

Eine Postbank für die Schweiz?\*

## Nur ein Markttest löst das Dilemma *Kein Vehikel zur Defizitdeckung des Service public*

Von Markus Saurer\*\*

*Der Autor des nachstehenden Beitrags befürwortet, eine adäquate Regelung vorausgesetzt, die Schaffung einer Schweizer Postbank. Er warnt jedoch davor, von der Postbank Beiträge zugunsten anderer Postdienste zu erwarten (Red.).*

Viele Befürworter der Postbank erachten den Einstieg der Postfinance ins Zinsdifferenzgeschäft als unabdingbaren Schritt zur finanziellen *Sicherung des «Service public»*. Dieser Aspekt wird in einer ganzen Reihe von NZZ-Beiträgen zur Postbank kontrovers diskutiert. Kaum diskutiert wurde bisher, ob und unter welchen Bedingungen eine *Quersubventionierung* defizitärer Postdienste durch die Postbank *überhaupt möglich* wäre. In einem Beitrag wird sogar behauptet, kurz- und mittelfristig werde «Postfinance eine der wenigen Gewinn abwerfenden Aktivitäten der Post sein und somit nicht nur ihren eigenen Service public sichern, sondern zudem noch einen unabdingbaren Beitrag zum Überleben der Post im liberalisierten Markt leisten müssen».

### Verfehltes Argument

Ist denn der Wettbewerb in dem von Postfinance anvisierten Retail-Banking so dürftig oder sind die Retail-Banken dermassen ineffizient, dass eine Postbank die für einen solchen Beitrag notwendigen Gewinne erzielen könnte? Wohl kaum, obwohl sich gewisse Bankenvertreter in der Debatte so ungeschickt defensiv äussern, dass an ihrer Konkurrenzbereitschaft zu zweifeln ist. Die *Schutzbehauptung*, die Schweiz sei im Retail-Geschäft bereits überversorgt, weshalb der Postfinance der Marktzutritt zu verwehren sei, sollten die Bankenvertreter aus ihrem Argumentarium streichen, denn die Bestimmung der gesamtwirtschaftlich effizienten Anzahl Konkurrenten sollte dem *Wettbewerb* und nicht den eingesessenen Anbietern überlassen werden. Stichhaltiger sind die Bedenken, die Postfinance könnte vom Postmonopol oder von der Staatsgarantie profitieren. Für die Beurteilung dieser Gefahr spielen Möglichkeiten und Bedingungen einer Quersubventionierung eine Schlüsselrolle.

Auf Grund der im Markt erkennbaren Tendenz

zur Kombination verschiedener Finanzfunktionalitäten in einem Angebot (z. B. einem multifunktionalen Konto) ist auf *Vorteile der kombinierten Leistung* gegenüber separierten Teilleistungen zu schliessen. Verbundvorteile können in der Beschaffung, in der Produktion wie auch im Vertrieb anfallen und sich als Kosteneinsparungen niederschlagen. Sie ergeben sich aber auch, wenn die Zahlungsbereitschaft der Kunden für ein Leistungsbündel grösser ist als ihre Zahlungsbereitschaft für die einzelnen Teile dieses Bündels. Sehr oft werden deshalb Produkte kombiniert, die in der Verwendung durch den Kunden komplementären Charakter haben. Es werden aber auch Produkte kombiniert, die keine funktionalen Komplementaritäten aufzuweisen scheinen; bekanntes Beispiel ist das erfolgreiche «Co-branding» von Walt-Disney-Kinder-Filmen und McDonald's Kindermenüs. Dass produktive oder zumindest marketingmässige Verbundvorteile zwischen einfachen Finanztransaktionen (Zahlungsverkehr) und der Liquiditätstransformation (Kredit- und Debitgeschäft) vorliegen, beweist das Verhalten der Banken, zunehmend eigene Zahlungsverkehrsleistungen zu entwickeln und diese mit ihrem Kredit- und Debitgeschäft kombiniert anzubieten. Weil im Zahlungsverkehr soweit ersichtlich in der Tat Wettbewerb herrscht, sollte die Postfinance auch Zugang zum Bankengeschäft erhalten; andernfalls dehnen die Banken ihren Anteil am Zahlungsverkehr unter Ausnützung von Verbundvorteilen mit dem Bankgeschäft möglicherweise nur deshalb aus, weil der Post die Schaffung solcher Vorteile nicht gestattet ist. Unter diesem Gesichtspunkt führt offenbar nicht die Schaffung einer Postbank, sondern vielmehr gerade das *Betätigungsverbot* von Postfinance im Bankgeschäft zu einer *Fehlallokation von Ressourcen*. Es ist durchaus möglich, dass die Marktanteilsgewinne der Banken im Zahlungsverkehr nicht auf veritablen Effizienzvorteilen gegenüber

der Postfinance, sondern auf der regulatorischen Benachteiligung von Postfinance beruhen und es somit zu «ineffizienten Marktzutritten» als Folge *asymmetrischer Regulierung* kommt. Analoge Überlegungen, jedoch mit umgekehrtem Vorzeichen, gelten für die Staatsgarantie. Es versteht sich von selbst, dass Regulierungssymmetrie die Aufhebung sämtlicher Garantien der öffentlichen Hand bedingt.

### Verbundvorteile bei Postfinance und Post

Bei isolierter Betrachtung von Postfinance sehe ich keinerlei Gründe für die Annahme, Postfinance könnte im Retail-Banking ökonomische *Übergewinne* erzielen, die zur Finanzierung defizitärer Postbereiche verwendet werden könnten. Wenn sämtliche Marktteilnehmer der gleichen Regulierung unterstellt werden, dann dürften der Zahlungsverkehr und die verschiedenen Bankbereiche sowie auch alle kombinierten Angebote einem wirksamen Wettbewerb ausgesetzt sein. Als Ergebnis resultierte, dass ökonomische *Übergewinne* erodieren, bzw. gar nicht erst entstehen würden. Käme es trotzdem zu dauerhaft hohen Gewinnen, dann müsste der Wettbewerb durch *unzulässige Verhaltensweisen* beeinträchtigt sein. Deren Beseitigung ist Zweck des Kartellgesetzes; die Wettbewerbskommission ist sehr wohl in der Lage, dem wirksamen Wettbewerb zum Durchbruch zu verhelfen.

Falls jedoch im Verbund der Tätigkeiten von Postfinance und Post erhebliche Vorteile liegen sollten, ergäben sich schwierigere *ordnungspolitische* Probleme. In diesem Fall, von dem ironischerweise sehr viele Postbank-Befürworter ausgehen, müsste entweder die Betätigung der Post im Bankgeschäft verboten oder stark reguliert werden. Eine weitere, innert nützlicher Frist kaum zu realisierende Alternative wäre die Abschaffung sämtlicher Postmonopole. Solange es Letztere gibt, können Verbundvorteile zwischen Monopol- und Wettbewerbstätigkeiten nur von der Post realisiert werden, womit diese dank diesem künstlichen Vorteil effizientere Konkurrenten von den Finanzmärkten verdrängen könnte. Das Argument, dass Postfinance Deckungsbeiträge an die gemeinsame Infrastruktur leisten würde, von welchen letztlich der «Service public» profitieren könnte, ist damit nicht falsch, doch liegt es in der Natur von Verbundvorteilen, dass gleichzeitig *auch* die Wettbewerbsbereiche von Postfinance davon profitieren würden. Verbundvorteile werden durch die Bereiche gemeinsam generiert und lassen sich auf keine objektive Art und Weise zuordnen. Der Wettbewerb im Postzahlungsverkehr

und im Bankwesen hat zur Folge, dass dort die Kunden preiselastisch reagieren, während die Kunden der Monopoldienste mangels kompetitiver Alternativen eher preisunelastisch sind. Somit würden grosse Verbundvorteile zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen über kurz oder lang eine unhaltbare Verzerrung des Wettbewerbs nach sich ziehen.

### Im Dilemma?

Postfinance hat regulierungsbedingte Nachteile im Zahlungsverkehr, weil dieser von ihrer Konkurrenz mit Erfolg an Bankleistungen gekoppelt wird, welche die Postfinance nicht anbieten darf. Da alle Tätigkeiten von Postfinance dem Wettbewerb ausgesetzt sind, sollte auch Postfinance *eine Ausdehnung* ins Bankengeschäft gestattet werden. Postfinance erbringt jedoch Leistungen in verbundener Produktion mit der Post, die noch über Monopole verfügt. Wenn sich daraus bedeutsame produktive oder marketingmässige Verbundvorteile ergeben sollten, dann sollte auf die Postbank verzichtet werden. Ein klassisches *Entscheidungsdilemma*, das jedoch entfällt, wenn die Verbundvorteile zwischen Postfinance und Post unbedeutend sind. Es ist anzunehmen, dass nur die duale Nutzung des Poststellennetzes mit Verbundvorteilen gekoppelt sein dürfte. Da dieses Netz jedoch heute schon für die Brief- und Paketpost sowie erst recht für den Zahlungsverkehr und für Bankdienstleistungen *viel zu gross dimensioniert* ist, dürften die Vorteile indes kaum sehr bedeutend sein. Es steht zudem ausser Zweifel, dass sie infolge der technischen Entwicklung – man denke etwa an die Abwicklung von Zahlungsverkehr und Bankgeschäften via Internet – weiter abnehmen.

Bei der Schaffung von Postbanken ist es denn auch nirgends zu ernsthaften ordnungspolitischen Problemen wegen Verbundvorteilen zwischen Post und Postbank gekommen. Auf der anderen Seite erweist sich aber in der täglichen Praxis, und zwar im Markt, dass die Verbundvorteile zwischen Zahlungsverkehr und Bankdienstleistungen bereits sehr bedeutend sind und aus technischen Gründen noch an Bedeutung gewinnen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich, eine um Bankdienstleistungen *erweiterte Postfinance* so rasch als möglich dem *Markttest* auszusetzen; alles andere wäre «Anmassung von Wissen». Konkurrenten und Behörden werden die Entwicklung wachsam verfolgen und die allenfalls nötigen Korrekturmaassnahmen ergreifen. Die Post schliesslich und besonders die Vertreter der Service-public-Perspektive müssen vor übertriebenen Erwartungen gewarnt werden: Eine Postfinance

im wirksamen Wettbewerb kann nicht als Vehikel zur Defizitdeckung von Postmonopolen dienen.

\* Vgl. NZZ vom 10.10., 6.12., 12.12., 19.12., 28.12.00 und 6.2.01.

\*\* Der Autor ist Leiter der Plaut-Strategieberatung sowie

Mitglied der Geschäftsleitung der Plaut (Schweiz) Consulting AG. Bis Ende 2000 war er Vizedirektor im Sekretariat der Wettbewerbskommission.