Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 5 (1993)

Artikel: Chancen und Grenzen eines Regiebetriebes im Spiel der Marktkräfte
Autor: Syz, Dieter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-833058

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

DIETER SYZ

DIE ZUKUNFT DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES IN DER SCHWEIZ

LE SERVICE PUBLIC EN SUISSE -INTERROGATIONS SUR L'AVENIR

Chancen und Grenzen eines Regiebetriebes im Spiel der Marktkräfte

Dieter Syz

Einleitung

Die öffentlichen Dienste sehen sich gegenwärtig in verschiedener Hinsicht kritisch hinterfragt oder gar in Frage gestellt. Schwergewicht der Auseinandersetzung bildet immer mehr der öffentliche Status des Dienstes, die Zulassung, ja Förderung von belebender Konkurrenz (Deregulierung) und immer weniger der Dienst an dieser Oeffentlichkeit. Oeffentlich heisst auch, dass alles offen zu legen ist und sich jedwelche Gruppierung in Politik, Wirtschaft und Bevölkerung zum Geschäft äussern und einmischen darf.

Das hat nicht nur Nachteile, das hat auch Vorteile. Die breite Verankerung in der Bevölkerung kommt darin zum Ausdruck; Grundwerte der Eidgenossenschaft wie Wohlfahrt, Sicherheit und Recht, dazu ein ausgeprägter Föderalismus standen an der Wiege des Bundesbetriebes PTT. Sie haben sicher auch heute noch ihre Bedeutung, sind aber in einem vielfach gewandelten Umfeld von Wirtschaft und Gesellschaft zu überdenken und neu einzubetten.

Mein Thema sind die PTT, sind die Aussichten und Einsichten für diesen grossen Regiebetrieb des Bundes.

Einigen Leuten geht der Wandel zu langsam, andern wiederum zu schnell vor sich. Als pikante Reminiszenz komme ich kurz auf ein Ereignis zu sprechen, das vor zehn Jahren zahlreiche Gemüter bei den PTT und in der eidgenössischen Politik beschäftigte und erhitzte. Im Frühjahr 1983 wurde in der Oeffentlichkeit eine Volksinitiative PTT angekündigt. Das Hauptziel sollte die Aufhebung des Monopols in der Bundesverfassung und in der Folge die Privatisierung des Post- und Fernmeldewesens sein. Als Hauptgründe für diesen in damaliger Sicht unerhörten Schritt wurden u.a. ins Feld geführt:

- Abbau der historisch gewachsenen staatlichen Macht in einem immer wichtigeren Schlüsselbereich der Wirtschaft.
- Angleichen an internationale fortschrittliche Entwicklungen (in den USA im besondern), um der Schweizer Wirtschaft ein optimales Kommunikationswesen zu bieten.

Diese Volksinitiative wurde in der Folge nicht gestartet, teilweise aus finanziellen Gründen, zum grossen Teil aber aus mangelndem Interesse in Wirtschaft und Politik.

Wo stehen wir heute? Die vor zehn Jahren aufgeworfenen Fragen und Forderungen erzeugen kein Kopfschütteln mehr, sie sind von brennender Aktualität.

Von einer Verwaltung zu einer Unternehmung

Die PTT sind in ihrer bald 150-jährigen Geschichte nie stehen geblieben, haben immer den Anschluss an den technischen und wirtschaftlichen Fortschritt gesucht und weitgehend gefunden. Sie sind, wenn auch recht langsam, von einer Verwaltung, die sich mit Benützern herumschlägt zu einer faktischen Unternehmung, die ihre Kundinnen und Kunden kennt und liebt, vorangeschritten. Nicht nur aus eigenem Antrieb, sondern auch aus dem Druck und den Veränderungen im nationalen und internationalen Umfeld heraus. Die vor zehn Jahren aufgeworfenen Fragen und Postulate stehen heute mit grösserer Dynamik und breiterem Interesse im Raum. Es gilt, sich mit ihnen auseinanderzusetzen und nach insgesamt besten Lösungen zu suchen.

In einem überblickbaren Zeitraum von rund 30 Jahren sind die PTT klar in Richtung einer kundennahen Unternehmung hin entwickelt worden.

Stand damals die Pflichterfüllung aufgrund ausgefeilter Vorschriften im Vordergrund, so sind die PTT seit einiger Zeit daran, mit dezentraler Verantwortung eine Erfolgsorientierung zu erreichen. Die alten Formen der Verwaltungsorganisation sind schrittweise abgebaut worden; mit der Schaffung eines Verwaltungsrates und dem Aufbau von modernen Führungsinstrumenten und Denkweisen wie betriebliches Rechnungswesen, Unternehmungsplanung, Marketing und Controlling, sind gute Voraussetzungen in Richtung einer Unternehmung erfüllt. Schliesslich und ganz wesentlich sind aus oft bürokratisch behandelten Benützern mehr und mehr Kunden geworden, deren Bedürfnisse zuoberst auf der Traktandenliste stehen müssen.

Die Dynamik der Wendezeit

Wenn wir die Veränderungen in den Kommunikationsmärkten und -strukturen der letzten Zeit verstehen wollen, müssen wir auf den Beginn der achtziger Jahre zurückblenden. In den USA wurde mit dem Brechen des Telekommunikations-Monopols jene Deregulierungswelle ausgelöst, welche mit der üblichen Zeitverzögerung zuerst Grossbritannien und dann das übrige Europa erreichte und nun auch seit einiger Zeit unsere Politik beschäftigt.

Zwar gerieten schon Ende der siebziger Jahre die schweizerischen PTT-Betriebe in eine Art Aufbruchstimmung, als die damalige Geschäftsleitung den strategischen Auftrag zur Erarbeitung einer Gesamtschau der künftigen Entwicklung und Nutzung der Kommunikationsmöglichkeiten erteilte. Als «Kommunikationsleitbild» wurde diese erste strategische Planung der PTT auf Glanzpapier gedruckt und der interessierten Oeffentlichkeit vorgestellt. Der Schwung erlahmte allerdings in der Folge; die damals postulierte Revision des TVG (Telefon- und Telegrafen-Verkehrsgesetzes) wurde jahrelang verzögert und konnte erst 1992 mit dem FMG verwirklicht werden.

Die Gesetzesmühlen mahlen in unserem Land bekanntlich - mit kürzlich erlebten Ausnahmen - ausgesprochen langsam. Es wird dann meistens ein

Zustand wieder festgeschrieben, der sich aus dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehen heraus längst schon ergeben hat. Raschen Veränderungen sind sie nicht gewachsen. Ein Beispiel: kaum ein Jahr ist das FMG in Kraft und schon wird nach weiteren Revisionen gerufen. Das 60-jährige Postverkehrsgesetz ist längstens durch die Marktkräfte überholt worden, das PTT-OG hinkt den strukturellen Erfordernissen weit hintennach.

Die entscheidenden dynamischen Kräfte für die Veränderungen und Fortschritte, die wir miterleben und wenn möglich auch mitgestalten wollen, kommen vom Markt. Globalisierung ist keine professorale Wortschöpfung mehr, ist auch nicht einfach ein Schlagwort. Kommunikation hatte schon immer eine weltweite Dimension. Nicht ohne Grund sind die ältesten internationalen Abkommen (heute Teilabkommen der UNO) der Weltpostvertrag von 1874 und der Weltfernmeldevertrag von 1865, beide mit Denkmälern in Bern in Metall gegossen. Die Internationalisierung der Kommunikationsmärkte schreitet rasch voran, im Telecom-Bereich hat dieses Geschäft ein solches Gewicht, dass das Wohl und Wehe der Gesamtunternehmung PTT entscheidend von ihm abhängig geworden ist. Der Wettbewerb der Telecom-Standorte mit den Kriterien Geschwindigkeit, Qualität und Preis ist in vollem Gange. Mit strategischen Allianzen versuchen die Schweizer PTT dem wachsenden internationalen Wettbewerbsdruck zu begegnen.

Aber auch die traditionellen PTT-Heimmärkte sind in Bewegung geraten. Als Beispiel diene der Kleingütermarkt, in unserem Jargon die Paketpost, die in der Schweiz die weltweit höchste Dichte pro Einwohner aufweist. Trotz der unbestrittenen Produktivitätsvorteile der Post ist es Konkurrenten gelungen, sich Marktanteile zu ergattern. Natürlich nur dort, wo sie gegenüber dem landesweit gleichen Angebot der PTT einen Vorteil gefunden haben: Verbindungen von Stadt zu Stadt, vom Grossversand zu festen Kunden; Rosinenpickerei nennt man das, weil diese Konkurrenten nichts zur Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung des Landes beitragen und auch keiner Leistungspflicht unterstehen.

Die Frage stellt sich nun, unter welchen gesetzlichen Rahmenbedingungen und realen Marktverhältnissen die PTT sowohl die flächendeckende Grundversorgung mit Post- und Telecom-Diensten gut und günstig gewährleisten und zugleich im nationalen und internationalen Wettbewerb eine führende Rolle spielen können.

Vom Monopol und seinen Grenzen

Was ist uns eigentlich das Monopol wert? So könnte die erste, provokative Frage lauten. Wir wollen Transparenz schaffen und in Postmonopol und Fernmeldemonopol trennen. Das **Postmonopol** ist teilweise nur noch ein faktisches und nicht mehr rechtlich durchsetztbares Monopol; völlig undenkbar sind z.B. polizeiartige Kontrollen, ob von privaten Verteilorganisationen spedierte Pakete gemäss Gesetz verschlossen (= Postmonopol) oder offen sind. Das Postmonopol kostete uns 1991 mehr als es einbrachte. Nach unsern Plänen, ein gesamtwirtschaftlicher Aufschwung vorausgesetzt, hof-

fen wir bis 1996 ein einigermassen ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen, wahrlich kein lukratives Geschäft. Nicht eingerechnet sind rund eine halbe Milliarde Franken Verlust aus den nicht abgegoltenen politischen Aufträgen im Zeitungs- und Postautodienst.

Das Postmonopol wird unterlaufen, ist teilweise substituierbar und international auf Restriktionskurs.

Das **Fernmeldemonopol** ist nicht mehr weitreichend, wenn auch technisch (noch) gesichert; es umfasst im wesentlichen das Netz und den Telefon-Grunddienst. Beim internationalen Verkehr hört das Monopol an der Grenze auf. Im Vergleichsjahr 1991 brachte uns dieses Monopol einen kleinen Gewinn von schätzungsweise einigen Prozent des Umsatzes ein. Verglichen mit US-Telefongesellschaften, die bis zu 15% Kostenüberdeckung ausweisen dürfen, ist das wenig, zu wenig. Die internen Quersubventionierungen zwischen Anschluss, Orts- und Fernverkehr waren bedeutend; sie sind 1992 und 1993 schrittweise abgebaut worden. Auf unser Zieljahr 1996 projiziert, dürfte uns das Fernmeldemonopol dannzumal etwas mehr einbringen als heute.

Zur flächendeckenden Grundversorgung

Als Gegenwert des PTT-Monopols kann, ja muss der Grundauftrag zur flächendeckenden Versorgung des Landes abgeleitet werden. Das ganze Land ist zuverlässig, preiswert und nach gleichen Grundsätzen mit Post- und Fernmeldeleistungen zu versorgen. International wird diese Grundpflicht als Universaldienst bezeichnet; er bedeutet zudem Anspruch des offenen Netzzugangs für Konkurrenten. Wir müssen uns mit diesem SZENARIO noch eingehend auseinandersetzen. In das Feld des Universaldienstes gehören sodann auch jene vornehmlich politischen Auflagen, für welche keine kostendeckenden Preise zu erzielen sind und welche grundsätzlich vom Auftraggeber zu berappen wären. Wir kennen sie bei den SBB unter den Begriffen Leistungsauftrag und Abgeltung. Bei den PTT weisen wir sie seit langem als gemeinwirtschaftliche Leistungen aus; nur waren alle Anstrengungen zur Abgeltung bisher vergeblich. Die politische Absicherung der Leistungsaufträge Zeitungs- und Postautodienst und ihrer Abgeltungen ist «höchste Eisenbahn» möchte ich sagen.

Ziehen wir eine Bilanz auf das Jahr 1996: Auf der einen Seite die Erträge aus Monopol und Abgeltung, auf der andern Seite die Kosten der Grundversorgung und der politischen Auflagen.

- Dem Postbereich gelingt es nur im besten Fall, die Grundversorgung kostendeckend zu gewährleisten; Substitution und zunehmender Wettbewerb begrenzen Tarifmassnahmen, obschon nie ausrationalisiert ist, können Kostensenkungen an die Grenze des Leistungsabbaus stossen.
- Im Telecombereich ist mit weiteren Liberalisierungsschritten und verschärftem internationalen Wettbewerb zu rechnen. Die Grundversorgung kann vermutlich mit einem gewissen Ueberschuss noch gewährleistet werden; die höchst paradoxe Situation aber bleibt, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen aus der Wettbewerbsposition des inter-

nationalen Fernmeldeverkehrs finanziert werden müssen. Und dieser Wettbewerb könnte durchaus die heutigen überhöhten Erträge um Hunderte von Mio Fr. schmälern.

Die Strukturfrage

Sind die PTT in der Zukunft noch in der Lage, unter ihren gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen den Grundauftrag zu erfüllen und im Wettbewerb zu bestehen? Ich meine NEIN.

Es kommt mir vor, als wenn die PTT mit schweren Militärschuhen, ihre Konkurrenten aber mit leichten Turnschuhen in den Wettlauf um Marktanteile und Erfolg geschickt würden. Unter den schweren Schuhen sind jene Hindernisse, Lasten und Fesseln zu verstehen, welche unternehmerisches Handeln erschweren oder gar verunmöglichen.

Anzuführen sind etwa:

- Die unzähligen politischen Gremien, welche sich mit den PTT zu befassen haben und sich in das Geschäft einmischen und vielfach Partikularinteressen vertreten.
- Die mangelnden Kompetenzen für Organisation, Personal-, Kooperations- und Marktentscheide.
- Die zu enge Bindung an den Bundeshaushalt.

Entfesselung tut not, in erster Linie mit einer neuen Unternehmungsstruktur auf der Grundlage des total revidierten Organisationsgesetzes. Was die PTT aus eigener Kraft im bestehenden gesetzlichen Rahmen unternehmen konnten, um die Autonomie von Post und Telecom zu erhöhen, haben sie getan. Nach intensiven Vorarbeiten im Projekt OFS (Optimierung der Führungsstruktur) sind wir seit dem 1. Januar 1993 in der Verwirklichungsphase. Der nächste Schritt ist mit der Vorbereitung der Totalrevision des Organisationsgesetzes PTT (Projekt TOP) eingeleitet. Das Hauptziel heisst hier Vergrösserung des unternehmerischen Spielraums mit einem neuen Unternehmungsstatut, das heisst auch schaffen von gleich langen Spiessen im zunehmenden Wettbewerb.

Drei Thesen zum Schluss

These I: Wenn die Monopole von Post und Telecom weiter abgebaut oder unterlaufen werden, kann die flächendeckende Versorgung nicht mehr in bisheriger Weise finanziert werden.

These II: Wenn die gemeinwirtschaftlichen Leistungen (vor allem Zeitungs- und Postautodienst), die nichts anderes als politische Leistungsaufträge darstellen, weiterhin nicht abgegolten werden, wird die Lebens- und Entwicklungsfähigkeit der PTT ernsthaft in Frage gestellt.

These III: Wenn dem Regiebetrieb PTT nicht durch eine baldige Totalrevision des OG-PTT jene unternehmerischen Freiheiten zugestanden werden, welche den heutigen und künftigen Herausforderungen entsprechen, werden sowohl die flächendeckende Versorgung des Landes als auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit ernsthaft gefährdet sein.