



Verfügung Nr. 20/2019

vom 5. Dezember 2019

der Eidgenössischen Postkommission PostCom

in Sachen

Schweizerische Post AG
Corporate Center, Wankdorfallee 4, 3030 Bern

Verfügungsadressatin

betreffend

Einhaltung des Quersubventionierungsverbots 2018

I. Sachverhalt

1. Die Schweizerische Post AG (nachfolgend: Post) teilte der PostCom anlässlich einer Vorinformation über den Geschäftsbericht 2018 am 28. Februar 2019 mit, dass sie ein negatives Ergebnis ausserhalb der beiden Grundversorgungsaufträge aufweise, und informierte über die getroffenen Massnahmen.
2. In der regulatorischen Berichterstattung 2018 an die PostCom wies die Post das negative Ergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung aus und informierte, den jährlichen Nachweis gemäss Art. 55 Abs. 3 der Postverordnung vom 29. August 2012 (VPG; SR 783.01) für das Jahr 2018 nicht erbringen zu können. Im Bericht zuhanden der PostCom 2018 vom 4. März 2019 (unabhängige Prüfung gem. Art. 57 VPG) bestätigte KPMG AG, dass der jährliche Nachweis über die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots für das Jahr 2018 in Übereinstimmung mit Art. 55 Abs. 3 VPG erstellt worden sei.
3. Mit E-Mail vom 13. März 2019 schickte die Post ihren Bericht vom 12. März 2019, der namentlich eine Überleitung vom betrieblichen Ergebnis zum Segmentergebnis und von den regulatorischen Ausweisen der Bereiche zu den Ergebnissen im PostCom-Bericht sowie Angaben zu Be- und Entlastungen der Produkte ausserhalb der Grundversorgung enthielt. In dieser Rechnung wiesen die Segmente PostNetz, PostFinance und PostAuto ein negatives Betriebsergebnis aus.
4. Mit Schreiben vom 29. März 2019 übermittelte die Post eine Notiz vom 28. März 2019, in der sie Fragen der PostCom nach den Ursachen der negativen Ergebnisse bei PostNetz und PostFinance beantwortete. Dazu lieferte sie eine Liste mit Produkten/Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung, die bei PostNetz zum negativen Ergebnis ausserhalb der Grundversorgung beitrugen (Drittprodukte), sowie Informationen im Zusammenhang mit den kalkulatorischen Zinsen bei PostFinance. Zudem wies die Post auf die Unterdeckung der Stand-alone-Kosten im Monopolbereich hin.
5. Auf Aufforderung der PostCom zeigte die Post mit Brief vom 25. April 2019 namentlich die inkrementellen Kosten der Drittprodukte von PostNetz und deren Berechnungsweise sowie eine Übersicht der relevanten Prozesskosten dieser Produkte auf.
6. Mit Schreiben vom 1. Mai 2019 zeigte die Post der PostCom ihre Annahmen für ein hypothetisches Szenario zur Berechnung der Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst auf und präsentierte eine erste Überschlagsrechnung zur Höhe der Stand-alone Kosten.
7. Am 7. Mai fand eine Sitzung zwischen der PostCom und der Post statt, in der die Schreiben der Post vom 29. März, 25. April (bezüglich inkrementelle Kosten bei den Drittprodukten von PostNetz) und 1. Mai 2019 (hypothetisches Szenario im reservierten Dienst bzw. Stand-alone-Kosten) besprochen wurden. Mit E-Mail vom 8. Mai 2019 reichte die Post weitere Informationen zu denjenigen Drittprodukten von PostNetz nach, bei denen eine Unterdeckung der inkrementellen Kosten durch die entsprechenden Erlöse im zweistelligen Prozentbereich vorlag.
8. Mit Schreiben vom 20. Mai 2019 informierte die PostCom die Post über das weitere Vorgehen im Verfahren sowie über die Nichteinhaltung der Ordnungsfrist von Art. 55 Abs. 3 VPG. Zudem gab die PostCom bekannt, den Nachweis der inkrementellen Kosten (Drittprodukte von PostNetz) auf der Ebene der Einzelprodukte prüfen zu wollen. Mit Schreiben vom 23. Mai 2019 an die Post verlangte die PostCom vertiefte Informationen im Zusammenhang mit dem hypothetischen Szenario.
9. Mit Schreiben vom 13. Juni 2019 übermittelte die Post die Aktennotiz desselben Datums «Beschreibung Stand-alone-Szenario Monopol – Antwort auf Anfrage PostCom vom 23.05.2019», die eine detaillierte Beschreibung des hypothetischen Szenarios mit Angaben zu den entsprechenden Prozessen und Kosten enthält.

10. Mit Schreiben vom 19. August 2019 lieferte die Post Präzisierungen bezüglich den Strukturkosten im nichtreservierten Dienst und der Position «Übriges».
11. Mit E-Mail vom 27. August 2019 reichte die Post ein Korrigendum bezüglich der im Schreiben vom 19. August 2019 aufgeführter Zahlen nach.
12. Die PostCom forderte die Post mit Schreiben vom 3. September 2019 auf, das hypothetische Szenario im reservierten Dienst 2018 durch eine Revisionsgesellschaft auf die materielle und rechnerische Richtigkeit hin prüfen zu lassen. Gleichzeitig wies die PostCom darauf hin, dass für kommenden Jahre Präzisierungen am hypothetischen Szenario vorzunehmen seien.
13. Mit Schreiben vom 27. September 2019 (versendet am 3. Oktober 2019) reichte die Post den «Bericht über tatsächliche Feststellungen bezüglich der Herleitung und die Resultate des hypothetischen Szenarios im Monopol für das Rechnungsjahr 2018» der Ernst & Young AG (nachfolgend: EY) vom 2. Oktober 2019 ein, der verschiedene, zwischen der Post und EY vereinbarte Prüfungshandlungen nach dem Schweizer Prüfungsstandard «PS 920 Vereinbarte Prüfungshandlungen bezüglich Finanzinformationen» sowie die entsprechenden Feststellungen ausweist. Mit Schreiben vom 5. November 2019 reichte die Post einen Bericht von EY zur materiellen «Beurteilung der Argumentation bezüglich der Stand-alone-Kosten im Monopol», unterzeichnet und datiert vom 1. November 2019, nach.

II. Erwägungen

14. Die PostCom überwacht gestützt auf Art. 22 Abs. 2 Bst. i des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0) in Verbindung mit Art. 55 Abs. 3-5 VPG die Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes (Art. 19 PG). Sie ist somit zuständig zum Erlass dieser Verfügung.
15. Gemäss dem Quersubventionierungsverbot von Art. 19 Abs. 1 PG darf die Post die Erträge aus dem reservierten Dienst zur Deckung der Kosten aus der Grundversorgung nach den Art. 13-17 PG (postalische Grundversorgung) und den Art. 32 und 33 PG (Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs) verwenden, hingegen nicht zur Verbilligung von Dienstleistungen ausserhalb der beiden Grundversorgungsaufträge. In Art. 48 Abs. 1 VPG wird das Quersubventionierungsverbot präzisiert. Demnach liegt eine verbotene Quersubventionierung vor, wenn der Umsatzerlös einer bestimmten Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgung nicht zur Deckung der inkrementellen Kosten dieser Dienstleistung ausreicht (Ziel der Quersubventionierung) und gleichzeitig im reservierten Dienst eine Dienstleistung oder ein gesamter Unternehmensbereich vorhanden ist, dessen Umsatzerlös seine Stand-alone-Kosten übersteigt (Quelle der Quersubventionierung). Die beiden Bedingungen müssen kumulativ erfüllt sein. Diese Regelung lehnt sich an die Entscheidung der EU-Kommission vom 20. März 2001 (i.S. COMP/35.141 – Deutsche Post AG) an (sogenannte Faulhaber-Regel).
Als reservierter Dienst (Monopol) gilt gemäss Art. 18 Abs. 1 PG die Beförderung von Briefen bis 50 Gramm. Ausgenommen davon sind gemäss Abs. 2 Bst. a Briefe, für die das Zweieinhalbfache des Preises der Post für Briefe der schnellsten Kategorie der ersten Gewichts- und Formatstufe (aktuell Standardbrief A-Post, CHF 1) bezahlt wird (folglich Briefe, deren Beförderung CHF 2.50 und mehr kostet), sowie gemäss Bst. b abgehende Briefe im internationalen Verkehr (Export).
16. Das Vorgehen bei der Überprüfung der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots ist in Art. 19 Abs. 3 PG sowie Art 55 Abs. 3-5 VPG geregelt. Die Post hat gegenüber der PostCom einen jährlichen Nachweis zu erbringen, dass sie die Quersubventionierung einhält (Art. 19 Abs. 3 PG und 55 Abs. 3 VPG). Die PostCom kann auf Anzeige hin oder von Amtes wegen die Post verpflichten, den Nachweis im Einzelfall zu erbringen (Art. 19 Abs. 3 PG und Art. 55 Abs. 4-5 VPG).

Jährlicher Nachweis

17. Für den jährlichen Nachweis weist die Post gestützt auf Art. 55 Abs. 3 VPG jeweils bis 31. März für das vergangene Jahr nach, dass die Differenz zwischen den Umsatzerlösen und den Kosten mindestens so hoch ist, wie die Summe der Differenzen zwischen den Umsatzerlösen und den Kosten der beiden Grundversorgungsaufträge. Mit anderen Worten muss das mit den Dienstleistungen ausserhalb des Grundversorgung erzielte Ergebnis positiv ausfallen. Für das Jahr 2018 hat die Post in ihrer regulatorischen Berichterstattung folgende Ergebnisse ausgewiesen:
- Postalische Grundversorgung (nach Nettokostenausgleich): CHF 203 Mio.
 - Grundversorgung Zahlungsverkehr (nach Nettokostenausgleich): CHF 31 Mio.
 - Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung: CHF -198 Mio.
 - Total Konzern: CHF 36 Mio.
- Die KPMG AG hat im Rahmen der unabhängigen Prüfung gemäss Art. 57 VPG zuhanden der PostCom bestätigt, dass die Zuordnung der Kosten und Umsatzerlöse und der jährliche Nachweis über die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots für das Jahr 2018 in Übereinstimmung mit Art. 55 Abs. 3 VPG erstellt wurden.
18. Dem regulatorischen Ergebnis der beiden Grundversorgungsaufträge von zusammen CHF 234 Mio. steht ein regulatorisches Ergebnis des Konzerns von CHF 36 Mio. gegenüber. Entsprechend fällt das Ergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung mit CHF -198 Mio. negativ aus. Damit hat die Post den jährlichen Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots gemäss Art. 55 Abs. 3 VPG für das Jahr 2018 nicht erbracht. Er kann somit nicht genehmigt werden.
19. Es stellt sich die Frage, ob aus der Nichterbringung des jährlichen Nachweises nach Art. 55 Abs. 3 VPG geschlossen werden kann, dass eine verbotene Quersubventionierung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 PG vorliegt. Dieser verbietet die Verwendung von Erträgen aus dem reservierten Dienst zur Finanzierung von Leistungen ausserhalb der beiden Grundversorgungsaufträge. Der jährliche Nachweis nach Art. 55 Abs. 3 VPG stellt hingegen die Ergebnisse der beiden Grundversorgungsaufträge dem Konzernergebnis gegenüber. Damit wird ein allfälliger Mittelabfluss aus der Grundversorgung in die Bereiche ausserhalb der Grundversorgung abgebildet. Ein solcher ist aber gemäss Art. 19 nur dann verboten, wenn es sich um Erträge aus reservierten Dienst handelt. Die Nichterbringung des jährlichen Nachweises nach Art. 55 Abs. 3 VPG ist deswegen kein Beweis, sondern lediglich ein Indikator für das mögliche Vorliegen einer verbotenen Quersubventionierung im Einzelfall. Im Folgenden ist deshalb zu prüfen, ob eine verbotene Quersubventionierung im Einzelfall gemäss Art. 48 VPG vorliegt.

Prüfung der Quersubventionierung im Einzelfall

20. Die Post hat mit Schreiben vom 12. März 2019 die Überleitung von der betrieblichen Berichterstattung zum regulatorischen Ergebnis detailliert aufgezeigt. Das Gesamttotal der Konzernumlagen, das Ergebnis der internen Leistungserstellung sowie Kostenzuteilung in den Bereichen wurden anhand von differenzierten Angaben aufgezeigt. Die Kostenrechnungen der Bereiche basieren auf einer Vollkostensicht. Gemäss den Unterlagen sind die Überleitungen für 2018 sowie die jeweiligen Anteile der Bereiche am regulatorischen Ergebnis summarisch nachvollziehbar.
21. Das negative regulatorische Ergebnis ausserhalb der Grundversorgung ist gemäss Angaben der Post auf drei Bereiche zurückzuführen:

Segment	Ergebnis ausserhalb der Grundversorgung	Hauptgründe für das negative Ergebnis
PostAuto	[...] Mio. CHF	Sonderfaktoren (Rückzahlungen und Abgeltungen)
PostNetz	[...] Mio. CHF	Unrentable Drittprodukte
PostFinance	[...] Mio. CHF	Tiefzinssituation und hohe kalkulatorische Eigenkapitalkosten

Bei den übrigen Bereichen erfolgt ein positives Ergebnis ausserhalb der Grundversorgung (Post-Logistics: CHF [...] Mio., PostMail: CHF [...] Mio., SwissPostSolutions: CHF [...] Mio.)

22. Das negative Ergebnis im Bereich PostAuto ist auf Rückzahlungen und Abgeltungen im Zusammenhang mit dem sog. Postautoskandal (Sonderfaktoren) zurückzuführen. Eine Prüfung der Quersubventionierung im Einzelfall erübrigt sich daher.
23. Die Hauptgründe für das negative Ergebnis im Bereich PostFinance sind die hohen kalkulatorischen Eigenkapitalkosten und die Tiefzinssituation. Betreffend die Eigenkapitalkosten hat die Post die Herleitung des kalkulatorischen Zinssatzes nach der WACC-Methode sowie die Herleitung des angewandten branchenüblichen Eigenkapitalkostensatzes mittels Capital Asset Pricing Model (CAPM) aufgezeigt. Die kalkulatorischen Zinsen bei PostFinance betragen für das Jahr 2018 CHF [...] Mio. Davon wurden CHF [...] Mio. auf die Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung bei PostFinance belastet.
- Auch wenn die Berechnungen nachvollziehbar sind, erscheint die Belastung der Segmente durch die kalkulatorischen Zinsen angesichts des aktuellen Tiefzinsumfelds relativ hoch. Da es sich bei den kalkulatorischen Zinsen um kalkulatorische Kapitalkosten handelt, denen keine entsprechende Aufwendung in der Finanzbuchhaltung gegenübersteht und diese weder Grenzkosten noch dienstleistungsspezifische Fixkosten darstellen, hat die Höhe der verrechneten kalkulatorischen Zinsen grundsätzlich keinen Einfluss auf die Höhe der inkrementellen Kosten einzelner Produkte und Dienstleistungen gemäss Art 1 Bst. g VPG. Folglich ist nicht davon auszugehen, dass die Höhe der verrechneten Eigenkapitalkosten ursächlich für eine mögliche Quersubventionierung einzelner Produkte im Sinne von Art 48 Abs. 1 Bst. a VPG sein kann. Aus diesem Grund erübrigt sich zum jetzigen Zeitpunkt weitergehende Prüfungen um die Angemessenheit der verrechneten kalkulatorischen Zinsen zu beurteilen.
24. Im Segment PostNetz ist das Ergebnis ausserhalb der Grundversorgung hauptsächlich wegen unrentablen Drittprodukten negativ ausgefallen. Im Folgenden ist in diesem Bereich eine vertiefte Prüfung im Sinne von Art. 55 Abs. 4 VPG vorzunehmen.

Nachweis nach Art. 55 Abs. 4 VPG (inkrementelle Kosten) bei den Drittprodukten PostNetz

25. Der Nachweis im Einzelfall gilt nach Art. 55 Abs. 4 VPG als erbracht, wenn die Post den Umsatzerlös und die inkrementellen Kosten einer Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgungsaufträge sowie die Schlüsselung der Prozesskosten der Haupt- und der relevanten Teilprozesse auf die betreffende Dienstleistung ausweist und die inkrementellen Kosten gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. a VPG gedeckt sind. Diese Prüfung zielt darauf ab, das Ziel einer möglichen Quersubventionierung festzustellen. Übersteigen die Erlöse einer Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgungsaufträge deren inkrementellen Kosten, liegt keine Quersubventionierung im Sinne von Art. 19 Abs. 1 PG vor. Inkrementelle Kosten sind gemäss der Definition in Art. 1 Bst. g VPG Grenzkosten einer Dienstleistung und dienstleistungsspezifische Fixkosten.
26. Die Post listet mit Schreiben vom 25. April 2019 die Produkte bei PostNetz ausserhalb der Grundversorgung ([...] Drittprodukte) auf und weist deren Nettoerlös, die inkrementellen Kosten sowie die relevanten Prozesskosten aus. In die Berechnung der inkrementellen Kosten bezieht die Post alle Kosten gemäss Kostenrechnung der Post bis zum «Deckungsbeitrag 2 vor Vertriebsleistung» sowie die das Drittproduktegeschäft betreffende Marketing- und Contactcenterkosten. Ausserdem nimmt die Post vereinfachend an, dass alle Personalkosten, die einzelnen Produkten zugewiesen sind, inkrementell seien. Sie weist dabei darauf hin, dass dies insbesondere in kleinen Filialen tendenziell zu einer Überschätzung der inkrementellen Kosten zu Lasten der Post führe. Im Einzelnen weist die Post folgende Kosten den inkrementellen Kosten zu:

Prozess	Beschreibung der inkrementellen Kosten
Direkte Kosten	Direkte produktspezifische Kosten
Übrige Produktionskosten	Direkte Produktionskosten

Prop. Personalkosten Netz	Variabler (proportionaler) Teil der Personalkosten
Produkt- bzw. Struktur Personalkosten Netz	Produktspezifische Kostenanteile (z. B. Warenbewirtschaftung; Produktinformationen; produktspezifische Beratung ohne Abschluss usw.)
Kosten Hausservice	Kosten des Hausservices bei relevanten Produkten
Agenturentscheidung	Kosten für produktspezifische Agenturentscheidungen
Produktspez. Strukturkosten	Alle übrigen produktspezifischen Strukturkosten
Verkauf und Marketing - Marketing-Services - Contact Center	Produktspezifische Verkaufs- und Marketingkosten; Werbemassnahmen für Produkte des Ergänzungsgeschäfts; Contact-Center-Aufwände für das Ergänzungsgeschäft

27. In der Gesamtbetrachtung der Drittprodukte resultiert ein Nettoerlös von CHF [...] Mio., die inkrementellen Kosten betragen CHF [...] Mio. Die inkrementellen Kosten sind insgesamt gedeckt mit einem positiven Betrag von CHF [...] Mio. Die Drittprodukte weisen damit in Summe einen kleinen positiven Deckungsbeitrag. Da Art 48 und 55 VPG jedoch auf den Deckungsbetrag einzelner Dienstleistungen abstellt, bedarf es einer vertieften Analyse auf der Ebene Produktgruppen und der Einzelprodukte.
28. Auf Ebene der Produktgruppen weist die Gruppe «A3 Dienstleistungen» keine Deckung der inkrementellen Kosten auf. Die Post weist darauf hin, dass nach einer Sortimentsbereinigung (betr. [...]) in den kommenden Jahren auch diese Gruppe ein positives Ergebnis ausweisen wird. Alle anderen Produktgruppen haben ihre inkrementellen Kosten gedeckt und weisen einen positiven Beitrag aus.

Produktgruppe	Nettoerlös	Inkrementelle Kosten	Differenz	Differenz in % des Erlöses
A1 Telekomm/Informatik	[...]	[...]	[...]	[...]%
A2 Impulssortimente	[...]	[...]	[...]	[...]%
A3 Dienstleistungen	[...]	[...]	[...]	[...]%
A4 Eigenmarken	[...]	[...]	[...]	[...]%
B2 Sammlernahe Produkte	[...]	[...]	[...]	[...]%
Total	[...]	[...]	[...]	[...]%
Total Restsortiment	[...]	[...]	[...]	[...]%
Total alle Produkte	[...]	[...]	[...]	[...]%

29. Die Betrachtung auf Ebene der Einzelprodukte ergibt bei den folgenden Drittprodukten eine Unterdeckung der inkrementellen Kosten:

Produktgruppe	Produkt (Sortimentsbezeichnung)	Nettoerlös	Inkrementelle Kosten	Differenz	Differenz in % des Erlöses	Sortimentsbereinigung = SB
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	Total	[...]	[...]	[...]	[...]	

Die Analyse zeigt, dass ein massgeblicher Anteil der Drittprodukte – [...] von insgesamt [...], mit hin [...] % der Drittprodukte – eine Unterdeckung der inkrementellen Kosten aufweisen. Die Post weist darauf hin, dass das Drittproduktesortiment laufend einer Produktebereinigung unterliege. Für 2018 wurden bei mehreren Produkten eine Sortimentsbereinigung (Spalte rechts, Bezeichnung «SB») vorgenommen, beziehungsweise wurden die (zum Teil längerfristigen) Verträge für gewisse Drittprodukte gekündigt.

30. Nach Auffassung der Post sollen die inkrementellen Kosten auf Ebene von Produktgruppen ausgewiesen werden können. Diese Ansicht ist jedoch nicht dem Wortlaut von Art. 48 Abs. 1 Bst. a VPG vereinbar, der von «einer bestimmten Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgung» spricht. Auch der Sinn und Zweck der Bestimmung spricht gegen diese Sichtweise. So soll das Quersubventionierungsverbot verhindern, dass mit gesetzlich gewährten Monopolgeldern der Wettbewerb auf einzelnen Teilmärkten verzerrt wird (Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Postgesetz, BBl 2009 5225). Dies bedeutet nicht, dass die Post überhaupt keine Mischrechnungen vornehmen darf; diese dürfen aber nicht mit Mitteln aus dem reservierten Dienst finanziert werden. Dieses Korrektiv erfolgt jedoch erst im zweiten Schritt mit der Prüfung, ob eine Quelle der Quersubventionierung im reservierten Dienst vorliege (Art. 55 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 Bst. b VPG). Eine übermässige Einschränkung der Prüfungstiefe bereits im ersten Schritt (Art. 55 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 Bst. a VPG) ist deshalb nicht angebracht. Die PostCom prüft somit die Deckung der inkrementellen Kosten auf der Ebene der Einzelprodukte.
31. Als Zwischenfazit kann somit festgehalten werden, dass der Umsatzerlös der in Ziff. 29 aufgeführten Drittprodukte von PostNetz die inkrementellen Kosten nicht deckt. Bei diesen Produkten hat die Post für das Jahr 2018 den Nachweis von Art. 55 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 Bst. a VPG nicht erbracht; sie stellen somit ein Ziel einer möglicherweise verbotenen Quersubventionierung dar. Eine solche liegt jedoch nur vor, wenn als zweites Element auch eine Quelle im reservierten Dienst vorhanden ist. Dies wird im Folgenden geprüft.

Nachweis nach Art. 55 Abs. 5 VPG (Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst)

32. Gemäss Art. 48 Abs. 1 Bst. b VPG liegt eine verbotene Quersubventionierung nur vor, wenn im reservierten Dienst eine Dienstleistung oder ein gesamter Unternehmensbereich vorhanden ist, dessen Umsatzerlös seine Stand-alone-Kosten übersteigt (Quelle der Quersubventionierung). Kann die Post den Nachweis nach Art. 55 Abs. 4 VPG nicht erbringen, so hat sie in einem weiteren Schritt gestützt auf Art. 55 Abs. 5 VPG die Stand-alone-Kosten der relevanten Dienstleistungen auszuweisen. Die Stand-alone-Kosten sind gemäss Definition in Art. 1 Bst. h VPG die Kosten einer Dienstleistung, wenn nur diese angeboten würde.
33. Um die Stand-alone-Kosten zu berechnen, muss vorgängig ein hypothetisches Szenario erstellt werden, in welchem unterstellt wird, dass die Post ausschliesslich Dienstleistungen des reservierten Dienstes (Beförderung von Briefen bis 50 g, Art. 18 Abs. 1 und 2 PG) anbietet. Die Post hat ein solches Szenario vorgelegt und dazu folgende Annahmen getroffen:
- Sämtliche variable und fixe Kosten (sogenannte proportionale und strukturelle Kosten, bzw. Strukturkosten) fallen weg, die in Prozessen oder Infrastrukturen anfallen, welche von Dienstleistungen im reservierten Dienst nicht beansprucht werden.
 - Es fallen alle proportionale Kosten von Dienstleistungen ausserhalb des reservierten Dienstes weg.
 - Die proportionalen Kosten von Dienstleistungen im reservierten Dienst werden weiterhin von diesen getragen.
 - Die Strukturkosten von Prozessen oder Infrastrukturen, welche von Dienstleistungen im reservierten Dienst beansprucht werden, werden vollumfänglich von diesen getragen.
34. Die Post hat die Stand-alone-Kosten des reservierten Dienstes in einer indikativen Berechnung und unter Einbezug der grössten Kostenblöcke für das Jahr 2018 ermittelt. Dabei wurden die wichtigsten Strukturkosten, die aufgrund des Grundversorgungsauftrages im reservierten Dienst unvermeidbar wären, ausschliesslich dort belastet. Die Post stellt die Übersicht der Prozesse in der Herleitung des hypothetischen Szenarios für das Jahr 2018 wie folgt dar:

Übersicht Prozesse, die von Monopolsendungen in Anspruch genommen werden

Werte gerundet

	(1) =(2)+(3)+(4)	(2)	(3)	(4)	(5) =(2)+(3)
	Logistische Gesamtkosten IST	davon Kosten Monopol (Strukturkosten + proportionale Kosten)	davon Strukturkosten Nicht-Monopol	davon proportionale Kosten Nicht-Monopol	Hypothetisches Szenario Monopol Standalone
in Mio. CHF, 2018					
Erlös		1106			1106
Annahme PostMail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Annahme/ Zustellung PostNetz	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Transport PostLogistics	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Sortierung PostMail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Zustellung PostMail	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon Fahrt und Weg	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
davon Gebäudekosten	[...]	[...]	[...]	-	[...]
davon Paketzustellung	[...]	-	[...]	[...]	[...]
davon Rest	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Übriges		[...]	[...]*	[...]*	[...]**
Ergebnis (nach Nettokostenausgleich)		139			[...]
(Ergebnis vor Nettokostenausgleich)		[...]			[...]

*Übrige Kosten PostMail für alle Produkte Nicht-Monopol

** Wert aus Spalte (3) nicht Teil der Summe

Die Kostenermittlung basieren auf den Kostenrechnungen der Bereiche der Post. Die Analyse innerhalb der Hauptprozesse (Annahme, Transport, Sortierung und Zustellung) erfolgt für jeden Teilprozess separat.

Die Post berücksichtigte als Kostenelemente in allen Berechnungen nur Prozesse, die mindestens teilweise von den Produkten des reservierten Dienstes in Anspruch genommen wurden. Insbesondere umfasst die Infrastruktur von PostMail – der Konzerneinheit, die den reservierten Dienst erbringt – 450 Zustellstellen, 3 Briefzentren, 5 Logistikzentren Briefe (keine Briefzentren) sowie 2 Logistikzentren für Retourenverarbeitung und Videocodierung. Die Prozesskosten werden anhand der Kostentreiber (z.B. Menge) und Leistungsfaktoren auf die Produkte umgelegt und in der Kostenrechnung den Prozessen Annahme, Transport, Sortierung und Zustellung zugeteilt.

35. Die Zuweisung der ausserhalb des reservierten Dienstes anfallenden Strukturkosten zu den Stand-alone-Kosten begründet die Post damit, dass die Strukturkosten kurz- bis mittelfristig nicht beeinflussbar seien. Die PostCom teilt diese Ansicht nicht. Die Strukturkosten sowie die übrigen Kosten würden unter der Annahme, dass die Post nur Dienstleistungen des reservierten Dienstes erbringt, geringer ausfallen als heute, da die Post die Infrastruktur entsprechend anpassen würde.
36. Für eine kurzfristige Beurteilung betreffend das Jahr 2018 jedoch sind die einzelnen Strukturkostenblöcke sowie die resultierenden Kosten und Ergebnisse nachvollziehbar. Die Post kam in einer ersten Berechnung auf Basis der heutigen Kostenstruktur auf Stand-alone Kosten in Höhe von insgesamt CHF [...] Mio. Demgegenüber stehen Erlöse aus dem reservierten Dienst in Höhe von CHF 1'106 Mio. Die Stand-alone Kosten übersteigen damit den Erlös des reservierten Dienstes um insgesamt CHF [...] Mio. Die Stand-alone-Kosten setzen sich zusammen aus den Strukturkosten des Monopols (CHF [...] Mio.), den Strukturkosten ausserhalb des Monopols (CHF [...] Mio.) und sonstige Kosten (CHF [...] Mio.). In den sonstigen Kosten enthalten ist die Umlage aus dem Nettokostenausgleich (CHF [...] Mio.). Ohne diese Umlage übersteigen die Stand-alone Kosten den Erlös des reservierten Dienstes um CHF [...] Mio.

37. Um die Plausibilität der ermittelten Zahlen darzulegen, führte die Post ergänzende Betrachtungen durch. So legte die Post dar, dass die Stand-alone Kosten auch bei einer sehr konservativen Schätzung der verbleibenden Strukturkosten ausserhalb des Monopols noch die Erlöse des reservierten Dienstes übersteigen würden. Dazu legte sie die Deckungslücke ohne Nettokostenumlage (CHF [...] Mio.) zugrunde und zeigte, dass die Stand-alone Kosten erst dann kleiner als der Monopolerlöse ausfallen würden, wenn die verbleibenden Strukturkosten ausserhalb des Monopols geringer als CHF [...] Mio. wären. Dieser Wert entspricht 34 % des geschätzten Betrages der Strukturkosten ausserhalb des Monopols (CHF [...] Mio.). Der Nachweis gemäss Art. 55 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 Bst. b VPG kann damit für das Jahr 2018 als erbracht gelten. Für die kommenden Jahre wird jedoch ein hypothetisches Szenario auszuarbeiten sein, in dem die mittel- und langfristigen Auswirkungen einer Anpassung des Geschäftsmodells auf die Strukturkosten noch genauer analysiert werden müssen.
38. Die Post hat die Herleitung und die Resultate des hypothetischen Szenarios im reservierten Dienst durch EY gemäss dem Schweizer Prüfungsstandard «PS 920 Vereinbarte Prüfungshandlungen bezüglich Finanzinformationen» für das Rechnungsjahr 2018 prüfen lassen (Bericht vom 2. Oktober 2019). Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass EY in ihren Feststellungen keine rechnerischen Unstimmigkeiten festgestellt hat. Zudem legte EY mit Bericht vom 1. November 2019 eine materielle Beurteilung der Argumentation der Post bezüglich der Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst vor. Aufgrund der ihr vorliegenden Unterlagen und Informationen sowie einem von EY entwickelten Extremszenario und unter Berücksichtigung der Wesentlichkeitsbeurteilung erachtet EY die von der Post gegenüber der PostCom aufgeführten Annahmen und Argumente zum hypothetischen Szenario sowie das Szenario als solches als plausibel.
39. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Post den jährlichen, pauschalen Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots gemäss Art. 55 Abs. 3 VPG nicht erbracht hat. Eine Quersubventionierung im Einzelfall im Sinne von Art. 19 Abs. 1 PG und Art. 48 Abs. 1 VPG in Verbindung mit Art. 55 Abs. 4 und 5 VPG konnte jedoch nicht festgestellt werden. Zwar liegen im Segment PostNetz Dienstleistungen bzw. Produkte ausserhalb der Grundversorgung vor, deren inkrementelle Kosten nicht gedeckt sind (mögliches Ziel einer verbotenen Quersubventionierung); die Post konnte den Nachweis nach Art. 55 Abs. 4 VPG nicht im Detail erbringen. Im reservierten Dienst konnte jedoch keine Überdeckung der Stand-alone-Kosten durch den Umsatzerlös festgestellt werden. Damit liegt keine Quelle einer verbotenen Quersubventionierung vor. Die PostCom hat somit keine verbotene Quersubventionierung festgestellt.
40. Die PostCom erhebt kostendeckende Gebühren für ihre Verfügungen und Dienstleistungen (Art. 30 Abs. 1 PG; Art. 77 Abs. 2 VPG). Die Gebühren werden nach Zeitaufwand festgelegt und betragen je nach Funktionsstufe 105 bis 250 Franken pro Stunde (Art. 77 Abs. 2 VPG; Art. 3 und 4 des Gebührenreglements der Postkommission). Die Verfahrenskosten für den Erlass der vorliegenden Verfügung betragen 27'450 Franken.

III. Entscheid

1. Für das Jahr 2018 wird kein jährlicher Nachweis nach Art. 55 Abs. 3 VPG genehmigt.
2. Es wird festgestellt, dass der Nachweis gemäss Art. 55 Abs. 4 VPG bei einzelnen Produkten im Sinne der Erwägungen nicht erbracht wurde.
3. Der Nachweis der Einhaltung des Quersubventionierungsverbotes mittels der ausgewiesenen Stand-alone-Kosten im reservierten Dienst gemäss Art. 55 Abs. 5 VPG wird genehmigt.
4. Die Verfahrenskosten für den vorliegenden Entscheid werden auf 27'450 Franken festgelegt und sind von der Schweizerischen Post AG zu tragen.
5. Die vorliegende Verfügung wird veröffentlicht.

Eidgenössische Postkommission PostCom

Dr. Hans Hollenstein
Präsident

Dr. Michel Noguét
Leiter Fachsekretariat

Zu eröffnen:

Schweizerische Post AG, Corporate Center, Wankdorffallee 4, 3030 Bern

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Verfügung kann innert 30 Tagen seit Eröffnung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist beim Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen, einzureichen.

Die Frist steht still: Vom 7. Tag vor Ostern bis und mit dem 7. Tag nach Ostern; vom 15. Juli bis und mit dem 15. August; vom 18. Dezember bis und mit dem 2. Januar.

Die Beschwerde hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Die angefochtene Verfügung und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat.

Versand: