

PostReg

Tätigkeitsbericht 2005



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Postregulationsbehörde PostReg



Postregulationsbehörde PostReg
www.postreg.admin.ch

Bern, im Juni 2006



Inhaltsverzeichnis		
1	Auf einen Blick	1
2	Grundversorgung	3
2.1	Die Dienstleistungen in der Grundversorgung	3
2.2	Der Infrastrukturauftrag in der Grundversorgung	4
2.3	Qualität der Grundversorgung	5
2.4	Preise in der Grundversorgung	9
2.5	Finanzierung der Grundversorgung / Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes	12
2.6	Kommission Poststellen	19
2.7	Weitere wichtige Entwicklungen in der Grundversorgung	21
3	Postmarkt	23
3.1	Allgemeine Entwicklung der Postmärkte	23
3.2	Konzessionssystem	24
3.3	Paketmarkt	25
3.4	Briefmarkt	28
3.5	Kurier / Express	30
3.6	Weitere wichtige Entwicklungen im Postmarkt	30
4	Regulierung	31
4.1	Postregulationsbehörde PostReg	31
4.2	Aufsicht	33
4.3	Gesetzgebung und parlamentarische Vorstösse	34
4.4	Presseförderung	34
4.5	Internationale Beziehungen	35
5	Ausblick	37
6	Anhang	38
6.1	Aufgabenzuteilung gemäss Postgesetzgebung	38
6.2	Liste der Dienstleistungen gemäss Art. 42 Abs. 1 lit. g der Postverordnung	40
6.3	Parlamentarische Vorstösse	42

1 Auf einen Blick

Liebe Leserin, lieber Leser

Die Schweizerische Postpolitik der schrittweisen und kontrollierten Marktöffnung der letzten Jahre zeigt ermutigende Resultate. Die Schweizerische Post erbringt für alle Einwohnerinnen und Einwohner unseres Landes eine gute und umfassende postalische Grundversorgung. Gleichzeitig ist deren finanzielles Fundament unverändert stabil: Über CHF 700 Mio. Gewinn erzielte die Schweizerische Post im Geschäftsjahr 2005 mit den Dienstleistungen der Grundversorgung. Nach wie vor profitiert die Schweiz von einem der dichtesten Poststellennetze Europas. Hinzu kommen bereits 120 Annahmestellen für Pakete von privaten konzessionierten Postanbietern in allen Landesteilen.

Positiv ist bisher auch die Bilanz der Arbeitsplatzentwicklung. Zwar führt die technologische Entwicklung zu Rationalisierungen insbesondere in der Brief- und Paketverarbeitung und damit zu einem Stellenabbau in den klassischen Tätigkeitsgebieten. Im Gegenzug schuf die Schweizerische Post in den letzten Jahren mit neuen Geschäftsfeldern zahlreiche qualifizierte Arbeitsplätze. Berücksichtigt man zusätzlich die durch die privaten Anbieter alleine im konzessionierten Segment geschaffenen Stellen (2'400), so liegt die Beschäftigung im Berichtsjahr mit über 43'000 Vollzeitstellen um 1,5 % über derjenigen vor zehn Jahren. Nicht mitgezählt sind dabei die seither neu geschaffenen Arbeitsplätze der privaten Anbieter in den vollständig deregulierten Wettbewerbsdiensten (Kurier, Express etc.). Insgesamt ergibt sich somit eine deutlich positive Arbeitsplatzbilanz. Bemerkenswert ist dabei auch die Tatsache, dass viele der neu geschaffenen Stellen der privaten Anbieter in ländlichen Agglomerationen und Randgebieten angesiedelt sind.

Wenig dynamisch entwickelte sich im Berichtsjahr der Paketmarkt. Die Anzahl der beförderten Sendungen von max. 20 kg blieb praktisch stabil. Der Marktanteil der privaten konzessionierten Anbieter entwickelte sich geringfügig auf 18 %. Während sich für die grossen Geschäftskunden Wahlmöglichkeiten bieten, blieb diese Möglichkeit für Privatkunden oder Kleinunternehmen auch im Berichtsjahr eingeschränkt. Trotzdem profitieren auch sie indirekt bereits jetzt von der Marktöffnung. So verlegte die PaketPost unter Verweis auf die entstehende Konkurrenzsituation an 140 Poststellen in allen Landesteilen die Aufgabezeiten für die garantierte Folgetageszustellung um vier Stunden nach hinten. Trotz dadurch erhöhter logistischer Anforderungen verbesserte sie die Qualität der Laufzeiten noch einmal spürbar. Obwohl die Konsumentinnen und Konsumenten zudem von einem im europäischen Vergleich günstigen Pakettarif profitieren, verbesserte PaketPost auch ihre wirtschaftlichen Ergebnisse erneut. Last but not least schneidet PaketPost in den Kundenzufriedenheitsmessungen von Jahr zu Jahr besser ab: Der erreichte Gesamtwert der Kundenzufriedenheit der vollständig im Wettbewerb arbeitenden PaketPost übertraf denjenigen der im Berichtsjahr noch vollständig monopolgeschützten Briefpost um fünf Punkte.

PostMail wiederum stabilisierte die Einhaltung der kommunizierten Laufzeiten im Vergleich zum Vorjahr wieder auf gewohnt hohem Niveau und gehört diesbezüglich zur Spitzengruppe der europäischen Postunternehmen. Gleichzeitig müssen die Konsu-

mentinnen und Konsumenten für einen 20 g-Brief nach wie vor vergleichsweise tief in die Tasche greifen. Fast jeder zweite versendete Brief ist nicht schwerer als 20 g. In den übrigen Briefkategorien dagegen gehört die Schweizerische Post zu den günstigeren Anbietern.

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 zur Grundversorgung gehört, ist Gegenstand der politischen Auseinandersetzung. Die Definition darf 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 bis 100 g (*)	<ul style="list-style-type: none"> - Adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe über 100 g (*) - Adressierte Pakete bis 20 kg - Briefe ins Ausland - Ein- / Auszahlungen und Überweisungen - Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang 	Wichtigste Beispiele: <ul style="list-style-type: none"> - nicht adressierte inländische Briefe und Pakete bis 20 kg - Pakete über 20 kg - Express - Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften in der Frühzustellung
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.

(*) Die neue Ordnung gilt seit dem 1. April 2006. Im Berichtsjahr befanden sich adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe noch vollumfänglich im Monopol.

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. Änderungen sind nur mit Genehmigung des UVEK zulässig. Die Zuweisung blieb im Berichtsjahr unverändert.

Grosszügige Definition der Grundversorgung

Die schweizerische Postgesetzgebung schreibt einen vergleichsweise grossen Umfang von Dienstleistungen vor, die zur postalischen Grundversorgung gehören. Am augenfälligsten ist dies bei der Regelung der Zahlungsverkehrsdienstleistungen. Nur in der Schweiz sind die Bareinzahlung, Barauszahlung und die Überweisung von Geld wegen Teil der postalischen Grundversorgung. Innerhalb der Europäischen Union dagegen schreiben weder die Mindestanforderungen der EU-Post-Richtlinien noch die Gesetzgebungen der meisten Mitgliedstaaten⁴ Zahlungsverkehrsdienstleistungen in der Grundversorgung vor. 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.

2.2 Der Infrastrukturauftrag in der Grundversorgung

Das flächendeckende Poststellennetz

Damit die Dienstleistungen der Grundversorgung genutzt werden können, muss die nötige Infrastruktur zur Verfügung stehen. Ein zentrales Element dabei ist der Betrieb eines flächendeckenden Poststellennetzes. Seit dem 1. Januar 2004 ist die Schweizerische Post gesetzlich verpflichtet, ein flächendeckendes Poststellennetz zu betreiben. Pro Raumplanungsregion muss sie 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 Hausservice⁵ ist als Ersatzlösung für eine Poststelle zulässig, wenn in der gleichen Region eine Poststelle mit den Dienstleistungen der Grundversorgung vorhanden ist.

⁴ Spanien und Polen schreiben gewisse Zahlungsverkehrsdienstleistungen gesetzlich vor, der Leistungsumfang ist aber viel eingeschränkter als in der Schweiz.

⁵ Das Zustellpersonal erbringt die Dienstleistungen der Grundversorgung an der Haustür.

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 Minuten⁶ 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 zudem 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 Anforderungen der schweizerischen Postgesetzgebung an die Dichte des Poststellennetzes sind im europäischen Vergleich hoch. Der Detaillierungsgrad der schweizerischen Regelung übertrifft dabei beispielsweise die Anforderungen der EU-Post-Richtlinien⁷. 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 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 bezüglich Zustellungsregelungen entspricht den Mindestanforderungen der EU-Post-Richtlinien. Auch diese sehen die Möglichkeit von Einschränkungen 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 Qualitätskonzept⁸ erarbeitet und publiziert. Das Konzept legt systematisch und umfassend die Anforderungen fest. Prüfkonzepte der Schweizerischen Post müssen beispielsweise anerkannten Kriterien genügen und sind durch unabhängige Fachstellen umzusetzen. PostReg überprüft bei jedem Konzept, ob die Schweizerische Post die Anforderungen einhält. Im Gegensatz zu einigen europäi-

⁶ Bei Vorhandensein eines Hausservices innert 30 Minuten.

⁷ 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.

⁸ Konzept zur unabhängigen Qualitätsprüfung; www.postreg.admin.ch/Postmarkt/Qualität.

schen 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 guter Qualität erbringen. Der Bundesrat als Eigner der Schweizerischen Post hat dieser zwar strategische Ziele⁹ vorgegeben und Qualitätsindikatoren definiert, aber keine Qualitätsziele im eigentlichen Sinn festgelegt. Die Schweizerische Post nimmt jedoch analog den ausländischen Postunternehmen bereits seit Jahren entsprechende Messungen vor. PostReg hat geprüft, ob die Post das Qualitätskonzept bei allen entsprechenden Messungen eingehalten hat; dies ist der Fall.

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 2005 (2004) trafen in der Schweiz 97,7 % (97,4 %) der geprüften inländischen A-Briefe und 98,2 % (97,4 %) der geprüften inländischen B-Briefe rechtzeitig beim Empfänger ein. Nach der Verschlechterung der Laufzeit beim B-Brief im Jahr 2004 erreicht die Schweizerische Post dabei wieder den Wert des Jahres 2003. Die Einhaltung der Brieflaufzeiten befindet sich damit wieder auf gewohnt hohem Niveau.

Gemäss Qualitätskonzept von PostReg sollen sich die Prüfkonzpte der Schweizerischen Post an internationalen Standards orientieren. Eine entsprechende Norm gab die CEN¹⁰ für inländische A-Briefe heraus. Für die Mitgliedstaaten der EU ist deren Umsetzung mittlerweile obligatorisch. Dank dieser Norm wird erstmals ein einheitlicher internationaler Vergleich möglich. Die Schweizerische Post richtet ihre Messung ebenfalls nach dem CEN-Standard aus und liegt im europäischen Vergleich zusammen mit Luxemburg an der Spitze. Während die Zustellungsqualität von Briefen in der Schweiz immer auf einem hohen Niveau war, verbesserten die europäischen Postgesellschaften ihre Werte in den letzten Jahren infolge der Reform des Postsektors in der EU wesentlich¹¹ und nähern sich dem sehr guten Wert der Schweizerischen Post an.

Die Laufzeit beim Priority-Paket verbesserte sich gegenüber dem Vorjahr (95,8 %) deutlich auf 97,4 %, während sie beim Economy-Paket mit 97,7 % gleich hoch blieb. Die Qualitätsverschlechterung beim Priority-Paket im Jahr 2004 konnte im Berichtsjahr mehr als kompensiert werden: Die Schweizerische Post erzielte unter dem Ansporn des Wettbewerbs im Paketmarkt den besten Wert seit 2002, obwohl sie das Leistungsangebot im Berichtsjahr unter Hinweis auf die verschärfte Wettbewerbssituation ausbaute. Seit Februar 2005 müssen nämlich Priority-Pakete an rund 140 Poststellen für die Zustellung am Folgetag erst bis 16 Uhr abgegeben werden¹². Die Einhaltung der kommunizierten Laufzeiten trotz einer um vier Stunden späteren Einlieferung erhöht

⁹ Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Post 2002 - 2005 bzw. 2006 - 2009; www.postreg.admin.ch/PostReg/Erlasse.

¹⁰ Zur CEN (Europäisches Komitee für Normung) s. Ziffer 4.5. dieses Berichts.

¹¹ Für die schnellste inländische Briefkategorie im Jahr 2005 weisen die Deutsche und Österreichische Post einen Wert von über 95 %, die Niederländische Post einen Wert von 97 % aus (s. Bericht der EU-Kommission über die Anwendung der Postrichtlinie, März 2005, S. 4).

¹² Schweizerische Post, Berichterstattung 2005, Bern, S. 37; eine weitere Ausdehnung ist vorgesehen.

die logistischen Anforderungen. Diese Verbesserung im Paketgeschäft ist deshalb besonders erwähnenswert.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Schweizerische Post die Dienstleistungen der Grundversorgung entsprechend der Vorgabe der Postgesetzgebung in sehr guter Qualität erbringt.

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 die Anforderungen für die Vornahme der Zugangsmessung umschrieben. 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. Im Berichtsjahr führte die Schweizerische Post – wie von der EPFL Lausanne empfohlen – zudem erstmals eine Vollerhebung mit folgenden Resultaten durch:

Durchschnittliche Zugangszeit zur nächsten Poststelle per 30.09. (in % der Bevölkerung)		
	2005	2004*
innert 10 Min.	69,2%	70,4%
innert 20 Min.	90,8%	91,5%
innert 30 Min.	95,9%	95,7%
mehr als 30 Min.	4,1%	4,3%
* Die Messung 2004 basierte auf einer Stichprobe, die Messung 2005 auf einer Vollerhebung.		
Quelle: Die Schweizerische Post		

Mit ausgewiesenen 90,8 % der Bevölkerung, die im Durchschnitt innert 20 Minuten Zugang zu den Dienstleistungen der Grundversorgung haben, wird der bundesrätliche Zielwert von 90 % eingehalten.

Neben diesen objektiven Daten erhebt die Schweizerische Post auch Einschätzungen der Kundschaft¹³. 99 % der im Jahr 2005 befragten kleinen und mittleren Unternehmen, welche die Paketpost nutzen, gaben an, die nächste Poststelle innert weniger als 20 Minuten zu erreichen. 93 % dieser Befragten erreichen sie gar innert 10 Minuten. Die von der Kundschaft belegten Ist-Werte liegen über den statistisch erhobenen. Das liegt daran, dass die auf den Vorgaben der Postgesetzgebung beruhende statistische Messmethode getreu den Grundprinzipien des Service public auf die Erreichbarkeit zu

¹³ s. auch das Kapitel zur Kundenzufriedenheit in dieser Ziffer des Berichts.

Fuss oder mit dem öffentlichen Verkehr, nicht aber mit dem Auto abstellt. Ebenso geht die Postgesetzgebung von der „schlechtesten“ Annahme aus, indem die Werte ab Wohnort und einzig für den Postgang ermittelt werden. In der Praxis erfolgt der Gang zur Poststelle dagegen häufig am Arbeitsort oder wird mit Einkäufen verbunden.¹⁴

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 UPU¹⁵ von 2004 nimmt die Schweiz im Vergleich zu den wichtigsten EU-Ländern in Bezug auf die Dichte des Poststellennetzes hinter den Niederlanden den zweiten Platz ein. Während die Schweiz durchschnittlich über eine Poststelle pro 15,97 km² verfügt, lauten die entsprechenden Werte z.B. für die Niederlande 13,03 km², Grossbritannien 16,63 km², Deutschland 27,42 km², Frankreich 32,54 km², Italien 21,95 km², Österreich 41,95 km² und Spanien 153,75 km². Die Niederlande haben die Schweiz bezüglich Poststellendichte somit vom ersten Platz verdrängt.

Die Schweizerische Post hat ihr Poststellennetz in den letzten Jahren erheblich umstrukturiert. Zwischen 2001 und 2005 sank die Zahl der Poststellen von damals 3'396 auf 2'531. Die Abnahme vom Vor- zum Berichtsjahr beträgt 54 Poststellen. Auch Agenturen sind Poststellen im Sinne der Postgesetzgebung; im Berichtsjahr (2004) beläuft sich deren Zahl auf 141 (89). Die schweizerische Post hat die Dienstleistungen der Grundversorgung zusätzlich mittels 991 Hausservice-Lösungen (938) erbracht. In 26 Poststellen (9) macht sie 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 im übrigen Europa zu beobachten.¹⁶ In vielen Ländern geht die Zahl der Poststellen, die mit posteigenem Personal betrieben werden, zurück. Dieser Rückgang konnte durch den stark zunehmenden Einsatz von durch Dritte geführten Agenturen in einigen Ländern sogar mehr als kompensiert werden.¹⁷ In zwanzig Ländern der EU greifen die Postunternehmen auf Agenturen zurück. Teilweise ist die Zahl der Agenturen deutlich höher als die Zahl der klassischen Poststellen, so etwa in Dänemark, Grossbritannien, den Niederlanden, Irland, Portugal und Schweden. Dasselbe trifft auch für das Nicht-EU-Land Norwegen zu. In Deutschland beträgt der Agenturanteil im Berichtsjahr 59 %. Es fällt auf, dass dies vor allem in Ländern zutrifft, in denen sich historische Postgesellschaften früh auf die bevorstehende Marktöffnung ausgerichtet haben. Sie reagierten auf den erhöhten Druck für ein kundenfreundlich ausgestaltetes Netz und erweiterte Öffnungszeiten mit Agenturen. Im europäischen Vergleich ist die Zahl der Agenturen in der Schweiz mit einem Anteil von 6 % gering.

Qualität der Zustellung

Auch im Jahr 2005 hat die Schweizerische Post Daten zur Zustellung erhoben und an PostReg kommuniziert. Von insgesamt 1'610'093 mit Sendungen zu bedienenden

¹⁴ s. Kommentierung zur Postverordnung, www.postreg.admin.ch/PostReg/Erlasse.

¹⁵ UPU, Statistique des services postaux, Berne, 2005; zur UPU s. Ziffer 4.5 dieses Berichts.

¹⁶ WIK-Consult, Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef, 2004, S. 167.

¹⁷ z.B. Schweden, Niederlande; s. dazu und zur Agentur allgemein Ziffer 2.7 dieses Berichts.

Häusern wurden 1'691 mit eingeschränkter Zustellung bedient. Dies entspricht einem Anteil von lediglich 0,09 %. Diese Daten können nicht mit denen des Vorjahrs verglichen werden, da die Schweizerische Post 2005 zur Verbesserung der Messung eine Datenüberprüfung vornahm. Sie unternahm zudem weitere Anstrengungen, um schweizweit eine einheitliche Zustellqualität garantieren zu können, so insbesondere im Bereich der Zustellung in Ferienliegenschaften. Gemäss Zusicherung der Schweizerischen Post sind dadurch jedoch keine Veränderungen beim bisherigen Leistungsangebot für Ferienhäuser-/wohnungen aufgetreten. PostReg beurteilt die Qualität der Zustellung in der Schweiz in Anbetracht des deutlich unter 1 % liegenden Wertes unverändert als sehr gut. Auch zehn Länder der EU greifen auf die Möglichkeit der eingeschränkten Zustellung zurück. In den meisten dieser Länder sind ebenfalls deutlich weniger als 1 % der Bevölkerung von Einschränkungen betroffen¹⁸.

Kundenzufriedenheit

Die Schweizerische Post lässt nebst objektiven Daten auch die Zufriedenheit ihrer Kundinnen und Kunden jährlich messen. Gemessen werden etwa die Zufriedenheit der Privat- und Geschäftskundschaft mit den Poststellen oder mit einzelnen Dienstleistungen. PostReg hat die Messkonzepte geprüft; die Vorgaben des Qualitätskonzepts werden eingehalten. Im Vorjahr noch offene Fragen zur Methodik konnten geklärt werden.

Die Auswertung der Daten¹⁹ ergibt, dass die Schweizerische Post 2005 die Zufriedenheit der Geschäfts- und Privatkundschaft in allen Bereichen verbessern konnte. Wie im Vorjahr ist die Geschäftskundschaft etwas weniger zufrieden als die Privatkundschaft, wobei die Gesamtbewertung für jeden Bereich gut war. Auffällig ist, dass die Geschäftskunden seit 2002 mit der im Wettbewerb stehenden PaketPost jährlich zufriedener werden, während sie mit der noch im Monopol tätigen PostMail im Berichtsjahr gleich zufrieden sind wie 2002. So liegt der Wert für die Paketpost heute um 5 Punkte über demjenigen von Postmail. Dies ist ein Indiz dafür, dass der Druck auf die Kundenorientierung in geöffneten Märkten höher ist. Nach wie vor nicht sonderlich zufrieden zeigten sich die befragten Geschäfts- und Privatkunden mit dem Preis-/Leistungsverhältnis der Dienstleistungen, obwohl das Urteil etwas besser ausfiel als im Vorjahr.²⁰

2.4 Preise in der Grundversorgung

Allgemeines

Die Dienstleistungen der Grundversorgung müssen gemäss Postgesetz zu angemessenen Preisen angeboten werden. Ausgangspunkt für die Bestimmung der Angemessenheit sind 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. hoch festgesetzt werden, indem zum Beispiel Kosten von einem Produkt ohne sachliche Begründung auf ein anderes verlegt werden. Konkrete Vorgaben für eine sektor-spezifische Preisregulierung, die einen klaren Massstab (z.B. Kos-

¹⁸ WIK-Consult, Main Developments in the European Postal Sector, Bad Honnef, 2004, S. 37.

¹⁹ Basis bildet eine Skala von 0-100 Punkten, wobei 80-100 Punkte „sehr zufrieden“, 60-80 Punkte „zufrieden“ < 60 Punkte „unzufrieden“ bedeuten.

²⁰ Die erhobenen Werte liegen jeweils bei ca. 60 Punkten; d.h. zwischen „unzufrieden“ und „zufrieden“.

tenorientierung) definieren und das Regulierungsverfahren bestimmen, fehlen in der Postgesetzgebung allerdings.

Preise im Monopol

Die Schweizerische Post verfügte im Berichtsjahr letztmals bei allen adressierten inländischen und aus dem Ausland eingehenden Briefen über das Monopol. Sie muss die Preise von Monopoldienstleistungen durch das UVEK genehmigen lassen.²¹ Das gilt allerdings nur für die Listenpreise. Umsatzrabatte oder Rabatte für Vorleistungen (Vorsortierung oder Transport zum Briefzentrum) müssen nicht genehmigt werden. Die Postgesetzgebung sieht ebenso keine Kontrolle der gewährten Grosskundenrabatte vor. In der Studie „Evaluation des Schweizer Postmarktes 2005“²² kritisieren die Experten die Gewährung von Umsatzrabatte durch die Schweizerische Post, da solche sich für jede Art der mengen- oder gewichtsmässigen Marktöffnung als problematisch erweisen können. Dies gilt umso mehr, als die schweizerische Postgesetzgebung keine sektor-spezifische Preisregulierung kennt.

PostReg ist beauftragt, allfällige Preisgenehmigungsanträge der Schweizerischen Post im Monopol zuhanden des UVEK vorzubereiten. Im Rahmen dieses Genehmigungsverfahrens gibt der Preisüberwacher eine öffentliche Empfehlung ab. PostReg richtet ihr Hauptaugenmerk bei der Beobachtung der Preisentwicklung deshalb auf dieses Segment, in dem auch nach wie vor die grössten Volumen umgesetzt werden. Im Berichtsjahr blieben die Tarife im Monopol unverändert.

Preise im nicht reservierten Bereich

Bei der Preisgestaltung von Produkten im nicht reservierten Bereich ist die Schweizerische Post mit einer Ausnahme frei. Einzig für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften gilt eine Preisgenehmigungspflicht durch das Departement, weil der Bund der Schweizerischen Post bis Ende 2007 noch jährliche Subventionen von CHF 80 Mio. entrichtet. Im ganzen übrigen nicht reservierten Bereich gelten ausschliesslich die allgemeinen Wettbewerbsregeln und die allgemeinen Regeln der Preisüberwachung. Konsumentinnen und Konsumenten können somit an den Preisüberwacher gelangen, wenn sie vermuten, die Schweizerische Post habe missbräuchlicherweise Preise erhöht oder zu hohe Preise beibehalten.²³ Stellt dieser auf eine solche Meldung hin oder nach eigener Beobachtung einen Missbrauch fest, hat er in erster Linie eine einvernehmliche Regelung anzustreben. Kommt keine Vereinbarung zustande, kann er eine missbräuchliche Preiserhöhung oder Preisbeibehaltung mittels Verfügung verhindern bzw. beseitigen.²⁴

Beurteilung der Monopolpreise 2005

Zur Beurteilung der Angemessenheit von Monopolpreisen sind insbesondere Preisvergleiche mit anderen europäischen Ländern zweckmässig. PostReg hat solche Vergleiche vor allem im Bereich der für die Konsumentinnen und Konsumenten wichtigsten

²¹ Auch in den EU-Staaten ist eine Preisregulierung im reservierten Bereich (Monopol) üblich, in der Regel erstreckt sie sich - im Gegensatz zur Schweiz - sogar auf die ganze Grundversorgung.

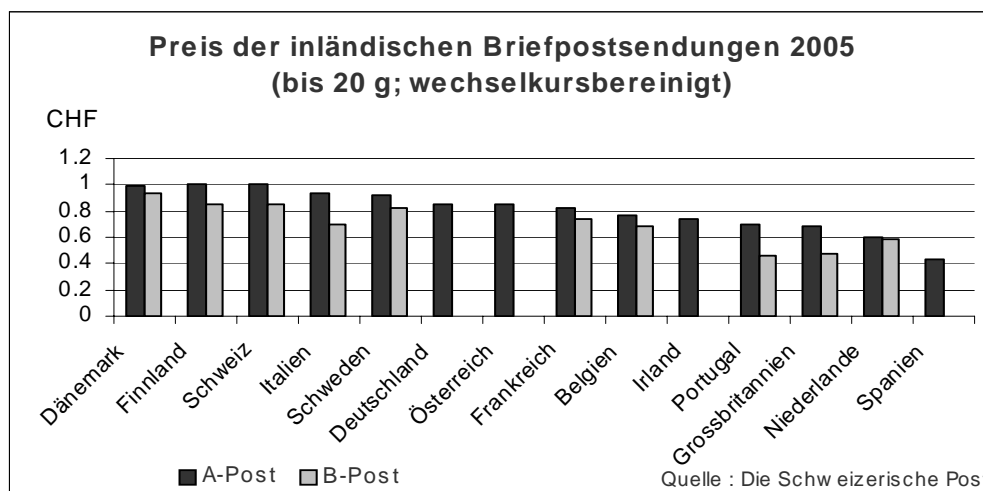
²² s. WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Bad Honnef, 2005, S. 7, 40 und 45; www.postreg.admin.ch/PostReg/Evaluationsbericht.

²³ Art. 4 und 7 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20.12.1985 (PüG, SR 942.20).

²⁴ Es steht der Beschwerdeweg an die Rekurskommission für Wettbewerbsfragen offen (Art. 20 PüG).

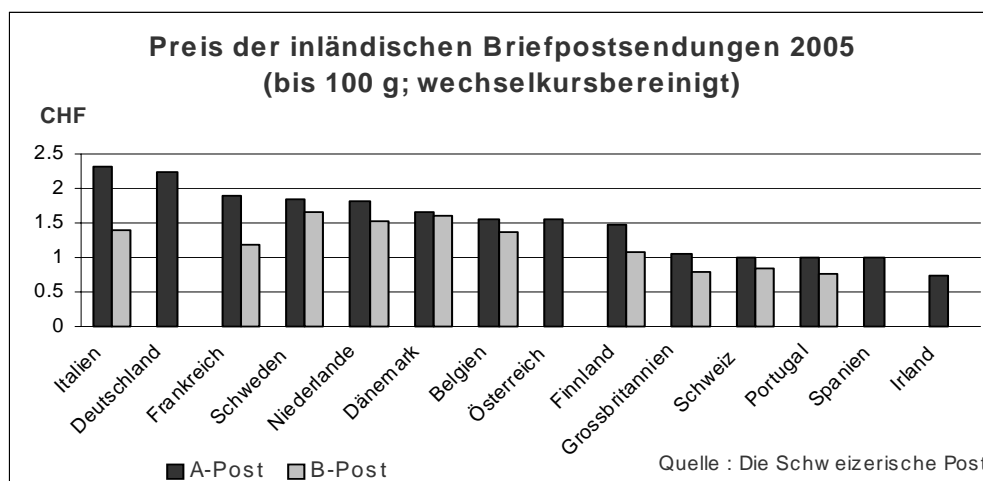
Briefpostsendungen durchgeführt. Von Interesse ist somit insbesondere, welchen Preis die Konsumentinnen bzw. Konsumenten für den Versand eines Briefes von 20 g bezahlen müssen; fast jeder zweite Brief fällt in diese Gewichtskategorie. Um die schweizerischen Briefpreise mit denen anderer europäischer Länder vergleichen zu können, stützt sich PostReg auf wechselkursbereinigte Tarife ab.²⁵

Die schweizerischen Konsumentinnen und Konsumenten müssen zusammen mit den finnischen und dänischen für einen inländischen A- oder B-Brief von 20 g nach wie vor am tiefsten in die Tasche greifen. Zu beachten ist dabei, dass die Tarife in Finnland oder auch Schweden eine Mehrwertsteuer von 22 bzw. 25 % enthalten, während der schweizerische Tarif als Monopoltarif von der Mehrwertsteuer befreit ist. Am anderen Ende der Skala finden sich Grossbritannien, die Niederlande und Spanien. In diesen Ländern bezahlen die Konsumentinnen und Konsumenten für die wichtigste Briefkategorie die tiefsten Preise. Während in Spanien die Qualität der Laufzeiten nicht besonders gut ist, konnte Grossbritannien diese in den letzten Jahren erheblich verbessern. Die Niederlande befinden sich diesbezüglich mit der Schweiz in der Spitzengruppe. Die Niederländische Post TNT stellte sich früh und konsequent auf die schrittweise Marktöffnung ein, was sich für die Konsumentinnen und Konsumenten auszahlt. Die Grundversorgung in den Niederlanden ist besser denn je und das Land verfügt mittlerweile über das dichteste Poststellennetz mit vielen Agenturen mit attraktiven Öffnungszeiten.



Im Segment der inländischen A- und B-Briefe mit einem Gewicht von 50 bzw. 100 g wird das Portemonnaie der schweizerischen Konsumentinnen und Konsumenten im europäischen Vergleich dagegen geschont. Die Schweizerische Post gehört hier zu den günstigsten Anbietern.

²⁵ Für Preisvergleiche einzelner Produkte kommt gemäss dem statistischen Amt der EU (Eurostat) und dem Bundesamt für Statistik (BFS) die Wechselkurs-Methode zur Anwendung. Deshalb verwenden auch die Konsumentenschutzorganisationen, der Preisüberwacher und das BAKOM für ihre Vergleiche wechselkursbereinigte Preise. Hingegen sind volkswirtschaftliche Vergleiche zwischen Staaten (z.B. betreffend Bruttoinlandprodukt oder Wirtschaftskraft) auf Kaufkraft-Indikatoren abzustützen.



Seit dem 1. April 2006 fallen adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe über 100 g nicht mehr unter das Monopol, sondern zählen zu den nicht reservierten Diensten.²⁶ Als solche sind sie neu der Mehrwertsteuer unterstellt. Die Schweizerische Post beabsichtigte deshalb Preiserhöhungen und unterbreitete diese dem Preisüberwacher. Bei Grossbriefen des Formats B4 und bei gewissen Massensendungen hat er Preiserhöhungen zugestanden. Die schwereren Briefe (500 bis 1000 g) wurden dagegen preislich leicht gesenkt.²⁷

2.5 Finanzierung der Grundversorgung / Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes

Finanzierung der Grundversorgung

Im Rahmen der Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens haben Bundesrat und Parlament zur Finanzierung der flächendeckenden Grundversorgung ein Finanzierungskonzept²⁸ 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 Mia. des Bundes. Die Schweizerische Post unterliegt grundsätzlich einer Gewinnablieferungspflicht²⁹ an den Bund; bislang hat der Bundesrat aber auf eine Gewinnausschüttung verzichtet. Weiter ist sie in der Grundversorgung steuerprivilegiert, profitiert diesbezüglich von Ausnah-

²⁶ Solche Briefe machen 11 % der gesamten Menge der adressierten Briefe aus.

²⁷ Details s. Medienmitteilung des Preisüberwachers vom 24.11.2005; www.monsieur-prix.ch.

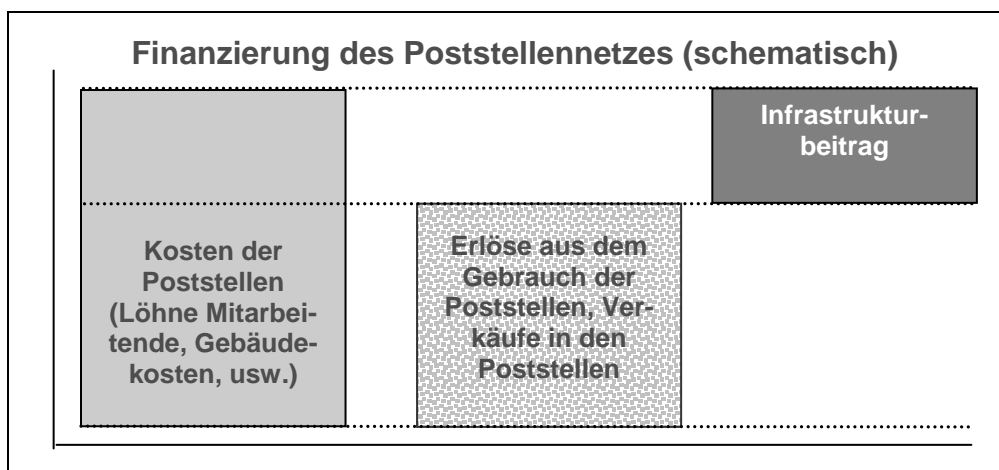
²⁸ Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz vom 22.05.2002 (BBI 2002 5011, S. 5027 ff); www.postreg.admin.ch/PostReg/Erlasse.

²⁹ Art. 12 Postorganisationsgesetz vom 30.04.1997 (SR 783.1); www.postreg.admin.ch/PostReg/Erlasse.

men beim Sonntags- und Nachtfahrverbot und geniesst ein Zollprivileg³⁰. Die Begründung dieser Privilegien liegt im gesetzlichen Grundversorgungsauftrag der Schweizerischen Post.

Finanzierung des Poststellennetzes

Das Poststellennetz der Schweizerischen Post wird vom Geschäftsbereich „Poststellen und Verkauf“ geführt. Die übrigen Bereiche („PostMail“, „PostFinance“ usw.) bezahlen für den Gebrauch der Poststellen interne, transaktionsabhängige Transferpreise, die zwischen ihnen und „Poststellen und Verkauf“ ausgehandelt werden. Diese werden zwischen den Bereichen aufgrund von Vereinbarungen oder Bestellungen festgelegt. So bezahlt beispielsweise der Bereich „PostFinance“ für jede Einzahlung der Kundenschaft am Postschalter einen Transferpreis an „Poststellen und Verkauf“; dieser wird bei „Poststellen und Verkauf“ als Erlös verbucht. Reichen die Erlöse des Bereichs „Poststellen und Verkauf“ nicht aus, um seine gesamten Kosten zu decken, fällt der so genannte Infrastrukturbeitrag³¹ an. Dieser wird allein durch das Monopol getragen.



Quelle: PostReg

Die Bereiche der Schweizerischen Post verfügen untereinander über umfangreiche interne Leistungsbeziehungen. Beim Bereich „Poststellen und Verkauf“ macht der Erlös aus internen Leistungsbeziehungen über 80 % des Gesamtertrags aus. Da der Erlös aus den Transferpreisen entscheidenden Einfluss auf den Infrastrukturbeitrag und damit auf das Ergebnis des Monopols und der übrigen Dienste hat, ist ihre adäquate Festsetzung von grosser Bedeutung.

Das schweizerische Konzept des Infrastrukturbeitrags zur Deckung der Verluste im Poststellennetz kommt in keinem der Mitgliedstaaten der EU in dieser Form zur Anwendung.³² 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,

³⁰ Zum Zollprivileg vgl. Ziffer 2.7 dieses Berichts.

³¹ Teilweise missverständlich „ungedekte Kosten“ genannt; es fallen jedoch keine ungedeckten Kosten an, da diese gemäss heutiger Konzeption durch das Brief-Monopol zu tragen sind.

³² Einzig die Deutsche Post AG praktiziert ein ähnliches Verfahren wie die Schweizerische Post.

sondern grundsätzlich alle Bereiche gleichermaßen an einem wirtschaftlichen und bedürfnisorientierten Poststellennetz interessiert sind.

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 Grundversorgung³³ 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.

Ein vom Monopol zu tragender Infrastrukturbeitrag darf nur für Kosten von Poststellen resultieren, die zusätzlich zum optimalen (d.h. betriebsnotwendigen³⁴) Poststellennetz anfallen und nicht durch Transferpreiszahlungen gedeckt sind. Während die Kosten des betriebsnotwendigen Netzes vollständig durch die Transferpreise gedeckt werden müssen, haben die Bereiche der Schweizerischen Post lediglich angemessen - im Rahmen ihres Nutzens - an das Restnetz beizutragen. Diese Regelung setzt die richtigen Anreize zur Auslastung des Poststellennetzes, verhindert aber gleichzeitig die Belastung von Wettbewerbsdiensten durch unverhältnismässige Kosten, die in einem nach Marktprinzipien arbeitenden Unternehmen nicht anfallen würden.

Gemäss Postgesetzgebung darf der Wettbewerbsdienst insgesamt nicht mit Erträgen aus der Grundversorgung verbilligt werden. Der Nachweis, dass dieses Quersubventionsverbot eingehalten wird, obliegt der Schweizerischen Post.

Herleitung und Zweck des Ausweises der Kosten der Grundversorgung

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.

Der Ausweis der Kosten der Grundversorgung erfolgt zweistufig. In einem ersten Schritt ermittelt die Schweizerische Post mittels der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) die Erlöse und Kosten aus betrieblicher Sicht. Die KLR basiert auf den Daten der Finanzrechnung nach IFRS-Standard,

- eliminiert jedoch betriebsfremde und ausserordentliche Positionen und
- berücksichtigt kalkulatorische Kosten (vor allem Zinsen auf dem betriebsnotwendigen Kapital).

Die KLR dient dem Verwaltungsrat und der Konzernleitung der Schweizerischen Post zur nachhaltigen Führung des Unternehmens im Sinne der Substanzerhaltung und Wertsteigerung (z.B. für Investitionsentscheide, Preisgestaltung u.a.m.).

Ausgehend von dieser Basis werden in einem zweiten Schritt die Ergebnisse der Dienste gemäss den regulatorischen Anforderungen berechnet. Diese regulatorische

³³ Weisung im Volltext unter [www.postreg.admin.ch/Postmarkt/Kosten Universaldienst](http://www.postreg.admin.ch/Postmarkt/Kosten%20Universaldienst).

³⁴ Strategisch optimiertes Poststellennetz unter Beibehaltung des heutigen Geschäftsmodells.

Sicht unterscheidet sich von der Optik des betrieblichen Rechnungswesens dadurch, dass sämtliche Erträge und Aufwendungen der Schweizerischen Post – unabhängig davon, ob es sich um ausserordentliche, einmalige oder betriebsfremde handelt – auf die drei Dienste (reservierte, nicht reservierte und Wettbewerbsdienste) verteilt werden.

Mit der regulatorischen Betrachtungsweise wird beurteilt, ob die Grundversorgung noch ausreichend finanziert ist, oder ob die gemäss Finanzierungskonzept vorgesehene Erhebung von Konzessionsgebühren von privaten Postanbietern eingeführt werden muss. Ebenso wird damit sichergestellt, dass die vom Bundesrat im Rahmen der Gesamtschau Post bei Bedarf in Aussicht gestellte Gesetzesvorlage zur Einführung von Abgeltungen an ungedeckte Kosten der Grundversorgung allenfalls in Angriff genommen werden könnte. Ferner dient die regulatorische Betrachtungsweise als wesentliche Entscheidungsgrundlage für allfällige weitere Marktöffnungsschritte.

Der regulatorische Ausweis der Kosten der Grundversorgung dient somit den politischen Entscheidungsinstanzen. Das Ergebnis der Dienste gemäss Kosten- und Leistungsrechnung der Schweizerischen Post wird hingegen für die Führung des Unternehmens benötigt. Diese unterschiedlichen Betrachtungsweisen führen zu unterschiedlichen Ergebnissen, weil namentlich die kalkulatorischen Zinsen im regulatorischen Ausweis nicht als Kosten der Grundversorgung zugelassen und Gewinne und Verluste aus Sachanlagenverkäufen dem regulatorischen Ergebnis zuzurechnen sind.

Ausweis der Kosten der Grundversorgung

Die Schweizerische Post weist die Kosten der Grundversorgung für das Geschäftsjahr 2005 (2004) wie folgt aus³⁵.

Ergebnisse reservierte Dienste, nicht reservierte Dienste und Wettbewerbsdienste Stammhaus Post (ohne PostAuto)

in 1000 CHF	Grundversorgung (Universaldienst)						Wettbewerbsdienste		Total Dienste	
	reservierte Dienste		nicht res. Dienste		Total Universaldienst		2005	2004	2005	2004
	2005	2004	2005	2004	2005	2004				
Betriebserlös	2'395'486	2'433'951	2'102'408	2'165'682	4'497'894	4'599'633	1'812'528	1'718'883	6'310'422	6'318'516
Betriebskosten	2'178'250	2'174'020	1'775'060	1'813'415	3'953'310	3'987'435	1'693'485	1'651'462	5'646'795	5'638'897
Betriebliches Ergebnis	217'236	259'931	327'348	352'267	544'584	612'198	119'043	67'421	663'627	679'619
Anteil Ergebnis interner Dienstleister	-44'499	-25'958	-33'526	-13'101	-78'025	-39'059	-44'547	-17'887	-122'572	-56'946
Anteil Ergebnis Funktionsbereiche	-30'651	-28'080	-24'977	-23'422	-55'628	-51'502	-23'830	-21'330	-79'458	-72'832
Ergebnis gemäss Kosten- und Leistungsrechnung	142'086	205'893	268'845	315'744	410'931	521'637	50'666	28'204	461'597	549'841
Kalkulatorische Zinsen	118'548	102'936	96'461	85'467	215'009	188'403	92'689	78'109	307'698	266'512
Zinsen gemäss Steuerausweis	-371	-2'003	-302	-1'663	-673	-3'666	-290	-1'520	-963	-5'186
Kalkulatorische Abschreibungen	80'466	86'961	65'474	72'203	145'940	159'164	62'914	65'987	208'854	225'151
Finanzielle Abschreibungen gemäss IFRS	-80'263	-86'431	-65'309	-71'763	-145'572	-158'194	-62'755	-65'585	-208'327	-223'779
Umlage Gewinne/Verluste Sachanlagenverkauf Immobilien	9'352	8'151	17'695	12'500	27'047	20'651	3'335	1'117	30'382	21'768
Umlage Ergebnis Konzern-tresorerie	20'239	19'428	38'295	29'793	58'534	49'221	7'217	2'661	65'751	51'882
Regulatorischer Ausweis: Ergebnis Grundversorgung und Wettbewerbsdienste	290'057	334'935	421'159	442'281	711'216	777'216	153'776	108'973	864'992	886'189

Quelle: Die Schweizerische Post

³⁵ gemäss Art. 17 Postverordnung.

Die Schweizerische Post bestätigt zudem die Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes³⁶; die Wettbewerbsdienste tragen ihre Kosten insgesamt selbst.

Das Ergebnis der unabhängigen Prüfung durch KPMG Fides Peat

Der Ausweis der Schweizerischen Post über die Kosten der Grundversorgung und der Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots müssen jährlich durch eine externe unabhängige Revisionsstelle geprüft und bestätigt werden. KPMG Fides Peat nahm in diesem Jahr erstmals eine Prüfung mit Zusicherung³⁷ vor.

KPMG Fides Peat stellt in ihrem Bericht an PostReg fest, dass die Schweizerische Post die Postgesetzgebung bezüglich der Berichterstattung an PostReg eingehalten hat. Ohne ihr Testat einzuschränken hält die Revisionsstelle allerdings fest, dass die Schweizerische Post die Vorgaben hinsichtlich der Bestimmung der Kosten des optimalen (betriebsnotwendigen) Poststellennetzes rechnungslegungstechnisch noch nicht umgesetzt hat. Da das optimale (betriebsnotwendige) Poststellennetz noch nicht definiert ist, konnte die Zuteilung der Kosten des Poststellennetzes auf die drei Dienste nicht abschliessend beurteilt werden.

Beurteilung der Prüfergebnisse

Gegenüber der letztjährigen Berichterstattung machte die Schweizerische Post einen grossen Schritt vorwärts, um die regulatorischen Bestimmungen einzuhalten. So stellt sie die Ergebnisse in einer formal korrekten Form dar und hat PostReg nun auch die angewendeten Transferpreise und Umlagen³⁸ ausgewiesen.

Das Prüfergebnis bedeutet, dass weder die Höhe der Transferpreise noch des Infrastrukturbeitrags³⁹ abschliessend beurteilt werden konnte. Dasselbe gilt in der Folge für die Ergebnisse der einzelnen Dienste. Bestätigt ist jedoch das regulatorische Gesamtergebnis von CHF 865 Mio. Auch bezüglich der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes liegt somit keine abschliessende Bestätigung vor. Das insgesamt positive Ergebnis des Wettbewerbsdienstes lässt allerdings die Annahme zu, dass dieses Erfordernis eingehalten ist.

Somit bleibt ein wesentlicher weiterer Entwicklungsschritt zu machen: Zu bestimmen bleiben die Kosten des optimalen (betriebsnotwendigen) Poststellennetzes. Nur so wird es möglich, die Höhe des ausgewiesenen Infrastrukturbeitrags, die Transferpreise und die Ergebnisse der drei Dienste abschliessend zu beurteilen. Die Schweizerische Post ist gewillt, diesen Schritt zu tun: Sie hält in ihrer Berichterstattung an PostReg fest, dass sie auf der Basis des aktuellen betrieblichen Rechnungswesens diese Kosten nicht anforderungskonform ausweisen könne. Die verlangten Angaben könnten erst nach Umsetzung des Projekts Rechnungswesen 2007, d.h. erstmals für das Rechnungsjahr 2007, beigebracht werden.

³⁶ Im Sinne von Art. 18 Abs. 1 der Postverordnung.

³⁷ Entsprechend dem Prüfungsstandard 800; die Prüfung des Ausweises der Schweizerischen Post zum Geschäftsjahr 2004 erfolgte nach dem Prüfungsstandard 920.

³⁸ Gemäss Art. 42 Abs. 1 lit. h der Postverordnung.

³⁹ Weiter wies die Schweizerische Post den Anteil der Zustellung am Infrastrukturbeitrag noch nicht gemäss den Vorgaben aus.

Ein vollständiges und durch die Prüferin bezüglich der regulatorischen Anforderungen abschliessend beurteilbares Bild wird somit erst für das Geschäftsjahr 2007 vorliegen. Dies ist insofern zu verschmerzen, als die Grundversorgung unbestrittenermassen sehr solide finanziert ist. Auch in den beiden nächsten Jahren steht keine Trendwende bevor. Es macht in dieser Situation Sinn, der Schweizerischen Post die notwendige Zeit einzuräumen, damit sie die regulatorischen Anforderungen künftig vollumfänglich abdecken kann. Ein früheres, entschiedeneres Handeln der Schweizerischen Post hätte diese Verzögerung allerdings verhindert.

Aufgrund der sehr gut finanzierten Grundversorgung steht die Einführung von Konzessionsgebühren derzeit ausser Diskussion. Solche sind gemäss Finanzierungskonzept möglich, falls die Schweizerische Post die Grundversorgung nicht mehr selbst finanzieren kann. Da die Gebühr justiziabel ist, d.h. vor Gericht angefochten werden kann, sind an ihre Einführung hohe Anforderungen geknüpft. Sie könnte nur erhoben werden, wenn eine Finanzierungslücke einwandfrei ausgewiesen und durch die unabhängige Prüferin bestätigt wäre.

Beurteilung des Ergebnisses der Grundversorgung

Die Grundversorgung stellt gemäss Ausweis der Schweizerischen Post auch 2005 (2004) das zentrale Geschäft dar. Nach Abzug des Infrastrukturbeitrags von CHF 442 (374) Mio. resultiert ein Ergebnis der Grundversorgung von CHF 711 (777) Mio. 82 % (88 %) des regulatorischen Ergebnisses entfallen auf die zwei Dienste der Grundversorgung und 18 % (12 %) auf die Wettbewerbsdienste. Auch bei „PostFinance“ bleibt die Grundversorgung das wesentliche Geschäft: 72 % (94 %) des betrieblichen Ertrags stammen daraus⁴⁰.

Den Rückgang des Ergebnisses der Grundversorgung um beinahe 10 % (CHF 66 Mio.) im Vergleich zum Vorjahr begründet die Schweizerische Post vor allem mit dem stark gestiegenen Infrastrukturbeitrag (+ CHF 68 Mio.), einem Mengenrückgang bei den adressierten Briefen (Ergebniseinfluss von CHF 62 Mio.)⁴¹ und tieferen Zinsmargen bei „PostFinance“ (Ergebniseinfluss von CHF 36 Mio.).

Der ausgewiesene, von der Prüferin bezüglich der regulatorischen Anforderungen nicht abschliessend beurteilbare Infrastrukturbeitrag zeigt einen im Vergleich zum Vorjahr markanten Anstieg um CHF 68 Mio. (+ 18 %) auf CHF 442 Mio. Dadurch werden die Fortschritte der letzten Jahre zu dessen Reduktion teilweise zunichte gemacht: Zwischen 2001 und 2004 hatte er sich um CHF 113 Mio. zurückgebildet. Die Schweizerische Post führt diesen Anstieg in ihrem Finanzbericht vor allem auf zwei Faktoren zurück.⁴² Erstens konnten die überproportionalen Mengenrückgänge der am Schalter aufgegebenen Sendungen und die Lohnsteigerungen nicht durch Effizienzverbesserungen ausgeglichen werden. Zweitens wirkte sich im Jahre 2004 die Auflösung von nicht mehr benötigten Restrukturierungsrückstellungen positiv aus. Sie legt auch offen, dass der für den Infrastrukturbeitrag verantwortliche Bereich „Poststellen und Verkauf“

⁴⁰ Die markante Ergebnisverbesserung im Wettbewerbsdienst ist wesentlich durch eine einmalige Auflösung von Wertberichtigungen geprägt.

⁴¹ Das Gesamtvolumen der adressierten Briefe ist im Berichtsjahr um 1.3 % zurückgegangen.

⁴² Schweizerische Post, Finanzbericht 2005, Bern, S. 10 ff.

die Zahl der Personaleinheiten im Berichtsjahr um 865 und diejenige der Poststellen um 54 reduzierte.⁴³

Die Analyse durch PostReg ergab ein noch etwas differenziertes Bild: Demnach bewirkten Mengenrückgänge der am Schalter aufgegebenen Sendungen⁴⁴ (CHF 20 Mio.), Lohnmassnahmen (CHF 42 Mio.) und die im Vorjahr aufgelösten Rückstellungen (CHF 12 Mio.) einen Anstieg des Infrastrukturbeitrags um CHF 74 Mio. Dem stehen Effizienzverbesserungen (insbesondere durch Poststellenschliessungen, weitere Prozessautomatisierungen in den Poststellen und den damit verbundenen Personalabbau) von CHF 130 Mio. gegenüber. Per Saldo hätte der Infrastrukturbeitrag also nicht ansteigen dürfen, sondern wie in den Vorjahren weiter sinken müssen. Dies hätte angesichts der Personalreduktion um 7 % und der Reduktion der Poststellen um 2 % im Bereich „Poststellen und Verkauf“ auch den Erwartungen entsprochen. Die Detailanalyse zeigte nun demgegenüber, dass der markante Anstieg des Infrastrukturbeitrages auf gewichtige interne Leistungsverschiebungen in der Zustellung von „Poststellen und Verkauf“ zu „PostMail“ zurückzuführen ist. Dadurch hat der Bereich „Poststellen und Verkauf“ CHF 94 Mio. weniger an Transferpreisen eingenommen.

Bezüglich der Kosten von „Poststellen und Verkauf“ ist von Interesse, wie stark die einzelnen Bereiche und Dienste zu deren Deckung beitragen. Die Gesamtkosten von „Poststellen und Verkauf“ belaufen sich auf CHF 1'850 Mio.⁴⁵ Daran tragen alle Bereiche der Schweizerischen Post bei. Den mit Abstand grössten Teil der Kosten für die Nutzung der Poststellen und die Zustellung trägt „PostMail“ mit CHF 1'122 Mio. (inkl. Infrastrukturbeitrag von CHF 442 Mio.).

Von den Gesamtkosten von „Poststellen und Verkauf“ von CHF 1'850 Mio. machen die Kosten für die Hauszustellung CHF 491 Mio., für Wertzeichen und Markenartikel CHF 361 Mio. und für die Postfachzustellung CHF 74 Mio. aus. Die danach verbleibenden Kosten von CHF 924 Mio. resultieren aus dem Poststellennetz. Von diesen trägt „PostFinance“ via Transferpreise knapp 30 % (CHF 274 Mio.). Der Beitrag von „PostFinance“ wiederum stammt zu 90 % aus den Dienstleistungen der Grundversorgung (Bareinzahlung, Barauszahlung und Überweisung) und zu 10 % aus den Wettbewerbsdiensten (z.B. Depositokonto, Gelbe Fonds, Hypotheken, Betreuungsaufwand Postomaten). Letztere tragen somit 3 % der Kosten des Poststellennetzes von CHF 924 Mio. Gemäss Botschaft des Bundesrates zum Postgesetz⁴⁶ sollen die Wettbewerbsdienstleistungen zur Kommerzialisierung der Postinfrastruktur beitragen. In den strategischen Zielen⁴⁷ hat der Bundesrat deshalb konkretisiert, dass die Schweizerische Post mit neuen Angeboten und neuen Geschäftsmodellen weitere Möglichkeiten zur Finanzierung der Grundversorgung erschliessen soll.

Die Analyse zeigt, wie wichtig der Ausweis des Anteils der Zustellung am Infrastrukturbeitrag ist. Ohne diesen Ausweis könnten gestützt auf die öffentliche Berichterstattung der Schweizerischen Post falsche Schlüsse bezüglich der Finanzierung des Poststel-

⁴³ Zusätzliche Einsparungen haben sich durch Umwandlungen von Poststellen ergeben.

⁴⁴ Zum Rückgang der über die Poststellen abgewickelten Geschäfte vgl. auch Ziffer 2.7 dieses Berichts.

⁴⁵ Schweizerische Post, Finanzbericht 2005, Bern, S. 31.

⁴⁶ Botschaft des Bundesrates zum Postgesetz vom 10.06.1996, BBl 1996 III 1249, S. 1278

⁴⁷ Strategische Ziele des Bundesrates für die Schweizerische Post 2006 – 2009;
www.postreg.admin.ch/PostReg/Erlasse

lennetzes gezogen werden.⁴⁸ Aufgrund der feststellbaren Fortschritte bezüglich der regulatorischen Rechnungslegung erwartet PostReg von der Schweizerischen Post, dass sie den Anteil der Zustellung am Infrastrukturbeitrag für das Geschäftsjahr 2006 ausweisen wird.

Die Situation in Europa

Die Gewinnspannen der historischen Postunternehmen sind auch im übrigen Europa weiterhin hoch. Die EU-Kommission⁴⁹, WIK⁵⁰ und die deutsche Monopolkommission⁵¹ führen dies auf den fortgesetzten Schutz der etablierten Betreiber und deren starke Stellung, verbunden mit hohen Skaleneffekten zurück.

2.6 Kommission Poststellen

Aufgabenbereich und Zusammensetzung

Der Vorsteher des UVEK hat am 28. April 2004 die ausserparlamentarische Kommission Poststellen eingesetzt. Deren Geschäftsstelle wird von PostReg geführt. 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). Als Nachfolgerin der 2004 verstorbenen Frau Alexandra Gobet Winiger hat der Vorsteher des UVEK am 3. Juni 2005 Frau Monika Dulong (Alt-Regierungsrätin/NE) ernannt.

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

⁴⁸ Zur Problematik der Zurechnung der Zustellkosten vgl. WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Bad Honnef, 2005, S. 24; www.postreg.admin.ch/PostReg/Evaluationsbericht.

⁴⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie, Brüssel, 2005, S. 5.

⁵⁰ WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Bad Honnef, 2005, S. 25.

⁵¹ Monopolkommission, Sondergutachten, Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien, Bonn, 2005, S. 58.

ein Verfahren einzuleiten. Kommen die Schweizerische Post und eine betroffene Gemeinde zu einer einvernehmlichen Lösung, verzichtet die Gemeinde in einer Vereinbarung 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, 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 vornehmen. 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. Materiell 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 2005

Im Jahr 2005 ist die Kommission von keiner Gemeinde angerufen worden. Der massive Rückgang von Eingaben erklärt sich dadurch, dass die Schweizerische Post das Projekt Typisierung Ende 2004 abgeschlossen hat. In zwei Dossiers, die noch aus dem Vorjahr hängig waren, hat die Kommission jedoch erstmals zwei ablehnende Empfehlungen ausgesprochen. In beiden Fällen hat die Schweizerische Post Verfahrensfehler begangen. Die Verpflichtung zum echten Dialog mit der betroffenen Gemeinde und der konsequenten Suche nach einer einvernehmlichen Lösung ist ein zwingend zu beachtendes Element im Verfahren. Die Kommission hat im Berichtsjahr zudem in mehreren Fällen geprüft, ob ihre Empfehlungen und Auflagen von der Schweizerischen Post umgesetzt wurden. Diese Prüfungen haben durchwegs ein positives Resultat ergeben. 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 abrufbar.⁵²

Die Kommission hat sich im Berichtsjahr auf die Begleitung des Projekts Ymago konzentriert, mit dem die Schweizerische Post neue Dienstleistungsformen zur Erbringung der Grundversorgung erprobt. In einer Versuchsphase bis mindestens Mitte 2006 werden dabei die Modelle Agentur, Postunternehmer, Lead-Zweig-Poststelle und Automaten getestet. Für die Kommission sind vor allem die beiden ersten Versuchsformen relevant. Falls das Projekt zur Umsetzung kommt und deshalb eine klassische Poststelle geschlossen oder verlegt werden sollte, könnte die betroffene Gemeinde die Kommission anrufen. An zwei Sitzungen liess sich die Kommission von den Verantwortlichen des Projekts Ymago über dessen Ziele, den Versuch und erste Erkenntnisse informieren. Sie hat zudem die Agentur in Oberbalm/BE besucht.

Das Hauptaugenmerk der Kommission richtet sich in diesem Stadium des Projekts auf die Freiwilligkeit der Teilnahme der Gemeinden und die Rückbaubarkeit der Pilotprojekte. Die Kommission legt zudem Wert auf eine transparente Auswertung der Versu-

⁵² www.postreg.admin.ch/PostReg/Kommission/Poststellen.

che und eine gute Dokumentation der Wirtschaftlichkeit. Bislang hat die Kommission einen eher positiven Eindruck insbesondere vom Modell Agentur gewonnen. Sie sieht gerade für den ländlichen Raum und die Kundschaft durchaus Chancen im Projekt. Verbundlösungen, wie z.B. Agenturen in Dorfläden, könnten helfen, durch Synergien lokale Gewerbestrukturen zu erhalten. Für die Kundschaft liegt die Attraktivität vor allem in den längeren Öffnungszeiten von Agenturen gegenüber nur stundenweise offenen klassischen Poststellen. Einen Schwachpunkt stellt in den Augen der Kommission der Wegfall der Bareinzahlung dar. Dieser könnte jedoch erheblich gemildert werden, wenn Geldbezüge oder Einzahlungen nicht nur mit der Postcard, sondern auch mit anderen gebräuchlichen Karten möglich wären. Von zentraler Bedeutung für die Kommission ist die Frage, wie die Schweizerische Post die Grundversorgung sicherstellt, wenn ein Agenturpartner seine Geschäftstätigkeit plötzlich aufgibt. Die Kommission wird das Projekt Ymago weiterhin aufmerksam verfolgen.

2.7 Weitere wichtige Entwicklungen in der Grundversorgung

Weiterentwicklung Marktöffnung

Im August des Berichtsjahrs hat das UVEK den Bericht „Evaluation des Schweizer Postmarktes“ von WIK-Consult⁵³ veröffentlicht. Diese unabhängige Studie kam zum Schluss, dass die Senkung der Monopolgrenze für Briefe auf 100 g die flächendeckende Grundversorgung und ihre Finanzierung nicht gefährdet. Auch würden die Rand- und Berggebiete nicht benachteiligt. Der Bericht diene als eine der Grundlagen für den Bundesratsbeschluss vom 14. September des Berichtsjahrs, wonach die Monopolgrenze per 1. April 2006 auf 100 g gesenkt wird. Im gleichen Beschluss hat der Bundesrat das UVEK zudem beauftragt, ihm im ersten Quartal 2006 Antrag zu stellen, mit welchen Varianten weiterer Liberalisierungsschritte der Wettbewerb zusätzlich belebt werden kann. Am 16. November des Berichtsjahrs hat der Bundesrat schliesslich die Verordnungsänderung für die Monopolsenkung gutgeheissen.

Erosion am Postschalter

Die Zahlen der Schweizerischen Post belegen einen weiteren Rückgang der Geschäfte am Postschalter: Im Vergleich zum Vorjahr wurden 9 % weniger Briefe, 6 % weniger Pakete und 3 % weniger Einzahlungen über die Poststellen abgewickelt. Seit dem Jahr 2000 beträgt der Rückgang kumuliert 37 % bei den Briefen, 40 % bei den Paketen sowie 10 % bei den Einzahlungen. Diese Zahlen sind eindrücklich, umso mehr, als im selben Zeitraum die Menge der adressierten Briefe nur um 4 % zurückgegangen ist. Die Gesamtmenge aller Briefe ist demgegenüber sogar um 1,3 % gestiegen. Die Schweizerische Post sieht sich also nicht in erster Linie mit einem Substitutionsproblem konfrontiert, sondern damit, dass die Kundschaft die Poststellen nicht mehr aufsucht. Ein Ende dieser Entwicklung ist nicht absehbar und zeigt den Handlungsbedarf zur Neuausrichtung des Poststellennetzes.

Vor diesem Hintergrund ist das Projekt Ymago eine Notwendigkeit. Mit diesem testet die Schweizerische Post vier neue Dienstleistungsformen (Agentur, Postunternehmer, Lead-Zweig-Poststelle und Automaten). PostReg beobachtet das Projekt auch unter

⁵³ Der Bericht ist im Volltext abrufbar unter www.postreg.admin.ch/PostReg/Evaluationsbericht.

einem anderen Gesichtspunkt seit Beginn aufmerksam: Gestützt auf die Postverordnung ist PostReg beauftragt, die Sicherstellung der Grundversorgung zu beaufsichtigen und namentlich als fachlich unabhängige Behörde den Zugang zu den Dienstleistungen der Grundversorgung sicherzustellen. Deshalb sind Anforderungen an die Verlässlichkeit bzw. Beständigkeit der anvisierten Agenturlösungen für PostReg ein primäres Anliegen. Das Modell Agentur ist grundsätzlich attraktiv, da es bezüglich Flächendeckung und Kundenfreundlichkeit - bei Einhaltung der nötigen Rahmenbedingungen - Vorteile bringen kann.

Das Beispiel Schweden ist in diesem Zusammenhang aufschlussreich: Vor der Reorganisation des Poststellennetzes in den Jahren 2001/2002 betrug die Zahl der Poststellen 1'300. Heute verfügt Schweden über 2'800 Poststellen, wovon 2'400 durch Dritte wie Supermärkte, Tankstellen oder Bäckereien geführt werden. Zusätzlich stehen noch 200 Servicestellen zur Verfügung, wo Einzelkunden Pakete abholen können. Die Zahl der Zugangspunkte hat sich somit mehr als verdoppelt, seit die Schwedische Post ihre neue Poststellenstrategie implementiert hat. Diese hatte zum Ziel, die Poststellen bedürfnisorientierter zu machen, bessere Öffnungszeiten und einen besseren Service zu gewährleisten sowie attraktivere Preise und mehr Kanäle zu haben. Die Niederländische Post TNT hat seit dem Jahr 2000 zusätzlich 1'000 Verkaufspunkte in Tankstellen, Supermärkten usw. eröffnet. Interessanterweise trägt also eine gezielte Ausrichtung auf den Markt - in Schweden ist dieser seit Jahren vollständig geöffnet, in den Niederlanden steht die vollständige Öffnung kurz bevor - unterstützt durch eine konsequente Regulierung - beide Länder haben früh unabhängige Regulierungsbehörden geschaffen - zu einer besseren Grundversorgung bei.

Konsumentenfreundlicheres Zollverfahren in Sicht

Das heute geltende Zollverfahren führt zu unterschiedlich hohen Verzollungskosten für grenzüberschreitende Postsendungen. Je nach dem ob eine Sendung die Landesgrenze via Kanal der Schweizerischen Post oder denjenigen einer konzessionierten Unternehmung überschreitet, können Verzollungskosten anfallen, die bei Paketen von geringerem Wert (z.B. bei Bestellungen über e-bay) ein Mehrfaches dieses Wertes ausmachen. Im Rahmen der laufenden Revision der Zollverordnung hat sich PostReg für ein einfaches, rasches und kostengünstiges Verfahren, unabhängig vom Dienstleistungserbringer, eingesetzt. Ein solches Verfahren ist für die Verzollung von Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung im auch für die Schweiz gültigen Weltpostvertrag der UPU⁵⁴ vorgesehen. Das Generalsekretariat UVEK und PostReg haben gestützt darauf intensive Gespräche mit der Oberzolldirektion, der Schweizerischen Post sowie dem Verband der privaten Kurier-, Express-, Paket- und Mail-Anbieter (KEP&Mail) geführt. Das Anliegen im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten wurde gehört. Ende des Berichtsjahrs war ein Konzept soweit entwickelt, dass es den Anforderungen des Weltpostvertragsrechts weitgehend nachkommt. Es soll im Rahmen der 2006 zu verabschiedenden Revision der Zollverordnung beschlossen werden. Nebst der Schweizerischen Post sollen neu auch die Konzessionäre gemäss Postverordnung von einem vereinfachten Zollverfahren profitieren. Mit dieser Revision verbindet PostReg die Hoffnung, dass die Konsumentinnen und Konsumenten künftig tatsächlich von transparenteren und auch tieferen Verzollungskosten profitieren werden.

⁵⁴ s. zur UPU Ziffer 4.5 dieses Berichts.

3 Postmarkt

3.1 Allgemeine Entwicklung der Postmärkte

Der Wandel auf den europäischen Postmärkten beschleunigt sich zunehmend. Die formelle Marktöffnung (Senkung der Monopolgrenze) ist dabei ein Faktor. Mit der Senkung der Briefmonopolgrenze auf 50 g in Europa seit dem 1. Januar 2006 beginnen die Briefmärkte an Attraktivität für Konkurrenten der jeweiligen historischen Anbieter zu gewinnen. Mit diesem Schritt stehen den Wettbewerbern theoretisch knapp 30 % der Briefvolumen offen. Alle bisherigen Erfahrungen zeigen, dass frühestens ab diesem Marktöffnungsgrad private Konkurrenten Investitionen tätigen können, die sich auch rechnen. Dies wiederum ist die Voraussetzung für die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Entscheidend für die Weiterentwicklung wird insbesondere sein, ob die EU den anvisierten Schritt umsetzt und 2009 das Briefmonopol vollständig aufhebt. Bereits erfolgt ist dies in Schweden, Finnland und Estland sowie per 1. Januar 2006 in Grossbritannien. Deutschland und die Niederlande wollen 2007 oder 2008 nachziehen. Selbst in den Ländern, die den Briefmarkt bereits vor Jahren vollständig geöffnet haben, dauerte es Jahre, bis sich private Anbieter ein paar Prozent Marktanteil erarbeitet hatten. Solange dies nicht der Fall ist, profitieren auch die Konsumenten wenig von den positiven Anreizen des Wettbewerbs. Allerdings führte vielerorts bereits die Möglichkeit, konkurrenziert zu werden, zu einem starken Innovationsschub bei den historischen Postunternehmen. Damit stellen sie sich dem zweiten, vielleicht sogar wichtigeren Faktor: Der rasanten technologischen Entwicklung im Postsektor.

Der Einsatz neuer Sortiertechnologien trägt zu einer Steigerung der Qualität bei. Die befürchtete Substitution des Briefes durch E-mail ist bisher nur sehr beschränkt eingetreten. Die Schreckensszenarien gewisser Experten erfüllen sich nicht. Zwar sind die klassischen Einzelbriefsendungen meist etwas rückläufig, eine Kompensation durch Direktwerbesendungen ist hingegen gerade wegen der vermehrten Verbreitung der elektronischen Medien realistisch. Entsprechende Marktpositionen müssen allerdings erarbeitet werden, denn im wettbewerblichen Massengeschäft werden hohe Mengen und die dadurch erzielten Skaleneffekte noch wichtiger. Der Kostendruck steigt weiter. Ein modern strukturiertes Poststellennetz mit einem hohen Anteil an Agenturen mit attraktiven Öffnungszeiten ist deshalb bereits in mehreren europäischen Ländern zum strategischen Vorteil der historischen Postgesellschaften gegenüber der privaten Konkurrenz geworden. Eine möglichst grosse Zahl von Verkaufs- bzw. Zugangspunkten für die Kundschaft ist strategisch wichtig. Ein deutliches Indiz dafür liefern die Bestrebungen privater Konkurrenten in mehreren Ländern, Unternehmen des Detailhandels für die Errichtung von Paket- oder Briefabgabepunkten in deren Geschäften zu gewinnen. Nach Jahren des Abbaus von Zugangspunkten reagierte die Deutsche Post DPWN mit der Ankündigung eines Ausbaus von Zugangspunkten auf den erfolgreichen Einstieg des privaten Paketdienstleisters Hermes, der über Zugangspunkte im Detailhandel verfügt. Zudem senkte sie erstmals die Paketpreise auch für die Konsumentinnen und Konsumenten.

Die in der EU seit 1998 und in der Schweiz seit 2004 vollständig geöffneten Paketmärkte wiederum vermischen sich zunehmend mit den Nachbarsektoren Kurier / Express, Transport / Spedition und Logistik allgemein. Auch dies eröffnet den flächendeckend präsenten historischen Paketdienstleistern neue Chancen und führt zu Produkt-

innovationen. Selbst wenn in den Paketmärkten bisher mehr Wettbewerb entstehen konnte als in den Briefmärkten, so bleiben allerdings auch dort die historischen Postgesellschaften marktdominant.

Die schrittweise Öffnung der Heimmärkte führt zu einer Internationalisierung des Postgeschäfts. Um die starke Stellung im Heimmarkt festigen zu können oder gar noch zu wachsen, treten die historischen Postgesellschaften auf den Märkten des umliegenden Europas als Konkurrenten auf. Die Anbindung an gute internationale Netzwerke gewinnt damit an Bedeutung. Dies ist umso wichtiger, als über 80 % des Postverkehrs von Geschäftskunden generiert werden. Die Deutsche Post DPWN und die Niederländische Post TNT haben dies frühzeitig erkannt und sich starke eigene Netzwerke aufgebaut. Auf dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung von Allianzen und Kooperationen ist auch die neuste Entwicklung im Bereich der mittelgrossen europäischen Postgesellschaften im Berichtsjahr zu sehen. So haben der Belgische und der Dänische Staat je eine Minderheitsbeteiligung an ihren Postgesellschaften verkauft, weitere Staaten hegen ähnliche Pläne. Beachtenswert ist dies deshalb, weil bisher ausser der Deutschen und der Niederländischen Post noch alle historischen Postgesellschaften zu 100 % in Staatsbesitz waren. Alle westeuropäischen Staaten mit Ausnahme der Französischen, Griechischen, Spanischen und Schweizerischen Post haben hingegen mittlerweile eine privatrechtliche Rechtsform erhalten. Negative Auswirkungen auf die Grundversorgung sind dadurch bisher in keinem dieser Länder feststellbar.

3.2 Konzessionssystem

Grundlagen

Per 1. Januar 2004 wurde der Markt für Pakete vollständig geöffnet. Gleichzeitig führte der Bundesrat das Konzessionssystem für nicht reservierte Postdienstleistungen⁵⁵ ein. Private Anbieter dürfen adressierte Pakete bis 20 kg, Briefe ins Ausland sowie ab 1. April 2006 inländische und aus dem Ausland eingehende adressierte Briefe über 100 g befördern. Sie benötigen dafür eine Konzession, sofern sie mit diesen Dienstleistungen einen Umsatz von CHF 100'000 erzielen. Erreichen sie diese Umsatzschwelle nicht, sind sie meldepflichtig. Von der Konzessionspflicht ausgenommen ist die Schweizerische Post, da sie die Dienstleistungen des nicht reservierten Bereichs als Teil der Grundversorgung anbieten muss. Keine entsprechende Pflicht besteht zudem im Markt für adressierte Zeitungen und für Finanzdienstleistungen der Grundversorgung. Das Konzessionssystem ist das wesentliche Instrument zur Kontrolle der schrittweisen Marktöffnung. 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 vorhanden und die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten sind. Auch nach Konzessionserteilung überwacht PostReg die Einhaltung der Konzessionsvorschriften laufend und insbesondere im Rahmen des jährlichen Reportings. Bestehen Anhaltspunkte für Abweichungen von

⁵⁵ s. auch Ziffer 2.1 dieses Berichts.

den Konzessionsbestimmungen, 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.⁵⁶

Umsetzung

Im Berichtsjahr hat PostReg diverse Anfragen von Unternehmen zur Konzessions- und Meldepflicht beantwortet. Sieben Unternehmen erhielten im Jahr 2005 eine Konzession. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte sich die Zahl der Konzessionäre auf 20 (13). Zwei Firmen unterstellten sich neu der Meldepflicht, ein Unternehmen trat aus dem Markt aus. Die Zahl der Meldepflichtigen stieg somit im Berichtsjahr auf 19 (18).⁵⁷

Regelungen in Europa

Im Bereich der Grundversorgung sehen die EU-Post-Richtlinien für die nicht reservierten Dienste die Möglichkeit vor, Einzelgenehmigungen zu erteilen. Postunternehmen dürfen erst nach der Erteilung der Einzelgenehmigung, d.h. einer Lizenz oder Konzession, am Markt aktiv werden. Nur wenige Länder der EU-15, nämlich Belgien⁵⁸, Finnland, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, haben ein Konzessionssystem für Pakete ähnlich dem in der Schweiz eingeführt. Dazu kommen sechs Staaten der neuen EU-Länder. Im Gegensatz zu diesen EU-Staaten sind die Anforderungen an die Konzessionäre in der Schweiz allerdings hoch, namentlich bezüglich branchenüblicher Arbeitsbedingungen und möglicher Konzessionsgebühr.⁵⁹

Ein Konzessionssystem zumindest für Teile des Briefmarktes haben zusätzlich zu den bereits genannten Ländern mit Paketlizenzen Deutschland, Frankreich (ab 1. Januar 2006), Grossbritannien, Polen und Schweden eingeführt.⁶⁰ Nicht weniger als 17 Länder der EU-25 kennen damit die Konzessions- bzw. Lizenzpflicht für Briefe.

Bei den Wettbewerbsdiensten dürfen in der EU ausschliesslich Allgemeingenehmigungen zur Anwendung kommen. Das bedeutet, dass Postunternehmen sofort auf dem Markt tätig werden können, sich aber registrieren lassen müssen. Viele Länder der EU haben entsprechende Allgemeingenehmigungen eingeführt. Ein solches Meldesystem ermöglicht eine breite Datenerhebung sowie eine gewisse soziale Kontrolle auch für Wettbewerbsdienste. Die Schweiz kennt keine allgemeine Registrierungspflicht. Damit fehlt die Datenbasis, die PostReg eine verlässliche Marktbeobachtung und -analyse in diesem wichtigen Marktsegment überhaupt erst ermöglichen würde.

3.3 Paketmarkt

Marktvolumen

Die Daten zum Paketmarkt stammen aus den Selbstdeklarationen aller im Markt verankerten Firmen (d.h. inkl. Schweizerische Post). PostReg wertet die Daten aus, um ih-

⁵⁶ s. Ziffer 4.2 dieses Berichts.

⁵⁷ Liste der Konzessionäre und Meldepflichtigen unter www.postreg.admin.ch/Postmarkt/Konzession.

⁵⁸ Im Berichtsjahr war die Ausführungsgesetzgebung jedoch noch nicht in Kraft.

⁵⁹ s. zum ganzen Absatz: WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Bad Honnef, 2005, S. 10.

⁶⁰ In Grossbritannien umfasst der konzessionierte Bereich Briefsendungen bis 350 g, in Deutschland bis 1'000 g (innerhalb der EU gelten Sendungen bis 2'000 g als Briefsendungen).

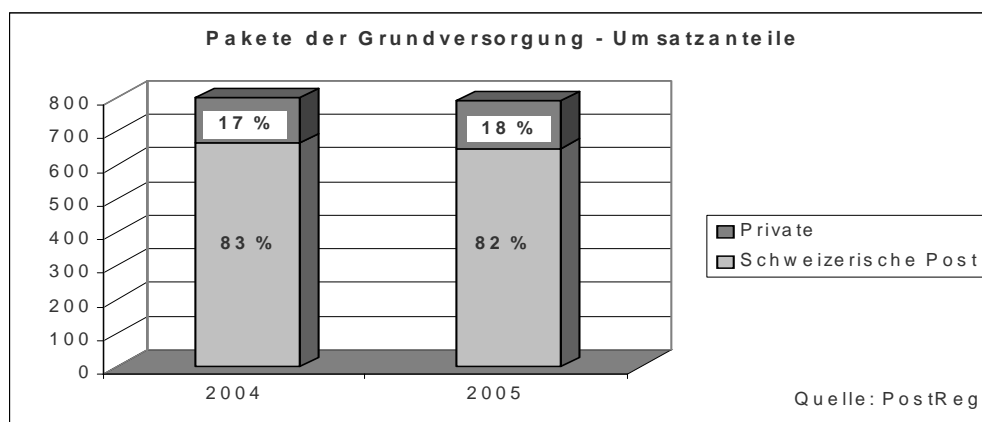
rer Marktbeobachtungs- und Marktaufsichtspflicht nachkommen zu können. Die Auswertung zeigt, dass die Sendungsmenge für Pakete im nicht reservierten Bereich bis 20 kg im Berichtsjahr praktisch unverändert blieb. Sie ging im Vergleich zum Vorjahr von 118⁶¹ auf 116 Mio. Sendungen leicht zurück. Der Umsatz verringerte sich ebenfalls geringfügig von CHF 800 Mio. auf CHF 790 Mio., was allerdings eher auf Startschwierigkeiten der Firmen bei der korrekten Datenausscheidung zurückzuführen ist. Es kann insgesamt von einem stabilen Gesamtmarkt ausgegangen werden.

PostReg verfügt mangels allgemeiner Registrierungspflicht nicht über Daten zu den Wettbewerbsdiensten. Daten fehlen somit gerade auch zum Kurier- und Expressmarkt, in dem wichtige internationale Firmen wie UPS oder Fedex vertreten sind, und in dem seit längerer Zeit ein ausgeprägter Konkurrenzkampf herrscht. Trotzdem ist davon auszugehen, dass viele Konzessionäre insgesamt deutlich stärker im vollständig deregulierten Kurier- und Expresssektor als im Paketgeschäft tätig sind.

Marktanteil der Postkonkurrenten

Trotz der vollständigen Paketmarktöffnung 2004 konnte die Schweizerische Post der Konkurrenz widerstehen. Der Umsatzanteil der Konzessionäre und Meldepflichtigen hat sich im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig von 17 auf 18 % erhöht. Im Paketmarkt herrschte im Berichtsjahr somit „Treten am Ort“. Die grössten zwei privaten Paketdienstleister im konzessionspflichtigen Segment sind die DPD (Schweiz) AG als Nummer 2 und die DHL Express (Schweiz) AG als Nummer 3. Sie erzielten zusammen wie im Vorjahr wiederum annähernd 90 % am gesamten Umsatz der Konzessionäre und Meldepflichtigen.

Die Evaluation zum Schweizer Postmarkt 2005 stellte einen im europäischen Vergleich geringen Marktanteil der Konzessionäre fest. Sie nennt verschiedene Gründe, weshalb es den Wettbewerbern schwer fällt, ihre Marktanteile zu erhöhen.⁶² Vorteilhaft für die Schweizerische Post wirken sich demnach ihre qualitativ hochwertigen Dienstleistungen, Skaleneffekte durch das hohe Sendungsvolumen und der hohe Bekanntheitsgrad durch das flächendeckende Poststellennetz aus. Die hohe physische Präsenz anerkennt denn auch die Schweizerische Post als wichtigen Mehrwert im Wettbewerb.⁶³



⁶¹ Die Schweizerische Post korrigierte 2005 die Paketsendungsmenge für 2004 rückwirkend nach unten. Danach betrug das Marktvolumen für Pakete bis 20 kg 2004 nicht 130, sondern 118 Mio. Sendungen.

⁶² WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Bad Honnef, 2005, S. 33, 37 und 39.

⁶³ Schweizerische Post, Berichterstattung 2005, Bern, 2005, S. 14.

Ins Ausland abgehende Pakete

Zur Grundversorgung gehört auch die Beförderung von ins Ausland abgehenden adressierten Paketen bis 20 kg. Wie im Vorjahr waren auch im Berichtsjahr acht konzessionspflichtige Firmen und einige wenige Meldepflichtige in diesem Bereich tätig. Bezogen auf das Sendungsvolumen von 116 Mio. Stück werden wie im Vorjahr 2 % aller Pakete der Grundversorgung ins Ausland versandt.

Preise für inländische Pakete

Die Schweizerische Post hat die Listenpreise für inländische Paketsendungen zwischen 2001 und 2005 nur einmal, nämlich 2003, erhöht.⁶⁴ Die Preise der Konzessionäre können nur beschränkt mit denen der Schweizerischen Post verglichen werden, da wenige Konzessionäre im Berichtsjahr Einzelpaketsendungen von Privaten an Private angeboten haben und bisher nur ein sehr kleiner Teil der Menge in diese Kategorie fällt. Die Preise der Konzessionäre lagen diesfalls durchschnittlich geringfügig über denen der Schweizerischen Post.

Im europäischen Vergleich sind die Listenpreise für inländische PostPac Priority und PostPac Economy der Schweizerischen Post vorteilhaft. Wechselkursbereinigt bietet sie den zweit- bzw. drittgünstigsten Preis.

Dienstleistungen und Innovationen

Trotz nach wie vor beschränkter Dynamik im Paketmarkt beginnt der Wettbewerb vor allem bei grösseren Geschäftskunden, aber auch bei kleineren und mittleren Unternehmen zu spielen. Während die Geschäftskunden zunehmend von neuen Produkten⁶⁵ und vom Preisdruck profitieren, erhöht sich für die Privatkundschaft die Qualität der Dienstleistungen. Beispielsweise können neu alle inländischen Pakete der Schweizerischen Post auf ihrem Weg vom Versender zum Empfänger via "Track&Trace" verfolgt werden. Zudem wurde das Angebot von sog. "PickPost"-Stellen in Kiosken, Tankstellen oder Bahnhöfen erweitert. Dabei erfolgt die Zustellung einer Sendung auf Wunsch der Kundschaft statt an die Wohnadresse an eine der 45 "PickPost"-Stellen. Der via SMS oder E-Mail avisierte Empfänger kann die Sendung dort abholen.

Ein Trend zu mehr Kundenorientierung ist auch bei den privaten Anbietern festzustellen. So haben die zwei grössten Postkonkurrenten DPD und DHL die Zahl der Annahmestellen für Paketdienstleistungen im Vergleich zum Vorjahr von rund 40 auf 120 erhöht. Während DPD mit Papeterien zusammenarbeitet, setzt DHL auf Paketabgabestationen in Bahnhöfen. Gemäss Medienberichten plant DHL zudem Paketaufgabestellen in grösserer Zahl in Zusammenarbeit mit dem Detailhandel.⁶⁶ Solche Bestrebungen sind wenig verwunderlich, wie ein Blick nach Deutschland zeigt. Erst die Kooperation des Hermes Paketversandes mit dem Detailhandel – zwecks Schaffung einer grösseren Zahl von Paketaufgabestellen für die Kundschaft – bewegte die Deutsche Post DPWN dazu, mit Preissenkungen auch zugunsten der Privatkundschaft zu reagieren.⁶⁷

⁶⁴ Details dazu in WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Bad Honnef, 2005, S. 15.

⁶⁵ Bsp.: Print & Send (Versandvorbereitung inkl. Verzollungsformalitäten); Paketversand easy (Paketaufgabe ohne Aufgabenverzeichnis; automatische Wägung und Vermessung); Frankierlösungen etc.

⁶⁶ s. Bilanz vom 14.12.2005.

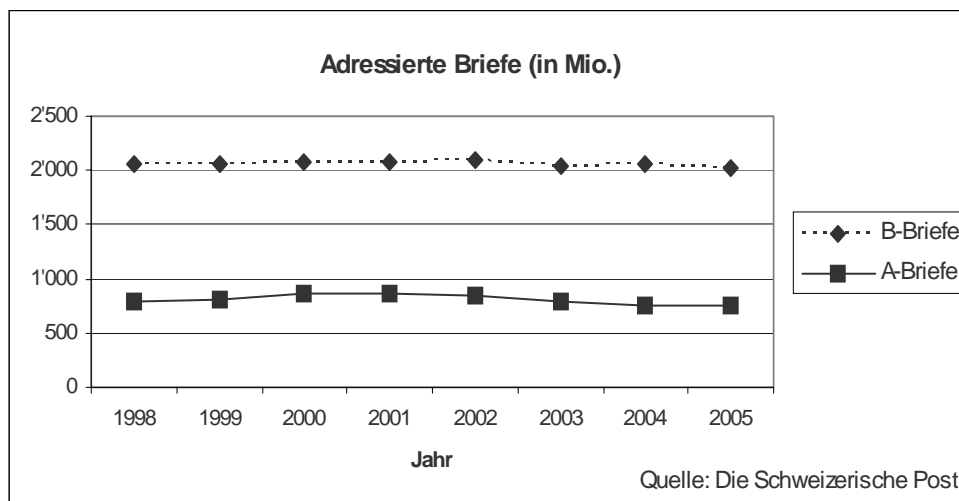
⁶⁷ s. Handelsblatt vom 05.04.2006.

Gleichzeitig erhalten Privatkundinnen und –kunden damit auch erstmals echte Wahlmöglichkeiten. Diese Situation entspricht typischerweise der zweiten Phase einer Markttöffnung. In einer ersten Phase profitiert die Privatkundschaft zunächst typischerweise nur indirekt - via Qualitätsverbesserungen der historischen Anbieter.

3.4 Briefmarkt

Im Berichtsjahr durfte einzig die Schweizerische Post adressierte inländische und aus dem Ausland eingehende Briefpostsendungen befördern, da diese zu den reservierten Diensten (Monopol) gehören.⁶⁸ Der Briefmarkt ist bezüglich Sendungs- und Umsatzvolumen mit Abstand der grösste Markt der postalischen Grundversorgung. Gemäss den Angaben der Schweizerischen Post für das Geschäftsjahr 2005 (2004) betrug das Volumen 2,816 (2,857) Mia. Sendungen und der Umsatz CHF 2,157 (2,230) Mia.

Das Volumen adressierter Briefe im Berichtsjahr entspricht nahezu demjenigen des Jahres 1998. Bis 2002 war eine Zunahme der Briefmenge zu verzeichnen, seither jährlich eine leichte Abnahme bis wiederum auf das Niveau von 1998. Bis jetzt sind keine aussagekräftigen Studien vorhanden, die belegen, dass - wie viele historische Postgesellschaften behaupten - die Briefvolumen künftig insgesamt fallen werden.⁶⁹ Vielmehr sehen namhafte Experten ein grosses Wachstumspotential in adressierten Werbesendungen und äussern Zweifel über die tatsächlichen Auswirkungen der Substitution auf das künftige Briefvolumen.⁷⁰



Den Hauptkostenanteil im Briefgeschäft machen die Kosten der Zustellung aus. Deshalb ist die Anzahl aller Sendungen, die zusammen mit den adressierten Briefen zugestellt werden, eine wichtige Grösse. Zusätzlich zur Menge der adressierten Briefe ist deshalb insbesondere auch diejenige der nicht adressierten Briefe – welche zum Wettbewerbsdienst gehören – zu beachten. Unter Berücksichtigung des Wachstums dieser

⁶⁸ Per 01.04.2006 wurde das Monopol auf 100 g gesenkt.

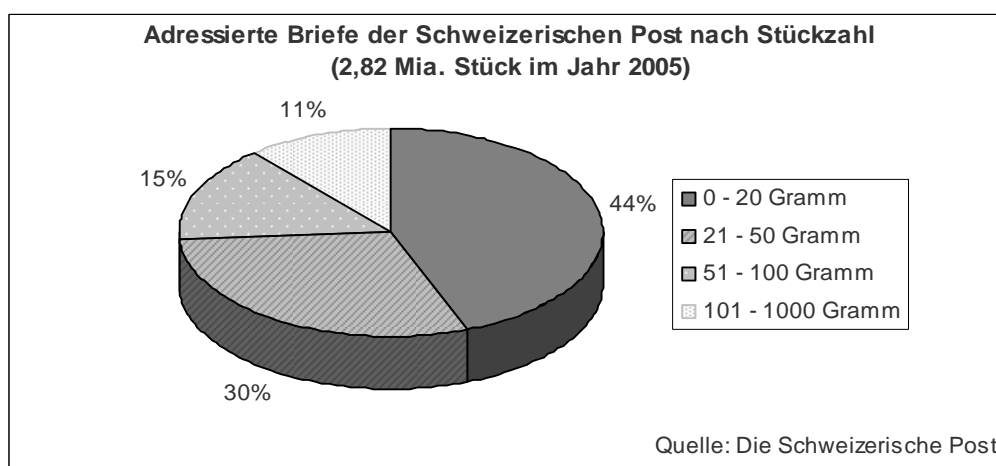
⁶⁹ Commission of the European Communities, Report on the application of the Postal Directive (annexe), Brussels, 2005, S. 39.

⁷⁰ Fouad H. Nader, Forecasts, Electronic Substitution for Mail: Models and Results; Myth and Reality, Pitney Bowes, 2005, S. 44 und Ecorys, Development of the competition in the European postal sector, Rotterdam, 2005, S. 128.

Briefkategorie ist die Gesamtmenge aller Briefsendungen seit 1998 um beinahe 5 % gestiegen. Im Berichtsjahr betrug sie knapp 4 Mia. Sendungen. Noch deutlicher angestiegen ist im selben Zeitraum die Zahl der Zeitungen und Zeitschriften (um 13 % auf 1,2 Mia. Sendungen), die häufig zusammen mit den Briefen verteilt werden.

Vorteilhaft für die Kostenverteilung wirkt sich auch das pro Kopf sehr hohe Briefvolumen in der Schweiz im europäischen Vergleich aus. Jeder Einwohner der Schweiz erhält durchschnittlich rund 400⁷¹ adressierte Briefe pro Jahr. Pro Zustelltag (inkl. Samstag) gehen im Durchschnitt rund drei adressierte Briefe an jeden Haushalt. Diese hohe Briefmenge ermöglicht wesentliche Skalen- und Verbundeffekte. Diese sind neben der Markenbekanntheit denn auch ein wichtiger Nutzen, den historische Postanbieter aus der Grundversorgungspflicht ziehen.⁷² Solche Effekte erschweren denn auch den Markteintritt von Postkonkurrenten.⁷³

Der Bundesrat hat Ende Berichtsjahr die Monopolgrenze für inländische und aus dem Ausland eingehende Briefe per 1. April 2006 auf 100 g gesenkt. Gemäss den Daten der Schweizerischen Post für 2005 stehen ab April 2006 damit 11 % aller inländischen und aus dem Ausland eingehenden Briefe dem Wettbewerb offen (umsatzmässig ca. ein Sechstel). Bei einer Senkung der Monopolgrenze auf 50 g wären es 26 %.



Ins Ausland abgehende Briefe

Knapp 10 % aller Briefe der Grundversorgung werden ins Ausland befördert. In diesem Bereich verfügen sechs Firmen über eine Konzession. Drei der Firmen haben sich auf dieses Geschäft spezialisiert, für die übrigen drei bildet die abgehende Briefpost ein Nebengeschäft. Die sechs Konzessionäre konnten ihren Marktanteil in einem wachsenden Gesamtmarkt auf 45 % (37 %) steigern. Die über gute internationale Verteilnetze verfügenden Firmen Deutsche Post Global Mail (Switzerland) AG und G3 Worldwide Mail (Switzerland) AG erzielen davon über 90 %.

⁷¹ Werden adressierte Briefe und Zeitungen zusammengefasst, sind es 500 Sendungen pro Person (s. WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Bad Honnef, 2005, S. 37).

⁷² für den Fall Grossbritannien s. London Economics, Benefits of the Universal Services Provision to Consignia, London, 2002, S. iii.

⁷³ WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Bad Honnef, 2005, S. VII.

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

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. Insbesondere im Hinblick auf das zunehmende Verschmelzen von Express-, Kurier- und Paketmärkten stellt sich die Frage, ob es auf Dauer Sinn macht, einzig den Paketmarkt zu regulieren, während die mehr und mehr direkt mit dem klassischen Paketmarkt konkurrierenden Kurier- und Expressmärkte vollständig dereguliert sind.

3.6 Weitere wichtige Entwicklungen im Postmarkt

Arbeitsplätze

Bei den Konzessionären und Meldepflichtigen sind im konzessionspflichtigen Bereich nach deren Angaben per Ende 2005 (2004) 1'300 Personaleinheiten⁷⁴ (1'000) beschäftigt. Hinzukommen weitere 1'100 Personaleinheiten (1'000), die im gleichen Segment als Subunternehmer für Konzessionäre tätig sind. Diese Arbeitsplätze wären ohne die vollständige Öffnung des Paketmarktes 2004 nicht existent. 10% der Arbeitsplätze der Konzessionäre sind in periphereren Kantonen wie Graubünden oder Tessin angesiedelt. Zudem befindet sich ein Grossteil der Arbeitsplätze der Subunternehmer in ländlichen Agglomerationen und Randgebieten. Diese Tatsache steht den Befürchtungen entgegen, von der schrittweisen Postmarktöffnung würden nur die städtischen Zentren profitieren. Bei den Berechnungen sind zudem die Arbeitsstellen nicht berücksichtigt, welche die Firmen neu im Wettbewerbsbereich geschaffen haben.

Die Schweizerische Post hat im Jahresdurchschnitt 2005 (2004) im Stammhaus, wo die Dienstleistungen der Grundversorgung erstellt werden, rund 37'000 (39'000) Personaleinheiten beschäftigt. Der Rückgang zum Vorjahr ist aus Sicht der Schweizerischen Post auf rückläufige Verkehrsmengen und Reorganisations- sowie Rationalisierungsmassnahmen zurückzuführen. Sie erwartet, dass die laufenden Entwicklungen im technologischen Bereich (z.B. REMA) sowie die sich spürbar ändernden Kundenbedürfnisse in der Grundversorgung in den nächsten Jahren zum Abbau weiterer Stellen führen.

Eine Zielsetzung einer schrittweisen Marktöffnung muss sein, den Stellenabbau möglichst zu kompensieren, den der technologische Fortschritt und das veränderte Kundenverhalten nach sich ziehen⁷⁵. Dies ist in der Schweiz bisher gelungen: Im Zeitraum von 1995 – 2005 ging die Zahl der in der Grundversorgung tätigen Beschäftigten der

⁷⁴ Als eine Personaleinheit wird ein 100 %-Pensum bezeichnet.

⁷⁵ Technologische Innovationen führten z.B. zu einer massiven Produktivitätssteigerung in den vormals arbeitsintensiven Sortierzentren. Auswirkungen hat auch das veränderte Verhalten der Kundschaft, so gehen z.B. die Kundenfrequenzen in vielen klassischen Poststellen erheblich zurück.

Schweizerischen Post zwar zurück. Berücksichtigt man jedoch die Stellen, welche sie in ihren neuen Geschäftsfeldern geschaffen hat, sowie die von den Konzessionären geschaffenen Arbeitsplätze, so ist die Beschäftigung in dieser Periode gesamthaft um 1,5 % angestiegen. Hinzu zu zählen wären noch die in den Wettbewerbsdiensten entstandenen Arbeitsplätze der privaten Anbieter, für die mangels Registrierungspflicht keine Zahlen vorliegen.

Gleiches ist auch anderswo in Europa zu beobachten: Trotz den genannten Entwicklungen ist es vielen historischen Postanbietern gelungen, ein hohes Beschäftigungsniveau zu halten, das die Werte von 1995 sogar übertrifft. Dies gelang vor allem, indem neue Geschäftsfelder entwickelt wurden. Die Deutsche Post hatte ihre Reform 1995 begonnen, d.h. noch vor der ersten Etappe der europäischen Marktöffnung. Typischerweise erfolgte in einer ersten Phase bis 1999 ein Stellenabbau (Rationalisierung), dank der Diversifikation der Geschäftsaktivitäten danach jedoch ein starker Aufbau neuer Arbeitsplätze. Um einen Gesamtüberblick über die Arbeitsplatzentwicklung im Postsektor in Deutschland zu gewinnen, sind zusätzlich die von den Postkonkurrenten geschaffenen Stellen zu beachten. Bis 2004 haben diese und ihre Subunternehmer mehr als 37'000 Arbeitsverträge abgeschlossen.⁷⁶ Die Niederländische Post TNT verzeichnete eine ebenso positive Entwicklung wie die Deutsche Post: In der Konzernbetrachtung konnte sie dank dem forcierten Ausbau der Geschäftsaktivitäten im Ausland die Mitarbeiterzahl seit 1995 sogar auf nun 163'000 Mitarbeitende verdreifachen.

Gestützt auf die obigen Erkenntnisse ist bei der Beurteilung der laufenden Marktöffnungen eine ganzheitliche Betrachtung der Arbeitsplatzentwicklung im jeweiligen Postsektor angebracht. Gelingt es, mittels kontrollierter Marktöffnung und dem Setzen der richtigen Investitionsanreize die Innovationskraft des Marktes zu fördern, können dadurch neu geschaffene Arbeitsplätze bei den historischen Anbietern wie bei deren Konkurrenten vorwiegend technologiebedingte Verluste in den traditionellen Arbeitsbereichen kompensieren.

Rahmenvereinbarung über die Nutzung der Infrastrukturen

Ende Berichtsjahr haben die Schweizerische Post und die privaten Anbieter eine Rahmenvereinbarung über die gegenseitige Nutzung ihrer Infrastrukturen gegen Abgeltung geschlossen.⁷⁷ Die konkrete Ausgestaltung dieses Teilzugangs soll ab 2006 in individuellen Verträgen zwischen der Schweizerischen Post und den Mitgliedern von KEP&Mail erfolgen.

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 Grundversorgung und

⁷⁶ WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Bad Honnef, 2005, S. 35 f.

⁷⁷ s. Tagesanzeiger vom 02.03.2006, S. 26.

die Funktionsfähigkeit des sich öffnenden Marktes sicherstellen. Weil es um einen wirtschaftlich und politisch wichtigen Bereich geht, ist eine transparente, unparteiische und starke Regulation eine zwingende Voraussetzung weiterer Öffnungsschritte.

Damit eine Regulierungsbehörde ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann, müssen gemäss Expertenberichten wie dem der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD⁷⁸, wichtige Voraussetzungen erfüllt sein. Grundlegend ist eine ausreichende personelle und finanzielle Ausstattung. Da die fachliche Expertise der Behörde für eine unabhängige Bearbeitung der sich stellenden Fragen unabdingbar ist, wird qualifiziertes Personal benötigt. Massgeblich zur Wirksamkeit einer Regulierungsinstanz tragen weiter die ihr zugewiesenen Kompetenzen bei.⁷⁹

Vielfältiger Aufgabenbereich von PostReg

Im schweizerischen Postmarkt nimmt die per 1. Januar 2004 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. Die Doppelfunktion von PostReg hat verschiedentlich Kritik geweckt. Die EU-Postrichtlinie verlangt eine klare Trennung zwischen dem Regulierer und dem zu regulierenden Unternehmen. Diese Anforderung ist in der Schweiz nicht hinreichend erfüllt, da das UVEK sowohl für die Vertretung der Eigentümerinteressen als auch via der ihr direkt zugeordneten Abteilung für die Regulierung der Schweizerischen Post verantwortlich ist.⁸⁰

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, 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 zu-

⁷⁸ s. OECD, Suisse: Saisir les opportunités de croissance - Examens de la réforme de la réglementation: Paris, 2006, S. 148.

⁷⁹ Der OECD-Bericht (s. FN 78; S. 150) hält dazu fest, dass PostReg über wesentlich eingeschränktere Kompetenzen verfügt, als die Postregulierungsbehörden zahlreicher anderer europäischer Länder.

⁸⁰ s. zur Thematik der fehlenden Unabhängigkeit: WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, Bad Honnef, 2005, S. 11 ff und OECD, Suisse: Saisir les opportunités de croissance - Examens de la réforme de la réglementation: Paris, 2006, S. 147.

ständig für die Vertretung der Interessen des Eigners Bund gegenüber der Schweizerischen Post und die dazugehörige Postorganisationsgesetzgebung.⁸¹

Die Evaluation des Schweizer Postmarktes 2005 hält fest, dass PostReg sehr vielfältige Aufgaben bei gleichzeitig sehr beschränkter Personalausstattung zu bewältigen habe. Damit stosse PostReg an Grenzen, die zu einer Verschlechterung der Regulierungsqualität führen können. Diese Grenzen hat PostReg im Berichtsjahr erreicht. Die Experten verweisen in diesem Zusammenhang zudem auf eine noch weiter zunehmende Belastung der Regulierungsbehörde für den Fall, dass der Bundesrat künftig eine Totalrevision des Post- und des Postorganisationsgesetzes beschliessen sollte.⁸²

Das Team

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

4.2 Aufsicht

Verletzung von Art. 19 Postgesetz

PostReg hat die Aufgabe, mutmasslichen Verletzungen des Briefpostmonopols und des Konzessionsrechts nachzugehen. Strafbar ist, adressierte Briefe im Inland zu befördern oder konzessionspflichtige Dienstleistungen zu erbringen, ohne die notwendige Konzession zu besitzen. Auf Hinweis Dritter hin hat PostReg im Rahmen der verfügbaren Ressourcen verschiedene Unternehmen angeschrieben und Abklärungen vorgenommen. Wegen Verdachts auf Verletzung des Briefmonopols und des Konzessionsrechts eröffnete PostReg Ende Mai 2005 gegen zwei Firmen je ein Verwaltungsstrafverfahren. Dabei wurden auch die Vorschriften zur Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen geprüft. Beide Verfahren wurden Ende des Berichtsjahres mit der Verurteilung zu je einer Busse von CHF 1'000 abgeschlossen. Beide Firmen akzeptierten das Urteil. Sie reichten in der Folge ein Konzessionsgesuch ein und verbesserten ihre Arbeitsbedingungen. Erstmals seit Bestehen des Postgesetzes vom 30. April 1997 kam es damit zu rechtskräftigen Verurteilungen wegen Verletzung des Briefpostmonopols und des Konzessionsrechts.⁸³

Aufsichtsrechtliche Anzeigen nach Art. 16 Postverordnung

Im Jahr 2005 (2004) hat PostReg 55 (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. Soweit bei der Bearbeitung der Zuschriften Schwachpunkte festgestellt wurden, hat PostReg auf deren Behebung hingewirkt. Mehrfach hat die Intervention von PostReg bei der Schweizerischen Post zu Verbesserungen geführt.

⁸¹ Für die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen des Bundes sind das Generalsekretariat UVEK und die Eidg. Finanzverwaltung/EFD zuständig.

⁸² Einen entsprechenden Beschluss hat der Bundesrat am 03.05.2006 gefasst.

⁸³ s. auch Medienmitteilung PostReg vom 22.11.2005 unter www.postreg.admin.ch/Medienmitteilungen.

Aus der folgenden Tabelle sind die Schwerpunkte der 2005 (2004) eingereichten Bürgereingaben ersichtlich:

Statistik der Bürgereingaben				
Themen	Eingaben		%	
	2005	2004	2005	2004
Poststellen	10	51	18,2	36,7
Zustellung	10	15	18,2	10,8
Postpreise	6	0	10,9	-
Allg. Fragen zum Konzessionswesen	6	6	10,9	4,3
Postfinance (insb. Gebühren)	5	11	9,1	7,9
Retail-Strategie der Schweiz. Post	3	7	5,5	5,0
Diverse	15	21	27,3	15,1
Summe	55	139	100	100

Die deutlich geringere Zahl von Eingaben im Vergleich zum Vorjahr stand einer häufig höheren Komplexität gegenüber. Der auffällige Rückgang der Eingaben zu Poststellen ist darauf zurückzuführen, dass im Vorjahr das Projekt Typisierung der Schweizerischen Post noch im Gang war. Die damit verbundenen Schliessungen von Poststellen führten zu Eingaben von Bürgerinnen und Bürgern. Der Rückgang der Schreiben seit dem Abschluss des Projekts Ende 2004 ist ein Indiz dafür, dass sich nach Umsetzung eines Schliessungsentscheids die Situation beruhigt und sich die Kundinnen und Kunden rasch an die neue Situation gewöhnen.

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 2005 (2004) sind 16 (10) Vorstösse im Parlament behandelt und erledigt worden. Unter den Ende Berichtsjahr noch hängigen Vorstössen befinden sich 7 (6) Interpellationen, 5 (4) Motionen, 2 (3) Postulate und 4 (2) parlamentarische Initiativen. PostReg bearbeitet keine politischen Geschäfte, bei denen es sich um das Eigentum des Bundes an der Schweizerischen Post handelt. Die Vertretung der Eignerrolle und die damit verbundenen Aufgaben werden vom Generalsekretariat UVEK und vom Eidg. Finanzdepartement wahrgenommen; dazu gehört auch die Vorbereitung entsprechender Antworten auf parlamentarische Vorstösse.

4.4 Presseförderung

Zur Erhaltung einer vielfältigen Presse ist die Schweizerische Post verpflichtet, Vorzugspreise für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften zu gewähren⁸⁴. Im Rahmen des Massnahmenpakets zur Entlastung des Bundeshaushalts 2002 stimmte das Parlament

⁸⁴ Art. 15 Postgesetz (SR 783.0).

in der Wintersession 2002 einer Änderung des Postgesetzes zu. Die Subvention wurde per 1. Januar 2004 von CHF 100 auf 80 Mio. gekürzt. Gleichzeitig wurde per Ende 2007 der völlige Wegfall der Subvention beschlossen.

Entgegen seinem damaligen Beschluss hat das Parlament im März 2005 eine Motion überwiesen, die eine optimierte Neuauflage des Systems der indirekten Presseförderung mit finanzieller Beteiligung des Bundes ab 2008 fordert. Im Dezember hat der Bundesrat nach Prüfung mehrerer Varianten entschieden, auf die Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zu verzichten und dem Parlament die Abschreibung der Motion zu beantragen. Er ist zum Schluss gekommen, eine mehrheitsfähige Lösung, die zudem die erhofften Wirkungen zur Presseförderung entfalten und trotzdem in die Sparaufträge des Parlaments passen würde, gebe es nicht.

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 über 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. PostReg nimmt in der UPU im Auftrag des UVEK die Interessen des Schweizerischen Postwesens wahr. Die Aufgabe von PostReg besteht darin, darauf zu achten, dass die Beschlüsse, die innerhalb dieser Organe gefasst werden, mit unseren innerstaatlichen Rechtsvorschriften vereinbar sind.

2005 fand in Bern die erste ordentliche Sitzung des Conseil d'Administration de l'UPU nach dem letztjährigen Weltkongress in Bukarest statt. Die Schweiz nimmt dort als Sitzstaat einen Beobachterstatus ein und hat sich vor allem auf folgende Dossiers konzentriert: die Reform der Union, die Finanzen der Union und reglementarische Fragen. Im Übrigen hat der Bundesrat am 2. November 2005 die Akten des Weltkongresses der UPU von 2004 ratifiziert, die ab dem 1. Januar 2006 in Kraft treten. Diese Akten⁸⁵ bilden den notwendigen rechtlichen Rahmen für den Austausch von Postdienstleistungen zwischen den 190 Mitgliedsstaaten der UPU.

Europäischer Ausschuss für Postregulierung (CERP)

Die CERP umfasst die Regulierungsbehörden für das Postwesen von 46 europäischen Ländern, darunter der Schweiz. Ihre Arbeit umfasst alle wirtschaftlichen Fragen in Zusammenhang mit dem Postwesen und den best practices. Im Verlauf des Berichtsjahres wurde PostReg von den Mitgliedern der CERP mit der Leitung der Economic working group betraut. Dadurch wurde PostReg als einzige Regulierungsbehörde eines Nicht-EU-Staates gleichzeitig Mitglied der Geschäftsleitung der CERP. Für PostReg handelt es sich um eine wichtige Organisation, weil sie dort erstklassige Informationen

⁸⁵ www.upu.int/publications/fr/index.html.

über die Auswirkungen der Marktöffnung des Postsektors und die Finanzierung der Grundversorgung einerseits sowie die best practices in Europa andererseits erhält. Dies in einem Moment, da die Europäische Kommission mit Blick auf die geplante nächste Liberalisierungsetappe von 2009 - die vollständige Marktöffnung - eine neue Post-Richtlinie vorbereitet.

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 internationaler Ebene beschlossen werden. Die Anwendung dieser Normen ist für die Interoperabilität der Postdienstleister erforderlich. PostReg ist dafür zuständig, diese Normen zu erfassen und deren Auswirkungen auf die schweizerische Postgesetzgebung zu ermitteln. Damit mögliche Konflikte frühzeitig erkannt werden können, ist PostReg im Berichtsjahr der Schweizerischen Normenvereinigung (SNV) beigetreten. Diese hat in der Schweiz die Drehscheibenfunktion für die nationalen und internationalen Normennetzwerke inne.

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 2005 stattfanden, ging es hauptsächlich um den Bereich der Expresssendungen.

5 Ausblick

Der Bundesrat senkte die Briefmonopolgrenze per 1. April 2006 auf 100 g. Damit stehen 11 % der adressierten Briefpost im Wettbewerb. Ob dieser Schritt mehr als Signalwirkung haben wird, bleibt abzuwarten. Die Evaluation zum Schweizer Postmarkt von WIK-Consult machte im Vorfeld des Entscheids deutlich, dass die Senkung zu keiner Gefährdung der Grundversorgung führt, aber auch wenig Anreize zur Schaffung neuer Angebote setzt. In der EU gilt eine Monopolgrenze von höchstens 50 g; eine Gefährdung der Grundversorgung ist bisher nirgends zu beobachten. Selbst in der heiklen Frage der Poststellen zeigen mehrere Beispiele eine positive Entwicklung auf. So ist die Zahl der Zugangspunkte etwa in Schweden oder den Niederlanden heute deutlich höher als vor der Marktöffnung. Die historischen Postunternehmen reagierten auf die Veränderung von Kundenverhalten und -bedürfnissen: An die Stelle klassischer Poststellen mit kurzen Öffnungszeiten traten häufig Agenturlösungen im Verbund mit Detailhandelsgeschäften mit attraktiven Öffnungszeiten. Handlungsbedarf für eine attraktivere Gestaltung des Poststellennetzes besteht auch bei der Schweizerischen Post. Zwischen 2000 und 2005 erodierte die am Postschalter abgewickelten Geschäfte stark: um 37 % bei den Briefen, 40 % bei den Paketen und 10 % bei den Einzahlungen. Dies, obwohl die Zahl der adressierten Briefe in der gleichen Periode lediglich um 4 % sank, während die Gesamtmenge aller beförderten Briefe (adressierte und unadressierte) gar um 1,3 % anstieg.

Der Wandel im europäischen Postwesen beschleunigt sich. Grossbritannien hob als erster grosser europäischer Staat anfangs 2006 das Briefmonopol komplett auf. Die Niederlande und Deutschland wollen 2007 bzw. 2008 nachziehen. Noch 2006 wird die EU die Weichen in Richtung einer mittelfristigen vollständigen Marktöffnung stellen. Die meisten westeuropäischen Postgesellschaften haben den Wechsel von einer öffentlich-rechtlichen zu einer privatrechtlichen Rechtsform hinter sich. Der deutsche und der niederländische Staat gaben die Mehrheit an ihren Postunternehmen ab, mit Belgien und Dänemark verkauften erstmals auch Staaten mit mittelgrossen Postunternehmen eine Minderheitsbeteiligung. In Österreich verlief der Börsengang der Post erfolgreich. All diese Schritte dienen der Positionierung mit Blick auf einen geöffneten und international funktionierenden Markt. Die Schweiz ist keine Postinsel. Die europäischen Entwicklungen werden nicht ohne Folgen bleiben. Der Entscheid des Bundesrates vom 3. Mai 2006, rasch die Totalrevision von Post- und Postorganisationsgesetz an die Hand zu nehmen, ist die logische Antwort darauf. Es geht darum, im Interesse flächendeckender Postdienstleistungen nachhaltig gute Rahmenbedingungen für die Schweizerische Post und die konzessionierten Anbieter zu schaffen. Auf dem Spiel steht nicht nur die Grundversorgung, es geht auch um viele Arbeitsplätze. In diesem Kontext zeigten 2005 mehrere Expertenberichte die wachsende Bedeutung der Regulierung auf. WIK-Consult wie auch die OECD verwiesen in ihren Berichten auf die hohe Belastung von PostReg und die im europäischen Vergleich geringe personelle Ausstattung. Die Experten warnten vor einer Abnahme der Regulierungsqualität. PostReg ist mittlerweile an die Belastungsgrenze gestossen. Die Entwicklung der Regulationsbehörde muss mit der Entwicklung der Aufgaben Schritt halten.

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 Grundversorgung⁸⁶ wurde mit der Übersicht der wichtigsten von der Schweizerischen Post angebotenen Wettbewerbsdienste⁸⁷ unter Berücksichtigung der Senkung der Monopolgrenze auf 100 g per 1. April 2006 ergänzt.

Briefe⁸⁸, Zeitungen, Zeitschriften im Inland

Reservierte Dienste	Nicht reservierte Dienste	Wettbewerbsdienste
A-Brief bis 100 g ⁸⁹ B-Brief Einzelsendung bis 100 g ⁹⁰ B-Brief Massensendung bis 100 g ⁹¹ Brief bis 100 g mit Zustellnachweis ⁹²	A-Brief über 100 g ⁹³ B-Brief Einzelsendung über 100 g ⁹⁴ B-Brief Massensendung über 100 g ⁹⁵ Brief über 100 g mit Zustellnachweis ⁹⁶ Abonnierte Tageszeitungen im ordentlichen Zustellgang, Übrige abonnierte Zeitungen und Zeitschriften im ordentlichen Zustellgang	Express-Brief ⁹⁷ Promopost (unadressierte Sendungen) Zeitungen (Frühzustellung, Sondervertrugung, Gratiszeitungen), Adress Services, Dienstleistungen nach bes. Vereinbarungen (z.B. Frankierung) usw.

Pakete⁹⁸ im Inland

	Nicht reservierte Dienste	Wettbewerbsdienste
	Paket Priority bis 20 kg Paket Economy bis 20 kg	Express-Paket ⁹⁹ Paket (Economy, Priority) ab 20 kg Stückgut (Economy, Priority) Fragile (FRA) Einschreiben Eigenhändig (RMP) Nachnahme (N) usw.

⁸⁶ Gemäss der vom UVEK genehmigten Liste nach Artikel 4 der Postverordnung, gültig ab 01.01.2005 bzw. 01.04.2006.

⁸⁷ Im Gegensatz zu Dienstleistungen der Grundversorgung ist es der Schweizerischen Post freigestellt, ob sie Wettbewerbsdienstleistungen anbieten will oder nicht.

⁸⁸ Briefpostsendungen sind Sendungen bis und mit Format B4 (353x250), die nicht dicker als 2 cm und nicht schwerer als 1 kg sind (Art. 1 Bst. f der Postverordnung).

⁸⁹ A-Brief umfasst die folgenden Tarifstufen: Standardbrief und Grossbrief.

⁹⁰ B-Brief Einzelsendung umfasst die folgenden Tarifstufen: Standardbrief und Grossbrief.

⁹¹ B-Brief Massensendung umfasst die folgenden Tarifstufen: Standardbrief und Grossbrief.

⁹² Umfasst eingeschriebene Briefe, Gerichtsurkunden und Betreuungsurkunden.

⁹³ A-Brief umfasst die folgenden Tarifstufen: Midibrief und Grossbrief.

⁹⁴ B-Brief Einzelsendung umfasst die folgenden Tarifstufen: Midibrief und Grossbrief.

⁹⁵ B-Brief Massensendung umfasst die folgenden Tarifstufen: Midibrief und Grossbrief.

⁹⁶ Umfasst eingeschriebene Briefe, Gerichtsurkunden und Betreuungsurkunden über 100 g bis 1000 g.

⁹⁷ Als Express-Brief gilt eine Sendung, für deren Beförderung das Dreifache des Preises der Schweizerischen Post für die Beförderung eines A-Briefes der ersten Gewichts- und Formatsstufe bezahlt wird (Art. 1 Bst. h der Postverordnung).

⁹⁸ Pakete sind andere Sendungen als Briefpostsendungen bis zu einem Gewicht von 30 kg (Art. 1 Bst. g der Postverordnung).

⁹⁹ 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 bis 100 g Brief Economy bis 100 g	<u>Empfang:</u> Brief Priority über 100 g Brief Economy über 100 g Paket bis 20 kg Press International <u>Versand:</u> Brief ¹⁰⁰ Paket bis 20 kg	Express-Brief ¹⁰¹ Versand, Express Brief Empfang, Pakete über 20 kg, Wertbrief Empfang, Paket Valeur Empfang, Express-Paket ¹⁰² 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.

¹⁰⁰ Brief umfasst die folgenden Tarifstufen: Standardbrief, Grossbrief, Maxibrief.

¹⁰¹ Als Express-Brief gilt eine Sendung, für deren Beförderung das Dreifache des Preises der Schweizerischen Post für die Beförderung eines A-Briefes der ersten Gewichts- und Formatsstufe bezahlt wird (Art. 1 Bst. h der Postverordnung).

¹⁰² 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

Die Auflistung vermittelt einen Überblick über die in den Eidgenössischen Räten eingereichten Vorstösse zum Postwesen. Der vermerkte Bearbeitungsstand entspricht demjenigen der Geschäftsdatenbank des Parlamentes Curia Vista.¹⁰³

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

Bis 31.12.2004 noch hängige, 2005 erledigte parl. Vorstösse zum Postwesen			
Titel	Art	Eingereicht von	Nr.
PostAuto Schweiz. Reorganisation	A	Rey Jean-Noël	04.1155
Gegen die Tariferhöhung 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
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

Im Jahr 2005 eingereichte und erledigte parl. Vorstösse zum Postwesen			
Titel	Art	Eingereicht von	Nr.
Extranachtschicht für Harry Potter	A	Aeschbacher Ruedi	05.1153
Postbank. Wettbewerbsbedingungen	Ip	Imfeld Adrian	05.3479
Zugang zu den Dienstleistungsmärkten. Bericht des Bundesrates	Po	Rey Jean-Nöel	05.3185
Securepost AG. Haftung und öffentliche Ausschreibung	A	Hegetschweiler Rolf	05.1036
Spezialangebote von Postfinance	Ip	Freysinger Oskar	05.3074
Postauto Schweiz und die Berggebiete	A	Rey Jean-Nöel	05.1008
Postauto Schweiz und die Berggebiete	FS	Rey Jean-Nöel	05.5064

¹⁰³ www.parlament.ch/su-curia-vista.htm; Curia vista wird durch die Parlamentsdienste geführt.

Handelsregistereintrag der Postauto Schweiz AG	FS	Zisyadis Josef	05.5017
--	----	----------------	---------

Am 31.12.2005 noch hängige parlamentarische Vorstösse zum Postwesen

Titel	Art	Eingereicht von	Nr.
Post: Kostentransparenz im Distributionsnetz	Ip	Germanier Jean-René	05.3836
Treibstofftransporte der Bundesbetriebe an privatwirtschaftliche Betriebe. Erhebung der LSVÄ	Mo	Giezendanner Ulrich	05.3860
Pressevielfalt als Element für die demokratische Meinungsbildung	Pa.Iv.	Joder Rudolf	05.413
Belieferung von Tankstellen der Post	Ip	Baader Caspar	05.3280
Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung	Mo	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen SR (04.076) (KVF-SR(04.076))	05.3232
Post. Streichung von 110 Arbeitsplätzen in Genf	Ip	Sommaruga Carlo	05.3194
Liberalisierung der Dienstleistungen in Europa. Bolkestein-Richtlinie	Ip	Rennwald Jean-Claude	05.3125
Vollständige Aufhebung der Postmonopole	Po	Kaufmann Hans	04.3740
Postgesetz. Zeitungszustellung am Erscheinungstag	Pa.Iv.	Sozialdemokratische Fraktion (S)	04.482
Aufhebung des Nachtfahrverbotes für private Paketanbieter	Mo	Giezendanner Ulrich	04.3716
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	Pa.Iv.	Maissen Theo	03.465
Postorganisationsgesetz. Änderung	Pa.Iv.	Simoneschi-Cortesi Chiara	02.468