



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Evaluationsbericht 2015 zu den Auswirkungen der Marktöffnung im Postbereich

Bericht des Bundesrates vom 18. September 2015 in Erfüllung von Artikel 35 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (SR 783.0)

Übersicht

Der vorliegende Bericht ergeht in Erfüllung von Art. 35 Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0). Er zeigt auf, welche Entwicklungen auf dem Schweizer Postmarkt sowie auf ausgewählten europäischen Vergleichsmärkten seit 2009 stattgefunden haben und wie diese die Frage der Marktöffnung beeinflussen. Dabei wird auch ein Vergleich zwischen der Situation in den Ländern mit und ohne Monopol gezogen. Gleichzeitig informiert der Bundesrat über seine Haltung bezüglich der nächsten Marktöffnungsschritte.

Um aus der Optik der Schweiz relevante Informationen zu den Erfahrungen in Europa gewinnen zu können, ist eine Auswahl an Referenzländern getroffen worden. Diese erlaubt aussagekräftige Rückschlüsse auf den schweizerischen Postmarkt.

Der Bericht stützt sich auf verschiedene Datenquellen. Zum einen hat das Bundesamt für Kommunikation die Daten einzelner Anbieterinnen von Postdienstleistungen ausgewertet. Daneben wurden Informationen aus den Jahresberichten von in- und ausländischen Regulierungsbehörden berücksichtigt. Darüber hinaus flossen Ergebnisse aus diversen Studien und Berichten zum schweizerischen und zu den europäischen Postmärkten in den Evaluationsbericht ein.

Die Briefmonopolsenkung auf 50 g in der Schweiz und auch die neuesten Öffnungsschritte in Europa haben in sich stark wandelnden Postmärkten stattgefunden. Von besonderer Bedeutung für den Briefmarkt ist die Entwicklung der Sendungsmengen. Die zunehmende Digitalisierung führt zu einer Abnahme der Briefmengen. In der Schweiz ist die Substitution von Briefen durch elektronische Kommunikation noch vergleichsweise moderat. In den Referenzländern sind teils drastische Einbrüche zu verzeichnen.

Der Schweizer Postmarkt zeichnet sich durch eine stabile Entwicklung im Paketbereich seit 2004 aus. Im Briefbereich stellt seit der Monopolsenkung auf 50 g nur eine alternative Postdienstleisterin ebenfalls Briefe in verschiedene Gebiete regelmässig zu. Auch in den Vergleichsländern gab es seit 2008 keine wesentlichen Marktanteilsverschiebungen zugunsten der alternativen Anbieterinnen. Einzig in den Ländern mit Zustellwettbewerb konnten sie gemessen am Umsatz moderate Marktanteile bei den inländischen Briefsendungen hinzugewinnen.

Die Preise der Post für Einzelsendungen im Inland sind seit 2004 nahezu unverändert. Verteuert haben sich die meisten Briefsendungen ins Ausland. Der Geschäftskundenbereich zeichnet sich durch mehr Bewegung aus. Es wurden teilweise die Listenpreise gesenkt und der rabattberechtigte Kreis tendenziell erweitert. Mit den in den Vergleichsländern beobachteten Preiserhöhungen reagieren die historischen Anbieterinnen insbesondere auf die schwindenden Briefmengen. Der Grad der Marktöffnung scheint insgesamt nur einen geringfügigen Einfluss auf das Preisniveau und die Preisentwicklung zu haben.

Die Auswirkungen der Marktöffnung auf die Arbeitsbedingungen hängen stark vom Ausgangsniveau vor der Marktöffnung ab. Tendenziell führt die Marktöffnung zu einer Angleichung der Niveaus zwischen den historischen und alternativen Anbieterinnen. In der Schweiz liegen keine Anzeichen für eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen infolge der Teilmarktöffnung vor. Auch der Umfang und die Leistungserbringung in der Grundversorgung sind kaum durch die (Teil-)Marktöffnung beeinflusst worden. Dem zunehmenden Kostendruck wird vielerorts mit Anpassungen in der Postinfrastruktur entgegengewirkt. Es ist anzunehmen, dass die fortschreitende Volumenabnahme im Briefgeschäft die künftige Finanzierung der Grundversorgung stärker unter Druck setzt als die Marktöffnung. Die Briefsparten leisten weiterhin einen überproportionalen Beitrag zum Betriebsergebnis. Auch hier zeigt sich, dass die Marktöffnungsschritte eher eine bescheidene Wirkung auf die Profitabilität hatten. Deutlicher waren die Auswirkungen der sinkenden Briefmengen.

Inhalt

1	Ausgangslage und Auftrag	1
2	Auswahl der Referenzländer	1
3	Rechtliche Rahmenbedingungen	2
3.1	Schweizer Postgesetz	2
3.1.1	Marktordnung.....	2
3.1.2	Grundversorgung.....	3
3.1.3	Behördenorganisation	4
3.2	Rechtsgrundlagen in den Referenzländern.....	4
3.2.1	Grundzüge der EU-Richtlinie	4
3.2.2	Nationale Gesetzgebungen	5
4	Digitalisierung und Substitutionsprozess.....	6
4.1	Chancen und Risiken für die Postdienstanbieterinnen	7
4.2	Handlungsoptionen der Postdienstanbieterinnen	9
4.3	Zusammenfassung.....	9
5	Marktentwicklungen.....	10
5.1	Entwicklungen in der Schweiz.....	10
5.1.1	Markteintritte und Geschäftsentwicklung.....	10
5.1.2	Entwicklung der Marktanteile.....	11
5.1.3	Strategien der alternativen Anbieterinnen	13
5.2	Vergleich mit den Referenzländern	14
5.2.1	Wettbewerbsformen und Strategien der alternativen Anbieterinnen.....	15
5.3	Zusammenfassung.....	16
6	Entwicklung des Briefangebotes	17
6.1	In der Schweiz	17
6.1.1	Entwicklung des Sortiments	17
6.1.2	Modernisierung der logistischen Prozesse.....	17
6.1.3	Preisentwicklungen.....	18
6.1.4	Kundenzufriedenheit.....	19
6.2	Vergleich mit den Referenzländern	19
6.2.1	Entwicklung des Sortiments	19
6.2.2	Modernisierung der logistischen Prozesse.....	19
6.2.3	Preisentwicklungen.....	20
6.2.4	Kundenzufriedenheit.....	21
6.3	Zusammenfassung.....	22
7	Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen.....	23
7.1	Situation im Schweizer Postmarkt.....	23
7.1.1	Arbeitsplätze	23
7.1.2	Arbeitsverhältnisse	25
7.2	Situation in den Referenzländern	27
7.2.1	Arbeitsplätze	27
7.2.2	Arbeitsverhältnisse	28
7.3	Zusammenfassung.....	29
8	Die Entwicklung der postalischen Grundversorgung.....	30
8.1	In der Schweiz	30

8.1.1	Dienstleistungen der Grundversorgung.....	30
8.1.2	Qualität der Grundversorgung	30
8.1.3	Postnetz und Erreichbarkeit	31
8.1.4	Briefeinwürfe.....	32
8.2	In den Referenzländern	33
8.2.1	Dienstleistungen der Grundversorgung.....	33
8.2.2	Erreichung der Zielvorgaben bzgl. Laufzeiten	34
8.2.3	Postnetz in den Referenzländern	35
8.2.4	Briefeinwürfe.....	36
8.3	Zusammenfassung.....	36
9	Finanzierung der Grundversorgung	36
9.1	Finanzierung der Grundversorgung in der Schweiz.....	36
9.1.1	Ertragslage in der Grundversorgung	37
9.1.2	Instrumente zur Finanzierung der Grundversorgung	38
9.2	Finanzierung der Grundversorgung in den Referenzländern.....	39
9.3	Zusammenfassung.....	40
10	Finanzielle Entwicklung der historischen Anbieterinnen	41
10.1	Konzern Post.....	41
10.1.1	Entwicklung auf Konzernebene	41
10.1.2	Entwicklung im Briefbereich	42
10.2	Entwicklungen in den Referenzländern	43
10.2.1	Ertragslage	43
10.2.2	Profitabilität	44
10.3	Zusammenfassung.....	46
11	Fazit und Vorschläge für das weitere Vorgehen	46
11.1	Entwicklung in der Schweiz nach der schrittweisen Marktöffnung	46
11.2	Schwache Marktentwicklung auch in vollständig geöffneten Märkten.....	46
11.3	Änderung beim Kundenverhalten als grösste Herausforderung.....	47
11.4	Vorschlag des Bundesrates für das weitere Vorgehen.....	47
11.4.1	Verzicht auf weitere Öffnungsschritte.....	47
11.4.2	Festsetzung von Preisobergrenzen im Restmonopol.....	48
11.4.3	Sicherung der bisherigen Errungenschaften	48
	Abkürzungen.....	49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 durchschnittliche Abnahme p.a. der inländischen und aus dem Ausland eingehenden Briefe 2007-2011.....	6
Abbildung 2 von alternativen Anbieterinnen im Inland zugestellte und ins Ausland abgehende Briefe 2008-2014; in Mio.	11
Abbildung 3 Umsatzentwicklung der alternativen Anbieterinnen, in %	11
Abbildung 4 Marktanteile der alternativen Anbieterinnen im Segment der im Inland zugestellten Briefe 2008-2014, in % des Volumens	12
Abbildung 5 Marktanteile im Postmarkt 2014, in % des Gesamtumsatzes mit Postdiensten.....	13
Abbildung 6 Hauptprozesse im Postmarkt	13
Abbildung 7 Entwicklung des Briefpostindexes 2008-2014, CH = 100	20
Abbildung 8 Entwicklung der Preise für prioritäre Briefsendungen bis 20 g; 2004 = 100	21
Abbildung 9 Personalbestand der Post 2004-2014.....	23

Abbildung 10 Mitarbeitende der Post nach Bereichen 2009-2014, in Köpfen	24
Abbildung 11 Personalbestand der historischen Anbieterinnen in Personeneinheiten 2009-2014; UK in Köpfen	28
Abbildung 12 Einhaltung der Laufzeiten E+1, gesetzliche Zielvorgaben und Ergebnisse 2013, in % .	34
Abbildung 13 Anzahl Poststellen und Postagenturen per 10 000 Einwohner 2004-2013	35
Abbildung 14 Erlöse und Kosten der Grundversorgung, in Mrd. CHF	37
Abbildung 15 Entwicklung der Ertragslage von Post, PostMail und PostFinance, 2008 = 100, normalisierte Werte	41
Abbildung 16 Entwicklung der Profitabilität auf Konzernstufe, bei PostMail und PostFinance, EBIT-Marge	42
Abbildung 17 Entwicklung der Betriebserträge auf Konzernebene 2004-2014, 2004 = 100	43
Abbildung 18 Entwicklung der Betriebserträge im Briefbereich 2004-2014, 2004 = 100, SE: 2006 = 100	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Markteigenschaften der Referenzländer im Vergleich mit der Schweiz	2
Tabelle 2 Übersicht zu den rechtlichen Rahmenbedingungen in den Referenzländern	5
Tabelle 3 Briefmengenentwicklung der Post je Sendungskategorie 2009-2014	6
Tabelle 4 Entwicklung der inländischen Paketmengen der Post nach Produktkategorien 2010-2014...	7
Tabelle 5 Marktanteile der alternativen Anbieterinnen 2008 und 2014	15
Tabelle 6 Einhaltung (in Prozent) der vorgeschriebenen L für Briefe und Pakete in der Schweiz, 2004-2014	31
Tabelle 7 Erreichbarkeit der Poststellen und -agenturen, in Prozent der Bevölkerung	31
Tabelle 8 Infrastruktur der Post in der Schweiz 2004-2014	32
Tabelle 9 Anzahl öffentliche Briefeinzwürfe 2008-2014, insgesamt und per 10 000 Einwohner	33
Tabelle 10 Postdienste der Grundversorgung 2012	33
Tabelle 11 Erlöse, Kosten und Ergebnis in und ausserhalb der Grundversorgung 2014, vor Nettokostenausgleich	38
Tabelle 12 Beispiele aktueller öffentlicher Beiträge an die Finanzierung von Grundversorgungsdiensten	40
Tabelle 13 Entwicklung der EBIT-Margen auf Konzernebene der historischen Anbieterinnen 2004-2014	44
Tabelle 14 Entwicklung der EBIT-Margen der historischen Anbieterinnen im Briefbereich 2004-2014	45

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Materialien und Quellen	50
---	----

1 Ausgangslage und Auftrag

Seit der Postreform von 1998 und der damit einhergehenden Auftrennung des Regiebetriebs verfolgt die Schweiz eine schrittweise und kontrollierte Öffnung des Postmarktes und schafft gleichzeitig den notwendigen Rahmen für eine landesweit zugängliche und finanzierbare Grundversorgung:

- Der Markt für die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften sowie von adressierten prioritären und ins Ausland abgehende Briefsendungen ist seit 1998 vollständig geöffnet.
- Im Paketbereich wurde das Monopol per 1. Januar 1998 zunächst teilweise – für Pakete mit einem Gewicht von über 2 kg – aufgehoben und per 1. Januar 2004 vollständig abgeschafft.¹
- Ein Restmonopol besteht lediglich noch für adressierte inländische Standardbriefe bis 50 g als Einzel- und Massensendung, einschliesslich aus dem Ausland eingehende Briefe. Das Monopol wurde in zwei Etappen gesenkt: per 1. Januar 2006 zunächst auf 100 g und per 1. Juli 2009 schliesslich auf 50 g.²

Der Bundesrat beantragte dem Parlament 2009 anlässlich der Totalrevision der Postgesetzgebung eine vollständige – wenn auch schrittweise – Marktöffnung. Die vollständige Marktöffnung wurde in der Folge vom Gesetzgeber abgelehnt und stattdessen im Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (PG)³ ein entsprechender Evaluationsauftrag verankert.

Art. 35 PG beauftragt den Bundesrat, die Auswirkungen der Senkung des Schweizer Briefmonopols auf 50 g sowie der vollständigen Marktöffnung in Europa zu evaluieren. Die Frage der allfälligen Aufhebung des Briefmonopols soll unter Berücksichtigung der seit 2009 gemachten Erfahrungen im In- und Ausland erneut diskutiert werden. Der Bundesrat hat dem Parlament bis spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des PG einen Bericht mit Vorschlägen für das weitere Vorgehen als Diskussionsgrundlage zu unterbreiten.

Der vorliegende Evaluationsbericht zeigt auf, welche Entwicklungen auf dem Schweizer Postmarkt sowie auf aussagekräftigen Vergleichsmärkten seit 2009 stattgefunden haben und wie diese Entwicklungen die Frage der Marktöffnung beeinflussen. Dabei wird ein Vergleich zwischen Ländern mit einem offenen Markt und Ländern mit einem verbleibenden Restmonopol gezogen, um einen allfälligen Handlungsbedarf für die Schweiz abzuleiten und das weitere Vorgehen vorzuschlagen.

2 Auswahl der Referenzländer

Der internationale Vergleich konzentriert sich auf eine Auswahl von vergleichbaren Referenzländern. Diese Referenzländer sollen dabei sinnvolle Rückschlüsse auf den schweizerischen Postmarkt ermöglichen und bereits einige Jahre Erfahrung mit der Marktöffnung aufweisen. Zugleich wurde bei der Wahl der Referenzländer auf die Vergleichbarkeit mit früheren Berichten zum Schweizer Postmarkt geachtet.

Die Länder des Vergleichs und ihre Postmärkte unterscheiden sich punkto wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, Besiedlungsdichte, Urbanisierungsgrad, Sendungsvolumen, Nutzung von elektronischen Kommunikationsmitteln, gesetzlicher Rahmenbedingungen sowie Eigenschaften der historischen Anbieterinnen.

¹ Art. 3 Postverordnung vom 26.11. 2003 (VPG [2003]; AS **2003** 4753).

² Änderung vom 16.11.2005 der Postverordnung vom 26.11.2003 (AS **2006** 3); Änderung vom 22.04.2009 der Postverordnung vom 26.11.2003 (AS **2009** 1665).

³ SR **783.0**

In einem ersten Schritt wurden Länder vorausgewählt, die eine ähnliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit pro Bevölkerung (BIP pro Einwohnerin) wie die Schweiz aufweisen, da diese einen wesentlichen Einfluss auf die postalische Nachfrage hat. In einem zweiten Schritt wurde die Wahl auf Länder ausgerichtet, die ihre Märkte bereits seit längerer Zeit geöffnet haben und teilweise bereits in früheren Vergleichen verwendet wurden (DE, SE, UK, NL)⁴. Um auch von den Erfahrungen von Ländern zu profitieren, die ihren Briefmarkt erst seit kurzer Zeit geöffnet haben, wurden Österreich und Frankreich (2011) hinzugefügt. Schliesslich wurde mit Norwegen noch ein europäisches Land mitberücksichtigt, das trotz EWR-Mitgliedschaft wie die Schweiz noch ein Briefmonopol bis 50 g kennt.

Die nachfolgende Tabelle fasst die relevanten Merkmale der einzelnen Referenzländer zusammen:

Land	BIP pro Kopf 2011, in EUR, kaufkraftbereinigt	Briefmenge pro Kopf 2011	Einwohner pro km ² 2012	Urbanisierungsgrad 2011, in %	Nutzung E-Banking 2014, in % der Bevölkerung ⁵
CH	39 600	454	193	74	54
DE	30 300	218	229	74	49
FR	27 200	249	103	86	58
AT	32 400	331	101	68	48
SE	31 800	294	22	85	82
NL	32 900	269	403	83	83
UK	27 400	266	253	80	57
NO	46 900	274	15	79	89

Tabelle 1 Markteigenschaften der Referenzländer im Vergleich mit der Schweiz
(Quellen: WIK-Consult 2013b; Eurostat; Bundesamt für Statistik).

3 Rechtliche Rahmenbedingungen

3.1 Schweizer Postgesetz

Das totalrevidierte Postgesetz bezweckt zum einen die Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Post- und Zahlungsverkehrs und zum anderen die Schaffung von Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb mittels einer Marktordnung, welche allen Anbieterinnen im teilgeöffneten Postmarkt gleich lange Spiesse gewährt.

3.1.1 Marktordnung

Bereits unter dem bis 2012 geltenden Postgesetz vom 30. April 1997 (PG 1997)⁶ waren alternative Anbieterinnen befugt, Postdienste anzubieten. Um eine gewisse Kontrolle über die ersten Marktöffnungsschritte zu ermöglichen und falls nötig, eine Abgabe zur Finanzierung der Grundversorgung zu erheben, wurde eine Konzessionspflicht für alternative Anbieterinnen von nicht-reservierten Grundversorgungsdiensten vorgesehen.

Mit Erlass des aktuellen Postgesetzes wurde das Konzessionssystem durch eine Meldepflicht ersetzt. Seit dem 1. Oktober 2012 sind alle Anbieterinnen, die Kundinnen und Kunden im eigenen Namen gewerbsmässig Postdienste anbieten, meldepflichtig. Die Meldepflicht erfasst im Sinne einer Gleich-

⁴ z. B. Plaut Economics/Frontier Economics 2007

⁵ CH: Bank- oder Postkonto in % der Bevölkerung ab 15 Jahren. Referenzländer: Personen, die das Internet in den letzten 3 Monaten vor der Erhebung für E-Banking genutzt haben (in % der Personen im Alter von 16 bis 74 Jahren).

⁶ AS 1997 2452

behandlung alle Marktteilnehmenden und nicht nur wie bisher, diejenigen, die Dienstleistungen im Bereich der Grundversorgung erbringen. Die Hauptanforderungen, die an Postdienstanbieterinnen gestellt werden, betreffen die Arbeitsbedingungen ihrer Mitarbeitenden.

Um die Interoperabilität zu fördern, hat der Gesetzgeber Regeln für den Zugang zu den Teilleistungen der Anbieterinnen von Postdiensten festgelegt. Einerseits bezweckt eine allgemeine Bestimmung über den Zugang zu den Teilleistungen den freiwilligen Abschluss von Vereinbarungen zwischen den Anbieterinnen. Konkrete Vorschriften regeln andererseits den Zugang zu wichtigen Teilleistungen, die vorrangig zu gewährleisten sind. Es handelt sich hierbei um den Zugang zu Postfächern und den Austausch von Adressdaten.⁷

3.1.2 Grundversorgung

Der Grundversorgungsauftrag beinhaltet die Pflicht zu Annahme, Transport und Zustellung von Postsendungen. Als Postsendungen der Grundversorgung gelten Einzel- wie auch Massensendungen von Briefen (<1 kg) und Paketen (<20 kg) im Inland und ins Ausland sowie abonnierte Zeitungen und Zeitschriften. Die Post stellt alle Postsendungen an mindestens fünf Wochentagen in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen zu. Abonnierte Tageszeitungen werden an sechs Wochentagen zugestellt.

Im Rahmen der Totalrevision des PG wurde der Umfang der Grundversorgung kaum verändert. Die neue Verordnung⁸ regelt den Grundversorgungsauftrag jedoch detaillierter als zuvor. Dieser umfasst sowohl Dienstleistungen für die Absender – Zustellnachweis und Rücksendung – als auch die Empfänger – Rückbehalt, Nachsendung und Umleitung. Die Verordnung unterscheidet nunmehr zwischen dem Angebot für Privatkunden und jenem für Geschäftskunden und unterstellt diese unterschiedlichen Vorschriften, insbesondere hinsichtlich der Preisfestsetzung.

Das Postgesetz enthält weitere Prinzipien, die die Post bei der Festlegung ihrer Preise beachten muss. Für die reservierten Dienste legt der Bundesrat zudem auf Verordnungsstufe Preisobergrenzen fest. Die Einhaltung der Grundsätze zur Preisfestsetzung wird nur fallweise von den zuständigen Behörden überprüft. Kommt der Bundesrat zum Schluss, die Preise aller oder einzelner Dienstleistungen im nicht-reservierten Bereich seien zu hoch bzw. sie verletzen den Grundsatz der preiswerten Grundversorgung im Sinne von Art. 92 der Bundesverfassung (BV)⁹, so kann er in der Verordnung Preisobergrenzen festlegen. Die Qualität der Grundversorgungsdienstleistungen wird mittels Vorgaben betreffend der einzuhaltenden Laufzeiten im inländischen Postverkehr (Briefeinzelsendungen und Pakete) sichergestellt.

Die Post muss ein landesweit flächendeckendes Netz von Zugangspunkten zu unterhalten, wobei in jeder Raumplanungsregion mindestens eine Poststelle vorhanden sein muss. Die Dienstleistungen müssen für alle in angemessener Distanz zugänglich sein. Die Postverordnung konkretisiert, dass 90 % der ständigen Wohnbevölkerung eine Poststelle oder Postagentur zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb von 20 Minuten erreichen können. Diese Qualitätsvorgaben werden jährlich von einer unabhängigen Fachstelle gemessen. Die Messmethode und Messinstrumente werden von der zuständigen Regulierungsbehörde genehmigt, die ebenfalls die Resultate prüft und die Ergebnisse der Prüfung veröffentlicht.

Die Finanzierung der Grundversorgung erfolgt grundsätzlich durch die Umsatzerlöse der Post und ihrer Konzerngesellschaften, wobei der Gesetzgeber der Post weiterhin ein Monopol auf Briefe bis 50 g gewährt (vgl. Ziff. 9.1.2). Eine Mitfinanzierung der Grundversorgung durch alternative Anbieterin-

⁷ Botschaft **2009** zu Art. 5, 6, S. 4674; BO-E **2009** S. 1138, BO-N **2010** S. 1462.

⁸ Postverordnung vom 29.8.2012 (VPG; AS **783.01**).

⁹ SR **101**

nen oder aus Staatsmitteln ist nicht vorgesehen. Mit dem Inkrafttreten des neuen PG zum 1. Oktober 2012 unterliegt jede weitere Öffnung des Postmarktes einem Parlamentsentscheid. Bis dann umfassen die reservierten Dienste die Beförderung Briefen bis 50 g und zwar von Einzel- wie auch Massensendungen. Davon ausgenommen sind hingegen die prioritären und ins Ausland abgehende Briefe.

In Ergänzung zur postalischen Grundversorgung ist die Post ebenfalls gesetzlich verpflichtet, die Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen zu erbringen. Der Auftrag ist somit zweigeteilt und betrifft zwei spezifische Tätigkeitsbereiche mit unterschiedlichen Anforderungen und Vorgaben. Der Umfang der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs wurde im Rahmen der jüngsten Revision näher präzisiert. Die Ausführungsverordnung legt das Mindestangebot der Grundversorgungsdienstleistungen fest, das für die Bevölkerung innert einer bestimmten Zeit erreichbar sein muss. Neben den Auszahlungen, Überweisungen und Einzahlungen muss die Post auch die Eröffnung und Führung eines Zahlungsverkehrskontos anbieten.

3.1.3 Behördenorganisation

Regulierungsbehörde ist die Eidgenössische Postkommission (PostCom), die administrativ dem UVEK angegliedert ist. Sie untersteht in ihren Entscheiden keinen Weisungen des Bundesrates oder von Verwaltungsbehörden. Ihre Aufgaben umfassen zum einen die Marktaufsicht und die Kontrolle der Einhaltung der Marktzugangsbedingungen. Zum andern beaufsichtigt die PostCom die Einhaltung der Grundversorgungsverpflichtung mit Postdiensten, einschliesslich Infrastrukturauftrag und Quersubventionierungsverbot. Zu ihren Aufgaben gehört auch die Marktbeobachtung.

Zur wirkungsvollen Ausübung der Aufsicht über den Postmarkt stehen der Regulierungsbehörde die in Art. 24 PG abschliessend aufgeführten Vollzugsinstrumente zur Verfügung. Im Vordergrund stehen die aufsichtsrechtlichen Massnahmen. Daneben kann die PostCom auch Verwaltungssanktionen anordnen und Vorstösse gegen das Briefmonopol der Post oder gegen die Meldepflicht mit Geldbussen bestrafen. Da die Kumulation von Gesetzgebungs- und Regulierungsaufgaben nicht sachgerecht ist, fallen die Politikvorbereitungs- und Gesetzgebungsaufgaben nicht in die Zuständigkeit der PostCom, sondern werden von einer Einheit der Bundesverwaltung (BAKOM) wahrgenommen.

3.2 Rechtsgrundlagen in den Referenzländern

3.2.1 Grundzüge der EU-Richtlinie

Auf EU/EWR-Ebene werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die vollständige Marktöffnung und die Universaldienstleistung durch die Postrichtlinie¹⁰ geregelt, die damit den nationalen Gesetzgebungen einen verbindlichen Rahmen vorgibt. Sie enthält gemeinsame Vorschriften zu den Bedingungen für die Erbringung von Postdiensten, zur Bereitstellung einer Grundversorgung (sog. Universaldienst), zu den Grundsätzen der Preisfestlegung und Transparenzanforderungen an die Rechnungslegung der Grundversorgungsanbieterinnen, zur Festlegung von Qualitätsnormen und der Harmonisierung von technischen Normen. Zudem verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten zur Einrichtung einer nationalen, unabhängigen Regulierungsbehörde, die den Postmarkt überwacht. Die Postrichtlinie beinhaltet im Unterschied zum schweizerischen Postgesetz keine Vorschriften zum Zahlungsverkehr.

¹⁰ Richtlinie 97/67/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (ABl. L 15 vom 21.1.1998, S. 14; zuletzt geändert durch Richtlinie 2008/6/EG, ABl. L 52 vom 27.2.2008, S. 3).

3.2.2 Nationale Gesetzgebungen

Die vollständige Marktöffnung ist seit dem 1. Januar 2013 von allen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt worden. Norwegen ist das einzige Referenzland, in dem der Postmarkt bisher nur teilweise geöffnet wurde. Im Juni 2015 hat jedoch auch Norwegen beschlossen, seinen Postmarkt vollständig zu öffnen; der genaue Zeitpunkt der Marktöffnung wurde jedoch noch nicht festgelegt. Alle anderen untersuchten Staaten haben ihren Postmarkt spätestens per 1. Januar 2011 vollständig geöffnet. Diese Länder besitzen folglich einen Erfahrungsschatz von mindestens vier Jahren im vollständig geöffneten Markt.

Land	Datum volle Marktöffnung	Grundversorgerin ¹¹	Staatsanteil	Grundversorgungsumfang: Eckpunkte	Zugangsregulierung ¹²
AT	1.1.2011	Österreichische Post AG	52,8 %	Briefe (prioritäre Sendungen), Pakete, Zeitungen; Zustellung 5x pro Woche (Tageszeitungen grundsätzlich 6x); Finanzierung durch Ausgleichsfonds (nicht umgesetzt).	kein regulierter Zugang, Zugang auf freiwilliger Basis
DE	1.1.2008	Deutsche Post AG	25,5 %	Briefe (Einzelsendungen), Pakete (Einzelsendungen), Zustellung 6x pro Woche; Finanzierung durch Ausgleichsfonds (nicht umgesetzt).	regulierter Zugang
FR	1.1.2011	Groupe La Poste SA	100 %	Briefe, Pakete (Einzelsendungen), Zeitungen; Zustellung 6x pro Woche; Finanzierung durch Ausgleichsfonds (nicht umgesetzt).	kein regulierter Zugang, Zugang auf freiwilliger Basis.
SE	1.1.1993	PostNord AB	100 %	Briefe (Einzelsendungen), Pakete (Einzelsendungen); Zustellung 5x pro Woche (Briefe); kein Finanzierungsmechanismus vorgesehen.	kein regulierter Zugang, Zugang auf freiwilliger Basis.
UK	1.1.2006	Royal Mail plc	29,9 %	Briefe (Einzelsendungen), Pakete (Einzelsendungen); Zustellung 6x pro Woche (Pakete 5x); Finanzierung durch Ausgleichsfonds (nicht umgesetzt).	regulierter Zugang
NL	1.4.2009	PostNL N.V.	0 %	Briefe (Einzelsendungen), Pakete (Einzelsendungen), Zustellung 5x pro Woche; Finanzierung durch Ausgleichsfonds (nicht umgesetzt).	Regulierter Zugang seit 2014 möglich (Bedingung: Marktbeherrschung)
NO	Monopol bis 50 g	Posten Norge AS	100 %	Briefe (ohne Werbesendungen) Pakete (Einzelsendungen); Zustellung 6x pro Woche; Finanzierung durch den öffentlichen Haushalt (umgesetzt).	kein regulierter Zugang

Tabelle 2 Übersicht zu den rechtlichen Rahmenbedingungen in den Referenzländern (Stand Ende 2014)

¹¹ Mit Ausnahme von Deutschland hat jeder EU-Mitgliedstaat eine Grundversorgerin benannt, die die Erbringung der Grundversorgung gewährleisten muss.

¹² Unter Zugangsregulierung wird der selektive Zugang von alternativen Anbieterinnen zur Wertschöpfungskette der historischen Anbieterin verstanden.

4 Digitalisierung und Substitutionsprozess

Die Briefmonopolsenkung auf 50 g in der Schweiz und auch die neuesten Öffnungsschritte in Europa haben in sich stark wandelnden Postmärkten stattgefunden. Bis vor relativ kurzer Zeit war die Geschäftsentwicklung im Postmarkt vor allem durch den Gang der Wirtschaft geprägt. Wie sich nun abzeichnet, wird das Nutzungsverhalten der Postkundschaft inskünftig ebenfalls massgeblich von der zunehmenden Digitalisierung sowie von der voranschreitenden Breitbanderschliessung beeinflusst. Glasfasernetze, Mobilfunk und soziale Netzwerke sind nur einige Stichworte dazu. Diese Veränderungen bergen für Anbieterinnen von Postdiensten gleichzeitig Chancen und Risiken.

Sendungskategorie	Sendungen 2014, in Mio.	Entwicklung 2009-2014 ¹³	Tendenz
adressierte Briefe	2203	- 9 %	↘
prioritäre Sendungen inkl. BMZ	644	- 2 %	→
nicht-prioritäre Einzelsendungen	472	- 27 %	↘
nicht-prioritäre Massensendungen	1087	- 2 %	→
Sendungen ohne Adresse	1997	62 %	↗

Tabelle 3 Briefmengenentwicklung der Post je Sendungskategorie 2009-2014

(Quelle: Die Post)

Auch in den Referenzländern sank das Briefvolumen über die letzten Jahre hinweg. Von einer Abnahme zwischen 2007 und 2011 waren vor allem Grossbritannien, Norwegen und die Niederlande betroffen.¹⁴ Die Schweiz befand sich dabei im Mittelfeld der Vergleichsländer. Deutlich weniger ausgeprägt verlief der Rückgang in Deutschland und in Österreich (vgl. Abbildung 1). Bei den ausländischen historischen Anbieterinnen ist zu beobachten, dass die günstigeren, weniger zeitkritischen Sendungen volumenmässig nicht so stark abnehmen wie die teureren bzw. schnelleren Briefsendungen.¹⁵

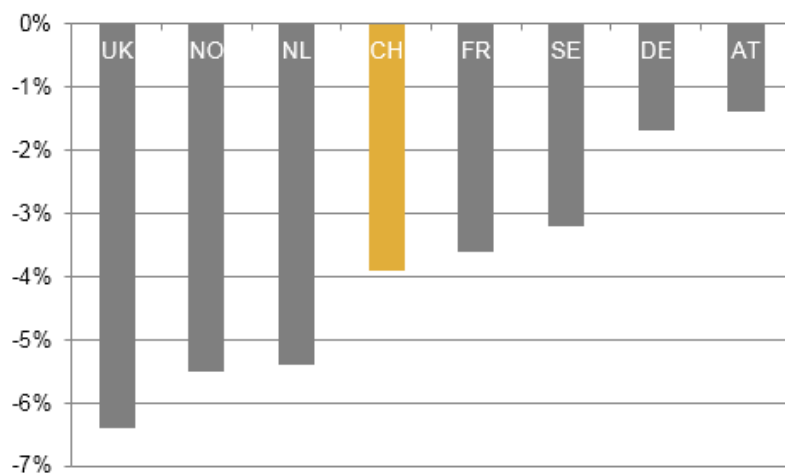


Abbildung 1 durchschnittliche Abnahme p.a. der inländischen und aus dem Ausland eingehenden Briefe 2007-2011

(Quelle: WIK-Consult 2013b)

¹³ Schätzung infolge veränderter Definition der Brief- und Paketmengen ab 2014.

¹⁴ WIK-Consult 2013a: 194

¹⁵ International Post Corporation 2013: 52

Im Paketmarkt wurden infolge des e-Commerce positive Impulse erwartet. Der e-Commerce Markt wächst gemäss Aussagen der Post in der Schweiz jährlich umsatzmässig zwischen 5 % und 10 %.¹⁶ Das veränderte Konsumverhalten widerspiegelt sich auch in den von der Post beförderten Paketsendungen: Die Gesamtmenge erhöhte sich von 2009 bis 2014 um rund 12 %.¹³ 2014 verarbeitete die Post insgesamt 112 Millionen Pakete. Ein vertiefter Blick auf die einzelnen Produkte zeigt, dass die Zunahme seit 2009 einzig bei den Paketen der Kategorie Priority stattfand, während dem sich die Pakete der Kategorie Economy rückläufig entwickelten. Diese Tendenz weist darauf hin, dass immer häufiger eine schnelle Paketzustellung genutzt wird.

Sendungskategorie	Kundensegment	Sendungen 2014, in Mio.	Entwicklung 2010-2014 ¹³	Tendenz
Priority	Geschäftskunden	46	33 %	↗
	Privatkunden	3	2 %	→
Economy	Geschäftskunden	50	- 7 %	↘
	Privatkunden	7	- 19 %	↘
Total	alle	105	8 %	↗

Tabelle 4 Entwicklung der inländischen Paketmengen der Post nach Produktkategorien 2010-2014

(Quelle: Die Post)

4.1 Chancen und Risiken für die Postdienstanbieterinnen

Die voranschreitende Informatisierung von Wirtschaft und Gesellschaft birgt für die Postunternehmen gleichzeitig Chancen und Risiken. Neben der wachsenden Nachfrage im logistischen Bereich stellt auch die Nutzung der neuen Technologien für die Optimierung der eigenen Geschäftsprozesse eine Chance dar, die sich den Postunternehmen eröffnet. Dies ermöglicht es ihnen insbesondere, kosten-senkende Massnahmen in der Verarbeitung von Postsendungen (Sortierung, Zustellung) zu realisieren. Auch die Kundenschnittstellen können dank elektronischer Kommunikation grundlegend verändert und kostengünstiger betrieben werden.

Weiter können die Anbieterinnen ihr Angebot aufgrund des technologischen Wandels mit neuen Diensten und Produkten ergänzen. So kann die Kundschaft ihre Sendungen auf dem Internet in Echtzeit verfolgen und die die Postsendung empfangende Person kann die Zustellzeit, den Zustellort oder die Nachsendung eigenhändig steuern. Die Installation von Paketautomaten, die Kombination von klassischer und digitaler Kommunikation sowie das elektronische Dokumentenmanagement sind weitere Beispiele für die sich abzeichnende Entwicklung.

Die Substitution des herkömmlichen Briefes durch die elektronische Kommunikation stellt für die meisten Anbieterinnen bereits heute eine grosse Herausforderung dar. Infolge des hierzulande bisher hohen Volumens adressierter Briefsendungen pro Kopf¹⁷ ist im Zuge dieser Substitution für die Zukunft mit einer vergleichsweise starken Volumenabnahme zu rechnen.¹⁸ Wie stark die Briefmenge tatsächlich abnehmen wird, lässt sich nur schwer abschätzen. Es ist davon auszugehen, dass das Briefvolumen nebst der Konjunktur insbesondere durch folgende Entwicklungen beeinflusst wird:

- **Verändertes Kundenverhalten:** In der Schweiz ist die Qualität und Verbreitung der Versorgung mit elektronischen Kommunikationsmitteln sehr hoch, wodurch der Versand von elektronischen

¹⁶ Mitteilung der Post vom 28.05.20014 "Mit YellowCube zum kompletten Angebot für Onlinehändler".

¹⁷ Die durchschnittliche Sendungsmenge pro Kopf 2011 in der Schweiz lag bei rund 450 Briefen, in den Referenzländern (inkl. CH) bei knapp 300 Briefen im Durchschnitt.

¹⁸ WIK-Consult 2013a: 289

Briefsubstituten vereinfacht wird¹⁹. Mehr als die Entwicklung der Kommunikationsinfrastrukturen wird das künftige Briefvolumen durch die Kundenpräferenzen beeinflusst. Entscheidend dabei ist, inwieweit die Senderinnen und Sender bzw. die Empfängerinnen und Empfänger den herkömmlichen Brief durch elektronische Kommunikationsmittel ersetzen. Dieser Entscheid kann je nach Briefsegment unterschiedlich fallen. Eine Studie zeigt, dass der Umstieg von der physischen Post in Richtung elektronische Kommunikation zwischen Privatpersonen bisher schneller voran ging als beim Austausch zwischen Geschäftskunden und Privatpersonen.²⁰ In den nordischen Staaten und in den Niederlanden etwa ist die Benutzung von elektronischen Briefsubstituten bereits stark ausgeprägt. In diesen Ländern verläuft ein wesentlicher Teil der Geschäfts- und Behördenkommunikation bereits heute digital. In der Schweiz, in Deutschland und in Österreich wird hingegen der herkömmliche Postbezug für Rechnungen und Behördenmitteilungen immer noch deutlich bevorzugt. Eine Studie im Auftrag der Post von 2011 kommt zum Schluss, dass eine Mehrheit von Privatpersonen auch künftig die Postzustellung von Rechnungen bevorzugt (71 %).²¹ Dass der Zusammenhang zwischen der Benutzung neuer Technologien und der Beanspruchung von Briefpostdiensten komplex ist, bestätigen auch die Resultate einer Umfrage aus Deutschland. Die Daten von 2012 zeigen, dass Personen, die das Internet nutzen, mehr Briefe versenden als diejenigen ohne Internetnutzung.²² Ungeachtet der länderspezifischen Unterschiede und des bis zu einem gewissen Grade kulturell geprägten Kundenverhaltens nimmt die Onlineaktivität überall zu. E-Banking-Dienstleistungen werden z. B. in der Schweiz immer breiter genutzt. 2014 hat nahezu die Hälfte der Bevölkerung online über das Post- oder Bankkonto Zahlungen ausgeführt oder Kontoauszüge erstellt.²³

- **Qualität:** Gelingt es der Anbieterin ihre Briefdienstleistung für den Kunden attraktiv zu gestalten und den Kundenanforderungen anzupassen, kann sie in der Folge den Mengenverlust zumindest reduzieren. Abnehmende Qualitätsstandards würden hingegen den Mengenrückgang eher beschleunigen.
- **Preise:** Erfahrungen im Ausland zeigen, dass starke Preiserhöhungen den Substitutionsprozess bzw. den Verzicht auf Briefsendungen beschleunigen können. Um den Volumenrückgang bzw. die daraus resultierenden Ertragsausfälle zu kompensieren, greifen die Anbieterinnen aber trotzdem oft auf Preiserhöhungen zurück.
- **E-Government:** Im Zuge der zunehmenden Digitalisierung bieten viele Behörden Rechnungen und offizielle Dokumente, die früher klassisch in Papierform vorlagen, teilweise auch elektronisch an. Den Behörden wird oft eine Vorreiterfunktion zuerkannt, die den Substitutionsprozess massiv beschleunigen kann.²⁴ Ein Beispiel aus Dänemark illustriert diese Entwicklung: „e-boks“. Das elektronische Kommunikationssystem wurde 2001 eingeführt und zählte Ende 2013 vier Millionen

¹⁹ BFS, Internetzugang der Haushalte, internationaler Vergleich 2014. Kann abgerufen werden unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30109.301.html?open=2#2 (Stand: 11.6.2015).

²⁰ WIK-Consult 2013a: 172

²¹ Mitteilung der Post vom 11.8.2011 „Starke Argumente für den Brief“.

²² Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung 2014: 15

²³ BFS, Online-Einkäufe und -Verkäufe im internationalen Vergleich, 2014. Kann abgerufen werden unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30116.301.print.html?open=2%2C1%2C334%2C303 (Stand: 11.6.2015).

²⁴ WIK-Consult 2013a: 177

Empfängerinnen und Empfänger (ca. 70 % der dänischen Bevölkerung) und 30 000 Sender.²⁵ Diese Plattform bietet öffentlichen Institutionen und Unternehmen eine sichere elektronische Kommunikation mit ihren Kundinnen und Kunden resp. Einwohnerinnen und Einwohnern. Infolge des Erfolgs dieser Dienstleistung hat die dänische Post zwischen 2009 und 2012 einen Drittel ihres Briefvolumens eingebüsst. Die Schweiz liegt bei der Entwicklung von Online-Serviceangeboten der öffentlichen Hand im europäischen Vergleich noch im Hintertreffen.²⁶

4.2 Handlungsoptionen der Postdienstanbieterinnen

Angesichts der Entwicklungen sind die Anbieterinnen von Postdiensten gefragt, mit entsprechenden Strategien auf die neuen Herausforderungen zu antworten. Dabei stehen ihnen verschiedene Möglichkeiten offen. Die Ausgangslage unterscheidet sich dabei für historische und für alternative Anbieterinnen deutlich.

Für die historischen Anbieterinnen stehen insbesondere zwei Strategien im Fokus, die untereinander kombinierbar sind. Einerseits können sie versuchen, ihre Kosten im gleichen Ausmass wie die sinkenden Erlöse im Briefbereich zu reduzieren. Dieses Ziel erreichen sie z. B., indem sie ihren Infrastruktur-, Technik- und Personaleinsatz an den verringerten Bedarf anpassen. Aufgrund des Grundversorgungsauftrags, welcher das flächendeckende Annehmen, Transportieren und Zustellen von Postsendungen umfasst, sind hier jedoch klare Grenzen gesetzt. Andererseits können die Anbieterinnen versuchen, offensiv ihre Geschäftsfelder aus- und umbauen. Dabei können sie auf ihre Stärken in der lokalen, regionalen und internationalen Logistik aufbauen oder sich dank der über Jahrzehnte erworbenen Reputation als Übermittler von vertraulichen Nachrichten profilieren sowie basierend auf der Kundennähe ihre Produktpalette erweitern.

Die sinkende Volumenentwicklung stellt für die alternativen Anbieterinnen eine zusätzliche Hürde für einen erfolgreichen Markteintritt dar. In der Vergangenheit haben sich jedoch neue Anbieterinnen meistens auf die Zustellung von nicht-zeitkritischen Briefprodukten konzentriert, welche bisher weniger stark vom Substitutionsprozess tangiert wurden.

4.3 Zusammenfassung

Der Digitalisierungs- und Substitutionsprozess beeinflusst das Briefsendungsvolumen und führt zu dessen Abnahme. Er bietet aber auch Chancen für die Postanbieterinnen, wie die Entwicklungen im Bereich e-Commerce zeigen. Massgebliche Faktoren für den Substitutionsprozess sind neben der technologischen Entwicklung die Wirtschaftsentwicklung, die Preise der Postdienstleistungen, Empfängerpräferenzen sowie das Kommunikationsverhalten der öffentlichen Verwaltung.

Angesichts des traditionell hohen Sendevolumens sowie des bislang moderaten Rückgangs der Sendemengen präsentiert sich die Ausgangslage in der Schweiz vergleichsweise günstig. Beschleunigt sich jedoch die Substitution, könnten die Auswirkungen auf die Sendungsmengen stärker sein als in den anderen europäischen Ländern. Das Volumen an adressierten Briefen – die zumeist im Monopolbereich der Post liegen – lag in der Schweiz bislang auf einem hohen Niveau. Substitutionseffekte dürften die adressierten Briefsendungen mehr treffen als die nichtadressierten Werbesendungen, für die kein Monopolschutz gilt.

²⁵ e-Boks presentation - January 2014. Kann abgerufen werden unter: http://www.e-boks.com/files/ekstranet/presentation_february_2014.pdf (Stand: 11.6.2015).

²⁶ BFS, Index der Online-Service Angebote im internationalen Vergleich 2014. Kann abgerufen werden unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/ind48.indicator.30303.480001.html> (Stand: 14.6.2015).

5 Marktentwicklungen

5.1 Entwicklungen in der Schweiz

Die Senkung des Briefmonopols von 100 g auf 50 g per 1. Juli 2009 eröffnete den alternativen Anbieterinnen neue Geschäftsoportunitäten. Nachfolgend wird geprüft, inwiefern diese wahrgenommen wurden. Vorliegend besonders relevant ist, ob das Geschäft mit Briefkategorien, die nach der Senkung der Monopolgrenze nicht mehr exklusiv der Post zustehen (inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe), bei den alternativen Anbieterinnen zugenommen hat. In 2014 steht volumenmässig rund 25 % (umsatzmässig 28 %) des adressierten inländischen Briefvolumens für den Wettbewerb offen.²⁷

5.1.1 Markteintritte und Geschäftsentwicklung

Das Briefgeschäft der alternativen Anbieterinnen entwickelte sich seit der Monopolsenkung auf 50 g durchaus dynamisch. Zwischen 2008 und 2011 wuchs die Zahl der konzessionierten Anbieterinnen im inländischen Briefsegment um vier Einheiten auf 13 Unternehmen an.²⁸ Von diesen Unternehmen spezialisierte sich allerdings nur eine alternative Anbieterin auf die Zustellung von Briefen im Inland (Quickmail).

Die Markteintritte führten zu einem starken Umsatzwachstum. Insgesamt verdreifachten die alternativen Anbieterinnen ihren Umsatz mit Briefen (ohne Express- und Kuriersendungen) zwischen 2008 und 2014 beinahe (vgl. Abbildung 3).²⁹ Volumenmässig fiel das Wachstum allerdings wesentlich tiefer aus (+ 5 %). Der Grund für die unterschiedliche Volumen- und Umsatzentwicklung liegt darin, dass ein Teil der Umsätze aus der Beförderung der volumenstarken Exportbriefe nicht in der Schweiz, sondern im Ausland verbucht wurde.

Vor der Monopolsenkung auf 50 g waren die alternativen Anbieterinnen hauptsächlich im grenzüberschreitenden Briefverkehr tätig (Exportbriefe). Sie stellten kaum Briefe an Schweizer Adressen zu. 2008 waren es lediglich 166 000 Sendungen (Gesamtmarkt 2,9 Mrd. Briefe).³⁰ Infolge der Monopolsenkung ist das Geschäft der alternativen Anbieterinnen mit den inländischen und Importbriefen kontinuierlich gewachsen und erreichte ca. 37 Millionen Einheiten in 2014.³¹ Davon wurde der überwiegende Anteil von Quickmail zugestellt. Dabei beförderten die alternativen Anbieterinnen aber immer noch wesentlich mehr Briefe ins Ausland als im Inland. Im Gegensatz zu der Zustellung von Briefen an Schweizer Haushalte ist aber die Menge der Exportbriefe in den letzten Jahren spürbar gesunken (vgl. Abbildung 2).

²⁷ PostCom 2014: 8

²⁸ PostReg 2007: 24; PostReg 2010: 23

²⁹ Werte ab 2013 um Kurier- und Expresssendungen bereinigt (bis 2012 nicht berücksichtigt).

³⁰ PostReg 2008: 28. Ohne Express- und Kuriersendungen, Briefe bis 1 kg.

³¹ Eigene Berechnung. Ohne Express- und Kuriersendungen, Briefe bis 2 kg.

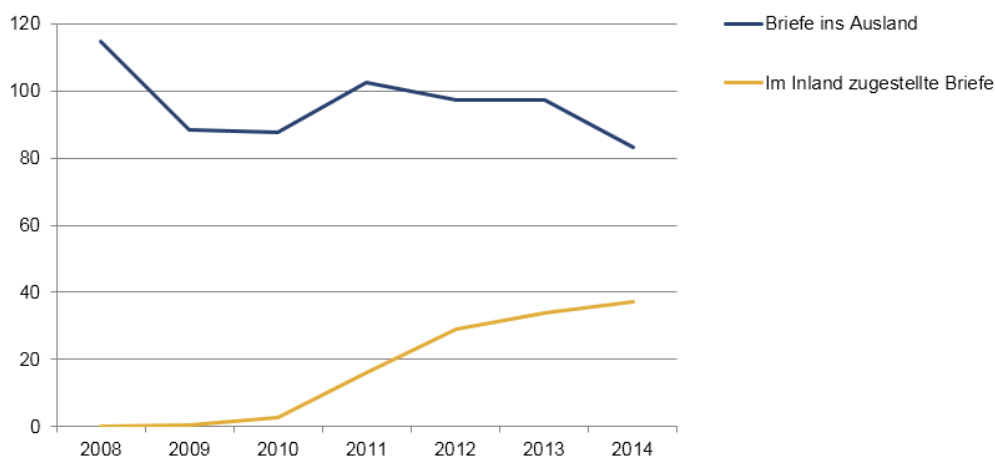


Abbildung 2 von alternativen Anbieterinnen im Inland zugestellte und ins Ausland abgehende Briefe 2008-2014; in Mio.
(Quelle: eigene Berechnung)

Im Paketsegment verlief die Menge- und Umsatzentwicklung bei den alternativen Anbieterinnen wesentlich stabiler. Zwischen 2008 und 2011 sind die Umsätze um 5 % bis 6 % gewachsen. Die höhere Wachstumsrate bei den Briefen spricht dafür, dass die Briefkategorien für die alternativen Anbieterinnen seit der Monopolsenkung umsatzmässig an Bedeutung gewonnen haben. 2008 erzielten die alternativen Anbieterinnen noch knapp 9 % ihres Umsatzes mit der Briefpost (ohne Express- und Kurierdienste). Im Jahre 2014 lag der entsprechende Umsatzanteil bereits bei rund 17 %.

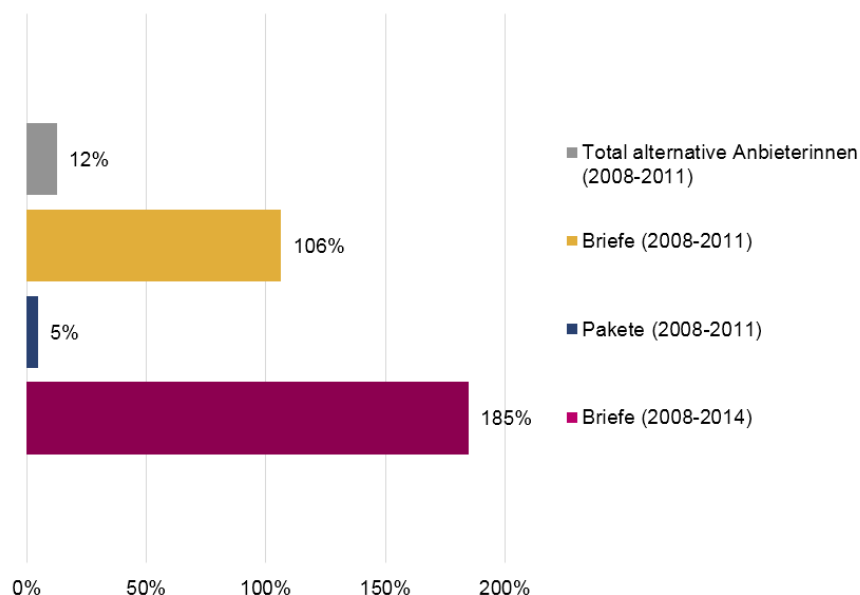


Abbildung 3 Umsatzentwicklung der alternativen Anbieterinnen, in %
(Quelle: eigene Berechnung)

5.1.2 Entwicklung der Marktanteile

Vor der Senkung des Monopols auf 50 g konzentrierten sich die alternativen Anbieterinnen im Briefsegment auf die Beförderung von Briefen ins Ausland. In diesem Bereich verfügten 2008 die zehn konzessionierten Unternehmen volumenmässig über einen Marktanteil von 46 %.³² Dank ihrer starken

³² PostReg 2008: 28.

Marktposition bei den inländischen und aus dem Ausland eingehenden Briefen verfügte die Post im selben Jahr über einem gesamten Marktanteil von ca. 96 % im Briefmarkt. Die Monopolsenkung auf 50 g brachte keine wesentliche Änderung bei der Verteilung der Marktanteile. Die alternativen Anbieterinnen konnten ihren Marktanteil volumenmässig geringfügig von 3,7 % (2008) auf 4,8 % (2014) erhöhen.³³ Wie Abbildung 4 verdeutlicht, ist der Marktanteil der alternativen Anbieterinnen bei den im Inland zugestellten Briefen mit ca. 1,6 % weiterhin besonders tief. Wird nur das geöffnete Marktsegment (Briefe > 50 g) betrachtet, so erhöht sich der Marktanteil 2014 auf ca. 6 % bis 7 %.

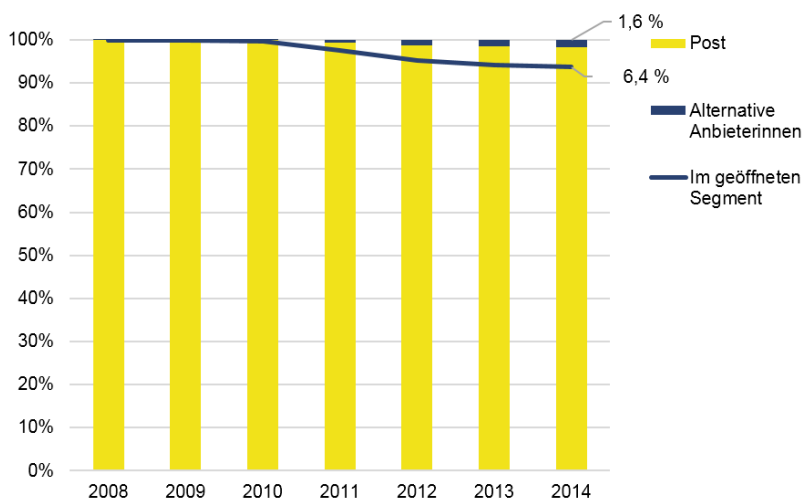


Abbildung 4 Marktanteile der alternativen Anbieterinnen im Segment der im Inland zugestellten Briefe 2008-2014, in % des Volumens

(Quelle: eigene Berechnung)

Auch in den übrigen Marktsegmenten, die schon vor 2009 für alle Postdienstanbieterinnen geöffnet waren, haben sich die Marktanteile seit 2008 nur unwesentlich verändert. Bei den Exportbriefen bewegt sich der Marktanteil der alternativen Anbieterinnen weiterhin zwischen 40 % und 50 %. In diesem Segment sind vor allem Tochtergesellschaften von historischen Anbieterinnen aus Deutschland (DHL Global Mail) und der Niederlande (G3 Worldwide Mail³⁴) aktiv. Diese Unternehmen nutzen ihre gute internationale Vernetzung, um attraktive grenzüberschreitende Briefpostdienstleistungen anzubieten. Im Paketmarkt kommen die alternativen Anbieterinnen 2014 umsatzmässig auf einen Marktanteil von ca. 17 % bei den Paketen der Grundversorgung bis 20 kg. 2008 belief sich dieser Anteil noch auf 20 %. Im grenzüberschreitenden Paketverkehr sowie bei den Express- und Kuriersendungen erzielten die alternativen Anbieterinnen höhere Umsatzanteile. Insgesamt weisen die alternativen Anbieterinnen einen gesamten Marktanteil (Pakete bis 30 kg) von rund 31 % aus.

Im Gesamtpostmarkt (Briefe, Pakete, Zeitungen, inkl. Kurier- und Expresssendungen) beträgt der Marktanteil der alternativen Anbieterinnen 2014 umsatzmässig geschätzte 15 % (vgl. Abbildung 5). Zum Umsatz der alternativen Anbieterinnen tragen vor allem Dienstleistungen bei, die auf vollständig geöffneten Märkten angeboten werden (insb. Pakete).

³³ Werte ab 2013 um Kurier- und Expresssendungen bereinigt (bis 2012 nicht berücksichtigt).

³⁴ G3 Worldwide Mail wurde als Jointventure von TNT, Singapore Post und Royal Mail gegründet. Heute ist es eine 100 % Tochtergesellschaft der PostNL.

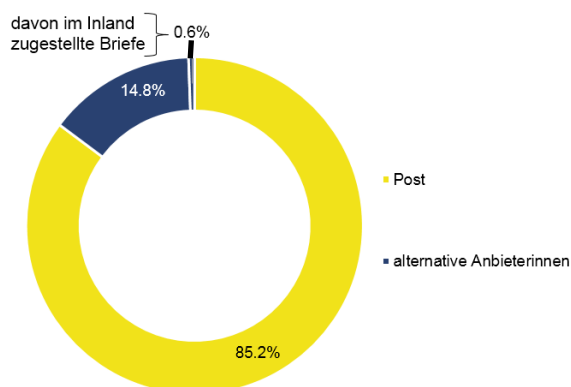


Abbildung 5 Marktanteile im Postmarkt 2014, in % des Gesamtumsatzes mit Postdiensten
(Quelle: eigene Berechnung)

5.1.3 Strategien der alternativen Anbieterinnen

Den alternativen Anbieterinnen von Postdienstleistungen stehen grundsätzlich verschiedene Strategien für ihre Geschäftstätigkeit zur Verfügung. Sie können ihr Angebot auf eine enge Auswahl von Dienstleistungen, Kundensegmente, Prozesse oder räumliche Gebiete fokussieren oder ein breites Angebot auf den Markt bringen, so wie es auch die meisten historischen Anbieterinnen tun. Die Wahl der Strategie wird dabei von verschiedenartigen Faktoren beeinflusst. Auch die gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen (vgl. Ziff. 3) sind mitbestimmend, insbesondere wenn – wie in der Schweiz – Einschränkungen beim Marktzugang bestehen.

In der Schweiz sind folgende Strategien erkennbar:

- **Zustellwettbewerb:** Die alternativen Anbieterinnen erbringen grundsätzlich alle Teilleistungen selber oder in Kooperation mit Subunternehmen oder Partnerinnen, nicht aber mit der Post. Das PG verpflichtet die Post, den Zugang zu den Postfachanlagen sowie den Adressdatenaustausch zu gewährleisten, was notwendige Voraussetzungen für Zustellwettbewerb darstellt.

Weitere Zugangsarten sind nicht gesetzlich vorgeschrieben, könnten aber auf freiwilliger Basis erfolgen. Diese Möglichkeit wurde bis heute im Briefbereich nicht genutzt. Einen Zugangswettbewerb (vgl. Abbildung 6) gibt es in der Schweiz bisher nicht. Die alternativen Anbieterinnen stellen von ihnen angenommene inländische Briefsendungen selber zu. Ein funktionierender Teilleistungszugang könnte zusätzliche Wettbewerbsdynamik bringen, sofern die historische Anbieterin den Zugang auf nichtdiskriminierende Weise zu kostenorientierten Preisen gewährt.

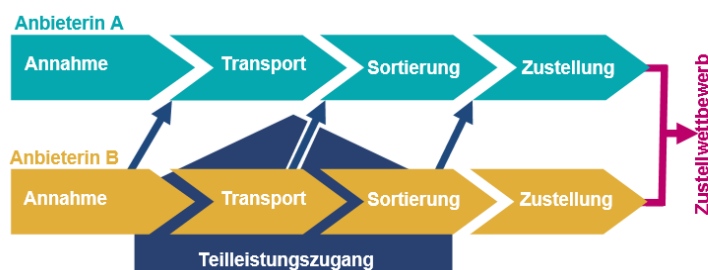


Abbildung 6 Hauptprozesse im Postmarkt

- **Sortiment:** Das Angebot der einzelnen alternativen Anbieterinnen umfasst in der Schweiz meistens eine enge Produktauswahl. Dass keine der alternativen Anbieterinnen im Brief- und gleichzeitig auch im Paketmarkt tätig ist (mit Ausnahme der Express- und Kurierdienste), ist darauf zurückzuführen, dass die Verbundvorteile zwischen den beiden Märkten gering sind. Im Briefsegment schliesst das Briefmonopol die volumen- und umsatzstarken Briefsendungen wie Rechnun-

gen und Kontoauszüge aus. Deshalb befördert ein Unternehmen wie Quickmail vorwiegend Kataloge und Werbesendungen, welche mehr als 50 g wiegen.

Diejenigen Unternehmen, die bei Sendungen ins Ausland stark sind, sind kaum im Inlandgeschäft aktiv. Die einzelnen Anbieterinnen bieten zudem nur spezifische Zustellfristen an. Meistens sind es entweder Express- und Kurierdienste oder Sendungen mit längeren Zustellfristen (mindestens E+3). Hierbei wird oft, wie es auch für Quickmail zutrifft, ein Zustelltag garantiert (z. B. Donnerstag oder Freitag, weil an diesen Tagen die Rücklaufquoten bei Werbesendungen besonders hoch sind).

- **Kundensegmente:** Die alternativen Anbieterinnen haben bisher ihre Dienstleistungen sowohl im Brief- wie auch im Paketmarkt vorwiegend auf die Bedürfnisse der Geschäftskunden ausgerichtet. Geschäftskunden geben pro Auftrag tendenziell grössere Sendungsmengen auf als Privatkunden, weshalb sie aus Kostenüberlegung interessanter sind. Für die Entgegennahme von Privatkundensendungen müsste ein dichtes Netz von Zugangspunkten aufgebaut werden, was insbesondere bei tiefen Sendungsvolumen sehr kostspielig wäre.
- **Räumliche Abdeckung:** Alternative Anbieterinnen konzentrieren ihre Dienstleistungen auf räumlich begrenzte Regionen. Sie decken insbesondere Gebiete ab, die aufgrund des Sendungsvolumens, der Wegkosten oder der Zusammenarbeit mit existierenden Zustellorganisationen zu vertretbaren Kosten bedient werden können. Keine der Anbieterinnen erbringt eine landesweit flächendeckende Zustellung in der Schweiz. Quickmail hat sein Zustellgebiet schrittweise erweitert und deckte anfangs 2015 ca. 61 % der Schweizer Haushalte, darunter 77 % der Haushalte in der Deutschschweiz.³⁵ In der Westschweiz ist Quickmail derzeit noch wenig präsent. Im Tessin erbringt aktuell keine alternative Anbieterin briefpostalische Dienstleistungen. Eine Ausnahme bilden die Kurier- und Expressdienstleistungen. Das Beispiel von Quickmail zeigt, dass der Aufbau einer Zustellorganisation sehr zeit- und ressourcenaufwändig ist. Schneller geht der Aufbau, wenn mit bestehenden unabhängigen Zustellorganisationen (etwa im Bereich unadressierter Sendungen) zusammengearbeitet werden kann. Jedoch hat die Post bereits mehrere dieser Zustellorganisationen im Bereich unadressierter Sendungen übernommen, die dann als (mögliche) Partner bei der Verteilung adressierter Sendungen nicht mehr in Frage kamen.

5.2 Vergleich mit den Referenzländern

Eine exakte quantitative Analyse der Marktentwicklungen in den Referenzländern ist mangels verfügbarer Marktdaten im gewünschten Betrachtungszeitraum nicht möglich. Anhand von Marktanteilschätzungen (Umsätze und/oder Volumen) wurden qualitative Marktdaten für 2008 und 2014 definiert, die grobe Rückschlüsse auf die Bedeutung der alternativen Anbieterinnen zulassen sollen. Die Marktanteile stellen lediglich ein Indiz für die Wettbewerbsintensität auf den Brief- und Paketmärkten der jeweiligen Länder dar. Von alternativen Anbieterinnen können grundsätzlich auch ohne Halten grosser Marktanteile positive Wirkungen auf den Markt bzw. auf gewisse Marktsegmente ausgehen.

³⁵ Quickmail – Zahlen. Kann abgerufen werden unter: <https://www.quickmail-ag.ch/internet/QuickMail/Zahlen.aspx> (Stand 1.1.2015).

	Inländische Briefe		Inländische Pakete und Express	
	2008	2014	2008	2014
CH	marginal	marginal	moderat	moderat
DE	moderat	moderat	hoch	hoch
FR	marginal	marginal	hoch	hoch
UK	marginal	tief	hoch	hoch
NL	moderat	moderat	-	moderat
AT	marginal	marginal	hoch	moderat
SE	moderat	moderat	hoch	hoch
NO	marginal	marginal	moderat	moderat

Indikative Marktanteile der alternativen Anbieterinnen:

	Briefe	Pakete und Express
Marginal	0-2 %	0-5 %
Tief	2,1 - 5 %	5-15 %
Moderat	5-25 %	15-50 %
Hoch	25 %+	50 %+

Tabelle 5 Marktanteile der alternativen Anbieterinnen 2008 und 2014

(Quelle: eigene Schätzung)

Die verfügbaren Daten weisen darauf hin, dass sich die Marktanteile bei den inländischen Briefen zwischen 2008 und 2014 kaum verändert haben. Dies sowohl in denjenigen Ländern, die ihre Märkte zu einem früheren Zeitpunkt geöffnet haben (SE, UK, DE, NL), als auch in denjenigen, die erst 2011 auf das Briefmonopol verzichtet haben (FR, AT). Auch in Norwegen scheint die Ausgangslage unter Beibehaltung des Restmonopols im Wesentlichen unverändert zu sein. Die Marktanteilsentwicklung bei den Inlandbriefen stellt sich demnach in den Referenzländern als insgesamt stagnierend dar.

Ähnlich sieht die Marktanteilsentwicklung im wachsenden Paket- und Expressmarkt aus. Von den steigenden Sendungsmengen profitieren die historischen und alternativen Anbieterinnen in der Regel gleichermassen. Einzig in Österreich konnte die historische Anbieterin ihren Marktanteil im Paketmarkt in den letzten Jahren kräftig erhöhen und hält jetzt einen Marktanteil von fast 50 %.

In allen Referenzländern spielen die historischen Anbieterinnen weiterhin eine wichtige Rolle und erzielen mindestens – und zum Teil auch wesentlich mehr als – die Hälfte des inländischen postalischen Umsatzes. Sie decken nach wie vor als einziges Unternehmen das gesamte Postangebot ab, insbesondere im inländischen Postverkehr, der den grössten Anteil des Postgeschäfts generiert.

5.2.1 Wettbewerbsformen und Strategien der alternativen Anbieterinnen

In den Referenzländern können unterschiedliche Wettbewerbsformen und Anbieterstrategien beobachtet werden:

- **Zustellwettbewerb:** In Deutschland, den Niederlanden und Schweden gibt es Zustellwettbewerb, indem mindestens eine alternative Anbieterin Briefe über eine eigene Zustellorganisation bis hin zu den Endkundinnen und Endkunden verteilt. Mit Ausnahme der grössten alternativen Anbieterin in den Niederlanden (Sandd) verfügt jedoch keine der neuen Anbieterinnen über ein flächendeckendes Zustellnetz. Um alle Haushalte zu bedienen, übergeben sie einen Teil der Sendungen der historischen Anbieterin. In diesen Ländern halten die alternativen Anbieterinnen Marktanteile zwischen 5 % und 20 %. Im Briefmarkt liegt der Fokus der alternativen Anbieterinnen vor allem auf den Sendungen der Geschäftskunden. Vereinzelt gibt es aber auch Angebote für Privatkunden (DE). Im Vordergrund steht die Zustellung von nicht-zeitkritischen Briefen (Zustellung ein bis zwei Mal wöchentlich mit einer Lieferfrist von 48-72 Stunden). Es ist weiter ein Trend zu sog. Zustellverbunden erkennbar (insb. DE), in denen sich regional tätige Anbieterinnen gegenseitig ihre lokalen Zustellnetze zur Verfügung stellen. So können die Anbieterinnen ihre Abhängigkeit von den Zugangsbedingungen der historischen Anbieterin reduzieren.

- **Zugangswettbewerb:** Ein anderes Modell ist das Geschäft der sog. Konsolidierer. Diese sammeln die Briefsendungen von verschiedenen Kundinnen und Kunden und übergeben sie dann der historischen Anbieterin für die Zustellung (Teilleistungszugang). Eine solche Arbeitsteilung findet vor allem in Grossbritannien und Frankreich statt. In Grossbritannien sind 2012 rund 47 % der Sendungen unter dem Zugangsregime der Royal Mail angenommen worden.³⁶ Die Royal Mail ist gesetzlich verpflichtet, einen angemessenen Zugang zu ihren Infrastrukturen zu gewährleisten. Das Modell hat sich in Grossbritannien nicht zuletzt wegen den günstigen Zugangsbedingungen etabliert, die wenige Anreize zum Aufbau eines parallelen Zustellnetzes setzen. Auch wenn die Zugangsvolumen in den letzten Jahren spürbar gewachsen sind, hat dies nicht zu wesentlich höheren Umsätzen bei den Konsolidierern geführt. Denn im britischen Zugangsmodell erwirtschaftet Royal Mail 85-90 % der Umsätze, die mit Zugangsbriefen generiert werden.³⁷ Vor wenigen Jahren wurden in einzelnen Grossstädten parallele Zustellnetze etabliert. Die Bedeutung der Endzustellung durch alternative Anbieterinnen ist aber mit 0,2 %³⁸ des inländischen Briefvolumens immer noch tief und die neuesten Entwicklungen suggerieren, dass der Zustellwettbewerb in Grossbritannien eher abnehmen wird. So hat die wichtigste Anbieterin (whistl) im Frühling 2015 beschlossen, ihr eigenes Zustellnetz aufzulösen und ihre Briefsendungen nur noch durch Royal Mail zustellen zu lassen.³⁹ In Frankreich hat sich das Konsolidierungsgeschäft schon in den 70er-Jahren etabliert und die Konsolidierer übernehmen eine breite Palette an Aufgaben. Ein Zustellwettbewerb im inländischen Briefsegment gibt es in Frankreich bisher nicht.
- **Referenzländer ohne tatsächlichen Wettbewerb:** In Österreich und Norwegen gibt es kaum Wettbewerb im Briefmarkt. In Österreich ist die Redmail, die damals wichtigste alternative Anbieterin, noch vor der vollständigen Marktöffnung aus dem Briefgeschäft gestiegen. Ihr Kundstamm wurde von der historischen Anbieterin und deren Tochtergesellschaft Feibra übernommen.⁴⁰ In Norwegen, wo ebenfalls noch ein Monopol bis 50 g existiert, ist es zu keinem signifikanten Markteintritt gekommen.⁴¹

5.3 Zusammenfassung

Während die Marktentwicklung in der Schweiz auf dem seit 2004 geöffneten Paketmarkt stabil geblieben ist, gibt es im Schweizer Briefmarkt seit der Monopolsenkung auf 50 g mit dem Unternehmen Quickmail einen nennenswerten Markteintritt. Diese Anbieterin stellt inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe in Konkurrenz zur Post zu. Insgesamt haben sich die Umsätze der alternativen Anbieterinnen im Briefbereich von 2008 bis 2014 zwar beinahe verdreifacht, dennoch befördern sie nach wie vor nicht mehr als 1,6 % aller in der Schweiz zugestellten Briefe.

Die alternativen Anbieterinnen konzentrieren ihre Aktivitäten im Briefbereich auf wenige Marktsegmente. Befördert werden nicht-zeitkritische Massendungen von Geschäftskunden in ausgewählte Gebiete. Verantwortlich für diese zurückhaltende Marktentwicklung sind insbesondere ökonomische Faktoren wie etwa Grössen- und Verbundvorteile der Post und entsprechende Kostennachteile der alternativen Anbieterinnen.

³⁶ Ofcom 2013: 46

³⁷ Der grösste Anteil der Wertschöpfung wird in der Zustellung generiert.

³⁸ Ofcom 2013: 51

³⁹ Mitteilung von Whistl von Juni 2005 "Update on E2E review". Kann abgerufen werden unter: <http://www.whistl.co.uk/news/update-on-e2e-review/#sthash.G0xDyNq7> (Stand: Juni 2015).

⁴⁰ Mitteilung der Österreichischen Post vom 1.2.2010 „Post und feibra übernehmen >redmail-Kunden“.

⁴¹ WIK-Consult 2013a: 93

Auch in den Vergleichsländern gab es seit 2008 keine wesentlichen Marktanteilsverschiebungen zugunsten der alternativen Anbieterinnen. Dies auch nicht in jenen Ländern, die ihre Postmärkte seit mehreren Jahren vollständig geöffnet haben. Einzig in den Ländern mit Zustellwettbewerb (DE, NL, SE) konnten die alternativen Anbieterinnen gemessen am Umsatz moderate Marktanteile bei den inländischen Briefpostdienstleistungen hinzugewinnen. In den übrigen Ländern ist die Bedeutung der alternativen Postanbieterinnen weiterhin vergleichsweise gering.

6 Entwicklung des Briefangebotes

6.1 In der Schweiz

Die Briefmonopolsenkung auf 50 g zielte darauf ab, die Postdienstanbieterinnen durch erhöhten Wettbewerb zur Innovation und Qualitätssteigerung ihrer Dienstleistungen anzuregen. Gleichzeitig wurde erwartet, dass die Preise tendenziell sinken werden. Dies, weil die Preise der reservierten Dienste über denjenigen von Wettbewerbsprodukten lagen oder weil die von den historischen Anbieterinnen realisierten Effizienzgewinne in einer Wettbewerbssituation den Kundinnen und Kunden weitergereicht würden.⁴²

6.1.1 Entwicklung des Sortiments

Vor der Senkung des Briefmonopols auf 50 g war die Zustellung aller adressierten Briefe in der Schweiz faktisch der Post vorbehalten. Die Kundschaft konnte in keiner Briefkategorie auf das Angebot einer anderen Anbieterin ausweichen. Seit der Monopolsenkung auf 50 g bietet mit Quickmail ein Unternehmen gewisse Leistungen im nationalen Briefsegment und für aus dem Ausland eingehende Briefe an. Dieses neue Angebot ist jedoch auf eine spezifische Sendungskategorie beschränkt: nicht-zeitkritische Geschäftssendungen mit einem Gewicht von mehr als 50 g und zugestellt im wachsenden Zustellgebiet von Quickmail. Obschon dadurch das Gesamtangebot auf dem Schweizer Briefmarkt erweitert wird, bietet Quickmail nur eine Teilalternative zu den Dienstleistungen der Post.

Zu der Angebotserweiterung infolge der Eintritte neuer Postunternehmen in den Briefmarkt kommt hinzu, dass die Post versucht hat, den Kundenbedürfnissen mit neuen Produkten besser nachzukommen. Die Innovationsbemühungen sind bereits seit einigen Jahren spürbar. Insbesondere im Bereich der Werbesendungen gab es innovative Produktangebote.⁴³ Ein Beispiel ist der 2005 lancierte DirectSelfmailer-Dienst. Diese Werbesendung ist Versandhülle, Brief, Prospekt und Antwortelement in einem und ermöglicht der Kundschaft erhebliche Kosteneinsparungen. Parallel zur Einführung neuer Produkte, die hauptsächlich für Geschäftskunden bestimmt sind, hat die Post 2009 ihr Sortiment für Privatkunden vereinfacht und auf die nachfragestärksten Produkte beschränkt. Neben Innovationen im Bereich der traditionellen Postdienste hat sich die Post auch die neuen elektronischen Technologien zunutze gemacht. So bietet sie ihren Kundinnen und Kunden Dienste wie bspw. die Swiss Post Box an, die elektronische Variante des herkömmlichen physischen Briefkastens. Im Vergleich zu der im Paketbereich erkennbaren Dynamik fallen die Innovationen der Post im Briefmarkt bescheidener aus.

6.1.2 Modernisierung der logistischen Prozesse

Die wichtigsten Innovationen der letzten Jahre sind im Bereich der Annahme und der Verarbeitung von Briefsendungen zu beobachten. Die Umsetzung von Effizienzmassnahmen bildet für die Postunternehmen eine Möglichkeit, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Von dieser Produktivitätssteigerung können die Kundinnen und Kunden direkt profitieren, sofern daraus attraktivere Preise resultieren.

⁴² Bericht des Bundesrates vom 2. April 2008 über die Wachstumspolitik 2008-2011 – Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums.

⁴³ Die Schweizerische Post 2011

Das Projekt Ymago zur Restrukturierung des Poststellennetzes (2003-2009) und in noch grösserem Ausmasse das Projekt REMA (2001-2009) zur Reorganisation der Briefsortierzentren, das die Zentralisierung und zunehmende Automatisierung der Briefverarbeitung ermöglicht hat, illustrieren die Anstrengungen der Post, ihre Kosten zu senken. Vor der Durchführung von REMA gab es in der Schweiz 18 Briefzentren. Nach dem Abschluss von REMA verfügt die Post nunmehr über drei Briefzentren und sechs Logistikzentren für die sekundäre Sortierung sowie zwei Logistikzentren für die Videokodierung und die Retourenverarbeitung.

Hinsichtlich der alternativen Anbieterinnen sind keine vergleichbaren Innovationen erkennbar. Diese Tatsache lässt sich weitgehend durch deren späteren Markteintritt, die geringeren Sendevolumen und die längeren Zustellfristen erklären. Die alternativen Anbieterinnen sind im Gegensatz zur historischen Anbieterin gezwungen, bereits mit möglichst schlanken und effizienten Strukturen zu starten.

6.1.3 Preisentwicklungen

6.1.3.1 Preise der Post

Im Gegensatz zu den alternativen Anbieterinnen verfügt die Post bei der Preisfestsetzung aufgrund gesetzlicher Auflagen nur über einen begrenzten Handlungsspielraum. Entsprechend ist ihre Fähigkeit, auf Marktpulse zu reagieren, zumindest kurzfristig beschränkt.

Die Listenpreise für inländische Briefe (A-Post und B-Post bis 100 g) wurden letztmals 2004 erhöht. Anschliessend folgten 2009 zeitgleich mit der Monopolsenkung auf 50 g Preissenkungen für grossformatige Briefe. Seither sind die Preise für diese Sendungen unverändert. Die Preise für Briefsendungen ins Ausland sind 2010 erhöht worden. Insgesamt sind die Listenpreise seit 2004 mehrheitlich stabil geblieben. Eine sinkende Tendenz ist bei den inländischen grossformatigen Sendungen zu verzeichnen.

Bei den Massensendungen⁴⁴ kam es in den letzten Jahren zu mehreren Änderungen mit preislichen Folgen. Verbreitet wurden die Mengengrenzen, ab denen Rabatte gewährt werden, gesenkt. Damit erweiterte sich der Kreis derjenigen Kunden, die von attraktiveren Bedingungen profitieren können. Wie sich die individuellen Grosskundenrabatte bei den inländischen Briefen entwickelt haben, die ab einem bestimmten Umsatz gewährt werden, wird mit Verweis auf das Geschäftsgeheimnis nicht veröffentlicht. Spürbare Listenpreissenkungen gab es insbesondere bei den schweren, nicht-zeitkritischen Massensendungen (B-Post-Massensendungen). Dabei wurden zwischen 2004 und 2014 ausgewählte Preise beinahe halbiert. Weiter hat die Post trotz der Unterstellung aller Briefpreise unter die Mehrwertsteuer⁴⁵ ab Juli 2009 auf eine entsprechende Preiserhöhung verzichtet. Für Geschäftskunden, die die Mehrwertsteuer zurückfordern können, entspricht dieser Entscheid einer Preissenkung von ca. 7 %. Insgesamt sind die Preise für Massensendungen, welche hauptsächlich von Grosskunden beansprucht werden, deutlich stärker gesunken als diejenigen für Einzelsendungen.

6.1.3.2 Preise der alternativen Anbieterinnen

Die Briefpreise der Quickmail gestalten sich ähnlich wie diejenigen der Post (B-Post Massensendungen). Sie basieren auf einem Grundpreis, der von Produkt, Format und Gewicht abhängt sowie einem gewichtsabhängigen Zuschlag und einem umsatzabhängigen Rabatt. Da Angaben zu den Rabatten fehlen, ist nur ein Vergleich zwischen den Listenpreisen von Quickmail und der Post möglich. In den vergleichbaren Briefsendungskategorien bietet Quickmail tiefere Grundpreise als die Post an. Bei den

⁴⁴ Massensendungen werden auf Basis eines individuellen schriftlichen Vertrages oder gegen Rechnung befördert. Einzelsendungen werden entweder am Postschalter aufgegeben und gegen Vorauszahlung befördert oder vorfrankiert im Briefeinwurf deponiert.

⁴⁵ Briefe bis unter 50 g unterstellt die Post freiwillig der Mehrwertsteuer.

Gewichtszuschlägen ist Quickmail (nur) bei den grösseren Formaten (B4) billiger als die Post. Insgesamt verfolgt die Quickmail damit eher eine Tiefpreisstrategie.

6.1.4 Kundenzufriedenheit

Es wäre wünschenswert gewesen, die Kundenzufriedenheit aller im Markt aktiven Anbieterinnen von Postdiensten zu untersuchen. Dies war aufgrund mangelnder Daten auf Seiten der alternativen Anbieterinnen aber nicht möglich. Die Untersuchung beschränkt sich daher auf den Kundenzufriedenheitsindex, den die Post jährlich veröffentlicht.⁴⁶

Die Analyse der Kundenzufriedenheitsindizes seit 2004 zeigt, dass sich die Kundenzufriedenheit insgesamt auf einem hohen Niveau konstant gehalten hat. Zwischen 2004 und 2014 erhielt der Bereich Poststellen und Verkauf durchwegs Bewertungen von über 80 von 100 möglichen Punkten. Die Zufriedenheit der PostMail-Geschäftskunden zeichnet sich durch einen signifikanten Anstieg zwischen 2004 und 2007 aus. So ist der Wert in diesem Zeitraum schrittweise von 72 auf 78 Punkte angestiegen. Seither hält sich der Index ohne wesentliche Schwankungen auf demselben Niveau und lag 2014 bei 79 Punkten.

Diese Untersuchung zeigt, dass die Briefmonopolsenkung keine nennenswerten Auswirkungen auf die Kundenzufriedenheit der Post seit 2008 hatte.

6.2 Vergleich mit den Referenzländern

6.2.1 Entwicklung des Sortiments

Insgesamt entsprechen die in den Referenzländern beobachteten Entwicklungen jenen der Schweiz und zwar unabhängig vom Grad und Zeitplan der Briefmarktöffnung.⁴⁷ Alle historischen Anbieterinnen brachten neue Produkte auf den Markt, mit denen sie hauptsächlich auf die spezifischen Bedürfnisse der Geschäftskunden eingingen.⁴⁸ Ebenso kam der Markteintritt von neuen Anbieterinnen vor allem den Geschäftskunden zugute, die in der Folge von einem grösseren Angebot profitieren.

Was die alternativen Anbieterinnen betrifft, so konnte keine grosse Angebotsvielfalt im Briefsegment beobachtet werden, einschliesslich in denjenigen Ländern, die ihre Briefmärkte bereits vollständig geöffnet haben. In diesen Ländern beschränkt sich die Verbesserung insbesondere darauf, dass die Briefe unter 50 g, die früher dem Monopol unterstanden (insbesondere Rechnungen und Bankauszüge), nun von allen Akteuren des Postmarktes befördert werden.

6.2.2 Modernisierung der logistischen Prozesse

Die historischen Anbieterinnen haben ebenfalls ihre logistischen Prozesse angepasst (Reduktion der Anzahl der Sortierzentren, automatisierte Sortierung). In denjenigen Ländern, die ihren Postmarkt vor einigen Jahren geöffnet haben (SE, NL), haben diese Veränderungen früher als in der Schweiz stattgefunden.

⁴⁶ Die Schweizerische Post 2015

⁴⁷ Copenhagen Economics 2010a: 201

⁴⁸ WIK-Consult/ITA Consulting 2014: 2

6.2.3 Preisentwicklungen

Das Preisniveau in den Referenzländern lässt sich anhand des sogenannten Briefpreisindex (BPI)⁴⁹ vergleichen. Der BPI zeigt, wie viel ein Schweizer Kunde relativ zu den Preisen der Post im Ausland zahlen würde, wenn er dort die gleichen Briefsendungen⁵⁰ (Gewicht und Format) abgeben würde. Tatsächliche Preisanpassungen wie auch Wechselkursschwankungen können die Entwicklung des BPI beeinflussen. Gestützt auf den Index sind die Briefpreise der Royal Mail (UK) im ganzen Vergleichszeitraum am tiefsten. Die höchsten Preise finden sich in Norwegen und der Niederlande. Zwischen 2008 und 2014 sind die Preise in Deutschland relativ zu denjenigen der Post leicht gesunken. Jedoch ist diese Senkung nur die Folge von Wechselkursschwankungen (vgl. Abbildung 7).

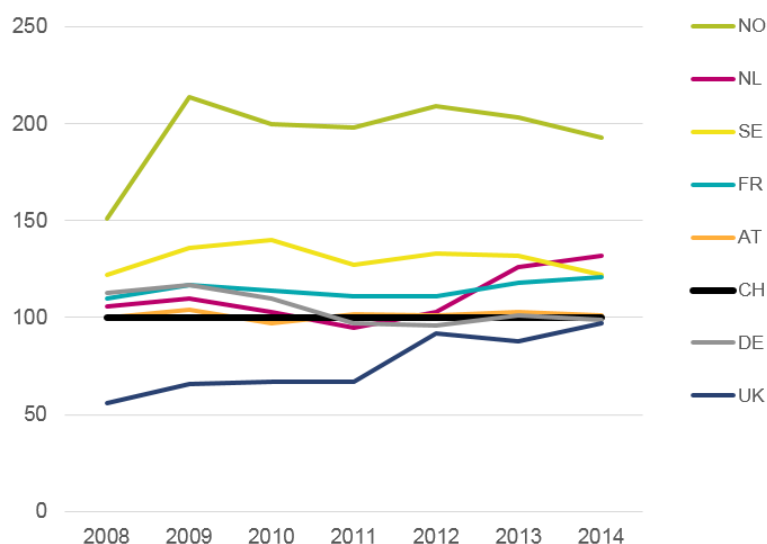


Abbildung 7 Entwicklung des Briefpostindexes 2008-2014, CH = 100

(Quelle: Die Schweizerische Post, Zahlenspiegel zum Geschäftsbericht, diverse Jahre)

Um die tatsächlichen nominalen Preisentwicklungen beurteilen zu können, sind auch die Preise der Standardbriefe der tiefsten Gewichtsklasse und der schnellsten Sendungskategorie (A-Post) in nationaler Währung untersucht worden (vgl. Abbildung 8). Seit 2004 sind in allen Referenzländern die Preise gestiegen. Am höchsten fallen die Erhöhungen in Grossbritannien, den Niederlande und Norwegen aus. In Schweden, Deutschland und Österreich sind die Anstiege vergleichsweise moderat. Die in den Referenzländern beobachteten Preiserhöhungen werden vor allem mit der schwindenden Briefmenge begründet. Insbesondere Anbieterinnen mit ursprünglich unterdurchschnittlichen Preisen, wie z. B. Royal Mail, haben ihre Preise im betrachteten Zeitraum stark angehoben.

⁴⁹ Der Briefpostindex wurde 2006 von der Universität Freiburg im Auftrag der Schweizerischen Post entwickelt und von der Regulierungsbehörde (damals PostReg) anerkannt. Vgl. PostReg 2007: 11.

⁵⁰ Am Postschalter angebotene Briefkategorien. Im Warenkorb berücksichtigt werden A-Post- und B-Post-Einzelsendungen bis 1 kg und zwar ohne Zusatzleistungen.

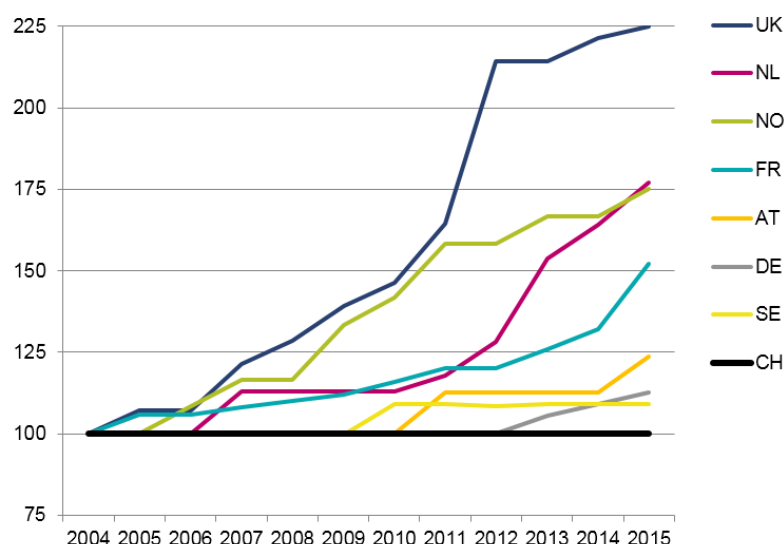


Abbildung 8 Entwicklung der Preise für prioritäre Briefsendungen bis 20 g; 2004 = 100
(Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Listenpreise der historischen Anbieterinnen)

Der Vergleich der wechsellkursbereinigten Preise 2015 der historischen Anbieterinnen für prioritäre Briefe bis 20 g zeigt, dass die Preise in einer Bandbreite von EUR –.62 (DE) bis EUR 1.24 (NO) liegen. Von den acht Unternehmen verlangt die Post mit EUR –.96 den zweithöchsten Preis.

Die Analyse zeigt, dass sich die Preisniveaus und Preisentwicklungen weder alleine durch den Öffnungsgrad der Briefmärkte (vergleichsweise hohe Preise in NL und starke Preiserhöhungen in UK) noch durch das Restmonopol (Posten Norge hat die höchsten Preise) erklären lassen. Bei den Geschäftskunden hingegen sind die Zusammenhänge weniger klar. Indizien für unterschiedliche Entwicklungen bei den Privatkunden- und Geschäftskundenpreise liefert eine Studie von Copenhagen Economics. Diese kommt zum Schluss, dass die Preise der historischen Anbieterinnen für inländische prioritäre Einzelsendungen zwischen 2004 und 2011 in den 26 berücksichtigten EU-Mitgliedstaaten im Schnitt um 33 % gestiegen sind, während die Steigerung bei den Massensendungen (10 000 Stück, vorsortiert; 14 Länder) 16 % betrug.⁵¹ Nach Ansicht von Copenhagen Economics können diese Unterschiede hauptsächlich damit begründet werden, dass Geschäftskunden tendenziell sensibler auf Preisänderungen reagieren als Privatkunden.⁵²

6.2.4 Kundenzufriedenheit

Angesichts der unterschiedlichen methodologischen Ansätze der historischen Anbieterinnen zur Messung der Kundenzufriedenheit ist ein Vergleich der Ergebnisse nicht möglich. Hingegen lassen sich die Jahreswerte eines Anbieters grundsätzlich miteinander vergleichen. Den von WIK-Consult veröffentlichten Daten zufolge sind die zwischen 2010 und 2012 gemessenen Kundenzufriedenheitsraten konstant, in Österreich und Schweden ist sogar ein leichter Anstieg erkennbar. Die österreichische Kundschaft zeigt sich mit einer zwischen 2010 und 2012 auf 94 Punkte angestiegenen Kundenzufriedenheitsrate besonders zufrieden mit ihrer Anbieterin. In Deutschland, Grossbritannien und der Niederlande schwankt die Kundenzufriedenheit mit sinkender Tendenz, jedoch auf hohem Niveau verbleibend. In Deutschland schwankt die Rate im beobachteten Zeitraum zwischen 92 und 95 Punkten. Besonders auffallend ist die in den Niederlanden. Der 2010 mit 91 Punkten bemessene Wert verlor in nur zwei Jahren 7 Punkte und betrug 2012 noch 84 Punkte. Dieser Rückgang ist der Anbieterin zufolge

⁵¹ Copenhagen Economics 2012: 32-34

⁵² Copenhagen Economics 2012: 14

ge auf die Umsetzung von Effizienzprogrammen zurückzuführen, die Qualitätseinbussen nach sich zogen.⁵³

6.3 Zusammenfassung

Seit der Monopolsenkung in der Schweiz in 2009 hat sich das Gesamtangebot im nationalen Briefsegment dank des Markteintritts einer neuen Anbieterin verbessert. Die positiven Auswirkungen halten sich jedoch in Grenzen, da die neue Anbieterin nur eine beschränkte Produktpalette anbietet. Die Sortimentsentwicklungen der Post bekräftigen, dass diese seit 2004 eine Erweiterung ihres Produktsortiments anstrebt und dabei insbesondere die spezifischen Bedürfnisse der Geschäftskunden berücksichtigt. Darüber hinaus hat die Post ihre logistischen Prozesse grundlegend umstrukturiert und erneuert, womit eine erhebliche Effizienzsteigerung erzielt wurde. Mit diesen Bestrebungen reagierte die Post vor allem auf den zunehmenden Wettbewerb, den sie bereits seit mehreren Jahren antizipierte, und auf das schwindende Briefvolumen.

Die Preise der Post für Einzelsendungen im Inland sind seit 2004 praktisch unverändert. Teurer wurden hingegen die meisten Briefsendungen ins Ausland. Etwas mehr Bewegung gab es im Geschäftskundenbereich bzw. bei den Massensendungen. Zum Teil wurden die Listenpreise spürbar reduziert und der Kreis der rabattberechtigten Kundinnen und Kunden wurde tendenziell erweitert. Inwiefern der Wettbewerb die Tendenz zu sinkenden Preisen im Geschäftskundenbereich begünstigt hat, ist unklar. Dafür spricht, dass die Post vor allem die Preise für schwere Briefen, die neu dem Wettbewerb zugänglich sind, gesenkt hat. Eine andere Erklärung ist, dass Grosskunden tendenziell sensibler auf Preisänderungen reagieren als Privatkunden. Um ihr Erlös- und Kostenverhältnis optimieren zu können, verzichten deshalb die Anbieterinnen auf zu starke Preiserhöhungen oder senken die Geschäftskundenpreise, was die Nachfrage erhöhen kann.

Der Preisvergleich mit den historischen Anbieterinnen der Referenzländer zeigt, dass die Post über alle Dienstleistungen betrachtet bei den Einzelsendungen eher moderate Preise praktiziert. Bei den leichten Briefen bis 20 g gehört sie jedoch zu den teuersten Anbieterinnen. Im Unterschied zu den übrigen Anbieterinnen gilt aber der Preis der Post für alle Sendungen bis 100 g und nicht wie bei den anderen Anbieterinnen nur bis 20 g. Die Post hat als einzige der betrachteten Anbieterinnen ihre Briefpreise der untersten Gewichtskategorie seit 2004 nicht erhöht. Die in den Referenzländern zu beobachtenden Preiserhöhungen werden vor allem mit den schwindenden Briefmengen begründet. Insgesamt scheint der Öffnungsgrad des Briefmarktes nur einen geringfügigen Einfluss auf das Preisniveau und auf die Preisentwicklung zu haben.

Die Daten zur Kundenzufriedenheit zeigen, dass die Kunden in der Schweiz sind mit den Dienstleistungen der Post zufrieden. Die Monopolsenkung führte diesbezüglich zu keiner Trendwende. Auch in den Referenzländern scheinen die Kunden weiterhin mit den Diensten ihrer historischen Anbieterin zufrieden zu sein, auch wenn die Werte punktuell tiefer ausfielen.

⁵³ WIK-Consult 2013a: 213

7 Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen

Nachfolgend werden die Auswirkungen der bisher stattgefundenen Marktöffnungsschritte auf die Entwicklung der Arbeitsplätze und der Arbeitsbedingungen von Postdienstanbieterinnen in der Schweiz und in den Vergleichsländern untersucht.

7.1 Situation im Schweizer Postmarkt

7.1.1 Arbeitsplätze

7.1.1.1 Konzern Post

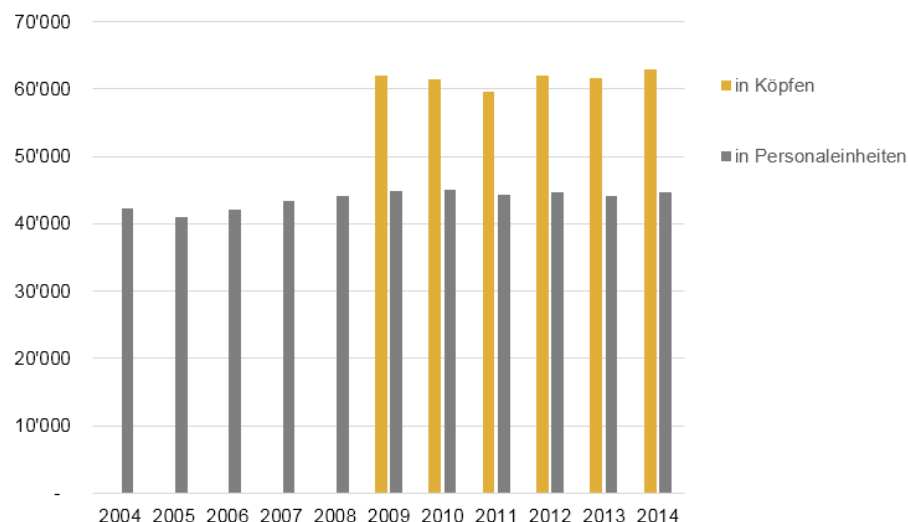


Abbildung 9 Personalbestand der Post 2004-2014

(Quelle: Die Schweizerische Post, Zahlenspiegel zum Geschäftsbericht, diverse Jahre)

Der Personalbestand der Post liegt seit 2009 konstant bei rund 60 000 Personen. Die Personaleinheiten⁵⁴ sind hingegen zwischen 2005 und 2009 leicht angestiegen (vgl. Abbildung 9). Ab 2009 hält sich der Personalbestand auch gemessen in Personaleinheiten auf einem konstanten Niveau von 44 000 bis 45 000.

Die Personaleinheiten, welche die Post im Ausland einsetzt, sind zwischen 2004 und 2010 kontinuierlich von 1158 (3 % des Konzerns) auf 7255 (16 % des Konzerns) angestiegen. Die Zunahme erklärt sich durch verschiedenste Expansionen im Ausland.⁵⁵ Danach stagniert der Anteil Beschäftigte im Ausland gemessen an den Vollzeitstellen des Postkonzerns zwischen 15 % und 17 %. Von 2013 auf 2014 ist eine Zunahme von rund 900 Vollzeitstellen zu verzeichnen. Diese ist zu zwei Drittel auf die Akquirierung von neuen Gesellschaften und dem Personalzugang in den USA und Vietnam bei Swiss Post Solutions zurückzuführen. Rund 150 neue Vollzeitstellen verbuchte zudem die PostAuto Schweiz durch Wachstum in Frankreich.⁵⁶

⁵⁴ Eine Personaleinheit entspricht einer Vollzeitstelle (100 %).

⁵⁵ Die Schweizerische Post 2006: 85; Die Schweizerische Post 2008: 184

⁵⁶ Die Schweizerische Post 2014: 34-35

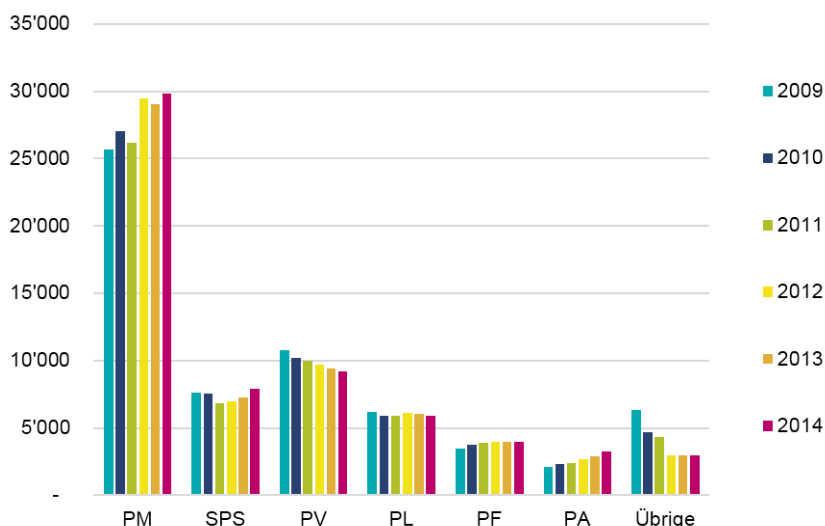


Abbildung 10 Mitarbeitende der Post nach Bereichen 2009-2014, in Köpfen
(Quelle: Die Schweizerische Post, Zahlenspiegel zum Geschäftsbericht 2014)

PostMail beschäftigt im Jahr 2014 beinahe die Hälfte (47 %) der im gesamten Konzern angestellten Personen. Abbildung 10 zeigt, dass die Anzahl Mitarbeitenden bei PostMail seit 2009 tendenziell gestiegen ist. Dies ist insbesondere auf die Integration von Swiss Post International⁵⁷ und die Übernahme der DMC-Gruppe⁵⁸ zurückzuführen.

Es ist eine klare Tendenz von Vollzeit- zu Teilzeitbeschäftigung zu erkennen. Während in 2004 noch 58 % als Vollzeitangestellte gearbeitet haben, sind es im Jahr 2014 nur noch 51 %. Die Hälfte der Teilzeitangestellten arbeitet 2014 mit einem Beschäftigungsgrad unter 50 %. Betrachtet man die einzelnen Bereiche des Konzerns, so wird deutlich, dass im Bereich PostMail der durchschnittliche Beschäftigungsgrad mit rund 57 % am tiefsten ist (2014: 29 803 Personen verteilt auf 16 979 Vollzeit-äquivalentstellen), gefolgt von Poststellen und Verkauf (71 %). Die höchsten Beschäftigungsgrade finden sich bei Swiss Post Solutions (95 %), PostLogistics (90 %), PostFinance (87 %) und PostAuto Schweiz (86 %).⁵⁹

7.1.1.2 Alternative Anbieterinnen

Aus den Angaben für 2014, welche die meldepflichtigen alternativen Anbieterinnen von Postdienstleistungen bei der PostCom eingereicht haben, wird ersichtlich, dass es sich bei den Unternehmen mit der höchsten Anzahl an Vollzeitstellen vornehmlich um Paketlogistiker handelt (z. B. DHL Express, UPS, Fedex und TNT Swiss Post). All diese Unternehmen sind gleichzeitig Tochtergesellschaften von internationalen Logistikunternehmen.

Im inländischen Briefmarkt, in dem sich hauptsächlich eine alternative Anbieterin (Quickmail) etabliert hat, wurde in den letzten Jahren eine starke Zunahme an Mitarbeitern verzeichnet. Quickmail wurde 2009 gegründet. Das Unternehmen startete seine Geschäftstätigkeit mit 9 Vollzeitstellen. Bis Anfang

⁵⁷ Die Schweizerische Post 2012: 63

⁵⁸ Mitteilung der Post vom 9.1.2012 „Direct Marketing: Post übernimmt verbleibende Anteile der DMC-Gruppe“.

⁵⁹ Die Schweizerische Post, Zahlenspiegel zum Geschäftsbericht, diverse Jahre

2015 konnte Quickmail seinen Personalbestand auf 35 Vollzeitstellen und rund 1950 Teilzeitarbeitsplätze erweitern. Dies entspricht insgesamt 328 Vollzeitstellen.⁶⁰

7.1.2 Arbeitsverhältnisse

Meldepflichtige Anbieterinnen müssen von Gesetzes wegen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten und mit den Personalverbänden Verhandlungen über einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) führen. Die Anbieterinnen müssen zudem mit ihren Subunternehmen, die mehr als 50 % ihres jährlichen Umsatzes mit Postdiensten erzielen, schriftlich vereinbaren, dass diese die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten.

Im Fokus stehen die Löhne, die Arbeitszeit- und Überstundenregelung sowie die Ferienregelung. Darüber hinaus können auch soziale Absicherungen, vorgesehene Massnahmen beim Personalabbau oder Mitsprachemöglichkeiten für die Bewertung miteinbezogen werden. Die Beurteilung bzw. Bestimmung, welche Arbeitsbedingungen branchenüblich sind, obliegt der PostCom. Dabei können die Inhalte bereits bestehender GAV (z. B. Post oder DPD) als Massstab dienen, ob die branchenüblichen Arbeitsbedingungen im Sinne des PG eingehalten sind.⁶¹ Ist für das Personal eines Postdienstunternehmens ein GAV abgeschlossen worden, so gilt die Vermutung, dass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten sind. Zwecks Kontrolle haben die gemeldeten Anbieterinnen der PostCom jährlich Angaben zu Personalbestand, Arbeitszeit, Lohn- und Ferienanspruch zu machen.

Mit der Verhandlungspflicht über einen GAV für die ordentlich meldepflichtigen Anbieterinnen von Postdiensten sollen Markteintritte von Postdienstanbieterinnen mit Hilfe von Tiefstlöhnen zulasten der Arbeitnehmenden verhindert und sichergestellt werden, dass für die Konkurrenten im Postmarkt möglichst gleiche Ausgangsbedingungen vorliegen.⁶²

7.1.2.1 GAV und branchenübliche Arbeitsbedingungen bei der Post

Als meldepflichtige Anbieterin gelten für die Post dieselben Bedingungen wie für die alternativen Anbieterinnen. Darüber hinaus enthält das Postorganisationsgesetz vom 17. Dezember 2010 (POG)⁶³ weitere, nur auf die Post anwendbare Bestimmungen betreffend Arbeitsbedingungen. Gestützt auf das neue POG ist das Personal der Post neuerdings privatrechtlich angestellt. Gemäss den Schlussbestimmungen des POG erfolgt die Überführung ins Obligationenrecht mit dem Abschluss eines neuen GAV. Kommt innert zwei Jahren nach der Umwandlung (d. h. bis 25. Juni 2015) der Post kein GAV zustande, so werden die Anstellungsverhältnisse spätestens zu diesem Zeitpunkt in privatrechtliche umgewandelt, auf welche das Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR)⁶⁴ und das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (ArG)⁶⁵ anwendbar sind.⁶⁶

Bis heute besteht kein Dach-GAV, welcher auf den gesamten Postkonzern, inklusive Tochtergesellschaften und ausgegliederte Unternehmen, Anwendung findet. Jedoch haben die Post, die Gewerk-

⁶⁰ Quickmail – Zahlen. Kann abgerufen werden unter: <https://www.quickmail-ag.ch/internet/QuickMail/Zahlen.aspx> (Stand 1.1.2015).

⁶¹ BBl 2009 5206

⁶² BBl 2009 5213

⁶³ SR 783.1

⁶⁴ SR 220

⁶⁵ SR 822.11

⁶⁶ BBl 2009 5297

schaft „syndicom“ und der Personalverband „transfair“ Ende April 2015 einen Dach-GAV für die strategischen Konzerngesellschaften (PostAuto Schweiz, Post CH und PostFinance) unterzeichnet. Dieser enthält die Eckwerte der ebenfalls neu ausgehandelten spezifischen GAV der erwähnten Konzerngesellschaften. Neu dabei ist insbesondere, dass auch Neueintretende, Aushilfen und Lernende dem GAV unterstellt sind. Die drei GAV und der Dach-GAV treten per 1. Januar 2016 in Kraft und gelten bis 31. Dezember 2018.

Die GAV für einzelne weitere Konzerngesellschaften wurden bereits zu einem früheren Zeitpunkt verhandelt, so etwa für Swiss Post Solutions, Presto Presse-Vertrieb oder PostLogistics. In der zweiten Hälfte des laufenden Jahres sollen GAV-Verhandlungen für unter anderem DMC, Epsilon, SecurePost und Post IMS gestartet werden. Die Mitarbeitenden dieser Konzerngesellschaften sowie der Subunternehmen der Post haben zurzeit keinen GAV, sondern eigene Personalreglemente oder Anstellungsbedingungen.⁶⁷

Wie unter Ziff. 7.1.2 einführend erwähnt, ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen der Branchenüblichkeit eingehalten sind, wenn zwischen der Anbieterin und den Gewerkschaften ein GAV besteht. Demzufolge hält die Post zumindest in denjenigen Bereichen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen ein, wo ein GAV besteht.⁶⁸

7.1.2.2 GAV und branchenübliche Arbeitsbedingungen bei den alternativen Anbieterinnen

Von den alternativen Anbieterinnen verfügt lediglich DPD über einen GAV.⁶⁹ Dieser ist seit dem 1. Januar 2005 in Kraft und ist umfassend, denn er verpflichtet auch die Subunternehmen.⁷⁰ Basis für den GAV bildeten die bereits bestehenden GAV im Transportgewerbe sowie der Post und deren Tochtergesellschaften. Der GAV DPD enthält u. a. umfangreiche Bestimmungen zu Lohn, bezahltem und unbezahltem Urlaub, Arbeitszeit, Ferien, berufliche Vorsorge, Differenzen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer und zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Er umfasst somit auch die von der PostCom für die Überprüfung der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen als relevanten deklarierten Bereiche.

Mitte Oktober 2012 starteten die Verhandlungen zwischen dem Verband KEP&Mail (Zusammenschluss der alternativen Anbieterinnen von Kurier-, Express-, Paket- und Briefdienstleistungen und weiteren Interessenten am Wettbewerb im Schweizer Postmarkt), syndicom und transfair über einen Branchen-GAV. Anlässlich der letzten GV hat der Verband informiert, dass die Verhandlungen weit fortgeschritten seien.⁷¹

In 2007 hat KEP&Mail für seine Mitglieder Arbeitsbedingungen festgelegt⁷². Wie der GAV DPD enthalten auch die Arbeitsbedingungen des Verbandes Bestimmungen zu Lohn, Arbeitszeit, Ferien, bezahl-

⁶⁷ Mitteilung der Post vom 2.3.2015: „Post und Gewerkschaften einigen sich auf neue GAV“.

⁶⁸ PostCom 2014: 28

⁶⁹ Gesamtarbeitsvertrag vom 19. November 2004 zwischen DPD (Schweiz) AG und den Gewerkschaften Kommunikation sowie transfair. Kann abgerufen werden unter: http://gav.arbeitsrechtler.ch/DPD_GAV_2005.pdf (Stand: 12.6.2015).

⁷⁰ WIK-Consult 2005: 10

⁷¹ Mitteilung von KEP&Mail vom 13.4.2015 „13. GV des Verbandes KEP&Mail – Verband der privaten Post-Dienstleister“. Kann abgerufen werden unter: <http://www.kepmail.ch/news,1,103.htm> (Stand: 1.6.2015).

⁷² Geschichte KEP&Mail. Kann abgerufen werden unter: http://www.kepmail.ch/static/geschichte_kepmail,1.htm (Stand: 1.6.2015).

ter Urlaub, Personalvorsorge und Kündigungsfristen. Die gemäss PostCom relevanten Bereiche für die Bestimmung der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen sind alle geregelt.

Die Arbeitsbedingungen von KEP&Mail liegen teilweise über den Anforderungen des OR und des ArG. Sie gelten für alle operativ im Postmarkt tätigen Unternehmen, welche im Verband KEP&Mail organisiert sind, und für deren Subunternehmen.⁷³ Die Statuten von KEP&Mail halten fest, dass die Verbandsmitglieder sich beim Beitritt zum Verband verpflichten, die Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen einzuhalten. Befolgt eine Anbieterin diese Bestimmungen nicht, so kann sie jederzeit vom Verband ausgeschlossen werden.⁷⁴

Für eine vertiefte Analyse der Arbeitsbedingungen (Jahreslohn, Arbeitszeit und Ferienanspruch) sind vorliegend die Daten von dreizehn alternativen Unternehmen, die Postdienstleistungen anbieten, näher betrachtet worden. Die dreizehn Anbieterinnen decken zusammen mit der Post und ihren Tochtergesellschaften rund 99 % des Sendevolumens und des Umsatzes des Postmarktes ab. Es zeigt sich, dass die gemachten Angaben mit den entsprechenden Voraussetzungen im GAV DPD und den Arbeitsbedingungen KEP&Mail grundsätzlich überstimmen und die gewährten Mindestbedingungen innerhalb einer engen Bandbreite liegen.

7.2 Situation in den Referenzländern

Die Arbeitssituation bei den im europäischen Postmarkt etablierten Anbieterinnen wird stark von Neu- oder Umstrukturierungen geprägt. Diese haben zum Ziel, die Effizienz und Qualität zu steigern. In diesem Sinne werden diverse Aufgaben und Dienstleistungen an Tochter-, Sub- oder Partnerunternehmen ausgelagert.

Andererseits richten sich die historischen wie auch die alternativen Anbieterinnen neu aus und investieren in neue Märkte und Dienstleistungen, wie beispielsweise den aufgrund von E-Commerce ansteigenden Paketmarkt. So werden wiederum neue Arbeitsplätze geschaffen.⁷⁵

7.2.1 Arbeitsplätze

Im Jahr 2011 arbeiteten in den EU- und EWR-Staaten sowie der Schweiz 1,68 Millionen Menschen bei einer historischen Postdienstleisterin. Aus Abbildung 11 wird ersichtlich, dass die grössten Anbieterinnen (DE, FR, UK) die meisten dieser Arbeitsplätze bereitstellen.

⁷³ Art. 1 der Arbeitsbedingungen KEP&Mail vom 17.9.2007. Kann abgerufen werden unter: http://www.kepmail.ch/uploads/vereinbarungkepmail_v7_070917_genehmigt.pdf (Stand: 25.6.2015).

⁷⁴ Statuten des Interessenverbandes KEP&Mail vom 18.4.2013. Kann abgerufen werden unter: http://www.kepmail.ch/uploads/km_statuten_2013.pdf (Stand: 25.6.2015).

⁷⁵ WIK-Consult 2013a: 255

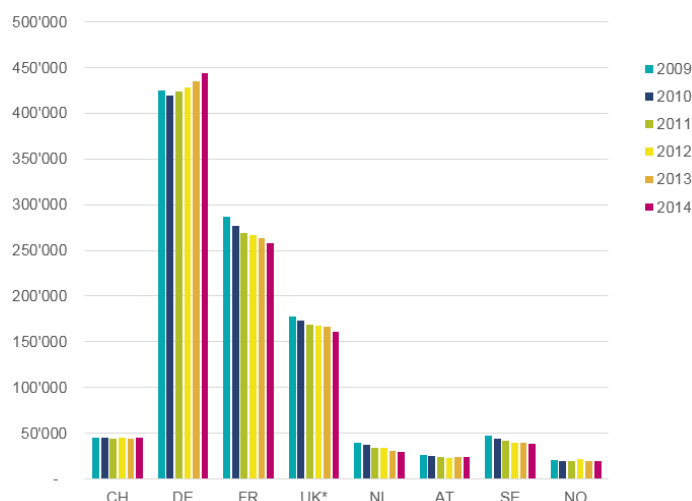


Abbildung 11 Personalbestand der historischen Anbieterinnen in Personeneinheiten 2009-2014; UK in Köpfen
(Quelle: Geschäftsberichte der historischen Anbieterinnen, diverse Jahre)

In fast allen Ländern hat die Anzahl der bei den historischen Anbieterinnen angestellten Personen seit 2009 abgenommen. Am stärksten betroffen sind die Niederlande. Zwischen 2009 und 2014 verzeichnete PostNL einen Rückgang um rund 27 % (Vollzeitstellen). Der Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass das Expressgeschäft des ehemaligen Konzerns in ein eigenständiges Unternehmen (TNT Express) ausgelagert wurde. Bei der Deutschen Post steigt die Beschäftigung seit 2009 (5 %).

Die alternativen Anbieterinnen weisen meist einen stabilen oder steigenden Personalbestand auf. Im Briefmarkt besteht jedoch nur in denjenigen Ländern eine positive Tendenz bezüglich Arbeitsplätze, in denen die Marktöffnung zu Zustellwettbewerb geführt hat (DE, NL, SE) ⁷⁶. Anbieterinnen, welche nur Zugangsgeschäfte tätigen, schaffen nur wenige neue Arbeitsplätze, da die arbeitsintensive Zustellung bei der historischen Anbieterin bleibt. Konkurrenz führte zwar einerseits zu einer Zunahme an Arbeitsplätzen, jedoch sind in den Ländern mit Zustellwettbewerb schlechtere Arbeitsbedingungen erkennbar als in den Ländern, in denen hauptsächlich Zugangswettbewerb besteht (vgl. Ziff. 7.2.2).

7.2.2 Arbeitsverhältnisse

Sowohl WIK als auch Copenhagen Economics kommen zum Schluss, dass die Arbeitsbedingungen im Postmarkt nebst der vollständigen Öffnung durch einen Wandel im Struktur- und Qualifikationsniveau beeinflusst werden. Zurückzuführen ist dieser Wandel insbesondere auf technische Entwicklungen und das rückläufige Briefvolumen. Dies führt zu weniger Vollzeitstellen und einer Zunahme an flexibleren Teilzeitbedingungen in Verbindung mit weniger qualifizierten Arbeitsfähigkeiten. ⁷⁷

Insbesondere die alternativen Anbieterinnen müssen, um sich im Postmarkt etablieren zu können, die Kosten tief halten. Die Personalkosten machen den Grossteil der gesamten Kosten aus. Viele Konkurrenten im Endkundengeschäft schaffen daher flexible, atypische Arbeitsverträge. ⁷⁸ Diese Anstellungsbedingungen rufen einerseits aufgrund des längerfristig nicht garantierten Einkommens Bedenken hervor, andererseits sprechen sie Personen an, welche Familie und Beruf in Einklang bringen möchten oder sonst auf flexible Arbeitszeiten angewiesen sind.

⁷⁶ WIK-Consult 2013a: 258

⁷⁷ Copenhagen Economics 2010b: 5

⁷⁸ WIK-Consult 2013a: 269

7.2.2.1 Arbeitsbedingungen

Die Auswirkungen der vollständigen Marktöffnung auf die Arbeitsbedingungen im Postsektor sind abhängig von der Situation vor der Marktöffnung. Copenhagen Economics kam zum Schluss, dass in Ländern, wo der Lohn bei der historischen Anbieterin bereits vor der vollständigen Marktöffnung auf einem vergleichbaren Niveau mit dem Privatsektor war, die alternativen Anbieterinnen nicht tiefere Löhne zahlen können, ohne eine Qualitätseinbusse in Kauf zu nehmen. In solchen Ländern führte die Marktöffnung zu keinen relevanten Änderungen der Löhne und Arbeitsbedingungen (z. B. SE, UK). Andererseits neigen alternative Anbieterinnen zu tieferen Löhnen, wenn die historische Anbieterin über dem Niveau im Privatsektor entlohnt.⁷⁹ Beispiele hierfür sind Deutschland und die Niederlande, wo die Löhne der historischen Anbieterin vor der Marktöffnung auf einem überdurchschnittlichen Niveau lagen. Die alternativen Anbieterinnen übten beim Markteintritt Druck auf die historische Anbieterin aus und zwangen diese zu tieferen, marktbasierten Löhnen und Arbeitsbedingungen.

7.2.2.2 Gesamtarbeitsverträge

In allen untersuchten europäischen Ländern existiert ein GAV zwischen den Gewerkschaften und den historischen Anbieterinnen, welcher meist lediglich auf die Mitarbeiter der Muttergesellschaft Anwendung findet.

In Deutschland, Schweden, Österreich und Norwegen ist der GAV auch auf einige Tochter- und Subunternehmen anwendbar oder es besteht ein separater GAV. In Grossbritannien hingegen gibt es bisher keinen GAV für Tochter- oder Subunternehmen. Zur diesbezüglichen Situation in Frankreich und der Niederlande sind keine Angaben veröffentlicht.⁸⁰

Für die alternativen Anbieterinnen besteht nur in der Niederlande, Norwegen und Schweden einen GAV. Wobei nur in Schweden für die historische und die alternativen Anbieterinnen Mindeststandards auf gleichem Niveau gelten. Die ausgeglichenen Arbeitsbedingungen im schwedischen Postmarkt sind auf die langjährige gute Zusammenarbeit zwischen den Anbieterinnen und den Gewerkschaften zurückzuführen.⁸¹

7.3 Zusammenfassung

Sowohl in der Schweiz wie auch in den untersuchten Referenzländern sind ein leichter Rückgang an Arbeitsplätzen und eine vermehrte Tendenz zu Teilzeitbeschäftigung bei den historischen Anbieterinnen, insbesondere im Bereich der Zustellung beobachtbar. Gründe dafür liegen wohl weniger in der Marktöffnung oder in der Beibehaltung von Restmonopolen sondern vielmehr in der zunehmenden Automatisierung sowie bei Neu- oder Umstrukturierungen.

Für die strategischen Konzerngesellschaften verfügt die Post über einen Dach-GAV und hält die branchenüblichen Arbeitsbedingungen ein. Die Mindestlöhne in den postmarktrelevanten Bereichen sind stetig gestiegen. Auch was den jährliche Ferienanspruch und die wöchentliche Regelarbeitszeit anbelangt, ist keine Verschlechterung ersichtlich. Ebenso befinden sich die alternativen Anbieterinnen in Bezug auf Mindestlohn, Ferienanspruch und Regelarbeitszeit grösstenteils auf einem branchenüblichen Niveau. Es gibt somit keine Anzeichen einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen seit der Teilmarktöffnung.⁸²

⁷⁹ Copenhagen Economics 2010b: 5

⁸⁰ WIK-Consult 2013a: 275

⁸¹ Copenhagen Economics 2010b: 12

⁸² PostCom 2014: 27-28

In den Referenzländern hat sich nach der vollständigen Marktöffnung gezeigt, dass die Entwicklungen der Arbeitsbedingungen stark davon abhängt, auf welchem Niveau diese sich vor der Öffnung befanden. So waren in den Ländern, in denen sich der Lohn der historischen Anbieterin bereits auf einem für den Postmarkt oder vergleichbaren Sektoren üblichen Niveau befand, keine grossen Auswirkungen ersichtlich. In diesen Fällen hatten die alternativen Anbieterinnen keinen Spielraum für tiefere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen. Wo hingegen die historische Anbieterin vor der Marktöffnung privilegierte Arbeitsbedingungen bot, haben sie diese nach der Öffnung meist nicht beibehalten, da die alternativen Anbieterinnen zu marktbasierten Bedingungen in den Postmarkt einsteigen konnten.

8 Die Entwicklung der postalischen Grundversorgung

Die Sorge um die Gewährleistung einer qualitativ hochstehenden, flächendeckenden und allen Bevölkerungsgruppen zugänglichen Grundversorgung ist in der Debatte über die mögliche Öffnung des Schweizer Postmarktes allgegenwärtig. Der Bundesrat sah die Postmarktöffnung niemals als Selbstzweck, sondern vielmehr als ein Mittel, um die Qualität der Dienstleistungen sicherzustellen und, soweit möglich, zu verbessern.⁸³ Im vorliegenden Kapitel werden die Auswirkungen der (partiellen) Öffnung des Postmarktes auf den Umfang und die Qualität der Grundversorgung untersucht.

8.1 In der Schweiz

8.1.1 Dienstleistungen der Grundversorgung

In der Schweiz hat sich der Grundversorgungsauftrag seit den vorangehenden Etappen zur Teilöffnung des Briefmarkts (vgl. Ziff. 3.1.2) nicht wesentlich verändert. Die von der Post gewährleistete Zustellung geht sogar über die gesetzlichen Vorschriften hinaus: Prioritäre Briefsendungen werden beispielsweise an sechs Wochentagen zugestellt, während gesetzlich lediglich fünf Tage pro Woche vorgeschrieben sind. Der Grund liegt in der Verpflichtung zur Zustellung von abonnierten Tageszeitungen an sechs Wochentagen. Pakete werden an fünf Wochentagen von Montag bis Freitag zugestellt. Auf Anfrage und gegen einen Aufpreis können prioritäre Paketsendungen auch an Samstagen zugestellt werden.

8.1.2 Qualität der Grundversorgung

Ein Indikator für die Qualität der Grundversorgung ist die Pünktlichkeit, mit der Postsendungen der Empfängerin oder dem Empfänger zugestellt werden. Die Überprüfung der Laufzeiten ist daher ein verbreitetes Instrument zur Qualitätskontrolle und ist nunmehr in der europäischen und schweizerischen Postgesetzgebung verankert.

Briefe bis 1 kg und Pakete bis 20 kg als Einzelsendung müssen je nach Frankierung am ersten dem Aufgabetag folgenden Werktag (A-Post-Briefe, Pakete PostPac Priority) oder bis am dritten dem Aufgabetag folgenden Werktag (B-Post-Briefe, Pakete PostPac Economy) zugestellt werden. Die Post ist verpflichtet, die vorgeschriebenen Laufzeiten für 97 % der Briefe und 95 % der Pakete einzuhalten.

⁸³ Botschaft 2009, S. 4656.

	A-Post- Briefe	B-Post- Briefe	PostPac Priority	PostPac Economy
2004	97.4	97.4	95.8	97.7
2005	97.7	98.2	97.4	97.7
2006	98.0	98.3	97.3	97.6
2007	97.1	96.7	97.6	97.5
2008	95.9	95.9	98.0	98.7
2009	97.7	98.4	97.8	98.1
2010	97.2	98.5	97.7	97.5
2011	97.5	99.3	97.4	97.7
2012	97.9	98.8	97.7	97.9
2013	97.6	98.8	97.3	97.7
2014	97.7	99.0	97.4	97.5
Durchschnitt	97.4	98.1	97.4	97.8

Tabelle 6 Einhaltung (in Prozent) der vorgeschriebenen L für Briefe und Pakete in der Schweiz, 2004-2014
(Quelle: Die Schweizerische Post, Zahlenspiegel zum Geschäftsbericht, diverse Jahre)

Die Einhaltung der Laufzeiten für Briefe hat sich infolge der schrittweisen Teilöffnung des Briefmarkts nicht verschlechtert (vgl. Tabelle 6). Die Werte unterschritten die gesetzlichen Schwellwerte einzig für A-Post-Sendungen in 2008 und für B-Post-Sendungen in 2007 und 2008. Seit 2009 wurden die Zielvorgaben eingehalten. Eine vergleichbare Entwicklung ist bei der Paketzustellung seit der vollständigen Marktöffnung vom 1. Januar 2004 zu beobachten.

8.1.3 Postnetz und Erreichbarkeit

Die Postgesetzgebung legt fest, dass die Dienstleistungen der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen innerhalb einer angemessenen Entfernung erreichbar sein müssen (vgl. Ziff. 3.1.2). Das Poststellen- und Postagenturennetz ist derart zu gestalten, dass 90 % der Wohnbevölkerung eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können.⁸⁴

	in weniger als 20 Minuten	in weniger als 20 Minuten, bei Hauservice in weniger als 30 Minuten
2004	91.5	95.7
2005	90.8	95.9
2006	90.8	95.9
2007	90.7	95.9
2008	90.4	95.6
2009	90.0	95.3
2010	89.9	95.2
2011	91.7	92.6
2012	91.4	92.5
2013	93.5	95.2
2014	93.7	95.3

Tabelle 7 Erreichbarkeit der Poststellen und -agenturen, in Prozent der Bevölkerung
(Quellen: PostReg/PostCom, diverse Jahresberichte)

⁸⁴ Bietet die Post einen Hauservice an, so muss die Poststelle oder Postagentur innerhalb von 30 Minuten erreichbar sein (Art. 33 Abs. 4 VPG).

Insgesamt deuten die Messungen auf einen leichten Rückgang der Erreichbarkeit hin.⁸⁵ Nichtsdestotrotz ist der Zugang erfüllt, in dem der Schwellwert von 90 % eingehalten ist (vgl. Tabelle 7).⁸⁶

Ein weiteres Messinstrument zur Ermittlung der Dichte des Poststellennetzes stellt die Bestimmung der pro Zugangspunkt durchschnittlich bedienten Fläche dar. Dieser Indikator bestätigt mit einem Zugangspunkt pro 18,2 km², dass die Schweiz über ein dichtes Netz verfügt.⁸⁷

8.1.3.1 Entwicklung der Postinfrastruktur in der Schweiz

Die Anzahl der Poststellen hat zwischen 2004 und 2014 um 1020 Einheiten abgenommen. Dieser Rückgang wurde teilweise durch die Eröffnung von 571 Postagenturen ausgeglichen.⁸⁸ Ende 2014 verfügte die Post über 1557 Poststellen und 660 Postagenturen, die durch Dritte geführt werden. Der Anteil der Poststellen beträgt 70 %.⁸⁹ Die Agenturen weisen generell längere Öffnungszeiten auf, bieten jedoch nicht die vollständige Produktpalette einer Poststelle. Eine ausreichende Anzahl an Poststellen ist nötig, um die Vorgaben zur Erreichbarkeit von Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zu erfüllen, die in Postagenturen nur teilweise angeboten werden können.⁹⁰

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Poststellen und Agenturen	2'674	2'531	2'493	2'469	2'408	2'348	2'313	2'278	2'254	2'231	2'222
Poststellen mit Zahlungsverkehr	2'576	2'379	2'345	2'300	2'184	2'049	1'944	1'841	1'749	1'655	1'556
Poststellen ohne Zahlungsverkehr	9	10	12	12	11	11	6	5	3	2	1
Agenturen mit Zahlungsverkehr	89	119	111	135	188	263	336	407	477	550	642
Agenturen ohne Zahlungsverkehr		16	18	15	20	20	22	20	20	19	18
PostMobil-Haltestellen	7	7	7	7	5	5	5	5	5	5	5
Hauservice	900	991	1'023	1'043	1'097	1'154	1'192	1'226	1'251	1'269	1'278

Tabelle 8 Infrastruktur der Post in der Schweiz 2004-2014

(Quellen: Die Schweizerische Post, Zahlenspiegel zum Geschäftsbericht, diverse Jahre; PostCom, diverse Jahresberichte)

8.1.4 Briefeinwürfe

Die Post ist gesetzlich verpflichtet, öffentliche Briefeinwürfe in ausreichender Zahl, mindestens aber einen pro Ortschaft, zur Verfügung zu stellen.

⁸⁵ Ein direkter Vergleich der Ergebnisse ist nicht möglich. Erstens basierten die Berechnungen bis 2010 auf den Zahlen der zehnjährlichen Volkszählung von 2000. Zweitens wurde die Berechnungsmethode in 2011 (Einführung der sogenannten "méthode des bassins") und 2013 (Routing-Methode) geändert. Dennoch zeigen die hier vorgelegten Resultate eine allgemeine Tendenz auf.

⁸⁶ Art. 33 VPG

⁸⁷ WPV, Poststatistiken nach Land. Kann abgerufen werden unter: http://pls.upu.int/pls/ap/spp_report.main (Stand: 3.9.2014).

⁸⁸ PostReg 2004: 8

⁸⁹ Die Schweizerische Post 2015

⁹⁰ Insbesondere aufgrund Vorschriften im Bereich der Geldwäscherei kann die Gesamtheit der Grundversorgungsdienstleistungen im Zahlungsverkehr nur in den Poststellen angeboten werden. Die Erreichbarkeitsmessung für die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs berücksichtigt entsprechend nur die Poststellen.

Seit 2008 ist die Anzahl öffentlicher Briefeinwürfe um 5000 Einheiten bzw. 26 % zurückgegangen.⁹¹ 2014 standen der Bevölkerung 18,2 Briefeinwürfe pro 10 000 Einwohner zur Verfügung. 2008 belief sich dieser Wert noch auf 26,2 (vgl. Tabelle 9).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Briefeinwürfe	20'198	NA	15'200	15'133	15'105	15'002	14'927
per 10'000 Einwohner	26.2	NA	19.3	19.0	18.8	18.4	18.2

Tabelle 9 Anzahl öffentliche Briefeinwürfe 2008-2014, insgesamt und per 10 000 Einwohner
(Quellen: WPV, eigene Berechnung)

8.2 In den Referenzländern

8.2.1 Dienstleistungen der Grundversorgung

Vergleicht man die Situation europaweit in 2013 mit jener in 2010, so ist eine Abnahme der Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung zu beobachten. In 2010 haben beispielsweise 20 Länder Massenbriefsendungen noch zur postalischen Grundversorgung gezählt, in 2013 waren es nur noch 17 Länder. Mit Blick auf die Werbesendungen ist die Anzahl der Länder von 16 in 2010 auf 10 in 2013 gesunken.⁹²

Seit 2010 ist der Umfang der Grundversorgung in drei der sieben Referenzländer leicht reduziert worden. In Schweden wurden sowohl Massenbriefsendungen als auch nicht-prioritäre Briefen aus dem Leistungskatalog der Grundversorgung gestrichen. Die nicht-prioritären Briefe wurden auch in Österreich aus dem Grundversorgungskatalog gestrichen. In Grossbritannien wurden wiederum die Massenbriefsendungen entfernt.⁹³ In den Niederlanden wurde bereits vor der 2009 vollzogenen vollständigen Marktöffnung beschlossen, dass Massenbriefsendungen im Nachgang zur Marktöffnung aus der Grundversorgung gestrichen würden.⁹⁴

Staat	prioritäre Briefe als Einzelsendung	nicht-prioritäre Briefe als Einzelsendung	Pakete als Einzelsendungen	Massenbriefsendungen	Pakete als Massensendungen	Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften
CH	X	X	X	X	X	X
NO	X	X	X	X		
FR	X	X	X	X		X
AT	X		X	X	X	X
DE	X		X			X
UK	X	X	X			
NL	X		X			
SE	X		X			

Tabelle 10 Postdienste der Grundversorgung 2012
(Quelle: WIK-Consult 2013a)

⁹¹ PostCom 2014: 20

⁹² WIK-Consult 2013a: 130-131

⁹³ Copenhagen Economics 2010a: 126; WIK-Consult 2013a: 130

⁹⁴ WIK-Consult 2006: 45

In 2010 verlangte die Gesetzgebung in den fünf Referenzländern die Zustellung von Postsendungen an sechs Tagen pro Woche, nämlich in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Grossbritannien und Norwegen. Seitdem hat auch Österreich die Zustellungsverpflichtung auf sechs Wochentage ausgedehnt.⁹⁵ In den Niederlanden hingegen wurde die Zustellung 2014 auf fünf Wochentage gekürzt, wie dies im Kreis der vorliegend betrachteten Referenzländer nur noch Schweden und die Schweiz kennen. 2010 schrieb jedoch die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten wie Schweden und die Schweiz die Zustellung an fünf Tagen pro Woche vor, entsprechend der EU-Mindestvorgabe.⁹⁶

8.2.2 Erreichung der Zielvorgaben bzgl. Laufzeiten

Die europäische Postrichtlinie legt Zielvorgaben hinsichtlich der Laufzeiten für die Zustellung der grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Postdienste fest. Die erste Zielvorgabe ist erreicht, wenn 85 % der Sendungen, die innert drei Tagen nach der Einlieferung ausgehändigt werden müssen, pünktlich innert dieser Frist zugestellt werden; die zweite Zielvorgabe ist erfüllt, wenn 97 % der Sendungen, die innert fünf Tagen auszuhändigen sind, effektiv innert dieser Frist zugestellt werden.⁹⁷ Die Richtlinie enthält keine Bestimmungen zu den Laufzeiten für inländische Postsendungen. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch der Kommission ihre Qualitätsnormen für Inlandsdienste mitteilen und über die Erreichung der Ziele mindestens einmal pro Jahr berichten. Unter den Referenzländern überwachen lediglich die Behörden Frankreichs, Norwegens und Grossbritanniens die Einhaltung der E+3-Laufzeiten für nicht-prioritäre Sendungen, wie dies in der Schweiz die PostCom macht. Dieser Umstand lässt sich damit erklären, dass in bestimmten Staaten nur prioritäre Sendungen angeboten werden.

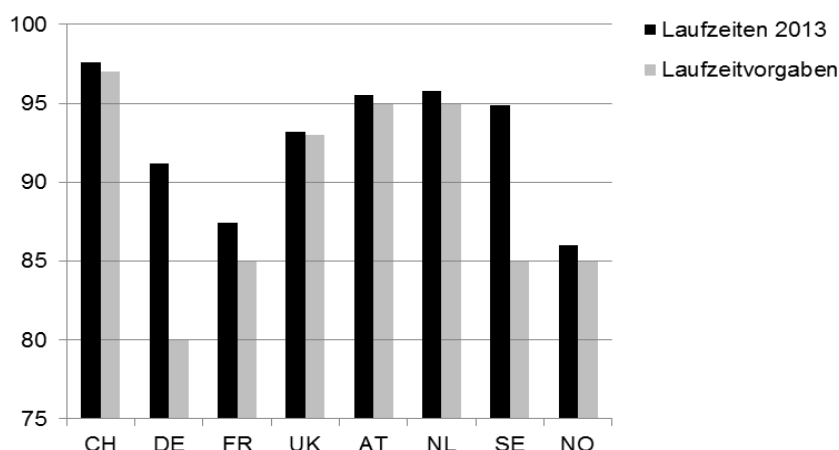


Abbildung 12 Einhaltung der Laufzeiten E+1, gesetzliche Zielvorgaben und Ergebnisse 2013, in %
(Quelle: ERGP 2014b: 24)

Die acht Grundversorgerinnen haben 2013 die nationalen Vorgaben hinsichtlich der Laufzeiten von prioritären Briefen erfüllt. Seit 2008 hat sich die Pünktlichkeit generell verbessert.⁹⁸

⁹⁵ Copenhagen Economics 2010a: 127; ERGP 2013: 32

⁹⁶ Copenhagen Economics 2010a: 127

⁹⁷ Anhang II der Richtlinie 97/67/EG.

⁹⁸ ERGP 2013: 24f

8.2.3 Postnetz in den Referenzländern

Im Grossteil der untersuchten Länder ist die Anzahl Poststellen und Agenturen pro Einwohner in den letzten Jahren zurückgegangen (vgl. Abbildung 13). In Deutschland jedoch haben die Poststellen und Agenturen seit 2008 stark zugenommen. Diese Trendwende geht auf die besonderen Rahmenbedingungen in Deutschland zurück: War vormals eine einzige Anbieterin dazu verpflichtet, die Grundversorgung zu erbringen, so wird die Grundversorgung seit der vollständigen Postmarktöffnung in 2008 durch alle Anbieterinnen gewährleistet. Einige alternative Anbieterinnen verfügen über ein ansehnliches Netz von Zugangspunkten, wodurch die Dichte des Gesamtnetzes erhöht wird.⁹⁹ Berücksichtigt man hingegen nur die Zugangspunkte der Deutschen Post, so reduziert sich ihre Anzahl in 2013 auf 1,5 pro 10 000 Einwohner¹⁰⁰ und entspricht damit demjenigen Wert, der 2008 noch vor der vollständigen Marktöffnung in Deutschland gemessen wurde.

Die Netzdichte (gemessen an Zugangspunkte pro Einwohner) fällt je nach Land sehr unterschiedlich aus. Besonders engmaschig ist das norwegische Netz. Die Niederlande weisen eine erheblich tiefere Netzdichte auf als der Grossteil der restlichen Referenzländer. Trotz einer spürbaren Reduzierung der Zugangspunkte zählt die Schweiz weiterhin zu den Ländern mit der höchsten Netzdichte.

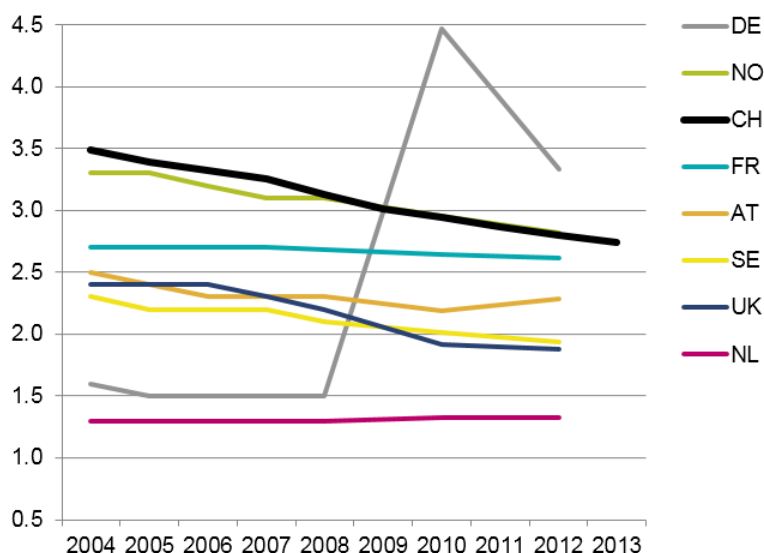


Abbildung 13 Anzahl Poststellen und Postagenturen per 10 000 Einwohner 2004-2013
(Quellen: WIK-Consult 2013a, ITA Consulting/WIK-Consult 2009, Berechnungen BAKOM)

Die Umwandlung von Poststellen in Agenturen hat sich in den letzten Jahren in ganz Europa fortgesetzt. Zwischen 2010 und 2012 wurden die meisten Umwandlungen in denjenigen Ländern vollzogen, die ihr Netz noch nicht oder nur teilweise umstrukturiert hatten (AT, FR). In bestimmten Ländern sind bereits fast alle Poststellen durch Agenturen ersetzt worden (DE, UK, NL). Nur in Frankreich besteht das Postnetz noch überwiegend aus Poststellen.

Die Netzdichte lässt sich auch vergleichen, indem die pro Zugangspunkt durchschnittlich bediente Fläche gemessen wird. Die Niederlande verfügte 2012 über einen Zugangspunkt pro 16 km² und

⁹⁹ Die Anbieterin Hermes stellt mit über 14 000 Hermes PaketShops mehr Abholpunkte bereit als die historische Anbieterin. Quelle: Hermes, PaketShop finden. Kann abgerufen werden unter: <https://www.myhermes.de/wps/portal/paket/Home/privatkunden/paketshop> (Stand: 3.9.2014).

¹⁰⁰ 2013 verfügte die Deutsche Post über 13 000 Postagenturen. Quelle: Pressemitteilung der Deutschen Post vom 26.6.2013 "Deutsche Post DHL mit 20 000 neuen DHL Paketshops in Deutschland".

Grossbritannien über einen pro 20,6 km². In den nordischen Ländern beträgt das Einzugsgebiet einer Poststelle unabhängig vom Liberalisierungsgrad mehr als 200 km².

8.2.4 Briefeinwürfe

Die Mehrheit der Referenzländer hat Vorschriften in Bezug auf die Anzahl der zur Annahme von Postsendungen bereitzustellenden Briefeinwürfe erlassen. Die Vorgaben variieren jedoch stark von Land zu Land. Einige Länder legen wie die Schweiz eine Mindestzahl pro Ortschaft fest. Andere schreiben eine bestimmte Anzahl pro Einwohner vor, wobei häufig zusätzlich zwischen städtischen und ländlichen Gebieten unterschieden wird, oder es wird eine maximale Distanz bis zum nächsten Briefeinwurf festgeschrieben. In Deutschland schreibt der Gesetzgeber für zusammenhängend bebaute Wohngebiete eine maximale Distanz von 1000 m bis zum nächstgelegenen Briefeinwurf vor. Von den Referenzländern kennt lediglich Frankreich keine Vorgaben zur Anzahl von Briefeinwürfen. Insgesamt betrachtet ist die Zahl der öffentlichen Briefeinwürfe in den westeuropäischen Ländern leicht rückläufig.

8.3 Zusammenfassung

In den untersuchten Ländern kam es in den letzten Jahren zu Veränderungen im Umfang der postalischen Grundversorgung wie auch bei den Zugangs- und Zustellbedingungen. Die Grundversorgung als Ganzes, d. h. einschliesslich der entsprechenden Qualitätsvorgaben, wurde teilweise erweitert und teilweise auch gekürzt. So hat Österreich die Anzahl Zustelltage für Briefsendungen erhöht, die Niederlande hingegen hat sie gesenkt.

Die Qualität der Grundversorgungsdienste in der Schweiz wurde von der schrittweisen Postmarktöffnung nicht beeinflusst. Auch in den Referenzländern blieb die Qualität der postalischen Grundversorgung weitgehend unverändert. Insbesondere die Beförderung von prioritären Einzelbriefsendungen in E+1 ist stabil. Im Vergleich mit den untersuchten Ländern gelten in der Schweiz die anspruchsvollsten Qualitätsvorgaben betreffend einzuhaltender Laufzeiten. Mit 97 % liegt die Schweiz 2 Prozentpunkte über Österreich und den Niederlanden.¹⁰¹ Für die Kundschaft bedeutender ist, dass die Post mit einem Durchschnitt von 97,4 % über den Zeitraum von 2004-2014 die historische Anbieterin mit der höchsten Pünktlichkeit in der Zustellung von prioritären Briefsendungen ist.

Veränderungen der Postinfrastruktur sind überall zu beobachten. Die Verdichtung der von Poststellen und Postagenturen ist zwar rückläufig, diese Entwicklung kann jedoch nicht direkt der schrittweisen Marktöffnung angelastet werden. Die Tendenz, Poststellen durch Agenturen mit längeren Öffnungszeiten zu ersetzen, hat sich in ganz Europa unabhängig vom jeweiligen Zeitplan der Marktöffnung durchgesetzt.

Die (Teil-)Öffnung des Postmarktes hatte keine wesentlichen unmittelbaren Auswirkungen auf den Umfang der postalischen Grundversorgung und die Qualität der entsprechenden Dienstleistungen.

9 Finanzierung der Grundversorgung

Historisch war die Finanzierung der postalischen Grundversorgung durch ein gesetzliches Briefmonopol abgesichert. Es stellt sich folglich die Frage, ob die bisherigen Öffnungsschritte bzw. die vollständige Marktöffnung diese Finanzierung gefährdet haben und ob ggf. alternative Finanzierungsmodelle zur Anwendung kommen.

9.1 Finanzierung der Grundversorgung in der Schweiz

Das PG verpflichtet die Post, die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten eigenwirtschaftlich zu erbringen, d.h. aus den Umsatzerlösen der Post und ihren Konzerngesellschaften zu

¹⁰¹ ERGP 2013: 23

finanzieren. Das gesetzlich garantierte Briefmonopol bis 50 g sichert die Finanzierung der Grundversorgung zusätzlich ab.

9.1.1 Ertragslage in der Grundversorgung

Entscheidend für die Frage der Finanzierung der Grundversorgung ist insbesondere, ob die Post die Grundversorgungsdienstleistungen bisher kostendeckend erbringen konnte. Die Gesamtkosten der Grundversorgung sind von 2004 bis 2014 von rund CHF 4 Mrd. auf ca. CHF 3,6 Mrd. gesunken. Dies entspricht einem Kostenrückgang von beinahe 10 %. Dieser Rückgang ist sowohl auf das sinkende Sendungsvolumen als auch auf prozessoptimierende Massnahmen zurückzuführen¹⁰². Gleichzeitig sind auch die Erlöse der Grundversorgung überproportional zurückgegangen (–18 %) und damit im Vergleich zur Kostenentwicklung beinahe doppelt so stark gesunken (um 800 Mio., von rund 4,6 Mrd. auf 3,8 Mrd.). Dennoch erzielte die Post seit 2004 in der Grundversorgung stets positive Ergebnisse (vgl. Abbildung 14). In 2014 beträgt es insgesamt 145 Mio. CHF¹⁰³. Damit leistet die Grundversorgung einen signifikanten Beitrag zum Konzernergebnis (vgl. Tabelle 11).

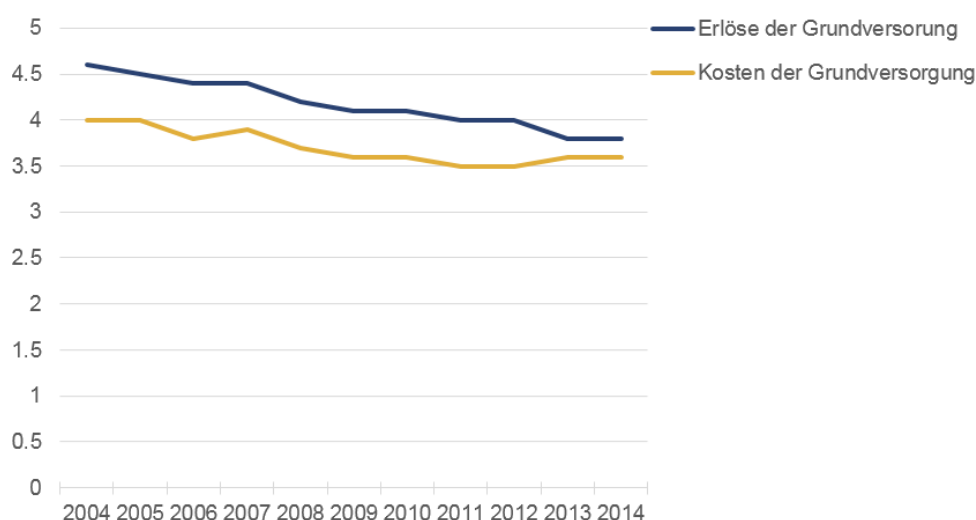


Abbildung 14 Erlöse und Kosten der Grundversorgung, in Mrd. CHF
(Quellen: PostReg/PostCom, Tätigkeitsberichte/Jahresberichte, diverse Jahre)

Seit 2013 werden die Kosten und Erlöse der Grundversorgung den zwei Grundversorgungsaufträgen (Postdienste und Zahlungsverkehr) separat zugewiesen. Rund drei Viertel der Kosten bzw. der Erlöse verursachen die Dienste der postalischen Grundversorgung¹⁰⁴. Jedoch leisten in 2014 nur die Postdienste (Briefe, Pakete, Zeitungen) mit 279 Mio. CHF einen positiven Beitrag zum Ergebnis der Grundversorgung. Bei der Erbringung des Zahlungsverkehrs hingegen resultiert 2014 eine Kostenunterdeckung von 134 Mio. CHF. Diese ist nach Aussage der Post hauptsächlich auf die kostenintensi-

¹⁰² Die Post berechnet jährlich die Ergebnisse der Grundversorgung und weist in ihrer Berichterstattung an die PostCom die Kosten und Erlöse aus. Die Zahlen sind trotz zwischenzeitlich geänderter gesetzlicher Grundlage vergleichbar, da der Umfang der Grundversorgung, der letztlich wesentlich ist, sich kaum verändert hat.

¹⁰³ PostCom 2014: 25

¹⁰⁴ Betrachtung vor Nettokostenausgleich.

ven Bargelddienstleistungen am Postschalter zurückzuführen. Die Post hat die Preise für Bareinzahlungen am Postschalter letztmals 2007 erhöht.¹⁰⁵

in Mio. CHF	Erlöse	Kosten	Ergebnis
Grundversorgung mit Postdiensten	2'919	2'640	279
Grundversorgung mit Zahlungsverkehr	852	986	-134
Total Grundversorgung	3'771	3'626	145
Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung	4'714	4'608	106
Total Konzern	8'485	8'234	251

Tabelle 11 Erlöse, Kosten und Ergebnis in und ausserhalb der Grundversorgung 2014, vor Nettokostenausgleich
(Quelle: PostCom 2014: 25)

9.1.2 Instrumente zur Finanzierung der Grundversorgung

Mit der neuen Postgesetzgebung wurden die gesetzlichen und regulatorischen Vorgaben zu Finanzierung der Grundversorgung geändert. Unter dem alten Postrecht mussten die ungedeckten Infrastrukturkosten (Prozesse Annahme und Verkauf) aus dem reservierten Bereich finanziert werden.¹⁰⁶ Entsprechend wurde das Monopolergebnis jährlich mit rund 150 bis 200 Mio. CHF belastet. Trotz diesen zusätzlichen Kosten erzielte die Post zwischen 2004 und 2012 im reservierten Bereich stets positive Ergebnisse, wie der regulatorische Ausweis zuhanden der Regulationsbehörde PostReg zeigt. In 2010 war das Ergebnis im Monopol stark rückgängig, dies insbesondere als Folge der Monopolsenkung auf 50 g und der damit verbundenen Reduktion des Briefvolumens im reservierten Bereich. Gleichzeitig verbesserte sich jedoch das Ergebnis der Grundversorgungsdienste ausserhalb des Monopols. Damit war die Grundversorgung insgesamt auch nach dem Öffnungsschritt auf 50 g ausreichend finanziert (vgl. Abbildung 14).

Unter dem neuen Postrecht hat der reservierte Bereich als Instrument zur Finanzierung der Grundversorgung an Bedeutung verloren. Seit 2013 ist das frühere Teilkostensystem, welches für die Benutzung der Infrastruktur eingesetzt wurde, durch eine Vollkostenfakturierung abgelöst. In der Folge ist auch der früher aus Monopolerträgen finanzierte Infrastrukturbeitrag überflüssig geworden. Im neuen Finanzierungssystem sind die reservierten Dienste den übrigen Dienstleistungen der Grundversorgung grundsätzlich gleichgestellt. Allerdings sind das Quersubventionierungsverbot (Art. 19 PG) und die Vorgabe zur Kostendeckung (Art. 18 PG) zu berücksichtigen.

Mit dem neuen Postgesetz wurden in 2013 auch neu die Berechnung der Nettokosten und das Instrument des Nettokostenausgleichs eingeführt.

Der Grundsatz zur Berechnung der Nettokosten ist in der Postverordnung definiert. Damit wurde insbesondere bezweckt, Informationen zu den Kosten und zur Finanzierung der Grundversorgung zu erhalten. Die Nettokosten ergeben sich aus der Differenz zwischen einem hypothetischen Ergebnis der Post ohne Grundversorgungsaufträge und dem Ergebnis, welches die Post mit den bestehenden Grundversorgungsaufträgen erzielt (effektives Ergebnis). Gemäss Berechnung der Post belaufen sich die Nettokosten auf rund 400 Mio. CHF. Rund zwei Drittel dieser Nettokosten verursacht die Grund-

¹⁰⁵ Preisüberwachung PUE 2007

¹⁰⁶ PostReg 2010: 18-19

versorgung mit Postdiensten (2014: 266 Mio. CHF).¹⁰⁷ Die Berechnung wird von der PostCom geprüft.¹⁰⁸

Im Rahmen des Nettokostenausgleichs kann die Post maximal die Nettokosten des Vorjahres durch interne Ausgleichszahlungen kompensieren (Art. 51 VPG). Vor dem Nettokostenausgleich wird die Last der Grundversorgung vor allem von Dienstleistungen getragen, die kostenintensive Prozesse und Infrastrukturen in Anspruch nehmen und keine kostendeckende Preise kennen. Die Post nützt den Nettokostenausgleich, um die resultierenden Defizite mit Erträgen aus margenstarken Dienstleistungen auszugleichen. 2014 leisteten vor allem die adressierten Briefsendungen einen positiven Beitrag zum Nettokostenausgleich, darunter auch Briefprodukte aus dem reservierten Bereich (Belastung in Höhe von 80 Mio. CHF). Vom Nettokostenausgleich profitieren hingegen hauptsächlich die Dienstleistungen der Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs. In 2014 betrug der Ausgleich zwischen den Konzernsegmenten insgesamt 229 Mio. CHF.

9.2 Finanzierung der Grundversorgung in den Referenzländern

Zur Entwicklung der Ertragslage der Dienstleistungen der Grundversorgung in den Referenzländern sind wenige Fakten bekannt. Nach Angaben der Regulierungsbehörden von Deutschland, Schweden und Grossbritannien sind der Grundversorgungsdienste in diesen Ländern nicht defizitär¹⁰⁹. In den Niederlanden erzielte PostNL 2012 nach eigener Angabe ein negatives Ergebnis in der Grundversorgung (–53 Mio. EUR). PostNL verzichtete auf eine Kompensation der Nettokosten, nachdem eine Revision des Grundversorgungsumfangs in Aussicht gestellt wurde (vgl. Ziff. 8.2.1).¹¹⁰ Für die übrigen Referenzländer sind keine Daten veröffentlicht.

Die EU-Mitgliedstaaten können die Grundversorgung gemäss Art. 7 der Postrichtlinie auf verschiedene Arten finanzieren: Eigenfinanzierung aus Markterträgen, öffentliches Beschaffungswesen und Ausgleichsmechanismus (Fonds). Mit Ausnahme von Schweden haben alle Referenzländer der EU einen Ausgleichsmechanismus gesetzlich verankert, wobei dieser noch in keinem Land umgesetzt wurde.

Einige Referenzländer stellen jedoch öffentliche Mittel zur Finanzierung der postalischen Grundversorgung bzw. zur Finanzierung von weiteren Dienstleistungen, die von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sind, zur Verfügung. Zu diesen Dienstleistungen gehört z. B. der Auftrag zum Betrieb eines engmaschigen Poststellennetzes (FR, UK) oder die indirekte Presseförderung (FR). Von den betrachteten Referenzländern stellen insbesondere Frankreich, Grossbritannien und Norwegen öffentliche Mittel zur Verfügung.

¹⁰⁷ PostCom 2014: 25

¹⁰⁸ PostCom 2014: 23

¹⁰⁹ ERGP 2014a: 10

¹¹⁰ Mitteilung von PostNL vom 27.3.2013 „Intention to adjust Universal Service Obligation“. Kann abgerufen werden unter: <http://www.postnl.nl/en/about-postnl/press-news/press-releases/2013/march/20130327-intention-to-adjust-universal-service-obligation.html> (Stand 25.6.2015).

Land	Was wird öffentlich mitfinanziert?	Beträge 2014
FR ¹¹¹	Auftrag zur Beförderung und Zustellung von Printmedien	200 Mio. EUR
	Raumordnungsauftrag	170 Mio. EUR
	Zugang zu Finanzdienstleistungen	242 Mio. EUR
UK ¹¹²	Subventionierung Poststellennetz von Post Office LTD	200 Mio. GBP (ca. 245 Mio. EUR)
NO ¹¹³	Subventionierung der Nettokosten, soweit Monopolergebnis nicht ausreicht.	270 Mio. NOK (ca. 33 Mio. EUR)

Tabelle 12 Beispiele aktueller öffentlicher Beiträge an die Finanzierung von Grundversorgungsdiensten

Weiter zu berücksichtigen bei der Finanzierung der Grundversorgung ist die Preisregulierung in den Referenzländern. Bei allen historischen Anbieterinnen sind ausgewählte Briefsegmente preisreguliert (Einzelpreisgenehmigung und/oder Preisobergrenze). Mit diesen Instrumenten sollen insbesondere erschwingliche Preise und angemessene Gewinne bei den Anbieterinnen sichergestellt werden. Die Preise beeinflussen auch den Selbstfinanzierungsgrad der Grundversorgung.

9.3 Zusammenfassung

In der Schweiz wird die Grundversorgung von der Post aus den Markt- und Monopolerträgen eigenfinanziert. Auch nach der Monopolsenkung auf 50 g in 2009 übersteigen die von der Post erwirtschafteten Erlöse die Kosten der Grundversorgungserbringung. Die Reduktion des Briefmonopols hat die Eigenfinanzierung folglich nicht gefährdet. Die Grundversorgung im Bereich Zahlungsverkehr kann isoliert betrachtet nicht kostendeckend erbracht werden. Das gute Ergebnis in der postalischen Grundversorgung ermöglichte bisher aber insgesamt ein positives Ergebnis.

Die Bedeutung des Monopols als Instrument zur Finanzierung der Grundversorgung hat mit der neuen Postgesetzgebung abgenommen. Neu kompensiert die Post im Rahmen des Nettokostenausgleichs die Defizite einzelner Dienstleistungen der Grundversorgung mit den Überschüssen, welche rentable Dienstleistungen erzielen. In 2014 wirkte sich dieses Instrument jedoch nicht auf das finanzielle Ergebnis der Grundversorgung aus, da sowohl die kostenmässig ent- als auch die belasteten Produkte der Grundversorgung angehören.

Eine fortschreitende bzw. beschleunigte Volumenabnahme im Briefgeschäft könnte die Grundversorgungsfinanzierung aufgrund der hohen Fixkosten zunehmend unter Druck setzen. Diese Entwicklung hängt jedoch nicht unmittelbar mit dem Marktöffnungsgrad bei den Briefpostdiensten zusammen.

In den Referenzländern konnte die postalische Grundversorgung seit der vollständigen Marktöffnung in den Niederlanden, Österreich und Deutschland durchgehend eigenständig finanziert werden. Die übrigen historischen Anbieterinnen waren einmalig oder wiederholt auf staatliche Hilfe angewiesen, insbesondere zur Finanzierung eines engmaschigen Netzes von Zugangspunkten (FR, UK, NO). Bisher

¹¹¹ Le Groupe La Poste 2014: 87-94

¹¹² Post Office 2014: 42

¹¹³ Posten Norge 2010; Posten Norge 2014: 46

haben aber alle Referenzländer auf die Einrichtung eines Ausgleichsfonds im Sinne der Postrichtlinie verzichtet.

10 Finanzielle Entwicklung der historischen Anbieterinnen

10.1 Konzern Post

10.1.1 Entwicklung auf Konzernebene

Der konsolidierte Betriebsertrag der Post ist zwischen 2004 und 2014 um 15 % von 7,3 Mrd. auf 8,5 Mrd. CHF gewachsen. Das Wachstum hat grösstenteils vor 2009 stattgefunden. In 2009 erlitt die Post ihren grössten Ertragsrückgang (- 3 % im Vergleich zum Vorjahr). Zu diesem Zeitpunkt kumulierten sich verschiedene negative Effekte: ein schwieriges konjunkturelles Umfeld, Preissenkungen bei gewissen Briefkategorien sowie tiefere Erträge im Bereich Immobilien.¹¹⁴ Seit 2009 entwickelten sich die Betriebserträge stabil, wenn auch leicht sinkend. Auch von Stabilität geprägt war das Konzernergebnis, welches seit 2008 innerhalb einer Bandbreite von 721 (2009) und 930 Mio. CHF (2010) schwankte. In 2014 betrug das Ergebnis 803 Mio. CHF. Zum tieferen Ergebnis von 2014 trugen vor allem die Finanzdienstleistungen von PostFinance bei (vgl. Abbildung 15).

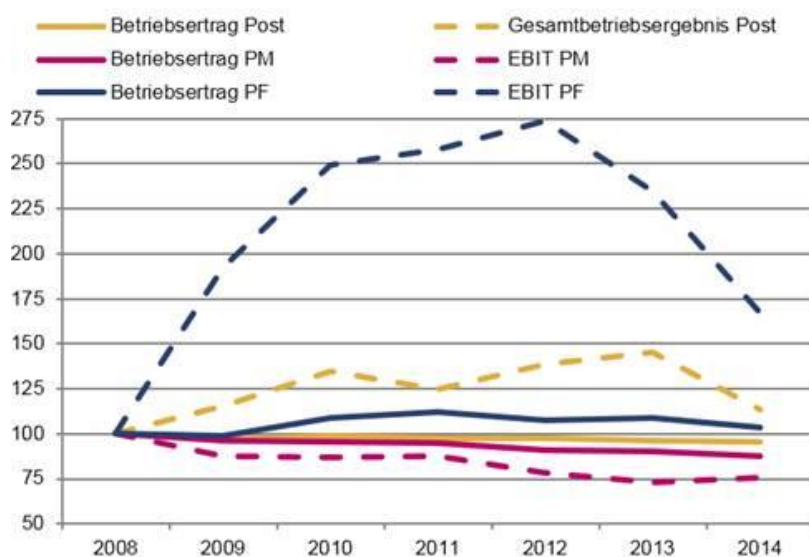


Abbildung 15 Entwicklung der Ertragslage von Post, PostMail und PostFinance, 2008 = 100, normalisierte Werte
(Quellen: eigene Berechnung basierend auf den Finanzberichten der Schweizerischen Post, diverse Jahre)

Wie aus Abbildung 16 ersichtlich wird, ist die Profitabilität der Post mit einer EBIT-Marge von 9,5 % weiterhin hoch. Dies trotz der teilweise ungünstigen Marktentwicklung im logistischen Bereich (insb. Mengenrückgang bei den Briefen).

¹¹⁴ Die Post 2009: 54

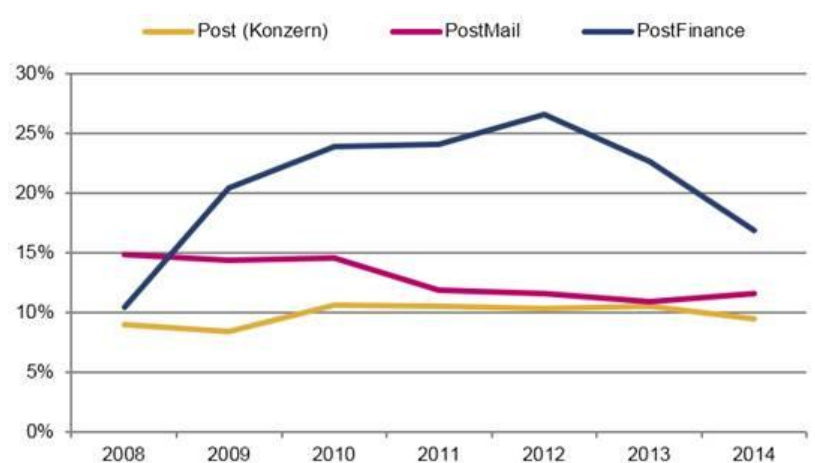


Abbildung 16 Entwicklung der Profitabilität auf Konzernstufe, bei PostMail und PostFinance, EBIT-Marge
(Quellen: eigene Berechnung basierend auf den Finanzberichten der Schweizerischen Post, diverse Jahre)

10.1.2 Entwicklung im Briefbereich

Da die Post keine detaillierten Finanzzahlen zu einzelnen Briefprodukten publiziert, bezieht sich die nachstehende Analyse auf die Entwicklung des gesamten Segments PostMail. PostMail ist aber auch in anderen Marktsegmenten aktiv wie z. B. in der Zustellung von nicht-adressierten Sendungen und Zeitungen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass ca. 15 % der Briefe (insb. Privatkundensendungen) nicht von PostMail, sondern vom Segment Poststellen und Verkauf (PV) verarbeitet werden. Umsatzmässig betrachtet sind die adressierten Briefe jedoch das wichtigste Produkt von PostMail.

Bei der Analyse der Entwicklung der Betriebserträge und -ergebnisse von PostMail sind diverse Sondereffekte zu berücksichtigen, die den Geschäftsgang in den letzten Jahren zum Teil stark beeinflusst haben.¹¹⁵ Für eine korrekte Interpretation wird deshalb bei den Jahresvergleichen möglichst auf normalisierte Werte abgestützt.

Nach Bereinigung der wichtigsten Sondereffekte sinken die Betriebserträge und -ergebnisse von PostMail zwischen 2008 und 2014. Angesichts der rückläufigen Sendungsmengen insbesondere bei den adressierten Briefen ist diese Entwicklung nicht unerwartet. Der Mengenrückgang ist fast ausschliesslich der sinkenden Nachfrage zuzuschreiben, während Marktanteilsverluste einen vernachlässigbaren Effekt hatten (vgl. Ziff. 5). Durch Akquisitionen konnten aber die von PostMail und ihren Tochtergesellschaften verarbeiteten Mengen verschiedener Produkte erhöht werden (z. B. nicht-adressierte Briefsendungen). Ebenfalls die Preisentwicklung hat die Betriebserträge negativ beeinflusst (vgl. Ziff. 6.1.3.1). Im Vergleich zum Betriebsertrag ist das Betriebsergebnis zwischen 2008 und 2014 gar überproportional gesunken (vgl. Abbildung 15).

Für die Analyse der Entwicklung der Profitabilität von PostMail wurde der altrechtliche Finanzierungsmechanismus der Grundversorgung (Infrastrukturbeitrag) nicht berücksichtigt¹¹⁶. Sodann zeigt sich, dass die Betriebsmarge von PostMail seit 2008 (vgl. Abbildung 15) gesunken ist. Mit einer EBIT-

¹¹⁵ Zwischen 2004 und 2013 gab es insbesondere Anpassungen bei der Segmentierung der Geschäftstätigkeiten (Änderung der Zuteilung von einzelnen Produkten zu den Konzerneinheiten) und beim Konsolidierungskreis (Akquisition/Abgang von Tochtergesellschaften, die im Buchungskreis von PostMail konsolidiert sind bzw. waren) sowie bei der Finanzierung der Grundversorgung (Infrastrukturbeitrag vs. Nettokostenausgleich).

¹¹⁶ Für die Analyse der Finanzlage von PostMail wird der Zustand vor dem Nettokostenausgleich betrachtet.

Marge von 11,6 % in 2014 ist die Profitabilität aber weiterhin hoch und liegt immer noch über derjenigen des Konzerns (9,5 %). Der Grund für die hohen Margen, die trotz schrumpfendem Geschäftsvolumen und sinkenden Preisen erzielt wurden, liegt in den über die vergangenen Jahre realisierten Effizienzgewinnen. Die Post hat ihre Prozesse entlang der gesamten Wertschöpfungskette (Annahme, Transport, Sortierung, Zustellung) kontinuierlich optimiert. Ein wichtiges Projekt war die Reorganisation der Briefzentren (Reengineering Mailprocessing, REMA), das im Jahr 2010 abgeschlossen wurde. Die Post hat dafür rund 1 Mrd. CHF investiert.

10.2 Entwicklungen in den Referenzländern

10.2.1 Ertragslage

Die Entwicklung der Betriebserträge der historischen Anbieterinnen in den Referenzländern ist durch viel Dynamik gekennzeichnet (ohne Bereinigung von Sondereffekten). Während einzelne Anbieterinnen auf Konzernebene ihre Geschäftsvolumina beinahe verdoppelten (z. B. PostNord), ist das Geschäft der PostNL im gleichen Zeitraum massiv geschrumpft (vgl. Abbildung 17). Der Grund dafür ist, dass bei PostNL das Brief- und nationale Paketgeschäft in 2011 von den internationalen Paket- und Expressdiensten (TNT Express) abgetrennt wurde. Insgesamt kann aber festgestellt werden, dass in 2014 mit Ausnahme der PostNL keine Anbieterin einen tieferen Betriebsertrag erzielte als 2004 und zwar unabhängig vom Marktöffnungsgrad.

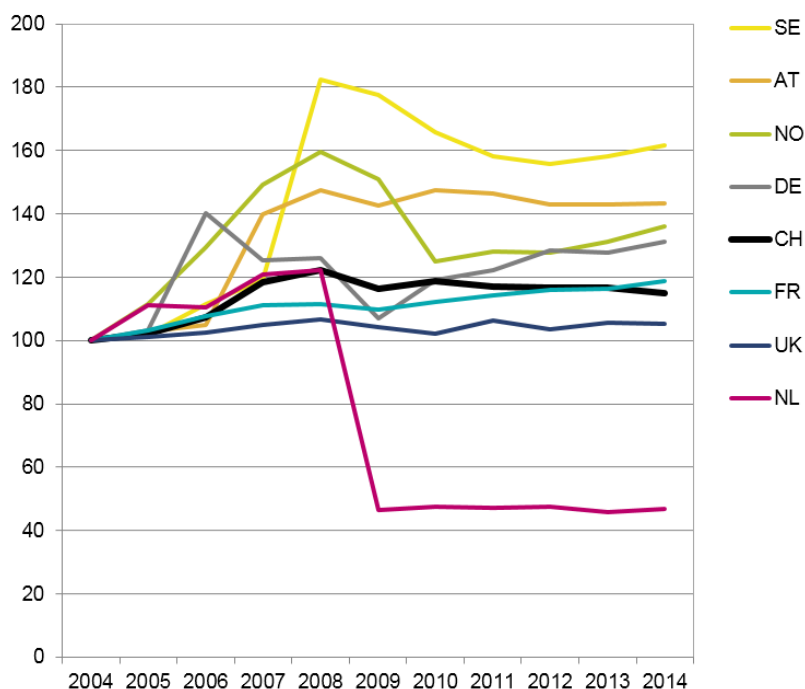


Abbildung 17 Entwicklung der Betriebserträge auf Konzernebene 2004-2014, 2004 = 100

(Quellen: eigene Berechnung basierend auf den Geschäftsberichten der historischen Anbieterinnen, diverse Jahre)

Im Briefbereich sind die Entwicklungen (ohne Bereinigung von Sondereffekten) im Vergleich zur Konzernebene wesentlich stabiler verlaufen. Bei der Deutschen Post ist es kurz vor und nach der vollständigen Marktöffnung (2008) zu einem temporären Rückgang gekommen. Allerdings hat sich die Lage seither stabilisiert. Dank Preiserhöhungen sind die Betriebserträge von Royal Mail seit 2010 spürbar gestiegen. Die stärksten Rückgänge haben Posten Norwegen und PostNord erfahren.¹¹⁷

¹¹⁷ Im Gegensatz zu den Zahlen auf Konzernebene wird hier nur das Briefsegment auf schwedischem Boden betrachtet.

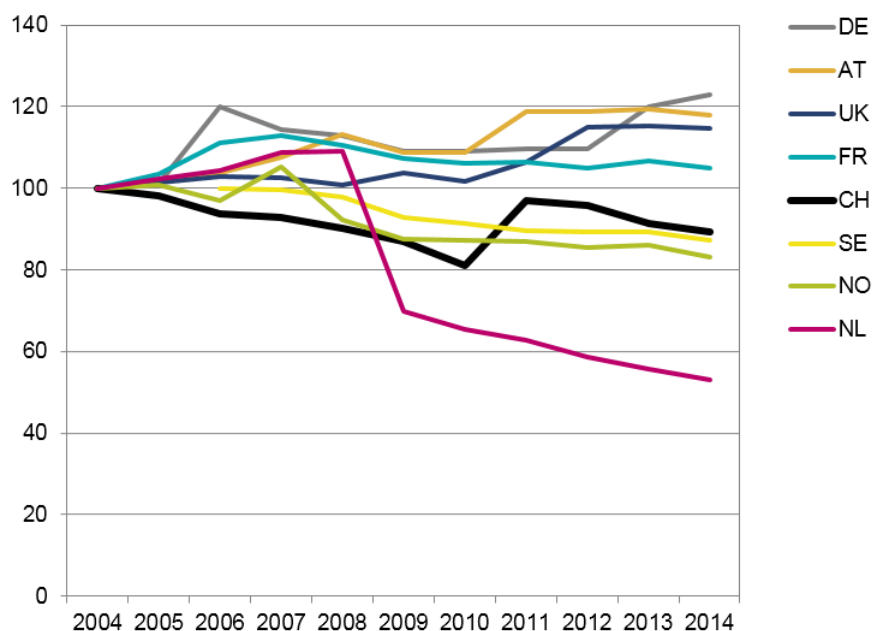


Abbildung 18 Entwicklung der Betriebserträge im Briefbereich 2004-2014, 2004 = 100, SE: 2006 = 100

(Quellen: eigene Berechnung basierend auf den Geschäftsberichten der historischen Anbieterinnen, diverse Jahre)

10.2.2 Profitabilität

Die Analyse der Entwicklung der Profitabilität zeigt, dass die historische Anbieterin aus den Niederlanden (PostNL) über den ganzen Zeitraum eine hohe Profitabilität erzielen konnte. Auch die Österreichische Post gehört seit 2012 zu den profitabelsten Postunternehmen Europas.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Durchschnittsmarge	6.3%	6.7%	6.7%	5.8%	4.6%	4.6%	5.8%	5.8%	5.4%	5.7%	5.8%
Hoch	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH
	DE	DE	AT	AT	NL	NL	NL	NL	AT	AT	AT
	NL	NL	NL	NL	FR	FR	NO	DE	NL	NL	NL
	NO	FR	DE	DE	AT	AT	DE	FR	DE	DE	DE
Mittel	AT	AT	FR	FR	SE	DE	FR	UK	FR	FR	FR
	SE	SE	SE	SE	NO	UK	AT	AT	UK	UK	UK
Tief	FR	NO	NO	NO	UK	SE	SE	SE	NO	NO	NO
	UK	UK	UK	UK	DE	NO	UK	NO	SE	SE	SE
Negativ											

Hoch: Marge von 7% und mehr; Mittel: Marge zwischen 3 und 6,9%; Tief: Marge zwischen 0 und 2,9%;
Negativ: Marge unter 0%.

Tabelle 13 Entwicklung der EBIT-Margen auf Konzernebene der historischen Anbieterinnen 2004-2014

(Quellen: eigene Berechnung basierend auf den Geschäftsberichten der historischen Anbieterinnen, diverse Jahre)

Von den Referenzunternehmen weisen einzig die skandinavischen Postunternehmen wie PostNord und Posten Norge tendenziell eine sinkende Profitabilität auf. PostNord, welche auch in Dänemark tätig ist und dort die postalische Grundversorgung erbringt, war seit 2007 mit sehr hohen Mengenrückgängen konfrontiert. Dasselbe gilt für Posten Norge, welche aber 2014 ihre Profitabilität wieder verbessern konnte. Im Unterschied zu PostNord erhält Posten Norge Staatszuschüsse zur Finanzierung der Grundversorgung (vgl. Ziff. 9.2). In 2014 liegt die Profitabilität bei den meisten Unternehmen weiterhin auf ziemlich gutem Niveau. Sechs der acht betrachteten Unternehmen weisen immer noch mittlere bis hohe Margen auf. Allerdings ist die durchschnittliche EBIT-Marge zwischen 2004 und 2014 um einen halben Prozentpunkt gesunken.

Der Fokus auf den Briefbereich verdeutlicht, dass die Mehrheit der untersuchten Unternehmen im Briefgeschäft weiterhin hohe Margen erzielen. Die Deutsche und Österreichische Post haben über die Untersuchungsperiode ausnahmslos hohe Margen erzielt.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Durchschnittsmarge			11.1%	8.5%	8.1%	6.6%	7.4%	8.3%	7.7%	8.4%	8.1%
Hoch	CH	DE	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH
	DE	AT	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE
	AT	NL	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
	NL	NO	NL	NL	NL	NL	NL	NO	NL	NO	NL
Mittel	NO	CH	SE	SE	FR	FR	NO	NL	FR	NL	NO
	UK	UK	NO	FR	SE	SE	FR	FR	UK	FR	FR
Tief	SE	SE	FR	NO	NO	NO	SE	SE	NO	SE	SE
	FR	FR	UK	UK	UK	UK	UK	UK	SE	UK	UK
Negativ											
NICHT BEKANNT											

Hoch: Marge von 7% und mehr; Mittel: Marge zwischen 3 und 6,9%; Tief: Marge zwischen 0 und 2,9%; Negativ: Marge unter 0%.

Tabelle 14 Entwicklung der EBIT-Margen der historischen Anbieterinnen im Briefbereich 2004-2014

(Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Geschäftsberichten der historischen Anbieterinnen, diverse Jahre)

Wie schon die Analyse auf Konzernstufe vermuten lässt, ist die Profitabilität des Briefsegments bei PostNord gesunken.¹¹⁸ PostNL erzielt 2014 trotz stark abnehmendem Briefgeschäft (vgl. Abbildung 18) wieder eine Marge von über 7 % im Briefsegment. Auch Posten Norge konnte nach dem Tiefpunkt von 2012 ihre Marge 2013 wieder erhöhen. Möglich war dies allerdings nur dank der staatlichen Abgeltung zur Finanzierung der Grundversorgung.¹¹⁹ Die Profitabilität von La Poste (FR) verharret seit 2006 auf mittlerem Niveau (ca. 5 %). Nach vier aufeinander folgenden Jahren von 2006 bis 2009 mit einer negativen EBIT-Marge erzielte die Royal Mail 2010 dank Preiserhöhungen wiederum eine positive EBIT-Marge.

Auch wenn das Briefsegment der historischen Anbieterinnen in den meisten Ländern komfortable Margen ausweist, ist die Profitabilität im Durchschnitt rückgängig. Zwischen 2006 und 2014 beträgt der Rückgang rund 3 %-Punkte und ist damit grösser als die auf Konzernebene beobachtete Abnahme.

Der Ländervergleich suggeriert keinen engen Zusammenhang zwischen Briefmonopol und Profitabilität. Die Briefsegmente von Postunternehmen wie Deutsche Post oder PostNL sind hochprofitabel, auch wenn diese Unternehmen vergleichsweise einem starkem Wettbewerb ausgesetzt sind. Posten Norge gehört hingegen trotz verbleibendem Restmonopol für Briefe bis 50 g eher zu den weniger profitablen Unternehmen, insbesondere nach Abzug der staatlichen Abgeltung.

¹¹⁸ Hier wird nur das in Schweden tätige Konzernsegment betrachtet.

¹¹⁹ Um die aus der Erbringung der Grundversorgung entstehenden Zusatzkosten zu decken, erhält Posten Norge einen öffentlichen Zuschuss. In 2013 waren es 353 Mio. NOK (ca. 51 Mio. CHF). Für 2012 wurde in 2013 eine Unterkompensation festgestellt. Daraus resultierte eine rückwirkende Zahlung von 127 Mio. NOK (ca. 18 Mio. CHF) in 2013. Vgl. Posten Norge 2013: 9

10.3 Zusammenfassung

Sowohl die Betriebserträge als auch die Betriebsmarge des Briefgeschäfts der Post sind rückläufig. Die Betriebsmarge ist aber 2014 weiterhin hoch und liegt immer noch über derjenigen des Konzerns. Der Vergleich mit den Referenzländern zeigt ein ähnliches Bild: Die meisten historischen Postunternehmen befinden sich in einer guten finanziellen Situation. Auf Konzernebene konnten fast alle ihr Geschäftsvolumen erhöhen. Obwohl die Profitabilität durchschnittlich leicht gesunken ist, konnten einzelne Unternehmen ihre Betriebsmarge erhöhen.

Im Vergleich zu den übrigen Referenzunternehmen weist die Post sehr stabile Umsatzzahlen aus. Einzig das Geschäft der Royal Mail war noch stabiler. Mit Royal Mail und La Poste (FR) gehört die Post jedoch auch zu denjenigen Unternehmen, die zwischen 2004 und 2014 am wenigsten Wachstum hatten.

Die Briefsparten leisten weiterhin einen überproportional grossen Beitrag zum Betriebsergebnis. Mehr als die Hälfte der Referenzunternehmen erzielen mit dem Briefgeschäft eine EBIT-Marge über 7 %. Diese guten Leistungen waren aber nur dank kostensenkender Massnahmen und Preiserhöhungen möglich. Aus finanzieller Sicht hatten die Marktöffnungsschritte eher eine bescheidene Wirkung auf die Profitabilität des Briefgeschäfts. Deutlicher waren die Auswirkungen der sinkenden Briefmengen.

In Bezug auf die Schweiz fällt weiter auf, dass die Betriebserträge im Bereich PostMail vergleichsweise stark zurückgingen. Dies trotz eher weniger ausgeprägten Mengenrückgängen als in den Referenzländern. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Post ihre Listenpreise für Briefe in den letzten zehn Jahren im internationalen Vergleich nur geringfügig angehoben hat.

11 Fazit und Vorschläge für das weitere Vorgehen

Die Analyse der Entwicklungen nach den Öffnungsschritten in der Schweiz und in den Vergleichsländern vermittelt ein uneinheitliches Bild.

11.1 Entwicklung in der Schweiz nach der schrittweisen Marktöffnung

In der Schweiz hat sich die bisherige Politik der schrittweisen und kontrollierten Marktöffnung grundsätzlich bewährt. So hat insbesondere der Markteintritt eines Postunternehmens in den inländischen Briefbereich (Quickmail) dazu geführt, dass sich das postalische Angebot für gewisse Kundensegmente verbessert hat. Die postalische Grundversorgung ist nach wie vor ausreichend finanziert und die Dienstleistungen der Post werden in hoher Qualität und zu stabilen Preisen angeboten. Die Geschäftskunden haben sogar verbreitet von Preissenkungen profitiert. Insgesamt weist die Post weiterhin eine solide Ertragslage auf. Dank den in den letzten Jahren realisierten Effizienzbestrebungen weist die Post auch weiterhin eine gute Profitabilität auf. Nicht zuletzt gibt es keine Anzeichen einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen im postalischen Sektor in der Schweiz.

11.2 Schwache Marktentwicklung auch in vollständig geöffneten Märkten

Die Erfahrungen in den europäischen Referenzländern zeigen, dass die Beseitigung der Restmonopole zu keinen wesentlichen Marktanteilsverschiebungen führte. In Frankreich, Grossbritannien oder Österreich ist die Marktdynamik nicht im erwarteten Ausmass eingetreten. Auch mehr als vier Jahre nach der vollständigen Marktöffnung erzielen die alternativen Anbieterinnen in diesen Ländern kaum höhere Marktanteile im inländischen Briefbereich als diejenigen in der Schweiz. In den Ländern wie Schweden oder Deutschland, die ihre Briefmärkte bereits seit längerem geöffnet haben, stagnieren die Marktanteile der alternativen Anbieterinnen umsatzmässig seit Jahren zwischen 7 und 15 %.

Die Gründe für die ausgebliebene Dynamik sind vielfältig. Neben teilweise wettbewerbshemmenden regulatorischen Rahmenbedingungen sowie dem geringen Bekanntheits- und Flächendeckungsgrad der Angebote von alternativen Anbieterinnen sind insbesondere die volumenbedingten Stückkostenvorteile der historischen Anbieterinnen entscheidend. Ungeachtet der unterschiedlichen regulatorischen Rahmenbedingungen in den Referenzländern konnte bisher keine alternative Anbieterin im

Briefmarkt einen vergleichbaren Marktanteil wie im Paketmarkt erzielen. Dies deutet darauf hin, dass sich die positiven Erfahrungen im Paketmarkt nicht eins zu eins auf den Briefmarkt übertragen lassen.

Schliesslich konnte durch die vollständige Marktöffnung in den untersuchten Ländern nicht verhindert werden, dass die Briefpreise teilweise stark zugenommen haben. Markante Preiserhöhungen sind insbesondere bei den Privatkundenprodukten zu beobachten. Der Grund dafür liegt vor allem in der Briefvolumenabnahme, die sich in gewissen Ländern (z. B. NL) neuerlich beschleunigt hat. Um den Erlöseinbruch im Briefbereich aufzufangen und die Finanzierung der Grundversorgung weiterhin zu sichern, erhöhen die Unternehmen die Preise bei den weniger preissensitiven Privatkunden. Eine Trendwende ist hier nicht absehbar.

11.3 Änderung beim Kundenverhalten als grösste Herausforderung

Die zunehmende Benutzung von elektronischen Kommunikationsmitteln wirkt insgesamt negativ auf die Briefvolumen. Auch wenn sich die Briefvolumen länderspezifisch entwickeln und gewisse Briefkategorien rascher durch elektronische Substitute ersetzt werden als andere, so besteht in der Branche grundsätzlich Einigkeit, dass die Sendevolumen in Europa und der Schweiz weiter abnehmen werden. In bestimmten Ländern hat der sinkende Briefumsatz die Postanbieterinnen bereits stark unter Druck gesetzt. Es ist davon auszugehen, dass das veränderte Kundenverhalten den Briefmarkt künftig noch wesentlich stärker als der Wettbewerb zwischen Anbieterinnen von traditionellen Briefsendungen beeinflussen wird. Bei anhaltender e-Substitution und dem damit verbundenen Briefvolumenrückgang wird ein nachhaltiger Markteintritt in den Briefmarkt schwieriger.

In der Schweiz wird durch die sinkende Nachfrage nach Briefpostdiensten auch die Bedeutung des Briefmonopols bzw. des Briefgeschäfts als tragende Säule der Finanzierung der gesamten Grundversorgung zunehmend in Frage gestellt. Lässt sich die Grundversorgung heute noch komfortabel finanzieren, so wird deren Finanzierung künftig vermehrt unter Druck geraten. Dies insbesondere wenn die Erträge bei der Briefpost spürbar sinken und die Erbringung der Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen weiterhin defizitär ist. Unabhängig von der Marktöffnungsfrage könnte die gemeinsame Finanzierung der beiden Grundversorgungsaufträge (Postdienste und Zahlungsverkehr) bereits mittelfristig neue gesetzgeberische Massnahmen zur Sicherstellung der Grundversorgung verlangen. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Bereich der Finanzmarktregulierung, insbesondere im Bereich der Geldwäscherei- und Terrorismusbekämpfung, ist zusätzlich von einer Verteuerung der Grundversorgung im Bereich Zahlungsverkehr auszugehen. Gestützt auf Art. 51 VPG kann die Post die Grundversorgung jedoch zusätzlich mit Erlösen aus den von PostFinance geführten Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung (max. in Höhe der Nettokosten der Grundversorgung im Zahlungsverkehr) finanzieren. Bisher hat die Post jedoch von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht.

11.4 Vorschlag des Bundesrates für das weitere Vorgehen

Basierend auf den Schlussfolgerungen der Evaluation der Auswirkungen der Marktöffnung bis 50 g in der Schweiz und der vollständigen Marktöffnung in Europa schlägt der Bundesrat folgendes Vorgehen vor:

11.4.1 Verzicht auf weitere Öffnungsschritte

Der Bundesrat schlägt vor, auf weitere Öffnungsschritte zu verzichten. Grundsätzlich ist die Marktöffnung ein geeignetes Instrument, um die in einem Markt fehlende Dynamik zu stimulieren. Die dargelegten Erfahrungen in Europa zeigen jedoch, dass trotz vollständiger Marktöffnung die erhoffte Belebung des Wettbewerbs in den europäischen Briefmärkten bislang ausgeblieben ist.

Die Schweizer Kundinnen und Kunden können sich gegenwärtig bei den Briefpostdiensten auf eine hohe Qualität und vergleichsweise moderate Preise verlassen. Die weitere Mengenentwicklung des Briefverkehrs ist rückläufig, was in Zukunft einen verstärkten Druck auf die Finanzierung der Grundversorgung erzeugen wird. Die Aufhebung des Restmonopols bei den Briefpostdiensten würde diesen Druck auf die Sicherstellung der Grundversorgung tendenziell noch erhöhen. Mit Blick auf die auslän-

dischen Erfahrungen ist gleichzeitig zu befürchten, dass die vollständige Marktöffnung bei anhaltend rückläufigen Briefvolumen zu keiner signifikanten Ankurbelung des Wettbewerbs im Briefpostbereich führen würde. Entsprechend wäre auch keine Verbesserung der postalischen Versorgung für die Schweizer Konsumenten zu erwarten. Vielmehr müsste mit Preissteigerungen gerechnet werden.

Gestützt auf diese Überlegungen kommt der Bundesrat zum Schluss, dass kein Handlungsbedarf für eine vollständige Öffnung des schweizerischen Briefmarktes besteht.

11.4.2 Festsetzung von Preisobergrenzen im Restmonopol

Bisher verzichtete der Bundesrat auf die Festsetzung von Preisobergrenzen im reservierten Bereich. Mit der Beibehaltung des Restmonopols wird der Bundesrat aber die in Art. 18 PG vorgesehene Preisobergrenze für die reservierten Dienste auf Verordnungsstufe festlegen müssen. Dazu wird er in nächster Zeit die entsprechende Anpassung der Postverordnung an die Hand nehmen.

11.4.3 Sicherung der bisherigen Errungenschaften

Aus Sicht des Bundesrates bedeutet das Beibehalten des Restmonopols keinen Stillstand in der Weiterentwicklung der Postgesetzgebung. Damit die Vorteile für Wirtschaft und Bevölkerung aus den bereits erfolgten Öffnungsschritten im Postmarkt gesichert werden können, werden allfällige Anpassungen bei der Postgesetzgebung zu prüfen sein. Dabei gilt es insbesondere zu bedenken, dass sich in einem nur teilweise geöffneten Markt ein alternatives Angebot wegen des beschränkten Volumens nur bei entsprechenden Rahmenbedingungen aufrechterhalten lässt. Ob Handlungsbedarf besteht, wird im Rahmen der 2016 durch den Bundesrat vorzulegenden Gesetzesevaluation (Evaluationsbericht gemäss Art. 3 PG) geprüft. Im Rahmen der anstehenden Wirksamkeitsprüfung des Postgesetzes wird nicht nur der Brief-, sondern auch der Paketmarkt untersucht werden. Ebenso werden die Grundversorgungsaufträge im Hinblick auf ihre Zukunftsfähigkeit und Finanzierbarkeit einer genauen Prüfung unterzogen.

Abkürzungen

AT	Österreich
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BIP	Bruttoinland-Produkt
BMZ	Briefe mit Zustellungsnachweis
CH	Schweiz
CHF	Schweizer Franken
DE	Deutschland
EBIT	Earnings Before Interest and Taxes (Ergebnis vor Berücksichtigung von nicht operativem Finanzerfolg und Steuern)
ERGP	The European Regulators Group for Postal Services
EU	Europäische Union
FR	Frankreich
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GK	Geschäftskunden
NL	Niederlande
NO	Norwegen
PA	PostAuto
PF	PostFinance
PG	Postgesetz
PK	Privatkunden
PL	PostLogistics
PM	PostMail
POG	Postorganisationsgesetz
PostCom	Eidgenössische Postkommission
PostReg	Postregulationsbehörde
PV	Poststellen und Verkauf
SE	Schweden
SPS	Swiss Post Solutions
UK	Grossbritannien
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VP	Postverordnung
VZE	Vollzeiteinheiten
WPV	Weltpostverein

Anhang 1: Materialien und Quellen

Die vorliegende Evaluation stützt sich auf verschiedene Datenquellen. Einerseits sind es ausländische Studien zu den europäischen Postmärkten, die zum Teil auch den Schweizer Postmarkt decken. Zu dieser Kategorie gehören insbesondere die in regelmässigen Abständen publizierten Postmarktstudien, die im Auftrag der EU-Kommission erstellt werden. Diese Studien, insbesondere die letzte WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), haben viele Fakten für diese Evaluation geliefert. Andererseits wurden als Ergänzung dieser allgemeinen Datengrundlage auch länderspezifische Quellen wie Jahresberichte von Regulationsbehörden und Postdienstanbieterinnen berücksichtigt.

In der Schweiz gab es zudem in den letzten Jahren mehrere Berichte, die sich dem Schweizer Postmarkt widmeten. Dazu gehörten insbesondere Berichte des Bundesrates im postalischen Bereich sowie Studien, die im Auftrag des UVEK, der Post oder PostReg erstellt wurden. Für die Analyse der jüngsten Entwicklungen im Schweizer Postmarkt wurden auch die Daten von den im März 2015 ordentlich bei der PostCom angemeldeten Postunternehmen ausgewertet. Es handelt sich dabei insbesondere um Daten zur Entwicklung der Umsätze und Sendungsvolumen sowie zu den Arbeitsbedingungen.

Literatur und Materialien

ARCEP (2011): Etude relative à l'activité du routage en France, Etude réalisée par le cabinet BASIC à la demande de l'ARCEP, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

ARCEP (2013): Observatoire annuel des activités postales en France – Année 2012, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

ARCEP (2014): Annual Report 2013, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (2014): Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Drucksache 18/582.

Bericht des Bundesrates und Botschaft über die Änderung des Postorganisationsgesetzes vom 22. Mai 2002: Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz, BBl 2002 5011.

Bericht des Bundesrates vom 23. Juni 2004 zur Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)“, BBl 2004 4569.

Bericht des Bundesrates vom 2. April 2008 zur Wachstumspolitik 2008-2011: Massnahmen zur weiteren Stärkung des Schweizer Wirtschaftswachstums in Erfüllung der Motion 01.3089 «Wachstumspolitik Sieben Massnahmen».

Botschaft vom 10. Juni 1996 zum Postgesetz (PG), BBl 1996 1249.

Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Postgesetz (PG), BBl 2009 5181.

Bundesnetzagentur (2015), Jahresbericht 2014.

Copenhagen Economics (2010a): Main developments in the postal sector (2008-2010), Final report, DG Markt, 29 November 2010.

Copenhagen Economics (2010b): Wages and employment conditions in liberalised postal markets, Report for the Norwegian Ministry of Transport and Communications, August 31st 2010.

Copenhagen Economics (2012): Pricing behaviour of postal operators, DG Internal Market and Services, 21 December 2012.

Die Schweizerische Post (2006): Geschäftsbericht 2006.

Die Schweizerische Post (2008): Geschäftsbericht 2008.

Die Schweizerische Post (2009): Geschäftsbericht 2009.

Die Schweizerische Post (2011): Neue Dienstleistungen, Innovationen und Entwicklungsfelder der Schweizerischen Post, Kommunikation Medienstelle, Version vom 31.3.2011.

Die Schweizerische Post (2012): Finanzbericht 2012.

Die Schweizerische Post (2014): Finanzbericht 2014.

Die Schweizerische Post (2015): Zahlenspiegel zum Geschäftsbericht 2014 der Schweizerischen Post. Kann abgerufen werden unter: <http://geschaeftsbericht.post.ch/14/ar/de/downloads.htm> (Stand 30.6.2015).

ECORYS-NEI (2005): Development of competition in the European postal sector, European Commission, Internal Market, Rotterdam.

ERGP (2013): ERGP Report on the quality of service and end-user satisfaction, (13)31.

ERGP (2014a): Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO, (14)16.

ERGP (2014b): ERGP Report 2014 on the quality of service and end-user satisfaction, (14)24.

ERGP (2014c): ERGP Report on End-to-End Competition and Access in European postal markets, (13) 38rev1.

International Post Corporation (2013): Global Postal Industry Report 2013.

ITA Consulting/WIK-Consult (2009): The Evolution of the European Postal Market since 1997, Study for the European Commission, Final Report, DG Internal Market and Services.

Le Groupe La Poste (2014): Document de référence 2014.

Monopolkommission (2013): Wettbewerbsschutz effektivieren, Sondergutachten 67 gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 TKG (Deutschland).

Ofcom (2013): Annual monitoring update on the postal market 2012-12.

OPTA (2012): Annual Report 2012, Independent Post and Telecommunications Authority.

Plaut Economics/Frontier Economics (2007): Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011, Modellierung im Auftrag des GS-UVEK.

Post Office (2013): Annual Report and Financial Statements 2013.

PostCom (2014): Jahresbericht 2014.

postconsulting.at (2010): Post-Marktöffnung 2011 - Hintergrundinformationen & Szenarien, im Auftrag des management club Österreich.

Posten Norge (2010): Calculation and compensation of USO net costs in Norway, Präsentation vom 2.3.2010, 12th Königswinter Seminar on Postal Economics.

Posten Norge (2013): Quaterly Report, 4th Report 2013.

Posten Norge (2014): Annual and Sustainability Report 2014.

PostReg (2004): Tätigkeitsbericht 2004.

PostReg (2007): Tätigkeitsbericht 2007.

PostReg (2008): Tätigkeitsbericht 2008.

PostReg (2010): Tätigkeitsbericht 2010.

Preisüberwachung PUE (2007): Stellungnahme vom 30. Januar 2007 betreffend Erhöhung der Schaltereinzahlungsgebühren der Schweizerischen Post per 1.1.2007.

PriceWaterhouseCoopers (2006): Evaluating the impact of a full market opening on Swiss Post, Report for the client Swiss Post.

PTS (2013): Service and competition 2013 - The postal services market in Sweden, PTS-ER 2013:6.

Royal Mail plc (2014): Direct Delivery: A Threat to the Universal Postal Service, Regulatory Submission to Ofcom.

WIK-Consult (2005): Evaluation des Schweizer Postmarktes, Evaluation für die Postregulationsbehörde PostReg.

WIK-Consult (2006): Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services.

WIK-Consult (2010): Der schweizerische Postmarkt im europäischen Vergleich, Studie für die Postregulationsbehörde PostReg.

WIK-Consult (2011a): Developments in the Dutch Postal Market, Study for the Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Directorate-General for Energy, Telecom and Markets, The Netherlands.

WIK-Consult (2011b): Universal Postal Service and Competition: Experience from Europe, Study for TNT Post UK.

WIK-Consult (2013a): Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services.

WIK-Consult (2013b): Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Country Report, Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services.

WIK-Consult (2013c): Review of Postal Operator Efficiency, Study for OFCOM.

WIK-Consult/ITA Consulting (2014): Wachstumsorientierte Postpolitik, Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.