



PostReg

Tätigkeitsbericht 2004

Postregulationsbehörde PostReg

www.postreg.admin.ch

Bern, im Juni 2005



The main body of the page is a large, empty rectangular area enclosed by a thin red border, intended for the content of the 2004 activity report.



Inhaltsverzeichnis

1.	Auf einen Blick	1
2.	Grundversorgung	3
2.1.	Die Dienstleistungen in der Grundversorgung	3
2.2.	Der Infrastrukturauftrag in der Grundversorgung	5
2.3.	Qualität der Grundversorgung	6
2.4.	Preise in der Grundversorgung	9
2.5.	Finanzierung der Grundversorgung / Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes	11
2.6.	Kommission Poststellen	16
2.7.	Preisgenehmigung	18
2.8.	Weitere wichtige Ereignisse in der Grundversorgung	18
3.	Postmarkt	19
3.1.	Konzessionssystem	19
3.2.	Paketmarkt	21
3.3.	Export / abgehende Sendungen	23
3.4.	Briefmarkt	23
3.5.	Kurier / Express	25
3.6.	Weitere wichtige Ereignisse im Postmarkt	26
4.	Regulierung	27
4.1.	Postregulationsbehörde PostReg	27
4.2.	Aufsicht	28
4.3.	Gesetzgebung und parlamentarische Vorstösse	29
4.4.	Presseförderung	29
4.5.	Internationale Beziehungen	30
5.	Ausblick	32
6.	Anhang	33
6.1.	Aufgabenzuteilung gemäss Postgesetzgebung	33
6.2.	Liste der Dienstleistungen gemäss Art. 42 Abs. 1 lit. g Postverordnung	35
6.3.	Parlamentarische Vorstösse	37

1. Auf einen Blick

Liebe Leserin, lieber Leser

Sie halten den ersten Tätigkeitsbericht von PostReg in den Händen. Unser Auftrag ist es, den sich schrittweise öffnenden Postmarkt zu begleiten, mit zu entwickeln und zu kontrollieren. Konsumentinnen, Konsumenten und Wirtschaft sollen von Wahlmöglichkeiten und Innovationen im Postmarkt profitieren können, gleichzeitig gilt es, Exzesse und Fehlentwicklungen zu vermeiden. Zentral bleibt die Grundversorgung: der Zugang aller Bevölkerungsgruppen in allen Regionen des Landes zu postalischen Leistungen stellt ein fundamentales Grundrecht auf Kommunikation dar. PostReg ist deshalb mehr als ein Marktregulator; sie bereitet auch die Entscheide des Eidg. Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK und des Bundesrates im Postverkehrsrecht vor und erfüllt eine Vielzahl von Aufgaben im Dienste der Bürgerinnen und Bürger.

2004 war das Jahr der vollständigen Öffnung des Paketmarktes. Neue Spielregeln wollen geübt sein, das gilt gleichermassen für die Schweizerische Post, die ersten konzessionierten Postunternehmen und PostReg. Auch wenn weitere Lernschritte auf alle Beteiligten warten, finden Sie auf den folgenden Seiten eine in dieser Transparenz bisher nicht vorhandene Darstellung des Schweizerischen Postmarktes. PostReg kann damit ihren vielleicht wichtigsten Auftrag erfüllen: Regulierung schafft Transparenz. Transparenz ermöglicht es den politischen Behörden, die richtigen Weichen zu stellen.

Die Schweiz profitiert nach wie vor von einer grosszügigen postalischen Grundversorgung. Die Schweizerische Post erbringt sie flächendeckend zu einheitlichen Bedingungen und in einer guten Qualität. Qualität hat aber auch ihren Preis: Beim für Wirtschaft, Konsumentinnen und Konsumenten wichtigen B-Brief der untersten Gewichtsklasse ist dieser Preis im europäischen Vergleich hoch. Dass die Laufzeitenmessungen für 2004 trotz gleichzeitig erfolgter Tarifierung um 21 % eine Verschlechterung zeigen, ist ein Wermutstropfen. Das gute Gesamtbild vermag er indes nicht zu trüben. Trotz erfolgter Restrukturierungen besteht immer noch eines der dichtesten Poststellennetze Europas. Die Kommission Poststellen wurde für die von Poststellenschliessungen betroffenen Gemeinden zur Garantin für ein faires Verfahren und die Sicherung einer ausreichenden Grundversorgung.

Die Schweizerische Post weist für das Geschäftsjahr 2004 ein Rekordergebnis von CHF 837 Millionen aus. Aufgrund der Tatsache, dass sie nach wie vor nur beschränkt dem Markt ausgesetzt ist und unverändert von einem grossen Monopol und weiteren Privilegien profitiert, ist die komfortable Finanzierung der Grundversorgung wenig überraschend: Die Schweizerische Post beziffert das Ergebnis, das allein aus der Erbringung der Grundversorgung resultiert, auf CHF 522 Millionen. Dieser Ausweis wurde erstmals der Prüfung einer unabhängigen Revisionsgesellschaft unterzogen. Fazit dieser Prüfung: In wesentlichen Punkten entspricht der Ausweis der Schweizerischen Post nicht den gesetzlichen Vorgaben. Unter Aufrechnung dieser Erkenntnisse ist von einem Resultat von CHF 776 Millionen auszugehen. Zudem konnte die Schweizerische Post wichtige gemäss Postverordnung verlangte Informationen nicht oder noch nicht in der geforderten Qualität beibringen. Ein Manko, das rasch zu beheben ist.

Die privaten Paketdienstleister haben sich dem neu eingeführten Konzessionierungsverfahren unterzogen und damit ihre Bereitschaft dokumentiert, gute Arbeitsbedingungen anzubieten und Marktanteile nicht durch Sozialdumping zu ergattern. Die klare Linie von Konzessionsbehörde (UVEK) und PostReg als instruierender Behörde führten zum ersten Gesamtarbeitsvertrag einer privaten Postunternehmung (DPD Schweiz AG). Als Novum schliesst dieser Vertrag auch Subunternehmer mit ein. Die Konzessionierung erweist sich als effektives Instrument zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Postmarkt.

Die konzessionierten Anbieter erreichten im wichtigsten konzessionierten Segment (Pakete von 0 bis 20 kg) einen Marktanteil (Umsatz) von 17 %. Befürchtungen oder Hoffnungen – je nach Erwartungen – haben sich also nicht erfüllt. Trotz des beschränkten Marktanteils profitieren Wirtschaft, Konsumentinnen und Konsumenten vom entstehenden Wettbewerb. Die Geschäftskundschaft erhält vermehrt auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Individuallösungen und differenzierte Preise. Demgegenüber bleiben die Wahlmöglichkeiten für die Privatkundschaft zwar noch eingeschränkt, doch profitierte sie im Paketbereich von verbesserten Angeboten der Schweizerischen Post. Begründet wurden diese explizit mit dem verschärften Wettbewerb. Dieser führte auch dazu, dass die Listenpreise der Schweizerischen Post für Pakete unverändert blieben, während im Briefmonopol erhebliche Tariferhöhungen realisiert wurden.

Konflikte und Reibungsverluste gehören zum Prozess eines sich kontrolliert und schrittweise öffnenden Marktes. Zentral sind der Lernprozess und die Bereitschaft aller Beteiligten, gewonnene Erkenntnisse im Interesse der Konsumentinnen, Konsumenten und der Wirtschaft fruchtbar zu machen. Ich danke allen, die in diesem Sinne den Lernprozess mit uns gehen.

Mit freundlichen Grüssen

Martin Kaiser, Leiter PostReg

Im schweizerischen Postwesen nimmt die per 1. Januar 2004 durch den Bundesrat geschaffene Behörde PostReg die Regulationsaufgaben wahr. Sie ist administrativ dem Generalsekretariat UVEK unterstellt. Ihr Auftrag umfasst einerseits als fachlich unabhängige Behörde die regulatorischen Aufgaben im Bereich Grundversorgung und Markt. Andererseits bereitet sie in Linienfunktion Entscheide zu Handen des UVEK im Postverkehrsrecht vor und setzt sie um. Zudem führt sie die Geschäftsstelle der unabhängigen Kommission Poststellen. Nicht in den Aufgabenbereich von PostReg fällt hingegen die Wahrnehmung der Interessen des Eigners Bund gegenüber der Schweizerischen Post. Eine Übersicht über die verschiedenen Zuständigkeiten findet sich im Anhang. Der jährliche Tätigkeitsbericht von PostReg informiert gemäss Postverordnung über die wesentlichen Entwicklungen in der Grundversorgung und im Postsektor.



2. Grundversorgung

2.1. Die Dienstleistungen in der Grundversorgung

Grundversorgung - die zentrale Forderung der Postpolitik

Eine gute Grundversorgung¹ im Postwesen ist für das wirtschaftliche Gedeihen und die Befriedigung des Kommunikationsbedarfs einer modernen Gesellschaft unabdingbar. Die Nutzung von postalischen Dienstleistungen muss für alle Bevölkerungsgruppen und die Wirtschaft in allen Regionen flächendeckend, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen möglich sein. Die Frage, was jedoch zur Grundversorgung gehört, ist Gegenstand der politischen Auseinandersetzung. Die Definition darf dabei über die genannten Eckwerte hinaus nicht zu starr sein. Sie muss technologischen Veränderungen, der schweizerischen wie internationalen Marktentwicklung und den Bedürfnissen der Kundschaft angepasst werden können. Deshalb hat der Gesetzgeber Qualität, Flächendeckung, Preis und Umfang der Dienstleistungen der Grundversorgung nur in den Grundzügen im Postgesetz² festgelegt. Konkretisierungen hat der Bundesrat in der Postverordnung³ vorgenommen, womit ein genügend grosser Gestaltungsspielraum verbleibt, um auf Veränderungen flexibel genug reagieren zu können.

Marktordnung

Das Postgesetz unterteilt den schweizerischen Postmarkt in zwei Marktsegmente: Die Grundversorgung und die Wettbewerbsdienste.

Grundversorgung		Wettbewerbsdienste
Reservierte Dienste (Monopol)	Nicht reservierte Dienste	
Adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe	<ul style="list-style-type: none"> - Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften in ordentlicher Zustellung - Adressierte Pakete bis 20 kg - Briefe ins Ausland - Ein- / Auszahlungen und Überweisungen 	Wichtigste Beispiele: <ul style="list-style-type: none"> - nicht adressierte inländische Briefe und Pakete bis 20 kg - Pakete über 20 kg - Express
Die Schweizerische Post muss diese Leistungen anbieten, die Konkurrenz darf nicht.	Die Schweizerische Post muss diese Leistungen anbieten, die Konkurrenz darf.	Die Schweizerische Post kann diese Leistungen anbieten, muss aber nicht, die Konkurrenz darf.

¹ In der Postgesetzgebung wird die Grundversorgung als „Universaldienst“ bezeichnet.

² Postgesetz vom 30.04.1997 (SR 783.0); www.postreg.admin.ch/PostReg/Erlasse.

³ Postverordnung vom 26.11.2003 (SR 783.01); www.postreg.admin.ch/PostReg/Erlasse.

Grundversorgung

Die Schweizerische Post ist verpflichtet, sämtliche Dienstleistungen der Grundversorgung anzubieten. Während im reservierten Bereich (Monopol) einzig sie tätig sein darf, kann sie im nicht reservierten Bereich durch andere Anbieter konkurrenziert werden. Im Jahr 2004 hat die Schweizerische Post ihre Dienstleistungen erstmals nach den neuen gesetzlichen Vorgaben dem reservierten bzw. nicht reservierten Dienst zugewiesen. PostReg hat die Zuweisung zu Händen des UVEK geprüft, Zusatzinformationen verlangt und erhalten. Die Zuweisung entspricht unverändert der bisherigen Praxis, es erfolgte weder ein Aus- noch ein Abbau. Das UVEK hat die nach Postverordnung vorgesehene Genehmigung der Liste⁴ auf Antrag von PostReg erteilt. Damit herrscht erstmals Transparenz darüber, welche Dienstleistungen zur Grundversorgung gehören. Ohne diese Transparenz ist auch kein nachvollziehbarer Ausweis der Kosten der Grundversorgung möglich. Die Schweizerische Post ist verpflichtet, PostReg über geplante Änderungen in der Grundversorgung zu informieren. Änderungen sind nur mit Genehmigung des UVEK zulässig.

Grosszügige Definition der Grundversorgung

Die schweizerische Postgesetzgebung schreibt einen grossen Umfang von Dienstleistungen vor, die zur Grundversorgung gehören. Der Umfang der Grundversorgung in der Schweiz befindet sich im Vergleich mit demjenigen des europäischen Auslands auf einem hohen Niveau. Die von der Schweizerischen Post zu erbringenden Paketdienstleistungen übersteigen die Mindestanforderungen der Europäischen Richtlinien⁵.

Am augenfälligsten ist dies bei der Regelung der Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Einzig⁶ in der Schweiz gehören gewisse dieser Dienstleistungen - Einzahlung, Auszahlung und Überweisung - zur Grundversorgung. Innerhalb der Europäischen Union dagegen schliessen weder die Mindestanforderungen der EU-Richtlinien noch die Gesetzgebungen der Mitgliedstaaten überhaupt Zahlungsverkehrsdienstleistungen in die Grundversorgung ein. Dagegen vergibt der Staat in wenigen dieser Länder, etwa in Belgien und Frankreich, von der postalischen Grundversorgung getrennte Leistungsaufträge für Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Während die EU also davon ausgeht, der Markt Sorge für eine ausreichende Versorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen, geht die schweizerische Konzeption von der Notwendigkeit einer staatlichen Regulierung aus.

Wettbewerbsdienste

Zu den Wettbewerbsdiensten gehören jene Dienstleistungen, die über die Grundversorgung hinausgehen. Deshalb ist die Schweizerische Post nicht verpflichtet, Wettbewerbsdienste zu erbringen. Eine Auswahl der wichtigsten Wettbewerbsdienstleistungen findet sich im Anhang.

⁴ Liste der Dienstleistungen gemäss Art. 42 Abs. 1 lit. g Postverordnung; Anhang 6.2 dieses Berichts.

⁵ EU-Richtlinien 97/67 vom 15.12.1997 und 2002/39 vom 10.06.2002; www.postreg.admin.ch/Dokumentation/Links/Postdienste: Homepage der EU.

⁶ Und in Spanien, wo die Leistungen aber weniger umfangreich sind als in der Schweiz.

2.2. Der Infrastrukturauftrag in der Grundversorgung

Das flächendeckende Poststellennetz

Damit die Dienstleistungen der Schweizerischen Post genutzt werden können, muss die nötige Infrastruktur zur Verfügung stehen. Ein zentrales Element dabei ist der Betrieb eines flächendeckenden Poststellennetzes. In der Vergangenheit lag die Definition dieses Netzes in der alleinigen Kompetenz der Schweizerischen Post. Der Gesetzgeber hat die Postgesetzgebung per 1. Januar 2004 in diesem Punkt verschärft. Die Schweizerische Post ist neu ausdrücklich verpflichtet, ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben.

Pro Raumplanungsregion muss die Schweizerische Post mindestens eine Poststelle mit allen Dienstleistungen der Grundversorgung betreiben. Diese Bestimmung dient vor allem dem Schutz der kleinen Randregionen. Als Poststellen gelten herkömmliche Poststellen, Filialen, mobile Poststellen und auch von Dritten betriebene Agenturen. Ein Hausservice⁷ ist als Ersatzlösung für eine Poststelle zulässig, wenn in der gleichen Region noch eine Poststelle mit den Dienstleistungen der Grundversorgung vorhanden ist.

Die Schweizerische Post muss sicherstellen, dass die Dienstleistungen der Grundversorgung in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sind. Als angemessen gilt dabei, wenn mindestens 90 % der Bevölkerung im Durchschnitt innert 20 Minuten⁸ zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr Zugang zur nächsten Poststelle haben. Die Schweizerische Post ist verpflichtet, die entsprechenden Zugangsdaten zu erheben und gegenüber PostReg offen zu legen.

Die revidierte Postgesetzgebung schreibt seit dem 1. Januar 2004 klar vor, welches Verfahren die Schweizerische Post einhalten muss, wenn sie eine Poststelle schliessen oder verlegen will. Als Teil dieser Konzeption hat der Vorsteher des UVEK am 28. April 2004 die unabhängige Kommission Poststellen eingesetzt, an die betroffene Gemeindebehörden im Streitfall gelangen können.

Die Schweiz hat im Vergleich zu den Ländern der EU-15 als fünftes Land Vorschriften für das Poststellennetz erlassen. Der Detaillierungsgrad der schweizerischen Regelung übertrifft dabei die Anforderungen der EU-Richtlinien⁹. Diese verlangen lediglich in allgemeiner Form, dass die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte den Bedürfnissen der Nutzer entsprechen müsse.

Die Zustellung

Eine leistungsfähige und verlässliche Zustellung ist ein wichtiges Element einer guten postalischen Grundversorgung. Der Gesetzgeber hat auch in diesem Bereich Anforderungen an die Schweizerische Post definiert. Sie muss Postsendungen in der Regel an allen Werktagen, mindestens aber an fünf Tagen pro Woche zustellen. Abonnierte Zeitungen sind an allen Werktagen auszuliefern. Die Hauszustellung erfolgt grundsätzlich

⁷ Das Zustellpersonal erbringt die Dienstleistungen der Grundversorgung an der Haustür.

⁸ Bei Vorhandensein eines Hausservices innert 30 Minuten.

⁹ WIK-Consult, Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef, 2004, S. 38.

in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen ans Wohn- oder Geschäftsdomizil gemäss Anschrift. Einschränkungen sind einerseits von diesem Grundsatz, andererseits hinsichtlich der Frequenz der Zustellung möglich.

Die schweizerische Postgesetzgebung entspricht bezüglich der Zustellungsregelungen den Mindestanforderungen der EU-Richtlinien. Auch diese sehen die Möglichkeit von Einschränkungen bei der Zustellung vor, sofern die nationale Regulierungsbehörde besondere Umstände anerkennt oder aussergewöhnliche geographische Gegebenheiten vorliegen.

2.3. Qualität der Grundversorgung

Qualitätsmonitoring durch PostReg

Eine der Kernaufgaben von PostReg ist es, die Qualität der Grundversorgung zu überwachen und deren unabhängige Prüfung sicherzustellen. In Konkretisierung dieses Auftrags hat PostReg 2004 ein Qualitätskonzept¹⁰ erarbeitet und publiziert. Das Konzept legt erstmals systematisch und umfassend die Anforderungen fest. Prüfkonzepete der Schweizerischen Post müssen demnach beispielsweise anerkannten Kriterien genügen und sind durch unabhängige Fachstellen umzusetzen. PostReg überprüft bei jedem Prüfkonzepete, ob die Schweizerische Post die Anforderungen einhält. Im Gegensatz zu einigen europäischen Ländern verzichtet die schweizerische Postgesetzgebung aber auf die Möglichkeit eigener Qualitätsmessungen durch die Regulationsbehörde.

Qualität der Dienstleistungen der Grundversorgung

Die Schweizerische Post muss gemäss Postgesetzgebung die Dienstleistungen der Grundversorgung in einer guten Qualität erbringen. Der Bundesrat als Eigner der Schweizerischen Post hat dieser zwar strategische Ziele¹¹ vorgegeben und Qualitätsindikatoren definiert, aber Qualitätsziele im eigentlichen Sinn bisher nicht festgelegt. Die Schweizerische Post nimmt jedoch analog den ausländischen Postunternehmen bereits seit Jahren entsprechende Messungen¹² vor. Es fehlt somit zwar an klar definierten Zielen, Indikatoren und Erfahrungswerte sind aber vorhanden. Das Qualitätskonzept von PostReg sieht vor, dass die Prüfkonzepete von unabhängigen Stellen begutachtet und abgenommen werden müssen. PostReg hat die unter diesem Titel vorgenommenen Messungen überprüft und festgestellt, dass sie grundsätzlich den Anforderungen nach Unabhängigkeit gemäss Qualitätskonzept entsprechen. Aus Kapazitätsgründen konnte die Klärung zusätzlicher Informationsbedürfnisse von PostReg in diesem Kontext noch nicht an die Hand genommen werden.

Ein international anerkannter Indikator für die Qualität von Postdienstleistungen ist die Laufzeit von Sendungen. Als Laufzeit gilt die Zeitspanne in Tagen zwischen der Abgabe einer Postsendung am Aufgabeort und ihrer Zustellung. Im Jahr 2004 trafen in der Schweiz je 97,4 % der geprüften inländischen A- und B-Briefe rechtzeitig beim Emp-

¹⁰ Konzept zur unabhängigen Qualitätsprüfung; www.postreg.admin.ch/Postmarkt/Qualität.

¹¹ Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Post 2002-2005; www.postreg.admin.ch/Postmarkt/Qualität.

¹² Die Prüfkonzepete haben sich wo immer möglich an internationalen Standards zu orientieren.

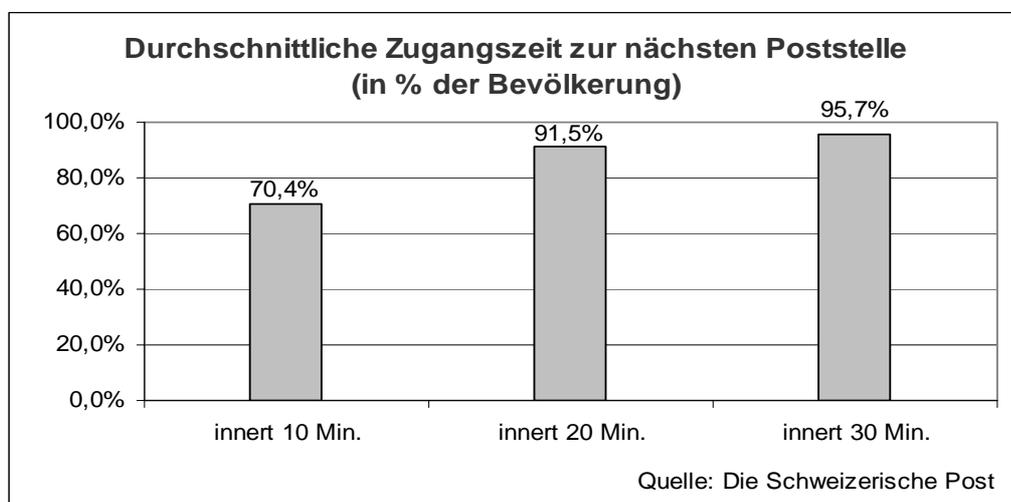
fänger ein. Insbesondere bei den B-Briefen ergab sich eine Verschlechterung gegenüber dem Vorjahrswert von damals 98,2 %. In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet dies, dass im Jahr 2003 pro Tag rund 65'000, im Jahr 2004 rund 93'000 B-Briefe verspätet zugestellt wurden. Dies entspricht einer Zunahme von 28'000 verspätet zugestellten B-Briefen pro Tag.

Auch beim Priority-Paket ergaben sich Verschlechterungen gegenüber dem Vorjahrswert (95,8 % gegenüber 97,3 %), während beim Economy-Paket der Vorjahrswert gehalten wurde. Die Zustellqualität bei den internationalen eingehenden Briefen hingegen hat sich im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr verbessert. 95,4 % der A-Briefe wurden am Folgetag durch die Schweizerische Post zugestellt; der Vorjahrswert lag bei 94,3 %.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Schweizerische Post ihre Dienstleistungen in guter Qualität erbringt. Zweifellos zeigen die Laufzeitenmessungen auch im europäischen Vergleich seit Jahren gute Werte. Es bleibt anzumerken, dass internationale Vergleiche für inländische Sendungen bislang aufgrund fehlender einheitlicher Normen schwierig sind. PostReg wird die Qualitätsentwicklung insbesondere beim für Privat- wie Geschäftskundschaft wichtigen B-Brief aufmerksam verfolgen.

Qualität des Zugangs zur Grundversorgung

Die Dienstleistungen der Grundversorgung müssen in allen Regionen für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Distanz erhältlich sein. Der Bundesrat hat diese Vorschrift der Postgesetzgebung konkretisiert. Als angemessen gilt, wenn 90 % der Bevölkerung im Durchschnitt innert 20 Minuten zu Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehrsmittel Zugang zu den Dienstleistungen der Grundversorgung haben. PostReg hat den Auftrag, die Einhaltung dieser Vorschriften zu prüfen. Sie hat im Qualitätskonzept zu Handen der Schweizerischen Post detaillierte Anforderungen für die Vornahme der Zugangsmessung gestellt. Um diesen zu genügen, liess die Schweizerische Post ihr Messkonzept 2004 von der EPFL Lausanne prüfen und zertifizieren. Das Zertifikat bescheinigt, dass Messkonzept und -methodik die Anforderungen der Postverordnung sowie des Qualitätskonzepts von PostReg vollständig erfüllen. Die Stichprobenerhebung der Schweizerischen Post zeigt für 2004 folgende Resultate:



Mit ausgewiesenen 91,5 % der Bevölkerung, die im Durchschnitt innert 20 Minuten Zugang zu den Dienstleistungen der Grundversorgung haben, wird der bundesrätliche Zielwert von 90 % übertroffen. Der tatsächliche Zugangswert liegt eher noch höher, da die Stichprobe so gewählt wurde, dass die Resultate tendenziell zu Ungunsten der Schweizerischen Post ausfallen. PostReg erwartet, dass die Zugangszeiten 2005 mittels einer Vollerhebung und nicht nur mittels Stichproben erfasst werden, wie das auch die Zertifizierungsstelle empfiehlt.

Im internationalen Vergleich ist die angewendete Methode der Zugangsmessung in Minuten zur nächsten Poststelle einzigartig. Einige der Länder, die überhaupt eine Zugangsregelung kennen, messen einzig die durchschnittliche Kilometerdistanz bis zur nächsten Poststelle und/oder die Zahl der Einwohner pro Poststelle. Gestützt auf die letzten aktuellen Daten der UPU¹³ von 2003 nimmt die Schweiz im Vergleich zu den Ländern der EU-15¹⁴ in Bezug auf die Dichte des Poststellennetzes den ersten Platz ein. Während die Schweiz durchschnittlich über eine Poststelle pro 15,17 km² verfügt, lauten die entsprechenden Werte z.B. für Grossbritannien 15,31 km², Belgien 23,47 km², Deutschland 26,42 km², Frankreich 32,46 km², Österreich 41,78 km² und Irland 42,38 km².

Die Schweizerische Post hat ihr Poststellennetz in den letzten Jahren erheblich umstrukturiert. Zwischen 2002 und 2004 sank die Zahl der Poststellen von damals 2'921 auf 2'585. Gleichzeitig wurde die Zahl der Hauservice-Lösungen auf 900 erhöht. Ebenso werden Dienstleistungen der Schweizerischen Post in 89 Agenturen erbracht. In neun Poststellen macht die Schweizerische Post von der ihr in der Postverordnung eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, keine Finanzdienstleistungen der Grundversorgung anzubieten.

Eine deutliche Veränderung in der Dichte und der Struktur des Poststellennetzes ist auch in den Ländern der EU-25 zu beobachten¹⁵. In vielen Ländern geht die Zahl der Poststellen, die mit unternehmenseigenem Personal betrieben werden, zurück. Dieser Rückgang konnte auch durch den stark zunehmenden Einsatz von durch Dritte geführten Agenturen nicht überall kompensiert werden. In zwanzig Ländern der EU-25 greifen die Postunternehmen auf Agenturen zurück. Teilweise ist die Zahl der Agenturen deutlich höher als die Zahl der klassischen Poststellen, so etwa in Grossbritannien, Holland, Irland, Portugal und Schweden. Auffällig ist in der Schweiz die im europäischen Vergleich noch geringe Anzahl von Agenturlösungen. Agenturen hätten den Vorteil, den Kundinnen und Kunden bessere Öffnungszeiten bieten zu können. Ein Hemmnis für eine grössere Verbreitung dieser kundenfreundlicheren Zugangsmöglichkeit scheint der Umstand zu sein, dass die Schweiz gewisse Zahlungsverkehrsdienstleistungen in der Grundversorgung einschliesst. Dies führt zu Anforderungen, die von durch Dritte betriebenen Agenturen kaum zu erfüllen sind.

¹³ UPU, Statistique des services postaux, Berne, 2004; zur UPU s. Ziffer 4.5 dieses Berichts.

¹⁴ Ohne Schweden, das keine Daten geliefert hat.

¹⁵ WIK-Consult, Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef, 2004, S. 167.

Qualität der Zustellung

Im Jahr 2004 hat die Schweizerische Post erstmals Daten zur Zustellung erhoben und an PostReg kommuniziert. Von insgesamt 1'598'440 mit Sendungen zu bedienenden Häusern wurden 2'577 mit eingeschränkter Zustellung bedient. Dies entspricht einem Anteil von lediglich 0.16 %. Nach Angaben der Schweizerischen Post erfolgt bei 2'020 dieser Häuser mit eingeschränkter Zustellung eine solche mindestens einmal pro Woche. Auch zehn Länder der EU-25 greifen auf die Möglichkeit der eingeschränkten Zustellung zurück, so etwa Dänemark, Finnland, Grossbritannien und Spanien. In den meisten dieser Länder sind ebenfalls deutlich weniger als 1 % der Bevölkerung von Einschränkungen betroffen¹⁶. PostReg beurteilt die Qualität der Zustellung in der Schweiz in Anbetracht des deutlich unter 1 % liegenden Wertes als sehr gut.

Kundenzufriedenheit

Das von PostReg erstellte Qualitätskonzept sieht vor, dass die Schweizerische Post nebst objektiven Daten auch die Zufriedenheit ihrer Kundinnen und Kunden jährlich messen lässt. Es werden verschiedene Messungen¹⁷ erstellt, so bezüglich der Zufriedenheit der Geschäftskundschaft mit den Brief- und Paketdienstleistungen oder etwa der Zufriedenheit der Privat- und Geschäftskundschaft mit den Poststellen. PostReg hat auch diese Messkonzepte geprüft und festgestellt, dass sie entsprechend den Vorgaben des Qualitätskonzepts durch unabhängige Institutionen vorgenommen wurden. Allfällige Vorbehalte bezüglich der Methodik ortet PostReg lediglich bei der Gewichtung der einzelnen Fragen. Sie wird dies näher prüfen und gegebenenfalls entsprechende Anpassungen verlangen.

Die Auswertung der Daten ergibt, dass die Schweizerische Post die Zufriedenheit der Geschäftskundschaft in allen Bereichen im Jahr 2004 verbessern konnte. Bei den Privatkundinnen und -kunden sind die Werte dagegen leicht rückläufig. Insgesamt war die Geschäftskundschaft bei allen Messungen weniger zufrieden als die Privatkundschaft. Nicht sonderlich zufrieden zeigten sich die Befragten mit dem Preis-/Leistungsverhältnis der Dienstleistungen und der Problembehandlung. Bezüglich letzterer hat die Schweizerische Post mit der Entwicklung eines Konzepts „Call-Center Kundendienst“ bereits reagiert.

2.4. Preise in der Grundversorgung

Die Dienstleistungen der Grundversorgung müssen gemäss Postgesetz zu angemessenen Preisen angeboten werden. Die Bestimmung der Angemessenheit ist nicht einfach. Sie beginnt mit Grundregeln über die Art und Weise, wie die Schweizerische Post ihre internen Kosten verteilen muss. Damit soll vermieden werden, dass einzelne Preise ungerechtfertigt tief bzw. ungerechtfertigt hoch festgesetzt werden, indem zum Beispiel Kosten von einem Produkt ohne sachliche Begründung auf ein anderes verlegt werden.

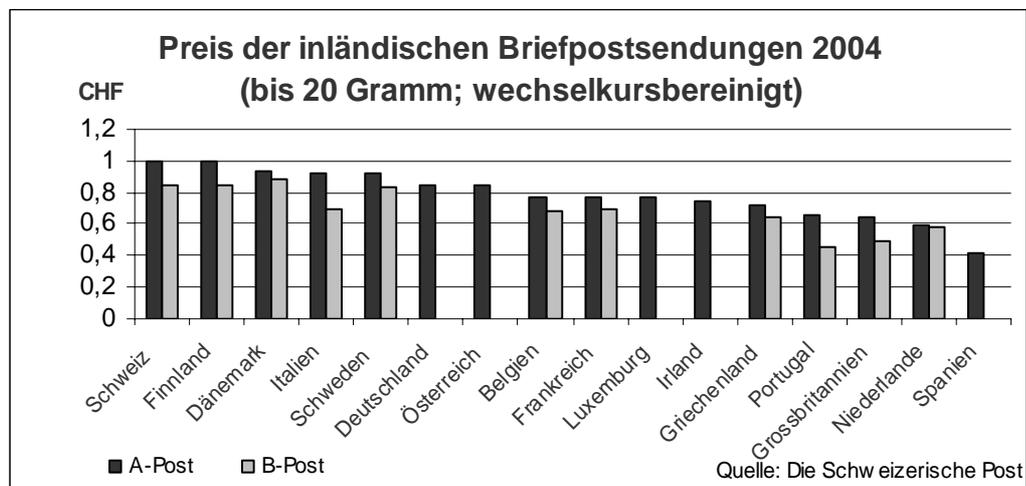
¹⁶ WIK-Consult, Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef, 2004, S. 37.

¹⁷ Resultate: Halbjahresbericht 2004 Schweizerische Post; www.post.ch/de/uk_halfjahresbericht_2004.

Die Preisbestimmung hängt weiter davon ab, ob es sich um Sendungen des reservierten oder nicht reservierten Bereichs handelt. Da im reservierten Bereich (Monopol) kein Wettbewerb herrscht, müssen die Listenpreise für Briefe der Schweizerischen Post durch das UVEK genehmigt werden. PostReg hat Preiserhöhungsbegehren vorzuprüfen. Sie richtet ihr Hauptaugenmerk bei der Beobachtung der Preisentwicklung deshalb auf dieses Segment, in dem zugleich auch die grössten Volumen umgeschlagen werden.

Zur Beurteilung, ob die Monopolpreise tatsächlich angemessen sind, dient insbesondere ein Preisvergleich von Briefpostsendungen in der Schweiz mit denjenigen in anderen europäischen Ländern. Er wird allerdings erschwert durch die Tatsache, dass die europäischen Staaten verschiedene Gewichts- bzw. Preiskategorien für 20, 50 und 100 Gramm kennen. Die Schweizerische Post bietet dagegen nur die Gewichts- bzw. Preiskategorie bis 100 Gramm an. Um dennoch einen Preisvergleich zu ermöglichen, wurde untersucht, welcher Preis zu entrichten ist, wenn ein Brief von 20, 50 bzw. 100 Gramm verschickt wird. In den folgenden Grafiken wird die Darstellung der Ergebnisse der Einfachheit halber auf den Preisvergleich von inländischen A- und B-Briefen bis 20 bzw. bis 100 Gramm beschränkt.

Bei inländischen A- und B-Briefen der Gewichtsklasse bis 20 Gramm ist festzustellen, dass die Preise der Schweizerischen Post im internationalen Vergleich wechselkursbereinigt¹⁸ hoch sind^{19 20}.

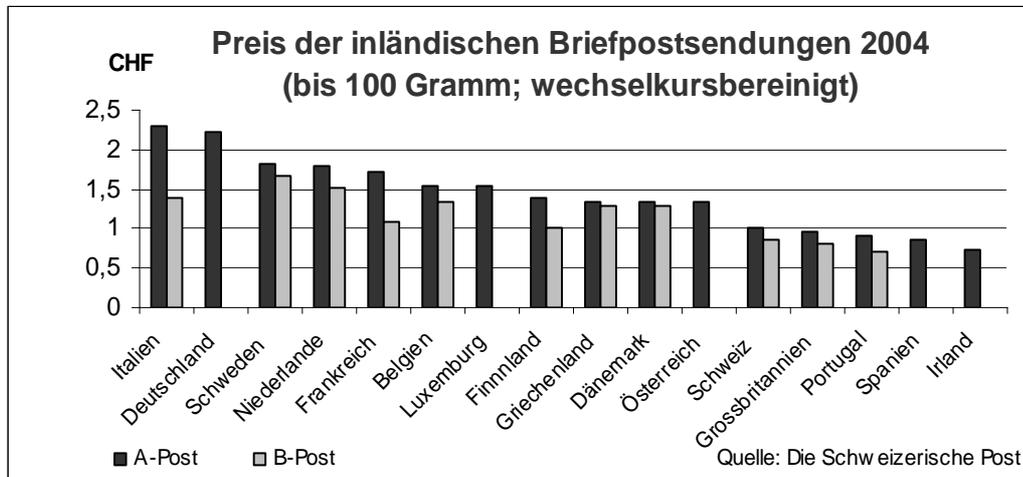


Im Segment der inländischen A- und B-Briefe der Gewichtsklassen von 50 bzw. 100 Gramm fällt der Preisvergleich mit den übrigen europäischen Staaten für die Schweizerische Post vorteilhafter aus. In der Gesamtbetrachtung liegt sie im europäischen Vergleich mit ihren Preisen für A- und B-Briefe der Gewichtsklasse bis 100 Gramm im ersten Drittel und gehört damit zu den günstigeren Anbietern.

¹⁸ Hier der Wechselkurs verwendet, da die Methode der Kaufkraftparität zum Vergleich von Einzelpreisen nicht geeignet ist.

¹⁹ Berichterstattung 2004, Schweizerische Post, Bern 2005, S. 18.

²⁰ Zusätzlich ist zu beachten, dass die Preise in Finnland und Schweden eine Mehrwertsteuer enthalten, während die hier dargestellten Dienstleistungen in allen anderen Ländern mehrwertsteuerfrei sind.



PostReg stellt zusammenfassend fest, dass die Preise der Schweizerischen Post für inländische A- und B-Briefe mit einem Gewicht von 20 Gramm im internationalen Vergleich hoch sind. Sie konstatiert weiter, dass dieses Briefsegment das grösste Volumen erzielt und im Jahr 2004 eine Verschlechterung der Qualität bei den Laufzeiten einer erheblichen Preiserhöhung von 11 % bei den A-Briefen bzw. 21 % bei den B-Briefen gegenübersteht.

2.5. Finanzierung der Grundversorgung / Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes

Finanzierung Grundversorgung

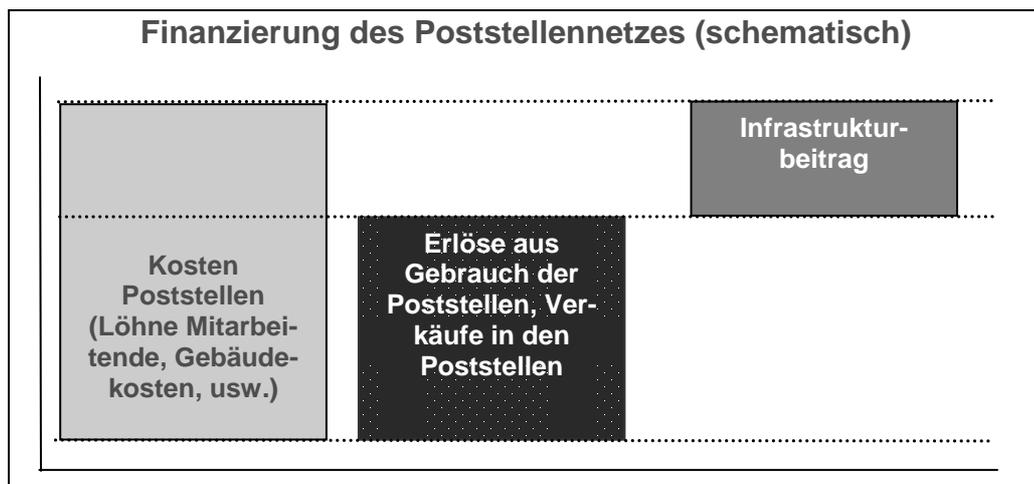
Im Rahmen der Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens haben Bundesrat und Parlament zur Finanzierung der flächendeckenden Grundversorgung ein Finanzierungskonzept²¹ beschlossen. Die Schweizerische Post soll die Grundversorgung aus den Erträgen der Grundversorgung selbst und aus den Wettbewerbsdiensten finanzieren. Zudem muss sie ihre Dienstleistungen kostengünstig erbringen und Rationalisierungsmöglichkeiten ausschöpfen. Sollte sie trotzdem nachweislich keine volle Kostendeckung bei der Grundversorgung erreichen, ist die Erhebung von Gebühren bei konzessionierten Postkonkurrenten möglich.

Mit Ausnahme der Subventionen im Postautoverkehr und bei der Presseförderung bestehen keine direkten staatlichen Abgeltungen für die Schweizerische Post. Sie verfügt allerdings über ein unverzinsliches Dotationskapital von CHF 1.3 Milliarden des Bundes. Weiter ist sie in der Grundversorgung – anders als die Konzessionäre – steuerprivilegiert, profitiert diesbezüglich von Ausnahmen beim Sonntags- und Nachtfahrverbot und geniesst ein Zollprivileg. Die Begründung dieser Privilegien liegt im gesetzlichen Grundversorgungsauftrag der Schweizerischen Post.

²¹ Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz vom 22.05.2002 (BBI 2002 5011, Seite 5028); www.postreg.admin.ch/PostReg/Erlasse.

Finanzierung Poststellennetz

Das Poststellennetz wird postintern vom Bereich „Poststellen und Verkauf“ geführt. Die produktführenden Bereiche bezahlen für den Gebrauch der Poststellen interne, transaktionsabhängige Transferpreise. So werden beispielsweise bei jeder Einzahlung oder Aufgabe von Paketen am Postschalter dem Bereich „Poststellen und Verkauf“ Erlöse gutgeschrieben. Falls die Summe dieser Erlöse nicht die Kosten dieses Bereiches deckt, fällt ein so genannter Infrastrukturbeitrag²² an.



Wie in der Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens dargelegt, wird der Infrastrukturbeitrag durch das Monopol gedeckt. Dieses umfasst seit 2004 einzig die adressierten Briefe, deren Preise gestützt auf die Postgesetzgebung kostendeckend sein müssen. Da die Kosten des Bereichs „Poststellen und Verkauf“ erst nach Bezahlung des Infrastrukturbeitrags gedeckt sind, hängen die Preise für die A- und B-Briefe direkt von dessen Höhe ab. Damit hat die Wirtschaftlichkeit des Poststellennetzes einen direkten Einfluss auf die Briefpreise. Ein überdimensioniertes Poststellennetz kann deshalb ein wichtiger Grund für vergleichsweise hohe Briefpreise sein. PostReg hat 2004 auftragsgemäss präzise Regelungen erlassen, welche Prinzipien an die Transferpreise zu stellen sind, die andere Bereiche der Schweizerischen Post an „Poststellen und Verkauf“ zu leisten haben. Diese Regelungen sind in der Weisung zum Ausweis der Kosten der Grundversorgung²³ enthalten.

Das schweizerische Konzept des Infrastrukturbeitrags zur Deckung der Verluste im Poststellennetz kommt in keinem der Mitgliedstaaten der EU in dieser Form zur Anwendung.²⁴ Dort werden in der Regel die gesamten Kosten des Poststellennetzes auf alle Bereiche der Postgesellschaften verteilt. Der Vorteil der europäischen Lösung besteht darin, dass nicht nur der Bereich, welcher den Infrastrukturbeitrag tragen muss, sondern grundsätzlich gleichermassen alle Bereiche an einem wirtschaftlichen Poststellennetz interessiert sind.

²² Manchmal missverständlich „ungeddeckte Kosten“ genannt; es fallen jedoch keine ungedeckten Kosten an, da diese gemäss heutiger Konzeption durch das Brief-Monopol zu tragen sind.

²³ Weisung im Volltext unter www.postreg.admin.ch/Postmarkt/Kosten/Universaldienst.

²⁴ Einzig die Deutsche Post AG praktiziert ein ähnliches Verfahren wie die Schweizerische Post.

Anforderungen an den Ausweis der Kosten der Grundversorgung

PostReg hat 2004 entsprechend ihrem Auftrag und in Konkretisierung der Postgesetzgebung in fachlicher Hinsicht die Weisung zum Kostenausweis der Grundversorgung erlassen. Die Schweizerische Post ist zur Führung einer prozessorientierten Vollkostenrechnung verpflichtet, welche die effektiven Kosten und Erlöse der Dienstleistungen ausweist. Letztere sind der Grundversorgung und dem Wettbewerbsdienst nach sachlichen Kriterien zuzuweisen. Die Weisung muss auch sicherstellen, dass die nach ihren Regeln erstellten finanziellen Daten durch eine externe unabhängige Revisionsstelle geprüft werden können. Sie trägt zudem den Kritikpunkten Rechnung, die der Preisüberwacher bei Preiserhöhungsgesuchen der Schweizerischen Post mehrfach vorgebracht hat²⁵.

Die Anforderungen der Weisung sind vergleichbar mit Regelungen in anderen europäischen Ländern und entsprechen auch weitgehend den entsprechenden Empfehlungen des „Comité Européen de Régulation Postale“ (CERP)²⁶.

Berichterstattung der Schweizerischen Post

Gemäss Postgesetzgebung ist die Schweizerische Post verpflichtet, PostReg jährlich über das Ergebnis in der Grundversorgung und über weitere finanzielle Daten Bericht zu erstatten. Bei der Herleitung und beim Ausweis dieser Daten muss sie die gesetzlichen Bestimmungen und die Vorgaben der Weisung einhalten.

Gemäss Postgesetzgebung darf der Wettbewerbsdienst insgesamt nicht mit Erträgen aus der Grundversorgung quersubventioniert werden. Die Schweizerische Post bestätigt in ihrem Ausweis 2004, dass das Quersubventionierungsverbot eingehalten wurde. Der Nachweis erfolgt gesetzeskonform mittels einer generellen Bestätigung. Eine Bestätigung für jede einzelne Dienstleistung liegt damit nicht vor. Diesen Nachweis hat die Schweizerische Post auf Anzeige hin im Einzelfall zu erbringen.

Das Ergebnis der unabhängigen Prüfung durch KPMG Fides Peat

Der Ausweis der Schweizerischen Post über die Kosten der Grundversorgung muss jährlich durch eine externe unabhängige Revisionsstelle geprüft und bestätigt werden. PostReg hat die Firma KPMG Fides Peat damit beauftragt, die gleichzeitig Konzernprüferin der Schweizerischen Post ist. Dies deshalb, weil aufgrund der komplexen Unternehmensstruktur der Schweizerischen Post eine andere Lösung zu viel Einarbeitungszeit verursacht hätte. KPMG Fides Peat hat die Prüfungshandlungen so vorgenommen, dass die Anforderungen an die Unabhängigkeit trotz Doppelmandat erfüllt sind. Aufgrund aller Umstände war eine Prüfung mit Zusicherung in diesem ersten Jahr nicht möglich; daher wurden zwischen PostReg und der Prüferin spezifische Prüfungshandlungen nach Postverordnung vereinbart²⁷. Deshalb enthält das Testat von KPMG Fides Peat noch keine Zusicherung. Bereits zum nächsten Ausweis wird aber ein Testat mit Zusicherung vorliegen.

²⁵ Preisüberwacher, Jahresbericht 2003, Bern, 2004, S. 1006 ff; www.monsieur-prix.admin.ch.

²⁶ Aufgaben und Stellung dieses Komitees werden in Ziffer 4.5. dieses Berichts dargelegt.

²⁷ Die Prüfungshandlungen erfolgten nach dem schweizerischen Prüfungsstandard 920. Eine Prüfung mit Zusicherung entspricht dem Prüfungsstandard 800.

Als Resultat ihrer Prüfungshandlungen stellte KPMG Fides Peat im einzelnen folgende Abweichungen fest:

- Der Grundversorgung werden kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen belastet, die effektiv nicht anfallen. Diese unterschiedliche Betrachtung führt zu Mehrkosten.
- Die Gewinne aus Verkäufen von Immobilien und aus der Konzerntresorerie²⁸ werden nicht anteilmässig der Grundversorgung gutgeschrieben.
- ExpressPost trägt über die internen Transferpreise neben den variablen Kosten auch einen Teil der fixen Kosten des Bereichs PostMail. Die Differenz zwischen den Transferpreisen und den Vollkosten wird nicht auf die ExpressPost umgelegt, sondern von PostMail getragen.

KPMG Fides Peat kommt in ihrem Bericht über die Durchführung der vereinbarten Prüfungshandlungen zum Schluss, dass die Schweizerische Post in ihrem Ausweis für 2004 nicht sämtliche Anforderungen an den Ausweis der Kosten der Grundversorgung einhält.

Im Bereich Poststellen und Verkauf „Drittprodukte“ hat die Prüferin die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots summarisch – d.h. soweit aufgrund der verfügbaren Daten möglich – überprüft und kommt zum Schluss, dass in diesem Bereich keine Quersubventionierung²⁹ besteht. KPMG Fides Peat hält weiter fest, dass ihr zum mit der Schweizerischen Post und PostReg vereinbarten Revisionszeitpunkt der Bericht der Schweizerischen Post zuhanden von PostReg nicht vorlag. Die Einhaltung wesentlicher Bestimmungen konnte schon deshalb nicht geprüft werden. Die Prüferin stellt zusammenfassend fest, dass sie möglicherweise andere Sachverhalte festgestellt und PostReg darüber berichtet hätte, falls sie ein Testat mit Zusicherung erstattet hätte.

Ergebnis Grundversorgung und Beurteilung durch PostReg

Die Grundversorgung der Schweizerischen Post erzielte gemäss deren Ausweis für das Jahr 2004 einen Gewinn von CHF 522 Millionen. Dieser Nettobetrag resultiert nach Abzug des Infrastrukturbeitrags von CHF 374 Millionen, der durch das Monopol getragen wird. Wird die Differenz der von der unabhängigen Revisionsstelle festgestellten Mängel aufgerechnet, so ergibt sich ein Gewinn der Grundversorgung von CHF 776 Millionen. So oder so stellt damit die Grundversorgung für die Schweizerische Post das zentrale Geschäft dar; die Schweizerische Post lebt weitgehend von der Grundversorgungspflicht. Das Briefmonopol erzielt nach Aufrechnung CHF 335 Millionen Gewinn, die nicht reservierten Dienste gesamthaft CHF 441 Millionen. Alle Bereiche der Grundversorgung erzielen Gewinne. Die Zahlungsverkehrsdienstleistungen der Grundversorgung (nicht reservierter Dienst)³⁰ tragen über 90 % ans Ergebnis von Postfinance bei, das gemäss öffentlichem Finanzbericht CHF 287 Millionen beträgt. Die Schweizerische Post³¹ führt denn auch zutreffend aus, dass die Erbringung der Grundversorgung in zeitgemässer Form bedeutend ergebniswirksamer ist, als lediglich auf neue Geschäftsfelder zu setzen.

²⁸ Die Konzerntresorerie verwaltet die Gelder der Schweizerischen Post.

²⁹ Im Sinne von Art. 18 Abs. 1 der Postverordnung.

³⁰ Diese umfassen einzig die Ein-/Auszahlungen und Überweisungen.

³¹ Schweizerische Post, Berichterstattung 2004, Bern, 2005, S. 12.

PostReg stellt mit Bedauern fest, dass sich die Schweizerische Post entschieden hat, die Anforderungen der Postgesetzgebung zum Ausweis der Kosten der Grundversorgung in wesentlichen Punkten nicht einzuhalten. Sie verlangt in Zukunft eine korrekte Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben an den Ausweis der Schweizerischen Post.³² Ein gewisses Verständnis ist dagegen dafür aufzubringen, dass aufgrund der Komplexität der Unternehmensstruktur der Schweizerischen Post noch Bemühungen zur Weiterentwicklung des Rechnungswesens notwendig sind³³. Bereits im Laufe der Abklärungen mit der Schweizerischen Post im Berichtsjahr stellte sich heraus, dass diese noch nicht alle Anforderungen erfüllen kann. Dementsprechend fehlen in der Berichterstattung an PostReg insbesondere die Angaben zu den postinternen Transferpreisen und Umlagen in der gemäss Postverordnung verlangten Form³⁴ und die Bezifferung des Anteils für die Zustellung am Infrastrukturbeitrag von CHF 374 Millionen. Ob die Anforderungen an die Transferpreise und Umlageschlüssel durch die Schweizerische Post eingehalten werden, ist deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht geklärt und konnte nicht geprüft werden. Es muss damit offen bleiben, ob das Resultat der Grundversorgung sogar noch über den ermittelten CHF 776 Millionen hätte beziffert werden müssen.

PostReg fordert die Schweizerische Post auf, alle Anstrengungen zu unternehmen, die Daten für das Geschäftsjahr 2005 vollständig und in der verlangten Form zu liefern. Erforderlich sind dazu namhafte Anstrengungen zur Weiterentwicklung des Rechnungswesens.

Mit ihrem Verhalten könnte die Schweizerische Post das Finanzierungskonzept von Bundesrat und Parlament zu Lasten der Bundesfinanzen und der Konkurrenten aushebeln. Das Konzept sieht vor, dass von Konzessionären eine Gebühr zur Finanzierung der Grundversorgung erhoben werden kann, falls die Schweizerische Post die Grundversorgung nicht mehr aus eigener Kraft finanzieren kann. Solange die Schweizerische Post die ihr gesetzten Vorgaben jedoch nicht einhält, könnte PostReg selbst dann keine Einführung von Konzessionsgebühren beantragen, wenn gemäss Ausweis der Schweizerischen Post die Bedingungen dazu erfüllt wären. In der Folge müsste gemäss Finanzierungskonzept der Bund die Finanzierungslücke schliessen.

Die Situation in Europa

Die europäischen Erfahrungen zeigen, dass die historischen Postanbieter in den EU-Ländern die Grundversorgung auch bei einem höheren Marktöffnungsgrad als in der Schweiz aus eigener Kraft finanzieren können. Dies gilt ebenfalls für Finnland und Schweden, wo die Postmärkte bereits seit Jahren vollständig geöffnet sind. Einige wenige Länder der EU-15, so etwa Deutschland, Portugal und Spanien³⁵, sehen wie die Schweiz in ihren nationalen Gesetzgebungen zwar die Möglichkeit einer Konzessions-

³² PostReg verfügt über keine rechtlichen Sanktionsmassnahmen gegenüber der Schweizerischen Post.

³³ Schweizerische Post, Finanzbericht 2004, Bern, 2005, S. 7.

³⁴ Art. 42 Abs. 1 lit. h Postverordnung vom 26.11.2003 (SR 783.01).

³⁵ Die europäische Richtlinie ermöglicht die Errichtung eines Ausgleichsfonds, der unverhältnismässige finanzielle Nachteile ausgleicht, die sich für die Grundversorger aus dieser Verpflichtung ergeben.

gebühr vor.³⁶ Keines dieser Länder hat aber je eine Gebühr erhoben, weil dies nicht notwendig war.

Die Schweizerische Post hält fest, dass sie mit einer Umsatzrendite von 11,4 % im weltweiten Vergleich mit anderen Postunternehmen hinter Fedex an zweiter Stelle liegt. Die EU-Kommission³⁷ bringt die weiterhin hohen Gewinnspannen der Universaldienstanbieter mit dem fortgesetzten Schutz etablierter Betreiber, der die Entwicklung des Postmarktes beeinträchtigt, in Verbindung. Daher ist der hervorragende Finanzierungszustand der schweizerischen Grundversorgung für PostReg angesichts der noch geringen Marktöffnung in der Schweiz und der Privilegien der Schweizerischen Post nebst der hohen Monopolgrenze keine Überraschung.

2.6. Kommission Poststellen

Aufgabenbereich und Zusammensetzung

Der Vorsteher des UVEK hat am 28. April 2004 die ausserparlamentarische Kommission Poststellen eingesetzt. PostReg ist mit der Führung der Geschäftsstelle der Kommission betraut. Die Kommission prüft auf Verlangen von Gemeinden, ob die Schweizerische Post beim Entscheid über die Schliessung oder Verlegung einer Poststelle die gesetzlichen Bedingungen eingehalten hat und gibt eine Empfehlung ab. Der definitive Entscheid verbleibt bei der Schweizerischen Post, die abweichende Entscheide aber begründen muss. Die Kommission publiziert keinen eigenen Jahresbericht; ihre Arbeit wird im Tätigkeitsbericht von PostReg dargestellt.

Die unabhängige Kommission setzt sich aus erfahrenen Persönlichkeiten zusammen. Die wichtigen Sichtweisen zur flächendeckenden Grundversorgung sind abgedeckt, auf eine direkte Interessenvertretung wurde bewusst verzichtet. Der Kommission gehören an: Thomas Wallner (Präsident, alt-Regierungsrat, ehem. Präsident Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz/SO), Philippe Biéler (Vizepräsident a.i., alt-Staatsrat/VD), Arnaldo Coduri (Vizepräsident, Vorsteher Amt für Wirtschaft/TI), Peter Everts (ehem. Präsident Verwaltungsdelegation Migros/BE), Hanspeter Seiler (ehem. Präsident Nationalrat/BE), Milli Wittenwiler (alt-Nationalrätin, ehem. Vizepräsidentin Schweiz. Arbeitsgemeinschaft für das Berggebiet SAB/SG). Der Sitz der im September 2004 verstorbenen Alexandra Gobet Winiger (Grossrätin/GE) ist vakant.

Verfahren und Kriterien

Damit die Kommission tätig wird, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Erforderlich ist zunächst, dass sie von einer Gemeinde, die mit einem Entscheid der Schweizerischen Post über die Schliessung oder Verlegung einer Poststelle nicht einverstanden ist, angerufen wird. Die Kommission hat keine Befugnis, von Amtes wegen ein Verfahren einzuleiten. Kommen die Schweizerische Post und eine betroffene Gemeinde zu einer einvernehmlichen Lösung, verzichtet die Gemeinde in einer Vereinba-

³⁶ Gemäss informellen Informationen kennt Italien einen Ausgleichsfonds. Offizielle Informationen über dessen Ausgestaltung und Finanzierung sind jedoch nicht erhältlich.

³⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie, Brüssel, 2005, S. 5.

rung auf die Anrufung der Kommission. Die Kommission ist schliesslich nur zuständig für Entscheide, welche die Schweizerische Post ab dem 1. Januar 2004 getroffen hat.

Das Verfahren vor der Kommission ist ohne grosse Formalitäten ausgestaltet. Eingabeberechtigt ist nur die nach Gemeindereglement zuständige Behörde. Dies deshalb, weil die Kommission nicht über Differenzen innerhalb einer Gemeinde befinden soll. Ist eine Eingabe hängig, darf die Schweizerische Post bis zum Ende des Verfahrens keine definitiven Umsetzungsschritte unternehmen. Die Kommission prüft jeden Fall auf die Einhaltung der Regeln der Postgesetzgebung. Bezüglich Verfahren untersucht sie, ob die Schweizerische Post die Gemeindebehörde korrekt angehört hat und ob sich die Parteien genügend um eine einvernehmliche Lösung bemüht haben. In materieller Hinsicht prüft die Kommission, ob der Zugang zu den Dienstleistungen der Grundversorgung auch nach Umsetzung des Entscheides der Schweizerischen Post in angemessener Distanz für alle Bevölkerungsgruppen gewährleistet bleibt. Wichtig für die Beurteilung dieser Frage ist, ob die Schweizerische Post die regionalen Gegebenheiten genügend beachtet hat.

Schwerpunkte der Kommissionsarbeit 2004

Im Jahr 2004 ist die Kommission betreffend 17 Poststellen angerufen worden. Sie hat die entsprechenden Dossiers an vier Sitzungen geprüft. Betreffend zwölf Poststellen hat sie zustimmende Empfehlungen zum Entscheid der Schweizerischen Post ausgesprochen, vier davon allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Schweizerische Post bei Umsetzung der Entscheide Auflagen beachtet. Die Dossiers von drei Poststellen hat die Kommission zur Vornahme von weiteren Abklärungen durch die Schweizerische Post zurückgestellt. Auf eine Eingabe betreffend zwei Poststellen ist die Kommission aus formellen Gründen nicht eingetreten.

	2004
Total Entscheide in der Zuständigkeit der Kommission	33
<i>davon</i>	
- Vereinbarung zw. Gemeinde und Schweizerischer Post	6
- unbenutzter Ablauf der Anrufungsfrist	10
Total durch die Kommission behandelte Fälle	17
<i>davon</i>	
- Nichteintreten	2
- zustimmende Empfehlung	8
- zustimmende Empfehlung mit Auflage	4
- ablehnende Empfehlung	0
- Rückstellung zur weiteren Abklärung	3

Die korrekte Behandlung der Gemeinden durch die Schweizerische Post ist der Kommission wichtig. Eine blosser Anhörung der Gemeindebehörden genügt den Bestimmungen der Postverordnung nicht. Nötig ist vielmehr, dass in einem verbindlichen Dialog konsequent nach einer einvernehmlichen Lösung gesucht wird. In der Sache stellt die Kommission ein sorgfältiges, lösungsbezogenes und oft aufwändiges Vorgehen der Schweizerischen Post fest. Anregungen der Kommission setzt diese um, was u.a. bereits zu einer deutlichen Verbesserung ihrer Kommunikation gegenüber den Gemein-

den geführt hat. Den Empfehlungen bzw. Auflagen der Kommission ist die Schweizerische Post bislang in allen Fällen gefolgt. Grosses Gewicht legt die Kommission auf eine transparente und nachvollziehbare Begründung der ihr eingereichten Entscheidungsdossiers der Schweizerischen Post. Für deren nur zögerliche Herausgabe von Wirtschaftlichkeitsdaten besteht angesichts der Verpflichtung der Kommission zur Wahrung von Geschäftsgeheimnis und Datenschutz kein Grund.

Die Kommission informiert die Öffentlichkeit regelmässig via Medienmitteilung über ihre Sitzungen. Die gefassten Empfehlungen sind im Sinne der Transparenz auf der Webseite von PostReg im Wortlaut und in allen drei Amtssprachen abrufbar³⁸.

2.7. Preisgenehmigung

Die Schweizerische Post verfügt bei den adressierten inländischen und eingehenden Briefen über das Monopol und wird vom Bund für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften abgegolten. Die Preise für diese Dienstleistungen muss sie deshalb durch das UVEK genehmigen lassen³⁹. Das gilt allerdings nur für die Listenpreise. Eine Kontrolle der gewährten Grosskundenrabatte ist in der schweizerischen Postgesetzgebung nicht vorgesehen. Bei den übrigen Produkten ist die Schweizerische Post unter Beachtung des gesetzlichen Rahmens bei der Preisgestaltung frei. Sie hat die Preise jedoch nach wirtschaftlichen Grundsätzen festzulegen. PostReg ist beauftragt, allfällige Preisgenehmigungsanträge zuhanden des UVEK vorzubereiten. Im Berichtsjahr lag kein Antrag der Schweizerischen Post zu Preisanpassungen bei adressierten Briefen resp. abonnierten Zeitungen und Zeitschriften vor.

Letztmals wurden die Preise im Monopolbereich per 1. Januar 2004 erhöht. Die Preise der kleinsten Formats- und Gewichtsstufe wurden für B-Briefe von 70 auf 85 Rappen (+ 21 %) und für A-Briefe von 90 Rappen auf CHF 1 (+ 11 %) erhöht. Ebenfalls auf diesen Zeitpunkt hat das UVEK die beantragte Erhöhung der Vorzugspreise für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften genehmigt. Dies erfolgte, nachdem das Parlament ab 1. Januar 2004 die Abgeltungen an die Schweizerische Post für die verbilligte Zustellung von Zeitungen und Zeitschriften um CHF 20 Millionen kürzte. Die Regional- und Lokalpresse wurde bevorzugt, indem sie von der Preiserhöhung ausgenommen wurde, soweit diese durch die Kürzung der Abgeltungen bedingt war.

2.8. Weitere wichtige Ereignisse in der Grundversorgung

Am 26. September 2004 haben Volk und Stände die Volksinitiative "Postdienste für alle" abgelehnt. Bundesrat und Parlament haben die Ablehnung der Initiative empfohlen. Das Ergebnis der Abstimmung stützt die Konzeption von Bundesrat und Parlament bezüglich Infrastrukturauftrag der Grundversorgung und Finanzierungskonzept für diese. Die Schweizerische Post kann sich weiterhin den Marktgegebenheiten und dem verän-

³⁸ www.postreg.admin.ch/PostReg/Kommission/Poststellen.

³⁹ Auch in den Mitgliedstaaten der EU ist eine Preisregulierung im reservierten Bereich (Monopol) üblich, in mehr als der Hälfte der Staaten erstreckt sie sich sogar auf die ganze Grundversorgung.

dernten Kundenverhalten anpassen, dies verantwortungsvoll und im Dialog mit der Bevölkerung und der Wirtschaft.

Die Schweizerische Post hat 2004 das Projekt Ymago gestartet und mit den wesentlichen Anspruchsgruppen diskutiert. Ziel des Projekts ist die verstärkte Ausrichtung des Poststellennetzes auf das veränderte Kundenverhalten und die weitere Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Gestützt auf die Erfahrungen aus Pilotprojekten, die ab 2005 starten, will die Schweizerische Post im Jahr 2006 über das weitere Vorgehen entscheiden. PostReg verfolgt das Projekt im Rahmen ihres Auftrags aktiv und achtet auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben. Sie erachtet eine vermehrte Kombination des Postgeschäfts der Grundversorgung mit anderen Aktivitäten als gerade im ländlichen Raum wichtig. Dies könnte helfen, ein flächendeckendes Postangebot zu erhalten und heute oft eingeschränkte Öffnungszeiten attraktiver zu gestalten.

Am 25. November 2004 wurden auf gewerkschaftliche Initiative die Paketzentren der Schweizerischen Post zeitweise blockiert und die Aufrechterhaltung der Grundversorgung erschwert. Der Konflikt wurde gütlich in kurzer Frist beigelegt, so dass seitens PostReg kein Handlungsbedarf entstand.

3. Postmarkt

3.1. Konzessionssystem

Grundlagen

Per 1. Januar 2004 wurde der Markt für Pakete vollständig geöffnet. Gleichzeitig führte der Bundesrat ein Konzessionssystem für nicht reservierte Postdienstleistungen⁴⁰ ein. Private Anbieter dürfen adressierte Pakete bis 20 kg resp. Briefe ins Ausland befördern. Sie benötigen dafür aber eine Konzession, sofern sie mit diesen Dienstleistungen einen Umsatz von über CHF 100'000.-- erzielen. Erreichen sie diese Umsatzschwelle nicht, sind sie meldepflichtig. Von der Konzessionspflicht ausgenommen ist die Schweizerische Post, da sie diese Dienstleistungen des nicht reservierten Bereichs als Teil der Grundversorgung anbieten muss. Das Konzessionssystem ist das wesentliche Instrument zur Kontrolle der schrittweisen Marktöffnung. Konzessionäre sollen nur dann auf dem Markt tätig sein, wenn sie qualitativ gute Dienstleistungen erbringen und ihren Verpflichtungen gegenüber Kunden wie Mitarbeitenden nachkommen. Zur Vermeidung von Sozialdumping besteht die Vorschrift, dass Konzessionäre ihre Arbeitsbedingungen branchenüblich ausgestalten und auch ihre Subunternehmer zur Einhaltung derselben verpflichten.

PostReg prüft und bearbeitet eingereichte Konzessionsgesuche aufgrund eines standardisierten Verfahrens zuhanden des UVEK, das die Konzessionen erteilt. Geprüft wird, ob die logistischen und finanziellen Mittel gegeben und die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten sind. Auch nach Konzessionserteilung überwacht PostReg die Einhaltung der Konzessionsvorschriften laufend und insbesondere im Rahmen des jährlichen Reportings. Dieser Reportingpflicht unterliegen konzessionierte wie meldepflichtige Unternehmen. Bestehen Anhaltspunkte für Abweichungen von den Kon-

⁴⁰ vgl. auch Ziffer 2.1 dieses Berichts.

zessionsbestimmungen, hat PostReg die Kompetenz, eine Untersuchung einzuleiten, eine formelle Verwarnung auszusprechen und im Wiederholungsfall dem UVEK weitergehende Massnahmen bis zum Entzug der Konzession zu beantragen.

In der Schweiz besteht die Konzessions- und Meldepflicht nur für einen Teilmarkt der Grundversorgung, nämlich den Markt für adressierte Pakete bis 20 kg und Briefe ins Ausland. Keine entsprechende Pflicht besteht dagegen im Markt für adressierte Zeitungen und für Finanzdienstleistungen der Grundversorgung. Auch die Wettbewerbsdienste sind keinem Meldesystem unterstellt. Daher fehlt in der Schweiz in den Bereichen ohne Meldepflicht eine Datenbasis, die PostReg eine verlässliche Marktbeobachtung und -analyse überhaupt erst erlauben würde.

Umsetzung

Um mögliche Konzessionäre zu ermitteln, hat PostReg Marktabklärungen vorgenommen, potentiell betroffene Firmen frühzeitig informiert und standardisierte Gesuchunterlagen angeboten. Viele Firmen benutzten die Gelegenheit, rechtzeitig offene Fragen zu erörtern. Dieses Vorgehen sicherte PostReg eine gute Akzeptanz in der betroffenen Branche, obwohl die privaten Marktteilnehmer im Übrigen die Unabhängigkeit von PostReg als ungenügend erachten. Im Dezember 2004 hat das UVEK auf Antrag von PostReg die ersten 13 Konzessionen erteilt⁴¹. Aufgrund der in der Regel effizienten Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und PostReg konnten die jeweiligen Konzessionsverfahren zügig durchgeführt werden. Weiter haben sich im Berichtsjahr 18 Unternehmen der Meldepflicht unterstellt.

Die Prüfungen von PostReg haben ergeben, dass die konzessionierten Unternehmen die Konzessionsbestimmungen und die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten. Namentlich garantieren alle einen jährlichen Mindestlohn von mindestens CHF 40'000.-- brutto für über 18-jährige Vollzeitangestellte im eigenen Betrieb oder im Betrieb ihrer Subunternehmer. Dieser Mindestlohn wird von den meisten Konzessionspflichtigen sogar deutlich übertroffen. Auch bei der Ferienregelung offerieren die meisten Unternehmen grosszügigere Lösungen als gesetzlich vorgeschrieben. Mehrheitlich beträgt die durchschnittliche Arbeitszeit für die Mitarbeitenden der konzessionierten Unternehmen 42-43 Stunden pro Woche. Für Fahrerinnen bzw. Fahrer gilt vereinzelt die 46-Stunden-Woche, was wiederum mit einem höheren Lohn bzw. mehr Ferien abgegolten wird. PostReg stellt fest, dass die Einführung und Handhabung des Konzessionssystems gerade im Bereich der branchenüblichen Arbeitsbedingungen positive Signalwirkung in der betroffenen Branche hat. Die geforderte Überbindung der diesbezüglichen Pflichten von den Konzessionären auf die Subunternehmer erzielt Tiefenwirkung. Als erste Konzessionärin im Postsektor hat die DPD (Schweiz) AG den Nachweis der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen mit einem neuen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) erbracht, der auch die Subunternehmer einbindet.

Regelungen in Europa

Im Bereich der Grundversorgung sehen die EU-Richtlinien für die nicht reservierten Dienste die Möglichkeit vor, entweder Einzelgenehmigungen oder Allgemeingenehmigungen zu erteilen. Im Unterschied zur Allgemeingenehmigung dürfen Postunterneh-

⁴¹ Liste Konzessionäre und Meldepflichtige unter www.postreg.admin.ch/Postmarkt/Konzession.

men erst nach der Erteilung der Einzelgenehmigung, d.h. einer Lizenz oder Konzession, am Markt aktiv werden. Nur fünf Länder der EU-15 haben wie die Schweiz ein vergleichbares Konzessionssystem für Pakete eingeführt; es sind dies Finnland, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien. Griechenland und Portugal melden je unter fünf, Finnland gar keine und Italien sowie Spanien mehrere Hundert Konzessionäre⁴². Da die Konzessionssysteme der einzelnen Länder bezüglich ihrer Grundkonzeptionen und Konzessionsvoraussetzungen unterschiedlich sind, ist ein Vergleich der einzelnen Systeme mit dem Schweizerischen Ansatz schwierig. Ein Konzessionssystem zumindest für Teile des Briefmarktes haben zusätzlich zu den bereits genannten fünf Ländern Deutschland, Grossbritannien und Schweden eingeführt⁴³.

Bei den Wettbewerbsdiensten dürfen in der EU ausschliesslich Allgemeingenehmigungen zur Anwendung kommen. Sieben der Länder der EU-15, darunter Irland, Luxemburg, Portugal und Spanien, haben entsprechende Allgemeingenehmigungen eingeführt. Ein solches Meldesystem ermöglicht insbesondere eine breite Datenerhebung sowie eine gewisse soziale Kontrolle auch für solche Dienste. Die Schweiz kennt keine entsprechende allgemeine Registrierungspflicht.

3.2. Paketmarkt

Der schweizerische Paketmarkt ist aufgrund sich wandelnder Kundenbedürfnisse, fortschreitender Technologieentwicklung und der Marktöffnungen in Europa im Umbruch begriffen. Die Geschäftskunden⁴⁴ verlangen heute nicht mehr einfach den Transport von Paketen, sondern vermehrt logistische Gesamtlösungen, wie die Belieferung von Filialen oder das Lagermanagement. Dies verlängert die Wertschöpfungskette von Paketlogistikern und schafft für spezialisierte Firmen neue, wachsende Nischen.

Die Daten zum Paketmarkt stammen aus den Selbstdeklarationen der im Markt verankerten Firmen. Im Rahmen ihrer jährlichen Reportingpflicht haben diese ihre Daten rechtzeitig und grossmehrheitlich auf Anhieb an PostReg eingeliefert. PostReg wertete die Daten aus, um ihrer Marktbeobachtungs- und Marktaufsichtspflicht nachkommen zu können.

Das Marktvolumen für Pakete im nicht reservierten Bereich bis 20 kg⁴⁵ betrug 2004 in der Schweiz insgesamt 130 Millionen Sendungen und erreichte einen Umsatz von CHF 800 Millionen. Alle Konzessionäre bieten Paketdienstleistungen an; vom Umsatz halten die Konzessionäre und Meldepflichtigen einen Anteil von 17 %. Die grössten zwei Paketdienstleister im konzessionspflichtigen Bereich sind die DPD (Schweiz) AG und die Deutsche Post (Schweiz) AG. Sie erzielen zusammen annähernd 90 % am gesamten Umsatz der Konzessionäre und Meldepflichtigen.

⁴² Aktuelle Daten zur EU-25 fehlen für den Paketmarkt.

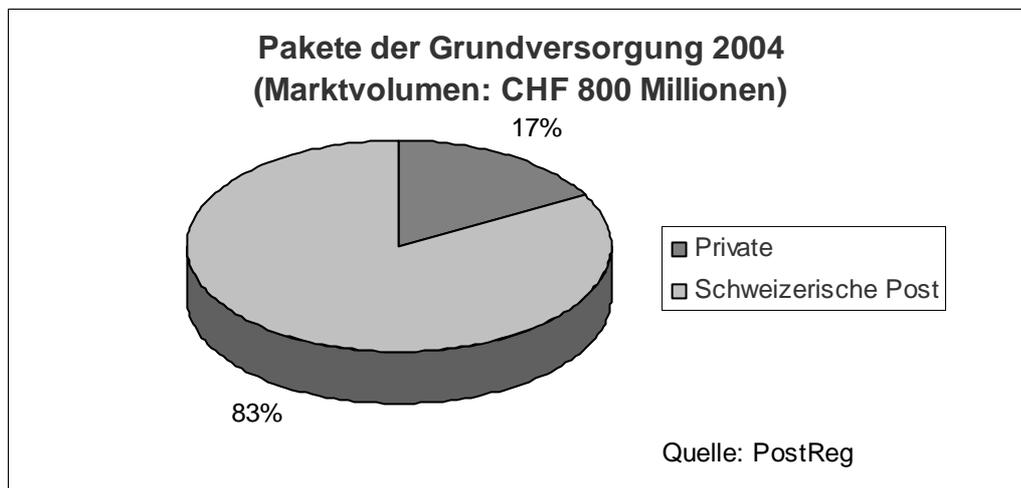
⁴³ In Grossbritannien umfasst der konzessionierte Bereich die Beförderung von Briefsendungen bis 350 g, in Deutschland bis 1'000 g (innerhalb der EU gelten Sendungen bis 2'000 g als Briefsendungen).

⁴⁴ Weit über 80 % des Volumens postalischer Sendungen werden von Geschäftskunden getätigt; vgl. WIK-Consult, Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef, 2004, S. 112.

⁴⁵ Die Daten beziehen sich auf inländische, ins Ausland abgehende und vom Ausland eingehende Pakete. Darin sind die Daten der Schweizerischen Post bereits enthalten.

Der Marktanteil der Konzessionäre ist geringer als die bisherigen Schätzungen der Schweizerischen Post für den gesamten Paketmarkt hätten vermuten lassen. Das kann damit erklärt werden, dass die vollständige Marktöffnung für Pakete in der Schweiz erst am 1. Januar 2004 erfolgte. Von Seiten der Konzessionäre werden aber auch die der Schweizerischen Post gewährten Privilegien in der Grundversorgung, wie Ausnahmen vom Sonntags- und Nachtfahrverbot oder die weitgehende Steuerbefreiung, als Grund für den vergleichsweise kleinen Marktanteil angeführt.

Diese Daten beziehen sich ausschliesslich auf den Paketbereich und klammern die Kurier- und Expressdienstleistungen, die zum Wettbewerbsdienst gehören, aus. Im Kurier- und Expressmarkt sind wichtige internationale Firmen wie UPS oder Fedex vertreten, und der Konkurrenzkampf ist seit längerer Zeit ausgeprägt. Trotz fehlender Daten ist davon auszugehen, dass viele Konzessionäre insgesamt stärker im vollständig deregulierten Kurier- und Expresssektor als im Paketgeschäft tätig sind.



Für die Beurteilung des Marktes und seiner Entwicklung wichtig sind auch weitere strukturelle Merkmale. Alle Konzessionäre bieten ihre Dienstleistungen von Geschäftskunden an Geschäftskunden an und fast alle geben an, die ganze Schweiz zu versorgen. Eine knappe Mehrheit befördert auch Pakete von Geschäftskunden an Privatkunden. Wenige versorgen die ganze Schweiz von Privaten zu Privaten und zu distanzunabhängigen Preisen mit ihren Dienstleistungen. DPD hat mit über 20 Papeterien, DHL mit derzeit 20 Tankstellen Annahmestellen für Paketdienstleistungen errichtet. Falls die Testphase erfolgreich verläuft, ist bei beiden ein weiterer Ausbau geplant. Die Errichtung dieser neuartigen Annahmestellen hat die Schweizerische Post⁴⁶ in ihrem Bestreben bestärkt, ihr Verkaufsnetz vermehrt auf das Verhalten und die Bedürfnisse der Privatkunden und der KMU auszurichten.

Dank der Öffnung im Paketmarkt haben daher insbesondere die Geschäftskunden postalischer Dienstleistungen heute mehr Wahlmöglichkeiten. Der Preiswettbewerb beginnt vor allem bei grösseren Geschäftskunden, aber zunehmend auch bei kleineren und mittleren Unternehmen eine Rolle zu spielen. Während die Geschäftskundschaft

⁴⁶ Schweizerische Post, Berichterstattung 2004, Bern, 2005, S. 45.

zunehmend von mehr Wahlmöglichkeiten und vom Preisdruck profitiert, erhöht sich für die Privatkundschaft die Qualität der Dienstleistungen. Gemäss eigenen Aussagen hat die Schweizerische Post als direkte Folge der Marktöffnung organisatorische Anpassungen vorgenommen und ihre Dienstleistung auch zugunsten der Privatkundschaft ausgebaut. Neu ist beispielsweise ab Februar 2005 bei rund 140 Poststellen die Abgabe von Folgetagspaketen an Werktagen bis 16 Uhr statt wie bisher bis 12 Uhr möglich. Die Schweizerische Post bemüht sich, ihre Vormachtstellung im Privatkundengeschäft mit qualitativen Verbesserungen zu halten. Auf der Preisebene ist immerhin festzuhalten, dass die Privatkunden 2004 für die Paketaufgabe bei der Schweizerischen Post im Unterschied zur Briefaufgabe nicht tiefer in die Tasche greifen mussten. Die Vermutung liegt nahe, dass dies auf den Marktöffnungsschritt zurückzuführen ist.

Auch im europäischen Paketmarkt, der bereits seit 1998 vollständig geöffnet ist, sind solche Entwicklungen zu beobachten⁴⁷. In der Schweiz erfolgte zum damaligen Zeitpunkt der erste Öffnungsschritt auf 2 Kilogramm. Die Marktkonzentration auf dem europäischen Paketmarkt ist bereits erheblich; 60 % werden von den vier grossen Grundversorgungsdienstleistern aus Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Holland gehalten⁴⁸. Diese Dominanz dürfte mit den jeweiligen grossen Heimatmärkten zusammenhängen. Mit ihren Tochterfirmen DHL, DPD und TNT⁴⁹ sind diese ausländischen Unternehmen teilweise auch im schweizerischen Paketmarkt vertreten.

3.3. Export / abgehende Sendungen

Zur Grundversorgung gehört auch die Beförderung von ins Ausland abgehenden Briefen und adressierten Paketen bis 20 Kilogramm. Acht konzessionspflichtige Firmen und einige wenige Meldepflichtige haben im Jahr 2004 entsprechende Pakete befördert, zwei Konzessionäre haben sich im Markt für ins Ausland abgehende Briefe spezialisiert. Der Markt für abgehende Sendungen ist bezogen auf das Sendungsvolumen kleiner als der Inlandmarkt. Es werden etwa 10 % aller Briefe und knapp 2 % aller Pakete ins Ausland versandt.

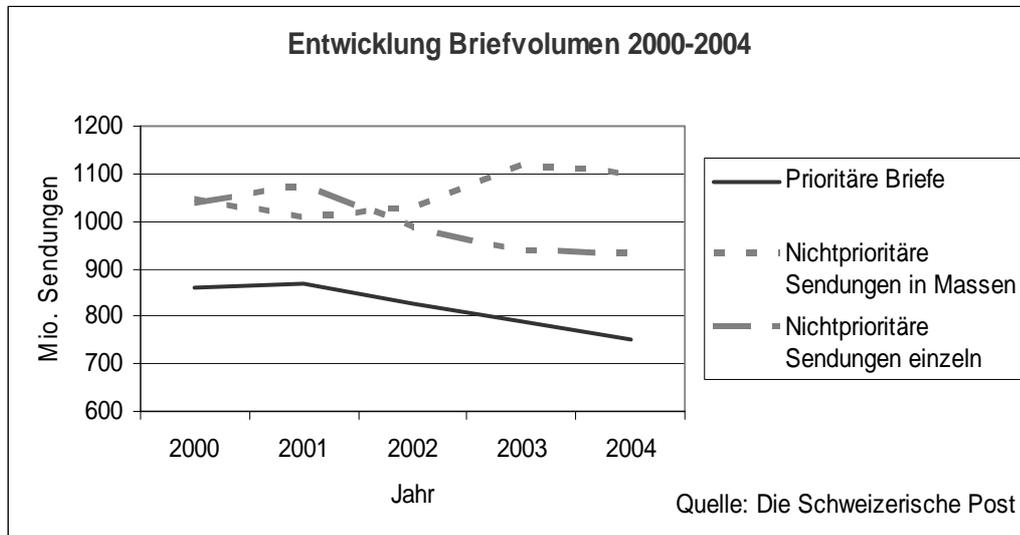
3.4. Briefmarkt

Einzig die Schweizerische Post darf adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefpostsendungen befördern, da diese zu den reservierten Diensten (Monopol) gehören. Der Briefmarkt ist bezüglich Sendungs- und Umsatzvolumen mit Abstand der grösste Markt der postalischen Grundversorgung. 2004 betrug das Volumen gemäss den Angaben der Schweizerischen Post 2'858 Millionen Sendungen und der Umsatz CHF 2.23 Milliarden. Angesichts der Bedeutung dieses Marktes beobachtet PostReg seine Entwicklung aufmerksam.

⁴⁷ In vielen Staaten sind die Paketdienstleistungen schon sehr viel früher liberalisiert worden als in der Schweiz; in Deutschland beispielsweise Mitte der 70er Jahre.

⁴⁸ WIK-Consult, Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef, 2004, S. 198.

⁴⁹ DHL ist eine Tochtergesellschaft der Deutschen Post-Gruppe, DPD eine Gesellschaft der französischen GeoPost-Gruppe; TNT ist ein Joint-Venture zwischen der Schweizerischen Post und der niederländischen TNT Post Group.



Seit 2002 entwickelt sich das Briefvolumen in der Schweiz leicht rückläufig. Die Kundenschaft hat 2004 vermehrt von ihrer Wahlmöglichkeit Gebrauch gemacht, von A- zu B-Briefen zu wechseln. Damit hat sie den tieferen Preis höher gewichtet als die schnellere Zustellung. Während das Volumen der Einzelsendungen bei A-Briefen um rund 5 % einbrach, blieb es bei den B-Briefen nahezu unverändert: der Rückgang betrug insgesamt weniger als 1 %. Es ist anzunehmen, dass der Rückgang durch die Preiserhöhungen bei den A- und B-Briefen per 1. Januar 2004 beeinflusst wurde. Die Schweizerische Post hat erwartet⁵⁰, dass diese Preisanpassungen eine höhere Substitution beispielsweise zu elektronischen Medien auslösen würde, wie dies gemäss ihren Aussagen bei früheren Preisanpassungen zu messen war. Der Rückgang bei den A-Briefen wird durch eine stabile bis leicht wachsende Entwicklung bei den zahlenmässig wichtigen B-Briefen in Massen teilweise kompensiert. Aufgrund der vergangenen Entwicklung schätzt die Schweizerische Post, dass das Briefvolumen auch künftig weiter fallen wird. Dem steht entgegen, dass der Brief gemäss von der Schweizerischen Post selbst benutzten Marktforschungsstudien auch künftig eine einzigartige Stellung unter den Kommunikationsmitteln einnehmen wird.

Im europäischen Umfeld ist zu beobachten, dass das Briefvolumen in der Schweiz im Vergleich zu den Verhältnissen in den Ländern der EU-25 hoch ist. Jeder Einwohner der Schweiz erhält durchschnittlich rund 400 adressierte Briefe pro Jahr. Ein Erklärungsfaktor für hohe Briefvolumen ist das Vorliegen einer hohen Kaufkraft. Daher ist es nicht erstaunlich, dass die Länder der EU-15 in den Jahren 1998 bis 2003 ein jährliches Wachstum des inländischen Briefmarktes von 1,0 % kannten⁵¹. Die neuen technologischen Möglichkeiten wie E-Mail oder elektronischer Zahlungsverkehr via Internet haben die bis in die letzten Jahre andauernde positive Entwicklung der Sendungsvolumen gestoppt. Bis jetzt sind allerdings keine aussagekräftigen Studien vorhanden, die belegen, dass - wie viele historische Postgesellschaften behaupten - die Briefvolu-

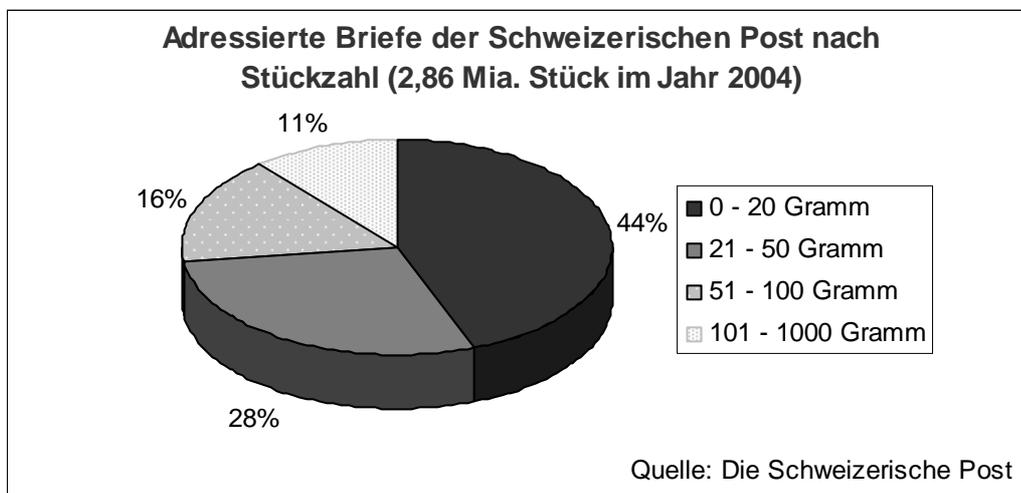
⁵⁰ Schweizerischen Post, Berichterstattung 2004, Bern, 2005, S. 8.

⁵¹ WIK-Consult, Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef, 2004, S. 134.

men auch künftig fallen werden⁵². Es liegen dagegen Studien vor, die zeigen, dass in Ländern mit hoher Kaufkraft Faktoren wie Qualität und Preis für das zukünftige Briefvolumen wichtiger sind als das zukünftige Wirtschaftswachstum. Insbesondere sehen viele Experten ein grosses Wachstumspotential in adressierten Werbesendungen.

In Bezug auf die Auswirkungen der bisherigen Marktöffnungsschritte in der EU zeigt ein Arbeitspapier der EU-Kommission⁵³ anhand von Marktdaten auf, dass die bisherigen Öffnungsschritte im europäischen Briefmarkt nur zu wenig Wettbewerb geführt haben. Noch ist der volumenmässig grösste Teilmarkt der Briefe bis zu einem Gewicht von 100 Gramm in den meisten Ländern dem Wettbewerb nicht geöffnet. Dies ist ein Grund, weshalb die Wettbewerber die notwendige kritische Masse nicht erreichen können, um die nötigen Investitionen für eine rentable Geschäftstätigkeit zu tätigen. Dadurch profitieren die historischen Grundversorgungsdienstleister von nach wie vor hohen Margen im Briefbereich. Aber selbst in Staaten, die ihre Briefmärkte weiter oder sogar vollständig geöffnet haben, konnte sich bislang kein wesentlicher Wettbewerb etablieren.

Im Rahmen der weiteren Öffnungsschritte in der Schweiz - beabsichtigt ist eine Senkung der Monopolgrenze auf 100 Gramm per 1. Januar 2006 - sind die Öffnungsgrade in Abhängigkeit der Volumen pro Gewichtsstufe zu beurteilen. Gemäss den Daten der Schweizerischen Post brächte dieser Schritt auf 100 Gramm eine Öffnung von stückmässig 11 % und von umsatzmässig 17 % im schweizerischen Briefmarkt.



3.5. Kurier / Express

Kurier- und Expressdienstleistungen gehören zu den Wettbewerbsdiensten. Diese Dienstleistungen dürfen von Unternehmen frei angeboten werden; die Schweizerische Post hat keine Pflicht, diese Dienstleistungen zu erbringen. In der Praxis können sich

⁵² Commission of the European Communities, Commission staff working paper, Report on the application of the Postal Directive (annexe), Brussels, 2005, S. 39.

⁵³ Commission of the European Communities, Commission staff working paper, Report on the application of the Postal Directive (annexe), Brussels, 2005, S. 42.

heikle Abgrenzungsfragen zwischen Kurier- und Expressdienstleistungen sowie Dienstleistungen der Grundversorgung stellen.

Da in der Schweiz im Gegensatz zu vielen europäischen Ländern keine generelle Meldepflicht für Unternehmungen im Kurier- und Expresssektor besteht, kann PostReg keine Daten von privaten Anbietern verlangen. Zuverlässige Aussagen zum Kurier- und Expressmarkt sind deshalb nicht möglich.

Ein Blick in die europäische Entwicklung zeigt ein zunehmendes Verschmelzen von Express-, Kurier- und Paketmärkten. Der Trend geht in Richtung von Branchenlösungen. Diese Entwicklung zeichnet sich auch in der Schweiz ab. Es stellt sich deshalb gerade mit Blick auf die branchenüblichen Arbeitsbedingungen die Frage, ob es auf Dauer Sinn macht, einzig das Paketmarktsegment zu regulieren, während die sich mehr und mehr direkt konkurrenzierenden Kurier- und Expressmarktsegmente vollständig dereguliert sind.

3.6. Weitere wichtige Ereignisse im Postmarkt

Arbeitsplätze

Bei den Konzessionären und Meldepflichtigen sind im konzessionspflichtigen Bereich nach deren Angaben per Ende 2004 etwas über 1'000 Personaleinheiten⁵⁴ beschäftigt. Hinzu kommen noch zusätzliche 1'000 Personaleinheiten, die im gleichen Bereich für Subunternehmer tätig sind. Diese Arbeitsplätze wären ohne den Marktöffnungsschritt vom 1. Januar 2004 nicht in diesem Ausmass existent, da seither mehr Paketvolumen für die Konkurrenz geöffnet ist. Knapp 10% der Arbeitsplätze der Konzessionäre sind in peripheren Kantonen wie Graubünden oder Tessin angesiedelt.

Die Schweizerische Post hat im Jahresdurchschnitt 2004 im Stammhaus, wo in erster Linie die Dienstleistungen der Grundversorgung erstellt werden, knapp 39'000 Personaleinheiten beschäftigt. Das sind knapp 2'000 Personaleinheiten weniger als im Vorjahr. Dieser Rückgang ist aus Sicht der Schweizerischen Post auf rückläufige Verkehrsmengen und Reorganisations- sowie Rationalisierungsmassnahmen zurückzuführen. Sie erwartet, dass die laufenden Entwicklungen im technologischen Bereich oder sich ändernde Kundenbedürfnisse in der Grundversorgung in den nächsten Jahren zum Abbau weiterer Stellen führen werden.

Internationale Studien über die Beschäftigungsentwicklung im Postsektor⁵⁵ zeigen auf, dass auch im übrigen Europa die historischen Postunternehmen die Beschäftigungszahlen in der Grundversorgung abgebaut haben. Dieser Abbau war in erster Linie bedingt durch den technologischen Wandel, der zu höherer Arbeitsproduktivität führte. Massgebend waren zudem das sich ändernde Verhalten und die veränderten Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden. Der Konkurrenzdruck spielte dabei offenbar bisher eine untergeordnete Rolle. Dieser Stellenabbau konnte zudem mindestens teilweise

⁵⁴ Als eine Personaleinheit wird ein 100 %-Pensum bezeichnet.

⁵⁵ PLS Ramboll, *Employment Trends in the EU Postal Sector*, Aarhus, 2002, S. 7 sowie WIK-Consult, *Main Developments in the European Postal Sector*, Bad Honnef, 2004, S. 127 ff.

wieder wettgemacht werden, indem die historischen Postunternehmen neue Geschäftsfelder erschlossen und konkurrenzierende Anbieter neue Stellen geschaffen haben.

4. Regulierung

4.1. Postregulationsbehörde PostReg

Notwendigkeit und Funktion der Marktregulation

Die schrittweise Einführung des Wettbewerbs im schweizerischen Postmarkt machte die Einsetzung einer Regulierungsbehörde nötig. Diese soll die Funktionsfähigkeit des sich öffnenden Marktes und die Grundversorgung sicherstellen. Weil es um einen wirtschaftlich und politisch wichtigen Bereich geht, ist eine transparente, unparteiische und starke Regulation eine zwingende Voraussetzung weiterer Öffnungsschritte. Marktöffnung und Sicherstellung der Grundversorgung müssen sich gleichwertig weiterentwickeln. Postregulation lässt sich in drei Hauptfunktionen aufteilen. Erstens sorgt sie für die Sicherstellung einer flächendeckenden und qualitativ guten Grundversorgung zu angemessenen Preisen. Zweitens gewährleistet sie einen funktionierenden und fairen Wettbewerb, namentlich durch die Umsetzung des Konzessionswesens. Drittens beobachtet und beaufsichtigt sie den Postmarkt.

Vielfältiger Aufgabenbereich von PostReg

Im schweizerischen Postmarkt nimmt die per 1. Januar 2004 durch den Bundesrat neu geschaffene Behörde PostReg die Regulationsaufgaben wahr. Sie ist administrativ dem Generalsekretariat UVEK unterstellt. Ihr Auftrag umfasst gemäss Postverordnung einerseits die regulatorischen Aufgaben im Bereich Grundversorgung und Markt. Andererseits bereitet sie in Linienfunktion Entscheide des UVEK und des Bundesrates im Postverkehrsrecht vor und setzt sie um. Zudem führt sie die Geschäftsstelle der unabhängigen, ausserparlamentarischen Kommission Poststellen. PostReg ist damit deutlich mehr als nur ein Marktregulator.

Als fachlich unabhängige Behörde stellt PostReg sicher, dass die Qualität der Dienstleistungen der Grundversorgung und der Zugang zu dieser von unabhängiger Stelle kontrolliert werden. Sie gewährleistet weiter, dass die Einhaltung der Grundsätze der Kosten- und Leistungsrechnung sowie des Quersubventionierungsverbotes einer unabhängigen Prüfung unterzogen werden. Zudem behandelt sie aufsichtsrechtliche Anzeigen zur Grundversorgung. PostReg ist zuständig für den Vollzug des Konzessionswesens und die Kontrolle der Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen. Sie bereitet auch Preisentscheide im Monopol vor und evaluiert die schrittweise Marktöffnung. Zuhanden des UVEK nimmt PostReg zudem die hoheitlichen Aufgaben im Postwesen wahr. Sie bearbeitet parlamentarische Vorstösse und weitere Geschäfte im Postverkehrsrecht und vertritt diese auch in parlamentarischen Kommissionen. Sie vertritt die Interessen der Schweiz in internationalen Gremien. Hingegen ist PostReg nicht zuständig für die Vertretung der Interessen des Eigners Bund gegenüber der Schweizerischen Post⁵⁶ und die dazugehörige Postorganisationsgesetzgebung.

⁵⁶ Für die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen des Bundes sind das Generalsekretariat UVEK sowie die Eidg. Finanzverwaltung/EFD zuständig.

Das Team

Sieben Mitarbeitende aus den Sachgebieten Wirtschaft, Recht und Administration bilden das Team von PostReg. Im Berichtsjahr setzte es sich zusammen aus: Martin Kaiser (Leiter), Barbara Brosi, Adrien de Werra, Daniel Huser, Michel Noguét, Markus Weber und Anita Zahnd.

4.2. Aufsicht

Dialog

PostReg führt die Aufsicht über die kontrollierte, schrittweise Marktöffnung und die Sicherstellung der Grundversorgung. Sie legt dabei grossen Wert auf einen aktiven und regelmässigen Dialog mit den interessierten Kreisen. Gespräche finden mit der Schweizerischen Post, der Gewerkschaft Kommunikation, transfair, den Verbänden KEP&Mail sowie SPEDLOGSWISS wie auch mit economiesuisse statt. Mittels diverser Referate im Rahmen dieses Dialogs wie auch an Fachtagungen konnte PostReg ihre Aufgaben und die Schweizerische Postpolitik einem breiteren Publikum vermitteln.

Mit dem zunehmenden Bekanntheitsgrad der noch jungen Behörde wird PostReg immer mehr zur Anlaufstelle für Interessierte am Postmarkt, seien dies nun Bürgerinnen und Bürger, Marktteilnehmende, recherchierende Medienleute oder ausländische Regulatorien. Auskünfte werden mit steigender Frequenz auch aus dem Parlament sowie von Verwaltungsstellen nachgesucht.

In der Aufsicht bezüglich Grundversorgung und Postmarkt nimmt die Beratungstätigkeit einen wesentlichen Teil ein. So erkundigen sich etwa Gemeindeorgane in Fragen des Poststellennetzes ebenso wie Firmen, die sich einen Markteintritt überlegen.

Verletzung von Art. 19 Postgesetz

PostReg hat die Aufgabe, mutmasslichen Verletzungen des Briefpostmonopols und des Konzessionsrechts nachzugehen. Sie handelt selber oder auf Anzeige hin. Strafbar ist, adressierte Briefe im Inland zu befördern oder konzessionspflichtige Dienstleistungen zu erbringen, ohne die notwendige Konzession zu besitzen. Im Jahr 2004 hat PostReg in elf Fällen Abklärungen vorgenommen. Gestützt darauf haben drei Firmen ein Konzessionsgesuch eingereicht und zwei Unternehmen sich der Meldepflicht unterstellt. Im Weiteren hat PostReg in drei Fällen, wovon zwei allfällige Verletzungen des Briefpostmonopols betrafen, Vorabklärungen geführt; diese wurden mangels ausreichender Verdachtsmomente eingestellt. Drei Fälle sind noch hängig.

Aufsichtsrechtliche Anzeigen nach Art. 16 Postverordnung

Im Jahr 2004 hat PostReg 139 schriftliche Bürgereingaben zum Postbereich bearbeitet. Die Zuschriften betrafen meist tatsächliche oder vermeintliche Mängel bei der gesetzlich geregelten Erbringung von Dienstleistungen durch die Schweizerische Post. Zur Tätigkeit von Konzessionären oder Meldepflichtigen sind im Berichtsjahr keine aufsichtsrechtlichen Anzeigen eingegangen.

Soweit bei der Bearbeitung der Zuschriften tatsächliche Mängel festgestellt wurden, hat PostReg auf deren Behebung hingewirkt. Mehrfach hat die Intervention von PostReg bei der Schweizerischen Post zur Behebung von Mängeln geführt.

Aus der folgenden Tabelle sind die Schwerpunkte der 2004 eingereichten Bürgereingaben ersichtlich:

Statistik der Bürgereingaben 2004		
Themen	Eingaben	%
Poststellen	51	36.7
Qualität	28	20.1
Zustellung	15	10.8
Postfinance (insb. Gebühren)	11	7.9
Allg. Fragen zum Konzessionswesen	6	4.3
Retail-Strategie Schweizerische Post	7	5.0
Diverse	21	15.1
Summe	139	100

Gegen Ende des Berichtsjahres zeichnete sich eine Häufung von Eingaben zur Unverhältnismässigkeit von Verzollungskosten ab. Viele Waren werden heute über das Internet, z.B. bei e-bay, bestellt. Falls diese Waren von der Schweizerischen Post befördert werden, belaufen sich die Verzollungskosten auf CHF 10.--, bei Beförderung durch deren Konkurrenten auf CHF 43.--.

4.3. Gesetzgebung und parlamentarische Vorstösse

PostReg hat im Rahmen der Wahrnehmung der hoheitlichen Aufgaben im Postwesen die Beantwortung mehrerer parlamentarischer Vorstösse vorbereitet. Der Anhang enthält eine detaillierte Übersicht der im Parlament eingereichten Vorstösse zum Postwesen. Im Jahr 2004 sind zehn Vorstösse im Parlament behandelt und erledigt worden. Unter den noch hängigen Vorstössen befinden sich sechs Interpellationen, vier Motionen, drei Postulate und zwei parlamentarische Initiativen. PostReg bearbeitet die politischen Geschäfte, für die das UVEK nicht als Eigner zuständig ist.⁵⁷

4.4. Presseförderung

Zur Erhaltung einer vielfältigen Presse ist die Schweizerische Post verpflichtet, Vorzugspreise für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften zu gewähren⁵⁸. Im Rahmen des Sparprogramms EP 03 stimmte das Parlament in der Wintersession 2002 einer Änderung des Postgesetzes zu. Die Subvention wurde per 1. Januar 2004 von CHF 100 auf 80 Millionen gekürzt. Gleichzeitig wurde per Ende 2007 der völlige Wegfall der Subvention beschlossen.

⁵⁷ Solche behandelt das Generalsekretariat UVEK bzw. das Eidgenössische Finanzdepartement EFD.

⁵⁸ Art. 15 Postgesetz (SR 783.0).

Der Ständerat hat im November 2004 jedoch eine Motion überwiesen, wonach der Bundesrat neue gesetzliche Grundlagen zur Förderung der Presse erarbeiten soll. Der Nationalrat behandelt das Geschäft 2005. Unabhängig vom Entscheid des Parlaments in dieser Spezialfrage ist die Versorgung mit Zeitungen und Zeitschriften auch künftig flächendeckend sichergestellt. Die Beförderung von Presseerzeugnissen in der ordentlichen Zustellung ist Teil der Grundversorgung und muss von der Schweizerischen Post daher gewährleistet werden.

4.5. Internationale Beziehungen

Weltpostverein (UPU)

Der Weltpostverein ist die älteste und mitgliedermässig grösste Organisation der Vereinten Nationen. Die Schweiz ist nicht nur Mitglied, sondern auch Gründerstaat dieser Organisation. Die UPU beschäftigt an ihrem ständigen Sitz in Bern etwa 150 Personen. Die Rolle der UPU besteht darin sicherzustellen, dass die erforderlichen Vorschriften für eine weltweit rasche und zuverlässige Zustellung der Postsendungen des Universaldienstes erlassen werden. Durch die Mitwirkung der Schweiz in dieser Organisation erhält unser Land Zugang zum weltweit grössten Postnetz. Die Aufgabe von PostReg besteht darin, darauf zu achten, dass die Beschlüsse, die innerhalb dieser Organe gefasst werden, mit unseren innerstaatlichen Rechtsvorschriften vereinbar sind.

Das Jahr 2004 war für die Tätigkeit von PostReg in diesem Bereich ein besonderes Jahr. Das UVEK war vom Bundesrat mit der Leitung der Schweizer Delegation am Weltkongress beauftragt. Der Kongress, der alle 4 bis 5 Jahre stattfindet, ist die oberste Instanz der UPU. An diesem Kongress werden zahlreiche Punkte behandelt und in verschiedenen Bereichen konnten beachtliche Fortschritte erzielt werden: Die Schaffung des „comité consultatif“, das die UPU den Vertreterinnen und Vertretern von privaten Postanbietern öffnet; die Einführung eines neuen Vergütungssystems für die Postverwaltungen, das den Kosten für die Verteilung von Postsendungen im internationalen Verkehr besser Rechnung trägt; und schliesslich die „Weltpoststrategie von Bukarest“, mit der die Qualität der Dienstleistungen verbessert, die Sicherheit der Dienstleistungen und Postprodukte erhöht sowie der Reformprozess des Postsektors breiter abgestützt werden soll.

Europäischer Ausschuss für Postregulierung (CERP)

In der CERP sind alle europäischen Regulierungsbehörden für das Postwesen zusammengefasst. Seine Arbeit umfasst alle wirtschaftlichen Fragen in Zusammenhang mit dem Postwesen und den „best practices“. Für PostReg handelt es sich um eine wichtige Organisation, weil sie durch die CERP erstklassige Informationen über die Auswirkungen der Liberalisierung des Postsektors und die Finanzierung der Grundversorgung einerseits und über die „best practices“ in Europa andererseits erhält. Aus diesem Grund hat PostReg 2004 sowohl in der Arbeitsgruppe Wirtschaftsfragen mitgewirkt als auch an den zwei Plenarsitzungen teilgenommen.

Europäisches Komitee für Normung (CEN)

Die CEN hat die Aufgabe, europäische Standards für die Postdienste festzulegen. Sie trägt bei ihrer Arbeit den Harmonisierungsmassnahmen Rechnung, die auf internatio-

naler Ebene, insbesondere im Rahmen des Weltpostvereins (UPU), beschlossen werden. Die Anwendung derselben Normen ist für die Interoperabilität der Postdienstanbieter erforderlich. PostReg achtet darauf, dass die für notwendig befundenen Standards umgesetzt werden können. Weiter ist PostReg dafür zuständig, diese Normen zu erfassen und deren mögliche Auswirkungen auf die schweizerische Postgesetzgebung zu ermitteln.

Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)

Der Dienstleistungsverkehr untersteht dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS). Auf der Grundlage des GATS sollen die Hindernisse beim Zugang zu den nationalen Märkten abgebaut werden, um den Dienstleistungsverkehr zu fördern. Die Diskussionen und Verhandlungen in diesem Bereich werden vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) geleitet. PostReg verfolgt das Postdossier im Auftrag des UVEK aufmerksam und wird vom seco bei fachtechnischen Fragen beigezogen. Bei den Diskussionen, die 2004 stattfanden, ging es um den Bereich der Expresssendungen.

5. Ausblick

Mit der „Gesamtschau Post“ legten Bundesrat und Parlament im Jahr 2002 die Eckwerte der weiteren Postpolitik fest: Plangemäss erfolgte per 2004 die kontrollierte Öffnung des Paketmarktes. Der zweite Öffnungsschritt sieht vor, per 1. Januar 2006 die Monopulgrenze für adressierte Briefe auf 100 Gramm zu senken, sofern die Finanzierung der Grundversorgung gesichert ist und eine Evaluation über die bisherigen Entwicklungen durchgeführt wurde.

Das Jahr 2005 bringt damit einen weiteren Meilenstein: Der Bundesrat entscheidet, ob der zweite Schritt – die Senkung des Briefmonopols per 2006 – vollzogen wird. Zur Vorbereitung dient dem Bundesrat einerseits der vorliegende Tätigkeitsbericht, andererseits die Evaluation durch ein unabhängiges Institut. Evaluiert werden insbesondere die Auswirkungen der Marktöffnung auf die Finanzierung und die Qualität der Grundversorgung sowie die Arbeitsplätze. Aufgrund der weiter fortgeschrittenen Marktöffnung in der EU (seit 1. Januar 2004 gilt dort eine Monopulgrenze von max. 100 Gramm, ab 1. Januar 2006 von 50 Gramm) lohnt sich auch ein Blick auf die dortigen Erfahrungen.

Das Jahr 2005 ist auch das Versuchsjahr der Schweizerischen Post mit neuen Zugangsmodellen zu den Dienstleistungen der Grundversorgung: Getestet werden neue Agenturformen oder auch das Modell „Postunternehmer“. Die Schweizerische Post verspricht sich davon u.a. attraktivere Öffnungszeiten im Interesse der Kundinnen und Kunden. PostReg verfolgt das Projekt Ymago aufmerksam.

Das unterschiedliche Zollverfahren für grenzüberschreitende Postsendungen – in Abhängigkeit davon, ob eine Sendung über den Kanal der Schweizerischen Post oder denjenigen einer konzessionierten Unternehmung die Grenze überschreitet – verärgert immer mehr Konsumentinnen und Konsumenten. Zu Recht: Verzollungskosten, die bei Paketen von geringem Wert ein Mehrfaches dieses Werts ausmachen, behindern den Warenaustausch. Im Anschluss an die Revision der Zollgesetzgebung bietet sich im Rahmen der Revision der Ausführungserlasse 2005 die Gelegenheit, eine Korrektur anzubringen. Das auch für die Schweiz gültige Weltpostvertragsrecht der UPU verlangt für die Verzollung von Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung ein einfaches, rasches und kostengünstiges Verfahren, unabhängig vom Dienstleistungserbringer.



6. Anhang

6.1. Aufgabenzuteilung gemäss Postgesetzgebung

Der nachfolgenden Liste kann die Zuteilung der wichtigsten in der Postgesetzgebung (Postorganisationsgesetz, Postgesetz und Postverordnung) festgeschriebenen Aufgaben an die im Postwesen zuständigen Behörden entnommen werden:

	POG, PG, VPG	Art., Abs.	BR	UVEK	PostReg
<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Rechtsetzungskompetenz <input type="checkbox"/> Verwaltungskompetenz <input type="checkbox"/> Antrags-, Informationskompetenz ••▶ Antrag, Information 					
Grundversorgung und Markt					
Grundversorgung (GV): Inhalt und Umfang	PG VPG	3 ³ , 4 ² 41 ^{2c}	<input checked="" type="checkbox"/> ▶	••▶ <input type="checkbox"/> ▶	•••▶ <input type="checkbox"/>
GV: Umfang - Regelung der Einzelheiten	VPG	4		<input type="checkbox"/> ▶	•••▶ <input type="checkbox"/>
GV: Preisentscheid betr. reservierte Dienste (Monopol) und betr. Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften	PG PG VPG	14 ² 15 ¹ 41 ^{2b}		<input type="checkbox"/> ▶	•••▶ <input type="checkbox"/>
GV: Festlegung der Qualitätsziele zuhanden der Post	VPG	14	<input checked="" type="checkbox"/> ▶	••▶ <input type="checkbox"/>	
GV: Sicherstellung unabhängige Prüfung der Qualität der Dienstleistungen, des Zugangs und der Kundenzufriedenheit	VPG	15 41 ^{1a}			<input type="checkbox"/>
GV: Sicherstellung der unabhängigen Prüfung der Einhaltung der Grundsätze bzgl. Finanzierung GV	VPG	41 ^{1b} 19 ¹		▶ <input type="checkbox"/>	•••▶ <input type="checkbox"/>
GV: Einführung Gebühr privater Konzessionäre zur Deckung allfälliger Finanzierungslücke	PG VPG	6 ¹ 29		<input type="checkbox"/> ▶	•••▶ <input type="checkbox"/>
GV: Sicherstellung der unabhängigen Prüfung des generellen Quersubventionierungsverbots und dieses Verbots im Einzelfall	VPG VPG VPG	18 ¹ 18 ^{2,3} 41 ^{1b}		▶ <input type="checkbox"/>	•••▶ <input type="checkbox"/>
GV: Bearbeitung von Eingaben aus der Bevölkerung	VPG	16 41 ^{1c}			<input type="checkbox"/>
Definition der Wettbewerbsdienste	PG	9 ²	<input checked="" type="checkbox"/> ▶	••▶ <input type="checkbox"/> ▶	•••▶ <input type="checkbox"/>
Auskunftspflicht über Entwicklung GV und im Postsektor	VPG	41 ³		▶ <input type="checkbox"/>	•••▶ <input type="checkbox"/>
Evaluation der schrittweisen Marktöffnung	VPG	41 ^{2c}		▶ <input type="checkbox"/>	•••▶ <input type="checkbox"/>
Beaufsichtigung Sicherstellung GV, Marktaufsicht und Ermöglichung wirksamen Wettbewerbs	VPG	40 ²		▶ <input type="checkbox"/>	•••▶ <input type="checkbox"/>
Geschäftsführung unabhängige Kommission Poststellen	VPG	7 ²			<input type="checkbox"/>



	POG, PG, VPG	Art., Abs.	BR	UVEK	PostReg
■ Rechtsetzungskompetenz ■ Verwaltungskompetenz □ Antrags-, Informationskompetenz ●●▶ Antrag, Information					
Konzessionierung					
Registrierung meldepflichtiger Unternehmen	VPG	21 ¹			■
Instruktion Konzessionsverfahren, Vollzug Konzessionswesen (insb. branchenübliche Arbeitsbedingungen)	VPG	26 ² 41 ^{2a}			■ □
Erteilung, Erneuerung, Widerruf, Entzug, Änderung, Übertragung und Aufhebung einer Konzession	PG VPG	5 ³ 26 ¹		■▶	●●●□
Verfolgung der Widerhandlungen gegen das Postmonopol, Sendungsbeförderung ohne erforderliche Konzession, Verletzung von Konzessionsbestimmungen	PG VPG	19 ² 41 ^{2a}		■▶	●●●□
Weitere hoheitliche Aufgaben im Postwesen					
Policy advice (Anpassung und Vollzug Postgesetzgebung allgemein)	VPG	41 ²	■▶	●●▶	●●●□ ●●●□
Vertretung in internationalen Organisationen	VPG	41 ²		■▶	■ ●●●□
Wahrnehmung Eigenerinteressen gegenüber Post					
Anpassung und Vollzug Postorganisationsgesetz	POG		■▶	●●▶	□ *
Erlass strategischer Ziele	POG	6	■▶	●●▶	□ *
Controlling Einhaltung strategische Ziele (Genehmigung Bericht Zielerreichung, Gewinnverwendung)	POG		■▶	●●▶	□ *

* gemeinsam mit EFV, Federführung UVEK

Abkürzungen

- BR Bundesrat
- EFV Eidgenössische Finanzverwaltung
- GV Grundversorgung
- PG Postgesetz vom 30.04.1997 (SR 783.0)
- POG Postorganisationsgesetz vom 30.04.1997 (SR 783.1)
- Post Die Schweizerische Post
- PostReg Postregulationsbehörde
- UVEK Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
- VPG Postverordnung vom 26.11.2003 (SR 783.01)

6.2. Liste der Dienstleistungen gemäss Art. 42 Abs. 1 lit. g der Postverordnung

Die Liste der Dienstleistungen der Grundversorgung⁵⁹ wurde mit der Übersicht der wichtigsten von der Schweizerischen Post angebotenen Wettbewerbsdienste⁶⁰ ergänzt.

Briefe⁶¹, Zeitungen, Zeitschriften im Inland

Reservierte Dienste	Nicht reservierte Dienste	Wettbewerbsdienste
A-Brief ⁶² B-Brief Einzelsendung ⁶³ B-Brief Massensendung ⁶⁴ Brief mit Zustellnachweis ⁶⁵	Abonnierte Tageszeitungen im ordentlichen Zustellgang, Übrige abonnierte Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang	Express-Brief ⁶⁶ Promopost (unadressierte Sendungen) Zeitungen (Frühzustellung, Sondervertrachtung, Gratiszeitungen), Adress Services, Dienstleistungen nach bes. Vereinbarungen (z.B. Frankierung) usw.

Pakete⁶⁷ im Inland

	Nicht reservierte Dienste	Wettbewerbsdienste
	Paket Priority bis 20 kg Paket Economy bis 20 kg	Express-Paket ⁶⁸ Paket (Economy, Priority) ab 20 kg Stückgut (Economy, Priority) Fragile (FRA) Signature (SI) Assurance (AS) Eigenhändig (RMP) Nachnahme (N) usw.

⁵⁹ Gemäss der vom UVEK genehmigten Liste nach Artikel 4 der Postverordnung.

⁶⁰ im Gegensatz zu Dienstleistungen der Grundversorgung ist es der Schweizerischen Post freigestellt, ob sie Wettbewerbsdienstleistungen anbieten will oder nicht

⁶¹ Briefpostsendungen sind Sendungen bis und mit Format B4 (353x250), die nicht dicker als 2 cm und nicht schwerer als 1kg sind (Art. 1 Bst. f der Postverordnung).

⁶² A-Brief umfasst die folgenden Tarifstufen: Standardbrief, Midibrief, Grossbrief, Maxibrief.

⁶³ B-Brief Einzelsendung umfasst die folgenden Tarifstufen: Standardbrief, Midibrief, Grossbrief, Maxibrief.

⁶⁴ B-Brief Massensendung umfasst die folgenden Tarifstufen: Standardbrief, Midibrief, Grossbrief, Maxibrief.

⁶⁵ Als Tarifstufen gelten die Leistungen: lettre signature und lettre assurance.

⁶⁶ Als Express-Brief gilt eine Sendung, für deren Beförderung das Fünffache des Preises der Schweizerischen Post für die Beförderung eines A-Briefes der ersten Gewichts- und Formatsstufe bezahlt wird (Art. 1 Bst. h der Postverordnung).

⁶⁷ Pakete sind andere Sendungen als Briefpostsendungen bis zu einem Gewicht von 30 kg (Art. 1 Bst. g der Postverordnung).

⁶⁸ Ein Express-Paket ist eine Sendung, für deren Beförderung das Zweifache des Grundpreises der Schweizerischen Post für die Beförderung eines Pakets der ersten Gewichtsstufe bezahlt wird (Art. 1 Bst. i der Postverordnung).

Grenzüberschreitende Sendungen

Reservierte Dienste	Nicht reservierte Dienste	Wettbewerbsdienste
<u>Empfang:</u> Brief Priority Brief Economy	<u>Empfang:</u> Paket bis 20 kg Press International <u>Versand:</u> Brief ⁶⁹ Paket bis 20 kg Press International	Express-Brief ⁷⁰ Versand, Express Brief Empfang, Pakete über 20 kg, Wertbrief Empfang, Paket Valeur Empfang, Express-Paket ⁷¹ Versand, EMS Empfang, Einschreiben Versand, Nachnahmen, Nachsendeauftrag usw.

Zahlungsverkehrsdienstleistungen

Reservierte Dienste	Nicht reservierte Dienste	Wettbewerbsdienste
	Einzahlung auf eigenes oder fremdes Konto im Inland Anweisung Bargeldbezug Überweisung: Konto an Konto (eigenes oder das eines Dritten)	yellownet, yellowbill, yellowpay, Postcard, Postcard Euro, EFT/POS Poststellen, Dauerauftrag und elektronischer Zahlungsauftrag im Inland, PostGiro/BankenGiro nach Ausland mit Dauerauftrag und elektronischem Zahlungsauftrag, PostGiro/BankenGiro vom Ausland, Einzahlung PostGiro/BankenGiro nach Ausland, PostCash vom Ausland, Kommissionsgeschäfte usw.

Postwertzeichen

Reservierte Dienste	Nicht reservierte Dienste	Wettbewerbsdienste
Erstverkauf von frankaturgültigen Wertzeichen		Philatelieartikel, Philateliezubehör (Kataloge, Vordruckalben etc.), Verkauf von Merchandising Artikeln usw.

⁶⁹ Brief umfasst die folgenden Tarifstufen: Standardbrief, Grossbrief, Maxibrief.

⁷⁰ Als Express-Brief gilt eine Sendung, für deren Beförderung das Fünffache des Preises der Schweizerischen Post für die Beförderung eines A-Briefes der ersten Gewichts- und Formatsstufe bezahlt wird (Art. 1 Bst. h der Postverordnung).

⁷¹ Express-Paket ist eine Sendung, für deren Beförderung das Zweifache des Grundpreises der Schweizerischen Post für die Beförderung eines Pakets der ersten Gewichtsstufe bezahlt wird (Art. 1 Bst. i der Postverordnung).



6.3. Parlamentarische Vorstösse

Abkürzungen: A = Anfrage; FS = Fragestunde; Ip = Interpellation; Mo = Motion; Pe = Petition;
PI = parlamentarische Initiative; Po = Postulat

Im Jahr 2003 eingereichte, 2004 erledigte parl. Vorstösse zum Postwesen

<i>Titel</i>	<i>Art</i>	<i>Eingereicht von</i>	<i>Nr.</i>
Service Public in den Bergregionen	A	Rey Jean-Noël	03.1141
Presseförderung	PI	Mugny Patrice	03.415

Im Jahr 2004 eingereichte und erledigte parl. Vorstösse zum Postwesen

<i>Titel</i>	<i>Art</i>	<i>Eingereicht von</i>	<i>Nr.</i>
Securepost AG	FS	Hegetschweiler Rolf	04.5266
Leistungsabbau der Post in den Randregionen	Ip	Kohler Pierre	04.3490
Inakzeptable Gebühren von Postfinance	Ip	Kohler Pierre	04.3306
Von der Risikoanalyse zu einer Risikopolitik des Bundes	Ip	Stadler Hans-ruedi	04.3198
Regionalzeitungen. Verteilung durch die Post	A	Rey Jean-Noël	04.1015
Post und Stadtentwicklung	FS	Huguenin Mari- anne	04.5035
Restrukturierung der Post und die Frauen	FS	Dormond Bégue- lin Marlyse	04.5038
Die Post als ein Gemischtwarenladen?	A	Berberat Didier	04.1000



Am 31.12.2004 noch hängige parlamentarische Vorstösse zum Postwesen

<i>Titel</i>	<i>Art</i>	<i>Eingereicht von</i>	<i>Nr.</i>
Vollständige Aufhebung der Postmonopole	Po	Kaufmann Hans	04.3740
Postgesetz. Zeitungszustellung am Erscheinungstag	PI	Sozialdemokratische Fraktion (S)	04.482
Aufhebung des Nachtfahrverbotes für private Paketanbieter	Mo	Giezendanner Ulrich	04.3716
PostAuto Schweiz. Reorganisation	A	Rey Jean-Noël	04.1155
Gegen die Tarifierhöhung bei Postfinance	Pe	Marti Claudio	04.2021
Post, SBB und Swisscom. Bundesratlose Restrukturierungen?	Ip	Kohler Pierre	04.3629
Umwandlung von PostAuto in eine Aktiengesellschaft	Ip	Kohler Pierre	04.3488
Presseförderung mittels Beteiligung an den Verteilungskosten	Mo	Staatspolitische Kommission SR	04.3433
Wettbewerbsverzerrung zwischen der Post und den privaten Dienstleistern	Ip	Giezendanner Ulrich	04.3398
Lastenausgleich für Postnetz	Mo	Germanier Jean-René	04.3358
Die Postquittung als Zahlungsbeweis	Mo	Zisyadis Josef	04.3223
Neue Logistik der Post für den Zeitungstransport	Po	Rennwald Jean-Claude	04.3084
Indische Informatiker für die Post?	Ip	Levrat Christian	04.3056
Regionalisierung der Löhne bei den ehemaligen Regiebetrieben	Ip	Robbiani Meinrado	04.3050
Service Public. Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung	PI	Maissen Theo	03.465
Schliessung einer Poststelle in Lausanne	FS	Zisyadis Josef	03.5246
Poststelle Chesières-sur-Ollon	Ip	Vaudroz René	03.3484
Stellenabbau bei dem Bund nahe stehenden Unternehmen. Orientierung des Parlamentes	Po	Leutenegger Oberholzer Susanne	03.3156