



Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011

MODELLIERUNG IM AUFTRAG DES GS-UVEK

Dezember 2007

Dr. Christoph Riechmann, Dr. Stephan Vaterlaus, Patrick Zenhäusern, Melanie Etten und Christian Strobel

Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011

Zusammenfassung	1
1 Einführung	7
1.1 Hintergrund.....	7
1.2 Gutachtenauftrag.....	7
1.3 Methodische Grundlagen.....	8
1.4 Aufbau der Studie.....	8
2 Postmarktliberalisierung im internationalen Umfeld	11
2.1 Liberalisierungsfahrplan der EU.....	11
2.2 Liberalisierungserfahrungen im europäischen Ausland.....	12
3 Postmarktliberalisierungen in der Schweiz	29
3.1 Status quo bisheriger Liberalisierungserfahrungen.....	29
3.2 Liberalisierungsfahrplan des Bundesrates.....	35
4 Methodisches Vorgehen	39
4.1 Modellierungshebel.....	39
4.2 Zusammenfassung Szenarien.....	49
4.3 Kurzbeschreibung des Modells.....	50
5 Untersuchung der zweistufigen Marktöffnung	53
5.1 Zusammenfassung der Ergebnisse.....	53
5.2 Marktentwicklung.....	56
5.3 Finanzierbarkeit des Universaldienstes.....	59
5.4 Zusätzliche Fragen des GS-UVEK.....	59
Anhang 1 – Untersuchung der sofortigen Marktöffnung	61
Anhang 2 – Modell und Annahmen	69
Abkürzungsverzeichnis	81
Quellenverzeichnis	83

Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011

Abbildung 1: Grad der Marktöffnung Briefmarkt 1997-2008.....	19
Abbildung 2: Marktanteile Deutsche Post vs. Newcomer (1998-2006).....	21
Abbildung 3: Marktanteile adressierter Briefmarkt auf Volumenbasis in den Niederlanden (2005-06).....	24
Abbildung 4: Marktanteile (adressierter) Briefpostmarkt Schweden 1996-2006 .	27
Abbildung 5: Entwicklung Preise von Posten AB für Briefpostsendungen in Schweden 1993-2004.....	28
Abbildung 6: Schematische Darstellung des Frontier Postmodells.....	72
Abbildung 7: Modellschema.....	74
Tabelle 1: Übersicht Marktöffnungsschritte, Entfaltung des Wettbewerbs in Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden und Schweden.....	13
Tabelle 2: Durchschnittliche Zugangszeit zur nächsten Poststelle Schweiz.....	34
Tabelle 3: Kostenbasis gemäß Modellierungsvorgaben UVEK.....	46
Tabelle 4: Wichtigste Ergebnisse etappierte Marktöffnung unter unwirksamen Zugangsbedingungen.....	55
Tabelle 5: Wichtigste Ergebnisse etappierte Marktöffnung unter wirksamen Zugangsbedingungen.....	56
Tabelle 6: Wichtigste Ergebnisse der sofortigen Marktöffnung unter unwirksamen Zugangsbedingungen.....	63
Tabelle 7: Wichtigste Ergebnisse der sofortigen Marktöffnung unter wirksamen Zugangsbedingungen.....	64

Zusammenfassung

HINTERGRUND

In der Schweiz laufen die Arbeiten an der Vernehmlassungsunterlage zur Totalrevision der Postgesetzgebung. Die grundsätzliche Frage, ob der Schweizerische Postmarkt geöffnet werden soll, stellt sich im Lichte der bisherigen internationalen Entwicklungen mit Postmarktliberalisierungen nicht mehr. Von Interesse dagegen sind

- mögliche Szenarien der **zeitlichen Staffelung**; und
- damit einhergehende konkrete Maßnahmen zur **Sicherstellung der postalischen Grundversorgung**.

Auch die bisherigen Teilmarktöffnungen wurden vorgängig in diesem Lichte untersucht und dann mit entsprechenden flankierenden Maßnahmen umgesetzt. Dabei hat sich in der Schweiz im Vergleich mit anderen europäischen Ländern bei der Grundversorgung mit Postdiensten eine besondere Entwicklung etabliert. Während im Ländervergleich Universaldienstauflagen teilweise abgebaut wurden bzw. durch Marktlösungen umgesetzt werden konnten, ist in der Schweiz eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Mit den seit 1998 eingeleiteten Marktöffnungsschritten, die zuletzt in einer Senkung des Briefpost-Monopols auf 100g resultierten, ging eine Ausweitung der Grundversorgung in Bezug auf Erreichbarkeit und Arbeitnehmerschutz einher.

Ende August 2007 wurden Plaut Economics und Frontier Economics vom GS-UVEK beauftragt, eine Untersuchung zu den Auswirkungen einer Senkung des Briefpost-Monopols auf 50g sowie Auswirkungen einer danach stattfindenden vollständigen Postmarktöffnung in der Schweiz zu erstellen. Als Variante sind ferner die Wirkungen einer hypothetischen sofortigen Marktöffnung zu untersuchen. Schwerpunkte der Untersuchung sind dabei:

- *Finanzierung der Grundversorgung* – Im Rahmen der Analyse steht im Zentrum, die Auswirkungen auf die Sicherstellung und Finanzierung der Grundversorgung mit einem Monopol von 50g resp. bei vollständiger Marktöffnung zu untersuchen. Dabei ist in einem ersten Schritt hinsichtlich Produkte, Ubiquität, Preiseinheit im Raum, Erschwinglichkeit, Qualität, und Kontinuität vom *status quo* auszugehen.
- *Personalentwicklung* – Die konkreten Auswirkungen für den bisherigen Grundversorger im Hinblick auf finanzielle und personelle Ressourcen sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung.
- *Marktangebot und -nachfrage* – Des Weiteren interessieren auch die Auswirkungen auf Marktangebot (Markteintritte, Produktangebote, Innovationen etc..) und Nachfrage (Volumenentwicklung).
- *Weitere gesamtwirtschaftliche Wirkung* – Abschließend wird von der Untersuchung ebenso erwartet, dass die Standortattraktivität und Auswirkungen auf Arbeitsmarkt etc. untersucht werden.

Die Analyse orientiert sich konzeptionell an der ökonomischen Theorie. Ihren Erkenntnissen liegen zusätzlich quantitative und qualitative Angaben des GS-UVEK, von PostReg und der Schweizerischen Post zum Postmarkt zu Grunde. Ebenso beruhen die Erkenntnisse auf von diesen Akteuren herausgegebenen Studien zur Entwicklung des Schweizerischen Postmarkts, zur Postmarktliberalisierung und zur Bemessung der Höhe der Universaldienstlast.

In der Absicht, zu den verschiedenen Aspekten der Auswirkung einer weiteren Öffnung des Briefpostmonopols valide Aussagen zu erarbeiten, werden in dieser Studie

1. die zentralen Postliberalisierungserfahrungen im europäischen Ausland zusammengefasst und der aktuelle Marktöffnungsfahrplan der EU präsentiert;
2. der *status quo* der bisherigen **Liberalisierungserfahrungen in der Schweiz** dargelegt und der weitere Liberalisierungsfahrplan des Bundesrates zusammengefasst;
3. das methodische Vorgehen der Modellierung skizziert und eine **zweistufige Marktöffnung untersucht, d. h. per 2011 eine partielle Briefpost-Marktöffnung bis 50g, per 2014 eine vollständige Marktöffnung**. Dabei wird die mit der 50g-Monopolannahme und der vollständigen Marktöffnung einhergehende Marktentwicklung aufgezeigt sowie die Finanzierbarkeit des Universaldienstes und die Auswirkungen auf die Marktteilnehmer und die Volkswirtschaft untersucht;
4. analog zu den Ausführungen der etappierten Marktöffnung die Auswirkungen der **sofortigen Marktöffnung** vergleichend dargelegt.

Im Rahmen der vorliegenden Kurzzusammenfassung werden die Kernergebnisse der Studie dargelegt, also die Hauptideen aus den Punkten 3 und 4.

ETAPPIERTE MARKTÖFFNUNG – ERGEBNISSE

Betrachtet man im Vordergrund eine Situation, in der Zugang zur Infrastruktur der Post von alternativen Anbietern *nicht* als attraktive Option betrachtet wird, dann wird „End-to-end“ Wettbewerb entstehen, d. h. Wettbewerber werden Endkunden über eine eigene Zustellinfrastruktur mit Briefpost beliefern. Wir fassen die wichtigsten Entwicklungen wie folgt zusammen:

- **Finanzierbarkeit im Wettbewerb setzt weitergehende Rationalisierung bei der Post voraus** – Die Finanzierbarkeit der Post inklusive Universaldienst ist kurzfristig, d. h. für den ersten Schritt der Marktöffnung (Senkung der Monopulgrenze von 100 auf 50g ab 2011) in jedem Fall gewährleistet. Langfristig, d. h. nach der vollständigen Marktöffnung nach 2014, ist es jedoch fraglich, ob die Finanzierbarkeit in jedem Fall gewährleistet sein wird: Werden die derzeitigen Kosten der Post im Zeitverlauf optimiert, also die aus der gesetzlichen Universaldienstverpflichtung abgeleitete (das Gesetz übererfüllende) Dienstqualität zurückgenommen und zudem Rationalisierungen in einem unter Wettbewerbsbedingungen üblichen Maß vorgenommen (d. h. angemessene Anpassung der Löhne und

des Personalbestands auf die Wettbewerbssituation), ist die Finanzierbarkeit der Leistungen der Post (bei einer dem heutigen Zielwert der Post entsprechenden Profitabilität) gewährleistet. Nimmt man dahingegen – *als Extremfall* – an, dass die Post – abgesehen von den heute bereits geplanten Kostenrationalisierungen – keine weiteren Kostenanpassungen vornimmt, ist die Finanzierbarkeit nach der vollständigen Marktöffnung zwar kurzfristig und mittelfristig, aber nicht mehr langfristig (ab 2018) gewährleistet. Soll das heutige Ertragsziel der Post weiterhin erreicht werden, käme es in der ungünstigsten Berechnungsvariante langfristig zu einer Kostenunterdeckung von ca. 4% relativ zum erzielten Umsatz.

- **Wettbewerb wird am ehesten für A- und B-Post Einzelbriefsendungen und Promopost mit Auslieferung im städtischen Bereich entstehen, mit einem großen oder zumindest nur sehr wenigen Anbietern** – Auf Basis der Schätzungen ergibt sich ein Marktzutritt vor allen Dingen bei

- nicht-priorisierten und priorisierte Einzelsendungen; und
- Promopost

mit einem kurzfristigen Marktanteil (bei Öffnung des Marktes von 100 auf 50g) von weniger als 5% des Gesamtmarktes (auf Umsatzbasis) und einem langfristigen Gesamtmarktanteil von ca. 15% bis über 30% über alle Segmente (auf Umsatzbasis). Dabei hängt die Größe des Marktanteilsverlustes der Post u. a. davon ab, wie sie ihre Kosten an die Wettbewerbssituation anpasst. Je mehr Kostenrationalisierungen erreicht werden, desto eher kann sie den Verlust von Marktanteilen eindämmen. Im Extremfall, in dem die Post ihre Kosten optimal auf den Wettbewerb anpasst, kommt es auf Basis der Modellierung nicht zu nachhaltigem Markteintritt. Der *Fokus* des Marktzutritts auf die genannten Segmente reflektiert die relativen Kostenvorteile alternativer Anbieter in diesen Segmenten. Der Anstieg der Marktanteile von Wettbewerbern *im Zeitverlauf* reflektiert zudem ein zunehmend dynamischeres Wechselverhalten von Seiten der Kunden und, wo die Post ihre Kosten nicht anpasst, z. T. steigende Durchschnittskosten, wodurch Wettbewerber relativ gesehen attraktiver anbieten können.

- **Die Preise der betrachteten Produkte werden gegenüber dem heutigen Niveau sinken** – Es kommt durch die untersuchten Marktöffnungsschritte relativ zum *status quo* zu einer Senkung der durchschnittlichen Preise im Gesamtmarkt per 2011 (gemessen in konstanten, d. h. inflationsbereinigten Preisen), durch Marktzutritt oder drohenden Marktzutritt. Nach 2011 bleiben die Preise auf diesem niedrigeren Niveau konstant, solange die Post ihre Kosten nicht weiter anpasst. Dagegen sinkt das durchschnittliche Preisniveau weiter unter der Annahme, dass die Post ihre Kosten senkt und zudem mit Preissenkungen in den Segment mit höchster Wettbewerbsintensität reagiert. Es lassen sich hier potenziell zwei gegenläufige Effekte registrieren: einerseits zwingt der Wettbewerb den Incumbent seine Preise für Produkte, für die Markteintritt attraktiv ist, zu senken, andererseits kommt es vor dem Hintergrund von Marktanteilsverlusten aber zu höheren spezifischen Kosten, im Besonderen wenn der Incumbent keine weitreichendere Kostenrationalisierung erzielt.

- **Bei einer angemessenen Anpassung der Kosten der Post an den Wettbewerb lassen sich zwar nicht kurzfristig, aber langfristig negative Beschäftigungswirkungen für die Post und den Sektor als ganzes erwarten** – Geht man davon aus, dass die Post ihre Kosten nicht anpasst, ist von einer positiven Beschäftigungswirkung auszugehen – in einem solchen Fall würden durch die Wettbewerber zusätzlich neue Arbeitsplätze entstehen, während es bei der Post (über die natürlichen Abgänge hinaus) zu keiner Reduktion der Beschäftigung kommen würde. Setzt man allerdings angemessene Kostenanpassungen voraus, ergibt sich vor dem Hintergrund der Liberalisierungserfahrungen in anderen europäischen Ländern, z. B. Schweden dass eine vollständige Marktöffnung zu sektorweitem Beschäftigungsabbau führen dürfte.
- ***Kommt es statt oder neben einem End-to-End Wettbewerb (Newcomer bauen eigene Infrastruktur auf) auch zu kommerziell attraktiven Zugangsvereinbarungen zu Teilen der bestehenden Infrastruktur der Post, dann ergibt sich, dass die von der Post durch den Wettbewerb zu tragenden Defizite sich gegenüber einer Situation ohne Zugang erhöhen*** – Es spielen hier zwei gegenläufige Effekte eine Rolle: einerseits verliert die Post durch den Zugang im Bereich Zustellung weniger Umsatz, da sie immerhin noch die Zugangsleistung vermarkten kann, andererseits jedoch werden alternative Anbieter in wesentlich mehr Situationen zu einer preiswerteren Alternative zum Incumbent. Der letztere der beiden Effekte dominiert nach unserer modellbasierten Einschätzung. Mit anderen Worten: ohne kostengünstigen Zugang sind alternative Anbieter oftmals nicht konkurrenzfähig, da sie im Bereich der Zustellung, im Besonderen in nicht-städtischen Gebieten, relativ zum Incumbent zu teuer sind. Im Gegensatz zur Situation ohne wirksamen Zugang wird nun stattdessen auch der Wettbewerb im Marktsegment nicht-prioritäre Massensendungen kommerziell attraktiv sowie die Belieferung von Kunden in nicht-städtischen Gebieten. Erzielt die Post keine weitreichendere Kostenrationalisierung, kommt es langfristig zu einer Finanzierungslücke von 7%. Finden Kostenanpassungen statt kommt es trotz des Marktanteilsverlustes nicht zu einer Finanzierungslücke.
- **Eine Fondslösung für den Fall eines Finanzierungsproblems** – Wenn die Post ihre Kosten nicht anpasst oder Wettbewerb vornehmlich über Zugang stattfindet, resultieren neben der Finanzierungswirkung unerwünschte Nebenwirkungen, nämlich weniger Marktzutritt und höhere Preise.

SOFORTIGE MARKTÖFFNUNG – ERGEBNISSE

Vergleichend betrachtet ergibt sich, dass sich die bei der etappierten Marktöffnung längerfristig einstellenden (Gleichgewichts-) Ergebnisse schon frühzeitiger einstellen. So entwickelt sich eine starke (gleichgewichtige) Wettbewerbsdynamik in einer Situation, in der die Post keine weitere Kostenrationalisierung erzielt, ohne wirksamen Zugang bei einer sofortigen Marktöffnung schon im Zeitraum 2014-2017 statt erst im Zeitraum 2018-2021 (wie bei der etappierten Marktöffnung). Alle analysierten Folgeeffekte,

insbesondere die Finanzierungslücke, stellen sich demnach auch schon früher ein, wenn es nicht zu Kostenanpassungen kommt. Aus der vergleichenden Analyse ergibt sich auch, dass der negative Effekt für die Finanzierung der Universaldienstlast für die Post durch die gestreckte Marktöffnung im direkten Zeitvergleich weniger gravierend ist.

1 Einführung

1.1 HINTERGRUND

In der Schweiz laufen die Arbeiten an der Vernehmlassungsunterlage zur Totalrevision der Postgesetzgebung. Die grundsätzliche Frage, ob der Schweizerische Postmarkt geöffnet werden soll, stellt sich im Lichte der bisherigen internationalen Entwicklungen mit Postmarktliberalisierungen nicht mehr. Von Interesse dagegen sind

- mögliche Szenarien der **zeitlichen Staffelung**; und
- damit einhergehende konkrete Maßnahmen zur **Sicherstellung der postalischen Grundversorgung**.

Auch die bisherigen Teilmarktöffnungen wurden vorgängig in diesem Lichte untersucht und dann mit entsprechenden flankierenden Maßnahmen umgesetzt. Dabei hat sich in der Schweiz im Vergleich mit anderen europäischen Ländern bei der Grundversorgung mit Postdiensten eine besondere Entwicklung etabliert. Währenddem im Ländervergleich Universaldienstauflagen teilweise abgebaut wurden bzw. durch Marktlösungen umgesetzt werden konnten, ist in der Schweiz eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Mit den Marktöffnungsschritten von

- 1998 – Aufteilung der Postdienste in reservierte, nicht-reservierte und Wettbewerbsdienste, partielle Paketpost-Marktöffnung;
- 2004 – Öffnung des Paketmarktes; und
- 2006 – Senkung des Briefpost-Monopols auf 100g

geht eine Ausweitung der Grundversorgung einher:

- *Erreichbarkeit* – Der schweizerische Grundversorger wurde neu verpflichtet, ein landesweites Poststellennetz zu führen, damit 90% der Bevölkerung eine Poststelle zu Fuß oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln innert 20 (30) Minuten erreichen kann (verbunden mit der Option der Hauszustellung).
- *Arbeitnehmerschutz* – Auch wurden in diesem Zeitraum Regulierungen zum Schutz der Arbeitnehmer des Grundversorgers eingeführt.

1.2 GUTACHTENAUFTRAG

Ende August 2007 wurden Plaut Economics und Frontier Economics vom GS-UVEK beauftragt, eine Untersuchung zu den Auswirkungen einer Senkung des Briefpost-Monopols auf 50g sowie Auswirkungen einer danach stattfindenden vollständigen Postmarktöffnung in der Schweiz zu erstellen. Als Variantenrechnung sind ferner die Wirkungen einer hypothetischen sofortigen Marktöffnung zu untersuchen.

Schwerpunkte des Gutachtens sind:

- *Finanzierung der Grundversorgung* – Im Rahmen der Analyse steht im Zentrum, die Auswirkungen auf die Sicherstellung und Finanzierung der Grundversorgung mit einem Monopol von 50g resp. bei vollständiger Marktöffnung zu untersuchen. Dabei ist hinsichtlich Produkte, Ubiquität, Preiseinheit im Raum, Erschwinglichkeit, Qualität vom *status quo* auszugehen.
- *Personalentwicklung* – Auch die konkreten Auswirkungen für den bisherigen Grundversorger im Hinblick auf finanzielle und personelle Ressourcen sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung.
- *Marktangebot und -nachfrage* – Des Weiteren interessieren auch die Auswirkungen auf Marktangebot (Markteintritte, Produktangebote, Innovationen etc.) und Nachfrage (Volumenentwicklung).
- *Weitere gesamtwirtschaftliche Wirkung* – Abschließend wird von der Untersuchung ebenso erwartet, dass die Auswirkungen auf die Standortattraktivität und den Arbeitsmarkt etc. untersucht werden.

1.3 METHODISCHE GRUNDLAGEN

Die vorliegende Studie orientiert sich konzeptionell an der ökonomischen Theorie. Ihren Erkenntnissen liegen zusätzlich quantitative Angaben des GS-UVEK, von PostReg und der Schweizerischen Post zum Postmarkt zu Grunde. Ebenso beruhen die Erkenntnisse auf von diesen Akteuren herausgegebenen Studien zur Entwicklung des Schweizerischen Postmarktes, zur Postmarktliberalisierung und zur Bemessung der Höhe der Universaldienstlast. Namentlich sind dies:

- Studie über die (Brutto-/Netto-) Last der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojektes „Rechnungswesen 2007“, BDO/WIK.
- Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, PwC, 2006.
- Evaluation des Schweizer Postmarktes, WIK, 2005.

1.4 AUFBAU DER STUDIE

In der Absicht, zu den verschiedenen Aspekten der Auswirkung einer weiteren Öffnung des Briefpostmonopols valide Aussagen zu erarbeiten

- sind in Kapitel 2 die zentralen **Postliberalisierungserfahrungen im europäischen Ausland** zusammengefasst und der aktuelle Marktöffnungsfahrplan der EU präsentiert;
- sind in Kapitel 3 der *status quo* der bisherigen **Liberalisierungserfahrungen in der Schweiz** dargelegt und der weitere Liberalisierungsfahrplan des Bundesrates zusammengefasst;
- ist in Kapitel 4 das **methodische Vorgehen der Modellierung** skizziert;

- wird in Kapitel 5 die **zweistufige Marktöffnung** untersucht, d. h. per 2011 eine partielle Briefpost-Marktöffnung bis 50g und per 2014 eine vollständige Marktöffnung. Das Kapitel wird durch die Modellierungsannahmen und zu berechnenden Szenarien eingeleitet, zeigt die mit der 50g-Monopolannahme und mit der vollständigen Marktöffnung einhergehende Marktentwicklung auf, legt die Finanzierbarkeit des Universaldienstes offen und zeigt die Auswirkungen auf die Marktteilnehmer und auf die Volkswirtschaft auf;
- werden in Anhang 1 analog zu den Ausführungen in Kapitel 5 die Auswirkungen der **sofortigen Marktöffnung** dargelegt. Des Weiteren wird ein vergleichender Überblick zu den verschiedenen Szenariorechnungen gegeben;
- werden in Anhang 2 unsere Modellierung eingehender erläutert. Es umfasst eine Beschreibung des Modells, die getroffenen Annahmen und die der Studie zugrundeliegende Theorie zum Berechnungskonzept der Finanzierungslücke.

2 Postmarktliberalisierung im internationalen Umfeld

In diesem Abschnitt wird ein Ausblick über den weiteren Liberalisierungsfahrplan der EU gegeben und die Erfahrungen in europäischen Postmärkten mit der Marktöffnung beschrieben.

2.1 LIBERALISIERUNGSFAHRPLAN DER EU

Am 10. Juni 2002 verabschiedete das Europäische Parlament und der Rat die Postrichtlinie 2002/39/EC – eine Erweiterung der Postrichtlinie 97/67/EC. Die Änderungen betrafen die weitere Vorgehensweise zur schrittweisen, kontrollierten Marktöffnung und die weitere Einschränkung des reservierten Bereichs.

Insbesondere sah die Richtlinie beschränkte Zeitspannen vor, in denen Briefsendungen vom Wettbewerb ausgeschlossen werden können

- ab 1. Januar 2003 Briefsendungen (nur) bis 100g¹; und
- ab 1. Januar 2006 Briefsendungen (nur) bis 50g².

Es wurde angenommen, dass die Senkung des Monopolgrenzwertes auf 100g im Durchschnitt eine Marktöffnung für Briefsendungen um 9% zur Folge hätte und eine Senkung auf 50g den Markt um insgesamt 16% öffnen würde.

In der Richtlinie wird darüber hinaus der 1. Januar 2009 als provisorisches Datum für die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste genannt. Im Oktober 2007 wurde abweichend beschlossen, dass die Postmärkte innerhalb der gesamten Europäischen Union von 2011 an vollständig geöffnet werden sollen, wobei einigen Mitgliedsstaaten eine Frist von weiteren zwei Jahren, d.h. bis 2013 für die Marktöffnung eingeräumt wurde. Damit wird ein Markt vollständig geöffnet, der auf €88 Milliarden Umsatz geschätzt wird.

Eine Kompromissregelung, die von Portugal, dem Inhaber der EU-Ratspräsidentschaft, hervorgebracht wurde, sieht vor, die Universaldienstverpflichtung zu bewahren und es den Mitgliedsstaaten freizustellen, wie diese innerhalb der Richtlinie definiert und finanziert werden soll. Für Briefsendungen bis zu 50g können die Staaten Mindestanforderungen an Lieferzeiten, Zugang zu Poststellen und Preise stellen.

Für die Postmarktöffnung innerhalb der Europäischen Union ergibt sich auf dieser Basis folgender Zeitplan:

- Schweden, Finnland und Großbritannien haben ihre Postmärkte bereits vollständig liberalisiert;
- Deutschland wird seinen Postmarkt zum 1.1. 2008 vollständig öffnen; und

¹ Die außerdem weniger als dreimal als der Basistarif kosten.

² Die außerdem weniger als 2,5-mal als der Basistarif kosten.

- die anderen EU-Staaten müssen ihre Postmärkte nach derzeitigen Kommissionsplänen bis spätestens 2011 liberalisieren bzw. für einige Mitgliedsstaaten wird in Bezug auf die Liberalisierung eine Ausnahmeregelung bis spätestens Ende 2012 gelten³.

2.2 LIBERALISIERUNGSERFAHRUNGEN IM EUROPÄISCHEN AUSLAND

Ziel dieses Abschnitts ist es, die Erfahrungen mit der Postmarktöffnung in Bezug auf die wichtigsten Ergebnisse im europäischen Ausland überblicksartig und qualitativ auszuwerten⁴. Für den Briefmarkt wird diskutiert:

- die Marktöffnungsschritte und das regulatorische Umfeld;
- die Auswirkungen auf den Wettbewerb (Veränderungen Marktanteile und Art des Wettbewerbs); und
- die Verhaltensweise des angestammten Anbieters.

In diesem Vergleich werden die Marktentwicklungen für Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden und Schweden betrachtet.

Auch wenn es z. T. erhebliche Unterschiede zwischen den betrachteten Postmärkten in Bezug auf die verschiedenen Marktöffnungsschritte, den konkreten Regulierungsrahmen, die Größe des Landes und damit Markteintrittschancen für Newcomer gibt, ist es möglich einige generelle Tendenzen zu formulieren. Diese geben Aufschluss darüber, welche Entwicklungen bei weiteren Marktöffnungsschritten in der Schweiz denkbar wären. Solche generellen Beobachtungen sollen daher im Rahmen der vorliegenden Analyse dazu dienen, Modellannahmen und -ergebnisse auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen bzw. zu motivieren.

Dabei konzentriert sich die Betrachtung vornehmlich auf den Wettbewerb um *Großkunden im Briefmarkt*, da sich die Aktivitäten der Wettbewerber auf diesen Bereich fokussieren und das *Gros* der Paket-, Express- und Kurierdienstleistungen bereits vor einiger Zeit vollständig dem Wettbewerb geöffnet wurden. Daneben sind Erfahrungen mit dem Eintritt von Wettbewerbern in den Markt für Schalterprodukte beschränkt. Bei dieser überblicksartigen Untersuchung gilt es allerdings zu bedenken, dass die Möglichkeit der Übertragung der ausländischen Erfahrungen auf die zu untersuchenden Marktöffnungsschritte in der Schweiz begrenzt ist: Während die Briefmärkte in Großbritannien und Schweden schon seit 2006 und 1993 vollständig geöffnet worden sind, so dass Aussagen darüber getroffen werden

³ EU Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag“, 9.11.2007.

⁴ Da es den Rahmen der hier im Vordergrund zu leistenden Untersuchungen sprengen würde, behandeln wir nicht die Frage, inwiefern Incumbents in anderen Ländern in der Lage sind vor dem Hintergrund eines sich öffnenden Marktes die Finanzierbarkeit ihrer Universaldienstpflichtaufgaben zu gewährleisten.

können, welche Marktentwicklungen sich kurzfristig (Großbritannien) und mittelfristig bis langfristig (Schweden) bei einer vollständigen Marktöffnung erwarten lassen, kann am Beispiel von Deutschland und den Niederlanden eher abgelesen werden, welche Markteffekte sich kurzfristig einstellen, wenn der Markt auf >50g geöffnet wird – dies ist in beiden Fällen Anfang 2006 geschehen.

2.2.1 Übersicht Erfahrungen mit Marktöffnungsschritten in ausgewählten europäischen Ländern

Die Erfahrungen mit Marktöffnungsschritten in den untersuchten europäischen Ländern können wie folgt tabellarisch zusammengefasst werden:

	Teilöffnung auf >50g	Öffnung >0g	Art des Wettbewerbs	Entwicklung Marktanteile	EBIT-Margen der USD-Anbieter (2005)*	Entwicklung Beschäftigung (pro Kopf) der USD-Anbieter (2002-2004) zwischen 0-5%**
GB	2001 – Öffnung Briefmassensendungen >4000 Stck. ⁵	2006	Wettbewerb vornehmlich für Vorleistungen, über Zugang zur Infrastruktur der Post für die „letzte Meile“	ca. 6% Marktanteil von Wettbewerbern, die für Zustellung Zugang zur Infrastruktur von Royal Mail beantragen, 1% Marktanteil Wettbewerber bei „End-to-end“ Volumen (2006-07)	5,5%	zwischen -0% und -5%
D	2006	2008	vornehmlich „End-to-end“ Wettbewerb ⁶ , aber mit beschränktem Angebot ggü. Incumbent	9% Marktanteil bei Wettbewerbern, vornehmlich „End-to-end“ Volumen (2006)	7,8%	Zunahme
NL	2006	2008	vornehmlich „End-to-end“ Wettbewerb, aber mit beschränktem Service ggü. Incumbent	12% Marktanteil bei adressierter Briefmarkt, vornehmlich „End-to-end“ Volumen (2005-06)	11,5%	Zunahme
S	-	1993	vornehmlich „End-to-end“ Wettbewerb, aber mit beschränktem Service ggü. Incumbent	9% Marktanteil bei adressierter Briefmarkt, vornehmlich „End-to-end“ Volumen (2006)	5,3%	> -5%

Tabelle 1: Übersicht Marktöffnungsschritte, Entfaltung des Wettbewerbs in Großbritannien, Deutschland, den Niederlanden und Schweden

Quelle: Frontier, basierend u. a. auf Publikationen verschiedener Regulierungsbehörden wie Postcomm, BNetzA, Opta und *, ** Studie der Schweizer Eidgenossenschaft/PostReg⁷

⁵ In Großbritannien wurde im Jahr 2001 der Briefmarkt für Massensendungen mit mehr als 4'000 Stück dem Wettbewerb geöffnet. Dieser Marktöffnungsschritt dürfte einen größeren Teil des Marktes geöffnet haben als es bei einer Senkung der Monopolschwelle auf 50g der Fall gewesen wäre. Da es in Großbritannien keine Senkung auf 50g gab, verwenden wir für unseren Vergleich hilfsweise die Öffnung des Briefmarkts für Massensendungen mit mehr als 4'000 Stück.

⁶ D. h. Wettbewerber replizieren die Wertschöpfungskette.

⁷ Studie der Schweizer Eidgenossenschaft/PostReg, „Postdienste und Postmarkt: Vergleich Schweiz-Europa, Februar 2007.

Im Vergleich zu den Angaben in der Tabelle lässt sich für die Schweiz feststellen, dass die entsprechende EBIT-Marge für die Schweizer Post 10,7% betrug. Zur Beschäftigungsentwicklung pro Kopf werden zur Schweizer Post keine Angaben gemacht, allerdings reduzierte sich die Anzahl der Beschäftigung auf Basis von Vollzeitäquivalenten um 3,4% zwischen 2002-2004.

Untersucht man verschiedene Postmärkte in Europa, lassen sich folgende Tendenzen erkennen:

- **Art und Weise des Wettbewerbs scheint davon abzuhängen, wie günstig oder ungünstig die Zugangsbedingungen zur Zustellungsinfrastruktur des Incumbents sind –**
 - wo Zugangsbedingungen marktgerecht sind, z. B. in Großbritannien, scheint sich eher ein Zugangswettbewerb zu entfalten. D. h. Wettbewerber bieten Vorleistungen wie Sortierung⁸ und vor allen Dingen den Transport zu den Verteilzentren an und überlassen die Zustellung dem Incumbent;
 - wo Zugangsbedingungen eher ungünstig sind, z. B. in Schweden, scheinen sich die Anbieter eher für so genannten „End-to-end“ Wettbewerb zu entscheiden. D. h. sie übernehmen auch die Zustellung. In der Regel bieten sie jedoch ggü. dem Incumbent nur einen eingeschränkten Service an, d. h. sie stellen die Briefpost z. B. nur zweimal die Woche oder nicht unbedingt flächendeckend zu;
 - unabhängig von der dominierenden Form des Wettbewerbs lässt sich jedoch beobachten, dass es neben dem Incumbent typischerweise nur einen oder zwei bedeutende Konkurrenten gibt. Dies deutet auf Größenvorteile von Newcomern hin, die auch in einem großen Land wie Deutschland in einer Region nur den Marktzutritt einer geringen Anzahl von Anbietern zulässt.
- **Senkung der Monopolgrenze von 100 auf 50g scheint nicht zu erheblichen Marktanteilsveränderungen im Briefmarkt zu führen –** Es lässt sich z. B. im Fall von Deutschland und den Niederlanden beobachten, dass eine Marktöffnung von 100g auf 50g – zumindest kurzfristig, d. h. innerhalb eines Jahres – zu keinen großen Marktanteilsgewinnen für Wettbewerber führt. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass durch eine solche Senkung nach EU Schätzungen überhaupt nur bis zu ca. 16% des Briefpostmarktes geöffnet werden⁹.
- **Selbst langfristig scheinen Wettbewerber keine großen Marktanteile im Gesamtbriefmarkt zu erlangen (weniger als 10%), in bestimmten Teilm Marktsegmenten werden jedoch erheblich höhere Marktanteile beobachtet –** Selbst mehr als 10 Jahre nach der vollständigen Marktöffnung

⁸ Viele Großkunden übernehmen allerdings die Sortierung selbst, unabhängig davon, ob sie Kunde des Incumbent oder alternativer Anbieter sind.

⁹ Siehe Abschnitt 2.1.

in Schweden verfügt der einzig bedeutende Wettbewerber, City Mail, über einen Marktanteil im adressierten Briefmarkt von weniger als 10%. Dies deutet darauf hin, dass Wettbewerber in Märkten, wo „End-to-end“ Wettbewerb stattfindet in der Zustellung auch langfristig Skalennachteile haben bzw. der Incumbent einen erheblichen Brand-Vorteil. Andererseits verfügen z. B. Newcomer in den Niederlanden im – zwar vergleichsweise sehr geringen – Marktsegment über 50g über fast 25% Marktanteil. Dies spricht dafür, dass Newcomer in Nischenmärkten sehr erfolgreich sein können.

- **Die vollständige Marktöffnung lässt trotz Kostensenkungen und Tarifbalancierung eine Senkung der Profitabilität beim Incumbent erwarten** – Geht man davon aus, dass die Situation der Incumbents in Großbritannien und Schweden beispielhaft für die in früher geöffneten Postmärkten stattfindenden Entwicklungen ist und die der Incumbents in Deutschland und Niederlande für später liberalisierte Postmärkte, macht Tabelle 1 deutlich, dass die Profitabilität bei den betrachteten Ländern bei steigender Marktöffnung sinkt. Die Marktöffnung resultiert außerdem in der Regel in einer Anpassung der Preise – bei Produkten, die im Wettbewerb stehen werden Preise stark gesenkt (oder nicht erhöht), bei den restlichen Produkten werden Preise angehoben oder weniger stark gesenkt.
- **Neue Anbieter stellen zwar z. T. in großem Umfang neues Personal ein, insgesamt dürfte der Beschäftigungseffekt für den Sektor jedoch negativ sein** – Beim angestammten Anbieter zeigt sich zwar anfänglich ein Zuwachs an Arbeitskräften, mit fortschreitender Liberalisierung findet jedoch ein Abbau statt. Bei den Wettbewerbern hingegen zeigt sich, dass diese in großem Umfang neue Arbeitsplätze schaffen. In Summe lässt sich jedoch erwarten, dass sich langfristig ein negativer Beschäftigungseffekt einstellt, wie dies z. B. in Schweden der Fall ist.
- **In Bezug auf den Effekt der Marktöffnung auf die Produktqualität und Innovation ergibt sich kein klares Bild** – Z. T. hat der Incumbent als Reaktion auf den Wettbewerb versucht seine Produktqualität zu steigern sowie die Produktvielfalt zu erhöhen (Großbritannien, Niederlande). Teilweise deuten die Erfahrungen darauf hin, dass der Incumbent seine Qualität senkt und die Produktpalette vereinfacht (Schweden).

Es werden weitergehend die Erfahrungen in folgenden Ländern beschrieben:

- Großbritannien – als „Vorreiter“, da der Markt schon 2006 vollständig geöffnet wurde;
- Deutschland und den Niederlanden als für Kontinentaleuropa typische Postmärkte; und
- Schweden als „Sonderfall“, da der Postmarkt schon 1993 vollständig geöffnet wurde.

2.2.2 Großbritannien

Marktöffnungsschritte und das regulatorische Umfeld

In Großbritannien hat sich seit dem Jahr 2000 eine Briefmarktöffnung in – vereinfacht betrachtet – vier Schritten vollzogen

- ab 2000 Briefmarktöffnung für Briefsendungen mit einem Gewicht >350g;
- ab April 2001 Massensendungen mit Stückzahlen über 4'000 Stück;
- ab 2003 Senkung der Monopolschwelle auf 100g; und
- vollständige Marktöffnung ab 2006¹⁰.

Zudem gibt es eine Reihe von Produkten bzw. Rabatte („Workshare“ oder „Access“ Produkte), die Royal Mail den eigenen Kunden oder Wettbewerbern anbietet bzw. einräumt. Es handelt sich hier um bestimmte Arten von Briefsendungen, die zwar dem Monopol unterliegen. Kunden/Wettbewerber können diese Art der Post jedoch selbst vorsortieren¹¹ und/oder in regionale Sortier/Verteilzentren transportieren. Typischerweise muss der Incumbent für solche Vorleistungen Rabatte gewähren, die sich an den vermeidbaren Kosten („avoidable costs“) des Incumbents orientieren. Sind diese hoch, besteht für Wettbewerb auf diesen Abschnitten der Wertschöpfungskette ein Potenzial. Wettbewerber konkurrieren vornehmlich im Bereich der Annahme von hauptsächlich vorsortierter Massenbriefpost und der Verteilung auf Ebene der ca. 70 regionalen Verteilzentren. Royal Mail ist hingegen der wichtigste Anbieter auf der Wertschöpfungsstufe Zustellung. Damit lässt Royal Mail *de facto* auf einem Teil der Wertschöpfungskette Wettbewerb zu. Daher sind die oben beschriebenen Monopolgrenzen für Großbritannien primär auf die Zustellungsstufe zu beziehen.

Diese Marktöffnungsschritte wurden durch folgende Regulierungsmaßnahmen begleitet:

- verschiedene Preis-Obergrenzen mit Tarifkörben seit 2003, seit 2006 separat für Schalterprodukte, d.h. Produkte für Einzelkunden und Großkundenprodukte¹², mit Effizienzvorgaben; und
- verhandelter Zugang zur Infrastruktur von Royal Mail mit vorgesehener Intervention des Regulators, wenn keine Einigung erzielt werden kann. Seit 2006 bietet Royal Mail eine Reihe von standardisierten Zugangsprodukten an.

¹⁰ Das Marktsegment nicht-adressierte Sendungen wurde bereits vorher geöffnet.

¹¹ Diese Art des „Worksharing“ gilt in vielen Fällen als effizient, d. h. die Verlagerung dieser Tätigkeit zu den Kunden oder Drittanbietern ist im Interesse von Royal Mail.

¹² Heute gilt, dass Produkte von der Regulierung ausgenommen werden, solange es für das Produkt ausreichend Wettbewerb gibt.

Die wichtigsten USD-Vorgaben verpflichten Royal Mail, Post bis zu 20kg mindestens einmal am Tag abzuholen und zuzustellen, die USD-Dienstleistungen zu fairen und national einheitlichen Preisen anzubieten sowie gewisse Qualitätsstandards einzuhalten.

Entwicklung des Wettbewerbs

Die Erfahrungen mit der schrittweisen Liberalisierung des Briefmarktes seit 2000 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Langsame Entfaltung des Wettbewerbs** – Der Wettbewerb hat sich erst 2005 merkbar entfaltet, obwohl ein beträchtlicher Teil des Geschäftskundenmarktes, d. h. Massensendungen mit mehr als 4'000 Adressaten, seit 2001 offen war.
- **Wettbewerb über Zugang mit wenigen großen Anbietern** – Das Businessmodel (erfolgreicher) Wettbewerber besteht darin, von den Großkunden vorsortierte Briefsendungen abzuholen und an die regionalen Briefzentren zu verteilen und Royal Mail zu verhandelten Zugangsbedingungen zu überlassen. Der Wettbewerb konzentriert sich dabei auf das Segment Geschäftskunden mit Massensendungen, das in Großbritannien ca. 87% aller Briefe im lizenzierten Bereich, der ca. 20,3 Milliarden Briefen umfasst (in 2005-06)¹³. Es gibt zwar mehr als 10 Unternehmen, die über eine Lizenz für Briefe unter 350g verfügen, aber nur einige dieser Unternehmen, z. B. UK Mail, TNT Mail und Deutsche Post haben mit Royal Mail Zugangsvereinbarungen abgeschlossen und verfügen über erwähnenswerte Marktanteile. Trotzdem wurde in 2006-07 nur 12% des von Royal Mail registrierten Volumens von Dritten über Zugangsvereinbarungen eingespeist, davon rund die Hälfte von Geschäftskunden, die andere Hälfte von anderen Anbietern¹⁴.
- **„End-to-end“ Wettbewerb (E2E Wettbewerb), d. h. Dienstleistungen, die Zustellung umfassen, scheint hingegen bisher nur bedingt erfolgreich gewesen zu sein** – Das E2E Volumen betrug ca. 0,2% des gesamten Marktes in 2006-07, eine Reduktion im Vergleich zum Vorjahr.
- **Wettbewerb bleibt auf Vorleistungen konzentriert** – Der Markt entwickelt sich derzeit dahingehend, dass Wettbewerber versuchen Sortierungsvorleistungen für kleinere Großkunden anzubieten, die diese Vorleistungen nicht selbst erbringen können.

Ein Anteil von 12% des registrierten Volumens bei Zugangswettbewerb ist allerdings nicht als ein entsprechender Marktanteilsverlust von Royal Mail zu

¹³ Ein Anbieter im lizenzierten Bereich muss eine Lizenz beantragen. Der lizenzierte Bereich deckt Briefsendungen unter 350g ab, deren Versendung weniger als ein £1 kostet. Zudem versenden die 500 größten Kunden ca. 50% aller Briefe. Ca. 60% aller Geschäftsbriefe werden von Unternehmen an Konsumenten versandt und ca. 30% von Unternehmen an andere Unternehmen. Konsumenten versenden 13% des gesamten Briefvolumens, 10% an andere Haushalte, 3% an Unternehmen (Angaben: Postcomm).

¹⁴ Quelle: Postcomm, auf Basis von Daten von Royal Mail.

bewerten, da dieser Anteilsverlust sich nur auf einen Teil der Wertschöpfungskette beschränkt, d. h. grob betrachtet auf die Stufe zwischen Vorsortierung und Verteilung. Allerdings scheint dieses Zugangsvolumen perspektivisch zu steigen. Abschließend betrachtet dominiert Royal Mail immer noch den Markt für Postdienstleistungen, d. h. das Unternehmen stellte z. B. in 2005-06 mengenmäßig immer noch 99% der adressierten Briefe zu¹⁵.

Die Situation des Incumbents Royal Mail

Nach Einschätzung von Marktbeobachtern hat sich Royal Mail erst sehr spät auf den Wettbewerb eingestellt, hat aber inzwischen

- Großkumentarife gesenkt und andere Preise erhöht;
- bemüht sich die Qualität ihres Angebots maßgeblich zu verbessern; sowie
- die Kosten zu senken.

Nach Angaben von Marktbeobachtern speisten sich die Wettbewerbsvorteile alternativer Anbieter aus einer anfänglichen Quersubventionierung von Kleinkundentarifen durch überhöhte Großkumentarife – dies wurde aber inzwischen z. T. behoben. Da sich die Wettbewerbsvorteile anderer Anbieter außerdem aus den höheren Lohnkosten und Ineffizienzen von Royal Mail speisten, hat Royal Mail das Postannahmenetz restrukturiert. Es besteht heute bereits zu mehr 95% aus Agenturen¹⁶.

Nachrichtlich sei vermerkt, dass die EBIT-Marge von Royal Mail, nach Recherchen der Schweizerischen Eidgenossenschaft/PostReg, 2005 5,5% betrug. Die Beschäftigung (pro Kopf) von Royal Mail entwickelte sich zwischen 2002-2004 negativ, d. h. sie sank zwischen 0-5% oder von 2003 bis 2006-07 sogar um -16%¹⁷.

2.2.3 Deutschland

Auf Basis des deutschen Postgesetzes (und des modifizierten Postgesetzes)

- wurde der Markt vorerst für Briefsendungen >200g sowie Kurier-, Express- und Paketmärkte 1998 und dann für Briefe >100g geöffnet;
- 2006 für Briefe >50g geöffnet; und
- wird zu Beginn 2008 vollständig geöffnet werden.

Die folgende Abbildung zeigt, welcher Anteil des Briefpostmarktes durch diese Marktöffnungsschritte im Zeitverlauf geöffnet wurden – für 2004 wurde dieser Markt auf €10 Milliarden Umsatz geschätzt:

¹⁵ Quelle: Postcomm, auf Basis von Daten von Royal Mail.

¹⁶ Wir weisen bei diesem Vergleich darauf hin, dass es zwischen den einzelnen Ländern Unterschiede im Agenturenmodell gibt. Nichtsdestotrotz ist der Anteil der Agenturen im Postannahmenetz ein Indikator für das Maß, in dem der Incumbent versucht, seine Kosten zu senken.

¹⁷ Es war jedoch nicht möglich, den Effekt der Marktöffnung auf die Beschäftigung des Sektors als Ganzes genauer zu bestimmen.

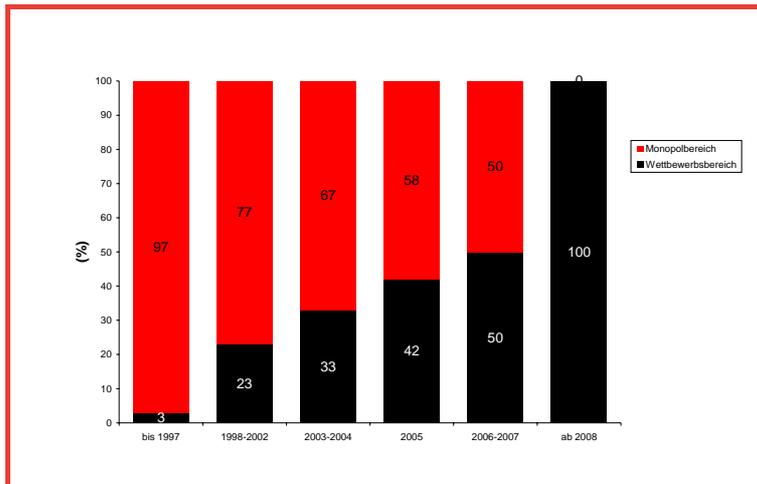


Abbildung 1: Grad der Marktöffnung Briefmarkt 1997-2008

Die Marktöffnungsschritte werden durch eine Reihe von Regulierungsmaßnahmen begleitet, d. h. die Preise der Post sind durch Preisobergrenzen auf Tarifkörbe für jeweils Monopol-, Wettbewerbsprodukte und Zugangsdienstleistungen nach oben begrenzt. Dabei sieht das Postgesetz außerdem im Prinzip verhandelten Zugang zu Diensten der Deutschen Post, auf Basis vermiedener Kosten, vor. Vergleichbar mit Großbritannien bietet die Deutsche Post außerdem sowohl „Workshare“ als auch Zugangs- („Access“-) Produkte an, d. h. Kunden der Post (Geschäftskunden und alternative Anbieter) werden Rabatte in Bezug auf bestimmte Produkte (wie z. B. „Infopost“¹⁸) gewährt, wenn die Kunden/Wettbewerber bestimmte Vorleistungen übernehmen, d. h. im Bereich der Vorsortierung und beim Transport zu einem der 83 Eingangs- oder Ausgangssortierzentren. Wettbewerber nehmen die Möglichkeit von Zugangsvereinbarungen in Bezug auf die Zustellung jedoch faktisch nicht in Anspruch¹⁹.

Die USD-Auflage verpflichtet die Deutsche Post zu einer regulären Auslieferung von Briefen, Zeitungen und Zeitschriften, ein Minimum von 12'000 Postannahmestellen mit einer bestimmten geografischen Verteilung, eine festgelegte geografische Verteilung von Briefkästen, Auflagen an die

¹⁸ Mit Infopost werden z. B. Briefsendungen bezeichnet, die zum Direktmarketing eingesetzt werden, in maximal zwei Tagen ausgeliefert werden, für die es Mindestversandmengen gibt und eine Vorsortierung auf Basis der Auslieferungszonen notwendig ist. Verschiedene Rabatte werden je nach Grad der Vorsortierung und Volumina gewährt.

¹⁹ Wettbewerber wurden in Bezug auf Zugangsvereinbarungen gegenüber Großkunden der Post bis Anfang 2005 von der Post benachteiligt, was dazu führte, dass diese auch in der Zeit danach kaum Zugangsvereinbarungen abgeschlossen haben: 2004 wurden 421 Zugangsvereinbarungen mit Endkunden abgeschlossen, davon waren nur zwei von Wettbewerbern – der Rest der Vereinbarungen wurden von Geschäftskunden direkt mit der Deutschen Post abgeschlossen. 2005 und 2006 wurden nur jeweils 2 bzw. gar keine Zugangsvereinbarungen mit Wettbewerbern abgeschlossen. Allerdings wurden 2005 und 2006 erstmalig Zugangsvereinbarungen mit *Konsolidierern* abgeschlossen (2005 178 und 2006 65). Konsolidierer werden in der Regel von Wettbewerbern unterschieden, da sie nur eine begrenzte Anzahl von Vorleistungen übernehmen, d. h. sie sammeln und aggregieren Briefpost und führen eine Vorsortierung durch. Als Wettbewerber werden Anbieter bezeichnet, die Wertschöpfungsstufen weiter „downstream“ abdecken, d. h. Transport zu regionalen Briefzentren etc. Siehe Bundesnetzagentur, „Jahresbericht 2006“, 2007.

Geschwindigkeit, mit der Post verteilt werden muss sowie Auslieferung an sechs Tagen.

Entwicklung des Wettbewerbs

Es gibt auf dem deutschen Postmarkt mehr als 1'000 lizenzierte Anbieter, wobei die Mehrzahl der Anbieter in Bezug auf bestimmte Produkte oder zumindest bestimmte Regionen nur Nischenanbieter sind. Auf Umsatzbasis ergibt sich für diese Anbieter für 2006 ein Anteil am Gesamtmarkt von ca. 9%, ein kontinuierlicher Anstieg von 3,9% im Jahr 2003²⁰. Die Wettbewerbsentwicklung im deutschen Markt steht im Kontrast zu der in Großbritannien, da viele Anbieter im Postmarkt versuchen als E2E Anbieter, d. h. praktisch auf der gesamten Wertschöpfungskette²¹ erfolgreich zu sein. Bedeutende Anbieter sind

- die Pin AG;
- TNT Post²².

Die Pin AG, hinter der unter anderem der Zeitungsverlag Axel Springer steht, hat eigene Briefkästen und Poststellen und beliefert täglich an Endkunden. Ähnlich ist das Geschäftsmodell des zweiten bedeutenden Anbieters in Deutschland, TNT Post. Das Unternehmen ist auf der gesamten Wertschöpfungskette für Großkunden²³ aktiv und stellt derzeit Briefe, Werbesendungen und adressierte Kataloge über 50g zu. TNT Post beschäftigt z. B. 3'000 eigene Zusteller in 18 Städten und Ballungszentren, arbeitet mit 150 Zustellpartner-Unternehmen zusammen und betreibt darüber hinaus über verbundene Unternehmen drei eigene Sortierzentren sowie Express-, Kurier- und Paketdienste. Nach der vollständigen Marktöffnung plant TNT Post gemeinsam mit der Hermes Logistik Gruppe im Briefgeschäft unter 50g tätig zu werden. Dafür werden z. B. Briefkästen in den Paketshops der Hermes Logistik aufgehängt.

Während diese Wettbewerber auf allen Wertschöpfungsstufen aktiv sind, bieten sie im Gegensatz zur Deutschen Post nur ein eingeschränktes Dienstleistungsspektrum an. Weder die Pin AG noch TNT Post bieten derzeit flächendeckende Zustellung für adressierte Briefpost an. Zumindest TNT Post bietet derzeit keine tägliche Zustellung an.

Es bestehen bei Marktbeobachtern allerdings Zweifel, ob derartige E2E Strategien profitabel sind, auch wenn diese Anbieter von Verbundvorteilen profitieren dürften, d. h. es bestehen schon Zeitungs- oder Expresszustellnetze, was bedeuten könnte, dass u.U. kein vollständig neues Zustellnetz aufgebaut werden muss. Zumindest stellt sich die Frage, ob E2E Anbieter einer kritischen

²⁰ Siehe Bundesnetzagentur, „Jahresbericht 2006“, 2007.

²¹ Ausgenommen die Vorleistungen, die Kunden (auch der Post) selbst übernehmen, d. h. Sortierungsleistungen.

²² TNT Post gehört zum niederländischen TNT Post- und Logistikkonzern und ist in den deutschen Markt eingetreten, indem die EP Europost übernommen wurde.

²³ Unternehmen, Selbstständige und Behörden.

Marktgröße bedürfen, um nachhaltig im Wettbewerb zu bestehen, da z. B. die Pin AG nach Angaben von Springer hohe Verluste erwirtschaftet, aber derzeit überlegt wird, ob die Pin AG mit TNT zusammengeführt werden soll²⁴. Solche Erwägungen deuten darauf hin, dass eine gewisse Marktgröße erreicht werden muss, um im Besonderen im Bereich der Zustellung die notwendigen Skaleneffekte zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund, dass Wettbewerber mit E2E Dienstleistungen derzeit noch einen schweren Stand im Markt haben, sind die derzeitigen Marktanteile von unter 10% in 2006 von Wettbewerbern zu sehen:

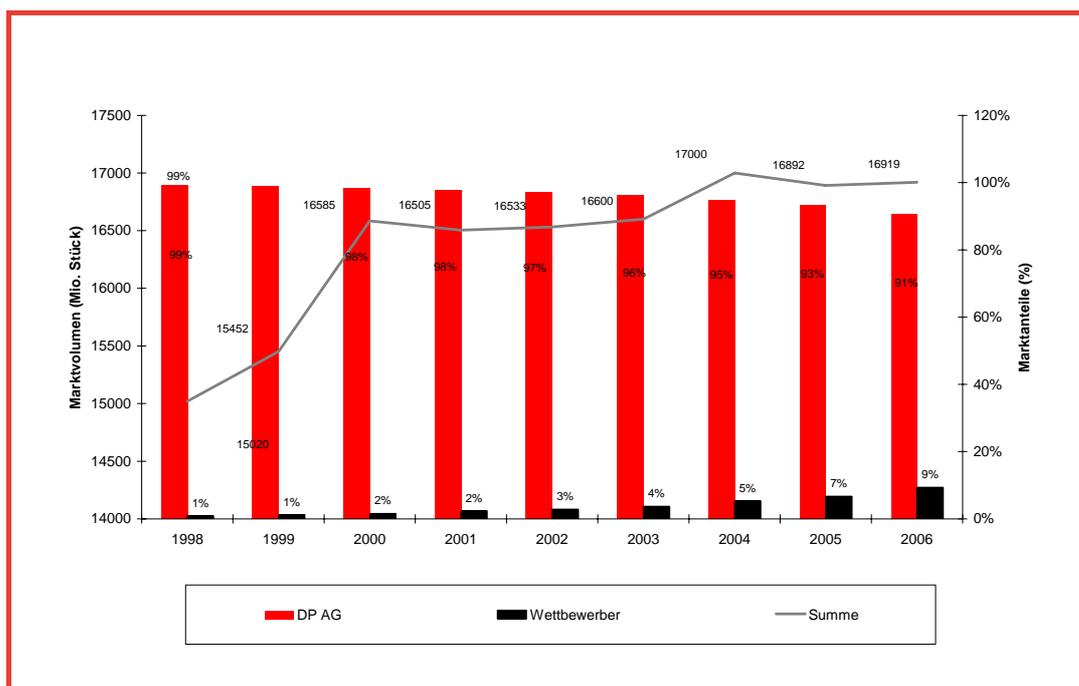


Abbildung 2: Marktanteile Deutsche Post vs. Newcomer (1998-2006)

Quelle Jahresbericht der Bundesnetzagentur 2006

Ersichtlich ist auch, dass Wettbewerber insbesondere mit der Senkung der Monopolschwelle auf 50g in 2006 nicht substantiell an Marktanteilen gewonnen haben. Der Grund hierfür dürfte allerdings vor allen darin begründet liegen, dass der Anteil der Briefpost, der dem Markt durch diesen Marktöffnungsschritt geöffnet wird, für Deutschland weniger als 10% beträgt.

Die Situation des Incumbents Deutsche Post

Die Deutsche Post hat auf die schrittweise Marktöffnung mit

- einer Senkung der Kosten – in Deutschland sind 55% der Poststellen Agenturen; und
- der Tarife reagiert.

²⁴ Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.11.2007 („Pin AG bringt Springer Verlust“).

Nach Angaben der Deutschen Post wird jedoch erst für die vollständige Marktöffnung erwogen, substanzielle Kürzungen der Belegschaft vorzunehmen. Dabei geht die Post davon aus, dass keine Kündigungen notwendig sein werden, wenn der Briefumsatz der Deutschen Post nur langsam sinkt. Bei schnellem Umsatzeinbruch müsste Mitarbeitern gekündigt werden. Der Konzern rechnet dabei mit Umsatzverlusten von bis zu 20%. Im schlimmsten Fall seien 32'000 Arbeitsplätze gefährdet²⁵.

Nachrichtlich sei vermerkt, dass die EBIT-Marge der Deutschen Post, nach Recherchen der Schweizerischen Eidgenossenschaft/PostReg, 2005 7,8% betrug. Die Beschäftigung (pro Kopf) bei der Post entwickelte sich zwischen 2002-2004 positiv. Damit entwickelte sich die Beschäftigung im Postsektor bis dato insgesamt positiv, da auch die Wettbewerber im Jahr 2005 mehr als 55'000 Angestellte²⁶ beschäftigten. Allerdings ist derzeit unklar, wie sich die Situation nach der vollständigen Marktöffnung entwickeln wird.

2.2.4 Niederlande

Die Marktöffnung in den Niederlanden begann 1989:

- im Jahr 1989 wurde Post, die mehr als 500g wiegt, dem Wettbewerb geöffnet;
- im Jahr 2000 wurde der Briefpostmarkt >100g geöffnet;
- im Jahr 2006 wurde der Briefpostmarkt >50g geöffnet; und
- der Zeitpunkt der vollständigen Marktöffnung steht derzeit noch nicht fest – dies wird voraussichtlich Mitte 2008 entschieden.

Die Marktöffnung wird durch folgende regulatorische Maßnahmen begleitet:

- Preisobergrenzen für verschiedene Preiskörbe;
- Zugang zu Dienstleistungen oder der Infrastruktur der Post für Sendungen von Massen- und Großkunden soll zu transparenten und nicht-diskriminatorischen Bedingungen stattfinden, auf Basis vermiedener Kosten.

Die wichtigsten USD-Verpflichtungen von TNT Post beinhalten die Beförderung von nationaler Post bis 2kg sowie nationaler Pakete bis 10kg, Auslieferung an sechs Tagen und einen nationalen Einheitspreis.

Genauso wie in Großbritannien und Deutschland gibt es “Workshare” Produkte, die es Großkunden und Wettbewerbern ermöglichen, gewisse Vorleistungen selbst zu erbringen und damit das Monopol “auszuhöhlen”. Die

²⁵ Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.11.2007 („Die Post denkt laut über Kündigungen nach Großes Interesse an der Postbank / Partnerschaft für Gratiszeitung“).

²⁶ Siehe European Commission, „Development of competition in the European Postal Sector, Country Annexes, 2005. Diese Angaben sind für einen Vergleich mit Deutsche Post nur als ungefähr zu betrachten, da nicht deutlich wird, ob es sich um vollzeitäquivalente Angestellte handelt oder nicht.

standardisierten Produkte beschränken sich allerdings auf Rabatte für Vorsortierung und beziehen sich nicht auf Vorleistungen für den Transport zur Zustellebene, d. h. „Zugangsprodukte“. Zugangsvereinbarungen mit Konkurrenten sind in der Vergangenheit allerdings kaum erfolgreich abgeschlossen worden.

Entwicklung des Wettbewerbs

Da es aufgrund mangelnder Zugangsvereinbarungen kaum möglich war, für neue Anbieter von TNT Post den Transport zur Zustellebene im Wettbewerb zum Incumbent zu übernehmen, hat sich der Wettbewerb nicht über Zugang entwickelt, sondern nur über parallele Netzwerke, über die nur Produkte außerhalb des Monopolbereichs zugestellt werden. Die wichtigsten Anbieter in den Niederlanden sind Sandd und Selekt Mail Nederland. Beide Unternehmen verfolgen ein ähnliches Business-Modell, d. h. sie

- versenden Briefpost an Endkunden (außerhalb des Monopolbereichs, d. h. Briefmarkt >50g), Zeitschriften und adressierte Marketingsendungen;
- bieten einen eingeschränkten Zustellservice an, d. h. sie stellen zweimal die Woche mit Lieferfristen von 48-72 Stunden zu, bieten aber einen flächendeckenden Service; und
- beschäftigen jeweils ca. 9'000-10'500 Briefträger.

Im Vergleich dazu: der Incumbent TNT Post beschäftigt ca. 40'000 Angestellte im Bereich Zustellung. Andere Anbieter verbuchen entweder nur sehr geringe Umsätze oder sind nicht im Bereich des adressierten Briefpostmarktes tätig, d. h. sie versenden nicht-adressierte Promotionspost etc. Im Ergebnis betrug der kombinierte Marktanteil im adressierten Briefpostmarkt von Sandd und Selekt Mail im Jahr 2006 12%, eine Steigerung von 3%-Punkten gegenüber dem Vorjahr nach der Senkung der Monopolschwelle von 100g auf 50g²⁷. Dies ist in Abbildung 3 zu sehen:

²⁷ Drittanbieter neben Sandd und Selekt verfügen nur über einen zu vernachlässigenden Marktanteil.

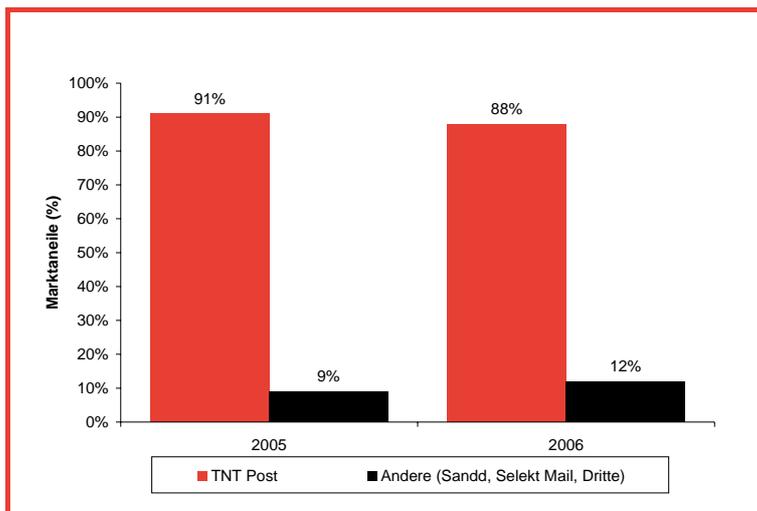


Abbildung 3:
Marktanteile
adressierter Briefmarkt
auf Volumenbasis in den
Niederlanden (2005-06)

Quelle: RBB Economics/TNT

Andererseits ist aber zu beobachten, dass diese Newcomer im Briefmarkt oberhalb von 50g nach Angaben von Sandd sehr erfolgreich sind: Sie verfügen über einen Marktanteil von 25%²⁸. Zumindest über Sandd ist außerdem bekannt, dass das Unternehmen profitabel ist – zuletzt erzielte Sandd einen EBIT von 8%. Bei der Betrachtung der Marktanteile ist es außerdem interessant sich zu gegenwärtigen, dass es Drittanbietern gelungen ist, “durch die Hintertür” Monopolprodukte zuzustellen. Indem Briefe unter 50g z. B. mit einer Broschüre gebündelt wurden, haben Drittanbieter Marktanteile im Monopolsegment erlangt. Es kann außerdem davon ausgegangen werden, dass vergleichbare Geschäftsideen bis zur vollständigen Marktöffnung fortgesetzt werden, da die niederländischen Gerichte befunden haben, dass solche Geschäftspraktiken rechtmäßig sind.

Die Situation des Incumbents TNT Post

TNT hat auf den Wettbewerb vor allen Dingen mit zwei Maßnahmen reagiert:

- verstärkte Präsenz im Wettbewerbsbereich durch Ausweitung des Dienstleistungsspektrums;
- Senkung der Preise für Produkte, die im intensiven Wettbewerb stehen und Anhebung der Schalterpreise; und
- Senkung der Kosten.

Als Reaktion auf die Aktivitäten der Anbieter Sandd und Selekt Mail im Wettbewerbsbereich hat TNT Post zwei neue Dienstleistungen entwickelt, TNT-Economy und Budgetmail. Außerdem wird TNT Post über seine Tochtergesellschaft Network VSP, derzeit tätig im Bereich nicht-adressierter Werbepost, Briefpostleistungen mit längeren Lieferfristen („unscheduled Post“, d. h. Briefe mit Lieferfristen über 48 Stunden) im Wettbewerb mit Sandd und Selekt Mail anbieten. Mitte vergangenen Jahres kündigte TNT Post außerdem eine Preiserhöhung für Standardbriefmarken an. Der Preis für eine 20g Briefmarke wurde von €0,39 auf €0,44 erhöht, d. h. um 12,5%. Diese

²⁸ Siehe Sandd 2007.

Preiserhöhung lag innerhalb der vom Wirtschaftsministerium gesetzten Preisobergrenzen. Dieser neue Preis soll bis 2010 Gültigkeit haben. Zudem wurden Kosten gesenkt, dies ist z. B. daran ersichtlich, dass 2005 knapp 90% der Postannahmestellen Agenturen waren.

Nachrichtlich sei vermerkt, dass die EBIT-Marge von TNT Post, nach Recherchen der Schweizerischen Eidgenossenschaft/PostReg, 2005 außerdem 11,5% betrug. Die Beschäftigung (pro Kopf) von TNT Post entwickelte sich zwischen 2002-2004 positiv. Damit entwickelte sich die Beschäftigung im Postsektor bis dato insgesamt positiv, da auch die Wettbewerber im Jahr 2005 mehr als 89'000 Angestellte²⁹ beschäftigten. Allerdings ist es derzeit unklar, wie sich die Situation nach der vollständigen Marktöffnung entwickeln wird.

2.2.5 Schweden

Marktöffnung und das regulatorische Umfeld

Mit dem schwedischen Postgesetz von 1993 wurde der Briefpostmarkt, d. h. adressierte Briefsendungen mit einem Gewicht <2kg, geöffnet³⁰. Die komplette Marktöffnung von 1993 wurde durch folgende Regulierungsmaßnahmen in drei weiteren Postgesetzen (1997, 1998, 1999) begleitet:

- Preisobergrenzen für Briefe bis 500g; Preise dürfen in diesem Segment “ nur inflationsbedingt ” steigen; und
- freier und gleicher Zugang zur Infrastruktur des Incumbent.

Zusätzlich wird der Incumbent, Posten AB durch die USD-Verpflichtung dazu verpflichtet, national einheitliche Dienste anzubieten. Dabei soll die USD-Verpflichtung die landesweite Postzustellung und Abholung, gerade in geographisch schwer zugänglichen Gegenden, gewährleisten. Unter die USD-Verpflichtung fallen nicht nur die tägliche Leerung und Zustellung von Post bis zu 20kg, sondern auch ein nationaler Schalterservice. Posten AB muss außerdem Zahlungsverkehrsdienstleistungen, die über ein eigenes Netz angeboten werden, bereitstellen, auch wenn diese Verpflichtung nicht als Teil der Universaldienstverpflichtung gilt. Hierfür erhält der ehemalige Monopolist eine kostenausgleichende Subvention, die sich jährlich auf ca. €43 Millionen, d. h. ca. €9,6 pro Haushalt beläuft³¹. Für die Universaldienstverpflichtung werden keine Subventionen gezahlt; hier operiert Posten AB kostendeckend.

²⁹ Siehe European Commission, Development of competition in the European Postal Sector, Country Annexes”, 2005. Diese Angaben sind für einen Vergleich mit Deutsche Post nur als ungefähr zu betrachten, da nicht deutlich wird, ob es sich um vollzeitäquivalente Angestellte handelt oder nicht.

³⁰ Der Markt für Kurier-, Express- oder Paketdienste waren vorher schon vollständig geöffnet worden.

³¹ Das Tochterunternehmen Svensk Kassatjänst, das die Zahlungsverkehrsdienstleistungen anbietet, ist jedoch erst kürzlich an die Nordea Bank verkauft worden. Daher werden ab 2008 keine Subventionen mehr bezahlt.

Entwicklung des Wettbewerbs

In den 14 Jahren Wettbewerb auf dem schwedischen Postmarkt schwankte die Anzahl der lizenzierten Dienstleister stark. Nach einem signifikanten Anstieg der Dienstleister in den 90er Jahren hat sich die Zahl der lizenzierten Betreiber bei rund 33 in 2007 stabilisiert. Der scharfe Rückgang von erst knapp 80 auf 33 Dienstleister ist vor allem auf deren Firmengröße zurückzuführen. Überwiegend kleine Unternehmen konnten gegen unerwartete Angebotsfluktuationen nicht bestehen³².

Der einzige Anbieter, der jedoch neben Posten AB über einen nennenswerten Marktanteil verfügt ist City Mail. City Mail ist ein „End-to-end“ Anbieter, dessen Businessmodell sich in zwei Aspekten im Vergleich zum Incumbent unterscheidet:

- **Beschränkte regionale Abdeckung** – City Mail stellt vor allen Dingen in dicht besiedelten Gebieten zu und deckt damit nur 40% aller Haushalte in Schweden ab;
- **Eingeschränkte Zustellung** – City Mail liefert im Gegensatz zu Posten AB nur jeden dritten Tag aus.

Als größter Konkurrent im gesamten Briefpostmarkt hält City Mail heute, mehr als 10 Jahre nach der Liberalisierung einen Marktanteil von 8.6% des (adressierten) Briefpostmarkts. Dabei bestanden jedoch viele Jahre Zweifel an der Nachhaltigkeit des Wettbewerbers City Mail, da das Unternehmen mehrmals kurz vor dem Konkurs stand³³. Zuletzt erzielte das Unternehmen jedoch erstmals Gewinne. Es ist jedoch unklar, ob diese nachhaltig ausreichend sind, d. h. ob City Mail nicht langfristig aus dem Markt austritt, auch wenn City Mail seit 2006 im Besitz der norwegischen Post ist, was zumindest die finanzielle Stabilität von City Mail fördern dürfte. Darüberhinaus gibt es in Schweden viele kleine, regional tätige Postdienstleister, die jedoch nur über geringe Marktanteile verfügen. In seiner Studie weist Andersson³⁴ darauf hin, dass einige lokale Anbieter trotz 25-40% günstigerer Preise als der Incumbent in den letzten Jahren keine bedeutsamen Marktanteilsgewinne verzeichnen konnten. Die Studie findet abschließend jedoch keine eindeutige Begründung für das Phänomen, dass alternative Anbieter Probleme haben, sich im Markt zu etablieren. Als mögliche Gründe für den hohen Marktanteil von Posten AB werden deren starker Brand-Vorteil und Kostenvorteile genannt sowie unzureichendes Marketing von Seiten der alternativen Anbieter. Insgesamt ergibt sich hier aber kein stimmiges Bild, denn nach Angaben von Andersson scheinen Kunden in Schweden zumindest

³² So kann der Ausfall eines wichtigen Kunden gleichzeitig den Bankrott der jeweiligen Firma bedeuten.

³³ City Mail ging zwei Mal in Konkurs. Zuerst 1992, d. h. kurz nach dem Geschäftsbeginn im Jahr 1991 und 1995, nachdem es von der schwedischen Post übernommen worden war. City Mail begann aber bereits im Januar 1996 von Neuem und war 2005 erstmals profitabel. Siehe Peter Andersson, „The liberalisation of postal services in Sweden – goals, results and lessons for other countries“, 2006.

³⁴ Siehe Fußnote 33.

im europäischen Vergleich besonders unzufrieden mit Posten AB zu sein³⁵. Ein weiterer Grund könnte jedoch die Tatsache sein, dass Posten AB seine Großkumentarife regional differenzieren darf – damit ist so genanntes „cream-skimming“ nicht möglich, d. h. eine Situation, in der der Incumbent nur durchschnittliche Tarife verlangen kann, Wettbewerber für Kunden, die preiswert zu beliefern sind, aber niedrige Tarife.

Damit hat der Incumbent Posten AB zwar nach und nach Marktanteil verloren – mit einer Reduktion von 98% in 1996 auf 91% in 2006, aber seine dominante Rolle im Markt scheint bestehen zu bleiben (vgl. Abbildung 4³⁶):

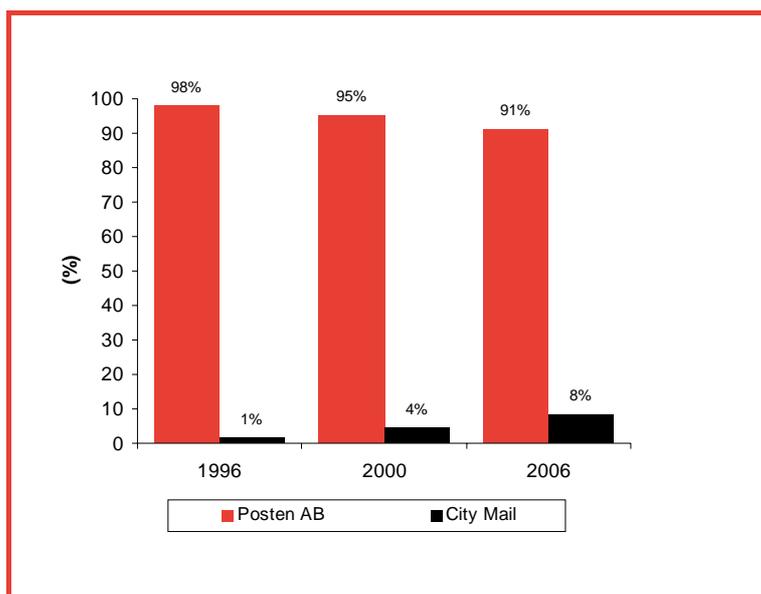


Abbildung 4:
Marktanteile
(adressierter)
Briefpostmarkt
Schweden 1996-2006

Quelle: PTS

Das Business Model von City Mail (und anderen Anbietern) erklärt sich aus den Schwierigkeiten, die sich bis heute faktisch mit dem Zugang zur postalischen Infrastruktur von Posten AB ergeben. Die Möglichkeit des Zugangs wird faktisch nicht genutzt.

Die Situation des Incumbents Posten AB

Posten AB hat auf den Wettbewerb mit Kostensenkungen und einer Rebalancierung der Tarife reagiert:

- Die Kosten im Bereich des Postannahmestellennetzes sind durch die Substitution von Agenturen stark gesenkt worden. Die typische schwedische Postannahmestelle für Schalterprodukte hat ein Agenturformat, d. h. sie befindet sich in einer Tankstelle oder in einem Lebensmittelladen³⁷.

³⁵ Es könnte sein, dass die Kunden mit Posten AB relativ gesehen, zufriedener mit Posten AB als mit anderen Anbietern im schwedischen Postmarkt sind

³⁶ Die Marktanteile anderer Wettbewerber neben City Mail sind aufgrund ihres geringen Marktanteils nicht dargestellt (0.3% (1996), 0.4% (2000) und seit 0.3% (2006).

³⁷ Auch in Schweden muss der Incumbent Zahlungsverkehrsdienstleistungen anbieten. In Schweden gibt es dafür ein separates Filialnetz, in dem keine postalischen Produkte angeboten werden.

- Posten AB hat außerdem für Produktsegmente, die stark im Wettbewerb stehen, die Preise stabil gehalten oder gesenkt und mit starken Preiserhöhungen für der Schweizer A-Post Einzelsendungen vergleichbare Produkte reagiert – diese wurden zwischen 1993 und 2006 nominal um 90% erhöht³⁸ (vgl. Abbildung 5).

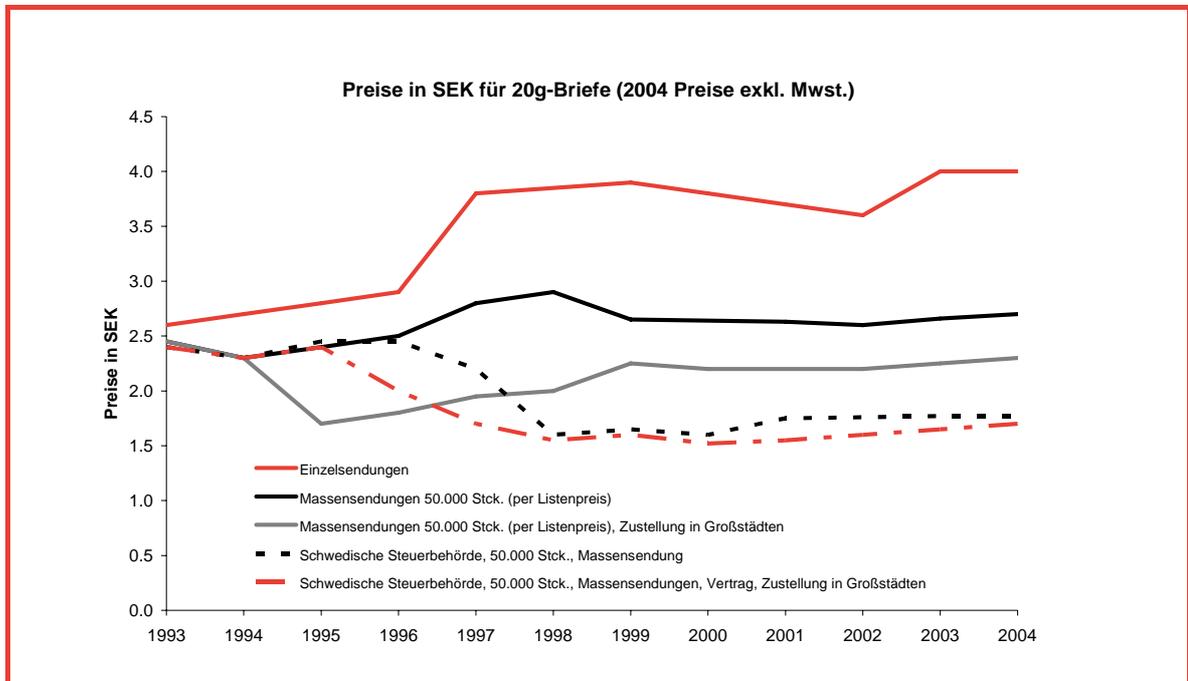


Abbildung 5: Entwicklung Preise von Posten AB für Briefpostsendungen in Schweden 1993-2004

Quelle: PTS (2004)

Nachrichtlich sei vermerkt, dass die EBIT-Marge von Posten AB, nach Recherchen der Schweizerischen Eidgenossenschaft/PostReg, 2005 außerdem 5,3% betrug. Die Beschäftigung (pro Kopf) bei Posten AB reduzierte sich zwischen 2002-2004 um mehr als 5%. Eine andere Quelle³⁹ berichtet, dass die Gesamtbeschäftigung im Postsektor zwischen 1995 und 2005 von 42'820 auf 32'171 gesunken ist. Mit anderen Worten, trotz des Beschäftigungszuwachses, der von Newcomern ausgeht – City Mail hat ca. 1'500 Angestellte im Jahr 2006⁴⁰ und andere Anbieter einige Hundert – ist der Netto-Effekt der vollständigen Marktöffnung zumindest in Schweden negativ gewesen.

³⁸ Siehe PTS.

³⁹ Siehe Postverksamhet, 2006.

⁴⁰ Siehe Andersson.

3 Postmarktliberalisierungen in der Schweiz

In diesem Abschnitt werden die bisherigen Liberalisierungserfahrungen in der Schweiz und der vorgesehene weitere Liberalisierungsfahrplan erläutert.

3.1 STATUS QUO BISHERIGER LIBERALISIERUNGSERFAHRUNGEN

Im vorliegenden Abschnitt werden folgende Punkte erläutert:

- die Marktöffnungsschritte,
- bisherigen wettbewerblichen Wirkungen der Wettbewerbsöffnung,
- die Entwicklung der Universaldienstverpflichtung und die
- Entwicklungen der Arbeitsbedingungen im Postmarkt.

3.1.1 Marktöffnungsschritte

Im Wesentlichen sind betreffend dem postalischen Bereich in der Schweiz bisher drei Marktöffnungs- bzw. Liberalisierungsschritte durchgeführt worden:

- Ein **erster Öffnungsschritt im Schweizer Postmarkt wurde im Jahr 1998 mit der Post- und Telekomreform vollzogen**. Auf der Ebene des Marktes unterteilt das Postgesetz den schweizerischen Postmarkt in zwei Segmente: Den Universaldienst und die Wettbewerbsdienste. Letztere bestehen aus Produkten bzw. Diensten, die die Post anbieten kann aber nicht muss. Erstere teilen sich auf in reservierte (Monopoldienste) und nicht-reservierte Dienste (die Post muss diese Dienste anbieten, die Wettbewerber dürfen). Im Unterschied zur EU fungiert unter den nicht-reservierten Diensten auch der Zahlungsverkehr.⁴¹

In Zuge dieses Systemwechsels erfolgte im **Paketpostmarkt ebenfalls eine erste Liberalisierung**. Pakete über 2kg sind nicht mehr Teil des Monopols und gehören zu den Wettbewerbsdiensten. Im Vorfeld dieser Liberalisierung befand sich die Gewichtsgrenze bei 5kg.

- Per **1. Januar 2004 wurde der Paketpostmarkt vollständig geöffnet**, d. h. die Pakete bis 20kg aus dem Bereich der reservierten Dienste entlassen. Gleichzeitig trat ein Konzessionsregime für nicht-reservierte Postdienstleistungen in Kraft. Danach benötigen private Anbieter mit einem Umsatz von über CHF 100'000 pro Jahr eine Konzession⁴², um Pakete bis

⁴¹ Auf der Unternehmensebene erfolgte im Rahmen des Postorganisationsgesetz (POG) die Umwandlung der bisherigen Postorganisation in ein selbständiges Unternehmen des Bundes.

⁴² Sie wird erteilt, sobald ein Anbieter die logistischen und finanziellen Anforderungen erfüllt und garantieren kann, dass er die branchenüblichen Arbeitsbedingungen im Hinblick auf Salärstruktur, Arbeitszeiten und Ferien einhält. Kurier- und Expressdienstangebote erfordern keine Konzession.

20kg und ins Ausland abgehende Briefsendungen für Dritte zu befördern. Sinn des Konzessionsregimes ist die Garantie qualitativ guter Dienstleistungen und Arbeitsbedingungen im Postsektor.

Zeitgleich zur Paketpostmarköffnung wurde in der Schweiz erstmals eine Postregulationsbehörde (PostReg) eingerichtet. PostReg bereitet im Bereich der Regulierung für den Bundesrat und das UVEK den Postsektor betreffende Entscheide vor. Sie bearbeitet Konzessionsgesuche zuhanden des UVEK. Geplant ist, das Behördendesign im Postmarkt u. a. mit dem Ziel weiterzuentwickeln, damit die Postregulation in Zukunft unabhängig agiert, ähnlich wie dies heute bereits z. B. bei der ComCom im Telekommunikationssektor der Fall ist. Für Dienste im Monopolgebiet, d. h. reservierte Produkte ist die Post verpflichtet, distanzunabhängige Preise anzuwenden, die im Durchschnitt kostendeckend sind. Die Preise der reservierten Dienste werden zurzeit gemäß Postgesetz vom Departement genehmigt.

- **Per 1. April 2006 wurde der Markt für den Versand von Briefen⁴³ über 100g geöffnet, d. h. in den Bereich der nicht-reservierten Dienste entlassen.** Voraussetzung für private Postunternehmen, im neu dem Wettbewerb geöffneten Briefpostsegment tätig zu werden, ist wiederum die erforderliche Konzession des UVEK und die Erfüllung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen. Nach wie vor hat die Post das Monopol für die Beförderung adressierter inländischer und aus dem Ausland eingehender Briefe bis 100g.

Damit stellt sich die aktuelle Situation der reservierten, nicht-reservierten und der Wettbewerbsdienste gemäß Tabelle 1 dar. Die Universaldienste konnten bis anhin jeweils eigenwirtschaftlich erbracht und die Kosten für das Poststellennetz vollständig aus eigenen Mitteln gedeckt werden.

⁴³ Ein Brief ist gemäß Postverordnung eine Sendung bis zum Format B4, nicht dicker als 2cm und nicht schwerer als 1'000g. Als Paket gelten alle anderen Sendungen bis zu einem Gewicht von 30kg.

Universaldienst		Wettbewerbsdienste
Reservierte Dienste	Nicht-reservierte Dienste	
- Adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe bis 100g	- Adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe über 100g - Adressierte Pakete bis 20kg - Briefe ins Ausland - Ein- / Auszahlungen und Überweisungen - Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang	Wichtige Beispiele: - Nicht adressierte inländische Briefe und Pakete bis 20kg - Pakete über 20kg - Express - Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften in der Frühzustellung

Tabelle 1: Grundversorgungs- und Wettbewerbsdienste in der Schweiz im Jahre 2007

Quelle: PostReg (vgl. ausführlicher auch PostReg (2006, 45f.))

3.1.2 Wettbewerbs- und Wettbewerberentwicklung

Die Wettbewerbswirkung im Postmarkt kann nicht umfassend im Sinne einer verlässlichen Marktbeobachtung beurteilt werden, weil die Wettbewerbsdienste keiner Meldepflicht unterstellt sind. Im Folgenden wird vielmehr auf die Entwicklung von Volumen, Umsätzen und Marktanteilen in den Bereichen eingegangen, die in den vergangenen Jahren (teil-)liberalisiert wurden.

○ Paketpost

Im Zuge der bisherigen Paketpostmarktliberalisierung ab 5kg und später ab 2kg verzeichnet die Schweizerische Post einen Sendungsmengentrückgang, der insbesondere auf den Verlust von Marktanteilen an Wettbewerber zurückzuführen ist. Im ersten Jahr der vollständigen Paketpostmarktöffnung – also im Jahre 2004 – betrug das Marktvolumen für Pakete im nicht-reservierten Bereich bis 20kg in der Schweiz rund 118 Mio. Sendungen (vgl. PostReg, 2006, 26, FN 61) und erreichte einen Umsatz von CHF 800 Mio.⁴⁴ Davon haben die Wettbewerber inzwischen einen Marktanteil von 17% (gemessen am Umsatzvolumen), wobei einige wenige Unternehmen wie DPD (Schweiz) AG und DHL Express (Schweiz) AG zusammen fast 90% am Umsatz der Wettbewerber generieren (PostReg, 2005, 21)⁴⁵. Im Folgenden wird beschrieben, wie sich der Wettbewerb entfaltet hat:

⁴⁴ Davon wurden rund 2% ins Ausland verschickt. Zwei Drittel der im Ausland abgehenden Pakete werden von Wettbewerbern versandt. Und von diesem Anteil fallen rund 80% auf die beiden größten Wettbewerber.

⁴⁵ In diesen Zahlen sind die Kurier- und Expressdienstleistungen von Wettbewerbern wie UPS und Fedex nicht enthalten.

- die Wettbewerber sind jeweils flächendeckend für den Pakettransport zwischen Geschäftskunden tätig;
- etwas über die Hälfte befördern auch Pakete von Geschäfts- zu Privatkunden;
- Pakete von Privat- zu Privatkunden werden von den wenigsten Wettbewerbern geliefert; und
- DHL arbeitete damals mit je rund 20 Papeterien und Tankstellen als Annahmepunkte.

Dieser neue Wettbewerb hat die Post in weit über 100 Poststellen veranlasst, längere Geschäftsöffnungszeiten für die Abgabe von Folgetagspaketen an Werktagen einzuführen. Die Preise für Privatkunden blieben bei der Post nominal stabil.

Im zweiten und dritten Jahr der vollständigen Paketpostmarktöffnung haben sich die geschilderten Relationen des Jahres 2004 stabil gehalten (vgl. Tabelle 2). Dabei blieben die Preise der Post unverändert. Wechselkursbereinigt sind sie im europäischen Vergleich sehr günstig für Priority- und Economy-Pakete der Gewichtsklasse bis 2kg. Die Preise der Wettbewerber können mit denjenigen der Post kaum verglichen werden, weil nur wenige der Wettbewerber Einzelpaketsendungen von Privatkunden entgegennehmen.

Pakete	2004	2005	2006
Volumen im nicht-reservierten Bereich bis 20kg	118 Mio.	116 Mio.	112 Mio.
Umsatz in CHF	800 Mio.	790 Mio.	774 Mio.
Marktanteil der Wettbewerber am Umsatzvolumen	17%	18%	17%

Tabelle 2: Entwicklung Paketmarkt Schweiz

Quelle: PostReg

○ Briefpost

Per 1. Januar 2004 wurden die Preise für die Briefpost leicht angehoben, was u. U. den Trend der seit 2002 rückläufigen Entwicklung des Briefpostvolumens allenfalls akzentuierte (vgl. Tabelle 3).

Briefe	2004	2005	2006
Briefvolumen im Monopol	2'858 Mio.	2'816 Mio.	2'760 Mio.
Umsatzvolumen Briefmonopol in CHF	2'230 Mio.	2'160 Mio.	2'110 Mio.
Briefvolumen mehr als 100g	NA	NA	12%
Marktanteil der Wettbewerber am Briefvolumen über 100g	0%	0%	0.04%

Tabelle 3: Entwicklung Briefe Schweiz

Quelle: PostReg

Im Vorfeld der Teilmarktöffnung per 1. April 2006 durfte nur die Post adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefpostsendungen befördern. Durch die Briefpostmarktöffnung ab 100g per 1. April 2006 fallen rund 12% des Volumens nicht mehr unter das Monopol. 43% des Briefpostvolumens betreffen Briefe unter 20g, 32% davon sind Briefe zwischen 21 und 50g und 13% entsprechen Briefen zwischen 51 und 100g. Die Wettbewerber beförderten im Jahre 2006 rund 90'000 inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe über 100g, bearbeiteten also 0.04% des Briefpostvolumens, dass theoretisch für den Wettbewerb geöffnet wurde.

3.1.3 Entwicklung Universaldienstqualität

Die Universaldienstverpflichtung der Schweizer Post beinhaltet unter den aktuellen regulatorischen Bestimmungen Verpflichtungen in Bezug auf Produkte und Dienste sowie die Netzabdeckung. PostReg, die für das Qualitätsmonitoring des Universaldienstes verantwortlich zeichnet, hat 2004 ein Qualitätskonzept erarbeitet und veröffentlicht. Dabei spielen u. a. Laufzeitmessungen eine wichtige Rolle. Aufgrund des Infrastrukturauftrags ist in der Schweiz ebenfalls die Qualität des Zugangs zum Poststellennetz von Bedeutung. Wichtige Merkmale der Güte des Universaldienstes sind die Kundenzufriedenheit.

- **Laufzeitmessungen** – Als Laufzeit gilt das Zeitintervall zwischen der Abgabe einer Postsendung am Aufgabeort und ihrer Zustellung beim Empfänger. Tabelle 4 zeigt auf, welcher Prozentsatz der Haushalte das gelieferte Postgut innert dem geforderten Zeitintervall erhalten haben. Die Laufzeiten konnten sich danach unverändert auf einem hohen Niveau halten.

		2004	2005	2006
Inländische Briefe	A-Post	97,4%	97,7%	98%
	B-Post	98,2%	98,2%	98,3%
Inländische Pakete	A-Post	95,8%	97,4%	97,3%
	B-Post	97,7%	97,7%	97,6%

Tabelle 4: Einhaltung Laufzeiten Schweiz

Quelle: PostReg⁴⁶

- **Zugang zum Poststellennetz** – In der Postgesetzgebung ist durch den Bundesrat verankert worden, dass die Dienstleistungen des Universaldienstes in angemessener Distanz erhältlich sein müssen. Dabei wurde festgelegt, dass als angemessen gilt, wenn 90% der Bevölkerung im Durchschnitt innert 20 Minuten zu Fuß oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln Zugang zur nächstgelegenen Poststelle haben⁴⁷.

	2004	2005	2006
Innert 10 Min.	70,4%	69,2%	69,0%
Innert 20 Min.	91,5%	90,8%	90,8%
Innert 30 Min.	95,7%	95,9%	95,9%
Mehr als 30 Min.	4,3%	4,1%	4,1%

Tabelle 2: Durchschnittliche Zugangszeit zur nächsten Poststelle Schweiz

Quelle: PostReg

- **Kundenzufriedenheit** – Neben den soeben genannten objektiven Daten lässt die Post die Zufriedenheit ihrer Kunden jährlich messen, wobei PostReg die Messkonzepte prüfte und bestätigte, dass die Vorgaben des Qualitätskonzepts eingehalten werden. Danach ergeben die Messungen der Post, dass sich die Zufriedenheit der Geschäfts- und Privatkunden 2005 gegenüber 2004 in allen gemessenen Bereichen verbesserte (PostReg, 2005, 9) und die Zufriedenheit zwischen 2006 und 2005 nochmals in allen gemessenen Bereichen besser geworden ist oder mindestens gehalten werden konnte (Schweizerische Post, 2006, 28).

⁴⁶ Es liegt bisher kein Entscheid des Bundesrates über eine Qualitätsvorgabe zu den Laufzeiten vor, wie dies international im Postwesen üblich ist.

⁴⁷ Kommentierung - Revision 2004 der Postverordnung vom 26. November 2003, 10.

3.1.4 Entwicklung Arbeitsmarktbedingungen

Die Schweiz ist das einzige Land in Europa, das die Pflicht zu Einhaltung branchenüblicher Arbeitsbedingungen in der Postgesetzgebung regelt. Ende September 2006 berichtete PostReg über eine vertiefte Prüfung zu den Arbeitsbedingungen der damals 23 konzessionierten Postunternehmen. Untersucht wurden die Themenbereiche Arbeitszeit, Mindestjahreslohn sowie Ferien. Die Untersuchung ergab:

- **Arbeitszeiten** – Knapp 40% der Unternehmen bieten vertraglich eine Arbeitszeit von 40 bis 41 Stunden pro Woche für alle Personalkategorien. Nur drei Firmen kennen eine vertragliche Arbeitszeit von bis zu 46 Stunden.
- **Löhne** – In punkto Mindestjahreslohn bezahlen ebenfalls gegen 40% der Unternehmen – darunter etwa DHL Express (Schweiz) AG und DPD (Schweiz) AG – zwischen CHF 42'000 und 46'000 aus, wiederum gegen 40% der Unternehmen bieten einen Mindestjahreslohn über CHF 50'000. Der Rest der Unternehmen zahlt Mindestjahreslöhne zwischen CHF 46'000 und 50'000. Unter diesen befindet sich auch die Schweizerische Post.
- **Ferienanspruch** – Auch betreffend den Ferienanspruch bieten alle Unternehmen mindestens vier Wochen, zwei Unternehmen sogar über fünf Wochen. Unter letzteren befindet sich wiederum die Schweizerische Post.

PostReg konstatiert vor diesem Hintergrund eine positive Entwicklung der Arbeitsbedingungen, insbesondere weil sich die Wirkung betreffend der Arbeitsbedingungen weit über den konzessionspflichtigen Bereich in die Wettbewerbsdienste hinein entfaltet⁴⁸.

3.2 LIBERALISIERUNGSFAHRPLAN DES BUNDESRAATES

Im Rahmen der geplanten Gesetzesrevision wird beabsichtigt, den schweizerischen Postmarkt in zwei Phasen vollständig zu öffnen. D. h. bislang reservierte Dienste wandern in den nicht-reservierten Bereich, gelten aber gemeinsam mit anderen Produkten im nicht-reservierten Bereich⁴⁹ nach wie vor als Universaldienste:

- Phase I: Ab 2011 soll der Monopolbereich für Postdienste von 100g auf 50g reduziert werden;
- Phase II: Der verbleibende Monopolschutz für Postdienste soll vollständig abgeschafft werden. Phase II wird gemäß der von uns bekannten Fassung des Gesetzesentwurfes 2014 beginnen.

⁴⁸ Medienmitteilung PostReg, 29. September 2006.

⁴⁹ Es gilt zu beachten, dass Massensendungen unter 50g nach der Marktöffnung nicht in den nicht-reservierten Bereich wandern, sondern als Wettbewerbsdienst gelten. Massensendungen über 50g werden bei der vollständigen Marktöffnung ebenfalls vom Universaldienst ausgenommen.

3.2.1 Phase I – Senkung des Briefpostmonopols auf 50g

Folgende Rahmenbedingungen werden seitens des Auftraggebers bei der Analyse der Auswirkungen der Marktöffnung in Phase I als gegeben definiert:

Zum postalischen Universaldienst gehören:

- **reservierte Dienste** – Adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe⁵⁰ bis 50g sowie Massensendungen bis 50g.
- **nicht-reservierten Dienste** – Hierzu gehören adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefsendungen über 50g (Einzelbriefsendungen), Briefe ins Ausland bis 2kg, Pakete bis 10kg innerhalb Schweiz, Pakete bis 20kg grenzüberschreitend (vom und ins Ausland), der Versand von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang (nicht Frühzustellung) sowie Zusatzdienste (Einschreiben etc.).

Zum Universaldienst im Zahlungsverkehr gehören die Ein- und Auszahlungen sowie die Überweisungen⁵¹.

Im Rahmen der Phase I ist insbesondere von folgendem Regulierungsrahmen auszugehen:

- Die reservierten Produkte des Universaldienstes unterliegen Einzelpreisobergrenzen, d. h. die Preise für diese Produkte dürfen nicht angehoben werden und dürfen landesweit nicht differenziert werden.
- *Ex-Ante* Zugangsregulierung zu Postinfrastrukturen (Abholung, Sortierung, Transport, Auslieferung etc.) ist nicht vorgesehen, es ist aber ein freiwillig verhandelter Zugang zwischen der Post und den Markteintretern denkbar.
- Ein fairer und nicht-diskriminierender Zugang zu Postfächern ist erwünscht. Können sich die Marktteilnehmer darüber nicht einigen, hat PostReg eine Verfügungskompetenz.
- Betreffend Adressdaten ist eine *Ex-Ante*-Regulierung vorgesehen, um Nachsendung, Umleitung etc. auch im Wettbewerb effizient garantieren zu können.
- Mehrwertsteuergesetz: Ab dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des revidierten Mehrwertsteuergesetzes entfällt die Mehrwertsteuerbefreiung für die reservierten Dienste.

3.2.2 Phase II – Abschaffung des Briefpostmonopols

Folgende zusätzliche Bedingungen der Marktöffnung werden vom Auftraggeber für die Phase II im Vergleich zu Phase I definiert:

⁵⁰ Derzeit gehören laut PostReg auch Nicht-Standardformate zum Universaldienst.

⁵¹ Eine gesetzliche Verpflichtung an die Post stellt außerdem der Münzverkehr nach Währungs- und Zahlungsmittelgesetz dar.

In der Phase II ist davon auszugehen, dass alle Postdienste im Wettbewerb angeboten werden, wobei die in Phase I reservierten und nicht-reservierten Produkte immer noch als Teil der Universaldienste definiert sind, d. h. der Incumbent *muss* anbieten, Wettbewerber *können* anbieten. Es handelt sich dabei fast deckungsgleich voraussichtlich um die vormalig reservierten und nicht-reservierten Dienste am Schluss der Phase I, mit Ausnahme von Massensendungen. Massensendungen gehören ab Phase II nicht mehr zum Universaldienst, während Massensendungen unter 50g in Phase I immer noch zum Monopol gehören.

Im Rahmen der Phase II ist insbesondere von folgendem Regulierungsrahmen auszugehen⁵²:

- Universaldienste unterliegen mit Ausnahme der Vorgabe des Gesetzgebers nach distanzunabhängigen Preisen der Wettbewerbsgesetzgebung.
- Wenn keine Selbstfinanzierung des Universaldienstes möglich ist, wird subsidiär eine Fondslösung und – sollte sich diese nicht als praktikabel erweisen, eine Abgeltung in Erwägung gezogen.
- 4 bis 5 Jahre nach Inkrafttreten der Phase II kann der Bundesrat den postalischen Universaldienst ausschreiben (Wettbewerb um den Markt).

⁵² Wie in Abschnitt 5 und 6 deutlich werden wird, betrachten wir abweichend allerdings auch Varianten des angenommenen Regulierungsrahmens.

4 Methodisches Vorgehen

Eine quantitative Beurteilung der Finanzierbarkeit der Universaldienstverpflichtung in Folge einer weiteren Marktöffnung setzt eine modellgestützte Analyse voraus. Diese muss die wichtigsten Wirkungszusammenhänge zwischen Marktzutritt, Universaldienstverpflichtung, Marktregulierung und Finanzierbarkeit abbilden können.

Das modellhafte Vorgehen wird bestimmt durch:

- **Modell** – Ein Modell, das von bestimmten Marktmechanismen ausgeht und diese parametrisiert.
- **Modellierungshebel** – Dies sind die wichtigsten Wirkungsgrößen, die in der Realität eine Rolle spielen (z. B. Form der Preisregulierung, Möglichkeiten des Infrastrukturzugangs und Umfang der Universaldienstleistungsverpflichtung) und die auch im Modell parametrisiert werden.
- **Szenarien** – Die Modellierung muss zwingend unter Unsicherheit erfolgen. Es werden daher verschiedene Umweltzustände durchgespielt, die im Rahmen in sich schlüssiger Szenarien definiert werden.
- **Daten** – Innerhalb der einzelnen Szenarien sind für jeden im Modell abgebildeten Parameter letztlich Werte zu definieren. Diese Daten sollen sich einerseits an den Markt- und Kostenstrukturen in der Schweiz orientieren, andererseits aber auch internationale Erfahrungen mit dem Wechselverhalten von Kunden berücksichtigen.

Im vorliegenden Kapitel wird begründet, welche „Hebel“ im Rahmen der Modellierung eine entscheidende Rolle spielen und wie diese in der Modellierung im Rahmen von Szenarien ausgestaltet werden. Abschließend werden die untersuchten Szenarien zusammengefasst und die Wirkungsweise des Modells beschrieben.

4.1 MODELLIERUNGSHEBEL

In Bezug auf die geplante Marktöffnung im Rahmen der im Abschnitt 3 skizzierten Phasen I und II der Marktöffnung sind aus ökonomischer Sicht von Bedeutung

- der Modus der Preisregulierung für die von der Schweizerischen Post gegenüber Endkunden erbrachten Leistungen;
- der Modus des Zugangs zur Infrastruktur der Post;
- der Umfang und die mögliche Finanzierung der Universaldienste; und
- die Konzessionierung der Universaldienste.

Im Einzelnen werden die Bedeutung dieser Hebel diskutiert und wie diese für die Modellierung von Szenarien parametrisiert werden.

4.1.1 Preisregulierung der Endprodukte

Grundsätzlich sind zwei Arten der Preisregulierung von Endprodukten zu unterscheiden: Die derzeit vorgesehenen Einzelpreisobergrenzen und durchschnittliche Preise für alle regulierten Produkte. Die Form der Regulierung hat Auswirkungen darauf, wie die Schweizerische Post auf Marktzutritt reagieren kann. Damit hat die Preisregulierung potenziell auch einen Einfluss auf Marktanteile und die Finanzierbarkeit des Universaldienstes.

- Bei **Einzelpreisobergrenzen** sind die Reaktionsmöglichkeiten der Schweizerischen Post stark beschränkt. So werden für einzelne Produkte Preisobergrenzen bestimmt. Es handelt sich somit um eine Preisstrukturregulierung. Das regulierte Unternehmen hat im Rahmen der Preisbildung lediglich die Möglichkeit, einen Preis unterhalb der definierten Obergrenze festzulegen. Einzelpreisobergrenzen sind damit transparenter als durchschnittliche Preise für alle regulierten Produkte, würden jedoch die Post im Rahmen der Preissetzung einschränken.

Vorgesehen ist, dass in der Phase I im reservierten Bereich⁵³ Einzelpreisobergrenzen festgelegt werden, z. B. unter der Annahme, dass die Einzelpreise ausgehend vom aktuellen Niveau nur mit der Rate der allgemeinen Inflation steigen dürfen. Die Umsetzung von Einzelpreisobergrenzen könnte die politische Akzeptanz der teilweisen Deregulierung bis 50g fördern. Dieser Ansatz kann auch zu einer Überdeckung der Kosten der Post führen, wenn die Post ihre Filialen durch Agenturen ersetzt und damit ihre Kosten senkt.⁵⁴

- Bei **durchschnittlichen Preisobergrenzen**, der klassischen Form der Regulierung, wird ein Korb der einzubeziehenden Produkte definiert, auf den eine Preisniveauebergrenze angewendet wird. Es handelt sich somit um eine Preisniveauregulierung. Im Rahmen der Preisbildung ist es dem Unternehmen möglich, eine gewünschte Preisstruktur festzulegen, solange per Saldo das definierte Preisniveau für die Preisobergrenze nicht ausgeschöpft wird. Damit hätte die Schweizerische Post mehr preisliche Reaktionsmöglichkeiten auf den Marktzutritt.

Im Rahmen einer klassischen Price-Cap-Regulierung ist die Bestimmung des „Caps“ zentral. In Phase II wird bei der etappierten Marktöffnung untersucht, ob eine Preisregulierung für den Korb bestehend aus den postalischen Universaldiensten eine andere Wirkung hat als freie, d. h. unregulierte Preise. Durch eine solche Modellierungsanalyse, wird im Ansatz geprüft, wie unterschiedliche Formen der Preisregulierung auf die Finanzierbarkeit des Universaldienstes wirken könnten. Selbst wenn der Post distanzunabhängige Preise vorgeschrieben werden, könnte ein solcher Price-

⁵³ U.U. werden auch im nicht-reservierten Bereich Einzelpreisobergrenzen festgelegt.

⁵⁴ Streng genommen wäre eine weitere Voraussetzung für das Eintreten einer Überdeckung, dass ein Anstieg der Durchschnittskosten durch ein erwartendes Absinken der Gesamtmarktnachfrage durch die Rationalisierungsmaßnahmen mehr als kompensiert wird.

Cap-Mechanismus weitere Restriktionen erfordern, um unerwünschte Quersubventionierungen⁵⁵ zu verhindern.

In der folgenden Box beschreiben wir zusammenfassend, wie wir diesen Aspekt in der Modellierung berücksichtigen:

PREISREGULIERUNG - ANNAHMEN FÜR DIE MODEL- LIERUNG

Der Aspekt der Preisregulierung wird in der Phase I einbezogen, indem die Preise im reservierten Bereich individuell und identisch nach oben durch das aktuelle Niveau zzgl. Inflationsanpassung begrenzt werden, d.h. bei der Modellierung gehen wir in einem ersten Schritt vom heutigen Preisniveau- und system der Post aus.

In der Phase II werden betreffend Preisregulierung zwei Möglichkeiten getestet:

- keine Preisregulierung für die Universaldienste mit der Möglichkeit von Rebalancierung zwischen Endkumentarifen und Produkten für Großkunden;
- durchschnittlicher Price Cap mit $X=0$ für alle Dienste des Universaldienstes mit Rebalancierung zwischen Endkumentarifen und Produkten für Großkunden.

4.1.2 Zugang zur Infrastruktur der Post

Die internationale Praxiserfahrung zeigt, dass zwei unterschiedliche Geschäftsmodelle von Markteintretern praktiziert werden:

- **„End-to-end“ Wettbewerb** – Hier duplizieren Newcomer die komplette Wertschöpfungskette, ggf. nur begrenzt auf ausgewählte Regionen.
- **Wettbewerb unter Zugang** – Hier nutzen Newcomer die bestehende Postinfrastruktur (vor allen Dingen im Bereich der Zustellung) und vergüten der Post die Nutzung dieser Infrastruktur.

Das gewählte Geschäftsmodell hat entscheidende Bedeutung für die Wertschöpfungstiefe und den Marktanteil von Newcomern auf unterschiedlichen Marktstufen. Welches Modell Newcomer wählen, hängt wiederum davon ab, zu welchen Konditionen der angestammte Anbieter seine Infrastruktur zur Drittnutzung zur Verfügung stellt.

Grundsätzlich sind zwei Formen denkbar, wie der Zugang zur Infrastruktur der Post geregelt werden kann:

- **Ohne Zugangsregulierung** – Zum einen kann von einer sektorspezifischen Regulierung ganz abgesehen werden und das allgemeine Wettbewerbsrecht ist anwendbar.

⁵⁵ Z. B. durch eine unangemessene Erhöhung der Preise für Kunden, um die der Wettbewerb weniger intensiv ist, um die Preise für Kunden zu senken, die im starken Wettbewerb stehen. Bei unserer Analyse in Abschnitt 5 wurde allerdings schon *a priori* die Restriktion auferlegt, dass Quersubventionierung zwischen verschiedenen Produkten nicht möglich sein soll.

- **Mit Zugangsregulierung** – Zum anderen ist eine sektorspezifische Regulierung denkbar, die wiederum zwei Ausprägungen haben kann: Sie kann *ex post* oder *ex ante* angewandt werden:
 - Eine Zugangsregulierung *ex post* impliziert, dass der Zugang verhandelt wird und im Klagefall *ex post* die sektorspezifische Regulierungsbehörde zuständig ist.
 - Eine Zugangsregulierung *ex ante* impliziert, dass die sektorspezifische Regulierungsbehörde die Konditionen der Zugangsregulierung im Vorhinein genehmigt.

Im Rahmen der Gesetzesrevision ist vorgesehen, dass die Wettbewerber auf dem Postmarkt nach Bedarf den Zugang zu Infrastrukturen der Post ohne sektorspezifische Regulierung verhandeln, d. h., dass das Wettbewerbsrecht anwendbar ist. In Phase I gilt dies für die nicht-reservierten Dienste, in Phase II für alle Dienste.

Im Zusammenhang mit dem Netzzugang sind zwei Fragen relevant:

- **Wie ist der nicht-sektorspezifisch regulierte Zugang im Vergleich zum sektorspezifisch regulierten Zugang (*ex ante* oder *ex post*) zu beurteilen?**

Nicht-sektorspezifisch regulierter Zugang zu Postinfrastrukturen kann mit einer *ex post* Regulierung verglichen werden. Dieser dürfte für neue Marktteilnehmer im Vergleich zu einer *ex ante* Zugangsregulierung zu einem zeitlich verzögerten und weniger preiswerten Zugang führen. Die Abwesenheit einer Zugangsregulierung könnte dazu führen, dass Wettbewerber länger brauchen, um sich im Markt (mit oder ohne eigene Infrastruktur) zu etablieren.

Falls die neuen Marktteilnehmer Teile der Infrastruktur der Post nutzen können und der Post vergüten müssen, würde dies für die von den Wettbewerbern genutzten Teile der Infrastruktur – abhängig von der Höhe der Zugangspreise zu weniger oder zu keinen Ertragsverlusten der Post durch Markteintritt führen. Die Post könnte somit die Universaldienstkosten besser decken. Effizienter Zugang könnte somit zu einer Situation führen, dass keine marktöffnungsinduzierte Finanzierungslücke beim Universaldienst entsteht, bzw. eine bestehende Lücke kleiner wird.

- **Welche sind die ökonomischen Wirkungen eines regulierten Zugangs?**

Aus ökonomischer Warte kann der sektorspezifisch regulierte Zugang den Marktzutritt beschleunigen. Er kann aber auch Probleme aufwerfen: Da die Infrastruktur der Post möglicherweise keinen monopolistischen Engpass darstellt, kann der Zugang zur Infrastruktur der Post (Eingang, Sortierung, Transport, Anlagen zum Sortieren und Zustellen) auch ineffizienten Zugang fördern, sofern die Regulierung nicht effizient ausgestaltet ist. Sobald der Zugang zu Anlagen reguliert wird, die gar keine „Bottlenecks“ darstellen, und Preise für entsprechende Zugangsleistungen zu niedrig festgelegt werden, besteht die Möglichkeit, dass ineffiziente Wettbewerber aktiv werden. Dies könnten z. B. Wettbewerber sein, die ihr Geschäftsmodell kurzfristig

ausrichten und bspw. die für ein bestimmtes Jahr geltende Regulierung nutzen und wieder vom Markt verschwinden, sobald sich diese ändert oder wegfällt, während die Post eine dauerhafte Verpflichtung zum Infrastrukturangebot behält. Außerdem könnten die administrativen Kosten einer Regulierung für die Post sehr hoch sein, wenn z. B. die Zugangspreise für eine große Anzahl von Zugangsdiensten vom Regulator festgelegt werden, die Wettbewerber im Endeffekt jedoch nur eine sehr geringe Anzahl von Zugangsmöglichkeiten nutzen.

Zusammenfassend betrachtet kann die Möglichkeit, die Infrastruktur der Post effizient zu nutzen u. U. zu schnellerem Markteintritt führen, auch wenn es zu ineffizientem Markteintritt kommen könnte. Wie wichtig funktionierende Zugangsbestimmungen für den Schweizer Postmarkt sind, kann durch die detaillierte Analyse der Auswirkungen der Marköffnung erwogen werden. Im Rahmen der Studie werden Phase I und Phase II sowohl unter der Annahme modelliert, dass – aus verschiedenen Gründen – Zugang nicht attraktiv bzw. unwirksam ist, als auch unter der Annahme, dass Zugang attraktiv bzw. wirksam ist.

Falls resultiert, dass in der analysierten Zeitspanne ein gut funktionierender Zugang für den Schweizer Postmarkt wünschenswert ist, sollte der Gesetzgeber erwägen, inwieweit aus der Abwesenheit von sektorspezifischen Zugangsregulierungen effiziente Zugangsbedingungen resultieren.

In der folgenden Box beschreiben wir zusammenfassend, wie wir diesen Aspekt in der Modellierung berücksichtigen:

ZUGANG ZUR INFRASTRUKTUR DER POST - ANNAHMEN FÜR DIE MODELLIERUNG

In Bezug auf den Zugang gibt es jeweils für Phase I und Phase II zwei Varianten. Es wird modelliert, dass der Zugang zur Infrastruktur der Post für Wettbewerber kommerziell:

- **nicht attraktiv bzw. unwirksam ist** – dies kann verschiedene Gründe haben, z. B. dass es vorteilhaft ist, eigene Infrastrukturen aufzubauen;
- **attraktiv bzw. wirksam ist** – dies kann verschiedene Gründe haben, z. B. dass der Zugangspreis sehr günstig ist (freiwillig verhandelt oder infolge Regulierung).

4.1.3 Der Umfang der Universaldienstleistung

Im Folgenden werden die zentralen Kostenkomponenten kommentiert, die zur Erfüllung des Universaldienstes produktionsseitig notwendig sind und zugleich je nach Betrachtungsstandpunkt kostenmäßig im Niveau stark variieren können (Kosten des Poststellennetzes, Kosten der Sortierzentren, Lohnkosten im Generellen):

Kosten des Poststellennetzes

Der Umfang des Poststellenannahmenetzes sowie der Anteil der von der Post operierten Postannahmestellen und – alternativ – der Anteil der Agenturen, die zwar ein beschränktes Produkt- und Dienstleistungsangebot bereitstellen, aber wesentlich kostengünstiger sind, sind ein wichtiger Kostenfaktor für die Post⁵⁶. In Bezug auf die wichtigsten Kostenveränderungen, die sich durch eine Rücknahme der Übererfüllung der Universaldienstleistung bzw. veränderter Universaldienstauflagen in Folge der Reform für die Post ergeben können, wird im Rahmen der Modellierung alternativ davon ausgegangen, dass:

- **Weiterer Poststellenabbau bzw. -umbau in Agenturen nicht möglich ist** – Der Poststellen-Agenturenmix, wie er derzeit von der Post für 2011 in die Wege geleitet ist, bleibt ab Beginn der weiteren Marktöffnungsschritte 2011 unverändert für alle betrachteten Phasen.
- **Weiterer Poststellenabbau bzw. -umbau in Agenturen möglich ist** – Abweichend wird für Phase II angenommen, dass die Post aufgrund veränderter Universaldienstvorgaben auch in Zukunft weitere Poststellen abbaut und/oder in Agenturen umwandelt.

Im Rahmen der Modellierung wird, wo ein weiterer Poststellenabbau bzw. Umbau in Agenturen möglich ist, davon ausgegangen, dass dieser Ab- bzw. Umbau nur schrittweise erfolgt. Wir unterscheiden hier einerseits zwischen Phase I und Phase II und außerdem zwischen einer frühen Phase IIa und einer späteren Phase IIb⁵⁷. Für jede dieser Perioden wird daher ein konkreter Mix von Poststellen und Agenturen angenommen, von dem davon ausgegangen wird, dass dieser die Universaldienstauflagen jeweils erfüllt.

Sortierzentren

Im Rahmen der Modellierung wird davon ausgegangen, dass die Post für den Modellierungszeitraum insbesondere zur Erfüllung der Universaldienstauflagen mit den sich aktuell teilweise noch im Bau befindlichen drei Haupt- und sechs Subzentren operativ sein wird.⁵⁸

Lohnkosten

Im Rahmen der Modellierung werden für die relevanten Prozesse Annahme, Sortierung, Transport und Zustellung folgende Lohnkostenalternativen berücksichtigt:

⁵⁶ Die Post unterscheidet in der Größenordnung drei Klassen von Poststellen, d.h. 600 große Poststellen, 400 mittlere Poststellen und rund 1500 weitere kleine Poststellen. Der Abbau von Poststellen bzw. deren Umbau in Agenturen bezieht sich jeweils auf die kleinen Poststellen.

⁵⁷ Die Ausführungen in diesem Abschnitt beziehen sich exemplarisch auf die Situation der etappierten Marktöffnung, sind aber analog auch anwendbar auf die Situation der sofortigen Marktöffnung.

⁵⁸ Es handelt sich hierbei um eine Annahme, die die beteiligten Akteure GS-UVEK, PostReg und die Post angesichts der Zielsetzung der Studie unterstützen. Die Frage der Universaldienst-Finanzierungslücke soll nicht auf der Grundlage von hypothetischen Annahmen berechnet werden, die im Zweifel rigorose, im Zeitpfad nicht umsetzbare Restrukturierungen voraussetzen.

- **Lohnkosten der Post** – Die Höhe der Kosten der relevanten Prozesse werden anhand der Lohnkosten der Post berechnet.
- **Lohnkosten der Markteintreter** – Die Höhe der Kosten der relevanten Prozesse Annahme, Sortierung, Transport und Zustellung werden im Modell anhand der geschätzten durchschnittlichen Lohnkosten der Markteintreter einbezogen. Dabei ergeben sich – unter der Annahme, dass eine der Post vergleichbare Produktivität vorliegt, Wettbewerberlohnkosten von, in den meisten Fällen, ca. 2/3 der Lohnkosten der Post, im Bereich der Sortierung von 4/5.

Zusammenfassung Kostenbasis

Die Kostenbasis⁵⁹ orientiert sich damit per Saldo an einem unteren und einem oberen Niveau. Dabei wird angenommen, dass das untere Kostenniveau nicht unterschritten werden kann, soll der gesetzliche Universaldienst erfüllt werden. Das obere Kostenniveau reflektiert dagegen die Kosten, die zusätzlich zu den Universaldienstverpflichtungen primär mit der Einlösung der politischen, an die Post herangetragenen Erwartungen einhergehen, z.B. auch gewisse regionalpolitische Beschäftigungsaufgaben. Dabei sind bereits beim *oberen* Kostenniveau übliche, laufende und zukünftig bei der Post notwendige Prozessoptimierungen einbezogen. Bei der beim oberen Kostenniveau berücksichtigten Entwicklung des Personalbestands wird z.B. berücksichtigt, dass der Bestand durch das notwendige Maß an Neueinstellungen einerseits zunimmt und durch natürliche Abgänge/freiwillige Austritte andererseits abnimmt⁶⁰. Es wurde jedoch davon ausgegangen, dass der Personalstand *per saldo* im Zeitverlauf abnimmt. Bei der niedrigeren Kostenbasis wird in Bezug auf den Personalbestand zusätzlich angenommen, dass die Post diesen über die natürlichen Abgänge/freiwillige Austritte hinaus sehr flexibel reduzieren würde, wenn es zu Marktanteilsverlusten kommt.

In der folgenden Tabelle beschreiben wir zusammenfassend, welche spezifischen Annahmen für die Modellierung unter Berücksichtigung der Universaldienstauflage einhergehen:

⁵⁹ Im Anhang 2 dieser Studie beschreiben wir eingehender die von uns verwendeten Kostenkonzepte in Anlehnung an die in der Theorie zur Bestimmung der Kosten der Universaldienstlast verwendeten Konzepte.

⁶⁰ Für Details, siehe Anhang 2.

	Unteres Kostenniveau	Oberes Kostenniveau
2011 – 2013	2150 Poststellen, 300 Agenturen (total 2'450 Einheiten) 3 Hauptzentren, 6 Subzentren Personalkosten Wettbewerber	2150 Poststellen, 300 Agenturen (total 2'450 Einheiten) 3 Hauptzentren, 6 Subzentren Personalkosten Post Nicht abbaubare Restr.kosten
2014 – 2017	1900 Poststellen, 500 Agenturen (total 2'400 Einheiten) 3 Hauptzentren, 6 Subzentren Personalkosten Wettbewerber	2150 Poststellen, 300 Agenturen (total 2'450 Einheiten) 3 Hauptzentren, 6 Subzentren Personalkosten Post ⁶¹ Nicht abbaubare Restr.kosten
2018 – 2021	1700 Poststellen, 700 Agenturen (total 2'400 Einheiten) 3 Hauptzentren, 6 Subzentren Personalkosten Wettbewerber	2150 Poststellen, 300 Agenturen (total 2'450 Einheiten) 3 Hauptzentren, 6 Subzentren Personalkosten Post Nicht abbaubare Restr.kosten

Tabelle 3: Kostenbasis gemäß Modellierungsvorgaben UVEK

Quelle: Plaut/Frontier

In der folgenden Box beschreiben wir zusammenfassend, wie wir diesen Aspekt in der Modellierung berücksichtigen:

UNIVERSALDIENSTVERPFLICHTUNG – ANNAHMEN FÜR DIE MODELLIERUNG

Für die Modellierung gehen wir von einem

- hohen; und einem
- niedrigen

Kostenniveau aus. Diese spiegeln das mögliche Maß, in dem die Universaldienstverpflichtung bzw. ihre Übererfüllung der Post Kosten auferlegen könnte, wider.

⁶¹ Durchschnittliche Lohnkostendifferenz zwischen etabliertem Postunternehmen und Privaten gemäß Angaben Post und Angaben PostReg.

4.1.4 Fondsbildung zur Finanzierung der Universaldienste

Für Phase II der Marktöffnung sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Finanzierung der Universaldienstlast⁶² aus dem laufenden Geschäft finanziert wird. Für den Fall des Auftretens einer Finanzierungslücke wird die Finanzierung durch einen Fonds (oder – wenn dies nicht praktikabel ist - durch Abgeltung) erwogen. Obwohl es noch keine Ausführungen zur detaillierten Ausgestaltung einer möglichen Fondslösung gibt, dürfte eine denkbare Option ein Fonds sein, in den die Anbieter im Verhältnis ihres Umsatzes einzahlen, den sie mit der Erbringung von bestimmten (zu definierenden Diensten) erzielen.

Zur Beantwortung der Frage, ob ein Mechanismus zur Finanzierung des Universaldienstes angemessen ist, um die Kosten des Universaldienstes zu decken und wie dieser ausgestaltet sein sollte, sind folgende Kriterien hilfreich, die gemeinhin als „best regulatory practice“ gelten.⁶³:

- **Effizienz** – Der Finanzierungsmechanismus sollte die volkswirtschaftliche Effizienz so wenig wie möglich beeinträchtigen. Hierzu zählt auch, dass es zu keiner Verzerrung des Wettbewerbs kommt. Beiträge zur Finanzierung sollten den Wettbewerb so wenig wie möglich verzerren und effizienten Markteintritt nicht verhindern bzw. ineffizienten Markteintritt nicht fördern (Vermeiden von „Rosinenpicken“).
- **Soziale Gerechtigkeit** – Der Finanzierungsmechanismus sollte zu einer Situation führen, in der die Preise, die die Kunden bezahlen, im Hinblick auf ihre finanziellen Möglichkeiten angemessen ist.
- **Transparenz, Praktikabilität und Sicherheit** – Der Finanzierungsmechanismus sollte transparenten Regeln folgen, einfach zu implementieren sein und die Marktteilnehmer keiner unzumutbaren Planungsunsicherheit aussetzen.

Geht man davon aus, dass die durch den Finanzierungsmechanismus zu kompensierenden Verluste der Post nicht allzu hoch sind, könnte eine umsatzbasierte Fondslösung in Bezug auf alloкатive, produktive und dynamische Effizienz sowie wettbewerbliche Neutralität angemessen sein. Darüber hinaus würde erwartungsgemäß jedem individuellen Anbieter eine relativ geringe Last auferlegt, mit der Konsequenz, dass der Effekt auf Preise ebenfalls überschaubar sein dürfte. Dies würde mit hoher Wahrscheinlichkeit implizieren, dass die soziale Gerechtigkeit ebenfalls gewährleistet wäre. Bei der Beurteilung einer Fondslösung sind jedoch zwei weitere Aspekte von besonderer Bedeutung:

- **Finanzierung durch Drittnutzung der Postinfrastruktur** – Es gibt einen wichtigen Zusammenhang zwischen der Möglichkeit der Wettbewerber, die Infrastruktur der Post zu nutzen und dem Ausmaß, in dem Wettbewerber die Post für Verluste kompensieren müssen, die in Bezug auf die

⁶² Siehe Anhang 2 zu Ausführungen zum verwendeten Kosten- und Finanzierungs-konzept.

⁶³ Ein zusätzliches Kriterium ist die Konformität mit den Regeln zu **staatlichen Beihilfen**. Dieses Kriterium ist im Besonderen im europäischen Ausland von großer Bedeutung. Dieser Aspekt wird jedoch in der vorliegenden Studie vernachlässigt.

Universaldienstverpflichtung entstehen. Wenn Newcomer vornehmlich bestehende Infrastruktur nutzen und die Post dafür kompensieren, ist das Auftreten einer Finanzierungslücke weniger wahrscheinlich sofern die Zugangspreise nicht zu restriktiv festgesetzt werden. Dies bedeutet, dass es im Extremfall bei funktionierendem Zugang zur Infrastruktur der Post unter Umständen keine Notwendigkeit für einen Kompensationsmechanismus gibt, da keine substanziellen Verluste anfallen. Dieser Zusammenhang wird im Rahmen der Modellierung geprüft.

- **Verhinderung effizienten Marktzutritts durch Fondslösung** – *De facto* wirkt ein umsatzbasierter Kompensationsmechanismus wie eine Steuer auf die Nutzung von Infrastruktur dritter Anbieter und mag daher hemmend auf den Markteintritt wirken. Dies gilt umso mehr, wenn die Kosten der Post nicht den Kosten effizienter Leistungsbereitstellung entsprechen. Bei einer ineffizienten Fondslösung wäre die Finanzierung des Universaldienstes allein schon dadurch gesichert, dass es zu gar keinem Marktzutritt käme und die Post damit auch keine Marktanteile verlieren würde.

In der folgenden Box beschreiben wir zusammenfassend, wie dieser Aspekt in der Modellierung berücksichtigt wird:

FINANZIERUNG DER UNIVERSALDIENSTVERPFLICHTUNG - ANNAHMEN FÜR DIE MODELLIERUNG

Für die Phase I wird geprüft, inwieweit sich der Universaldienst durch den reservierten Bereich finanzieren lässt. Für die Phase II wird geprüft inwieweit es erforderlich ist, eine zusätzliche Finanzierungsquelle für den Universaldienst einzurichten.

4.1.5 Konzessionen zur Erbringung von Universaldienstleistungen

Der Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit vor, dass zukünftige Konzessionäre durch einen Bieterwettbewerb die Möglichkeit zum Universaldienstangebot haben, nachdem Phase II eingeführt ist. Selbst wenn die Post einen Ausschreibungswettbewerb gewinnt, würde ein Bieterwettbewerb *per se* zu effizienten Ergebnissen führen, da alle Anbieter prinzipiell Anreize haben, ein attraktives Angebot einzureichen.

Ein derartiger Mechanismus ist im Hinblick auf die Kriterien Effizienz und wettbewerbliche Neutralität vorteilhaft. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Universaldienste zu minimal effizienten Kosten angeboten werden. Ineffiziente Anbieter würden keinen Zuschlag erhalten (und wahrscheinlich gar nicht erst am Bieterwettbewerb teilnehmen). Zusammenfassend betrachtet könnte ein Bieterwettbewerb die Universaldienstkosten reduzieren. Ein Bieterwettbewerb wird allerdings nicht das Problem der Finanzierung des Universaldienstes lösen, sondern stellt nur einen effizienten Mechanismus für die Auswahl eines Anbieters von Universaldiensten dar.

In der folgenden Box beschreiben wir zusammenfassend, wie wir diesen Aspekt in der Modellierung berücksichtigen:

KONZESSIONIERUNG UNIVERSALDIENSTLEISTUNG - ANNAHMEN FÜR DIE MODELLIERUNG

Da der Ausschreibungswettbewerb erst einige Jahre nach Phase II eingeführt wird, spielt er im Rahmen der Modellierung keine Rolle. Für den im Modell betrachteten Zeitraum wird also angenommen, dass die Post verpflichtet ist, Universaldienste anzubieten. Daher können auch Wechselwirkungen auf die konkrete Ausgestaltung der Preisobergrenzenregulierung vernachlässigt werden.

4.2 ZUSAMMENFASSUNG SZENARIEN

Vorgesehen ist zur Analyse der Auswirkungen der Marktöffnung die Modellierung der Etappierung in den zwei Phasen, wobei – wie bereits erwähnt – die Phase II in a und b differenziert wird. Abbildung 1 fasst die Varianten der etappierten Marktöffnung zusammen, in der insbesondere vier Hebel für die Modellierung unterschieden werden. Es sind dies die Kostenbasis, die Preisregulierung, der Zugang zum Postnetz und die Finanzierbarkeit des Universaldienstes.

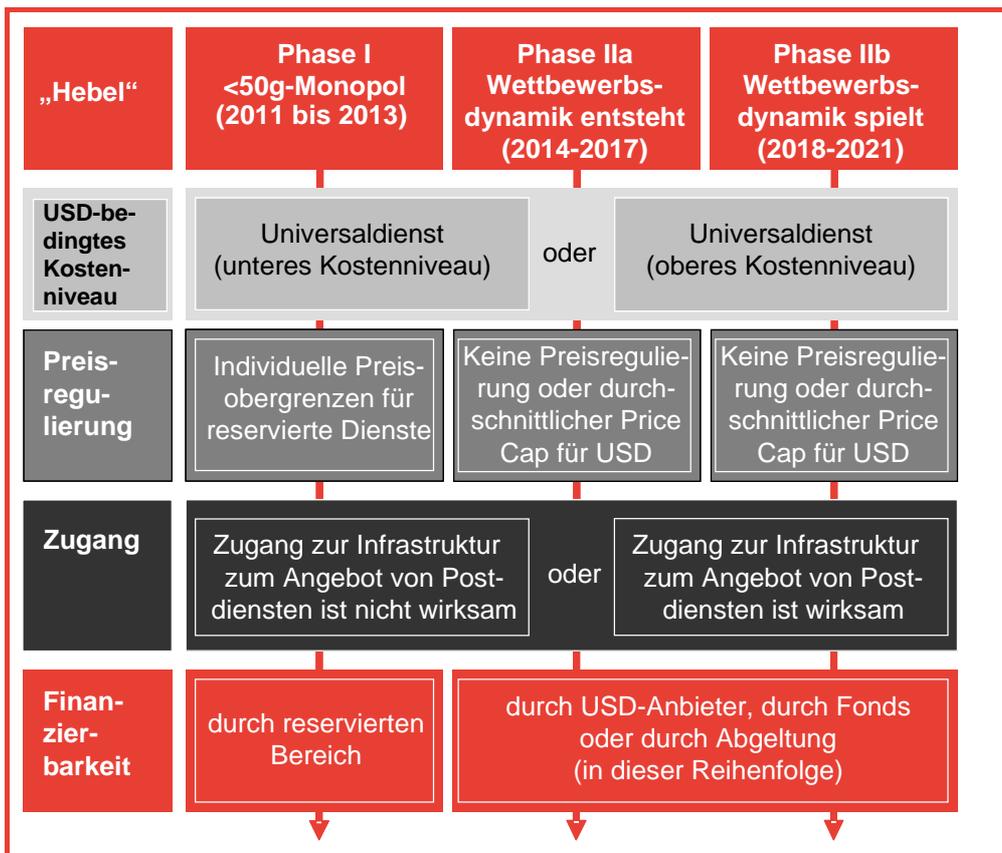


Abbildung 1: Beschreibung der Szenarien bei etappierter Marktöffnung

Quelle: Plaut/Frontier

Es wird außerdem angenommen, dass die Post zu Beginn der vollen Marktöffnung in Phase II noch einen sehr starken Markenvorteil genießt. Dies bedeutet, dass Kunden weniger stark wechseln, als dies bei „etabliertem“ Wettbewerb der Fall sein wird. Die Post wird also in Phase IIa noch einen höheren Marktanteil haben als später, wenn sich der Wettbewerb entfaltet (Phase IIb).

4.3 KURZBESCHREIBUNG DES MODELLS

Die Modellierung des Wettbewerbs erfolgt in unserem Modell auf Produktebene und stellt Angebot und Nachfrage wie folgt gegenüber:

○ Angebotsseite, d. h. Preisgebote –

- Für den *Incumbent* wird in einem ersten Schritt von den geltenden Produktpreisen und dem aktuell geltenden Preissystem der Post ausgegangen. In einem zweiten Schritt können diese Preise angepasst werden und orientieren sich an den durchschnittlichen, spezifischen Stückkosten. Eine solche Anpassung kann – wie im vorliegenden Fall möglich – durch einen sich verändernden Regulierungsrahmen oder ein sich durch Wettbewerb veränderndes Marktumfeld angemessen sein. Mit anderen Worten, es wird davon ausgegangen, dass der Incumbent seine Tarife senkt oder rebalanciert, um den zu erwartenden Verlust von Marktanteilen zumindest teilweise abzuwenden. Um das Rebalancierungspotenzial der Preise abschätzen zu können, wurden die Kostenstrukturen von der schweizerischen Post zu Grunde gelegt. Es ist darauf hinzuweisen, dass dieser Preisanpassung kein geschlossenes Optimierungskalkül zugrunde liegt. Damit wird das Optimierungs- und Finanzierungspotential des Incumbents tendenziell unterschätzt. Ein solches Vorgehen ist aus unserer Sicht im Rahmen der Fragestellung des Gutachtens zulässig, wenn es um die Untersuchung der Frage geht, ob eine Finanzierungslücke auftritt. Wenn bereits eine suboptimale Preisanpassung die Finanzierung (der USD-Verpflichtung) sichern würde, kann davon ausgegangen werden, dass eine voll optimierte Preisanpassung allemal die Finanzierung sichern könnte.
- Für den *Entrant* werden Produktpreise auf Basis von Annahmen zu Kostenunterschieden des Entrants gegenüber dem Incumbent modelliert. Dabei werden parallel verschiedene Marktzutrittsstrategien simuliert und die kommerziell attraktivste Strategie ausgewählt und in der weiteren Simulation berücksichtigt. Die Angebotsbedingungen des alternativen Wettbewerbers können je nach Produkt variieren und hängen ab von Kostenvor- oder -nachteilen der Entrants, wie z. B. steuerlichen Nachteilen, Vorteilen durch billigere Arbeitskräfte (etc.). Ebenso müssen für eine solche Kostenmodellierung in einem ersten Schritt Annahmen zur optimalen Eintrittsstrategie des Entrants getroffen werden, d. h. dass er, wo es kommerziell attraktiver ist z. B. einen Zustelldienst auf 2-Tagesbasis statt auf 5-Tagesbasis anbietet. Als eine Variante für eine Marktzutrittsstrategie ist zu betrachten, dass der Newcomer Teile der Infrastruktur der Schweizerischen Post nutzen kann. Ob dies kommerziell

eine interessante Option ist, hängt von den Zugangsbedingungen ab, die der Incumbent anbietet. Diese wiederum können davon abhängen ob eine Zugangsregulierung greift.

- **Nachfrage** – Hier wird das Kundenverhalten quantitativ modelliert. Dies wird durch Annahmen in Bezug auf Wechselverhalten (d. h. Wechselraten) in Abhängigkeit von der Preisdifferenz zwischen Incumbent und Entrant und der Wahrnehmung von Qualitätsunterschieden und Markenbindung abgebildet. Dabei wurde in Bezug auf die Wechselbereitschaft angenommen, dass diese a) für verschiedene Kundengruppen unterschiedlich stark ausgeprägt ist (z. B. deuten empirische Erfahrungen darauf hin, dass Großkunden bei gegebenem Preisunterschied eher wechseln würden als Kleinkunden) und b) wie oben bereits erwähnt wurde, dass diese sich im Laufe der Zeit verstärkt. Diese Annahme beruht auf der Beobachtung, dass der Markenvorteil des Incumbents im Laufe der Zeit typischerweise abnimmt, da Kunden Vertrauen in neue Anbieter gewinnen.

Auf Basis der beschriebenen Modelllogik wurde der Wettbewerb für alle Produktkategorien explizit modelliert, für die auf Basis von *a priori* Untersuchungen der Kosten der Post und der Newcomer Markteintritt möglich scheint: Zu den untersuchten Produkten gehören prioritäre Sendungen, nicht-prioritäre Einzel- und Massensendungen, Promopost, Internationaler Empfang und Versand. In Bezug auf die Kosten der Newcomer wurden Kosten für die Zustellung in städtische und nicht-städtische Bereiche differenziert modelliert⁶⁴. Auf Basis der Grundgesamtheit dieser Produkte wurden Marktanteile errechnet.

Bei der Untersuchung der Frage der Finanzierbarkeit des Universaldienstes wurde in Bezug auf die nicht-explizit modellierten Produktkategorien⁶⁵ vereinfacht angenommen, dass der Erlösbeitrag der entsprechenden Produkte dem des Jahres 2006 entspricht, mit Ausnahme von Zeitungen, hier wurde der zukünftige Wegfall der Subventionen berücksichtigt.

Wir haben für die Modellierung, empirisch zu beobachtendes Verhalten von Anbietern, bzw. Nachfragern als Grundlage für die entsprechenden Verhaltensannahmen verwendet. Z. B. werden tatsächliche Erfahrungen mit Kundenwechselerhalten für die Modellierung von Wechselverhalten zu Grunde gelegt.

⁶⁴ Für Einzelsendungen wurden außerdem drei Gewichtsstufen modelliert (0-50g, 51-100g, 101-1000g), jedoch unter der vereinfachenden Annahme, dass die Kosten in den ersten beiden Gewichtsklassen identisch sind. Für den Bereich der internationalen Post wurden ebenfalls drei Gewichtsstufen betrachtet, wobei identische Kosten für alle Klassen angenommen wurden. Es wurde vereinfachend angenommen, dass Massensendungen nur in den Bereich 0-50g fallen. Bei der Modellierung von Promopost wurde nicht nach Gewichtsklassen unterschieden.

⁶⁵ Hierbei handelt es sich um folgende Produktkategorien und Produkte: in der Produktkategorie Postmail um die Produkte „Abonnierte Zeitungen und Übrige“, die Produktkategorien PostLogistics, PostFinance, in der Produktkategorie Swiss Post International um die Produkte „Übrige und Wettbewerbsleistungen“, in der Produktkategorie Sonstige um die Produkte „Phila und PV“.

5 Untersuchung der zweistufigen Marktöffnung

In diesem Abschnitt fassen wir die Ergebnisse der Modellierung einer zweistufigen Marktöffnung, d. h. von 100 auf 50g und von 50 auf 0g zusammen. Im Besonderen untersuchen wir:

- **Die Marktentwicklung, d. h.**
 - Marktanteilsveränderungen;
 - Art und Nachhaltigkeit des Wettbewerbs;
 - Personalstand Incumbent vs. Entrants;
 - Flächendeckung und Standortattraktivität; und
 - Produktvariation bzw. Innovation.
- **Die konkreten Auswirkungen für den bisherigen Grundversorger im Hinblick auf die Finanzierbarkeit der Universaldienstlast.**
- **Ergebnisse von Analysevarianten.**

5.1 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

In diesem Abschnitt fassen wir die Ergebnisse zusammen. Wir betrachten im ersten Fall die Situation, wo der Zugang zur Infrastruktur bzw. zu den Dienstleistungen der Post – aus verschiedenen Gründen – nicht wirksam ist, und dann eine Situation, wo dies der Fall ist. In jedem Fall stellen wir differenziert die Konsequenzen der beiden Extremfälle dar – bei der Post finden trotz Marktöffnung keine Kostenanpassungen statt und die Post passt ihre Kosten fast vollständig⁶⁶ – quasi antizipativ – auf den Wettbewerb an.

Im Ergebnis stellen wir fest, dass es unter der Annahme, dass die Post keine weiteren Kostenrationalisierungen vornimmt, *bei unwirksamen Zugang* langfristig zu substanziellen Marktanteilsverlusten kommt, die zu einer Kostenunterdeckung für die Post führen. Dabei konzentriert sich der Wettbewerb langfristig vor allen Dingen auf priorisierte und nicht-priorisierte Einzelsendungen mit Zustellung in *städtischen* Gebieten, da die Kostennachteile für Newcomer in nicht-städtischen Gebieten im Bereich der Zustellung überwiegen. Damit findet der Wettbewerb hier vorrangig um Einzelkunden statt. Führt die Post dem Wettbewerb angemessene Rationalisierungsmaßnahmen durch, kommt es aufgrund der Größenvorteile der Post praktisch nicht zu (nachhaltigem) Wettbewerb und damit nicht zu einem Finanzierungsproblem.

Eine andere Wettbewerbsdynamik entwickelt sich bei *wirksamen Zugang* zur Zustell-Infrastruktur der Post: die Marktsegmente, für die Markteintritt

⁶⁶ Nach Angaben der Post spiegelt die Annahme, dass die Post drei Haupt- und sechs Subzentren für die Sortierung betreibt nicht das betriebswirtschaftliche Optimum wider.

kommerziell attraktiv ist, erweitert sich, da für die Wettbewerber die ungünstigen Zustellkosten keine Markteintrittsbarriere mehr darstellen – die Post stellt für alternative Anbieter zu, wo dieses für die alternativen Anbieter zu kommerziellen Bedingungen nicht möglich ist, d.h. z.B. in ländlichen Gebieten, aber auch im Bereich nicht-prioritäre Massenpost, d.h. im Wettbewerb um Geschäftskunden. Im Ergebnis erhöht sich der Marktanteilsverlust der Post und es kommt nach der vollständigen Marktöffnung zu einer Finanzierungslücke für die Post, wenn diese keine weiteren Rationalisierungsmaßnahmen vornimmt. Diese Ergebnisse sind überblicksartig in den Tabelle 3 und Tabelle 4 dargestellt.

Unwirksamer Zugang

In Tabelle 3 stellen wir die wichtigsten Ergebnisse in Bezug auf die etappierte Marktöffnung für ein hohes und ein niedriges Kostenniveau unter der Annahme unwirksamen Zugangs zur Infrastruktur der Post überblicksartig dar. Für die Phase IIb haben wir außerdem den Effekt einer verstärkten Wettbewerbsdynamik gegenüber Phase IIa modelliert: Wie in Abschnitt 4 ausgeführt wurde, wird erstens angenommen, dass die Wechselbereitschaft der Kunden in Phase IIb höher ist als in Phase IIa. Zweitens wird in Phase IIa und IIb der vollständige Marktöffnung angenommen, dass die Post – in dem Szenario, in dem sie Kostenanpassungen vornimmt (Kostenniveau „Niedrig“) – in Phase IIb durch die weitere Anpassung des Poststellennetz und des wettbewerbsbedingten Abbaus der Kosten niedrigere Kosten hat als in Phase IIa:

	Kosten-niveau	Phase I, 50g-Monopol (2011-2013)	Phase IIa, Marktöffnung – Wettbewerb entsteht (2014-2017)	Phase IIb, Marktöffnung – Wettbewerb spielt (2018-2021)
Art des Wettbewerbs /wichtigste Markt-segmente	Hoch	Promopost, Int. Versand (nur städtische Kunden) ⁶⁷	Promopost, PES, NPES, Int. Versand (nur städtische Kunden) ⁶⁸	Promopost, PES, NPES, Int. Versand (nur städtische Kunden) ⁶⁹
	Niedrig	-	-	-
Marktanteile Post (Umsatz)	Hoch	96%	86%	66%
	Niedrig	100%	100%	100%
Finanzierbarkeit USD (Über-/Unterdeckung Umsatz vs. Kosten)	Hoch	8%	4%	-4%
	Niedrig	18%	15%	15%

Tabelle 4: Wichtigste Ergebnisse etappierte Marktöffnung unter unwirksamen Zugangsbedingungen

Quelle: Plaut/Frontier Modellierung

Wirksamer Zugang

In Tabelle 5 stellen wir die wichtigsten Ergebnisse in Bezug auf die etappierte Marktöffnung für ein hohes und ein niedriges Kostenniveau unter der Annahme wirksamen Zugangs zur Infrastruktur der Post überblicksartig dar:

⁶⁷ Es wird davon ausgegangen, dass Promopost mit oder ohne Marktliberalisierung ohnehin wettbewerbsfähig angeboten wird. Eine gesonderte Betrachtung von Promopost würde die Ergebnisse der Analyse jedoch nicht ändern. Auf Basis unserer quantitativen Analyse erfolgt Marktzutritt hier in späteren Jahren nicht, da Kostenveränderungen bedingen, dass der Zutritt unattraktiver wird. In der Realität wird es jedoch weiterhin Marktzutritt bei Promopost geben, da dieses Segment hoch wettbewerbsfähig ist, d.h. Kostenunterschiede zwischen Incumbent und Entrant sind sehr gering und es besteht entweder umfangreicher Zutritt, oder dieser erfolgt umgehend, wenn es zu Preisanhebungen ggü. den Durchschnittskosten der Post käme. Entgegen der internationalen Erfahrungen erwarten wir aufgrund der Modellberechnungen keinen Marktzutritt im Bereich nicht-priorisierte Massensendungen – dies liegt nach unserer Einschätzung an der speziellen Kostensituation in der Schweiz.

⁶⁸ Siehe Fußnote 66.

⁶⁹ Siehe Fußnote 66.

	Kosten- niveau	Phase I, 50g- Monopol (2011-2013)	Phase IIa, Marktöffnung - Wettbewerb entsteht (2014-2017)	Phase IIb, Marktöffnung - Wettbewerb spielt (2018-2021)
Art des Wettbewerbs / wichtigste Markt- segmente	Hoch	Promopost, Int. Versand (flächendeckend) ⁷⁰	Promopost, PES, NPES, NPMS, Int. Versand und Empfang (flächendeckend) ⁷¹	Promopost, PES, NPES, NPMS, Int. Versand und Empfang (flächendeckend) ⁷²
	Niedrig	-	PES, NPES, NPMS, Int. Empfang	PES, NPES, NPMS, Int. Empfang
Marktanteile Post (Umsatz)	Hoch	96%	79%	52%
	Niedrig	100%	82%	70%
Finanzier- barkeit USD (Über-/Unter- deckung Umsatz vs. Kosten)	Hoch	8%	-1%	-7%
	Niedrig	18%	5%	4%

Tabelle 5: Wichtigste Ergebnisse etappierte Marktöffnung unter wirksamen Zugangsbedingungen

Quelle: Plaut/Frontier Modellierung

Auf Basis dieser Tabellen werden nun die Ergebnisse im Einzelnen diskutiert, beginnend mit der Marktentwicklung, dann der Frage der Finanzierbarkeit des Universaldienstes sowie abschließend weiterer Analysefragen.

5.2 MARKTENTWICKLUNG

In Bezug auf die Marktentwicklung lässt sich feststellen:

- **Art und Nachhaltigkeit des Wettbewerbs** – Bei *unwirksamem* Zugang zur Infrastruktur der Post wird sich nach den Modellschätzungen der Wettbewerb – wo er entsteht – vor allen Dingen in den Produktsegmenten Promopost⁷³, Versand International, Prioritäre Einzelsendungen (PES) und nicht-prioritäre Einzelsendungen (NPES) entwickeln. Dabei sind die relativen Kostenvor- und -nachteile der Entrants im Bereich der Zustellung derart, dass sich Marktzutritt nur in Bezug auf städtische Kunden lohnt. Bei

⁷⁰ Zu Promopost siehe Fußnote 66.

⁷¹ Zu Promopost siehe Fußnote 66.

⁷² Zu Promopost siehe Fußnote 66.

⁷³ Bei Promopost handelt es sich um nicht-adressiertes Direktmarketingmaterial.

wirksamem Zugang wird ein Entrant, über die Zustellungsinfrastruktur der Post gleichermaßen in nicht-städtischen Gegenden der Schweiz zustellen. Zudem dürfte sich bei wirksamem Zugang Wettbewerb auch im Bereich nicht-prioritärer Massensendungen (NPMS) und Empfang International entfalten. Dieser Wettbewerb ist als nachhaltig zu betrachten – nach den Modellierungsannahmen operieren Newcomer immer auf Basis langfristiger Durchschnittskosten, die einen angemessenen Profit beinhalten, d. h. wenn *qua Modell* Wettbewerb entsteht, dann ist dieser immer als nachhaltig zu interpretieren. Vor dem Hintergrund der extremen Größennachteile, die ein Entrant im Schweizer Postmarkt relativ zum Incumbent hat (und vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen, die in Abschnitt 2 diskutiert wurden), ist davon auszugehen, dass bei unwirksamem Zugang mit einem großen alternativen Anbieter zu rechnen ist. Wo Zugang wirksam ist, könnte die Anzahl der alternativen Anbieter jedoch größer sein.

○ **Wettbewerbsdynamik** – Unabhängig vom angenommenen Kostenniveau der Post führt der erste Marktöffnungsschritt zu wenig oder gar keinem Wettbewerb – der Marktanteil der Post beträgt im Zeitraum 2011-2014 nie weniger als 96% auf Umsatzbasis⁷⁴. Bei der Wettbewerbsdynamik ist zwischen Kostenniveau und wirksamem Zugang vs. unwirksamem Zugang als Einflussfaktoren zu differenzieren:

- *Betrachtung verschiedener Kostenniveaus* – Je nach Kostenniveau entwickelt sich die Wettbewerbsdynamik unterschiedlich: Für den wenig realistischen Fall, dass sich die Kosten der Post dem Wettbewerb nicht anpassen, kommt es zu einem sehr hohen Verlust an Marktanteilen (zu langfristig über 30% bei unwirksamem Zugang). Passt die Post ihre Kosten *vollständig* auf den Wettbewerb an, ergibt sich bei unwirksamem Zugang kein Wettbewerb. Dieses Ergebnis ist wie folgt zu interpretieren: da Newcomer jeweils auf Basis langfristiger Durchschnittskosten operieren, die einen angemessenen Profit beinhalten, kann Wettbewerb immer als nachhaltig interpretiert werden, wo er *qua Modell* entsteht. Kann die Post ihre Kosten auf das Niveau der Wettbewerber anpassen, überragen die kostenmäßigen Größenvorteile der Post jene eines Entrants für alle realisierbaren Marktanteile im Bereich Zustellung und es kommt nicht zum Markteintritt. Ist wirksamer Zugang möglich, dann kommt es unabhängig vom Kostenniveau der Post zu Wettbewerb.
- *Wirksamer Zugang vs. unwirksamen Zugang* – Im Vergleich zu einem Szenario mit unwirksamem Zugang entfaltet sich der Wettbewerb unter wirksamem

⁷⁴ Die Umsatzberechnung enthält alle Produkte des Briefpostmarktes, d. h. prioritäre Einzelsendungen, nicht-prioritäre Einzel- und Massensendungen, Promopost, Versand und Empfang International. Eine Eintrittsstrategie in den Briefpostmarkt über Zeitungsverlage wurde in der Modellierung des Marktzutritts nach anfänglichen Analysen verworfen. Die Absicht der Post auf Preiserhöhungen nach Wegfall der Zeitungssubventionen zu verzichten, lässt eine tragbare Eintrittsstrategie im Rahmen des gewählten Markteintrittsszenarios nicht erkennen. Marktzutritt aus Richtung von Zustellern von Zeitungen in der Frühzustellung erscheint lediglich im Bereich der Promopost als wahrscheinlich.

Zugang⁷⁵ noch dynamischer, da Marktzutritt nun in Bezug auf Briefpost, die in nicht-städtischen Gebieten zugestellt wird für alternative Anbieter zu einer kommerziell attraktiven Option wird. *Dies ist der Fall selbst wenn die Post ihre Kosten auf den Wettbewerb anpasst.*

- **Preisentwicklung** – In jedem der untersuchten Szenarien ergibt sich durch die Marktöffnung im Durchschnitt ein Preiseffekt zu Gunsten der Kunden⁷⁶ – in Phase I sinken die Preise im Durchschnitt gegenüber der Zeit vor der Marktöffnung. Je nach betrachtetem Szenario, gibt es außerdem verschiedene Preisdynamiken:
 - unter der Annahme, dass es keinen wirksamen Zugang gibt, sinken die durchschnittlichen Preise weiter, aber generell nicht so stark, wie wenn es wirksamen Zugang gibt. Dies begründet sich durch die Tatsache, dass der Incumbent bei wirksamen Zugang auf breiterer Basis unter Preisdruck gerät – dies selbst für den Fall, das es nicht zum Markteintritt kommt;
 - sinken die Kosten, sinken auch die Preise stärker als wenn es bei der Post keine Kostenanpassungen gibt. Hier steht die Tatsache im Vordergrund, dass die Dienstleistungen der Post zu geringeren Kosten angeboten werden können und der Wettbewerb die Post zwingt, diese Effizienzgewinne an die Kunden weiterzureichen.
- **Personalstand Incumbent vs. Entrants** – Aufgrund von internationalen Erfahrungen gehen Marktöffnungen im Postmarkt *per saldo* vielfach mit einem negativen Beschäftigungseffekt einher, d. h. der im Zeitpfad sinkende Personalbestand des etablierten Anbieters wird durch die von Wettbewerbern neu geschaffenen Stellen nicht wettgemacht oder gar überkompensiert. Diese Einschätzung gilt auch für die Schweiz – es sei denn die Post nimmt keine weiteren Rationalisierungsmaßnahmen vor – potenziell bereits für die Zeit der partiellen Marktöffnung und verstärkt im Zuge der vollständigen Marktöffnung.
- **Flächendeckung und Standortattraktivität** – In jedem der untersuchten Szenarien ergibt sich durch die Marktöffnung im Hinblick auf die flächendeckende Versorgung und die Standortattraktivität eine positive Entwicklung.
 - *In puncto* Flächendeckung der Post wird sich der von der Post angebotene *status quo* in keinem Gebiet verschlechtern. Es gilt vielmehr, dass sich die Flächendeckung durch neue Wettbewerber in spezifischen Gebieten relativ zum *status quo* ggf. sogar verbessern wird. Ohne funktionierenden Zugang zur Infrastruktur der Post werden die Wettbewerber primär in urbanen Gebieten postunabhängige Zustellungsdienste anbieten. Unter der Annahme, dass Zugang funktioniert, wird die Zustellung auch von

⁷⁵ D. h. der alternative Anbieter überlässt dem Incumbent die Zustellung.

⁷⁶ Das durchschnittliche Preisniveau sinkt, wobei Preisdifferenzierungsmaßnahmen im Wettbewerb nicht ausschließen, dass im Einzelfall für gewisse Kunden die Preise auch steigen können.

Wettbewerbern zunehmend flächendeckend angeboten, mindestens an einigen, aber nicht allen Wochentagen.

- Die Wettbewerbswirkung auf die Standortattraktivität ist in zweierlei Hinsicht positiv zu beurteilen. Zum einen wird durch den Wettbewerb die Versorgungsqualität *per saldo* besser, wenn auch nicht flächendeckend. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass gewisse Standorte infolge der Marktöffnung weniger gut bedient werden als dies zurzeit der Fall ist. Zum anderen geht auf der Grundlage der Modellierungsergebnisse hervor, dass von der Marktöffnung im Postsektor in der Schweiz eine preissenkende Wirkung ausgeht. Der Preisdruck steigt, womit das Preis-Leistungsverhältnis für die Kunden *per saldo* steigt.
- **Produktvariation bzw. Innovation** – Die Produktvielfalt der Post ist zurzeit sehr ausgeprägt. International sind betreffend Variation und auch Innovation keine eindeutigen Trends beobachtbar. Es gibt Länder, in denen der Incumbent infolge des Wettbewerbs die Produktvielfalt erhöhte (Großbritannien, Niederlande) oder senkte (Schweden). Aufgrund des in der Schweiz von der Post bereits filigran ausdifferenzierten Produktangebots dürfte im Zuge weiterer Marktöffnungen nicht primär von einem Ausbau desselben auszugehen sein. Neue Anbieter werden voraussichtlich bestehende Produkte anbieten, wo diese Kostenvorteile haben und nicht primär in der Produktinnovation tätig sein.

5.3 FINANZIERBARKEIT DES UNIVERSALDIENSTES

In Bezug auf die Frage der Finanzierbarkeit der Universaldienstverpflichtung der Post ergibt sich auf Basis unserer Modellierung, dass es nur Probleme mit der Finanzierbarkeit der Leistungen gibt, zu denen die Post verpflichtet ist, wenn es nicht zu einer Kostenanpassung kommt. Hier gilt es wieder die Situation *ohne* wirksamen Zugang von einer Situation *mit* wirksamem Zugang zu unterscheiden:

- im ersten Fall mit unwirksamem Zugang ergeben sich erst in Phase IIb (2018-2012) Finanzierungsprobleme, d. h. erst sehr langfristig; und
- im zweiten Fall mit wirksamem Zugang schon in den ersten Jahren der vollständigen Marktöffnung, d. h. in Phase IIa (2014-2017).

In allen anderen Fällen kann die Post das von ihr gesetzte Ziel einer Mindestrendite von 10% auf das eingesetzte Eigenkapital erfüllen – zum Teil kann kurzfristig sogar von einer erheblichen Übererfüllung ausgegangen werden.

5.4 ZUSÄTZLICHE FRAGEN DES GS-UVEK

Zusätzlich wurde vom GS-UVEK eine Untersuchung in Bezug auf verschiedene alternative Szenarien gewünscht.

Welcher Effekt hätte eine Verlängerung der ersten Marktöffnungsphase (I) (2011-2013) auf die zu untersuchenden Auswirkungen?

Es lassen sich keine abweichenden Ergebnisse von denen für die Phase I geschätzten Ergebnisse erwarten. Mit anderen Worten: so lange der Markt nur beschränkt geöffnet ist, gibt es nur eine beschränkte Anzahl an Produktsegmenten, für die der Wettbewerb überhaupt nur stattfinden kann. In Bezug auf diese ergeben sich für die Wettbewerber nicht ausreichend Kostenvorteile, bzw. Größen- und/oder Verbundvorteile.

Welchen Effekt auf den Wettbewerb hätte eine Fondslösung bei Finanzierungsproblemen in Phase II (ab 2014) (bei der etappierten Marktöffnung)?

Eine Fondslösung bei Finanzierungsproblemen in Phase II (ab 2014) ergibt für den Markteintriter höhere Kosten und damit einhergehend weniger Markteintritt. Hierbei sind zwei Fälle zu unterscheiden:

- Fall 1: Die Finanzierung der Deckungslücke wird vollständig auf die Wettbewerber umgelegt. Das hat zur Folge, dass die Kosten der Wettbewerber relativ zu den Kosten der Post steigen. Ein Marktanteil wie im Fall ohne Umlage ist für die Newcomer damit nicht zu erreichen.
- Fall 2: Die Finanzierung der Deckungslücke wird auf Wettbewerber und Post umgelegt. In diesem Fall, fällt die Belastung der Newcomer geringer aus. Sie erreichen tendenziell einen höheren Marktanteil als im Fall 1, aber einen geringeren als ohne Fondslösung.

Welchen Effekt hätte ein durchschnittlicher Price-Cap mit $X=0$ in Phase II (der etappierten Marktöffnung)?

Alle der im Rahmen der Marktmodellierung betrachteten Szenarien ergeben keine unmittelbare Veranlassung zur Regulierung von Preisen. Alle Szenarien ergeben langfristig gesehen die Möglichkeit des Marktzutritts, sofern die Post ein Preisniveau oberhalb der heutigen Preise wählt. In den meisten Fällen besteht ein deutlicher Druck auf die Post die Preise unter ihr derzeitiges Niveau zu senken. Wo die Kosten der Post relativ zum heutigen Niveau ansteigen, kann ein Preis-Cap ab 2018 (Phase IIb) die Möglichkeiten der Post zur Anpassung der Preise an die Kosten jedoch beschränken und damit eine Vergrößerung der Finanzierungslücke zur Folge haben.

Anhang 1 – Untersuchung der sofortigen Marktöffnung

In diesem Abschnitt fassen wir die Ergebnisse der Modellierung einer sofortigen Marktöffnung, d. h. von 100 auf 0g zusammen.

MODELLIERUNGSANNAHMEN UND SZENARIEN

Die Modellierung der vollständigen Marktöffnung per 2011 ist im Hinblick auf die Beantwortung der mit hoher Wahrscheinlichkeit auch im Parlament debattierten Frage relevant, inwieweit die Marktöffnung ohne Etappierung eingeführt werden könnte. Abbildung 2 fasst – analog zum Vorgehen bei der etappierten Marktöffnung – die Varianten der vollständigen Marktöffnung zusammen:

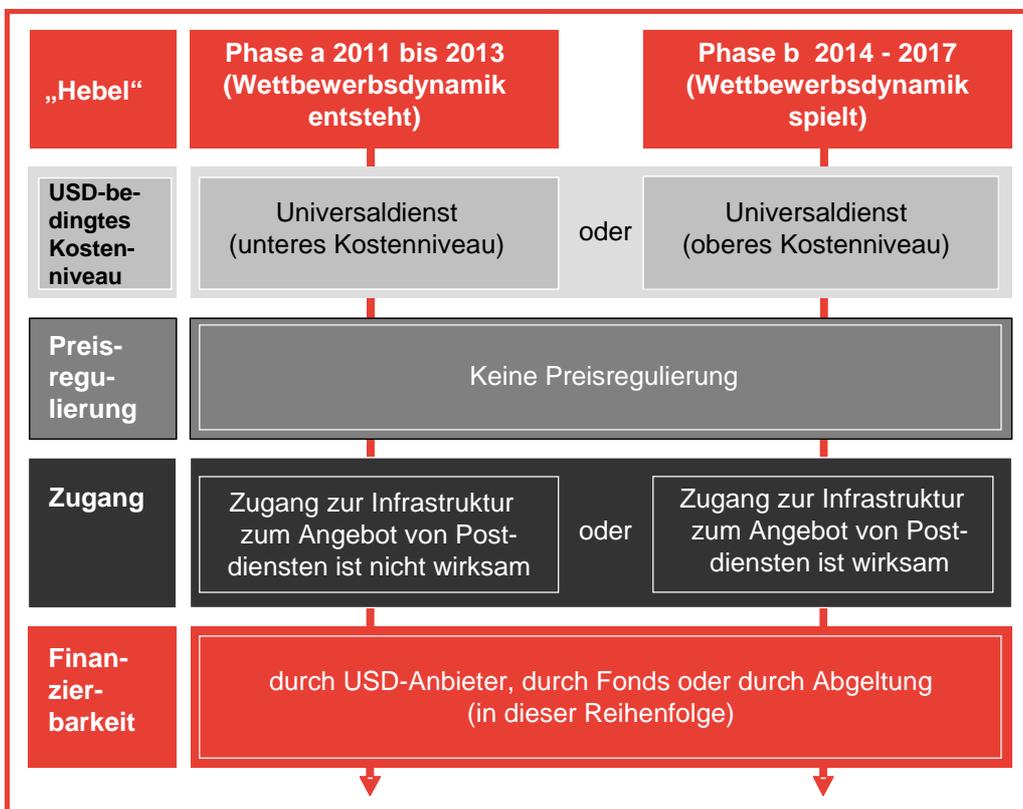


Abbildung 2: Szenarien bei vollständiger Marktöffnung per 2011

Quelle: Plaut/Frontier

Im Zusammenhang mit den Modellierungshebeln orientiert sich das Vorgehen zur Szenariendifindung im Wesentlichen ebenfalls an den bereits bekannten Überlegungen zur etappierten Marktöffnung, also an den vier Hebeln Kostenbasis, Preisregulierung, Zugang zum Postnetz und Finanzierbarkeit. Phase a und eine Phase b umfassen dabei dieselben Zeiträume wie die Phase I und die Phase IIa der etappierten Marktöffnung. Zudem gleichen hier Phase a und Phase b in Bezug auf die Kostenanpassungen der Post jeweils der Phase I und der Phase IIa

der etappierten Marktöffnung. Zusätzlich nehmen wir für Phase b an, dass die Wechselbereitschaft der Kunden sich gegenüber Phase a erhöht. Untersucht werden vorliegend:

○ **Die Marktentwicklung, d. h.**

- Marktanteilsveränderungen;
- Art und Nachhaltigkeit des Wettbewerbs;
- Personalstand Incumbent vs. Entrants;
- Flächendeckung und Standortattraktivität; und
- Produktvariation bzw. Innovation.

○ **Die konkreten Auswirkungen für den bisherigen Grundversorger im Hinblick auf die Finanzierbarkeit der Universaldienstlast.**

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Im ersten Fall wird die Situation betrachtet, in der der Zugang zur Infrastruktur bzw. den Dienstleistungen der Post aus verschiedenen Gründen unwirksam ist bzw. wirksam ist. In jedem der beiden Fälle stellen wir die Konsequenzen auf den Wettbewerb dar, wobei zwei Extremfälle relevant sind: Beim einen Extremfall finden bei der Post trotz Marktöffnung keine Kostenanpassungen statt, beim anderen Extremfall passt die Post ihre Kosten quasi antizipativ fast vollständig an⁷⁷.

Im Ergebnis resultiert, dass es unter der Annahme, dass die Post keine weiteren Kostenrationalisierungen vornimmt, *bei unwirksamen Zugang* schon mittelfristig, d. h. im Zeitraum 2014-2017 zu substantiellen Marktanteilsverlusten kommt, die zu einer Kostenunterdeckung für die Post führt. Dabei konzentriert sich der Wettbewerb vor allen Dingen auf priorisierte und nicht-priorisierte Einzelsendungen mit Zustellung in städtischen Gebieten sowie Promopost. Führt die Post dem Wettbewerb angemessene Rationalisierungsmaßnahmen durch, kommt es aufgrund der Größenvorteile der Post praktisch nicht zu (nachhaltigem) Wettbewerb.

Eine andere Wettbewerbsdynamik entwickelt sich *bei wirksamem Zugang* zur Zustell-Infrastruktur der Post: die Marktsegmente, für die Markteintritt kommerziell attraktiv ist, erweitern sich, da für die Wettbewerber die ungünstigen Zustellkosten keine Markteintrittsbarriere mehr darstellen – die Post stellt für alternative Anbieter in ländlichen und städtischen Gebieten zu. Im Ergebnis erhöht sich der Marktanteilsverlust der Post und es kommt schon unmittelbar nach der vollständigen Marktöffnung zu einer Finanzierungslücke für die Post unter der Annahme, dass keine weiteren Kostenrationalisierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese Ergebnisse sind überblicksartig in den Tabelle 5 und Tabelle 6 dargestellt.

⁷⁷ Nach Angaben der Post spiegelt die Annahme, dass die Post drei Haupt- und sechs Subzentren für die Sortierung betreibt nicht das betriebswirtschaftliche Optimum wider.

Unwirksamer Zugang

Aus Tabelle 6 können die wichtigsten Ergebnisse in Bezug auf die sofortige Marktöffnung für ein hohes und ein niedriges Kostenniveau unter der Annahme unwirksamen Zugangs zur Infrastruktur der Post entnommen werden:

	Kosten-niveau	Phase a, Wettbewerb entsteht (2011-2013)	Phase b, Wettbewerb spielt (2014 – 2017)
Art des Wettbewerbs /wichtigste Markt-segmente	Hoch	NPES, Promopost, Int. Versand	PES, NPES, Promopost, Int. Versand
	Niedrig	-	-
Marktanteile Post (Umsatz)	Hoch	86%	70%
	Niedrig	100%	100%
Finanzierbarkeit USD (Über-/Unterdeckung Umsatz vs. Kosten*)	Hoch	2%	-3%
	Niedrig	12%	10%

Tabelle 6: Wichtigste Ergebnisse der sofortigen Marktöffnung unter unwirksamen Zugangsbedingungen

Quelle: Plaut/Frontier Modellierung

Wirksamer Zugang

Aus Tabelle 7 gehen die wichtigsten Ergebnisse in Bezug auf die sofortige Marktöffnung für ein hohes und ein niedriges Kostenniveau unter der Annahme unwirksamen Zugangs zur Infrastruktur der Post hervor:

	Kosten-niveau	Phase a, Wettbewerb entsteht (2011-2013)	Phase b, Wettbewerb spielt (2014 - 2017)
Art des Wettbewerbs /wichtigste Markt-segmente	Hoch	PES, NPES, NPMS, Promopost, Int. Versand und Empfang	PES, NPES, NPMS, Promopost, Int. Versand und Empfang
	Niedrig	PES, NPES, NPMS, Intl. Empfang	PES, NPES, NPMS, Intl. Empfang
Marktanteile Post (Umsatz)	Hoch	75%	47%
	Niedrig	80%	71%
Finanzierbarkeit USD (Über-/Unterdeckung Umsatz vs. Kosten*)	Hoch	-2%	-9%
	Niedrig	7%	8%

Tabelle 7: Wichtigste Ergebnisse der sofortigen Marktöffnung unter wirksamen Zugangsbedingungen

Quelle: Plaut/Frontier Modellierung

Auf Basis der Tabellen werden nun die Ergebnisse im Einzelnen besprochen. Dabei werden erneut die Marktentwicklung und die Frage der Finanzierbarkeit des Universaldienstes diskutiert. Schließlich ziehen wir abschließend einen Vergleich zwischen der etappierten und der sofortigen Marktöffnung.

MARKTENTWICKLUNG

In Bezug auf die Marktentwicklung lässt sich, feststellen:

- **Art und Nachhaltigkeit des Wettbewerbs** – Evident ist hier, dass sich bei unwirksamem Zugang zur Infrastruktur der Post nach unseren Modellschätzungen der Wettbewerb – wo er entsteht – vor allen Dingen in den Produktsegmenten Promopost⁷⁸, Versand International, Prioritäre Einzelsendungen (PES), nicht-prioritäre Einzelsendungen (NPES) entwickeln wird. Dabei stellen sich die relativen Kostenvor- und -nachteile der Entrants im Bereich der Zustellung derart dar, dass sich Marktzutritt nur in Bezug auf städtische Kunden lohnt. Bei wirksamem Zugang wird ein Entrant gleichermaßen in nicht-städtischen Gegenden der Schweiz zustellen. Zudem dürfte sich Wettbewerb auch im Bereich nicht-prioritäre Massensendungen (NPMS) und Empfang International entfalten. Dieser Wettbewerb ist als nachhaltig zu betrachten – wie in Abschnitt 5 beschrieben operieren Newcomer nach unseren Modellierungsannahmen immer auf Basis

⁷⁸ Bei Promopost handelt es sich um nicht-adressiertes Direktmarketingmaterial.

langfristiger Durchschnittskosten, die einen angemessenen Profit beinhalten, d. h. wenn *qua Modell* Wettbewerb entsteht, ist dieser immer als nachhaltig zu interpretieren. Vor dem Hintergrund der extremen Größennachteile, die ein Entrant im Schweizer Postmarkt relativ zum Incumbent hat – und vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen, die in Abschnitt 2 diskutiert wurden, ist davon auszugehen, dass wo Zugang unwirksam ist, wieder mit einem großen alternativen Anbieter zu rechnen ist. Wo Zugang wirksam ist, könnte die Anzahl der alternativen Anbieter jedoch größer sein.

- **Wettbewerbsdynamik** – Bei der sofortigen Marktöffnung kommt es schon kurzfristig, d. h. im Zeitraum 2011-2014 zu erheblichen Marktanteilsverlusten für die Post, mit Ausnahme des Falls, wo die Post ihre Kosten unter Berücksichtigung der ihr auferlegten USD-Verpflichtungen vollständig an den Wettbewerb anpasst. Hier stellt sich wie bei der etappierten Marktöffnung kein (nachhaltiger) Wettbewerb ein. Bei der Wettbewerbsdynamik ist zwischen Kostenniveau und wirksamen Zugang vs. unwirksamen Zugang als Einflussfaktoren zu differenzieren:

- *Betrachtung verschiedener Kostenniveaus* – Je nach Kostenniveau entwickelt sich die Wettbewerbsdynamik unterschiedlich: bei unwirksamen Zugang, für den wenig realistischen Fall, dass die Kosten der Post sich dem Wettbewerb nicht anpassen, kommt es zu einem hohen Verlust an Marktanteilen (zu langfristig über 30% bei unwirksamen Zugang). Passt die Post ihre Kosten *vollständig* auf den Wettbewerb an, dann gibt es gemäß unserer Analyse keinen (nachhaltigen) Markteintritt. Dies Ergebnis ist wie folgt zu interpretieren: da Markteintriter laut Modellierungsannahmen immer auf Basis langfristiger Durchschnittskosten operieren, die einen angemessenen Profit beinhalten, kann Wettbewerb immer als nachhaltig interpretiert werden, wo er *qua Modell* entsteht. Kann die Post ihre Kosten auf den Wettbewerb anpassen, überragen die kostenmäßigen Größenvorteile der Post diejenigen eines Wettbewerbers für alle realisierbaren Marktanteile im Bereich Zustellung und es kommt nicht zu Markteintritt. Passen sich die Kosten der Post nicht auf den Wettbewerb an, dann können Entrants auch in den Bereichen konkurrieren, in denen die Post aufgrund ihres Marktanteils Größenvorteile hat. Bei wirksamem Zugang kommt es in jedem Fall zu Marktanteilsverlusten der Post.
- *Wirksamer Zugang vs. unwirksamen Zugang* – Im Vergleich zu einem Szenario mit unwirksamen Zugang entfaltet sich der Wettbewerb unter wirksamen Zugang⁷⁹ noch dynamischer, da Marktzutritt nun in Bezug auf nicht-prioritäre Massensendungen sowie Briefpost, die in nicht-städtischen Gebieten zugestellt wird, für alternative Anbieter zu einer kommerziell attraktiven Option wird. Dies ist der Fall, selbst wenn die Post ihre Kosten auf den Wettbewerb anpasst.

⁷⁹ D. h. der alternative Anbieter überlässt dem Incumbent die Zustellung.

- **Preisentwicklung** – Wie bei der etappierten Marktöffnung ergibt sich in jedem der untersuchten Szenarien durch die Marktöffnung ein positiver Preiseffekt relativ zum heutigen Preisniveau. Dabei gilt, dass die Preise stärker sinken, wenn es zum wirksamen Zugang kommt. Es entsteht für eine breitere Palette Wettbewerbsdruck. Wenn die Post ihre Kosten senkt, zwingt der Wettbewerb diese Effizienzgewinne an die Konsumenten weiterzureichen.
- **Personalstand Incumbent vs. Entrants** – Im Zuge einer sofortigen Marktöffnung ist in der Schweiz insbesondere infolge der Ausgangslage beim Personalbestand der Post mit einem negativen Beschäftigungseffekt zu rechnen. Der im Zeitpfad sinkende Personalbestand dürfte von den Wettbewerbern nicht wettgemacht oder gar überkompensiert werden.
- **Flächendeckung und Standortattraktivität** – In jedem der untersuchten Szenarien ergibt sich durch die Marktöffnung im Hinblick auf die flächendeckende Versorgung und die Standortattraktivität wiederum eine positive Entwicklung.
 - Zusätzlich zur bestehenden Flächendeckung der Post wird sich die Flächendeckung durch neue Wettbewerber in spezifischen Gebieten relativ zum *status quo* verbessern. Wiederum werden die Wettbewerber ohne funktionierenden Zugang zur Infrastruktur der Post primär in urbanen Gebieten postunabhängige Zustellungsdienste anbieten. Unter der Annahme dagegen, dass Zugang funktioniert, wird die Zustellung auch von Wettbewerbern zunehmend flächendeckend angeboten, mindestens an gewissen Wochentagen.
 - Die Wettbewerbswirkung auf die Standortattraktivität ist wiederum in zweierlei Hinsicht positiv zu beurteilen. Zum einen wird durch den Wettbewerb die Versorgungsqualität *per saldo* besser, wenn auch nicht flächendeckend. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass gewisse Standorte infolge der Marktöffnung weniger gut bedient werden als dies zurzeit der Fall ist. Vielmehr werden bestehende Opportunitäten (Retailer etc.) durch alle Marktakteure im Postmarkt gezielt geprüft. Die Modellierungsergebnisse zeigen, dass von der Marktöffnung im Postsektor in der Schweiz eine klare preissenkende Wirkung ausgeht. Der Preisdruck steigt, womit das Preis-Leistungsverhältnis für die Kunden *per Saldo* steigt.
- **Produktvariation bzw. Innovation** – Es gilt wie bei der partiellen Marktöffnung, dass infolge des zurzeit in der Schweiz von der Post bereits filigran ausdifferenzierten Produktangebots im Zuge der vollen Marktöffnung nicht von einem Trend des Ausbaus desselben zu rechnen ist. Das Angebot wird laufend angepasst, neue Produkte kommen hinzu; primär ist jedoch von einer Produktportfoliobereinigung auszugehen. Neue Anbieter werden wiederum Nischenprodukte anbieten und nicht ausgeprägt in Produktinnovationen investieren.

FINANZIERBARKEIT DES UNIVERSALDIENSTES

In Bezug auf die Frage der Finanzierbarkeit der Post ergibt sich auf Basis der Modellierungsergebnisse, dass es nur dann zu einer Finanzierungslücke kommen kann, wenn die Post keine Kostenanpassungen vornimmt. In allen anderen Fällen kann die Post das von ihr gesetzte Ziel einer Mindestrendite von 10% auf das eingesetzte Eigenkapital erfüllen – zum Teil kann kurzfristig sogar von einer erheblichen Übererfüllung ausgegangen werden. Hier gilt es auch wieder die Situation *ohne* wirksamen Zugang von einer *mit* wirksamen Zugang zu unterscheiden: ohne wirksamen Zugang sind die Finanzierungsprobleme weniger gravierend als mit wirksamen Zugang. Die Logik hier ist wie folgt: Zwar führt Zugang dazu, dass die Wettbewerber der Post einen Beitrag zur Kostendeckung der Zustellungsinfrastruktur leisten, gleichzeitig erhöht sich jedoch das Wettbewerbspotenzial für alternative Anbieter, da diese nun auch im „Upstream“-Wettbewerb für einige Arten von Briefpostsendungen, die in nicht-städtischen Bereichen zugestellt werden, konkurrieren können. In Bezug auf die Umsätze der Post überwiegt der zweite Effekt den ersten Effekt.

ZUSAMMENFASSENDER VERGLEICH DER SZENARIENRECHNUNGEN

Vergleichend betrachtet ist ein wichtiger Effekt der sofortigen Marktöffnung, dass sich die bei der etappierten Marktöffnung längerfristig einstellenden (Gleichgewichts-) Ergebnisse schon frühzeitiger einstellen. So entwickelt sich eine starke Wettbewerbsdynamik ohne Zugang bei einer sofortigen Marktöffnung schon im Zeitraum 2014-2017 statt erst im Zeitraum 2018-2021, während sich eine vergleichbare Wettbewerbsdynamik bei der etappierten Marktöffnung erst im Zeitraum 2018-2021 einstellt. Alle analysierten Folgeeffekte stellen sich demnach auch schon früher ein, d.h. bei unwirksamem Zugang entsteht schon im Zeitraum 2014-2017 eine Finanzierungslücke in Bezug auf die Universaldienstverpflichtung der Post, wenn es zu keinen weiteren Kostenanpassungen kommt, bei wirksamen Zugang schon im Zeitraum 2001-2013. Aus der vergleichenden Analyse ergibt sich auch, dass der negative Effekt auf die Finanzierbarkeit der Universaldienstlast für die Post durch die gestreckte Marktöffnung im direkten Zeitvergleich weniger gravierend ist.

Anhang 2 – Modell und Annahmen

In diesem Abschnitt erläutern wir die Funktionsweise des eingesetzten Frontier-Postmodells sowie die getroffenen Annahmen. Allerdings bleibt der Detaillierungsgrad der Angaben insoweit beschränkt, als der Schweizer Post in Bezug auf sensible Daten Vertraulichkeit zugesagt wurde.

MODELLIERUNG IM RAHMEN DER VORLIEGENDEN UNTERSUCHUNG

Das Frontier Postmodell bildet die Marktanteile von Incumbent und alternativen Anbietern für verschiedene Produkte in verschiedenen, für die in Abschnitt 4 definierten Phasen der Marktöffnung (I, IIa und IIb) in repräsentativen Jahren (2012, 2015, 2018)⁸⁰, bei fortschreitender Marktöffnung ab. Grundsätzlich beschreibt das Modell durch Daten und Annahmen zwei Themenkomplexe:

- das generelle Marktumfeld; und
- das Verhalten von Marktteilnehmern in diesem Marktumfeld.

In Bezug auf das generelle Marktumfeld werden Annahmen zum Stand der Marktöffnung, der Möglichkeit des Zugangs zu Dienstleistungen bzw. Infrastruktur des angestammten Anbieters, zu den Auflagen der Grundversorgung und zu anderen staatlichen Rahmenbedingungen (z. B. Steuervorteile bzw. Subventionen für bestimmte Marktteilnehmer) getroffen. Vor diesem Hintergrund wird das Verhalten der verschiedenen Marktteilnehmer modelliert.

Auf der *Angebotsseite* wird das Angebotsverhalten des angestammten Postdienstleisters und von neuen Anbietern aus deren Kostenstruktur und deren Preisbildungsverhalten abgeleitet. Dabei werden für die Modellierung des potenziellen Markteintritts optimale Markteintrittsstrategien für alternative Wettbewerber geprüft. Auf der *Nachfrageseite* wird ausgehend von einer Prognose der Gesamtmarktnachfrage das Wechselverhalten modelliert - insbesondere werden aufgrund internationaler und schweizerischer Erfahrungen Annahmen getroffen, wie groß die Wechselbereitschaft von einzelnen Kundengruppen bei gegebenen Preisunterschieden ist. Dabei wird ein Markenvorteil des Incumbents berücksichtigt, so dass er auch bei Preisen über denen der Wettbewerber einen Teil der Kunden an sich binden kann. Allerdings sinkt der Marktanteil des Incumbents mit größeren Preisunterschieden gegenüber der Konkurrenz.

Definition der Produkte im Modell

Im Modell wird der Wettbewerbsprozess auf *Produktbasis* modelliert. Je nach Datenverfügbarkeit können Produkte wie folgt differenziert werden:

⁸⁰ Analog gelten für die sofortige Marktöffnung 2012 und 2015 als repräsentative Jahre.

- Gewichtsklasse;
- Format (Standardbrief vs. anderes Format);
- Qualität (Liefergeschwindigkeit, d. h. A Post vs. B Post);
- Massensendungen vs. Individualsendung;
- erwartete mittelfristige Gesamtnachfrage für das Produkt;
- Gegend der Auslieferung (z. B. städtisch vs. ländlich).

Damit können produktspezifisch Annahmen in Bezug auf das Marktumfeld sowie die Angebots- und Nachfragesituation getroffen werden. Dabei wurde in Bezug auf verschiedene Produktbündel geprüft, ob ein Anbieter Kostenvorteile realisieren kann, wenn er ein Produktbündel – auch mit bereits liberalisierten Produkten - anbietet.

Modellierung des Wettbewerbs auf Produktebene

Bei der Modellierung des Wettbewerbs auf Produktebene werden Angebot und Nachfrage wie folgt modelliert:

○ Angebotsseite, d. h. Preisgebote –

- Für den *Incumbent* wird in einem ersten Schritt von den geltenden Produktpreisen ausgegangen. In einem zweiten Schritt können diese Preise angepasst werden. Eine solche Anpassung kann – wie im vorliegenden Fall, durch einen sich verändernden Regulierungsrahmen oder ein sich durch Wettbewerb veränderndes Marktumfeld erfolgen. Mit anderen Worten, es kann u. U. davon ausgegangen werden, dass der Incumbent seine Tarife senkt oder rebalanciert, um den Verlust von Marktanteilen zumindest teilweise abzuwenden. Um das Rebalancierungspotenzial der Preise abschätzen zu können, wurden die Kostenstrukturen der schweizerischen Post zu Grunde gelegt. Es ist darauf hinzuweisen, dass dieser Preisanpassung kein geschlossenes Optimierungskalkül zugrunde liegt. Damit wird das Optimierungs- und Finanzierungspotential des Incumbents tendenziell unterschätzt. Ein solches Vorgehen ist zur Beantwortung der Fragestellung des Gutachtens – ob eine Finanzierungslücke auftritt – zulässig. Wenn bereits eine suboptimale Preisanpassung die Finanzierung (der USD-Verpflichtung) sichern würde, kann davon ausgegangen werden, dass eine voll optimierte Preisanpassung die Finanzierung sichern könnte.
- Für den *Entrant* werden Produktpreise auf Basis von Annahmen zu Kostenunterschieden des Entrants gegenüber dem Incumbent modelliert. Dabei werden parallel verschiedene Marktzutrittsstrategien simuliert, die kommerziell attraktivste Strategie ausgewählt und in der weiteren Simulation berücksichtigt. Die Angebotsbedingungen des Newcomers können je nach Produkt variieren und hängen von Kostenvor- oder -nachteilen der Entrants ab, wie z. B. steuerlichen Nachteilen, Vorteilen durch billigere Arbeitskräfte (etc.). Ebenso müssen für eine solche

Kostenmodellierung in einem ersten Schritt Annahmen zum Produkt-Mix, den der Entrant anbietet sowie zum erzielbaren Marktanteil, d. h. zur Eintrittsstrategie des Entrants, getroffen werden. Als eine Variante für eine Marktzutrittsstrategie ist zu betrachten, dass der Newcomer Teile der Infrastruktur der Schweizerischen Post nutzen kann. Ob dies kommerziell eine interessante Option ist, hängt von den konkreten Zugangsbedingungen ab, die der Incumbent anbietet. Diese wiederum können davon abhängen ob eine Zugangsregulierung greift.

- **Nachfrage** – Das Kundenverhalten wird quantitativ modelliert, Dies wird durch Annahmen in Bezug auf Wechselverhalten (d. h. Wechselraten) in Abhängigkeit von der Preisdifferenz zwischen Incumbent und Entrant und der Wahrnehmung von Qualitätsunterschieden und Markenbindung abgebildet. Dabei wurde in Bezug auf die Wechselbereitschaft angenommen, dass diese a) für verschiedene Kundengruppen unterschiedlich stark ausgeprägt ist (z. B. deuten empirische Erfahrungen darauf hin, dass Großkunden bei gegebenem Preisunterschied eher wechseln würden als Kleinkunden) und b) dass diese sich im Laufe der Zeit verstärkt. Letztere Annahme beruht auf der Beobachtung, dass der Markenvorteil des Incumbents im Laufe der Zeit typischerweise abnimmt, da Kunden Vertrauen in neue Anbieter gewinnen.

Zur Modellierung ist empirisch beobachtendes Verhalten von Anbietern, bzw. Nachfragen relevant. Wir nehmen dabei an, dass Postkunden nicht automatisch zu einem günstigeren Anbieter wechseln, da neben möglichen Einsparungen auch die Qualität und die Marke der Schweizerischen Post die Kundenentscheidung beeinflussen. Die Wahrscheinlichkeit, mit der Kunden zu einem neuen Anbieter wechseln, ist durch eine Switching-Funktion bestimmt, deren Form auf beobachteten Entwicklungen in schon geöffneten Marktbereichen und internationaler Erfahrung beruht. Es wird weiterhin unterstellt, dass die Loyalität der Postkunden im Zeitablauf geringer wird und bei bestimmten Produkten von vorne herein relativ gering ist.

Konkrete Modellergebnisse

Folgende Ergebnisse lassen sich aus dem Model gewinnen:

- **Art des Wettbewerbs** – Kostenstruktur und Kostenunterschiede erlauben Aussagen darüber, welche Marktanteile ein Entrant erlangen kann. Unter Annahmen, welche Kostenstrukturen einzelne Anbieter haben, kann abgeleitet werden, wie viele einzelne Entrants den Markt „tragen“. Ebenso lässt sich die Art und Weise feststellen, wie Wettbewerb stattfindet – z. B. ob über Zugang zur Infrastruktur des Incumbents oder über den Aufbau einer vollständig neuen Wertschöpfungskette inklusive der Zustellung von Briefpost;
- **Marktanteile pro Produkt** (Incumbent vs. Entrant);
- **Wettbewerbsintensität in verschiedenen Kundensegmenten** – Marktanteile könnten je nach Produkt variieren. Da verschiedene Kundengruppen verschiedene Produkte nachfragen, wird erfasst, für

welche Kundensegmente und welche Produkte Wettbewerb vornehmlich stattfindet und ob sich Wettbewerber auf städtische oder ländliche Gegenden (oder beide) konzentrieren; und

- **Anpassung der Preise** – Im Rahmen des Modells werden Annahmen getroffen, wie der angestammte Anbieter seine Preise unter der Wahrung regulatorischer Vorgaben anpasst, um seinen Deckungsbeitrag zu maximieren. Typischerweise wird der Incumbent seine Preise als Reaktion auf den Wettbewerb senken, und zwar in Preissegmenten, wo sich aufgrund von starken Kostenvorteilen der Entrants starker Wettbewerb erwarten lässt, um seinen Marktanteil zu verteidigen.

Damit resultiert aus dem Modell, welche Marktanteile und Umsätze Incumbent und Markteintreter in den verschiedenen Postmarktsegmenten zu einem bestimmten Zeitpunkt, unter gegebenen Annahmen, erzielen können.

Diese Modellsystematik ist in Abbildung 6 dargestellt:

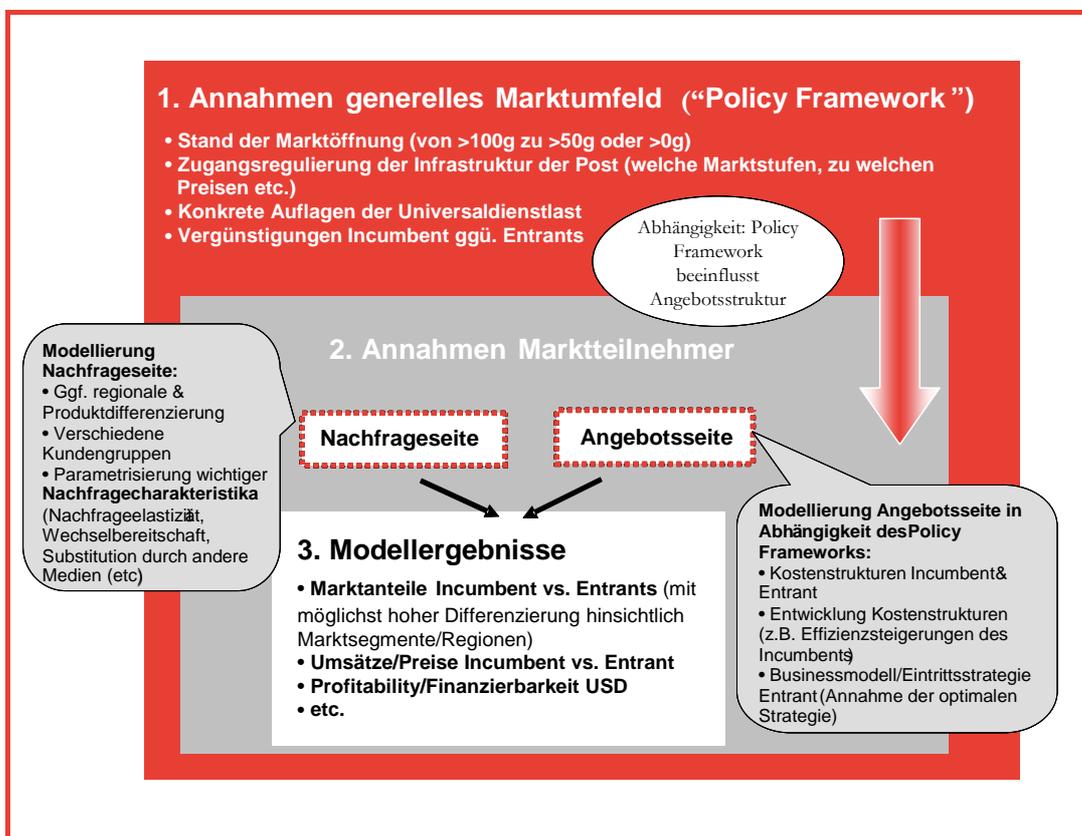


Abbildung 6: Schematische Darstellung des Frontier Postmodells

Quelle: Frontier

Aus dem Modell abgeleitete Resultate

Aus den Modellergebnissen können valide Aussagen zu folgenden Punkten abgeleitet werden:

- **Finanzierbarkeit der Universaldienstlast der Schweizer Post** – So wurden vor allen Dingen die Kosten der schweizerischen Post in den verschiedenen, repräsentativen Jahren jeweils den ermittelten Umsätzen gegenübergestellt, um die Frage nach der Finanzierbarkeit der Universaldienstlast abzuschätzen.
- **Andere Ergebnisse, die aus dem Model abgeleitet werden** – die Modellergebnisse werden verwendet, um andere wichtige Auswirkungen abzuschätzen, z. B. Informationen zu Marktanteilen, Art des Markteintritts, Anzahl der Arbeitskräfte, die bei Incumbent und Entrant angestellt sind, wahrscheinliche Produktinformation (etc.).

Betrachtung verschiedener Szenarien

Dabei war eine Motivation für diese Art der Modellierung die Analyse verschiedener Szenarien, z. B.

- **die Betrachtung im Zeitverlauf** – es wurden verschiedener Jahre (2012, 2015 und 2018 als für verschiedene Marktöffnungsphasen repräsentative Jahre) betrachtet. Für die einzelnen Jahre wurden unterschiedliche Marktrahmenbedingungen angenommen. Dabei stand im Vordergrund der Grad der Marktöffnung, sowie Unterschiede im Kostenniveau der Post. Das Kostenniveau verändert sich z. B. durch die Annahme, dass die schweizerische Post ihren Personalbestand über natürliche Abgänge im Zeitverlauf senken kann. Aufgrund veränderter Gewohnheiten (z. B. zunehmende Nutzung des Internets) wird weiterhin dargestellt, dass in einigen Marktsegmenten die Gesamtnachfrage im Zeitverlauf abnimmt;
- **Sensitivitätsbetrachtungen** – die Untersuchung erlaubt auch eine Prüfung von Auswirkungen verschiedener Annahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt. Es wurden außerdem z. B. für ein bestimmtes Jahr verschiedene Annahmen in Bezug auf den Umfang der Universaldienstlast angenommen, d. h. dass die Universaldienstverpflichtung der schweizerischen Post einmal hoch und einmal niedrig ist (etc.).

Im Folgenden fassen wir die verschiedenen Analyseschwerpunkte und ihren Zusammenhang schematisch zusammen:

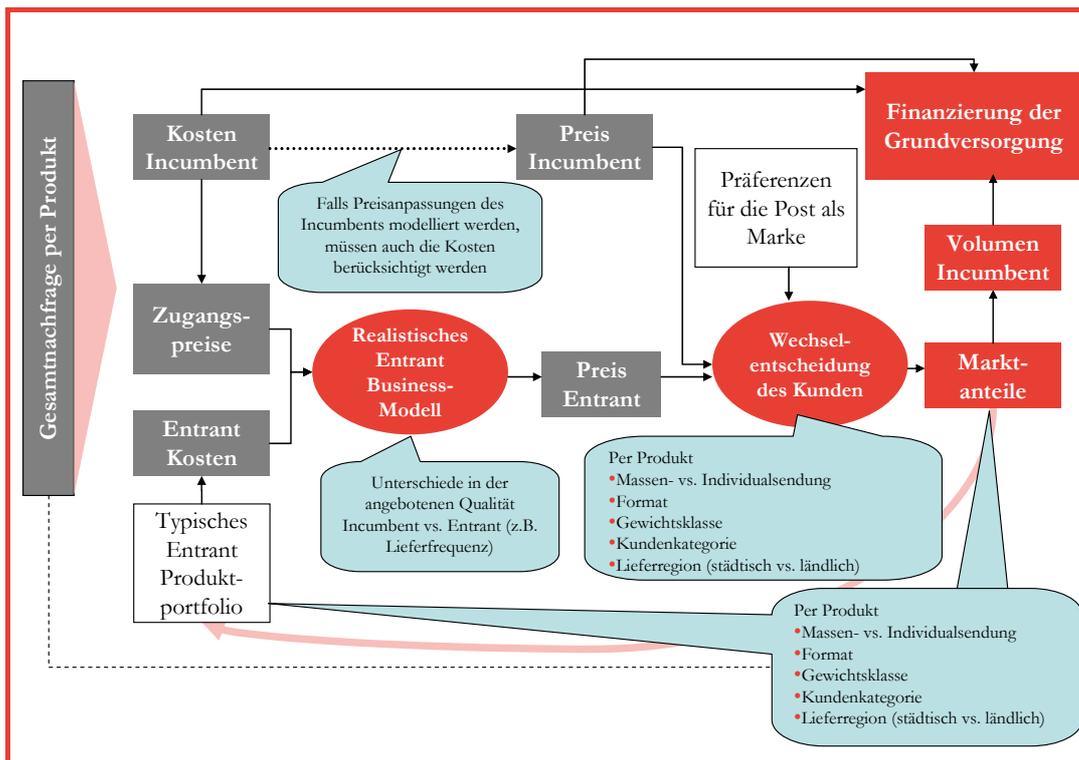


Abbildung 7: Modellschema

Quelle: Frontier

KONKRETE MODELLANNAHMEN

In diesem Abschnitt wird dargestellt, wie die Kosten der Schweizer Post modelliert wurden und welches theoretische Kostenkonzept unter Berücksichtigung der USD-Verpflichtung zu Grunde gelegt wurde. Außerdem wird die Modellierung der Kosten, Preise und Eintrittsstrategie alternativer Anbieter und andere getroffene Annahmen beschrieben:

Kosten der Post – Datenbasis und getroffene Annahmen

Allgemeine Annahmen zur Kostenentwicklung

Die Kostenmodellierung für die Jahre 2007 bis 2021 basiert auf der gesamtwirtschaftlichen Annahme einer jährlichen Inflation von 1%. Im Rahmen der Kostenmodellierung wird die Kosten- und Leistungsrechnung der Post des Jahres 2006 zur Ausgangsbasis genommen. Danach liegen die Kosten disaggregiert vor, einerseits

- prozessbezogen („Annahme“, „Sortierung“, „Transport“, „Zustellung“) und andererseits;
- produktbezogen (z. B. prioritäre Einzelsendungen, nicht-prioritäre Einzelsendungen, nicht-prioritäre Massensendungen).

Ebenfalls liegen in Anlehnung an Angaben der Post prozentuale Annahmen darüber vor, wie sich die Kosten pro Prozess in Personal- und Kapital- und andere betriebsrelevante Kosten aufteilen.

Zur Berechnung der Kosten der Folgejahre werden bezogen auf die Prozesse „Annahme“ und „Zustellung“ zusätzlich Kostenangaben der Post zu den durchschnittlichen Kosten von Poststellen und Imago-Agenturen einbezogen. In Bezug auf die Kosten der Folgejahre beim Prozess „Sortierung“ werden ebenfalls die von der Post geltend gemachten Kosteneinsparungen im Rahmen von REMA berücksichtigt.

Personalkosten

Im Rahmen der Modellierung wird bezogen auf die Entwicklung (Jahr-auf-Jahr) der Personalkosten von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Reallohnentwicklung: 1% (Post); 0,5% (Wettbewerber);
- Durchschnittliche Lohnkosten der Post 2007;
- Anteil der unter 50-Jährigen: 70% (in Anlehnung an Die Post, 2007);
- Anteil der zwischen 50- bis 60-Jährigen: 25% (in Anlehnung an Die Post, 2007);
- Anteil der über 60-Jährigen: 5% (in Anlehnung an Die Post, 2007);
- Annahme der freiwilligen Austritte bei den unter 50-Jährigen: 3,5% (Angabe entspricht dem *status quo* bei der Post bezogen auf die Belegschaft im Stammhaus, Die Post, 2007);
- Annahme, dass Angestellte zwischen 50 und 60 Jahren nicht austreten, da sonst Arbeitslosigkeit droht;
- Annahme, dass bei den über 60-Jährigen 25% pensioniert werden;
- Annahme, dass jährliche Neueinstellungen bezogen auf die Belegschaft im Stammhaus 1,5% betragen;
- Lohnkostenniveau der Post – Die Höhe der Kosten der relevanten Prozesse werden anhand der Lohnkosten der Post berechnet;
- Lohnkosten der Markteintreter – Die Höhe der Kosten der relevanten Prozesse Annahme, Sortierung, Transport und Zustellung werden im Modell anhand der geschätzten durchschnittlichen Lohnkosten der Markteintreter einbezogen. Dabei ergeben sich – unter der Annahme, dass eine der Post vergleichbare Produktivität vorliegt, Wettbewerberlohnkosten von, in den meisten Fällen, ca. 2/3 der Lohnkosten der Post, im Bereich der Sortierung von 4/5.

Kapitalkosten

Im Rahmen der Modellierung der Kapitalkosten wird ebenfalls auf Angaben der Post referenziert. Es wird von einer Eigenkapitalrendite von 10% und von einer Fremdkapitalrendite von 4% ausgegangen. Dabei wird von 30% Eigenkapital und 70% Fremdkapital ausgegangen.

Kalkulation der Produktkosten

Im Rahmen der Modellierung weiterer Marktöffnungen wird von den nachgefragten Produktmengen des Jahres 2006 ausgegangen. Die Entwicklung der Produktmengen für die Folgejahre bis 2010 und darüber hinaus bezogen auf die Szenarioanalyse der beschriebenen Marktöffnungsphasen orientiert sich an Mengenprognosen in Anlehnung an Angaben der Post und an Erfahrungswerte, insbesondere der Länder Deutschland, Schweden und UK.

Die Berechnung der Stückkosten (variable Stückkosten und Stückfixkosten) erfolgt in Anlehnung an die Datenbasis zu den Mengen und Kosten und Annahmen zu deren Entwicklung. Dabei gilt es, einen pragmatischen Umgang mit den Overheadkosten-, den übrigen Kosten (Kosten die den Prozessen weder direkt noch indirekt kausal zugeordnet werden können) und des sog. Infrastrukturbeitrags (Kosten von Poststellen und Verkauf, die im Rahmen der internen Leistungsverrechnung nicht alloziert wurden) zu finden. In dieser Absicht werden in Anlehnung an Angaben der Post die Kosten des Infrastrukturbeitrags zu 75% auf den Prozess Annahme und zu 25% auf den Prozess Zustellung alloziert. Die Overheadkosten und die übrigen Kosten werden dagegen – solange keine spezifischeren Angaben vorliegen – nach Maßgabe des jeweiligen Kostenanteils jedes spezifischen Produkts an den Gesamtkosten (hier exkl. Overhead- und übrige Kosten) auf dieses Produkt verteilt.

Kostenkonzept

Im Folgenden wird auf die Modellierung der Kosten der beschriebenen Phasen eingegangen. Dabei wird die methodische Vorgehensweise zur Frage der Finanzierbarkeit erläutert und diese zu den bekannten Methoden „Net Avoided Cost-Ansatz“ (kurz: NAC-Ansatz) und „Entry Pricing Modell-Ansatz“ (kurz: EP-Ansatz)⁸¹ abgegrenzt. Obwohl sich beide Ansätze mit der Frage der Finanzierbarkeit der Grundversorgung befassen, behandeln sie zwei unterschiedliche Aspekte:

Der *NAC-Ansatz* beantwortet die Frage, welche Veränderung sich in der Profitabilität ergeben würde, wenn der Universaldienstanbieter *nicht* der Universaldienstverpflichtung unterliegen würde. Der Unterschied in der Profitabilität wird als die inkrementelle Universaldienstlast bzw. die Nettolast der Universaldienstverpflichtung bezeichnet. *Dieser Ansatz ist für die Fragestellung des Gutachtens allerdings nicht unmittelbar relevant. Es geht hier nicht um die Frage der Bewertung der Universaldienstverpflichtung, sondern um die Frage nach der Finanzierbarkeit des gesamten Geschäfts inklusive Universaldienst nach Marktöffnung und ggf. veränderter Definition des Universaldienstes. Methodisch ist daher eher der EP-Ansatz relevant.*

Der *EP-Ansatz* beantwortet die Frage, wie sich die Profitabilität *ändern* würde, wenn der Universaldienstanbieter die Universaldienstverpflichtungen zu einheitlichen Preisen aufrecht erhalten müsste, wenn der Markt liberalisiert wird.

⁸¹ Dieser Abschnitt ist technischer Natur und kann ausgelassen werden, ohne dass diese das Verständnis des folgenden Abschnittes beeinträchtigen würde.

Dies ist die im Rahmen der Untersuchung relevante Frage. Insofern ist zu definieren, welches Kriterium für eine angemessene Finanzierbarkeit zu Grunde zu legen ist (z. B. eine durchschnittliche Kapitalrendite)⁸². Zur Beantwortung dieser Frage werden zwei Kostenszenarien verwendet:

- **Kosten bei niedriger Universaldienstauflage (niedriges Kostenniveau)** – Im ersten Fall wird die Frage gestellt, ob die Post, bei einer *gegebenen Wettbewerbssituation* in Bezug auf die Gesamtkosten (Summe von betriebswirtschaftlich angemessenen Kosten ohne Universaldienstverpflichtung *und, zusätzlich*, inkrementellen Kosten der Universaldienstverpflichtung) im Durchschnitt einen angemessenen Profit erzielt, d. h. einen Profit, den sie auch ohne Universaldienstverpflichtung erzielen würde. Dabei wird jeweils eine Wettbewerbssituation angenommen, d. h. eine Situation, in der von einem Verlust von Marktanteilen der Post auszugehen ist, die zu Kostenanpassungen führt. Im Besonderen wird bei diesem Szenario angenommen, dass die Post im Wettbewerb bei einem tatsächlichen oder drohenden Verlust von Marktanteilen die Anzahl der Postannahmestellen im Zeitverlauf reduziert und den Anteil der Agenturen erhöht, mit den Wettbewerbern vergleichbare Gehälter bezahlt und die Beschäftigtenzahl auf die Wettbewerbssituation anpasst.
- **Kosten bei hoher Universaldienstauflage (hohes Kostenniveau)** – Im zweiten Fall werden als Teil der Gesamtkosten zusätzlich einige wichtige Kosten berücksichtigt, die ein im Wettbewerb agierendes, betriebswirtschaftlich optimal planendes Unternehmen mit einer gegebenen Universaldienstverpflichtung nicht hätte. Im Vergleich zum Szenario mit niedriger Universaldienstauflage wird vor allem berücksichtigt, dass die Post im Durchschnitt höhere Gehälter als ihre Wettbewerber bezahlt und selbst bei hohem Verlust von Marktanteilen in Folge der Marktöffnung, unter Umständen keinen Personalabbau über das Maß der „natürlichen Schrumpfung“ hinaus betreiben kann. Ebenso wird angenommen, dass die Anzahl der Poststellen sowie der Poststellenmix auf dem anfänglichen Niveau konstant bleiben. Dabei handelt es sich konzeptionell um die Kosten aus dem ersten Fall⁸³ zuzüglich dem *Unterschied der Kosten* zwischen einer Situation mit weniger Wettbewerb und mehr Wettbewerb. Es wird davon ausgegangen, dass dieses Inkrement positiv ist, da die Kosten bei steigendem Wettbewerb, also bei Verlust von Marktanteilen, typischerweise nach unten angepasst werden müssten. Angenommen wird hier jedoch, dass diese Kosten im Übergang zum Wettbewerb bestehen bleiben, weil sie aus politischen Gründen gar nicht reduziert werden können. Erneut wird

⁸² Hierzu werden in der Modellierung konkrete Annahmen getroffen.

⁸³ Die auf den Wettbewerb, unter Berücksichtigung der USD-Verpflichtung, betriebswirtschaftlich optimal angepassten Kosten.

gefragt, ob eine angemessene Profitabilität (Finanzierbarkeit) der veränderten Umsatzsituation gewährleistet ist⁸⁴.

Dabei gilt für beide Kostenszenarien zu beachten, dass die Post im Bereich „Verarbeitung“ mit drei Hauptsortierzentren und sechs Sub-Zentren operiert. Es wird implizit angenommen, dass diese Infrastrukturen zur Universaldienstverpflichtung rein outputbezogen unter Umständen nicht vollumfänglich betriebsnotwendig sind, jedoch aus politischen Erwägungen heute von diesen inzwischen weitgehend neu gebauten Anlagen im Rahmen von Kostenbetrachtungen nicht mehr abstrahiert werden kann.

Unser Ansatz grenzt sich methodisch auch von der Studie von BDO/WIK von 2007 – „*Studie über die (Brutto-/Netto-) Last der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojektes „Rechnungswesen 2007“*“ – ab, da die BDO/WIK Studie in Anlehnung an den NAC-Ansatz versucht die Kosten zu identifizieren, die der Post durch die Universaldienstverpflichtung zusätzlich entstehen.

Kosten der Wettbewerber

Als Basis für die Ermittlung der Kosten der alternativen Anbieter im Schweizer Markt dienen die Kosten der Post. Dabei wurden die Kosten der Post auf folgende Weise maßgeblich gesenkt, um zu berücksichtigen, dass ein Wettbewerber keiner USD-Verpflichtung unterliegt und keine „stranded costs“ in Form von z.B. einer ineffizient hohen Belegschaft verbuchen muss:

- die fixen Kosten der Schweizer Post werden als „sprung-fix“ betrachtet und variieren mit bestimmten Stufen des Postmarktvolumens, d.h. die fixen Kosten des Newcomers bestimmen sich nach dem Volumen, das durch den Newcomer bewegt wird und durch die Struktur des Newcomers (bspw. Auslieferung an 2 oder 5 Tagen);
- der durchschnittliche Lohn eines Entrant liegt bei ca. 2/3 des derzeitigen durchschnittlichen Postlohnes. Je nach Szenario ergeben sich hierbei Unterschiede zum Lohnniveau der Post – in den Szenarien, in denen davon ausgegangen wird, dass die Post ein niedriges Kostenniveau hat, wird auch das Lohnniveau der Post auf 2/3 des heutigen Niveaus festgelegt, wo die Post ein hohes Lohnniveau hat, bleibt das Lohnniveau der Post auf heutigem Lohnniveau, bei fortschreitendem Inflationsausgleich für die Löhne im gesamten Sektor;
- es werden die Entrants in Summe modelliert. Aus dem Modell resultierende Marktanteile können als Folge der Etablierung eines einzigen nationalen Anbieters oder mehrerer regionaler Anbieter interpretiert werden;

⁸⁴ Es gilt anzumerken, dass schon in der Anfangssituation von einer bestimmten politischen Last auszugehen ist – diese ergibt sich nicht primär durch den Wettbewerb, sondern durch schon heute bestehende politische Lasten.

- in Bezug auf die Eintrittsstrategie des/der alternativen Anbieter wurde ein so genanntes „Testing down“ angenommen, d.h. es wurde in einem ersten Schritt angenommen, dass Entrants ein der Post entsprechendes Dienstleistungsspektrum anbieten, d.h. über entsprechende Stufen der Wertschöpfung, für alle Produkte, auf gleichem Serviceniveau, vor allen Dingen in Bezug auf die Flächendeckung und die Zustellfrequenz. Für den Fall, dass eine entsprechende Marktzutrittsstrategie sich als kommerziell nicht tragbar erwies, wurden restriktivere Geschäftsmodelle angenommen, d.h. z.B. Zustellung von B-Post mit einer Zustellfrequenz an z.B. nur zwei Tagen, nur in städtischen Bereichen (etc.).

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BNetzA	Bundesnetzagentur
bzw.	beziehungsweise
Ca.	Circa
CHF	Schweizer Franken
cm	Centimeter
D	Deutschland
d. h.	das heißt
EBIT	Earnings before Interest and Taxes
EC	European Commission
Etc..	et cetera
Exkl.	exklusive
€	Euro
E2E	End-2-End
EU	Europäische Union
FN	Fußnote
f.	folgende
g	Gramm
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GB	Großbritannien
GS-UVEK	Generalsekretariat UVEK
Int.	International
kg	Kilogramm
Min.	Minuten
Mio.	Millionen
Mwst.	Mehrwertsteuer
NA	not available
NL	Niederlande
NPES	Nicht-prioritäre Einzelsendungen

NPMS	Nicht-prioritäre Massensendungen
Opta	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
PG	Postgesetz
POG	Postorganisationsgesetz
Postcomm	Postal Services Commission
PostReg	Postregulationsbehörde
PES	Prioritäre Einzelsendungen
PTS	Schwedische Regulierungsbehörde Post&Telestyrelsen
REMA	Reengineering Mailprocessing
S	Schweden
S.	Seite
SEK	Schwedische Krone
Stck.	Stück
UPS	United Parcel Service
USD	Universaldienst
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
vs.	versus
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
zzgl.	Zuzüglich

Quellenverzeichnis⁸⁵

- Andersson, Peter (2006), “The liberalisation of postal services in Sweden – goals, results and lessons for other countries”
- BDO/WIK (2007), „Studie über die (Brutto-/Netto-) Last der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojektes „Rechnungswesen 2007“
- Bundesnetzagentur (2007), „Jahresbericht 2006“
- Die Post (2007), „Geschäftsbericht 2006“
- Europäische Kommission (2005), „Development of competition in the European Postal Sector, Country Annexes
- Europäische Kommission (2007), „Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag vom 9.11.2007“
- Europäisches Parlament (2002), „Postrichtlinie 2002/39/EC“
- Europäisches Parlament (1997), „Postrichtlinie 97/67/EC“
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (8.11.2007), „Die Post denkt laut über Kündigungen nach“, „Großes Interesse an der Postbank / Partnerschaft für Gratiszeitung“
- PostReg (2005), „Tätigkeitsbericht 2004“, Bern
- PostReg (2006), „Tätigkeitsbericht 2005“, Bern
- PwC (2006), “Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post”
- WIK (2005), “Evaluation des Schweizer Postmarktes”

⁸⁵ Landesspezifische Gesetzestexte Erlasse und Verordnungen, auf die im Text Bezug genommen wird, werden daselbst in den Fußnoten zitiert, jedoch nicht in das vorliegende Quellenverzeichnis aufgenommen.

PLAUT ECONOMICS

OLTEN

Plaut Economics, Baslerstr. 37, 4600 Olten

Tel. +41 (0)62 205 55 63 Fax. +41 (0)62 205 55 70 www.plaut-economics.ch

FRONTIER ECONOMICS EUROPE

BRUSSELS | COLOGNE | LONDON

Frontier Economics Ltd 71 High Holborn London WC1V 6DA

Tel. +44 (0)20 7031 7000 Fax. +44 (0)20 7031 7001 www.frontier-economics.com