfallen werden, werden auch die Investitionen bezüglich der Grundversorgung langfristig gegen Null gehen.

5.2.3 Auswirkungen auf die Unternehmenswerte

Der aktuelle Wert eines Unternehmens kann als Summe der diskontierten Jahresgewinne modelliert werden.³⁹ Wenn π_t den Periodengewinn darstellt und r den marktüblichen Zinssatz bezeichnet, lässt sich der Unternehmenswert UW also formal darstellen als

$$(4) \quad UW = \frac{\pi_1}{(1+r)^1} + \frac{\pi_2}{(1+r)^2} + \frac{\pi_3}{(1+r)^3} + \dots$$

Mit dem Verbot von Gewinnstreben (Anliegen 1) wird die Initiative dazu führen, dass die Periodengewinne π_t im Bereich der Grundversorgung des Bundes Null bzw. vernachlässigbar klein werden (siehe auch Hypothese 5). Aus (4) folgt direkt für die betroffenen Unternehmen, dass der Wert ihrer Unternehmensbereiche in der Grundversorgung des Bundes gegen Null geht. Die Initiative bewirkt also, dass Unternehmen im Bereich der Grundversorgung des Bundes einen nur sehr geringen oder keinen Wert haben. Es besteht somit kein unternehmerischer Anreiz, in diesen Bereichen Tätigkeiten aufzunehmen. Wenn die Aktivitäten im Bereich der Grundversorgung des Bundes einen wesentlichen Teil der Geschäftstätigkeit der betroffenen Unternehmen darstellen, liegt aufgrund dieser Überlegungen zum Unternehmenswert ebenfalls kein grosser Anreiz für Investoren vor, den betroffenen Unternehmen Kapital zur Verfügung zu stellen.

Insbesondere ist es möglich, dass sich negative Folgen für die Swisscom einstellen, da diese sich zu rund 49% in privatem Eigentum befindet. Der gesamte Unternehmenswert der Swisscom wird durch die Annahme der Initiative reduziert, da die Aktivitäten im Bereich der Grundversorgung des Bundes zwar Eigenkapital binden, dieses aber nicht abgelten. Folglich nimmt die Attraktivität eines finanziellen Engagements privater Investoren bei der Swisscom ab. Generell wird durch die Initiative privates Eigentum an Unternehmen im Bereich der Grundversorgung des Bundes infrage gestellt.

5.2.4 Quantifizierung konkreter Auswirkungen

Im Folgenden werden ausgewählte Auswirkungen der Initiative am Beispiel der drei Bundesunternehmen Post, SBB und Swisscom konkret aufgezeigt.

³⁹ Vgl. beispielsweise Pratt et al. (2000).

Postsektor

Für den Postsektor werden die Auswirkungen der Initiative bzgl. der Lohnkosten und der Abgrenzung zwischen Dienstleistungen der Grundversorgung und Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung quantifiziert.

Die Initiative fordert eine Anpassung der Lohnstruktur der Post an diejenige der Bundesverwaltung, so dass deren Löhne die Löhne der Bundesverwaltung bzw. des Bundesrats nicht überschreiten (Anliegen 5). Zum Vergleich der Löhne müssen die Funktionsstufen der Post den Lohnklassen des Bundes gegenübergestellt werden.⁴⁰ Eine entsprechende grobe Zuordnung der Lohnklassen mit der jeweiligen Anzahl Mitarbeitender ist in Tabelle 13 dargestellt. Ausgehend von dem durchschnittlichen Lohn, der in den Lohnklassen des Bundes gezahlt wird, zeigt Tabelle 13 ebenfalls für jede Lohnklasse die sich durch Anpassung an die Lohnstruktur der Bundesverwaltung ergebende Änderung der Lohnsumme für die Post. Dabei wird ersichtlich, dass die Initiative zu Kosteneinsparungen in den oberen Lohnklassen führt. Konkret ergeben sich dort für die Post Kosteneinsparungen von rund CHF 41 Mio. (Lohnklassen 16-38 der Bundesverwaltung und Lohn des Bundesrates). In den weiteren Lohnklassen können hingegen keine Kosteneinsparungen realisiert werden, da das Lohnniveau tiefer liegt als bei vergleichbaren Lohnklassen in der Bundesverwaltung. Über die Lohnanpassungen hat die Initiative also einen kostensenkenden Effekt für die Post. Da die Reduktion der Lohnkosten gemessen an der Lohnsumme jedoch weniger als 2% betragen, ist das Ausmass der Kosteneinsparungen eher gering. Zudem wird eine konkrete Umsetzung der Lohnanpassungen erheblichen administrativen Aufwand mit sich bringen, der auch zu weiteren Kosten führen kann.

Tabelle 13: Lohnanpassungen der Post

„Lohnklasse“ Post	Lohnklasse Bundesverwaltung /BR	Anzahl Mitarbeitende	Reduktion der Lohnsumme je Lohnklasse in Mio. CHF
1-3	24 – 38 / (BR)	618	-21.4
4	22 - 23	346	-4.3
5	16 - 21	2'877	-15.5
6	12 - 15	5'909	-
7	10 - 11	4'277	-
8-9	1 - 9	15'117	-
Gesamt		29'145	-41.2

Quelle: Swiss Economics gestützt auf Daten der Post

Die Initiative kann auch direkt auf die Kosten für das Postnetz wirken, welches heute aus Poststellen, Agenturen, dem Hausservice und Geschäftskundenstellen besteht. Im heutigen Poststellennetz werden sowohl Dienstleistungen, die der Grundversorgung zuzurechnen sind (z.B. Zahlungsverkehr), als auch nicht der Grundversorgung zurechenbare Dienstleistungen (z.B. Verkauf von Büromaterial) erbracht. Zwei Anliegen der Initiative stehen im Gegensatz

⁴⁰ Als Grundlage für diesen Vergleich dienen die Löhne ohne weitere relevante Komponenten wie Orts- und Nachtzuschläge, Vorsorgeleistungen oder Ferienansprüche. Der Lohn des CEO entspricht dem eines Bundesrats. Dies gilt auch für die Berechnungen in den weiteren Sektoren.

zu dieser Praxis. Anliegen 6 der Initiative fordert eine transparente Abgrenzung der Grundversorgungstätigkeiten. Zwar ist nicht klar, wie dieses Anliegen umgesetzt werden kann, in jedem Fall wird aber mindestens eine buchhalterische Abgrenzung nötig. Die Umsetzung kann sich jedoch als problematisch erweisen, wenn wie beim Poststellennetz Leistungen in und ausserhalb der Grundversorgung zusammen erbracht werden. Folglich kann eine strukturelle Abtrennung der Dienstleistungen der Grundversorgung erforderlich sein. Auch das Quersubventionierungsverbot (Anliegen 2) kann auf solch eine Abtrennung hinwirken. In den Poststellen profitieren die Dienstleistungen der Post ausserhalb der Grundversorgung durch Verbundeffekte von den Dienstleistungen in der Grundversorgung. Dies kommt jedoch einer Mittelverschiebung von der Grundversorgung zu anderen Tätigkeiten gleich, welche durch Anliegen 2 untersagt wird. Sowohl Anliegen 2 als auch Anliegen 6 können also dazu führen, dass in den Zugangspunkten der Post nur noch Dienstleistungen der Grundversorgung angeboten werden.

Die Effekte einer Entfernung der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung aus dem Netz der Post werden nachfolgend quantifiziert. Die Erlöse halbieren sich fast. Gleichzeitig können aber auch die Kosten gesenkt werden, da direkte nicht mehr anfallen. Die Gemeinkosten des Netzes (Raumkosten, IT-Kosten etc.) werden sich hingegen nicht verändern. Das finanzielle Ergebnis des Poststellennetzes würde sich also durch die Annahme der Initiative um etwas mehr als CHF 90 Mio. verschlechtern.

Diesen deutlichen negativen finanziellen Auswirkungen durch das Querfinanzierungsverbot kann die Post prinzipiell auf zwei Wegen Rechnung tragen. Die substantiellen Mehrkosten könnten hingenommen und beispielsweise über steigende Preise getragen werden. Alternativ kann die Post die Kosten des Poststellennetzes durch eine Ausdünnung des Netzes reduzieren.

Die Initiative stellt auch den Betrieb von Agenturen in Frage, da dort sowohl Dienstleistungen der Grundversorgung als auch weitere Produkte angeboten werden. Bei einer strengen Auslegung der Initiative müssten die bestehenden Agenturen in eigenbetriebene Poststellen umgewandelt werden. Die Kosteneffekte einer Umkehrung der Netzentwicklung seit 2007 lassen sich grob quantitativ abschätzen. Es entstehen zusätzliche Kosten in Höhe von ca. CHF 100 Mio. Zwar sind durch den Wegfall von Agenturentscheidungen und Provisionen Einsparungen in Höhe von etwa CHF 20 Mio. möglich, insgesamt steigen die Kosten aber um etwa CHF 80 Mio. pro Jahr. Im Durchschnitt fallen nach Angaben der Post für jede Poststelle – die anstatt einer Agentur betrieben wird – jährlich ca. CHF 150'000 zusätzliche Kosten an. Alternativ kann die Rücknahme der Netzentwicklung auch kostenneutral gestaltet werden, wenn nur so viele Agenturen in Poststellen umgewandelt werden, dass die resultierenden Mehrausgaben durch die Einsparungen bei den Agenturentscheidungen ausgeglichen werden. Unter der Annahme, dass alle Agenturen die gleichen Kosten verursachen und auch die Kosten der Poststellen einheitlich sind, bedeutet dies, dass nur 147 der etwa 560 Agenturen in Poststellen umgewandelt werden können, die restlichen – über 400 Agenturen – hingegen geschlossen werden müssen.

Bahnsektor

Für den Bahnsektor werden die Auswirkungen der Initiative bzgl. der Lohnkosten quantifiziert. Die SBB müssen ihre Lohnstruktur an diejenige der Bundesverwaltung anpassen, so dass deren Löhne die Löhne der Bundesverwaltung nicht überschreiten (Anliegen 5). Zum Vergleich der Löhne wurden die Anforderungsstufen der SBB den Lohnklassen des Bundes

gegenübergestellt. Eine entsprechende Zuordnung der Lohnklassen mit der jeweiligen Anzahl Mitarbeitender ist in Tabelle 14 dargestellt. Ausgehend von dem durchschnittlichen Lohn, der in den Lohnklassen des Bundes gezahlt wird, zeigt Tabelle 14 ebenfalls für jede Lohnklasse die sich durch Anpassung an die Lohnstruktur der Bundesverwaltung ergebende Änderung der Lohnsumme für die SBB. Dabei wird ersichtlich, dass die Initiative zu Kosteneinsparungen in den oberen Lohnklassen führt. Konkret ergeben sich für die SBB Kosteneinsparungen von rund CHF 39 Mio. (Lohnklassen 24-38 der Bundesverwaltung). In den weiteren Lohnklassen können hingegen keine Kosteneinsparungen realisiert werden, da das Lohnniveau hier tiefer liegt als bei vergleichbaren Lohnklassen in der Bundesverwaltung. Über die Lohnanpassungen hat die Initiative also einen kostensenkenden Effekt für die SBB. Da die Reduktion der Lohnkosten gemessen an der Lohnsumme jedoch weniger als 1.5% betragen, ist das Ausmass der Kosteneinsparungen eher gering. Zudem wird eine konkrete Umsetzung der Lohnanpassungen erheblichen administrativen Aufwand mit sich bringen, der auch zu weiteren Kosten führen kann.

Tabelle 14: Lohnanpassungen der SBB

"Lohnklasse" SBB	Lohnklasse Bundesverwaltung / BR	Anzahl Mitarbeitende	Reduktion der Lohnsumme je Lohnklasse in Mio. CHF
1 - 3	24 – 38 / BR	1'339	-38.9
4	22 - 23	2'490	-
5	16 - 21	3'983	-
6	12 - 15	8'898	-
7	10 - 11	9'753	-
8 - 9	1 - 9	1'735	-
Gesamt		28'198	-38.9

Quelle: Swiss Economics gestützt auf Daten der SBB

Telekommunikationssektor

Für den Telekommunikationssektor werden die Auswirkungen der Initiative bzgl. der Lohnkosten und der Refinanzierungskosten quantifiziert. Die Initiative fordert die Anpassung der Lohnstruktur der Swisscom an diejenige der Bundesverwaltung, so dass deren Löhne diejenige der Bundesverwaltung nicht überschreiten (Anliegen 5). Zum Vergleich der Löhne können die Funktionsstufen der Swisscom den Lohnklassen des Bundes gegenübergestellt werden. Eine entsprechende Zuordnung der Lohnklassen mit der jeweiligen Anzahl Mitarbeitender und die Änderungen in den Lohnsummen ist in Tabelle 15 dargestellt. Zunächst wird ersichtlich, dass die Initiative zu Kosteneinsparungen in den oberen Lohnklassen führt. Konkret ergeben sich für die Swisscom Kosteneinsparungen von etwas mehr als CHF 47 Mio. (Lohnklassen 24-38 der Bundesverwaltung) In den weiteren Lohnklassen können hingegen keine Kosteneinsparungen realisiert werden, da das Lohnniveau hier tiefer liegt als bei den vergleichbaren Lohnklassen in der Bundesverwaltung. Da die Reduktion der Lohnkosten gemessen an der Lohnsumme jedoch nur knapp 2.5% betragen, ist das Ausmass der Kosteneinsparungen eher gering. Zudem wird eine konkrete Umsetzung der Lohnanpassungen erheblichen administrativen Aufwand mit sich bringen, der auch zu weiteren Kosten führen kann.

Tabelle 15: Lohnanpassungen der Swisscom

„Lohnklasse“ Swisscom	Lohnklasse Bundesverwaltung / BR	Anzahl Mitarbeitende	Änderung Lohnsumme je Lohnklasse in Mio. CHF
--------------------------	-------------------------------------	-------------------------	---

1-3	24 38 / BR	2931	-47.2
4	22 - 23	4'325	-
5	16 - 21	3'430	-
6	12 - 15	3'524	-
7	10 - 11	3'246	-
8-9	1 - 9	331	-
Gesamt		17'787	-47.2

Quelle: Swiss Economics gestützt auf Daten der Swisscom

Bezüglich des Verbots von Gewinnstreben (Anliegen 1) können die unmittelbaren Folgen für Swisscom nur grob abgeschätzt werden. Ausgangspunkt für die folgende Quantifizierung bildet das finanzielle Ergebnis aus dem Jahr 2014. Swisscom erzielte in der Schweiz ein operatives Ergebnis vor Zinsen und Steuern (EBIT) von CHF 2.4 Mrd. und einen freien Cashflow von rund CHF 1.2 Mrd. Aufgrund der Schwierigkeit einer genauen Trennung von Tätigkeiten in der Grundversorgung des Bundes und anderen Tätigkeiten wird als Vereinfachung die Annahme getroffen, dass die Hälfte des operativen Ergebnisses der Grundversorgung zugeordnet werden kann.

Gemäss Anliegen 1 wird angenommen, dass der vorliegende Gewinn durch Preissenkungen im Bereich der Grundversorgung abgebaut wird. Die Preise werden also soweit gesenkt, dass die künftigen Umsätze und das operative Ergebnis um CHF 1.2 Mrd. tiefer ausfallen. Vereinfachend wird angenommen, dass sich die Kostenstruktur durch die Annahme der Initiative nicht negativ verändert. Im Minimum wird der freie Cashflow unter Berücksichtigung der tieferen Gewinnsteuerzahlungen von CHF 1.2 Mrd. auf CHF 300 Mio. sinken. Der Rückgang des freien Cashflows wirkt sich direkt auf die Kosten für die Refinanzierung der bestehenden Nettoverschuldung aus, die Ende 2014 ca. CHF 8 Mrd. betrug. Für die Bedienung dieser Schulden (Zinszahlungen und Amortisationen) ist die Erzielung ausreichender und nachhaltiger freier Cashflows aus der operativen Tätigkeit eine zwingende Voraussetzung. Da die Initiative diese Position wesentlich verschlechtert, wird die Aufnahme neuer Finanzschulden zur Bedienung der bestehenden Schulden und zur Finanzierung von Investitionen erheblich erschwert. Mit jedem Anstieg der Fremdkapitalkosten um einen Prozentpunkt entsteht bei der Refinanzierung der bestehenden Nettoverschuldung ein zusätzlicher Aufwand in der Höhe von CHF 80 Mio. (1% von der bestehenden Nettoverschuldung von CHF 8 Mrd.).

Nicht nur die Refinanzierung der bestehenden Nettoverschuldung, sondern auch Investitionen werden durch die steigenden Fremdkapitalkosten erschwert. In den letzten Jahren hat Swisscom in der Schweiz mehr als die jährlichen Abschreibungskosten investiert. So überstiegen im Geschäftsjahr 2014 die Investitionen die Abschreibungen um ca. CHF 400 Mio. Dies entspricht einem Anteil von rund 25% vom Reingewinn. Dies zeigt, dass Investitionen über die Abschreibungen hinaus notwendig sind, um neben den Ersatz- und vor allem auch die Erweiterungsinvestitionen zu finanzieren. Ein Beispiel sind Investitionen in den Ausbau des Ultrabreitbandnetzes auf Glasfaserbasis. Da eine Erzielung von Gewinnen nach Annahme der Initiative nicht mehr möglich ist, muss die Swisscom entweder die Investitionen reduzieren oder die Neuverschuldung erhöhen, was jedoch wegen der gestiegenen Fremdkapitalkosten mit wesentlichen zusätzlichen Aufwendungen verbunden ist.

6 Weitere Auswirkungen

Neben den unternehmerischen Auswirkungen auf die Wirkungszusammenhänge in der Konzeption der Grundversorgung bewirkt die Initiative generell eine Bürokratisierung der betroffenen Unternehmen, tiefere Einnahmen der öffentlichen Hand und eine Schwächung der Grundversorgung an sich.

6.1 Bürokratisierung der betroffenen Unternehmen

Mit dem Verbot von Gewinnstreben (Anliegen 1) wird den Unternehmen im Bereich der Grundversorgung des Bundes die zentrale unternehmerische Verhaltensmaxime in den Tätigkeiten untersagt, welche die Grundversorgung des Bundes berühren. Eine mögliche alternative Verhaltensmaxime, die so in den Bundesunternehmen zutage gefördert werden kann, ist die Umsatz- bzw. Budgetmaximierung.⁴¹ Das Verbot von Gewinnstreben hat nämlich Auswirkungen auf die Anreize der Führungskräfte. Wenn die Abteilungsleiter keine Gewinne anstreben dürfen, stellt sich die Frage, welche Ziele sie stattdessen verfolgen. Da die Führungskräfte nunmehr kein unternehmerisches Risiko mehr tragen, liegt es nahe, sie ökonomisch als Bürokraten zu betrachten. Die ökonomische Theorie der Bürokratie hat sich ausgiebig mit den Zielfunktionen von Bürokraten befasst. Mangels Möglichkeit zu Gewinnmaximierung wird üblicherweise angenommen, dass die Bürokraten ihr Budget maximieren.⁴² Das Budget steht dabei sowohl für einen grösseren Handlungsspielraum bzw. Macht der Bürokratie, als auch für die Möglichkeit der persönlichen Bereicherung (z.B. durch Verzerrung der Kosten). Aus dem klassischen Bürokratiemodell von Niskanen (1968) folgt aber, dass die Bürokraten zu viele Güter zu einem zu hohen Preis produzieren.⁴³ Folglich besteht in der Bürokratie eine wesentliche volkswirtschaftliche Ineffizienz. Auch die empirische Forschung konnte zeigen, dass in den meisten Fällen die bürokratische Produktion deutlich teurer ist als die privatwirtschaftliche, nach dem Verhaltensmaxime Gewinnmaximierung ausgerichtete, Produktion.⁴⁴

In der Analogie zur Bürokratie haben auch die Führungskräfte im Bereich der Grundversorgung bei Annahme der Initiative Anreize, sowohl die nachgefragte Menge als auch die Kosten zu übertreiben und so ihr Budget zu maximieren. Das Ausmass der Ineffizienz der bürokratischen Produktion kann von weiteren Faktoren, wie beispielsweise der Kontrolle durch die Politik oder speziellen Institutionen (z.B. Rechnungsprüfungskommissionen) abgeschwächt werden.⁴⁵ Da jedoch die unternehmensinterne Kontrolle durch das Verbot von dauernd anfallendem Gewinn (Anliegen 1) ebenfalls erschwert und gleichzeitig die politische Kontrolle der Grundversorgungsunternehmen durch die Initiative nicht weiter gestärkt wird, kann sich in der Schweiz im Bereich der Grundversorgung eine äusserst ineffiziente Produktion einstellen.

⁴¹ Änderungen in der Verhaltensmaxime der betroffenen Unternehmen werden jeweils in den Abschnitten IV.4 und IV.5 vertieft analysiert.

⁴² Vgl. Mueller (2003), S. 359 ff.

⁴³ Vgl. Niskanen (1968), S. 293 ff.

⁴⁴ Vgl. Mueller (2003), S. 373 ff.

⁴⁵ Vgl. Schelker und Eichenberger, (2010), S. 357-380 ff.

Die Initiative schafft günstige Voraussetzungen für die Transformation der Führungskräfte in Bürokraten.

6.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

In dem vorangegangenen Kapitel wurden die Auswirkungen der Initiative vor allem aus der Perspektive der betroffenen Unternehmen evaluiert. Nachfolgend wird die Beschreibung der Wirkungen der Initiative um die gesamtwirtschaftliche Perspektive erweitert. Dabei werden die Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der öffentlichen Hand, die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz und den nationalen Zusammenhalt beleuchtet.

6.2.1 Finanzhaushalt der öffentlichen Hand

Die Initiative verbietet den betroffenen Unternehmen das Gewinnstreben als Handlungsmaxime im Bereich der Grundversorgung des Bundes (Anliegen 1). Ein solches Verbot hat erhebliche direkte und indirekte negative Folgen für den Finanzhaushalt der öffentlichen Hand. Einerseits fehlen dem Bund dann Gewinnablieferungen der Bundesunternehmen als wesentliche Finanzierungsquelle, andererseits werden auch Gewinnsteuern für die gesamte öffentliche Hand (Bund, Kantone und Gemeinden) wegfallen.⁴⁶ Zusätzlich werden auch die Mehrwertsteuereinnahmen des Bundes reduziert (Anliegen 4).

Am Beispiel der Swisscom werden im Folgenden die negativen Auswirkungen der Initiative für den Finanzhaushalt der öffentlichen Hand quantitativ abgeschätzt. Als Datenbasis dienen dieselben Angaben, die oben unter 5.2.4 verwendet wurden. Das Verbot von Gewinnstreben gemäss Anliegen 1 resultiert in einer Reduktion des Umsatzes und des operativen Ergebnisses um CHF 1.2 Mrd. Die daraus folgenden Mindereinnahmen der öffentlichen Hand sind in Tabelle 16 zusammengefasst.

Tabelle 16: Mindereinnahmen der öffentlichen Hand bei Swisscom

	Basis	Anteil öffentliche Hand	
	CHF Mio.	%	CHF Mio. (ca.)
Rückgang EBIT	1'200		
Mehrwertsteuern	1'200	8	100
Gewinnsteuern	1'200	20.6	250
Gewinnablieferung	953	51.0	500
Gesamtbetrag			850

Quelle: Swiss Economics gestützt auf Daten der Swisscom

Der Umsatzrückgang resultiert in einer Reduktion der Mehrwertsteuereinnahmen um rund CHF 100 Mio. Ein Teil der Umsätze sind Vorleistungen für mehrwertsteuerpflichtige Geschäftskunden. Da diese voraussichtlich die tieferen Einstandspreise an die Endkunden weitergeben, wird der Mehrwertsteuereffekt auf dem gesamten Umsatzrückgang berechnet. Die durchschnittlichen Gewinnsteuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden belaufen sich auf rund 21% vom Ergebnis oder rund CHF 250 Mio. Im Umfang des Gewinnrückgangs

⁴⁶ Dies wäre auch der Fall, sollten trotz des Verbots von Gewinnstreben Gewinne erzielt werden, da das von der Initiative verlangte Verbot fiskalischer Interessen die etwaige Nutzung von Gewinnen für andere Zwecke untersagt (Anliegen 3).

dürften auch die Gewinnausschüttungen reduziert werden. Der stimm- und kapitalmässige Anteil des Bundes an Swisscom beträgt momentan rund 51%, so dass die Gewinnausschüttungen um rund CHF 500 Mio. abnehmen. Insgesamt belaufen sich die direkten jährlichen Mindereinnahmen der öffentlichen Hand auf ca. CHF 850 Mio.

Am Beispiel der Swisscom wird deutlich, dass die Initiative eine deutliche Lücke in der Staatskasse verursacht. Leidtragende wird schlussendlich jedoch die Bevölkerung sein, da der Staat auf die Aufkommenslücke entweder mit Leistungsabbau oder Steuererhöhungen reagieren muss.

6.2.2 Standortattraktivität

Infrastrukturen tragen wesentlich zur Attraktivität des Standortes Schweiz bei, da sie die Grundlage für andere wirtschaftliche Tätigkeiten bilden. Wie in Abschnitt 5.1.1 erläutert, führt die Initiative zu einem Rückgang im Umfang bzw. der Qualität der Grundversorgung in der Schweiz. Damit nimmt die Standortattraktivität der Schweiz für Firmen ab.

Ein weiterer Effekt betrifft die Attraktivität von Investitionen in Infrastrukturen. Investoren wollen für das von ihnen eingesetzte Kapital entschädigt werden, u.a. mit einer Dividende. Die Initiative verbietet nun Gewinnstreben (Anliegen 1) und Gewinnausschüttungen (Anliegen 3) für die betroffenen Unternehmen im Bereich der Grundversorgung des Bundes. Damit wird die Attraktivität für Investitionen und der Unternehmenswert der betroffenen Unternehmen in die drei zentralen Infrastruktursektoren Bahn, Post und Telekommunikation stark beeinträchtigt. Das hat wiederum einen negativen Effekt auf die Weiterentwicklung der Infrastrukturen und somit auch auf die Standortattraktivität der Schweiz.

6.2.3 Innerer Zusammenhalt – Idee der Grundversorgung an sich

Ein hoher Standard der Grundversorgung ist ein wichtiger Faktor für den sozialen Zusammenhalt des Landes. Leistungen der Grundversorgung sind allen Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise zugänglich, unabhängig von Einkommen und Wohn- bzw. Arbeitsort. Sie tragen so zur Vernetzung verschiedener Landesgegenden bei und werden gesellschaftlich stark dadurch motiviert. Ferner stellen beispielsweise Poststellen und Agenturen in ländlichen Gebieten einen wichtigen Treffpunkt dar, bei welchem soziale Kontakte gepflegt werden und so der gesellschaftliche Zusammenhalt gefördert wird.

Wie beispielsweise in Abschnitt 5.1.5 analysiert, führt die Initiative zu einem Investitionsrückgang in den Bereichen der Grundversorgung des Bundes. Der folgende Leistungsabbau würde voraussichtlich zunächst die kostenintensivsten Bereiche treffen. Zum Beispiel kann es zu einer Ausdünnung des Poststellennetzes kommen. Betroffen sind als erstes Zugangspunkte in wenig dicht besiedelten Gebieten. Dies schränkt die Rolle der postalischen Zugangspunkte in der Förderung des inneren Zusammenhaltes ein, da sie diese Funktion gerade in ländlichen, wenig besiedelten Gebieten entfalten. Auch im Bahnsektor wird der Abbau die Qualität auf Bahnstrecken betreffen, welche wenig genutzt werden. Für den inneren Zusammenhalt ist dies vor allem negativ, da Bewohner von Regionen, die bereits abgelegen sind, noch stärker von anderen Regionen abgeschnitten werden.

7 Fazit

Die vorliegende Studie analysiert die Auswirkungen der Volksinitiative «Pro Service public». Unklare Formulierungen und unscharfe Begriffe erfordern eine Auslegung des Initiativtexts. Die Studie folgt dabei der Botschaft des Bundesrates und interpretiert die Initiative in der Form von Hypothesen.⁴⁷ Die Initiative hat sechs zentrale Anliegen bezüglich der Bereiche bzw. Tätigkeiten, welche die Grundversorgung des Bundes berühren:

4. *Kein Gewinnstreben*: Gewinnstreben als Verhaltensmaxime ist verboten und Gewinne dürfen nur zufällig anfallen.
5. *Keine Querfinanzierungen*: Die Verwendung von Mitteln aus Grundversorgungsbereichen des Bundes in anderen Unternehmens- oder Verwaltungsbereichen ist verboten.
6. *Keine Dividenden*: Gewinnausschüttungen sind verboten.
7. *Keine Steuern*: Steuern sind verboten.
8. *Lohnanpassungen*: Die Lohnstrukturen der betroffenen Unternehmen müssen an diejenige der Bundesverwaltung angepasst sein, so dass deren Löhne die Löhne der Bundesverwaltung nicht überschreiten
9. *Abgrenzung der Grundversorgung*: Die Grundversorgung muss auf Gesetzesstufe definiert werden. Die Kosten und Erlöse aus Grundversorgungsbereichen des Bundes müssen von anderen Bereichen getrennt sein.

Betroffen von diesen Anliegen sind im Bereich der Grundversorgung des Bundes:

- Verwaltungsbereiche des Bundes,
- Bundesunternehmen und andere vom Bund kontrollierte Unternehmen sowie
- private Unternehmen mit Grundversorgungsauftrag.

Mit diesen Anliegen greift die Initiative in die regulatorischen Rahmenbedingungen zur Erbringung von Grundversorgungsleistungen ein. Im Kontext der aktuellen Konzeption der Grundversorgung weist die Initiative die folgenden konzeptionellen Probleme auf:

- *Wettbewerbsverzerrungen*: Verzicht auf eine risikogerechten Rendite des eingesetzten Kapitals, eingeschränkte Mittelverwendung zur Weiterentwicklung der Dienstleistungen, asymmetrische Lohnvorgaben.
- *Starre Grundversorgung*: Stark verzögerte Anpassungen an sich ändernde Kundenbedürfnisse oder an den technologischen Wandel.
- *Teurer Grundversorgungsauftrag*: Hoher Abgeltungsbedarf aufgrund von Einschränkungen in der unternehmerischen Freiheit, schwachen Effizienzanreizen und fehlender Marktnähe.

Die konkreten unternehmerischen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der zentralen Anliegen der Initiative wurden in der Studie qualitativ und quantitativ analysiert.

Das Anliegen *Kein Gewinnstreben* erfordert von den betroffenen Unternehmen eine neue Handlungsmaxime. Die Unternehmen können ihren Umsatz bzw. ihr Budget maximieren

⁴⁷ Vgl. Bundesrat (2014).

oder ihre Kosten minimieren. Im Fall einer Umsatzmaximierung bestehen geringe Anreize zu Effizienzsteigerungen durch Kostenreduktion und die Qualität der Grundversorgung sinkt. Im Fall einer Kostenminimierung bestehen geringe Anreize, die Qualität bzw. den Umfang der Grundversorgung weiter zu entwickeln.

In beiden möglichen Verhaltensmaximen besteht die Gefahr einer Bürokratisierung der betroffenen Unternehmen, verbunden mit ineffizienter Produktion und hohen Kosten. Dadurch wird die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmen beeinträchtigt und der Abgeltungsbedarf für Leistungen der Grundversorgung steigt.

Durch das Anliegen *Kein Gewinnstreben* wird von der Initiative ausgeschlossen, dass systematisch ein Gewinn anfällt. Wenn betroffene Unternehmen aktuell einen Gewinn erwirtschaften, kann das Anliegen *Kein Gewinnstreben* kurzfristig zu Preissenkungen führen. Etwaige Gewinne sollen nämlich über eine Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses abgebaut werden. Langfristig erhöht das Anliegen *Kein Gewinnstreben* jedoch die Kosten der betroffenen Unternehmen wesentlich, was sich wiederum in Investitionsrückgang oder Preisanstieg niederschlagen kann: Der Unternehmenswert der betroffenen Unternehmen wird durch das Verbot von Gewinnstreben beeinträchtigt, mit der Folge, dass private Investoren sich zurückziehen und es für die betroffenen Unternehmen schwieriger wird Kapital zu erhalten. Dies stellt die private Erbringung von Grundversorgungsleistungen in Frage.

Aktuell betragen allein die Gewinnablieferungen von Post und Swisscom an den Bund insgesamt CHF 780 Mio. pro Jahr. Durch die beiden Anliegen *Keine Dividenden* und *Keine Steuern* versiegen also wesentliche Quellen zur Finanzierung staatlicher Tätigkeit. Das hat einen Leistungsabbau oder zusätzliche Steuerbelastungen anderer Sektoren zur Folge.

Das Anliegen *Lohnanpassungen* erfordert eine Anpassung der Kaderlöhne nach unten. Dies bewirkt einerseits, dass es für die betroffenen Unternehmen schwieriger wird, qualifizierte und motivierte Mitarbeitende einzustellen bzw. zu halten. Andererseits ergibt sich unmittelbar eine Kostensenkung durch die Anpassung der Kaderlöhne. In jedem der drei direkt betroffenen Bundesunternehmen sinkt die Lohnsumme (Post: CHF 41 Mio., Swisscom: CHF 47 Mio., SBB: CHF 39 Mio.). Gemessen an der Lohnsumme sind die Kostensparungen aber gering (Post: 2%, Swisscom: 2.5%, SBB: 1.5%). Vor allem durch den administrativen Aufwand einer Umstellung und der Komplexität einer genauen Zuordnung von Lohnklassen wird dieser Kostenvorteil abgeschwächt.

Wenn Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung gemeinsam mit Dienstleistungen der Grundversorgung erbracht werden, können Verbundeffekte und Synergien genutzt werden. Das Anliegen *Keine Querfinanzierungen* erfordert jedoch eine klare Abgrenzung der Dienstleistungen in und ausserhalb der Grundversorgung. Auch gemäss dem Anliegen *Abgrenzung der Grundversorgung* müssen die Aktivitäten der Grundversorgung von den anderen Aktivitäten unterscheidbar sowie auf Gesetzesstufe definiert sein. Beides kann zu deutlichen Kostenerhöhungen führen, da die Grundversorgung weniger flexibel wird und die gewünschte Abgrenzung allenfalls nur mit einer strukturellen Trennung der Grundversorgungsleistungen von anderen Aktivitäten umgesetzt werden kann. Zum Beispiel verteuern sich die Grundversorgungsleistungen im Poststellennetz um ca. CHF 90 Mio., wenn keine Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung mehr darin vertrieben werden können. Eine konsequente Trennung der Grundversorgung von anderen Dienstleistungen könnte auch eine Rückumwandlung von Agenturen zu Poststellen erfordern. Das würde die Kosten der Post

um ca. CHF 80 Mio. erhöhen bzw. bei gleichen Kosten die Schliessung von rund 400 Agenturen bedeuten.

Durch die Initiative ergeben sich aufgrund der beschriebenen Verschlechterung der Grundversorgung bzw. des Leistungsabbaus auch gesamtwirtschaftlich negative Folgen. Einerseits leidet bei geschwächten Infrastrukturen die Standortattraktivität der Schweiz. Andererseits wird der innere Zusammenhalt der Schweiz gefährdet, wenn die identitätsstiftende Grundversorgung infrage gestellt wird.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Volksinitiative «Pro Service public» das Gegenteil dessen bewirkt, was sie beabsichtigt. Die Grundversorgung wird gefährdet: Qualität und Umfang bestehender Grundversorgungsleistungen nehmen ab, da weniger in Grundversorgungsbereichen investiert wird. Gleichzeitig steigen die Kosten der Leistungserstellung und damit auch die Preise der Dienstleistungen. Die betroffenen Unternehmen verlieren damit ihre Wettbewerbsfähigkeit. Gerade diese ist heute zentral und hauptverantwortlich für die Erfolgsgeschichte der Grundversorgung in der Schweiz.

I Anhang: Auslegung des Initiativtextes

Der Initiativtext ist an manchen Stellen unklar formuliert und verwendet unscharfe Begriffe. Die Initiative erfordert in zwei Dimensionen eine Auslegung: Einerseits bezüglich des Geltungsbereichs (betroffene Unternehmen bzw. Geschäftsfelder) und andererseits bezüglich der Bedeutung der materiellen Vorgaben (zu Gewinnstreben, Quersubventionierung, fiskalischen Interessen und Löhnen). Für jeden Aspekt der Initiative werden zunächst die Unklarheiten identifiziert. Anschliessend wird – bei unklarem Wortlaut des Initiativtextes – auf die Interpretation und Würdigung des Bundesrates eingegangen.⁴⁸ Die Hypothesen der Auslegung werden sodann anhand von Beispielen illustriert. Auf diese Weise werden die folgenden Aspekte der Initiative ausgelegt:

- Geltungsbereich
- Verbot von Gewinnstreben
- Querfinanzierungsverbot
- Verbot fiskalischer Interessen
- Lohnanpassungen
- Transparenz

I.1 Geltungsbereich

I.1.1 Betroffene Grundversorgungsbereiche

Die Volksinitiative betrifft explizit die Grundversorgung des Bundes (Abs.1: „Bereich der Grundversorgung“ sowie Abs. 2: „Bereich der Grundversorgung des Bundes“). Die betroffenen Grundversorgungsbereiche sind somit diejenigen, welche in der Zuständigkeit des Bundes liegen. Grundversorgungsbereiche der Kantone und der Gemeinden werden damit – trotz der Motivation der Initiative, den Service public generell zu stärken – ausgeschlossen.

Die Grundversorgungsbereiche des Bundes sind weder in der Verfassung noch auf Gesetzesstufe klar definiert. Die aktuellste Konkretisierung des Begriffs der Grundversorgung durch den Bundesrat findet sich in dessen Bericht „Grundversorgung in der Infrastruktur“ (2004). Definitiv fallen demnach die Sektoren Post und Telekommunikation (Art. 92 Abs. 2 BV), elektronische Medien (Radio und Fernsehen, Art. 93 BV), öffentlicher Verkehr (Art. 81a BV), Stras-

⁴⁸ Der Bundesrat nimmt in Bundesrat (2014) zur Service public Initiative Stellung und steht dieser skeptisch gegenüber. Er beantragt den eidgenössischen Räten, diese dem Volk und den Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. Nach Meinung des Bundesrates verfügt die Schweiz über einen flächendeckenden, sicheren und leistungsfähigen Service public, der seine Dienstleistungen zuverlässig, in hoher Qualität und mit steigender Effizienz erbringt. Die Initiative wird als unklar, widersprüchlich und kontraproduktiv – also den Service public in der Schweiz schwächend und nicht stärkend – beurteilt. Auch würde die Initiative die sich mittlerweile bewährten Reformprozesse von Ende der Neunzigerjahre in Frage stellen. Der Bundesrat legt keinen Gegenentwurf vor und weist darauf hin, dass eine allgemeine Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung (Motion KVF-S 05.3232) keine Alternative zur Service public Initiative darstellen würde. Während die allgemeine Verfassungsbestimmung eine abstrakte Verfassungsbestimmung bzw. einen Grundkonsens über die Grundversorgung im Allgemeinen zum Ziel hat, geht es bei der Service public Initiative nämlich um konkrete finanzielle Aspekte wie Gewinne, Querfinanzierungen, fiskalische Interessen und Löhne, womit also ein direkter Eingriff in die unternehmerischen Freiheiten der betroffenen Unternehmen bezweckt wird.

sen (Art. 83 Abs. 1 BV) sowie medizinische Grundversorgung (Art. 117a BV) – soweit im Zuständigkeitsbereich des Bundes – in den Bereich der Grundversorgung des Bundes.⁴⁹

Der Bundesrat fokussiert sich bei der Auslegung und Würdigung der Initiative auf die Bereiche Bahn, Post und Telekommunikation der drei Bundesunternehmen SBB, Post und Swisscom. Dies lässt sich vor allem dadurch erklären, dass diese drei Bereiche auch im Brennpunkt der Motivation der Initiative stehen. Der Bundesrat stellt hierzu fest, dass unter Berücksichtigung der Dokumentation auf der Homepage zur Initiative sowie von Äusserungen der Initianten angenommen werden müsse, dass sich die Initiative insbesondere auf die Tätigkeitsfelder von SBB, Post und Swisscom beziehe, wobei der Initiativtext dies jedoch nicht zum Ausdruck bringt.⁵⁰

Jede Interpretation des Begriffs Grundversorgungsbereiche des Bundes muss mindestens Post und Telekommunikation umfassen, da in Art. 92 BV die Zuständigkeit klar an den Bund übertragen wird (Abs. 1) und der Bund explizit aufgefordert wird, für die Grundversorgung in den Sektoren Post und Fernmeldewesen zu sorgen (Abs. 2). Mit der Annahme der Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) durch das Volk wird neu in Art. 81a BV unter anderem festgelegt, dass der Bund und die Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr zu sorgen haben. Damit wird auch für die Eisenbahn eine Grundversorgung auf Verfassungsebene verankert.

Bezüglich Strassen hat der Bund in Art. 83 BV den Auftrag, die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benutzbarkeit sicherzustellen. Nach Art. 93 BV ist der Bund auch für die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen zuständig. Diese Zuständigkeiten des Bundes können ebenfalls unter einen weiten Begriff der Grundversorgung subsumiert werden; sie stehen allerdings nicht im Fokus der Initiative.

Die genannten Überlegungen lassen sich in einer ersten Hypothese zusammenfassen:

***Hypothese 1.** Die gegenwärtig betroffenen Grundversorgungsbereiche sind primär Bahn, Post und Telekommunikation. Ebenfalls tangiert sind der Nationalstrassenverkehr und die elektronischen Medien.*

Gestützt auf die Botschaft des Bundesrates sowie auf die Motivation der Initianten wird der Schwerpunkt dieser Studie auf die drei Bereiche Bahn, Post und Telekommunikation gelegt.

Gemäss Abs. 3 hat die Initiative auch zum Ziel, dass die Grundversorgungsdienstleistungen von übrigen Leistungen auf Gesetzesstufe abgegrenzt werden. Es wird also vom Gesetzgeber eine detaillierte Ausgestaltung jeglicher Grundversorgung verlangt. Diese Forderung einer expliziten Abgrenzung von Grundversorgungsleistungen wird in einer zweiten Hypothese abgebildet.

⁴⁹ Vgl. Bundesrat (2004), S. 4570. Die Motion 05.3232 strebt eine Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung an. Es könnte also in Zukunft eine verfassungsmässige Abgrenzung der Grundversorgungsbereiche geben, deren genaue Ausgestaltung aber nicht absehbar ist. Eine Annahme der Initiative würde generell für jeden so definierten Bereich der Grundversorgung gelten.

⁵⁰ Vgl. Bundesrat (2014), S. 3810.

Hypothese 2. Alle Leistungen der Grundversorgung des Bundes müssen auf Gesetzesstufe definiert werden.

Zum Beispiel wird es notwendig, die Einzelheiten zur Grundversorgung im Postsektor von der Verordnungsstufe (VPG) zu lösen und gesetzlich in einem erweiterten Postgesetz (PG) zu verankern.

I.1.2 Betroffene Unternehmen

Bezüglich der betroffenen Unternehmen wendet sich die Initiative in Abs. 1 zunächst an den Bund und seine Verwaltungsbereiche. In Abs. 2 wird der Geltungsbereich auf Unternehmen ausgedehnt, „die im Bereich der Grundversorgung des Bundes einen gesetzlichen Auftrag haben oder vom Bund durch Mehrheitsbeteiligung direkt oder indirekt kontrolliert werden“.

Einer Auslegung bedürfen an dieser Stelle die Begriffe indirekte und direkte Kontrolle. Es wird angenommen, dass es sich bei der direkten Kontrolle um eine stimmen- und kapitalmässige Mehrheitsbeteiligung des Bundes handelt. Es sind dies also die Bundesunternehmen Post (100%), SBB (100%) und Swisscom (51%). Als indirekt kontrolliert werden Unternehmen bezeichnet, an welchen der Bund eine verwässerte Mehrheitsbeteiligung hält, wie beispielsweise bei der PostFinance, welche zu 100% durch die Post gehalten wird.⁵¹ Das impliziert, dass auch die Beteiligung des direkt vom Bund kontrollierten Unternehmens mehrheitlich sein muss.

Vom Bund kontrollierte Unternehmen sind auch dann betroffen, wenn sie im Bereich der Grundversorgung des Bundes tätig sind, aber keinen Auftrag haben. Neben den vom Bund direkt oder indirekt kontrollierten Unternehmen sind potenziell auch nicht vom Bund kontrollierte Unternehmen betroffen, die im Bereich der Grundversorgung des Bundes einen gesetzlichen Auftrag haben. Zurzeit existieren allerdings keine solchen Unternehmen, die nicht vom Bund kontrolliert werden. Unternehmen, die nur von der kantonalen Grundversorgung berührt werden, sind von der Initiative nicht betroffen.

Die Grundversorgung kann entweder direkt von einem betroffenen Unternehmen erbracht werden oder von diesem an ein weiteres Unternehmen übertragen werden. Die folgende Tabelle fasst die Betroffenheit von Unternehmen durch die Volksinitiative systematisch zusammen, wobei * betroffen darstellt.

Tabelle 17: Von der Volksinitiative betroffene Unternehmen

	Direkt vom Bund kontrolliert	Indirekt vom Bund kontrolliert	Nicht vom Bund kontrolliert
Gesetzlicher Auftrag	*	*	*
Übertragener gesetzlicher Auftrag	*	*	*
Kein gesetzlicher Auftrag, aber Aktivität im Bereich der Grundversorgung des Bundes	*	*	
Übrige Unternehmen			

⁵¹ Vgl. EJPD (2011).

Die von der Initiative betroffenen Unternehmen werden in der folgenden Hypothese zusammengefasst.

Hypothese 3. *Betroffen sind Unternehmen im Bereich der Grundversorgung des Bundes, die entweder vom Bund – direkt oder indirekt – kontrolliert werden, oder die vom Bund einen gesetzlichen Auftrag im Bereich der Grundversorgung des Bundes haben.*

Die betroffenen Bundesunternehmen mit einem gesetzlichen Auftrag im Bereich der Grundversorgung sind Post, SBB und Swisscom.⁵² Die Post CH ist ein vom Bund indirekt kontrolliertes Unternehmen mit übertragenem gesetzlichem Auftrag im Bereich der Grundversorgung des Bundes. Ein indirekt vom Bund kontrolliertes Unternehmen im Bereich der Grundversorgung ist PostFinance. Die Presto AG ist ein Beispiel für ein vom Bund indirekt kontrolliertes Unternehmen ohne gesetzlichen Grundversorgungsauftrag. Aufgrund mangelnder Tätigkeit in einem Grundversorgungsbereich des Bundes, ist die Ruag nicht von der Initiative betroffen. Ein vom Bund unabhängiges Unternehmen, welches im Bereich der Grundversorgung des Bundes tätig ist, ist die SRG. Auch ein Unternehmen wie Sunrise könnte in diese Kategorie fallen, wenn es sich um einen Fernmelde-Grundversorgungsauftrag bemüht und diesen zugesprochen erhält.

1.2 Verbot von Gewinnstreben

Eine weitere Unklarheit besteht hinsichtlich der Bedeutung des in Abs. 1 formulierten Verbots von Gewinnstreben im Bereich der Grundversorgung. Zum einen wird kein alternatives Ziel für die Bundesunternehmen formuliert, zum anderen ist nicht klar, ob Gewinnstreben per se oder nur Gewinnstreben als primäres Ziel unterbleiben soll.

Die Interpretation des Bundesrates nimmt letztere Auslegung an. Konkret versteht der Bundesrat den Initiativtext so, dass im Bereich der Grundversorgung ein effektives Gewinnstreben, d.h. ein Streben nach möglichst hohen Gewinnen ausgeschlossen werden soll.⁵³ Das Verbot, einen Gewinn anzustreben, bezieht sich jedenfalls nur auf den Bereich der Grundversorgung des Bundes.

Es ergeben sich also zwei Hypothesen zu dem geplanten Verbot von Gewinnstreben der Initiative.

Hypothese 4. *Das Verbot von Gewinnstreben bezieht sich ausschliesslich auf den Bereich der Grundversorgung des Bundes bzw. die Tätigkeitsfelder der Unternehmen, die unter diesen Bereich fallen, nicht aber auf andere Tätigkeiten des Bundes bzw. der betroffenen Unternehmen.*

Zum Beispiel darf die Post mit Briefen im Bereich der Grundversorgung keinen Gewinn anstreben, ausserhalb der Grundversorgung jedoch schon, z.B. im Bereich der Kurier- und Expressdienste.

Hypothese 5. *Buchhalterische Gewinne dürfen im Bereich der Grundversorgung des Bundes nicht angestrebt werden, es gibt aber kein absolutes Gewinnverbot. Einmalige Gewinne können einbehalten*

⁵² Die vom Bund kontrollierte Skyguide kann ebenfalls als Bundesunternehmen bezeichnet werden (Vgl. hierzu auch EJPD, 2008). Aufgrund des Fokus der vorliegenden Studie auf die Sektoren Bahn, Post und Telekommunikation werden jedoch primär Post, Swisscom und SBB als Bundesunternehmen berücksichtigt.

⁵³ Vgl. Bundesrat (2014), S. 3813.

werden, um einmalige spätere Verluste auszugleichen. Bei anhaltenden Gewinnen ist das Preis-Leistungs-Verhältnis laufend zu verbessern.

Zum Beispiel können bei Briefen im Bereich der Grundversorgung Gewinne anfallen, sie dürfen jedoch nicht angestrebt werden. Ergeben sich anhaltende Gewinne, sind im Bereich der Grundversorgung die Qualität zu verbessern oder die Preise zu senken, bis es keine Gewinne mehr gibt. Gewinne können auch für Qualitätsverbesserungen wie beispielsweise Investitionen mit entsprechenden Abschreibungen oder für höhere Betriebskosten verwendet werden. Auf eine Verzinsung des Eigenkapitals wird im Bereich der Grundversorgung jedenfalls verzichtet – selbst bei Unternehmen, die sich nicht vollständig in Bundeseigentum befinden.

I.3 Verzicht auf Quersubventionierung

Der Initiativtext beinhaltet in Abs. 1 auch einen „Verzicht auf Quersubventionierung“ anderer Verwaltungsbereiche im Bereich der Grundversorgung des Bundes, ohne den Begriff der Quersubventionierung näher auszuführen. Der Bundesrat bemängelt denn auch, dass aus dem Initiativtext nicht direkt geschlossen werden kann, ob Quersubventionierungen innerhalb des jeweiligen Unternehmens, innerhalb der Bereiche des Bundes oder von den jeweiligen Unternehmen zum Bund unerwünscht sind.⁵⁴ Eine Auslegung als Verteilung von den Bundesunternehmen zum Bund würde dem Verbot von Gewinnstreben gleichkommen, und wäre somit redundant. Gemäss der Schlussfolgerung des Bundesrates richtet sich der Verzicht auf Quersubventionierung dagegen, dass Gewinne aus dem Bereich der Grundversorgung für andere Aufgaben des Bundes verwendet werden.⁵⁵ Im Zusammenhang mit Abs. 2 der Initiative, welcher die Grundsätze aus Abs. 1 auf die betroffenen Unternehmen ausweitet, erscheint es jedoch plausibel, dass nicht nur ein Verbot der Umverteilung von Grundversorgungsmitteln aus dem Grundversorgungsbereich im Bund zu anderen Bereichen im Bund, sondern auch jegliche Umverteilung von Grundversorgungsbereichen innerhalb der betroffenen Unternehmen zu anderen Unternehmensbereichen untersagt wird. In der Initiative heisst es, „im Bereich der Grundversorgung (...) verzichtet auf die Quersubventionierung anderer Verwaltungsbereiche“ (Abs. 1), dem Wortlaut nach scheinen also Mittelflüsse in die andere Richtung erlaubt zu sein.

Es ergeben sich also die folgenden beiden Hypothesen zum Verzicht auf Quersubventionierung:

Hypothese 6. Der „Verzicht auf Quersubventionierung“ verbietet dem Bund jegliche Verwendung von Mitteln, die aus den für Grundversorgung verantwortlichen Verwaltungsbereichen des Bundes stammen, in anderen Verwaltungsbereichen.

Zum Beispiel dürfen etwaige Ausschreibungserlöse für Grundversorgungskonzessionen des Bundes nicht ausserhalb der zuständigen Verwaltungseinheit verwendet oder in die allgemeine Bundeskasse abgeführt werden.

⁵⁴ Vgl. Bundesrat (2014), S. 3814.

⁵⁵ Vgl. ibd, S. 3814.

Hypothese 7. Der „Verzicht auf Quersubventionierung“ verbietet den betroffenen Unternehmen jegliche Verwendung von Mitteln inkl. Gewinnen aus der Grundversorgung in anderen Unternehmensbereichen.

Beispielsweise dürfen Erlöse oder Gewinne der Post aus der Briefzustellung nicht zu einer Verbilligung von unadressierten Sendungen genutzt werden.

Diese Auslegung impliziert, dass der Begriff der Quersubventionierung von den Initianten unglücklich gewählt worden ist. Gemäss der in der Praxis üblichen Definition nach Faulhaber (1975) kann Quersubventionierung (vereinfacht) dann ausgeschlossen werden, wenn ein Produkt seine inkrementellen Kosten deckt. Vorliegend gehen die Initianten jedoch weiter und wollen verhindern, dass sämtliche Mittel der Grundversorgung inklusive der hieraus erzielten Gewinne zweckgebunden sind und nicht ausserhalb verwendet werden dürfen.⁵⁶ Es handelt sich darum eher um ein *Querfinanzierungsverbot*, welches strenger ist als ein klassisches Quersubventionierungsverbot. In dieser Studie wird daher der Begriff der Querfinanzierung verwendet und auch das entsprechende Anliegen der Initianten so bezeichnet.

I.4 Verbot fiskalischer Interessen

Als drittes Verbot werden in Abs. 1 fiskalische Interessen des Bundes im Bereich der Grundversorgung untersagt. Zum einen richtet sich dieses Verbot gegen die Ausschüttung von Gewinnen in Form von Dividenden durch Bundesunternehmen in Grundversorgungsbereichen an den Bund. Über Abs. 2 gilt dies analog für Unternehmen, die der Bund nur indirekt kontrolliert oder die einen gesetzlichen Auftrag im Grundversorgungsbereich des Bundes haben. Auch diese Unternehmen sollen keine Dividenden aus Gewinnen im Bereich der Grundversorgung des Bundes ausschütten.

Diese erste Stossrichtung des Verbotes fiskalischer Interessen findet sich auch in der Auslegung des Bundesrates wieder: Das Anliegen der Initiative, wonach der Bund im Bereich der Grundversorgung keine fiskalischen Interessen verfolgen soll, richtet sich gegen die Ausschüttung von Dividenden durch Unternehmen, die im Bereich der Grundversorgung einen gesetzlichen Auftrag haben oder vom Bund durch Mehrheitsbeteiligung direkt oder indirekt kontrolliert werden.⁵⁷

Unter die fiskalischen Interessen des Bundes fällt auch die Einnahme von Steuern, z.B. der Mehrwertsteuer oder der Gewinnsteuer, welche die Initiative für den Bereich der Grundversorgung des Bundes dementsprechend ebenfalls verbietet.

Die Annahmen bezüglich des Verbots fiskalischer Interessen werden in den folgenden zwei Hypothesen zusammengefasst.

Hypothese 8. Das Verbot fiskalischer Interessen verbietet die Ausschüttung von Gewinnen, die im Bereich der Grundversorgung des Bundes erzielt worden sind.

⁵⁶ Diese Auslegung wird auch durch den Bundesrat gestützt, der unter dem „Quersubventionierungsverbot“ der Initiative versteht, dass „Gewinne aus dem Bereich der Grundversorgung für andere Aufgaben des Bundes verwendet werden“ (vgl. Bundesrat, 2014, S. 3814).

⁵⁷ Vgl. ibd., S. 3817.

Zum Beispiel darf die Swisscom ihren Aktionären keine Dividende mehr aus Mitteln zahlen, die sie im Bereich der Grundversorgung erwirtschaftet hat.

Hypothese 9. Das Verbot fiskalischer Interessen verbietet das Erheben von Steuern im Bereich der Grundversorgung des Bundes.

Beispielsweise ist die Beförderung von Briefen und Paketen durch die Post nicht mehr der Mehrwertsteuer unterstellt.

1.5 Lohnanpassungen

Die Initiative fordert, dass in den betroffenen Unternehmen eine Lohnobergrenze gilt. Als Obergrenze mögen die Löhne der Bundesverwaltung gelten. Die Initianten scheinen sich – gemäss der Dokumentation auf ihrer Homepage – insbesondere an den hohen Löhnen der Konzernleitungen von SBB, Post und Swisscom zu stören.

Der Bundesrat stellt in seiner Botschaft fest: „Mit der gewählten Formulierung der Initiative wären jedoch nicht nur die Führungsspitzen, sondern sämtliche Angestellten der bundesnahen Unternehmen betroffen. Entsprechend dem Initiativtext müssten die Unternehmen ihr Lohngefüge an jenes der Bundesverwaltung anpassen.“⁵⁸ Nach dem Wortlaut der Initiative sind nicht nur die Löhne im Bereich der Grundversorgung betroffen, sondern der Initiativtext bezieht sich auf sämtliche Löhne der betroffenen Unternehmen.

Es sind also mit der Initiative weder nur die Führungsspitzen noch ausschliesslich Mitarbeitende in Grundversorgungs-relevanten Bereichen, sondern sämtliche Mitarbeitenden der entsprechenden Unternehmen betroffen. Das Lohngefüge in den betroffenen Unternehmen muss so angepasst werden, dass kein Lohn höher ist als derjenige in der Bundesverwaltung für eine äquivalente Tätigkeit. Im Fall einer Umsetzung der Initiative müssen die betroffenen Unternehmen quasi Lohnklassen wie der Bund schaffen und beispielsweise gleiche Vorgaben zu den Einstufungen oder Lohnentwicklungen machen. Gemäss des Bundesrates ist dies nur mit sehr grossem Aufwand umzusetzen, weil genau festgestellt werden muss, ob und wo eine Gleichwertigkeit der Anforderungen, der Funktion und der Entlohnung in den betroffenen Unternehmen verglichen mit der Bundesverwaltung gegeben ist.⁵⁹ Abschnitt 5.2.4 enthält einen groben Versuch solch einer Zuordnung für die drei Bundesunternehmen. Nur dort, wo eine Vergleichbarkeit gegeben ist, kann festgestellt werden, dass der Lohn eines Mitarbeitenden in einem betroffenen Unternehmen tatsächlich höher ist als derjenige eines Bundesangestellten, und dass dementsprechend Korrekturen vorgenommen werden müssen.

Da die Löhne in Unternehmen typischerweise weiter streuen und mit der Qualifikation bzw. zunehmender Hierarchiestufe steiler steigen als in der Bundesverwaltung, folgt insbesondere, dass die betroffenen Unternehmen die Löhne für hoch qualifizierte Stellen senken müssen. Die Löhne für wenig qualifizierte Stellen, welche in den betroffenen Unternehmen unter denjenigen der Bundesverwaltung liegen, müssen dagegen nicht angepasst werden. Die folgende Abbildung illustriert diesen Effekt.

Die notwendigen Lohnanpassungen lassen sich zu folgender Hypothese verdichten.

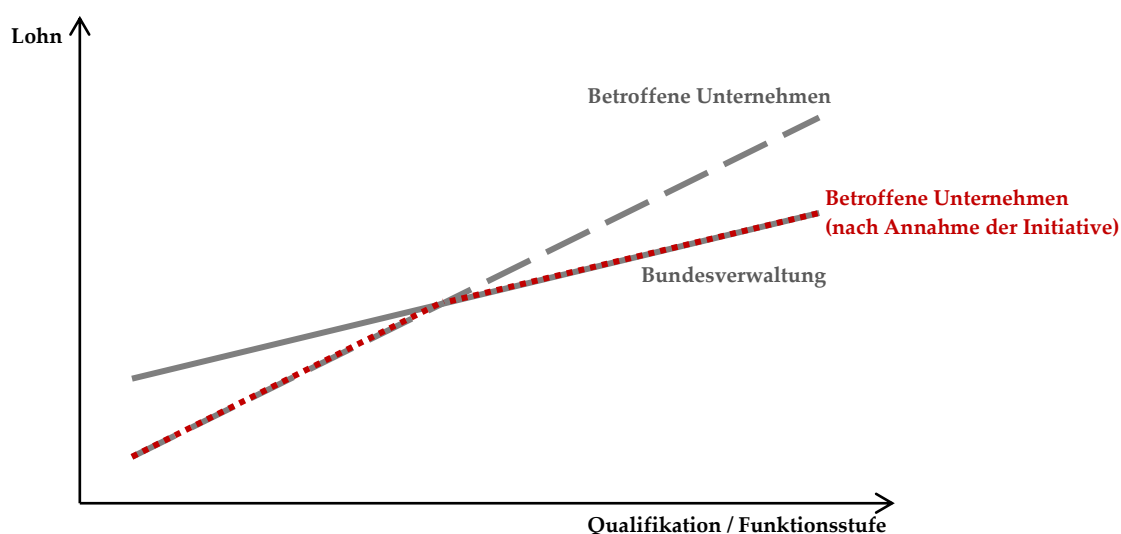
⁵⁸ Ibid., S. 3818.

⁵⁹ Vgl. ibd., S. 3818.

Hypothese 10. Die Lohnstrukturen der betroffenen Unternehmen müssen neu geordnet werden, so dass deren Löhne die Löhne der Bundesverwaltung nicht überschreiten.

Zum Beispiel muss die Lohnstruktur der Swisscom angepasst werden, so dass kein Mitarbeitender mehr viel verdient als ein Bundesangestellter äquivalenter Qualifikation/Position. Etwa darf der Lohn für einen Informatiker im IT-Bereich der Swisscom den Lohn eines Informatikers beim Bund nicht überschreiten.

Abbildung 7: Illustration der Lohnanpassungen



Quelle: Swiss Economics

1.6 Transparenz

Die Initiative fordert in Absatz 3 die Abgrenzung der Grundversorgungsleistungen im Gesetz sowie Transparenz über die Kosten der Grundversorgung und die Verwendung der entsprechenden Einnahmen. In den betroffenen Unternehmen muss also Transparenz bezüglich der Aktivitäten vorliegen, welche den Bereich der Grundversorgung berühren. Gesteigerte Transparenz kann in verschiedenen Ausmassen hergestellt werden. Eine Mindestmassnahme ist die buchhalterische Trennung zwischen Grundversorgungsaktivitäten und anderen Aktivitäten. Dementsprechend müssen separate Erfolgsrechnungen und Bilanzen erstellt werden. Es ist denkbar, dass die geforderte Transparenz nur dann erreicht werden kann, wenn die Grundversorgungsaktivitäten auch strukturell, d.h. organisatorisch, von den anderen Aktivitäten getrennt werden. Es kann also sogar eine Ausgliederung der Grundversorgung in ein eigenes Unternehmen notwendig werden. Neben dem Erfordernis, dass die Grundversorgung des Bundes auf Gesetzesstufe definiert wird, gilt bzgl. der Transparenz die folgende Hypothese.

Hypothese 11. Die betroffenen Unternehmen müssen die Kosten und Erlöse aus der Grundversorgung mindestens buchhalterisch von ihren anderen Aktivitäten trennen.

Zum Beispiel muss die Post zwei Bilanzen erstellen. Kosten, die sowohl die Grundversorgung als auch andere Bereiche berühren, müssen detailliert alloziert werden. Bei einer organisatorischen Trennung müssen die Dienstleistungen der Grundversorgung in eine eigene Gesellschaft ausgelagert werden. Die gemeinsame Nutzung des Poststellennetzes durch Dienstleis-

tungen der Grundversorgung und Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung wäre damit in Frage gestellt.

II Anhang: Analyserahmen zur Grundversorgung

II.1 Grundversorgung aus ökonomischer Sicht

Aus ökonomischer Sicht kann die Grundversorgung mit der sogenannten Internalisierung positiver Externalitäten motiviert werden (vgl. Jaag und Trinkner, 2011a). Wäre die Grundversorgung nicht vorgegeben, würde sich am Markt aus dem privaten Gewinnkalkül der einzelnen Anbieter ein zu tiefes Versorgungsniveau mit einem Wohlfahrtsverlust einstellen. Grundversorgungsdienstleistungen induzieren also volkswirtschaftlich wünschbare externe Effekte, welche von den leistenden Anbietern am Markt nicht selbst 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, qualitativ hochstehende und erschwingliche Post- und Telekommunikationsdienste.

II.2 Optimaler Grundversorgungsumfang ändert sich mit der Zeit

Aus ökonomischer Sicht ist wesentlich, dass es die oben genannten 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.

Der genaue Umfang dieser Externalitäten ist in der Regel nicht bekannt. Zudem ändert er sich über die Zeit. Zum Beispiel hat der Festnetzanschluss heute einen anderen Stellenwert als noch vor zwanzig Jahren. Darum kann nicht ohne weiteres bestimmt werden, wie umfangreich die Grundversorgung konkret sein sollte.⁶⁰ Wenn Externalitäten im politischen Prozess bei der Meinungsbildung angemessen berücksichtigt werden, dann kann und sollte der Umfang und die Finanzierung der Grundversorgung 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 bestimmt werden. Diese Sichtweise deckt sich u.a. mit der aktuellen Praxis in der Schweiz und auch mit der Einschätzung des Bundesrates, der zufolge die Grundversorgung „eine politisch zu bestimmende Basisausstattung mit Infrastrukturgütern und -dienstleistungen ist, die je nach Sektor im Einzelfall zu definieren und den sich ändernden technischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen anzupassen sind“.⁶¹

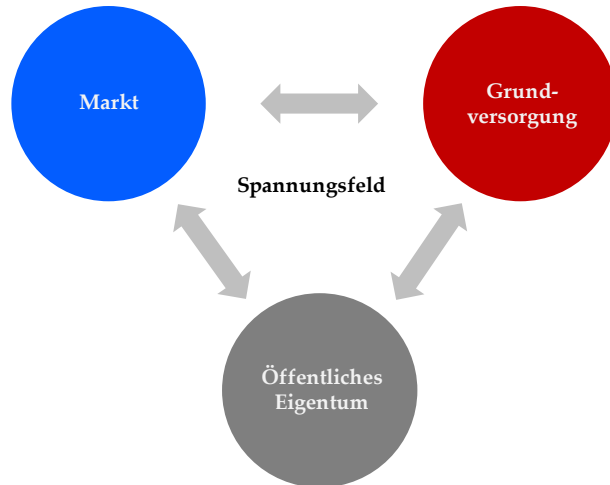
Die nachfolgenden Ausführungen zeigen, wie die Grundversorgung – einmal festgelegt – auf kohärente Weise reguliert und finanziert werden kann und soll. Besonderes Augenmerk gilt dem Zusammenspiel der Grundversorgung mit ihrer Finanzierung, der Marktregulierung

⁶⁰ Vgl. Jaag und Trinkner (2011b) für einen Versuch im Post- und Telekommunikationssektor.

⁶¹ Bundesrat (2004), S. 4570.

und der öffentlichen Eigentümerschaft der Unternehmen, die die Grundversorgung erbringen (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Grundversorgung, Markt und öffentliches Eigentum



Quelle: Finger und Trinkner (2014)

II.3 Paradigmenwechsel bei der Sicherstellung der Grundversorgung

Am Anfang der Grundversorgung oder genereller öffentlicher Versorgungsziele stehen Leistungen, die volkswirtschaftlich sinnvoll sind und die von der Politik gefordert werden, im Markt aber nicht freiwillig erbracht werden, da sie sich aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht und für ein einzelnes Unternehmen 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 Paradigmenwechsel gekommen.

Historisch gesehen war lange die Sichtweise dominant, dass der Staat die gewünschte Versorgung (insbesondere in den Netzindustrien) selbst in der eigenen Verwaltung oder mit einem eigenen Unternehmen erbringen sollte (Eigenerbringung). Zur Finanzierung diente ein rechtliches, reguliertes Monopol. Der Staatseingriff ging so weit, dass beispielsweise Posttarife vom Parlament festgelegt wurden. 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 wie zum Beispiel von Telefonie zu Post innerhalb der PTT.

Mit der in Europa einsetzenden Liberalisierung der Netzindustrien setzte auch in der Schweiz ein Umdenken ein. Der Staat muss die Grundversorgung nicht notwendigerweise selbst erbringen. Er kann damit auch (private) Unternehmen beauftragen und diese 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 wurde in den Sektoren Telekommunikation, Post und Strom ein langsames Tempo angeschlagen. Im Post- und Elektrizitätsbereich sind die weiteren Marktöffnungsschritte zwischenzeitlich vertagt worden.

Die Liberalisierung brachte eine grundlegend neue Philosophie mit sich: Der Staat erbringt die Grundversorgung nicht mehr selbst, sondern gewährleistet dessen Erbringung (Gewährleistungsstaat). Die Erbringung kann weiterhin, muss aber nicht, durch ein eigenes Unternehmen

erfolgen. Dieses hat sich jedoch 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 Mass wirken, wird ein „level playing field“ angestrebt, das seinerseits von einem unabhängigen, sektorspezifischen Regulator überwacht wird. Die Delegation des Dienstleistungsauftrags an die Anbieter im Markt kann in dieser Denkweise auf zwei verschiedene Grundarten erfolgen (vgl. Jaag und Trinkner, 2011a):

- Symmetrisch („an alle“): Für alle Anbieter im Markt gelten die 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 bedingt dann wiederum öffentliche Subventionen, um das gewünschte Versorgungsniveau zu erreichen. Der Fall der symmetrischen Delegation des Grundversorgungsauftrages ist bezüglich der Schweiz momentan hypothetisch und kam bislang hierzulande noch nicht zur Anwendung.
- Asymmetrisch („an einen“): Wenn die Zuweisung als Auflage an alle Anbieter nicht sinnvoll ist, wie beispielsweise im Fall eines flächendeckenden Poststellennetzes oder bei der Stromverteilung, wird die Grundversorgung als Auftrag an denjenigen Marktteilnehmer vergeben, welcher für den Grundversorgungsauftrag die geringsten Kosten aufweist. Dieses Unternehmen kann – wenn die ökonomischen Voraussetzungen dafür gegeben sind – mittels Ausschreibungen gefunden werden; sinnvoll sind oft auch Direktvergaben oder Verhandlungslösungen (vgl. Jaag und Trinkner, 2009). Jedenfalls muss eine für den Auftrag angemessene Kompensation bzw. Abgeltung vorgesehen werden, da das Unternehmen sonst im Wettbewerb mit andern Unternehmen benachteiligt wäre, was dem Prinzip eines *level playing field* entgegenliefe. In Frage kommen Spezialrechte wie beispielsweise ein Verteilnetzmonopol, eine Berücksichtigung der asymmetrischen Auflagen in der Preisregulierung (vgl. Jaag, 2013) oder Abgeltungen.

Im ersten Modell wird die Grundversorgung 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 geknüpft sind, nicht jedoch an einen Auftrag). Im zweiten Modell wird die Grundversorgung als Auftrag an ausgewählte Marktteilnehmer vergeben, welche entsprechend abzugelten sind.

II.4 Rolle des Staates im neuen Paradigma

Der Wechsel in das neue Paradigma bedingt nicht notwendigerweise, dass rechtliche Monopole abgeschafft werden müssen. Diese kommen weiterhin als Finanzierungsquelle in Frage, insbesondere 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 mittels Regulierung, bei welcher der Staat grundsätzlich in der Verantwortung bleibt: Er reguliert nicht nur die Grundversorgung, sondern er muss sie darüber hinaus auch gewährleisten. Im Falle einer Unterversorgung muss er eingreifen. Gestützt auf die Bundesverfassung trifft dies in der

Schweiz insbesondere für die Sektoren Post, Telekommunikation⁶², Medien⁶³ und Bahn⁶⁴ zu. Im Strommarkt geht der Auftrag weniger weit: Hier muss sich der Bund mit den Kantonen für eine ausreichend breit gefächerte, sichere, wirtschaftliche und umweltverträgliche Energieversorgung „einsetzen“ (Art. 89 BV); die Versorgung selbst ist Sache der Energiewirtschaft (Art. 4 EnG).

Die erbringenden Unternehmen (z.B. Post, Swisscom, SBB) können bei der indirekten Sicherstellung sowohl privat als auch staatlich sein. Die explizite oder implizite Gewährleistungsverantwortung des Staates dürfte jedoch gerade in Netzindustrien, wo hohe irreversible Kosten bestehen, eher gegen eine mehrheitliche Privatisierung der betreffenden Versorgungsunternehmen sprechen, um Hold-up-Problemen⁶⁵ vorzubeugen.

Das Eigentum der öffentlichen Hand an einem oder mehreren Marktteilnehmern schafft für die Exekutive eine Doppelrolle: Als Eignerin ist sie gehalten, die jeweiligen Unternehmen erfolgreich zu führen; gleichzeitig muss sie die Marktvorgaben der Legislative umsetzen. Diese Rollen können zu Zielkonflikten führen. Um Konflikte zu vermeiden, kann bzw. sollte erstens die Umsetzung der Marktvorgaben an eine von der Verwaltung unabhängige Regulierungsbehörde delegiert werden.⁶⁶ Die wichtigste Aufgabe ist dabei die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben betreffend Nichtdiskriminierung. Die Durchsetzung der Nichtdiskriminierung ist aus ökonomischer Sicht dann nötig, wenn aufgrund der Kostenstruktur in einer oder mehreren Netzebenen eine stabile natürliche Marktmacht vorliegt. Zweitens sollte überdies bei den betroffenen Bundesunternehmen die politische von der unternehmerischen Verantwortung getrennt werden, damit die Unternehmen in der Umsetzung der an sie gestellten Vorgaben weitgehend frei von politischer Einflussnahme sind. Soll eine noch grössere Distanz der Bundesunternehmen zur Exekutive geschaffen werden, kann das Eigentum an eine unabhängige staatliche Beteiligungsgesellschaft nach dem Vorbild von Deutschland oder Österreich übertragen werden.

II.5 Regulierungsinstrumente und ihr Zusammenspiel

Die verschiedenen Regulierungsinstrumente wirken in den Bereichen Markt, Versorgung und öffentliches Eigentum in vielfältiger Art und Weise zusammen. Eine besondere Herausforderung ist dabei einerseits, eine ausgewogene Balance zwischen Grundversorgungsvorgaben und Marktelementen zu finden. Andererseits sind die historisch angereicherten Organisati-

⁶² Art. 92 BV: Der Bund sorgt für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmelde-diensten in allen Landesgegenden.

⁶³ 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.

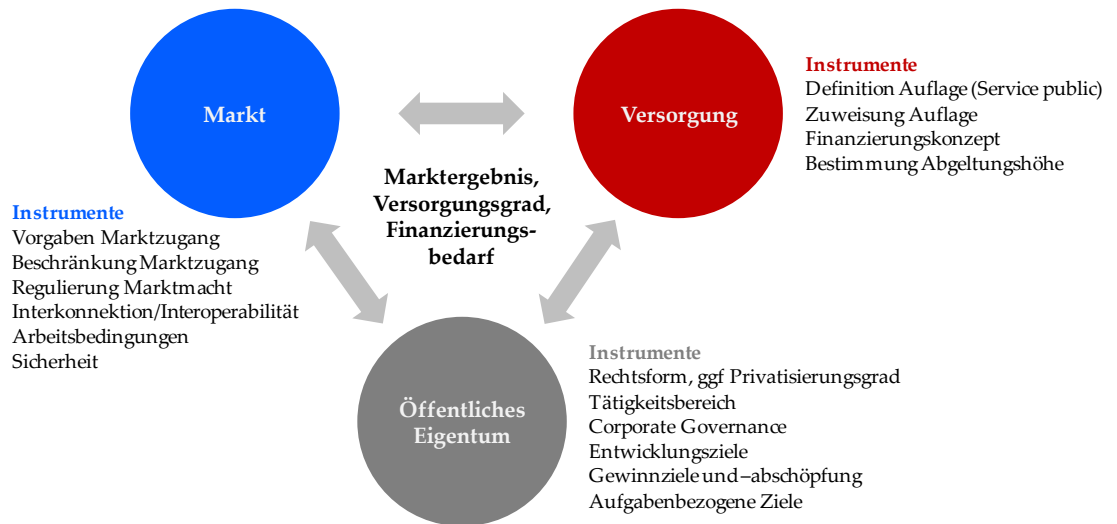
⁶⁴ Art. 81a BV: Bund und Kantone sorgen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene (...) in allen Landesgegenden. Die Belange des Schienengüterverkehrs sind dabei angemessen zu berücksichtigen.
Art. 84 BV: Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. (...) Der grenzüberschreitende Güterverkehr (...) erfolgt auf der Schiene.

⁶⁵ Das Hold-up-Problem bezeichnet Situationen, in welchen ex ante keine vollständigen Verträge geschlossen werden können und dies ex post opportunistisch ausgenutzt werden kann. Die Gefahr eines Hold-up besteht beispielsweise, wenn der eine Partner (der Bund) auf die Leistungen des anderen (z.B. SBB) angewiesen ist und nicht ohne weiteres auf einen alternativen Anbieter ausweichen kann.

⁶⁶ Beispiele sind ComCom, ElCom und PostCom.

onserlasse (POG, TUG, SBBG usw.) auf neue sektorielle 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 9 illustriert das Zusammenspiel der relevanten Regulierungsinstrumente in den drei Bereichen Markt, Versorgung und öffentliches Eigentum.

Abbildung 9: Regulierungsinstrumente bzgl. Markt, Versorgung und Eigner



Quelle: Finger und Trinkner (2014)

III Anhang: Industrieökonomische Modellierung

III.1 Modellrahmen

Nachfrage, Kosten und Gewinn eines Bundesunternehmens werden abstrakt modelliert. Mit diesem Modell können dann verschiedene Verhaltensweisen eines Bundesunternehmens analysiert werden.

Die Nachfrage des Bundesunternehmens i wird definiert als Funktion des eigenen Preises p_i und der eigenen Qualität sowie des Preises p_j und der Qualität x_j eines repräsentativen Wettbewerbers,

$$(1) \quad q_i(p_i, p_j, x_i, x_j) = \alpha k_i - \beta p_i + \gamma p_j + \eta x_i - \mu x_j,$$

wobei k_i ein Kalibrierungsparameter ist, welcher den Marktanteil des Bundesunternehmens darstellt. Es gelten die üblichen Annahmen: Die Nachfrage ist positiv (negativ) von der eigenen Qualität x_i (von dem eigenen Preis) abhängig und negativ (positiv) von der Qualität x_j (vom Preis) des repräsentativen Konkurrenten. Gemäss der sogenannten Competitive-Fringe-Annahme wird die Konkurrenz des Bundesunternehmens durch einen repräsentativen Konkurrenten modelliert, welcher sich verhält wie unter vollständigem Wettbewerb, d.h. der seinen Preis so setzt, dass er gerade kostendeckend ist und der die Qualität als exogen vorgegeben annimmt. Es gilt also $p_j = c_j$ und $x_j = \bar{x}_j$.

$$(2) \quad C_i(x_i, q_i, z_i) = (c_i + \epsilon x_i - z_i)q_i + \Phi(x_i) + \Psi(z_i) + F$$

wobei c_i die variablen Kosten sowie F die Fixkosten darstellen und ϵ ein Skalierungsparameter ist. Die Qualität verbessert die Dienstleistung und erhöht sowohl die variablen als auch die fixen Kosten $\Phi(x_i)$. Die Kostenreduktionen z_i verringern die variablen Kosten proportional, jedoch verursachen sie Investitionen, welche als ein fixer Kostenblock $\Psi(z_i)$ modelliert sind.

Aus der Nachfragefunktion (1) und der Kostenfunktion (2) ergibt sich die Gewinnfunktion des Bundesunternehmens als Umsatz (Preis multipliziert mit der Nachfrage) minus Kosten

$$(3) \quad \Pi_i = (\alpha k_i - \beta p_i + \gamma p_j + \eta x_i - \mu x_j)(p_i - c_i - \epsilon x_i + z_i) - \Phi(x_i) - \Psi(z_i) - F$$

Da die Preissetzung der Bundesunternehmen stark reguliert ist, kann der Preis p_i nicht frei gewählt werden. Zum Beispiel kann die Post Portopreise nicht frei wählen, sondern unterliegt starken Restriktionen wie der Distanzunabhängigkeit und Einheitlichkeit der Preissetzung sowie einer Regulierung durch die Preisüberwachung bzw. (im reservierten Bereich) den Bundesrat. Der Einfachheit halber wird hier angenommen, dass der Preis exogen vorgegeben ist, d.h. $p_i = \bar{p}$. In unserem Modell wählt das Bundesunternehmen also ein für sich optimales Qualitätsniveau x_i sowie das optimale Ausmass an Kostenreduktionen z_i .

III.2 Referenzszenario

Der Status quo gestattet den Bundesunternehmen gewinnmaximierend zu handeln. Diese Verhaltensmaxime wird nun als Referenzszenario präsentiert mit den sich ergebenden optimale Entscheidungen über Qualitäts- und Kostenreduktion. Zur Illustration wird die folgende spezifische Form für die Investitionskosten in Qualität

$$(4) \quad \Phi(x_i) = \varphi x_i^2$$

und die Investitionskosten in Kostenreduktionen

$$(5) \quad \Psi(z_i) = \psi z_i^2$$

angenommen.

Es ergibt sich dann für das Bundesunternehmen die folgende Gewinnfunktion

$$(6) \quad \Pi_i = (\alpha k_i - \beta \bar{p} + \gamma p_j + \eta x_i - \mu x_j)(\bar{p} - c_i - \epsilon x_i + z_i) - \varphi x_i^2 - \psi x_j^2 - F$$

Die optimalen Entscheidungen des Bundesunternehmens ergeben sich aus der Maximierung von (6) und bringen ein optimales Qualitätsniveau von

$$(7) \quad x_i^* = \frac{(\eta + \beta \epsilon) \bar{p} - \epsilon(\alpha k_i + \gamma p_j - \mu x_j) - \eta(c_i - z_i)}{2(\varphi + \epsilon \eta)}$$

sowie eine optimale Reduktion der variablen Kosten von

$$(8) \quad z_i^* = \frac{\alpha k_i - \beta \bar{p} + \gamma p_j + \eta x_i - \mu x_j}{2\psi}$$

hervor.

Aus den optimalen Entscheidungen (7) und (8) lassen sich bereits zwei wichtige Erkenntnisse ableiten.

Erstens gibt ein höherer vorgegebener Preis gemäss (7) verstärkt Anreize, in Qualität zu investieren und somit die Grundversorgungsleistungen auf einem hohen Niveau zu erbringen. Dieser Zusammenhang spiegelt den in Abschnitt 5.1.1 diskutierten Trade-off wider. Wenn ein niedriger Preis sowie eine hohe Qualität der Grundversorgung gewünscht sind, kommt es zu einem Konflikt zwischen beiden Grössen. Während ein höherer Preis die Wahl eines hohen Qualitätsniveaus fördert, zeigt sich in (8), dass höhere Preise die Anreize zu Kostenreduktion reduzieren.

Zweitens zeigt sich gemäss (7) und (8), dass ein positiver Zusammenhang zwischen Investitionen in Qualität und Investitionen in Kostenreduktionen vorliegt. Ceteris paribus führen somit höhere Investitionen in Kostensenkungen zu mehr Investitionen in Qualität und verstärkte Investitionen in Qualität geben einen Anreiz für Investitionen in Kostensenkungen. Qualität und Kostenreduktionen sind somit quasi komplementäre Grössen für ein gewinnmaximierendes Bundesunternehmen, was aus gesellschaftlicher Sicht vorteilhaft ist, da beide Arten von Investitionen gewünscht sind.

III.3 Auswirkungen der Initiative

Gemäss Anliegen 1 untersagt die Initiative den Bundesunternehmen Gewinnmaximierung als Verhaltensmaxime. Zudem dürfen buchhalterische Gewinne nicht dauerhaft und nur begrenzt anfallen (siehe Hypothese 5). Formal heisst dies, dass die Erlöse die Kosten nur um m überschreiten dürfen:⁶⁷

$$(9) \quad q_i(\bar{p}, p_j, x_i, x_j) \bar{p} = (1 + m) C_i(q_i, x_i, z_i)$$

Mit dieser Regulierungsbedingung lässt sich der Gewinn des Bundesunternehmens wie folgt darstellen:

$$(10) \quad \Pi_i = m C_i(q_i, x_i, z_i) = \frac{m}{1+m} q_i(\bar{p}, p_j, x_i, x_j) p_i$$

⁶⁷ Im Extremfall eines absoluten Gewinnverbotes als Folge der Annahme der Initiative würde $m = 0$ gelten.

Aus technischer Perspektive würde die Initiative somit eine sogenannte Mark-up Regulierung induzieren, d.h. der Gewinn wird auf ein vorgegebenes Mark-up über die Kosten beschränkt.⁶⁸ Da nun ein Gewinnstreben als Verhaltensweise des Bundesunternehmens obsolet bzw. verboten ist, stellt sich als nächstes die Frage, welcher Verhaltensmaxime das Bundesunternehmen nun folgen soll bzw. kann. Gemäss (10) bleiben zwei Möglichkeiten: Entweder es maximiert den Umsatz oder es minimiert die Kosten. Diese beiden Verhaltensmaxime werden in den folgenden zwei Abschnitten genauer untersucht.

III.4 Umsatzmaximierung als Verhaltensmaxime⁶⁹

Aus (9) folgt zunächst direkt, dass der Umsatz proportional zu den gesamten Kosten des Bundesunternehmens ist. Hieraus ergibt sich ein grundsätzliches Problem der Mark-up Regulierung: Möchte das Bundesunternehmen seinen Umsatz maximieren, hat es keinen Anreiz seine Kosten zu senken, da eine Erhöhung des Umsatzes nur möglich ist, wenn die Kosten des Unternehmens ebenfalls steigen.

Mit der Verhaltensmaxime der Umsatzmaximierung ist die Zielfunktion des Bundesunternehmens nun gegeben durch

$$(11) \quad ZF = (\alpha k_i - \beta p_i + \gamma p_j + \eta x_i - \mu x_j) \bar{p}.$$

Im Gegensatz zum Referenzszenario ist die Zielfunktion des Bundesunternehmens nun unabhängig von Investitionen in Kostenreduktionen z_i , so dass Kostensenkungen keine Zielvariable des Unternehmens mehr ist und somit gleich Null gesetzt werden können. Weil die Zielfunktion im Qualitätsniveau monoton steigt, wird das Bundesunternehmen ein möglichst hohes Qualitätsniveau wählen, ohne Verluste zu erleiden. Die optimale Qualität ist erreicht, wenn die Grenzerträge (MR) des Qualitätsniveaus ihren Grenzkosten (MC) entsprechen. Formal ist der Grenzerlös der Qualität durch

$$(12) \quad MR = \eta \bar{p}$$

und die Grenzkosten der Qualität durch

$$(13) \quad MC = \epsilon(\alpha k_i - \beta \bar{p} + \gamma p_j - \mu x_j + \eta x_i) - \eta(c_i + \epsilon x_i - z_i) - 2\phi x_i$$

bestimmt. Da nun kein Anreiz mehr für Investitionen in Kostenreduktionen besteht, ergibt sich das optimale Qualitätsniveau

$$(14) \quad x_i^{UmMax} = \frac{(\eta + \beta \epsilon) \bar{p} - \epsilon(\alpha k_i + \gamma p_j - \mu x_j) - \eta c_i}{2(\phi + \epsilon \eta)}.$$

Solange $z_i^* > 0$ ist, gilt $x_i^{UmMax} < x_i^*$, d.h. die Investitionen in Qualität sinken bei einer Mark-up Regulierung mit Umsatzmaximierung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Initiative im Fall von Umsatzmaximierung zu folgenden Ergebnissen führt:

⁶⁸ Die Mark-up Regulierung ist ein weitverbreitetes und theoretisch fundiertes Modell zur Marktmachtregulierung über eine Gewinnbeschränkung. Einschlägige Literatur zur Mark-up Regulierung sind beispielsweise Knieps (2005), Finsinger und Kraft (1984), Braeutigam (1981).

⁶⁹ Eine Umsatzmaximierung entfaltet ähnliche Ineffizienzen wie die Bürokratie induzierte Budgetmaximierung, welche in Abschnitt 6.1 skizziert ist.

- Es bestehen keine Anreize zu Kostenreduktionen und damit zu einer effizienten Produktion von Grundversorgungsleistungen.
- Das Qualitätsniveau ist tiefer als im Referenzfall mit Gewinnmaximierung als Verhaltensmaxime.

III.5 Kostenminimierung als Verhaltensmaxime

Da die gesamten Kosten des Bundesunternehmens gemäss (2) im Qualitätsniveau monoton steigen, wählt das Bundesunternehmen mit Kostenminimierung als Verhaltensweise ein Qualitätsniveau von Null:

$$(15) \quad x_i^{KoMin} = 0.$$

Die optimale Wahl des Qualitätsniveaus von Null ist eine Vereinfachung, da die Regulierung ein Mindestqualitätsniveau vorschreiben würde. Entscheidend ist aber allein die Erkenntnis, dass das Bundesunternehmen über ein aufgezwungenes Mass hinaus nicht in Qualität investieren würde.

Ein kostenminimierendes Unternehmen sieht sich nun seiner gesamten Kosten als Zielfunktion gegenüber:

$$(16) \quad ZF = (c_i + \epsilon x_i - z_i)q_i + \Phi(x_i) + \Psi(z_i) + F.$$

Die optimale Entscheidung des Bundesunternehmens über die Kostenreduktionsinvestitionen ergibt sich durch Minimierung der Zielfunktion gemäss (16) wie folgt:

$$(17) \quad z_i^{KoMin} = \frac{\alpha k_i - \beta \bar{p} + \gamma p_j + \eta x_i - \mu x_j}{2\psi}.$$

Unter Berücksichtigung von (15) lässt sich die optimale Kostenreduktion vereinfachen zu:

$$(18) \quad z_i^{KoMin} = \frac{\alpha k_i - \beta \bar{p} + \gamma p_j - \mu x_j}{2\psi}.$$

Solange $x_i^* > 0$ ist, gilt $z_i^{KoMin} < z_i^*$, d.h. die Investitionen in Kostenreduktionen sinken also bei einer Mark-up Regulierung mit Kostenminimierung.

Zusammenfassend lässt sich also analytisch feststellen, dass die Initiative im Fall von Kostenminimierung zu folgenden Ergebnissen führt:

- Es bestehen keine Anreize, in Qualität der Grundversorgungsleistungen zu investieren.
- Die optimalen Kostenreduktionen des Bundesunternehmens sind tiefer als im Referenzfall mit Gewinnmaximierung als Verhaltensmaxime.

8 Literatur

- Allianz pro Schiene (2014). *EU-Pro-Kopf-Vergleich: Schienen-Investitionen im Länder-Ranking*. Pressemitteilung vom 03.07.2014.
- Armstrong, M. (2006). Competition in Two-Sided Markets. *RAND Journal of Economics*. 37 (3), 668–691.
- Avenir Suisse (2005). *Stadt-Land Schweiz*. Birkhäuser, Zürich.
- Borsenberger, C.; Joram, D.; Roy, B. (2011). How many outlets if the USP does not face any USO? A crosscountry comparison. In Crew, M.; Kleindorfer, P. (Hrsg.): *Reinventing the Postal Sector in an Electronic Age*.
- Braeutigam, R. (1981). The Regulation of Multiproduct Enterprises by Rate of Return, Markup, and Operating Ratio. *Research in Law and Economics*. 3, 15-38.
- Bundesrat (2014). Botschaft zur Volksinitiative „Pro Service public“ vom 14. Mai 2014, Bundesrat: Bern.
- Bundesrat (2013a). Botschaft zu einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung vom 8. Mai 2013, Bundesrat: Bern.
- Bundesrat (2013b). Strategische Ziele des Bundesrates für die Swisscom AG 2014–2017 vom 20. November 2013, Bundesrat: Bern.
- Bundesrat (2004). Bericht des Bundesrates zur „Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)“ vom 23. Juni 2004, Bundesrat: Bern.
- Economiesuisse (2012). Mit Wettbewerb und nachhaltiger Finanzierung an die Spitze. Infrastrukturbericht.
- EJPD (2008). Gutachten zur Zulässigkeit der geplanten Tochtergesellschaft von Skyguide (Skyguide National, SkN; Projekt KNUT) vom 30. September 2008, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: Bern.
- EJPD (2011). Grundversorgungsauftrag der Post; Erfüllung durch Konzerngesellschaften. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement: Bern.
- Faulhaber, G. (1975). Cross-subsidization: pricing in public enterprises. *The American Economic Review*, 966-977.
- Finger, M.; Jaag, C.; Lang, M.; Lutzenberger, M.; Trinkner, U. (2009). Bestimmung des Regulierungsbedarfs aus ökonomischer Sicht: Angemessenheit und Folgen einer funktionalen oder strukturellen Trennung von Swisscom. Studie im Auftrag von Swisscom.
- Finger, M.; Trinkner, U. (2014). Wie weiter nach dem Paradigmenwechsel im Service public? *Die Volkswirtschaft* 7/8-2014, 34-37.
- Finsinger, J.; Kraft, K. (1984). Markup pricing and firm decisions. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 140, 500-509.
- Hugentobler, A.; Jaag, C. (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.
- Indestegee, D. (2015). *Universal Service Obligation – Scope*. Cullen International.

- Infras (2014). Angebot und Preise des Schweizer öV im europäischen Vergleich. Studie im Auftrag des Informationsdienstes für den öffentlichen Verkehr (LITRA).
- 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.; Trinkner, U. (2009). Tendering Universal Service Obligations in Liberalized Network Industries. *Journal for Competition and Regulation in Network Industries* 10(4), 313-332.
- Jaag, C.; Trinkner, U. (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.; Trinkner, U. (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: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik*. Springer, Berlin.
- Konjunkturforschungsstelle (KOF) (2006). Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Service public in der Schweiz. Studie im Auftrag der Ebenrain-Konferenz.
- Mueller, D. (2003). *Public Choice III*. Cambridge University.
- Niskanen, W. (1968). The peculiar economics of bureaucracy. *The American Economic Review*, 293-305.
- OECD (2014). Financing of the roll-out of broadband networks. Working Paper No. 2 on Competition and Regulation.
- OECD (2013). *OECD Communications Outlook 2013*. OECD Publishing.
- Pratt, S.; Reilly, R.; Schweih, R. (2000). *Valuing a business*. McGraw-Hill Companies.
- Schelker, M.; Eichenberger, R. (2010). Auditors and fiscal policy: empirical evidence on a little big institution. *Journal of Comparative Economics*, 38(4), 357-380.
- Schweizerische Bundesbahnen SBB (2013). „Wer für einen starken öffentlichen Verkehr ist, muss die K-Tipp-Initiative ablehnen.“ Positionspapier SBB zur K-Tipp Initiative („Volksinitiative Pro Service Public“).
- Schweizerische Post AG (2014a). Briefpostindex 2014: Die Post bietet günstige Preise für Top-Leistung. Positionspapier.
- Schweizerische Post AG (2014b). Initiative „Pro Service public“ gefährdet postalische Grundversorgung. Positionspapier.
- Schweizerische Post AG (2014c). Paketpostindex 2014: Sehr gutes Preis-Leistungs-Verhältnis bei Paketen. Positionspapier.
- Steiner, R.; Finger, M.; Huber, E.; Reist, P. (2012). Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom. Expertenbericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle.
- Swisscom AG (2014). „Hohe Risiken, keine Lösungen!“. Positionspapier „Die Service Public-Initiative“.

- Trinkner, U.; Holznagel, B.; Jaag, C.; Dietl, H.; Haller, A. (2012). Möglichkeiten eines gemeinsam definierten Universaldiensts Post und Telekommunikation aus ökonomischer und juristischer Sicht. Studie im Auftrag des Deutschen Bundestages.
- UVEK (2009). Strategische Ziele des Bundesrates für die Post 2010–2013. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation: Bern.
- UVEK (2010). Strategische Ziele des Bundesrates für die SBB 2011–2014. Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation: Bern.
- WIK-Consult (2010). Der schweizerische Postmarkt im europäischen Vergleich. Studie für Postregulationsbehörde.
- WEF (2003–2014). The Global Competitiveness Report. Insight Report. World Economic Forum: Geneva.

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