



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Abteilung Telecomdienste und Post
Sektion Post

22.01.2021

Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungs- verkehrsdiensten

Bericht des BAKOM

Zusammenfassung

Die gesetzlichen Vorgaben an die Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten sind historisch gewachsen und an Technologien gebunden, welche einen analogen Transfer von Daten, Waren und Geld ermöglichen. Seit der Totalrevision der Postgesetzgebung im Jahr 2012 haben sich infolge der zunehmenden Digitalisierung das technologische Umfeld und die Anforderungen der Kundenschaft im Bereich der Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen stark verändert. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) eine breitangelegte Analyse der aktuellen Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten durchgeführt. Im Fokus der Analyse standen die laufenden Entwicklungen sowie die relevanten Trends in den verschiedenen Grundversorgungsbereichen. Dabei wurde den Auswirkungen auf die Finanzlage besondere Beachtung beigemessen.

Die Umfeld- und Trendanalyse stützt sich auf Marktdaten der Schweiz und ausgewählten Referenzländern sowie auf die neueste Fachliteratur und auf Einschätzungen von Expertinnen und Experten. Letztere wurden in drei Workshops mit Stakeholdern aus den Bereichen Branche, Wissenschaft und Behörden erhoben. Ergänzend hat das BAKOM eine repräsentative Befragung von Bevölkerung und Unternehmen in Auftrag gegeben. Die Erhebung liefert Erkenntnisse über die künftige Nutzung von Grundversorgungsdiensten sowie über die Akzeptanz möglicher Massnahmen zur Stabilisierung der Finanzlage.

Seit über zehn Jahren werden in der Schweiz immer weniger Briefe versendet. Obwohl das Briefvolumen im internationalen Vergleich noch überdurchschnittlich hoch ist, ist auch künftig mit einem anhaltenden Rückgang der Briefmengen zu rechnen. Gleichzeitig wächst der Paketmarkt getrieben durch den Onlinehandel stetig an. Damit Postdienstanbieterinnen im Wettbewerb mithalten können, investieren sie in innovative Lösungen für die Paketzustellung. Digitalisierte Geschäftsmodelle und neue Marktteilnehmer stellen die traditionelle Marktabgrenzung in Frage. Als Reaktion auf die Umstrukturierung der Postmärkte greifen Postdienstanbieterinnen vermehrt zu flexibleren Arbeitsmodellen und Lohnstrukturen. Auch das Nutzungsverhalten im Zahlungsverkehr ändert sich. Während die Einzahlungen am Postschalter rückläufig sind, wächst die Akzeptanz neuer bargeldloser Bezahlformen stark. Beim kostenintensiven Netz an Zugangspunkten stehen der Wunsch der Post nach mehr unternehmerischer Freiheit in der Netzgestaltung und die Ansprüche der Bevölkerung und Politik auf ein qualitativ hochstehendes und preiswertes Angebot in einem Spannungsfeld. Als Folge der Covid-19-Pandemie haben sich die Trends in sämtlichen Grundversorgungsbereichen akzentuiert.

Diese Trends wirken sich nicht zuletzt auf die Finanzierung der Grundversorgung aus. Der Wert des Briefmonopols nimmt stetig ab. Im wachsenden Paketgeschäft herrscht vergleichsweise intensiver Wettbewerb und es fallen künftig wachstumsbedingt Investitionen an. Die in der Vergangenheit ertragsstarke PostFinance dürfte im schwierigen Zinsumfeld weiter rückläufige Ergebnisse ausweisen. Zwar wird die Grundversorgung zurzeit von der Post noch eigenwirtschaftlich erbracht, jedoch könnte die Finanzierung bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen ab 2025 in Schieflage geraten.

Für die Stabilisierung der Finanzlage kommen verschiedene ertrags- oder kostenseitige Massnahmen in Frage. So könnte die Finanzierung zum Beispiel durch eine Neuausrichtung des Grundversorgungsauftrags, Preiserhöhungen, die Erschliessung neuer Geschäftsfelder oder eine externe Abgeltung der Grundversorgungskosten gesichert werden.

Das BAKOM kommt zum Schluss, dass dringend eine öffentliche Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung geführt werden muss. Als Ausgangspunkt dafür empfiehlt das BAKOM den Einsatz einer unabhängigen Expertenkommission sowie eine externe Prüfung der finanziellen Perspektive der Post.

Inhalt

1	Ausgangslage und Methodik	6
1.1	Desktoprecherche	6
1.2	Expertenworkshops	6
1.3	Studie zur Grundversorgung der Zukunft	7
2	Umfeldanalyse	7
2.1	Briefmarkt	8
2.1.1	Marktentwicklungen Schweiz	8
2.1.2	Marktentwicklungen im Ausland	10
2.1.3	Grenzüberschreitender Briefverkehr	12
2.1.4	Trends	15
2.1.5	Zwischenfazit	17
2.2	Paketmarkt	17
2.2.1	Marktentwicklungen Schweiz	17
2.2.2	Entwicklungen im Ausland	21
2.2.3	Grenzüberschreitender Paketverkehr	22
2.2.5	Trends	25
2.3	Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften	28
2.3.1	Marktentwicklungen	28
2.3.1	Entwicklungen im Ausland	29
2.4	Zahlungsverkehr	30
2.5	Netz an Zugangspunkten	35
2.6	Arbeitsbedingungen	41
2.6.1	Entwicklungen in der Schweiz	41
2.6.2	Entwicklungen im Ausland	45
2.6.3	Trends	46
2.6.4	Zwischenfazit	47
2.7	Finanzierung der Grundversorgung	47
2.7.1	Entwicklung der Finanzlage	47
2.7.2	Entwicklungen im Ausland	59
2.7.3	Trends	61
2.7.4	Zwischenfazit	63
2.8	Auswirkungen der Covid-19-Pandemie	64
3	Mögliche Massnahmen zur Stabilisierung der Grundversorgungsfinanzierung	65
3.1	Grundversorgungsauftrag	65
3.1.1	Laufzeiten und Zustellfrequenz	65
3.1.2	Erreichbarkeitsvorgaben für das Netz an Zugangspunkten	67
3.1.3	Grundversorgung im Zahlungsverkehr	68
3.1.4	Sparpotenzial einzelner Massnahmen	68
3.2	Ertragsseitige Massnahmen	69
3.2.1	Preise im Monopol	69
3.2.2	Fonds zur Finanzierung der Nettokosten	69
3.2.3	Öffnung der postalischen Infrastruktur	70
3.2.4	Staatliche Abgeltung	70
3.3	Erkenntnisse aus den Expertenworkshops	70
3.4	Erkenntnisse aus der Studie zur Grundversorgung der Zukunft	72
4	Fazit und Empfehlungen	74

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Entwicklung des Marktvolumens im inländischen Briefmarkt nach Umsatz, in Mio. Franken	8
Abbildung 2 Entwicklung des Briefvolumens im inländischen Markt, in Mio. Sendungen	9
Abbildung 3 Versendete Briefe pro Kopf 2018 im europäischen Vergleich	10
Abbildung 4 Entwicklung des Briefpreisindices im europäischen Vergleich, CH-Preis 2009=100	12
Abbildung 5 Umsatzentwicklung Export, in Mio. Franken	13
Abbildung 6 Umsatzentwicklung Import, in Mio. Franken	14
Abbildung 7 Wöchentlich empfangene und versendete Briefe nach Alter	15
Abbildung 8 Paketversand nach Zweck (B2C vs. C2C)	19
Abbildung 9 Entwicklung des Marktvolumens im Onlinehandel, in Mio. Franken	20
Abbildung 10 Verteilung der Onlinehandelspakete nach Zustellgeschwindigkeit	21
Abbildung 11 Versendete Pakete pro Kopf 2018 im europäischen Vergleich	22
Abbildung 12 Umsatzentwicklung Export, in Mio. Franken	22
Abbildung 13 Umsatzentwicklung Import, in Mio. Franken	23
Abbildung 14 Entwicklung Zeitungsvolumen in der Tageszustellung der Post, in Mio. Exemplaren....	29
Abbildung 15 Entwicklung benutzter Technologien für Zahlungsaufträge, indexiert (2014=100)	31
Abbildung 16 Entwicklung der Bareinzahlungen, indexiert (2014=100)	32
Abbildung 17 Entwicklung Anzahl Bargeldbezüge, indexiert (2014=100)	32
Abbildung 18 Entwicklung der Anzahl Zugangspunkte und Gebiete mit Hausservice	36
Abbildung 19 Entwicklung der Anzahl alternativer Zugangspunkte	38
Abbildung 20 Anzahl Zugangspunkte pro 10'000 Einwohner in Referenzländern	40
Abbildung 21 Angestellte der Post in Vollzeitäquivalenten und Beschäftigten	42
Abbildung 22 Umsatzentwicklung auf Konzernstufe und in grundversorgungsbeauftragten Konzerngesellschaften, indexiert (2008=100)	48
Abbildung 23 EBIT-Entwicklung auf Konzernstufe und in grundversorgungsbeauftragten Konzerngesellschaften, indexiert: 2008=100	49
Abbildung 24 Entwicklung der Profitabilität, EBIT-Marge auf Konzernstufe und in den grundversorgungsbeauftragten Konzerngesellschaften	50
Abbildung 25 Entwicklung der Erlöse und Kosten in der Grundversorgung	50
Abbildung 26 Ergebnisentwicklung der Grundversorgung, in Mio. Franken	51
Abbildung 27 Ergebnisentwicklung Briefmonopol und Grundversorgung, in Mio. Franken	52
Abbildung 28 Entwicklung der Nettokosten, in Mio. Franken	54
Abbildung 29 Entwicklung der Kostenumverteilung, in Mio. Franken	56
Abbildung 30 Ergebnisentwicklung im Vergleich mit den historischen Anbieterinnen in den Referenzländern, indexiert: 2014=100	60
Abbildung 31 Ranking von Massnahmen zur finanziellen Stabilisierung der Grundversorgung	72
Abbildung 32 Relative Wichtigkeit ausgewählter Grundversorgungsmerkmale, in Prozent	73

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Markteigenschaften in ausgewählten Referenzländern im Vergleich mit der Schweiz.....	6
Tabelle 2 Zusammensetzung der Expertenworkshops	7
Tabelle 3 Entwicklung der prozentualen Marktanteile im inländischen Briefmarkt nach Umsatz	8
Tabelle 4 Entwicklung der inländischen Briefmengen 2014-2018, in Mio. Sendungen	9
Tabelle 5 Entwicklung der Volumenanteile im Export, in Prozent.....	13
Tabelle 6 Entwicklung der Briefvolumen Import, in Mio. Sendungen.....	14
Tabelle 7 Anzahl importierter Kleinwarensendungen nach Herkunft, in Mio. Sendungen.....	14
Tabelle 8 Inländische Pakete, in Mio. Sendungen	18
Tabelle 9 Entwicklung der prozentualen Umsatzanteile im inländischen Markt (Quelle: Jahresberichte der PostCom)	18
Tabelle 10 Volumenanteil der Kurier- und Expressdienste am KEP-Markt 2019	25
Tabelle 11 Angebot zusätzlicher Dienste auf letzter Meile	26
Tabelle 12 Entwicklung der Anzahl Titel und Auflagengrösse im Schweizer Zeitungsmarkt.....	28
Tabelle 13 Netzdichte und Anteil Agenturen in der Schweiz und den Referenzländern in 2018	39
Tabelle 14 Entwicklung der Nettokosten im Verhältnis zu den Grundversorgungskosten, in Mio. Franken und Prozent.....	55
Tabelle 15 Entwicklung der Beiträge zum Nettokostenausgleich aus dem Monopol, in Mio. Franken und Prozent	57
Tabelle 16 EBIT-Marge der historischen Postdienstanbieterinnen in den Referenzländern 2019 und Durchschnitte 2015-2019 / 2010-2014.....	61
Tabelle 17 Anpassungen der gesetzlichen Laufzeit und Zustellfrequenz.....	67
Tabelle 18 Jährliches Sparpotenzial verschiedener Anpassungen der Grundversorgung	68

1 Ausgangslage und Methodik

Der vorliegende Bericht befasst sich mit den aktuellen Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten. Mit Blick auf die dynamische Transformation des Postmarktes hat das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) die laufenden Entwicklungen im Postmarkt analysiert und eine umfassende Trendanalyse durchgeführt. Dabei wurde der Finanzierung der postalischen Grundversorgung besondere Aufmerksamkeit beigemessen. Mit dem Ziel, die mittelfristigen Entwicklungen im Postmarkt breit abgestützt und realistisch einschätzen zu können, hat das BAKOM relevante Quellen erhoben und analysiert. Die im Bericht dargelegten Erkenntnisse stammen aus einer Desktoprecherche sowie aus Expertenworkshops und einer Umfrage bei Bevölkerung und Wirtschaft.

1.1 Desktoprecherche

Für die Desktoprecherche wurden die aktuellste Fachliteratur sowie Schweizer und internationale Marktdaten herbeigezogen. Der Datenanalyse liegen jeweils die neusten verfügbaren Zahlen zugrunde. Bei den Datenreihen wurde der längst mögliche Zeitraum mit einer vergleichbaren Datengrundlage gewählt. Die Analyse der gegenwärtigen Marktsituation in der Schweiz basiert weitgehend auf Unternehmens- und Marktdaten, welche von der PostCom jährlich bei den Postdiensteanbieterinnen erhoben werden. Internationale Vergleiche stützen auf Daten der Europäischen Kommission und des Weltpostvereins ab. Ergänzend wurden Zahlen aus der regulatorischen Berichterstattung der Post an die Aufsichtsbehörden und öffentlich zugängliche Zahlen aus Geschäfts- und Finanzberichten von Postdiensteanbieterinnen verwendet. Als Benchmark für die Schweiz wurden sieben Referenzländer festgelegt, welche sich aufgrund Brief- und Paketvolumen, Bevölkerungsdichte, Urbanisierungsgrad und Wirtschaftsleistung für einen Vergleich eignen (vgl. Tabelle 1)

Land	Briefmenge pro Einwohner 2018	Paketmenge pro Einwohner 2018	Einwohner pro km ² 2018	Urbanisierungsgrad 2019, in % der Bevölkerung	BIP pro Kopf 2019, in EUR, kaufkraftbereinigt	Nutzung E-Banking 2019, in % der Bevölkerung
AT	184	256	107	59	39'600	63
BE	161	20	375.3	98	36'500	71
CH	384	22	214	74	47'500	73
DE	193	39	235	77	37'600	61
FR	162	12	106	81	33'000	66
NL	155	30	504	92	39'900	91
SE	212	24	25	88	37'400	84
UK	153	36	273	84	32'600	78

Tabelle 1 Markteigenschaften in ausgewählten Referenzländern im Vergleich zur Schweiz¹

(Quellen: Europäische Kommission, Eurostat, Weltbank)

1.2 Expertenworkshops

Im Frühsommer 2019 veranstaltete das BAKOM drei Workshops mit Experten aus der Postbranche, der Wissenschaft und den Behörden (vgl. Tabelle 2). Die Experten diskutierten Thesen zu den künftigen Entwicklungen bezüglich Markt, Grundversorgung und Technologie. So konnten die Praxiserfahrungen und insbesondere Einschätzung zu den künftigen Marktentwicklungen erhoben sowie Erkenntnisse über mögliche Massnahmen zur Stabilisierung der Grundversorgung gewonnen werden. In den

¹ Brief- und Paketvolumen entsprechen dem Total aus inländischem und grenzüberschreitendem Verkehr. BE: nur inländische Briefe; UK: Paketvolumen 2017

Expertenworkshops herrschte ein breiter Konsens darüber, dass eine öffentliche Diskussion über die Grundversorgung der Zukunft geführt werden sollte.

Stakeholdergruppe	Teilnehmende
Postbranche	• Postagenturverband • Post CH AG • Stiftung für Konsumentenschutz (SKS) • Syndicom (Gewerkschaft Medien und Kommunikation) • Verband der privaten Postdienstanbieterinnen (KEP + Mail) • Verband des Schweizerischen Versandhandels (VSV)
Wissenschaft	• Avenir Suisse • Postal Innovation Platform der EPFL • Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) • Swiss Economics • WIK Consulting
Behörden	• Bundeskanzlei (BK) • Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) • Eidgenössische Postkommission (PostCom) • Eidgenössische Wettbewerbskommission (WEKO) • Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) • Preisüberwachung (PUE) • Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) • Schweizerischer Städteverband (SSV)

Tabelle 2 Zusammensetzung der Expertenworkshops

1.3 Studie zur Grundversorgung der Zukunft

Das BAKOM beauftragte ein Marktforschungsinstitut mit einer breitangelegten Bevölkerungs- und Unternehmensbefragung über die zukünftige Nutzung und die finanziellen Herausforderungen bei der Grundversorgung. Die Studie² liefert wertvolle Erkenntnisse über die zukünftige Nutzung von Post- und Zahlungsdiensten und ermöglicht eine Einschätzung der politischen Akzeptanz von Massnahmen zur Stabilisierung der Grundversorgung. Zwischen dem 25. Oktober und 6. Dezember 2019 wurden 4213 Privatpersonen und 2763 Unternehmen zu der zukünftigen Nutzung, der Finanzierung sowie der Bedeutung einzelner Grundversorgungsbereiche und möglichen Grundversorgungsszenarien befragt.

² Link 2020

2 Umfeldanalyse

2.1 Briefmarkt

2.1.1 Marktentwicklungen Schweiz

2.1.1.1 Angebot

Auf dem inländischen Briefmarkt besteht ein Monopol für Sendungen bis 50 g (Senkung der Monopolgrenze von 100 auf 50 g im Jahr 2019), welche ausschliesslich von der Post zugestellt werden. 2019 machte das Monopol 67 % des Umsatzes (2018: 67 %) und 79 % der von der Post zugestellten Sendungen (2018: 78.7 %) aus. Der restliche Briefmarkt ist für den Wettbewerb geöffnet. Die Marktanteile am gesamthaft im Briefmarkt erzielten Umsatz haben sich im Gesamtmarkt leicht zugunsten der alternativen Anbieterinnen verschoben.

	2015	2016	2017	2018	2019
Anteil Post	99.0%	98.9%	98.6%	97.5%	96.6%
Anteil alternative Anbieterinnen	1.0%	1.1%	1.4%	2.5%	3.4%

Tabelle 3 Prozentuale Entwicklung der prozentualen Marktanteile im inländischen Briefmarkt nach Umsatz

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Der Umsatz der Post auf dem Markt der adressierten Briefe in der Schweiz belief sich 2019 auf knapp 1.5 Milliarden Franken, derjenige der alternativen Postdiensteanbieterinnen auf 51 Millionen Franken. Dies entspricht einem Umsatzanteil von 96.6 % respektive 3.4 %. Die alternativen Anbieterinnen konnten ihre Umsatzanteile über die letzten Jahre steigern.

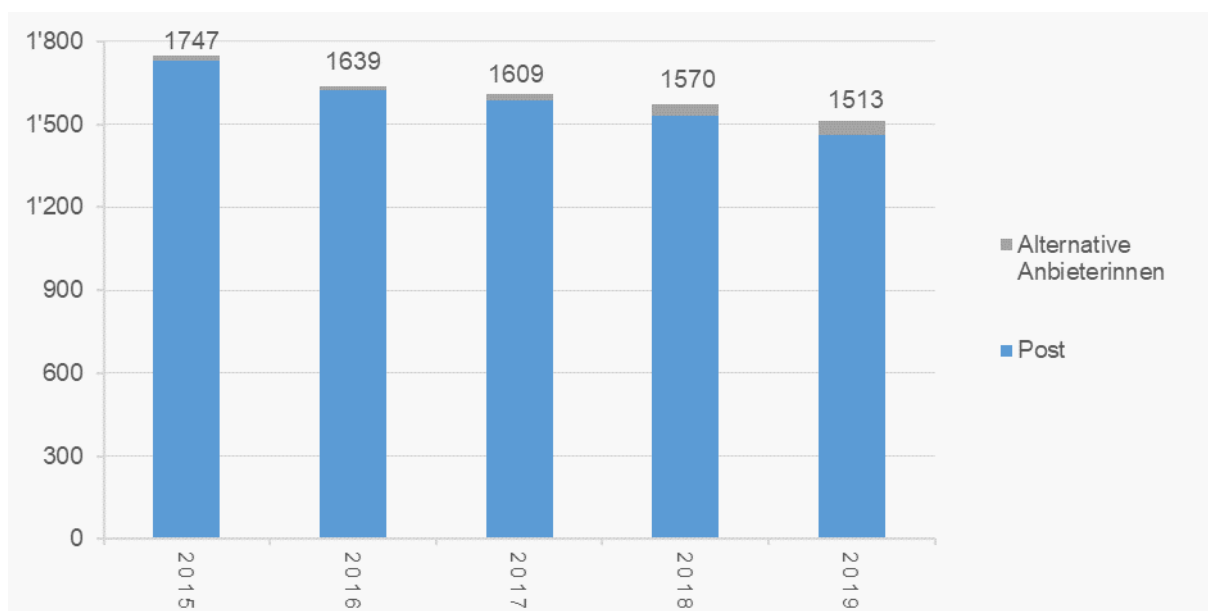


Abbildung 1 Entwicklung des Marktvolumens im inländischen Briefmarkt nach Umsatz, in Mio. Franken

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Die Post verarbeitet 81.2 % der adressierten Briefe mit einem Gewicht zwischen 50 g und 1 kg, während die alternativen Anbieterinnen 18.8 % davon zustellen.

Die steigende Zahl der Haushalte bei gleichzeitig abnehmendem Briefversand durch Privat- und Geschäftskunden stellt für den Schweizer Briefmarkt eine Herausforderung dar. Aufgrund der monopolbedingten Marktzugangsbeschränkung und der herausfordernden Entwicklung im Briefmarkt sind die

alternativen Postdienstanbieterinnen benachteiligt. Trotz der rückläufigen Nachfrage und dem Monopol im rentabelsten Marktbereich ist insbesondere Quickmail, die grösste Konkurrentin der Post im Briefmarkt, bestrebt, ihr Geschäft weiterzuentwickeln.

Obwohl die Post den grössten Teil der adressierten inländischen Briefe zustellt, verzeichnet sie ein sinkendes Sendevolumen. Im Jahr 2019 nahmen die von der Post zugestellten Briefe gegenüber dem Vorjahr um 4.8 % ab. Die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate betrug in den letzten fünf Jahren -3.6 %. Weniger Sendungen bedeuten zwar geringere Kosten, aber gleichzeitig auch tiefere Gewinne.

Der Rückgang des Briefvolumens ist hauptsächlich auf die Substitution der Briefpost durch digitale Kommunikationskanäle zurückzuführen. Immer mehr grosse Unternehmen versenden ihre Rechnungen und Informationen elektronisch an die Kundschaft. Dies ist ebenso zuverlässig und kostengünstiger.

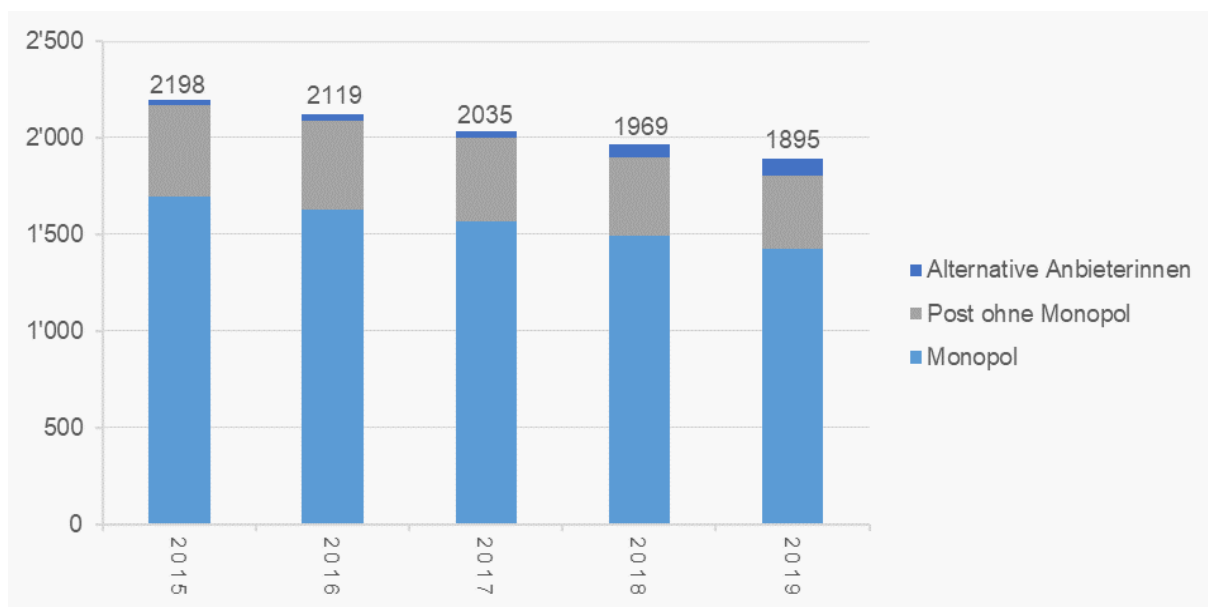


Abbildung 2 Entwicklung des Briefvolumens im inländischen Markt, in Mio. Sendungen
(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Das Gesamtvolumen der adressierten inländischen Briefe ist von rund 2.2 Milliarden Sendungen im Jahr 2015 auf 1.9 Milliarden Sendungen im Jahr 2019 gesunken. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von -2.9 %. Die alternativen Anbieterinnen haben einen immer grösser werdenden Anteil an der inländischen Briefzustellung übernommen. Dank ihrer Erfahrung und der wachsenden Bekanntheit konnten sie im Jahr 2019 insgesamt 88 Millionen Sendungen zustellen, was einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 27.3 % in den letzten fünf Jahren entspricht. Verglichen mit der von der Post zugestellten Sendemenge bleibt der Anteil der privaten Anbieterinnen jedoch gering.

	2015	2016	2017	2018	2019
Post	2'172	2'089	1'998	1'898	1'807
Alternative Anbieterinnen	26	31	37	71	88

Tabelle 4 Entwicklung der inländischen Briefmengen 2014-2018, in Mio. Sendungen
(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Der Gesamtumsatz für adressierte Briefe bis 1 kg auf dem Schweizer Markt betrug 2019 etwas mehr als 1.5 Milliarden Franken (2018: 1.6 Mrd.). Die im Rahmen der Grundversorgung zugestellten Briefe

machen somit umsatzmässig mehr als 99 % des gesamten Briefmarktes aus. Bei den Grossbriefen zeichnet sich – wie im übrigen Briefbereich – ebenfalls ein Abwärtstrend ab.

2.1.1.2 Nachfrage

Eine repräsentative Erhebung zum Nutzungsverhalten aus dem Jahr 2017 zeigt, dass die Bevölkerung mit der heutigen Grundversorgung zufrieden ist. Generell empfangen Privatpersonen mehr Briefe, als sie aufgeben. Zwei Drittel der Befragten gaben an, maximal 10 Briefe pro Woche zu erhalten, während rund die Hälfte anführte, wöchentlich weniger als einen Brief aufzugeben. Die Send- und Empfangsmuster sind unabhängig von der geografischen Lage des Wohnorts (Stadt/Agglomeration/Land, Bergregion/Flachland) weitgehend gleich verteilt. Der Grossteil der an Private adressierten Briefe wird von Unternehmen oder Behörden aufgegeben.³

Den Privatpersonen ist es am wichtigsten, ihre Briefsendungen in den Briefkasten zugestellt zu erhalten. Die übrigen Briefeigenschaften wie z. B. die Dauer von der Aufgabe bis zur Zustellung, der Preis und die Zustellhäufigkeit werden als weniger wichtig eingestuft.⁴

2.1.2 Marktentwicklungen im Ausland

Das Restmonopol für Briefe bis 50 g ist europaweit ein Einzelfall. Seit 2013 haben alle EU-Mitgliedstaaten ihre Briefmärkte vollständig geöffnet, dennoch sind diese stark konzentriert geblieben. 2016 betrug der durchschnittliche Marktanteil der historischen Anbieterinnen in den Ländern der EU, des EWR und der Schweiz rund 90 %⁵. Am stärksten entwickelte sich der Wettbewerb im Briefsegment in Rumänien, den Niederlanden und Schweden. In diesen Ländern erreichten die alternativen Anbieterinnen 2016 Marktanteile von 44 %, 22 % bzw. 19 % gemessen am gesamthaft erzielten Umsatz.

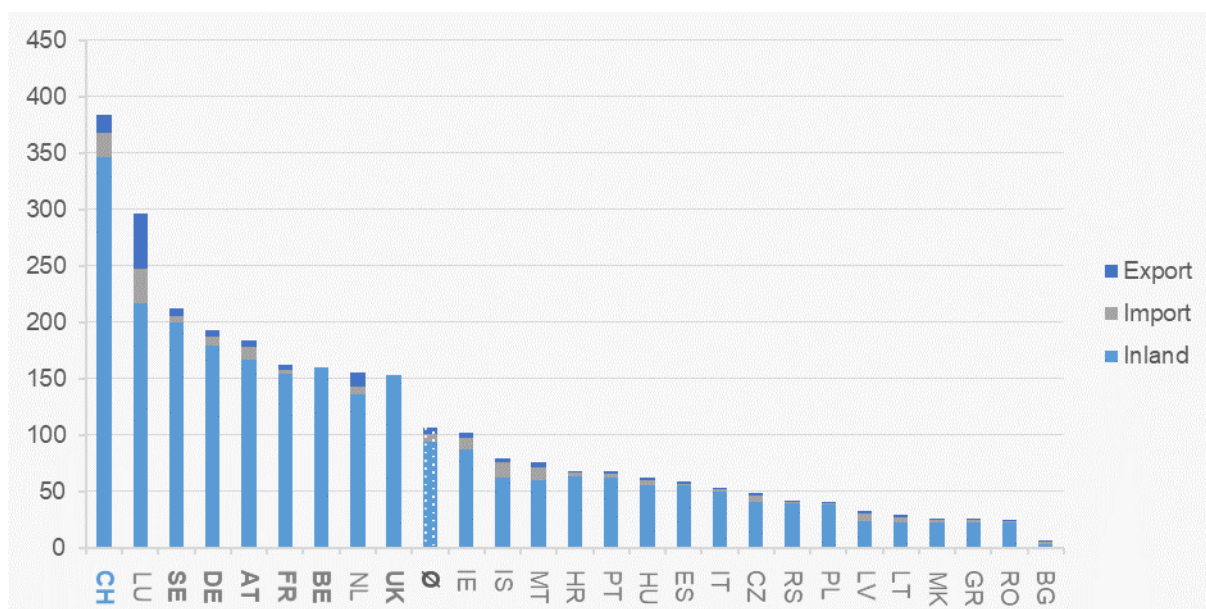


Abbildung 3 Versendete Briefe pro Kopf 2018 im europäischen Vergleich

(Quelle: Europäische Kommission)

³ Demoscope 2017: 17-22

⁴ Demoscope 2017: 36

⁵ Copenhagen Economics 2018: 73

Abbildung 3 zeigt die Anzahl versendeter Briefe pro Kopf⁶. In 2018 liegt die Schweiz mit einem durchschnittlichen Briefvolumen von 384 Briefen pro Kopf wie in den Vorjahren an der Spitze. Der europäische Durchschnitt liegt bei 105 Briefen pro Kopf. Der Anteil des grenzüberschreitenden Briefverkehrs am Gesamtvolumen liegt in der Schweiz bei 10 %. Er liegt leicht unter dem europäischen Durchschnitt (13 %), übertrifft aber den Durchschnitt der Referenzländer⁷ mit 8 %. Der Briefversand unterscheidet sich regional. Während die Briefvolumen in west- und nordeuropäischen Ländern vergleichsweise hoch sind, werden in Süd- und Osteuropa bedeutend weniger Briefe verschickt. Im Gegensatz zur Schweiz mit einem über die letzten zehn Jahre relativ stabilen Briefvolumen verzeichnete die Mehrheit der EU-Länder bereits starke Volumenrückgänge.

Die Unterschiede im Versandverhalten sind auf verschiedene Ursachen zurückzuführen: Einerseits sind sozioökonomische Faktoren wie das Wirtschaftswachstum, demografische Veränderungen und die Kapazität der digitalen Infrastruktur dafür verantwortlich. Die Bevölkerungsnachfrage hängt vom kulturellen Hintergrund, dem Alter und den Fähigkeiten im Umgang mit digitalen Kommunikationsmitteln ab. Die Geschwindigkeit der digitalen Transformation hängt insbesondere vom Vertrauen in digitale Kommunikationsmittel und von datenschutzrechtlichen Vorbehalten der Gesellschaft ab. Andererseits ist für die Nachfrage entscheidend, wie die Akteure im Briefmarkt auf das zunehmend digitalisierte Marktumfeld reagieren. Eine wichtige Rolle spielen die Behörden, welche durch eine koordinierte E-Government-Strategie das Vertrauen in digitale Kanäle stärken und die Substitution des Briefverkehrs vorantreiben können⁸. Den stärksten Volumenrückgang weist Dänemark auf. Hier verringerte sich die Sendungsmenge von 2000 bis 2016 um 75 %. Der Grund liegt in der breiten digitalen Regierungsstrategie, welche bereits in 2001 lanciert wurde und seit 2012 Bevölkerung und Unternehmen zur Eröffnung eines kostenlosen, digitalen Briefkastens für die Behördenkommunikation verpflichtete. Gleichzeitig wurden die Preise für Einzelsendungen stark erhöht.⁹

Ein Vergleich der Volumenentwicklung verschiedener Briefkategorien zeigt, dass die Einzelsendungen am stärksten vom Rückgang betroffen sind. Auch die Massensendungen, welche den grössten Anteil am Gesamtvolumen ausmachen, gehen zurück, wenn auch bislang weniger stark. Die Grossunternehmen versenden aus Kostengründen und ökologischen Überlegungen weniger Massensendungen. Die Kundenkorrespondenz (z. B. Rechnungsstellung, Schadensmeldungen und Kontoauszüge) wird zunehmend digital abgewickelt. Die adressierten und nichtadressierten Werbesendungen sind bisher am wenigsten stark zurückgegangen.¹⁰

Durch den Volumenrückgang teilen sich die anfallenden Kosten auf eine immer kleinere Stückzahl auf. In der Folge steigen sowohl die Stückkosten als auch der Fixkostenanteil eines zugestellten Briefes. Viele Anbieterinnen erhöhten zur Ertragsstabilisierung ihre Briefpreise. Die Preisentwicklung in ausgewählten Vergleichsländern ist in Abbildung 4 dargestellt. Gemäss dem Briefpreisindex der Post¹¹ sind A- und B-Briefe bis 1 kg nur in Deutschland und Grossbritannien günstiger als in der Schweiz. Mit Ausnahme von Deutschland und Schweden, wo die Preisentwicklung leicht rückgängig war, sowie der Schweiz, wo die Preise seit 2004 nicht angepasst wurden, stiegen die Preise in allen Vergleichsländern im Zeitraum von 2009 bis 2019 an. Die jahresdurchschnittliche Preisanpassung

⁶ Europäische Kommission 2020a

⁷ Ohne DE und UK

⁸ Copenhagen Economics 2018: 42

⁹ Andersson/Bengtsson/Eriksson 2018: 285-298

¹⁰ ERGP 2017: 17

¹¹ Die Schweizerische Post 2020a. Der betrachtete Warenkorb beinhaltet A- und B-Briefe bis 1 kg und wurde nach den in der Schweiz versendeten Mengen gewichtet. Die Preise sind wechsellkursbereinigt.

über alle Länder betrachtet betrug rund 2 %. In Dänemark wurde im Jahr 2016 der E+1-Brief von der Grundversorgung ausgeschlossen, worauf PostNord den Preis von 1.07 auf 2.55 EUR erhöht hat, während der Preis für den E+3-Brief nahezu unverändert blieb. Diese Preiserhöhung schlägt sich im Briefpreisindex 2019 in einer Erhöhung um 66 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2009 nieder. Eine ähnliche Preisstrategie, welche darauf abzielt, die Volumina vom schnellsten Briefprodukt ausserhalb der Grundversorgung zum Grundversorgungsprodukt mit einer höheren Laufzeit zu lenken, wurde auch von Poste Italiane verfolgt, in dem die Laufzeit des langsameren Standardbriefs von E+3 auf eine Laufzeit von 4 bis 6 Tagen erhöht wurde. Preislich liegt das Produkt nahe am bisherigen zweitklassigen Brief. Gleichzeitig ist der prioritäre Standardbrief (E+1) zwar weiterhin in der Grundversorgung, ist jedoch von 80 Cent auf 2.80 Euro verteuert und mit zusätzlichen Leistungen wie Track and Trace ergänzt worden¹².

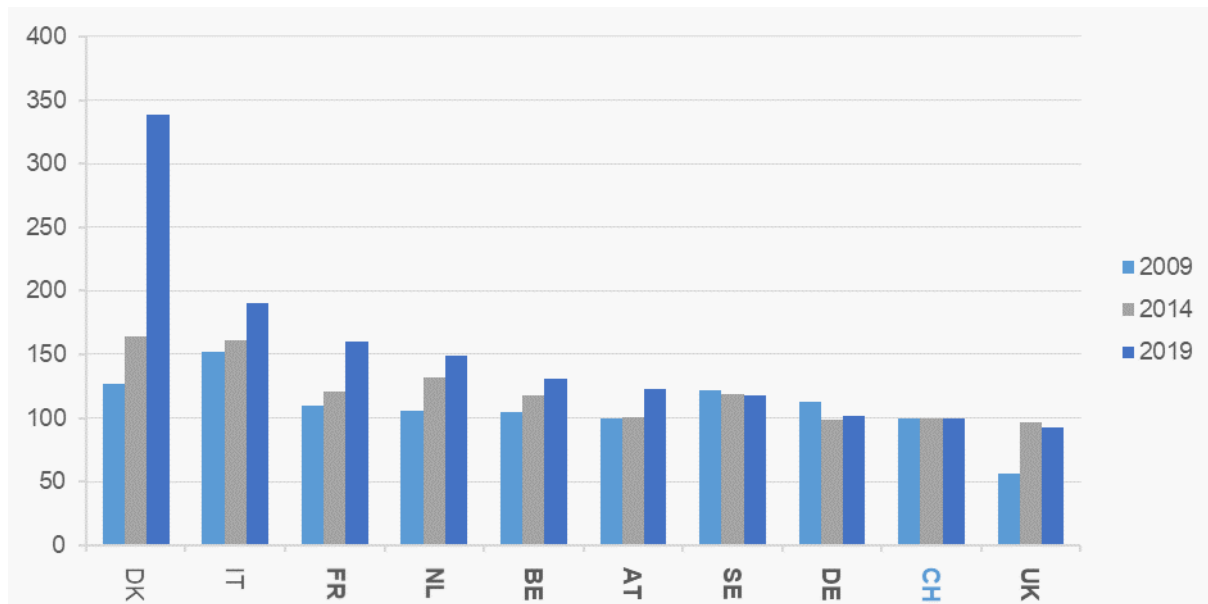


Abbildung 4 Entwicklung des Briefpreisindices im europäischen Vergleich, CH-Preis 2009=100
(Quelle: Kennzahlen zum Finanzbericht der Post)

In den betrachteten Ländern wurden Preiserhöhungen primär im Segment der Einzelsendungen realisiert und in einem geringeren Ausmass bei Massensendungen¹³. Der Grund liegt darin, dass die Unternehmen preissensitiver als die Privatkunden sind. Einerseits versenden die Unternehmen weit grössere Volumina als Privatpersonen und andererseits können sie ihre Kommunikation eher digital substituieren.

2.1.3 Grenzüberschreitender Briefverkehr

2.1.3.1 Marktentwicklungen Export

Auch der Markt für ins Ausland abgehende Briefe weist einen rückläufigen Trend auf. Der Rückgang der versandten Sendungen ist noch deutlicher als jener auf dem inländischen Briefmarkt. Der Gesamtumsatz ging in den letzten Jahren stark zurück: von 202 Millionen Franken im Jahr 2015 auf 158 Millionen Franken im Jahr 2019. Dies entspricht einem Rückgang um durchschnittlich 4.8 % pro Jahr.

¹² Copenhagen Economics 2018: 188

¹³ Copenhagen Economics 2018: 52

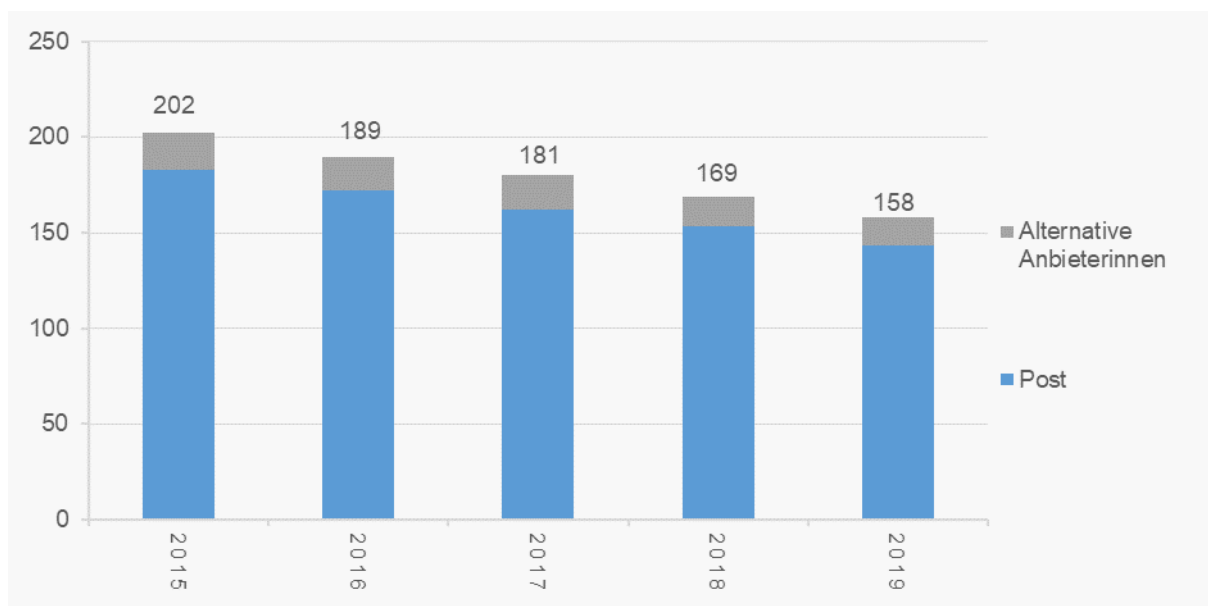


Abbildung 5 Umsatzentwicklung Export, in Mio. Franken

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Der Umsatz für exportierte Briefe wird hauptsächlich von der Post erwirtschaftet. Die alternativen Postdiensteanbieterinnen konzentrieren sich eher auf Express- und Kurierzustellungen (vgl. Kap. 2.2.4). Der Volumenrückgang zwischen 2015 und 2019 erklärt sich vor allem dadurch, dass insbesondere die ausländische Kundschaft zunehmend auf digitale Dienste zurückgreift.

Das Gesamtvolumen der ins Ausland abgehenden Briefe sank von 164 Millionen Sendungen im Jahr 2015 auf 124 Millionen Sendungen im Jahr 2019. Dies entspricht einer durchschnittlichen Abnahme von 5.5 % pro Jahr. Die Marktanteile entwickelten sich in den vergangenen Jahren dynamisch. 2019 verzeichnete die Post einen Anteil von 52 %. Der Anteil der alternativen Anbieterinnen am Exportvolumen ist nach einem Einbruch in 2016 stetig gestiegen und erreichte 2019 das gleiche Niveau wie 2015.

	2015	2016	2017	2018	2019
Post	52.2%	58.8%	57.0%	54.6%	52.0%
Alternative Anbieterinnen	47.8%	41.2%	43.0%	45.4%	48.0%

Tabelle 5 Entwicklung der Volumenanteile im Export, in %

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

2.1.3.2 Marktentwicklungen Import

Der Umsatz im Importmarkt für Briefe stieg seit 2015 kontinuierlich an, erreichte 2018 mit 173 Millionen Franken einen Höchststand und fiel 2019 auf 156 Millionen Franken. Der Marktanteil der Post ist deutlich grösser als derjenige der alternativen Postdiensteanbieterinnen. Allerdings stieg der Umsatz der privaten Anbieterinnen im Jahr 2017 auf 28 Millionen Franken an, bevor dieser im Jahr 2019 wieder auf 5 Millionen Franken zurückging. Im vergangenen Jahr war auf dem Importmarkt für Briefe ein Rückgang des Gesamtumsatzes zu verzeichnen (2019: -18 Mio. Franken im Vergleich zu 2018).

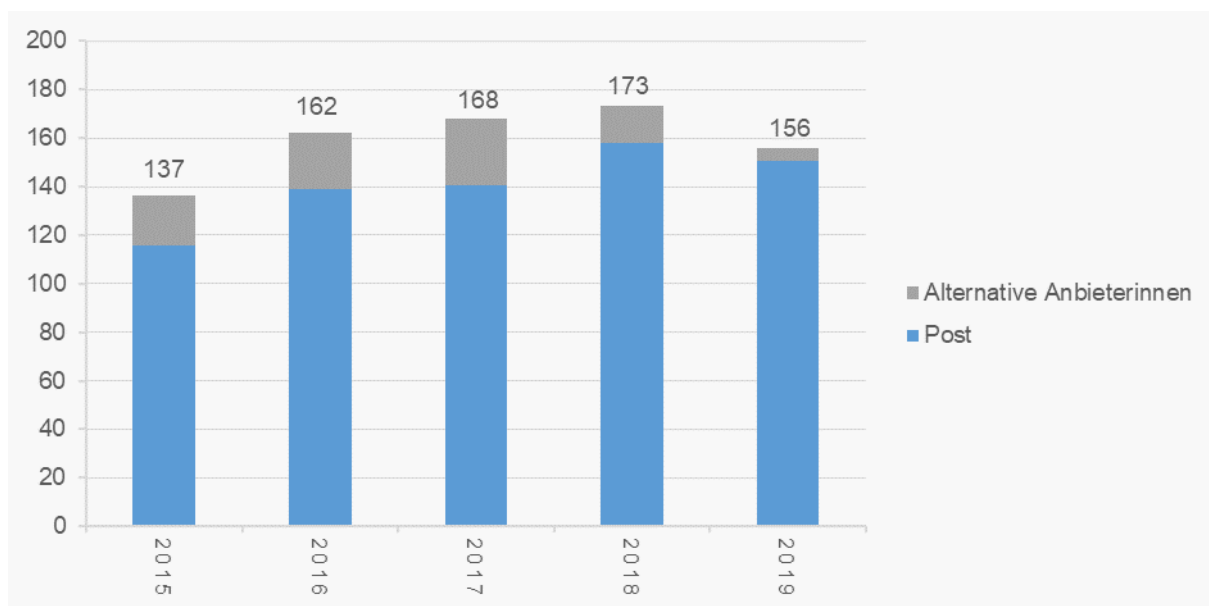


Abbildung 6 Umsatzentwicklung Import, in Mio. Franken

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Die Anzahl der von der Post zugestellten Importbriefe nimmt seit 2016 stetig ab. Dies ist insbesondere auf die zunehmende Digitalisierung zurückzuführen, wodurch im Importbereich weniger Briefe zugestellt werden. Für das Jahr 2019 wurde sowohl auf dem Importmarkt für Briefe als auch auf dem Inlands- und Exportmarkt eine Abnahme der verarbeiteten Sendungen verzeichnet. Zwischen 2015 und 2017 war das Importvolumen kontinuierlich von 155 Millionen auf 189 Millionen Sendungen angestiegen, wobei die Anzahl Sendungen in den letzten zwei Jahren wieder sank. In den letzten fünf Jahren erzielte die Post eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von +1.1 %, während diese bei den alternativen Postdiensteanbieterinnen negativ ausfiel (-37.3 %). Die Post hat damit ihre Position in diesem Markt gestärkt.

	2015	2016	2017	2018	2019
Post	125	151	147	146	132
Alternative Anbieterinnen	30	34	42	19	3
Gesamt	155	185	189	164	135

Tabelle 6 Entwicklung der Briefvolumen Import, in Mio. Sendungen

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Ein bedeutender Teil der importierten Briefe sind online gekaufte Kleinwaren. Die Zahl der Kleinwarensendungen aus Asien war 2018 6.5-mal höher als 2014. Diese Importe sind von 2018 auf 2019 jedoch um 8.7 % zurückgegangen. Der Anteil der aus Europa und den USA gelieferten Kleinwaren im Grossbriefformat hat sich in den letzten vier Jahren stabilisiert (vgl. Tabelle 7). Obwohl die Sendungen aus Asien im Jahr 2019 um zwei Millionen zurückgegangen sind, werden immer noch doppelt so viele Kleinwaren aus Asien als aus Europa und Amerika bestellt.

	2015	2016	2017	2018	2019
Asien	6.0	12.0	17.0	23.0	21.0
Europa / Amerika / Andere	12.0	10.5	10.5	10.0	10.0

Tabelle 7 Anzahl importierter Kleinwarensendungen nach Herkunft, in Mio. Sendungen

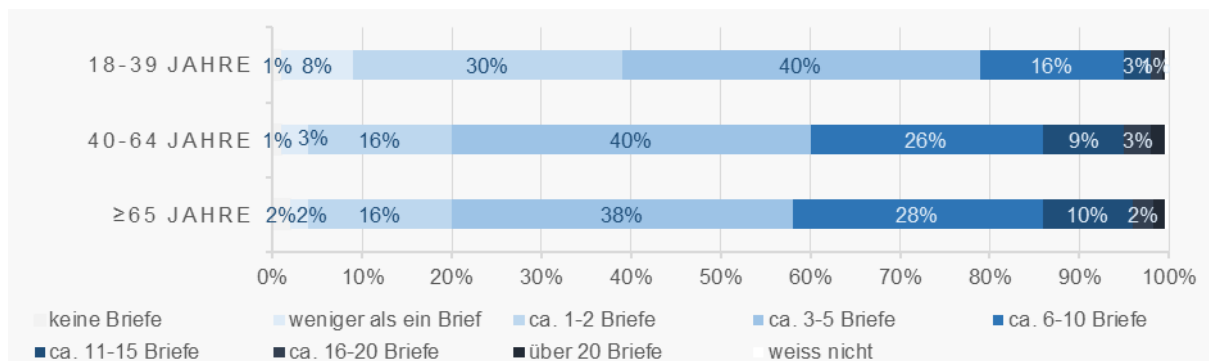
(Quelle: Handelsverband.swiss)

2.1.4 Trends

2.1.4.1 Demografische Entwicklung

Eine Auswertung der Nutzungsfrequenz nach Altersgruppen¹⁴ zeigt, dass die jüngere Generation deutlich weniger Briefe abschickt und empfängt als ältere Menschen. Unter der Annahme, dass diese Nutzungsgewohnheiten in der fortschreitenden digitalen Transformation anhalten werden, wird die Nachfrage nach Briefen künftig weiter geschmälert.

Empfangene Briefe pro Woche



Versendete Briefe pro Woche

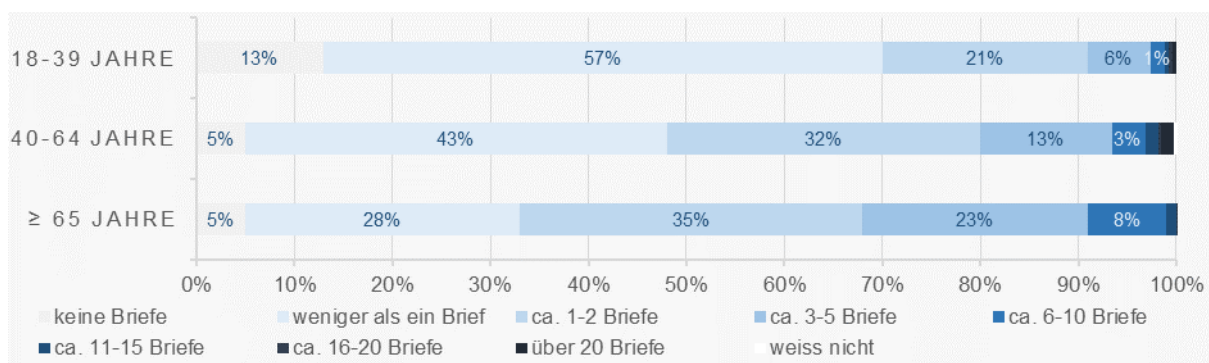


Abbildung 7 Wöchentlich empfangene und versendete Briefe nach Alter

(Quelle: Demoscope)

Bereits heute sind jüngere Altersgruppen digital agiler und haben einen leichteren Zugang zu digitalen Substitutionskanälen. Alle Altersgruppen werden ihre digitalen Fähigkeiten voraussichtlich künftig weiter stärken¹⁵. 2019 verfügten 77 % der Schweizer Bevölkerung mindestens digitale Grundkenntnisse¹⁶. Unternehmen kommunizieren zunehmend über digitale Kanäle mit ihrer Kundschaft.

2.1.4.2 Erkenntnisse aus den Expertenworkshops

Die Experten sind sich einig, dass das Briefvolumen in der Schweiz weiter zurückgehen wird. Zwar sei die Pro-Kopf-Sendemenge noch überdurchschnittlich hoch. Entsprechend sind die potenziellen Volumenrückgänge ebenso gross. Die Volumenentwicklung ist grundsätzlich schwer prognostizierbar. Die Expertinnen und Experten erwarten aber, dass die Sendemengen weiterhin vergleichsweise langsamer als im Ausland, aber dennoch über die nächsten 10 Jahre substantiell zurückgehen werden. Die

¹⁴ Demoscope 2017: 20

¹⁵ WIK 2019a: 12

¹⁶ Europäische Kommission 2020b

Entwicklung bei den Massensendungen ist differenziert zu betrachten. Die Nachfrageentwicklung von transaktionalen Sendungen (Rechnungen, Formulare etc.) hängt insbesondere davon ab, ob die Unternehmen die Kosten für eine physische Zustellung auf die Kundschaft überwälzen und wie hoch der Aufpreis ausfällt. Während in der Transaktionskommunikation mit einem grösseren schrittweisen Einbruch zu rechnen ist, werden die Volumen im Werbebereich als relativ stabil eingeschätzt. Im Vergleich zu den immer teurer werdenden, digitalen Werbekanälen stellt physische Werbung per Post insbesondere für KMU eine erschwingliche Alternative mit einer starken Impulswirkung dar.

2.1.4.3 Erkenntnisse aus der Studie zur Postversorgung der Zukunft

In der Studie zur Grundversorgung der Zukunft¹⁷ sind Privatpersonen und Unternehmen über deren zukünftige Nutzung von Briefprodukten befragt worden. Rund die Hälfte der befragten Privatpersonen geht davon aus, dass die Anzahl der von ihnen aufgegebenen und empfangenen Briefe bis 2024 stabil bleiben wird. Eine erhebliche Anzahl rechnet mit einem Rückgang im Briefverkehr. Dabei dürften sich die B-Briefe stärker rückläufig als die A-Briefe entwickeln. Bei den empfangenen Briefen erwarten mehr Befragte (41 %) einen Rückgang als bei den von ihnen aufgegebenen Sendungen (A-Post: 33 %, B-Post: 36 %). Dieser Unterschied dürfte damit zusammenhängen, dass Privatpersonen in der Regel deutlich mehr Briefe erhalten als aufgeben.

Auch die Befragung der Unternehmen weist auf einen anhaltenden Rückgang im Briefvolumen hin. Fast die Hälfte rechnet mit einer Reduktion der versendeten A- und B-Briefe. Der rückläufige Trend ist sowohl für den Einzel- als auch Massenversand bei B-Briefen leicht stärker ausgeprägt als bei der A-Post. Je nach Briefprodukt rechnen zwischen 12 und 18 % der Befragten mit einem deutlichen Rückgang. 41 % der teilnehmenden Betriebe gehen auch davon aus, dass sie 2024 weniger Briefe erhalten werden. Die Prognosen variieren zwischen Regionen und Unternehmensgrössen kaum. Dass wie bei den Privatpersonen etwa die Hälfte der Antwortenden ihre Briefmenge als stabil einschätzt, könnte darauf hinweisen, dass der Volumenrückgang weiterhin vergleichsweise langsam fortschreitet.

Aus der qualitativen Befragung von Grossunternehmen lässt sich ableiten, dass die Digitalisierung von Prozessen und Kundenkontakten weiter vorangetrieben wird. Im Bereich B2B setzen die Unternehmen eher auf eine langsame Transformation, um ihre Kundschaft nicht zu verärgern. Im B2C-Segment, in dem der Kundenkontakt meist anonym ist, werden Digitalisierungsmassnahmen tendenziell schneller umgesetzt. Auf eine explizite Umwälzung von Portokosten wird aktuell noch weitgehend verzichtet, doch die Option wird für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Schneller verbreitet sich die elektronische Rechnungsstellung, was sich ebenfalls negativ auf die Briefmenge auswirkt. Aufgrund ökologischer Bedenken werden Werbesendungen im Postkanal von Grossunternehmen immer weniger nachgefragt.

2.1.4.4 Exkurs: Digitale Initiativen von Behörden als Substitutionstreiber

Wie bereits in Kapitel 2.1.2 behandelt, spielen digitale Kommunikationskanäle von Behörden eine wichtige Vorreiterrolle in der digitalen Substitution. Es ist bekannt, dass Bevölkerung und Wirtschaft ihre Kommunikation in Ländern stärker substituieren, wenn die Behörden eine einheitliche digitale Strategie zu E-Government und E-Voting verfolgen und eine digitale Kommunikationsalternative einfach zugänglich ist¹⁸. Dabei wird oft auf drei Umsetzungsprinzipien zurückgegriffen: Zugang über eine zentrale Plattform (One-Stop-Shop), zentrale Sammlung und Vernetzung der Informationen (Tell-Us-Once) und elektronische Kommunikation und Verfahrensabwicklung als Standardkanal (Digital-by-default).¹⁹

¹⁷ Link 2020

¹⁸ Andersson/Bengtsson/Eriksson 2018: 285-298

¹⁹ WIK 2018a: 5

Zwar laufen in der Schweiz im Rahmen der E-Government Strategie Schweiz 2020-2023²⁰ konkrete Bestrebungen, die digitalen Initiativen auf den Ebenen Bund, Kanton und Gemeinden verstärkt zu koordinieren, jedoch rechnen Experten für die nächsten fünf Jahren nicht mit einer Kanalisierung, welche disruptive Auswirkungen auf das Briefvolumen hätte. Der ausgeprägte Föderalismus der Schweiz bremst die digitale Substitution in der Behördenkommunikation.

Bei den Arbeiten an einer Teilrevision des Bundesgesetzes über politische Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR)²¹ wurde zunächst die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Akzeptanz von E-Voting als dritten ordentlichen Stimmkanal angestrebt. Aus der Vernehmlassung ging hervor, dass zwar eine deutliche Mehrheit der Kantone und der Parteien die Einführung von E-Voting grundsätzlich begrüßen. Gleichzeitig erachten die E-Voting unterstützenden Parteien die Zeit noch nicht als reif. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat beschlossen, vorerst auf die Teilrevision zu verzichten. Er hat die Bundeskanzlei damit beauftragt, bis Ende 2020 mit den Kantonen eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs zu konzipieren und in einem Bericht darzulegen.²² Auch im E-Government sind in den nächsten fünf Jahren keine koordinierten Fortschritte mit grösseren Auswirkungen auf den Postmarkt zu erwarten.

2.1.5 Zwischenfazit

In den letzten zehn Jahren wurden in der Schweiz immer weniger Briefe versandt. Zwar ist das Briefvolumen im internationalen Vergleich noch überdurchschnittlich hoch, jedoch ist ein weiterer Rückgang zu erwarten. Nichtprioritäre Briefe werden voraussichtlich stärker vom Rückgang betroffen sein als A-Postbriefe. Eine wichtige Rolle für die weitere Entwicklung spielen Unternehmen und Behörden als Absender grosser Versandmengen. Die Unternehmen werden ihre Kommunikation zunehmend digitalisieren. Elektronische Kanäle wie Kundenplattformen oder die elektronische Rechnungsstellung werden vermehrt zum Einsatz kommen. Bei der Geschwindigkeit der Transformation werden die Kundenbedürfnisse berücksichtigt. Bei den Behörden werden die Digitalisierungsprozesse wenig koordiniert und parallel von verschiedenen Institutionen umgesetzt, was die Substitutionswirkung abschwächt. Zusammengefasst ist mit einem anhaltenden, aber vergleichsweise eher moderaten Rückgang des Briefvolumens zu rechnen. Trotz der Teilliberalisierung des Monopols entwickelte sich der Wettbewerb im Briefmarkt bisher nur zögerlich.

2.2 Paketmarkt

2.2.1 Marktentwicklungen Schweiz

2.2.1.1 Angebot

Im Gegensatz zum Briefmarkt ist der Paketmarkt seit 2004 vollständig geöffnet. Der Paketmarkt umfasst Postsendungen von mehr als 2 cm Dicke und bis zu einem Gewicht von 30 kg. Pakete bis zu einem Gewicht von 20 kg gehören zur Grundversorgung. Express- und Kurierdienste (vgl. Ziff. 2.2.4) bilden zusammen mit den Standardpaketen den sog. KEP-Markt, sind aber nicht Teil der Grundversorgung. Als Express- und Kurierdienste gelten adressierte Brief- und Paketsendungen, welche in der Regel schneller und ausserhalb der ordentlichen Zustellung in separaten Prozessen und zu Preisen, welche das Zweieinhalbfache der A-Post übersteigen, befördert werden.

Das Grundversorgungssegment ist aus kommerzieller Sicht besonders interessant. Im Jahr 2019 machte es 97.4 % des Paketmarktes aus (analog 2018). 2019 belief sich der Anteil der Grundversorgung auf 164 Millionen zugestellte Sendungen (2018: 155 Mio.). Davon wiesen nur 4 Millionen Pakete ein Gewicht von mehr als 20 kg auf. Auf dem Paketmarkt entwickelte sich der Wettbewerb stärker als

²⁰ E-Government Schweiz 2020

²¹ SR 161.1

²² BK 2019

im Briefmarkt, was zu einer Belebung der Paketbranche führte. Die Post bleibt aufgrund ihrer historisch gewachsenen Rolle als Grundversorgerin und ihres gut ausgebauten Netzes von Zugangspunkten nach wie vor die Zustellerin mit dem höchsten Paketvolumen. Darüber hinaus profitiert auch sie vom allgemeinen Marktwachstum und investiert weiter in ihre Paketsortierzentren. Zur Bewältigung der zunehmenden Paketmenge nahm die Post im Oktober 2019 ihr neues regionales Paketsortierzentrum in Cadenazzo (TI) in Betrieb. 2020 folgte die Eröffnung drei weiterer regionaler Paketzentren in Ostermundigen (BE), Vetroz (VS) und Untervaz (GR)²³. Damit will die Post ihre logistischen Prozesse mittels langfristiger Investitionen optimieren, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

Im Jahr 2019 versandte die Post 143 Millionen Pakete (2018: 135 Mio.), während es bei den alternativen Postdienstanbieterinnen 24.8 Millionen Sendungen waren (2018: 24.1 Mio.). Die Zahl der von der Post zugestellten Pakete nahm stetig zu und stieg zwischen 2018 und 2019 besonders stark um 6.3 % an. Gemäss PostCom zeichnet sich ein Trend ab, wonach der Versand von E-Commerce-Paketen vor allem bei Paketen der Grundversorgung zunehmen wird.²⁴

	2015	2016	2017	2018	2019
Post	112	118	127	135	144
Alternative Anbieterinnen	20	21	22	24	25
Gesamtvolumen	132	139	156	159	168

Tabelle 8 Inländische Pakete, in Mio. Sendungen

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Der Paketmarkt in der Grundversorgung wächst stetig. 2019 betrug der erzielte Umsatz etwas mehr als 1 Milliarde Franken (2018: 951 Mio.). Dies entspricht einem Anstieg von 6 % im Jahr 2019. Die Post verzeichnete einen Umsatz von knapp 832 Millionen Franken (2018: 799 Mio.), während die alternativen Anbieterinnen einen Umsatz von 176 Millionen Franken (2018: 158 Mio.) erwirtschafteten.

	2015	2016	2017	2018	2019
Post	83.2%	84.4%	84.2%	83.4%	82.5%
Alternative Anbieterinnen	16.8%	15.6%	15.8%	16.6%	17.5%

Tabelle 9 Entwicklung der prozentualen Umsatzanteile im inländischen Markt

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Der Marktanteil der alternativen Postdienstanbieterinnen belief sich 2019 auf 17.5 %. Die Zahl der von privaten Anbieterinnen zugestellten Paketen veränderte sich in den letzten Jahren kaum. Der Wettbewerb auf dem Paketmarkt nimmt insbesondere aufgrund des Preisdrucks, der Qualitätsanforderungen und der Kundenerwartungen hinsichtlich der Zustellfristen zu. Der mit Standardpaketen erzielte Umsatz der alternativen Postdienstanbieterinnen stieg von 141 Millionen Franken im Jahr 2015 auf 176 Millionen Franken im Jahr 2019. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von +4.5 % in den letzten fünf Jahren.

²³ Die Schweizerische Post 2019a

²⁴ PostCom 2019: 10

Die Gewohnheiten der Schweizer Bevölkerung haben sich in den letzten Jahren verändert. Seit 2016 bevorzugen die Kundinnen und Kunden der Post tendenziell Pakete, welche am Tag nach der Bestellung zugestellt werden (Priority)²⁵. Die Kundschaft will nicht mehr einige Tage auf die Zustellung warten (Economy). Steigende Paketmengen und höhere Zustellanforderungen der Kundschaft haben die Post dazu veranlasst, weiter in ihre Sortierzentren zu investieren, um die derzeit hohen Qualitätsstandards weiterhin zu gewährleisten.²⁶

2.2.1.2 Nachfrage

Im Rahmen der Erhebung über das Nutzungsverhalten bewerteten 2017 die Privathaushalte ihre Zufriedenheit mit Paketdiensten der Post durchschnittlich mit 7.37 von 10 Punkten. Dabei waren Personen, welche hauptsächlich Agenturen nutzen, signifikant weniger zufrieden (6.65) als Kundinnen und Kunden einer Poststelle (7.41) oder Bewohner eines Hausservice-Gebiets (7.37). Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner erhalten und versenden weniger Pakete als Personen, welche in Agglomerationen oder ländlichen Regionen wohnen. Drei Viertel der Empfängerinnen und Empfänger erhalten ausschliesslich oder mehrheitlich Geschäftspakete. Beim Versand halten sich private und Geschäftspakete in etwa die Waage. Als Ort der Erstzustellung ist die Lieferung an die Haustür mit Abstand am weitesten verbreitet. Neuere Zustellmodelle wie alternative Abholstellen an Tankstellen oder Kiosks sowie die Abholung aus Paketautomaten der Post waren bei den Befragten hingegen noch weitgehend unbekannt.²⁷

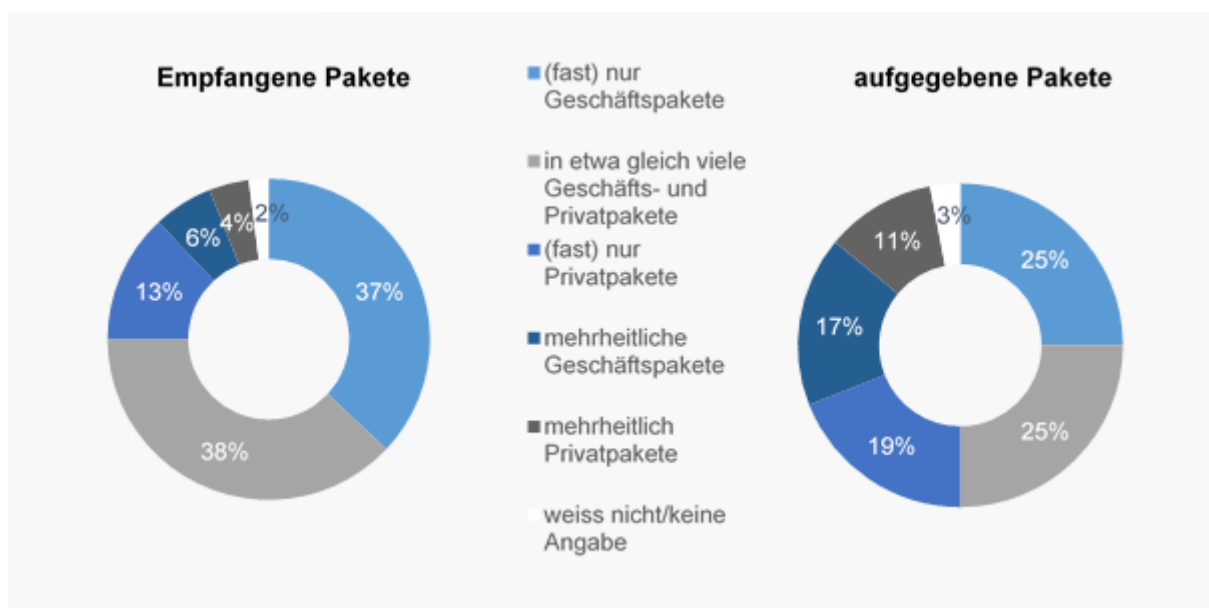


Abbildung 8 Paketversand nach Zweck (B2C vs. C2C)

(Quelle: Demoscope)

Der wichtigste Treiber für den Anstieg des Paketvolumens in den vergangenen Jahren ist der wachsende Onlineversandhandel. Abbildung 9 zeigt die Entwicklung des Schweizer B2C-Onlinehandels seit 2010²⁸. Der Umsatz des Gesamtmarktes betrug in 2019 10.3 Milliarden Franken, wovon rund vier

²⁵ Die Schweizerische Post 2020a

²⁶ Die Schweizerische Post 2019b

²⁷ Demoscope 2017: 17; 23-26

²⁸ Handelsverband.swiss 2020

Fünftel (8.3 Mrd.) mit Schweizer Versandhändlern erzielt wurden. Der Umsatz ist seit 2010 jahresdurchschnittlich um 7.3 % gewachsen. Dabei erhöhten sich die Umsätze ausländischer Marktteilnehmer im jährlichen Durchschnitt (14.9 %) mehr als doppelt so stark wie die der schweizerischen Anbieterinnen (6.1 %). 2019 wurde diesbezüglich eine mögliche Trendwende beobachtet: Erstmals seit 2012 wuchs der inländische Markt im Vergleich zum Vorjahr (+9.2 %) stärker als der Auslandseinkauf (+5.3 %). Der Grossteil der Onlinehandelsunternehmen versendet ihre Waren mittels Standardpaketen. Nur 6.3 % der Bestellungen wurde per sog. Click&Collect bestellt, d. h. von der Kundschaft an alternativen Abholstationen entgegengenommen.

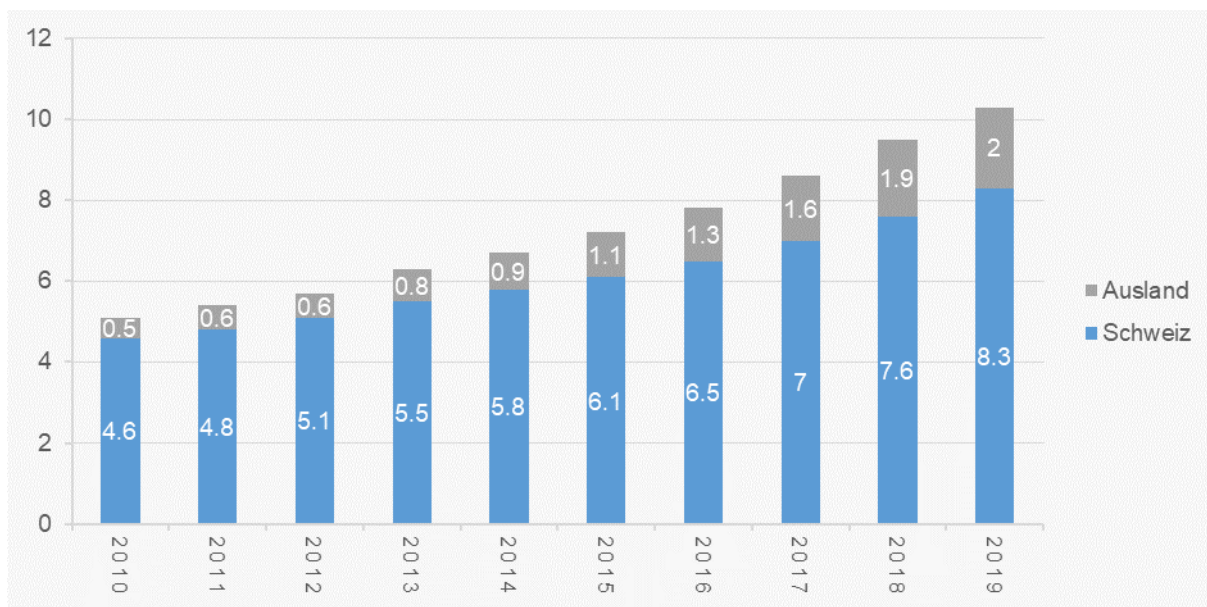


Abbildung 9 Entwicklung des Marktvolumens im Onlinehandel, in Mio. Franken

(Quelle: Handelsverband.swiss)

Für den Versand stehen den Unternehmen eine möglichst günstige oder eine möglichst schnelle Zustellung zur Auswahl. 2013 wurden noch rund 80 % der Lieferungen per Economy-Paket mit einer Laufzeit von E+3 versandt. Der Anteil der Priority-Pakete (E+1) ist seither stetig gestiegen und betrug in 2019 rund 60 %²⁹. Auch Same-Day-Delivery Angebote, d. h. die Lieferung erfolgt am gleichen Tag wie die Bestellung, werden zunehmend nachgefragt. Ihr Anteil am Gesamtvolumen beträgt in 2019 bereits 4 %. Der Onlinehandel generiert nicht nur durch die Lieferung der bestellten Ware ein höheres Paketvolumen, sondern auch aufgrund der von Kundinnen und Kunden retournierten Bestellungen. Gemäss dem Handelsverband.swiss werden rund ein Viertel der Pakete retourniert.

²⁹ Handelsverband.swiss 2020

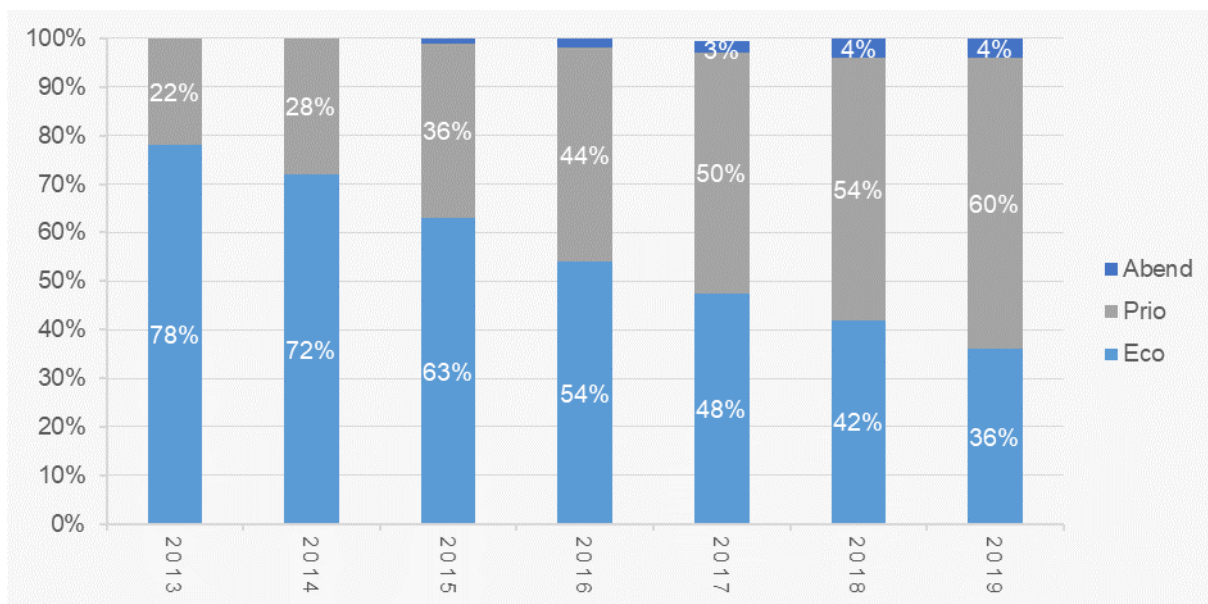


Abbildung 10 Verteilung der Onlinehandelspakete nach Zustellgeschwindigkeit
(Quelle: Handelsverband.swiss)

2.2.2 Entwicklungen im Ausland

Im Ausland ist auch der Wettbewerb in den Paketmärkten intensiver als in den Briefmärkten. Die Marktanteile der historischen Anbieterinnen sind dementsprechend kleiner. Die Post schnitt 2016 mit einem Anteil von 79 % des Umsatzes am inländischen Markt deutlich über dem Durchschnitt der historischen Anbieterinnen in den Vergleichsländern (32 %) ab. Wegen dem zunehmenden E-Commerce intensiviert sich der Wettbewerb zwischen den Paketanbieterinnen. Der Wettbewerb spielt insbesondere im Bereich grosser Geschäftskunden mit hohen Versandvolumen, wodurch auch höhere Umsätze erzielt werden können³⁰.

Abbildung 11 zeigt die Pro-Kopf-Paketvolumen 2018 im europäischen Vergleich³¹. Obwohl das Paketvolumen in sämtlichen Ländern über die letzten Jahre gewachsen ist, sind die Pro-Kopf-Mengen generell tiefer als bei den Briefen. Die in der Schweiz pro Kopf versendete Anzahl von 22 Paketen liegt über der durchschnittlichen Sendemenge von 13 Paketen. Auch der Anteil des inländischen Paketverkehrs am Gesamtvolumen liegt mit rund 85 % sowohl über dem europäischen (72 %) als auch dem Schnitt der Referenzländer (68 %).

³⁰ Copenhagen Economics 2018: 81-85

³¹ Europäische Kommission 2020a

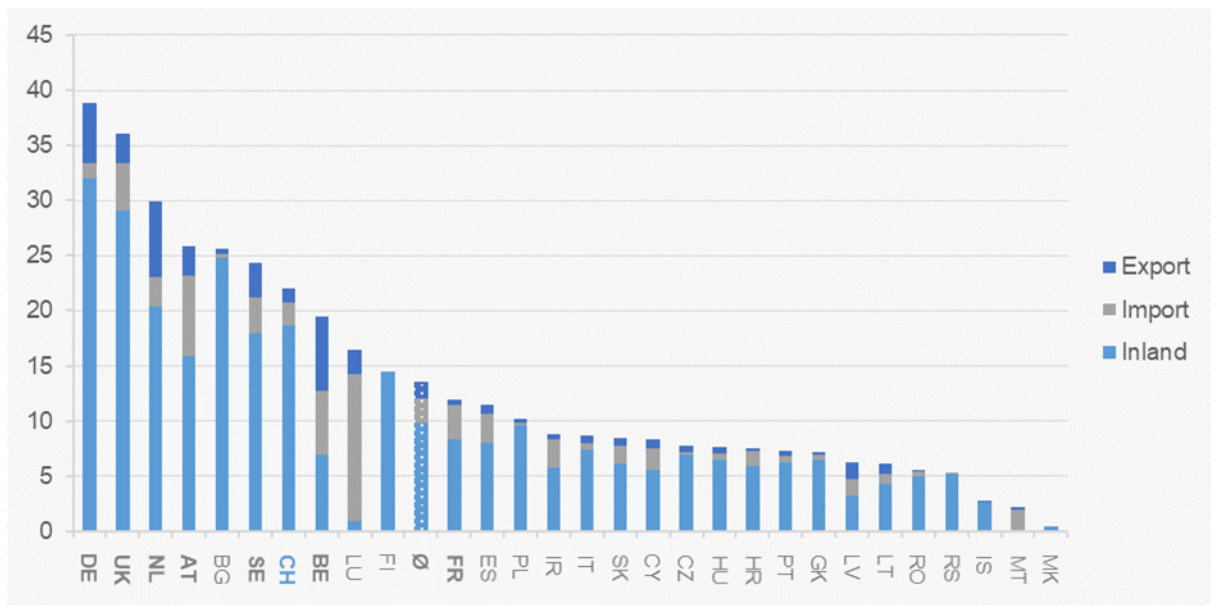


Abbildung 11 Versendete Pakete pro Kopf 2018 im europäischen Vergleich³²
(Quelle: Europäische Kommission)

2.2.3 Grenzüberschreitender Paketverkehr

2.2.3.1 Marktentwicklungen Export

Der Umsatz mit ins Ausland abgehenden Paketen stieg von 164 Millionen Franken in 2015 auf 209 Millionen Franken in 2018 an. Im Jahr 2019 ging der Umsatz leicht zurück auf 206 Millionen Franken. Der Marktanteil der Post ist nach wie vor deutlich geringer (2019: 15.1 %) als jener der alternativen Anbieterinnen (2019: 84.9 %).

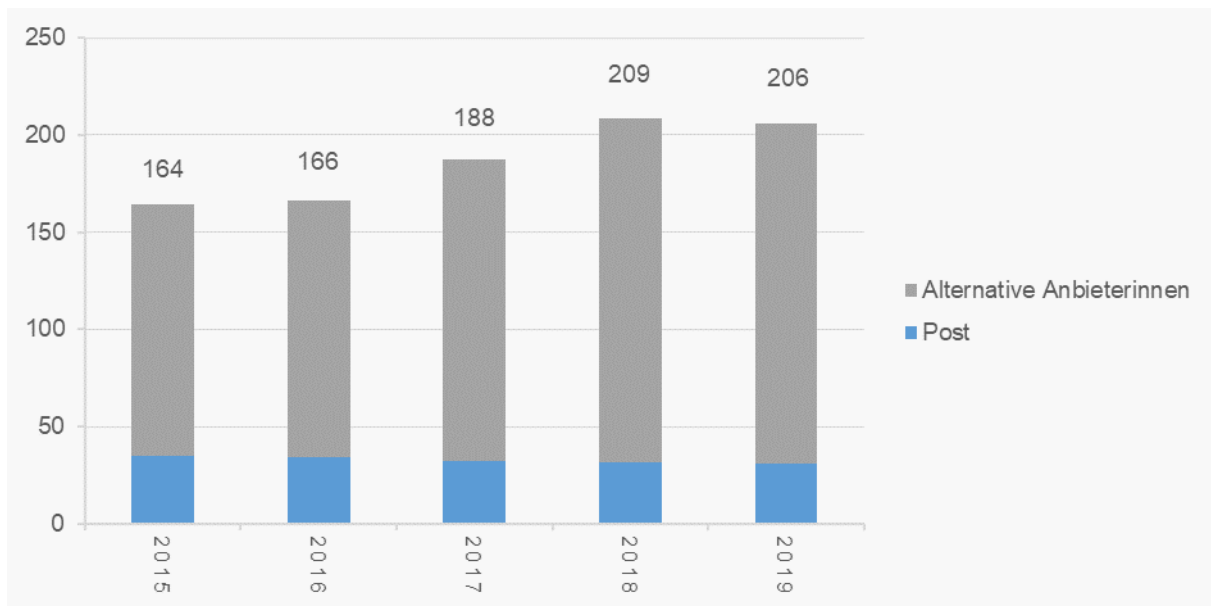


Abbildung 12 Umsatzentwicklung Export, in Mio. Franken
(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

³² UK: Zahlen aus dem Jahr 2017 (keine Zahlen für inländischen Markt 2018 verfügbar)

Das Gesamtvolumen der exportierten Pakete nahm von 5 Millionen Sendungen im Jahr 2015 auf 9 Millionen im Jahr 2019 zu. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von 12.6 % in den letzten fünf Jahren. Der Anteil der Post stieg von 1 Million exportierten Paketen im Jahr 2015 auf 1.5 Millionen im Jahr 2019. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von 8 % im gleichen Zeitraum. Die alternativen Anbieterinnen wiesen mit einer Rate von 13.7 % in den letzten fünf Jahren ein grösseres Wachstum aus. Sie exportierten zusammen mehr als 7.5 Millionen Pakete.

2.2.3.2 Marktentwicklungen Import

Der Umsatz mit Importpaketen entwickelt sich steigend. Im Jahr 2019 belief er sich auf knapp 166 Millionen Franken gegenüber lediglich 114 Millionen Franken im Jahr 2015. Der Anteil der Post betrug 33.5 Millionen Franken (2018: 32.7 Mio.). Auch im Importbereich ist der Marktanteil der alternativen Postdienstanbieterinnen höher als jener der Post.

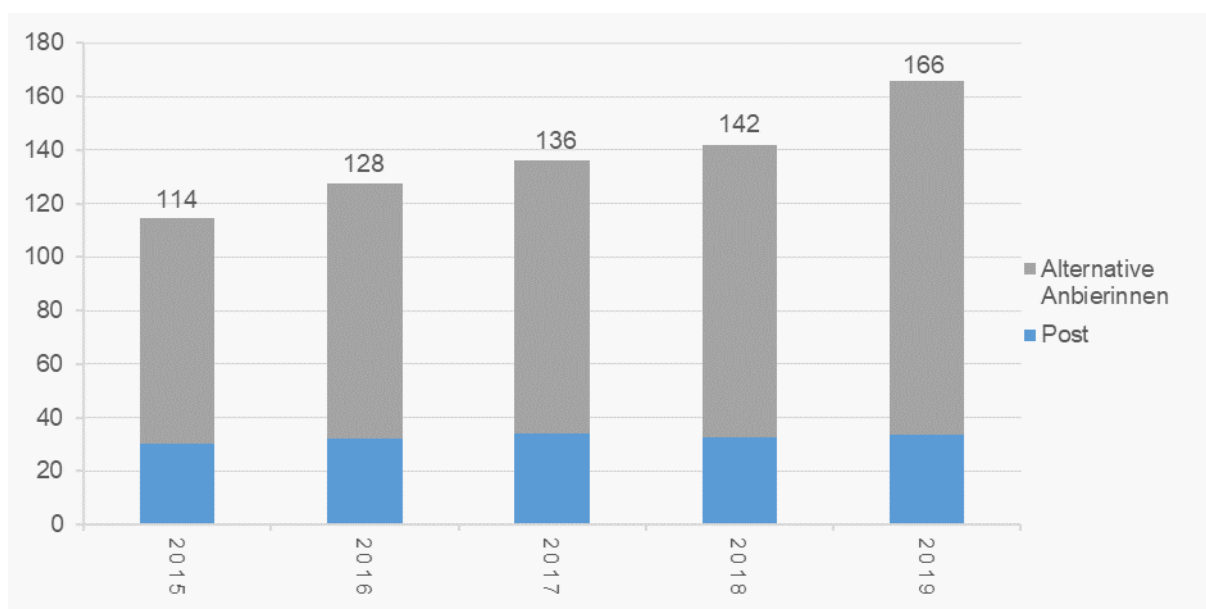


Abbildung 13 Umsatzentwicklung Import, in Mio. Franken

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Die Gesamtzahl der von der Post importierten Pakete belief sich im Jahr 2019 auf 6.6 Millionen Sendungen. Dies entspricht einem Marktanteil von 34.9 %. Die alternativen Anbieterinnen haben 12.2 Millionen Pakete transportiert und zugestellt. Sie können sich auf dem Importmarkt für Pakete besser behaupten als auf dem Inlandsmarkt.

2.2.3.3 Warenbeförderung unter dem Weltpostvertrag (sog. UPU-Verkehr)

Wird auf dem herkömmlichen Postweg ein Paket in die Schweiz verschickt, geschieht dies durch den Austausch mit anderen nationalen Postgesellschaften unter dem Weltpostvertrag³³ (Völkerrecht). Die Post ist verpflichtet, alle unter dem Weltpostvertrag eingehenden Sendungen im Inland zuzustellen (sog. Beförderungs- bzw. Zustellpflicht): Sie wird dafür vergütet. Für leichte Sendungen aus wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern deckte die sog. Endkostenvergütung teilweise die der Post entstandenen Kosten nicht. Dies trifft auch auf Sendungen aus asiatischen Ländern zu. Gemäss den Regeln des Weltpostvereins werden diese Länder aktuell als Entwicklungsland eingestuft und profitieren deshalb von Vorzugskonditionen, welche ursprünglich eingeführt wurden, um wirtschaftlich weniger entwickelte Länder beim Aufbau von Postdiensten zu unterstützen und der heimischen Kundschaft erschwingliche Preise zu garantieren. Der stark wachsende Onlinehandel rechtfertigt diese Praxis nicht

³³ SR 0.783.52

mehr und führt vielmehr dazu, dass diese Länder einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil erlangen. Um diese Marktverzerrung schrittweise zu beseitigen, wurde 2016 das Vergütungssystem angepasst. Die Endvergütungen werden neu nach dem Format der Sendung festgelegt. Darüber hinaus müssen die abgebenden asiatischen Anbieterinnen den Anbieterinnen, welche in den Industrieländern die Waren zustellen, in Zukunft eine deutlich höhere Entschädigung entrichten (jährliche Steigerung von 13 % von 2018 bis 2021).

2.2.3.4 Folgen des ausserordentlichen UPU-Kongresses 2019 in Genf für den grenzüberschreitenden Warenversand

Im Oktober 2018 drohten die USA mit Verweis auf das geltende, die USA diskriminierende Abgeltungssystem, aus der UPU auszutreten. Dank den im Jahr 2019 beschlossenen Massnahmen verblieb die USA im Weltpostverein. Grundsätzlich wird am multinationalen Vergütungssystem festgehalten. Ab 2021 können die Anbieterinnen jedoch die Vergütungen unter klar festgelegten Rahmenbedingungen selbst bestimmen und so auf eine bessere Kostendeckung hinwirken. Zudem werden die 2016 beschlossenen Massnahmen zur schrittweisen Erhöhung der Endkostenvergütungen fortgesetzt und beschleunigt. Zu beachten ist, dass die Neuerungen nur die Vergütungen betreffen, die jeweils von der Anbieterin des Absenderlandes an die Anbieterin des Empfängerlandes für die Zustellung auf der letzten Meile verrechnet werden. Welche Auswirkungen diese Neuerungen letztlich auf die Preise im Warenversand und damit auf die Konsumentinnen und Konsumenten haben werden, ist derzeit noch schwierig abschätzbar. Diese hängen insbesondere davon ab, wie weit die betroffenen asiatischen Anbieterinnen die höheren Versandkosten auf ihre Kundinnen und Kunden abwälzen.

2.2.3.5 Herausforderungen und mögliche Massnahmen im Verzollungsprozess

Die stark wachsende Zahl von Paketen fordert die Zollanmelder (Post- und Kurierunternehmen) und Zollbehörden bei der Zollabfertigung stark heraus. Für alle eingeführten Waren muss eine Zollanmeldung eingereicht werden. Hier gilt grundsätzlich das Prinzip der Selbstanmeldung. Wer Ware über die Grenze bringt, hat sie der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) anzumelden. Die Waren sind in der Regel zoll- und mehrwertsteuerpflichtig. Steuerbeträge von 5 Franken oder weniger werden nicht erhoben (= Warenwert $\geq$ 65 Fr. bei Steuersatz 7.7 % bzw. 200 Fr. bei reduziertem Steuersatz 2.5 %). Häufig werden Waren falsch deklariert (sog. Unterfakturierung) und der Warenwert so tief angesetzt, dass er unter die Limite von 65 Franken fällt. Insbesondere Waren aus dem asiatischen Raum werden regelmässig unterfakturiert. Oft werden sie fälschlicherweise auch als Geschenke oder Warenmuster deklariert.

Im Rahmen des Postulatsberichts Moser 17.4228 «Gleich lange Spiesse für alle Online-Versandhändler»³⁴ werden verschiedene Massnahmen und Lösungsansätze zur Bekämpfung von Falschdeklarationen aufgezeigt. Eine Handlungsoption im Postbereich wäre, Anbieterinnen zu ermöglichen, falsch deklarierte Sendungen zurück an den ausländischen Absender oder an die ausländische Absenderin zu schicken. Hierbei stellt sich das Problem, dass die UPU-Konvention der Empfängerin und dem Empfänger das Recht einräumt, eine Sendung zu erhalten. Die Post ist heute verpflichtet, Pakete nach Begleichung der Verzollungsgebühren bzw. des Mehrwertsteuerbetrags zuzustellen. Die sofortige Retournierung einer Sendung ohne Rücksprache mit dem Empfänger wäre nach dem geltenden Recht nicht zulässig. Der Empfänger oder die Empfängerin muss Gelegenheit erhalten, sich durch Zahlung der ausstehenden Zollgebühren und Steuern die Sendung zustellen zu lassen. Eine Rücksendung ohne vorgängige Kontaktierung des Empfängers oder der Empfängerin sieht die geltende UPU-Konvention nicht vor. Es müsste zuerst eine hinreichende völkerrechtliche Rechtsgrundlage (beispielsweise Anpassung der UPU-Konvention) geschaffen werden. Diese Problematik müsste gegebenenfalls auf multilateraler Ebene im Rahmen der UPU oder der Weltzollorganisation (OMG) zu angegangen werden.

³⁴ Bundesrat 2019: 22-29

2.2.3.6 Neue Versandhandelsregelung in der Schweiz

Liefern ausländische Versandhändler in die Schweiz, fällt bei der Einfuhr grundsätzlich die Schweizer Einfuhrsteuer an. Die mit der Zollanmeldung beauftragte Person belastet die Einfuhrsteuer der Sendungsempfängerin oder des Sendungsempfängers. Aus verwaltungsökonomischen Gründen verzichtet der Bund auf die Erhebung von Zoll- und Mehrwertsteuerbeträgen bis 5 Franken pro Zollanmeldung. Auf Kleinsendungen von ausländischen Versandhändlern waren deshalb bis Ende 2018 weder die Inlandsteuer noch die Einfuhrsteuer geschuldet. Sie wurden mehrwertsteuerlich in der Schweiz gar nicht erfasst. Dies führte für inländische Unternehmen, welche vom Inland aus solche Lieferungen erbringen und alle ihre Verkäufe in der Schweiz zu versteuern hatten, gegenüber im Ausland tätigen Versandhandelsunternehmen mehrwertsteuerbedingt zu einem Wettbewerbsnachteil.

Um dieser Ungleichbehandlung entgegenzuwirken, wurde eine neue Versandhandelsregelung erarbeitet. Diese ist am 1. Januar 2019 in Kraft getreten und legt fest, dass ein Versandhändler, welcher pro Jahr mindestens Kleinwarensendungen im Gesamtwert von 100 000 Franken in die Schweiz einführt, in der Schweiz mehrwertsteuerpflichtig wird. Er muss sich in der Schweiz registrieren lassen und seine Verkäufe mit Schweizer Mehrwertsteuer abrechnen. Die neue Regelung führte 2019 zu Mehrwertsteuerregistrationen von rund 200 ausländischen Versandhandelsunternehmen.³⁵

2.2.4 Express- und Kuriersendungen

Im Jahr 2019 wurden 15.9 Millionen Sendungen (2018: 16 Mio.) als Kurier- und Expressdienste befördert. Davon stellte die Post etwas mehr als 6 Millionen Sendungen zu (2018: 6.2 Mio.). Rund 9.9 Millionen Sendungen (2018: 9.8 Mio.) entfielen auf die alternativen Anbieterinnen. 7.5 % der gesamten Zustellmenge im KEP-Markt wurden als Kurier- und Expressdienste geliefert. 2019 wurde diese Zustellart auf dem internationalen Markt deutlich stärker genutzt als auf dem nationalen.

	National	Import	Export	Total
Kurier- und Expressdienste	4.4 %	20.8 %	26.2 %	7.5 %

Tabelle 10 Volumenanteil der Kurier- und Expressdienste am KEP-Markt 2019, in %

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

2.2.5 Trends

2.2.5.1 Technologische Trends

Das starke Wachstum im Onlinehandel wirkt sich sowohl auf das Sendevolumen als auch auf die Zustellung aus. Die Kundschaft wünscht eine zunehmend schnellere Lieferung der bestellten Ware und die Sendungsnachverfolgung. Damit Online-Händler ihre Lieferung möglichst schnell abwickeln können, optimieren sie ihre Warenlager hinsichtlich der Lieferdistanz. Um möglichst nahe an der Kundschaft zu sein, werden Lagernetzwerke ausgebaut und nachgefragte Lagerbestände soweit möglich anhand von Algorithmen prognostiziert. Auf den sich ändernden Lebensrhythmus der Bevölkerung reagieren die Postunternehmen mit neuen, flexibleren Angeboten. Sie bieten vermehrt Same-Day-Delivery und Zusatzdienstleistungen zur Verfolgung der Sendungsrouten (Track & Trace) an. Weiter kann der Empfänger ein Zeitfenster für die Zustellung am Wohnsitz auswählen, die Annahme an andere Anwohner übertragen oder gänzlich auf eine Quittierung der Annahme verzichten. Auch hinsichtlich des Zustellorts gibt es neue Möglichkeiten wie stationäre Paketautomaten und Abholschalter für Pakete bei grossen Detailhandelsunternehmen. Im Wettbewerb um Online-Kundschaft gewinnt insbesondere die Zustellung als letztes Glied der postalischen Wertschöpfungskette stark an Bedeutung. Vor diesem Hintergrund investiert die Postbranche weiter in innovative Lösungen wie der Zustellung per Drohne, Roboter oder selbstfahrenden Paketautomaten.

³⁵ Handelsverband.swiss 2020: 20

	Post	DPD Schweiz	Quickpac
Laufzeiten	E+0, E+1, E+2	E+1, E+2	E+0, E+1, E+2
Track & Trace	Ja	Ja	Ja
Prognose Zustellzeit	Ja	Ja	Ja
Zeitfensterzustellung	Ja	Nein	Abendzustellung
Wochenendzustellung	Ja	Nein	Samstagszustellung
Verzicht Quittierung	Ja	Ja	Unterschrift optional
Anzahl Abholpunkte	2703	ca. 350	>640
Paketautomaten	155	Nein	Nein
Variable Zustelladresse	Ja	Ja	Nein
Same Day delivery	Ja	Nein	Ja

Tabelle 11 Angebot zusätzlicher Dienste auf letzter Meile

(Quelle: Recherche BAKOM)

2.2.5.2 Disruptive Geschäftsmodelle im Online-Handel

Die Postbranche wird auch durch disruptive Geschäftsmodelle im Online-Handel herausgefordert. Ein Beispiel sind digitale Marktplätze, welche Transaktionen zwischen Detailhändlern sowie Kundinnen und Kunden abwickeln (z. B. Amazon, Aliexpress). Die Plattform bündelt das Versandvolumen zahlreicher Händler und wirkt als Intermediär zwischen Versendern und den Anbieterinnen. Dank der Bündelung der Mengen kann die Plattform den Preisdruck auf die Zustellerinnen erhöhen. Ab einem bestimmten Versandvolumen lohnt es sich für E-Commerce-Plattformen, die Zustellung direkt mit eigenem Logistik-Personal durchzuführen. Damit werden sie zur direkten Konkurrenz für die Postunternehmen³⁶. Die Plattformen können ihre Aktivitäten auf kostengünstige urbane Regionen beschränken, während die Zustellung von Waren in periphere Regionen weiterhin über die Grundversorgerin abgewickelt wird.

Auch die Nutzung digitaler Plattformen für die Organisation der letzten Meile führt zu neuen Markteintritten. Mit Hilfe einer zweiseitigen Plattformsoftware werden «freischaffende» Kurierinnen an Absenderinnen und Absender vermittelt. Durch die algorithmenbasierte Koordination kann die Anzahl Kurierinnen genau der Nachfrage angepasst werden. Dank der vollständigen Flexibilisierung der Anzahl Angestellter in Echtzeit können die fixen Lohnkosten stark eingespart und dadurch erhebliche Preisvorteile im Vergleich zu traditionellen Anbieterinnen erzielt werden³⁷.

Eine weitere Anwendung von Plattform-Modellen sind Logistikplattformen, welche zwischen Auftraggeber und KEP-Unternehmen vermitteln. Dabei übernimmt die IT-Plattform etwa die Funktion eines Preisvergleichsportals oder eines Konsolidierers, welcher die Sendevolumen von KMU bündelt und entsprechend bessere Preiskonditionen erzielt.³⁸

Diese neuen Geschäftsmodelle und damit verbundene Markteintritte stellen die traditionelle Marktabgrenzung in Frage. Als Anbieterin im Sinne der Postgesetzgebung gelten natürliche oder juristische Personen, welche Kundinnen oder Kunden im eigenen Namen gewerbsmässig alle Postdienste anbieten, unabhängig davon, ob sie die Postdienste selber erbringen oder Dritte beiziehen (Art. 1. Bst. a

³⁶ Scorca 2018

³⁷ Bradley/Colvin/Perkins 2018

³⁸ WIK 2018b: 18

VPG). Zwar gibt es in der Schweiz bislang noch keine Eintritte in den Zustellmarkt durch E-Commerce-Plattformen, jedoch bemängelt die PostCom, dass eine wachsende Anzahl an Unternehmen postalische Dienstleistungen erbringen, diese jedoch nicht als solche anerkennen würden³⁹. Vor diesem Hintergrund regt die PostCom an, den Begriff der Postdienste zu präzisieren, damit alle im Postmarkt vertretenen Akteure gleichbehandelt würden. Mit Entscheid vom 18. Dezember 2020 hat die PostCom festgehalten, dass Uber Portier B. V. mit ihrem Dienst Uber Eats eine postalische Tätigkeit ausübt und damit meldepflichtig nach dem Postgesetz ist. Der Entscheid kann beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.⁴⁰

2.2.5.3 Erkenntnisse aus den Expertenworkshops

Gemäss den Expertinnen und Experten werden sowohl der Online-Handel als auch die Sendevolumen weiter anwachsen. Trotz der zunehmenden Bedeutung der Zustellgeschwindigkeit bleiben Expressdienste für die Onlinehändler vorerst zu teuer, so dass online bestellte Waren weiterhin grösstenteils per Standardpaket versandt werden. Der Anstieg der Paketmengen fordert neue Logistikkonzepte, welche nicht mehr seriell abgewickelt werden. Damit eine möglichst kurze Lieferfrist gewährleistet werden kann, werden vermehrt lokale Lager im Inland und grenznahen Ausland gebaut. Die konsolidierende Funktion von digitalen Marktplattformen führt dazu, dass die Logistikmodelle, bei denen der Pakettransfer über zentralisierte Zwischenlager (Sortier- und Logistikzentren) abgewickelt wird, auch durch algorithmengesteuerte Technologien herausgefordert werden und mittelfristig zur Disposition stehen. Die Qualität der angebotenen Dienstleistungen auf der letzten Meile spielt auch künftig eine zentrale Rolle im Paketmarkt. Um im Wettbewerb bestehen zu können, müssen Anbieterinnen Dienstleistungen mit Mehrwert gegenüber dem Grundversorgungsprodukt anbieten (z. B. Sendungsverfolgung oder Zeitfensterzustellung). Markteintritte von Versandhändler, welche auch selber Pakete zustellen, werden insbesondere in Ländern mit einem tiefen Qualitätsniveau bei den Paketdiensten beobachtet. Dort kann durch die eigenständige Abwicklung der Logistik ein Mehrwert generiert werden. In der Schweiz bietet die Post die gängigen Zusatzdienstleistungen bereits freiwillig an und zählt Amazon und Zalando zu ihren Kunden. Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht ist es wichtig, dass für alle Marktteilnehmer die gleichen Rechte und Pflichten gelten. Für digitale Plattformen und andere branchenfremde Unternehmen sollten demnach auch die wettbewerbs- und arbeitsrechtlichen Vorgaben des Postgesetzes gelten, sofern sie in den Logistik- und Zustellmarkt eintreten. Der wettbewerbsbedingte Preisdruck kann sich auf die Arbeits- und Lohnbedingungen der Branche auswirken (vgl. Kap. 2.6).

Es wird erwartet, dass der Anteil ausländischer Onlinehändler am Schweizer Markt moderat wächst, es jedoch zu keiner vollständigen Verdrängung der inländischen Anbieter kommt. Neben der letzten Meile gewinnen im Bereich des grenzüberschreitenden Onlinehandels die Rahmenbedingungen (z. B. Verzollung, Mehrwertsteuer) an Bedeutung. Die inländischen Onlinehändler kritisieren, dass die schweizerischen Formatvorgaben für Pakete von den internationalen Standards abweichen und sie daraus einen wettbewerblichen Nachteil erleiden.

2.2.5.4 Erkenntnisse aus der Studie zur Grundversorgung der Zukunft

Im Gegensatz zum Briefbereich lassen die Umfrageresultate eine stärkere künftige Nutzung von Paketdiensten erwarten. Mehr als ein Drittel der befragten Privatpersonen rechnet damit, im Jahr 2024 mehr Pakete zu erhalten und mehr Retourenpakete an Onlinehändler zu versenden. Dies erstaunt in Anbetracht des wachsenden Onlinehandels kaum. Beim Versand nichtkommerzieller C2C-Pakete deuten die Resultate darauf hin, dass sich die Versandmenge auf konstantem Niveau halten wird. Die jüngere Generation schätzt sowohl ihren zukünftigen Versand als auch Empfang signifikant höher ein als die älteren Bevölkerungsgruppen. Auch bei den befragten Unternehmen zeichnet sich eine Zunahme des Paketvolumens ab. Während etwas mehr als die Hälfte der Unternehmen mit einem

³⁹PostCom 2019: 51

⁴⁰ PostCom 2020a

gleichbleibenden Paketverkehr rechnet, geht rund ein Viertel von einem Wachstum bei den empfangenen (26 %) und versendeten (23 %) Paketen aus. Rund 12 % gehen von einem sinkenden Paketvolumen aus. Das Wachstum im Versand wird von Grossunternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten signifikant stärker eingeschätzt als von KMU. Kaum überraschend schätzen Onlinehändler die Volumensteigerung signifikant stärker ein als Unternehmen ausserhalb der Branche.⁴¹

In der qualitativen Umfrage geben die befragten Grossunternehmen als Grund für die anhaltende Wichtigkeit der Paketpost an, dass sie sich (noch) nicht digitalisieren lässt. Die Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit der Paketzustellung sei einerseits für Unternehmen ohne grosse Lagerkapazitäten und andererseits in Branchen mit zeitkritischen Auftragslagen besonders wichtig.

2.2.5.5 Zwischenfazit

Der Paketmarkt wächst getrieben durch den boomenden E-Commerce weiter. Für den Warenversand nutzen Onlinehändler aus Kostengründen immer noch mehrheitlich die Standardprodukte der Grundversorgung. Trotz des immer noch relativ hohen Marktanteils der Post belebt der Wettbewerb das Angebot im Paketbereich. Um den heutigen Kundenbedürfnissen zu entsprechen, bieten die Anbieterinnen Zusatzdienstleistungen an, welche über die Grundversorgung hinausgehen. Für die Paketzustellung werden innovative Lösungen entwickelt und die Zusammenarbeit mit Detailhandelsketten gesucht. Mögliche Markteintritte von Onlineplattformen stellen die traditionelle Marktabgrenzung sowie die Definition der postalischen Wertschöpfungskette in Frage.

2.3 Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften

2.3.1 Marktentwicklungen

Die postalische Grundversorgung umfasst die Tageszustellung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften. Die Früh- und Sonntagszustellung hingegen ist nicht Bestandteil der Grundversorgung. Seit 2014 sanken auf dem Schweizer Markt sowohl die Zahl der Titel als auch die Auflagen.

	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Titel	298	291	295	294	269
Auflage	7'625'554	7'257'376	7'051'936	6'994'544	5'929'625

Tabelle 12 Entwicklung der Anzahl Titel und Auflagengrösse im Schweizer Zeitungsmarkt

(Quelle: Verband Schweizer Medien)

Die Zahl der gedruckten und zugestellten Zeitungen und Zeitschriften ging zwischen 2015 und 2018 in der Schweiz in allen Sprachregionen leicht zurück. Zwischen 2018 und 2019 verzeichneten alle Regionen der Schweiz eine wesentlich stärkere Abnahme als in den Jahren zuvor: -16 % in der Deutschschweiz, -10 % in der französischen Schweiz und -23 % in der italienischen Schweiz.

Betrachtet man die von der Post im Rahmen der Grundversorgung erbrachte Tageszustellung, so zeigt sich wie bei der Briefzustellung auch hier eine rückläufige Tendenz. Die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate betrug in den letzten fünf Jahren -3.0 %.

⁴¹ Link 2020

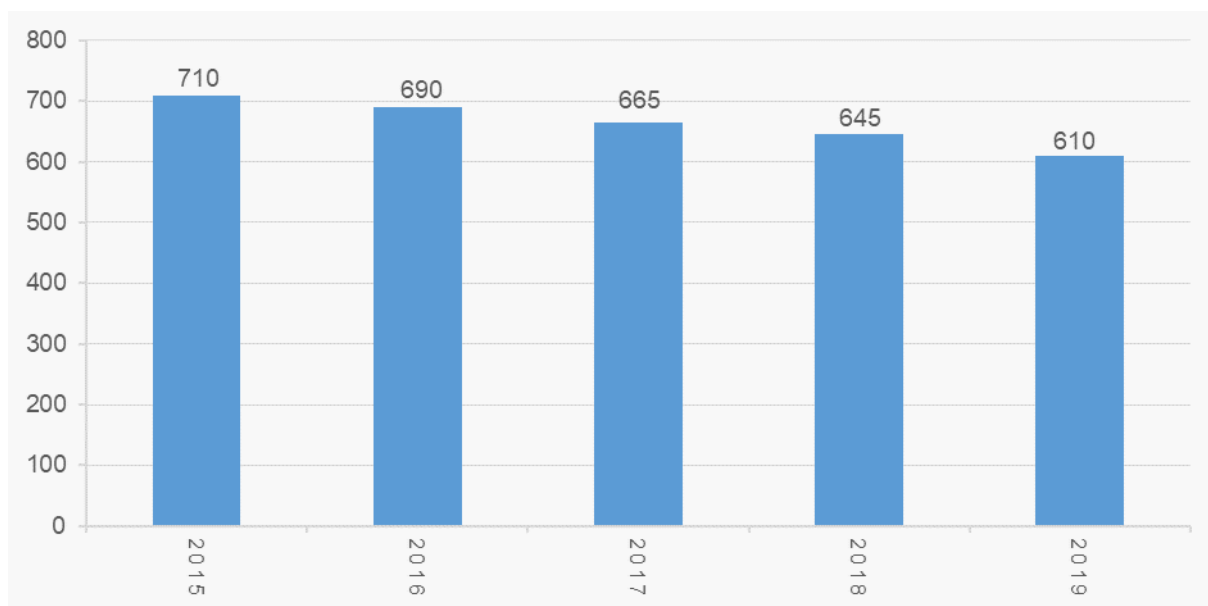


Abbildung 14 Entwicklung Zeitungsvolumen in der Tageszustellung der Post, in Mio. Exemplaren

(Quelle: PostCom)

Gemäss einer Studie des Reuters Institute for the Study of Journalism⁴² sind die Online-Medien (einschliesslich Social Media) über alle Altersgruppen hinweg die wichtigste Informationsquelle der Schweizer Bevölkerung. Diese Tendenz ist leicht steigend. Im Jahr 2016 haben 82 % der Bevölkerung Online-Medien genutzt, in 2019 waren es 83 %. Das Fernsehen ist das zweitbeliebteste Medium mit einer Nutzung von 62 % im Jahr 2019 (2016: 62 %), gefolgt von gedruckten Zeitungen und Zeitschriften mit einer Nutzung von 49 % im selben Jahr (2016: 63 %). Es ist jedoch hervorzuheben, dass nur 11 % der Studienteilnehmenden bereit waren, für den Zugang zu Informationen in E-Papers oder elektronischen Zeitschriften zu bezahlen. Im Übrigen ist in der Schweiz das Vertrauen in die traditionellen Medien viel höher als in Online-Suchmaschinen oder die sozialen Medien. Seit 2019 werden Online-Artikel öfter auf Mobiltelefonen (2019: 71 %, 2016: 61 %) als auf Laptops (2019: 57 %, 2016: 60 %) konsumiert.⁴³

2.3.1 Entwicklungen im Ausland

Im Jahr 2019 veröffentlichte das Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) eine Studie⁴⁴ zur Entwicklung der Printmedien in Deutschland ergänzt mit einem Ländervergleich.⁴⁵ Die Studie zeigt – kaum überraschend –, dass der Kauf von gedruckten Zeitungen und Zeitschriften in allen betrachteten Ländern rückläufig ist. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Menschen aller Generationen zunehmend dazu neigen, sich online zu informieren. Allerdings ist die Digitalisierung in den skandinavischen Ländern viel stärker fortgeschritten als in anderen europäischen Ländern wie beispielsweise Frankreich, den Niederlanden oder England, wo die Umstellung länger dauert.

⁴² Reuters Institute 2019: 113

⁴³ Fög 2019: 4

⁴⁴ WIK 2019b

⁴⁵ Ausgewählte Länder: DK, LV, FI, FR, NL, NO, SE, UK

Während einerseits die Nachfrage nach gedruckten Zeitungen und Zeitschriften sinkt, steigt andererseits die Zahl der Abonnements für E-Papers oder elektronische Zeitschriften. Die Zunahme der digitalen Leserschaft findet jedoch nicht proportional zum Nachfragerückgang im Printbereich statt und gleicht daher die Verluste nicht aus.

Die Zeitungen und Zeitschriften in den untersuchten Ländern finanzieren sich weitgehend über Werbeeinnahmen. Die Werbeerträge der Zeitungen haben sich in den letzten zehn Jahren fast halbiert und jene der Zeitschriften sind um knapp 23 % gesunken. Die rückläufigen Verkaufszahlen und die sinkenden Werbeeinnahmen bei den Printmedien zwingen die Verlage, die Ausgaben für redaktionelle Artikel aus Spargründen zu kürzen. All dies führt laut der Studie dazu, dass die redaktionellen Beiträge weniger attraktiv sind, was wiederum mit einem Auflagenrückgang einhergeht. So sind Zeitungen und Zeitschriften allmählich in einen Teufelskreis geraten.

Neben abnehmenden Werbeeinnahmen, die schwer ins Gewicht fallen, werden die Printmedien in den europäischen Ländern zudem hart vom Anstieg der Preise für Recyclingpapier getroffen. Der Hauptgrund dafür ist die stark gestiegene Nachfrage aus Asien, wo sich das Wirtschaftswachstum intensiviert. Der Bedarf an Papier für die Verpackungsproduktion wächst. Diese neue Nachfrage führt zu einer Verknappung des auf dem Markt verfügbaren Papiers und damit zu höheren Preisen (2018: +10 %). Dabei leiden Zeitungen stärker unter diesem Preisanstieg als Zeitschriften, die eher beschichtetes Papier (oder LWC-Papier⁴⁶) verwenden, deren Preis weniger deutlich angestiegen. So muss die Entwicklung des Printmediensektors in Europa neu auch einen Anstieg der Rohstoffkosten berücksichtigen, welcher die Erträge der Verleger direkt bedroht.

2.4 Zahlungsverkehr

Der Grundversorgungsauftrag umfasst das Eröffnen und Führen eines Zahlungsverkehrskontos, die Anweisung zur Gutschrift vom eigenen Konto auf das Konto eines Dritten, die Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten, die Bareinzahlung auf das eigene Zahlungsverkehrskonto und der Bargeldbezug vom eigenen Zahlungsverkehrskonto. Die Post hat sich bei der Ausgestaltung des Zugangs zum Zahlungsverkehr an den Bedürfnissen der Bevölkerung auszurichten. Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs der Grundversorgung sind grundsätzlich technologie-neutral formuliert, damit PostFinance diese Dienstleistungen flexibel und kostendeckend ausgestalten kann.

2.4.1 Entwicklungen bezüglich Nutzung des Zahlungsverkehrs in der Schweiz

Die Anzahl der Postkonti nahm im Zeitraum von 2014 bis 2019 bei den Privatkunden jahresdurchschnittlich um 0.9 % und bei den Geschäftskunden um 1.5 % ab. Seit 2018 ist in beiden Bereichen ein markanter Rückgang gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Den Rückgang im Privatkundenbereich begründet die Post mit der Einführung von Gebühren für Guthaben von mehr als 7 500 Franken per 1. Januar 2019, während die Abnahme im Geschäftskundenbereich auf die Verschärfung der Guthabengebühren und die Einführung eines Preises für Debitkarten bei Geschäftskunden per 1. Januar 2019 zurückzuführen sei. Die Anzahl Kundinnen und Kunden und die Anzahl Konti entwickeln sich grundsätzlich parallel.

Die Anzahl der Zahlungsaufträge in Papierform nahm im besagten Zeitraum kontinuierlich ab. Im Jahr 2019 sind die papierbasierten Zahlungsaufträge um 9.3 % zurückgegangen (Vorjahr: -10 %). Gleichzeitig sind die elektronischen Zahlungsaufträge um 2.2 % (Vorjahr: +12.6 %) gestiegen. Die Zunahme der elektronischen Zahlungsaufträge zeigt, dass physische bzw. papierbasierte Zahlungsaufträge zunehmend durch elektronische substituiert werden. Es ist zu erwarten, dass sich dieser Trend in den nächsten Jahren fortsetzt.

⁴⁶ Light Weight Coated-Papier

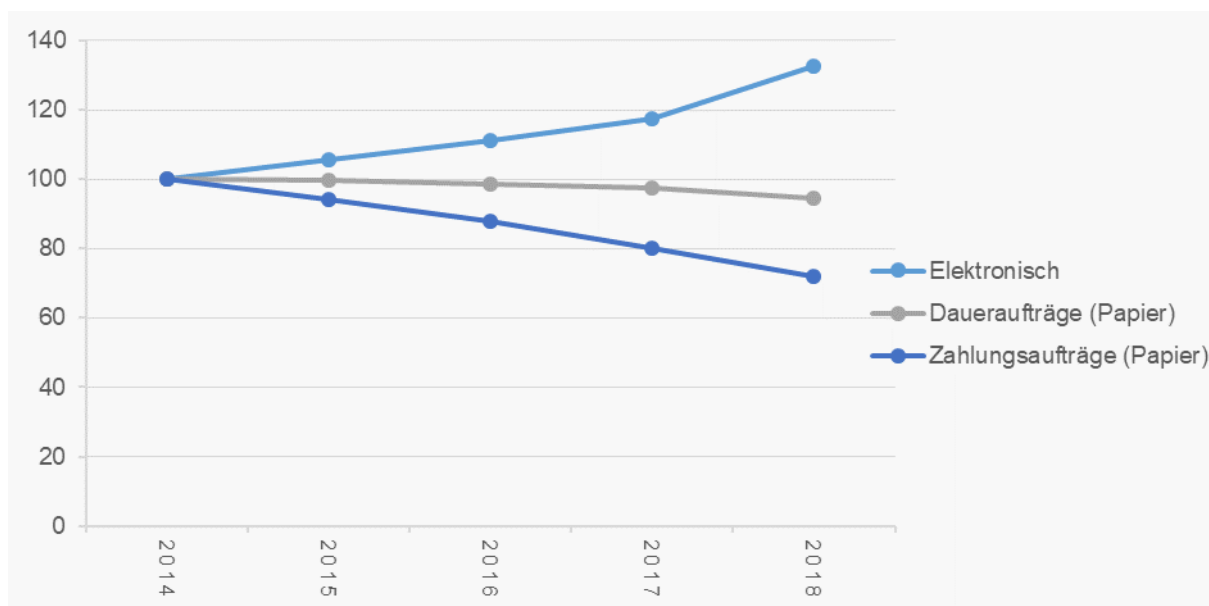


Abbildung 15 Entwicklung benutzter Technologien für Zahlungsaufträge, indexiert (2014=100)
(Quelle: Regulatorische Berichterstattung der Post an das BAKOM)

Die Bareinzahlungen am Schalter sind in den letzten Jahren sowohl anzahl- als auch volumenmässig zurückgegangen. Besonders markant ist der Rückgang bei den Bareinzahlungen auf das Konto eines Dritten (2019: -6.9 %; 2014-2019 durchschnittlich: -4.7 %) Bei diesen Schaltergeschäften dürfte es sich überwiegend um das Begleichen von Rechnungen handeln. Diese Entwicklungen sind bedingt durch die zunehmende Substituierung der herkömmlichen Bargeldtransaktionen am Schalter durch elektronische Lösungen (z. B. E-Finance). Mitursächlich für den Rückgang könnten die regulatorischen Anforderungen bei Schaltereinzahlungen sein. Aufgrund der Vorgaben in der Geldwäschereigesetzgebung muss PostFinance als Finanzintermediär bei Kassageschäften verschiedene organisatorische Sorgfaltmassnahmen treffen, weil zwischen der Kundin oder dem Kunden und PostFinance keine Kundenbeziehung besteht (sog. Laufkundschaft). So muss die Kundin oder der Kunde beispielsweise bei Überweisungen auf ausländische Konti schriftlich bestätigen, dass sie oder er am zu überweisenden Geld der wirtschaftlich Berechtigte ist. Bei Kassageschäften wurde der Schwellenwert für Identifikationspflichten per 1. Januar 2020 von 25 000 auf 15 000 Franken gesenkt. Ab diesem Betrag sind die Banken verpflichtet, die anweisende Person zu identifizieren und die wirtschaftliche Berechtigung am zu verbuchenden Vermögenswert abzuklären (Art. 51 Abs. 1 Bst. b der Geldwäschereiverordnung-FINMA vom 3. Juni 2015, GwV-FINMA⁴⁷). Aufgrund der bestehenden Identifikationspflicht ist PostFinance ab diesem Betrag nicht mehr zur Grundversorgung verpflichtet. PostFinance gibt an, seit dem 1. Juli 2018 wegen den erhöhten Risiken keine Barüberweisungen über dem besagten Schwellenwert mehr auszuführen. Anders ist die Situation, wenn die einzahlende Person ein PostFinance-Konto hat. In diesem Fall sind nach Angaben von PostFinance Bareinzahlungen bis 100 000 Franken möglich. Dies gilt sowohl für Einzahlungen auf das eigene Konto als auch auf das Konto einer Drittperson. Es ist zu erwarten, dass sich diese Verschärfung sowohl anzahl- als auch volumenmässig auswirken wird.

⁴⁷ SR 955.033.0

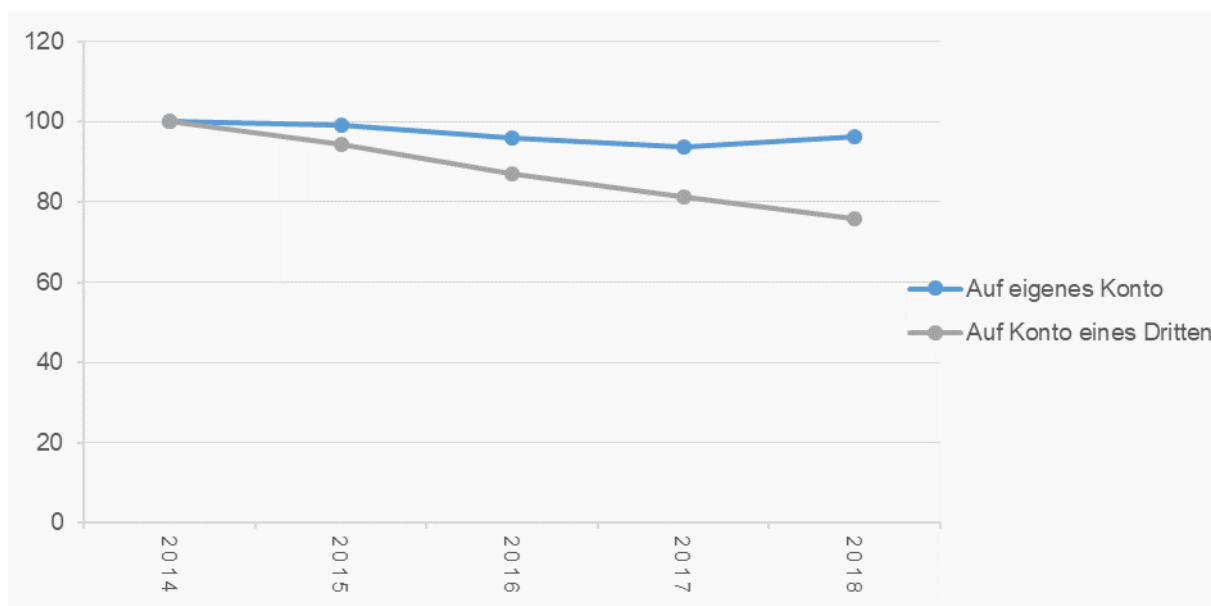


Abbildung 16 Entwicklung der Bareinzahlungen, indexiert (2014=100)

(Quelle: Regulatorische Berichterstattung der Post an das BAKOM)

Ein ähnliches Bild wie bei den Bareinzahlungen zeigt sich auch bei den Bargeldbezügen. Im betrachteten Zeitraum wurden weniger Bargeldbezüge in den Poststellen, am Postomaten und in den Agenturen getätigt. Auch das Transaktionsvolumen ist deutlich gesunken. Dies dürfte insbesondere darauf zurückzuführen zu sein, dass im Jahr 2018 verschiedene Marktakteure mit neuen mobilen Bezahlformen auf den Markt gestossen sind (z. B. Twint, Paypal) und die Kundinnen und Kunden diese bargeldlosen Bezahlformen (insb. Kartenzahlungen, Mobile-Payment-Lösungen) auch vermehrt nutzen (vgl. dazu auch Ziff. 2.4.2).

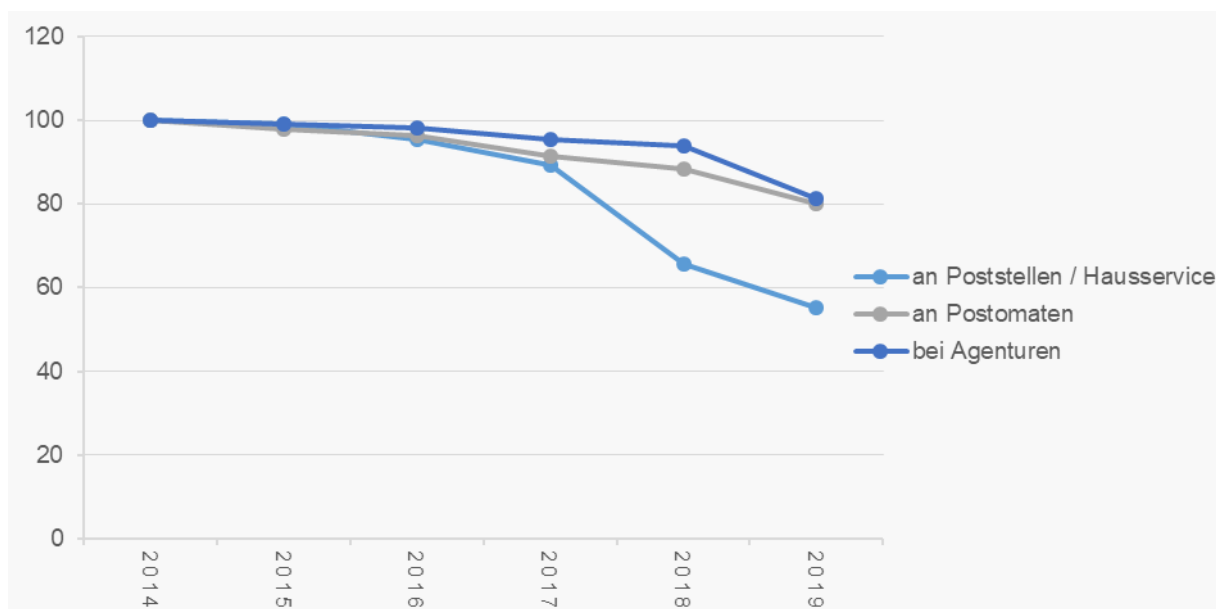


Abbildung 17 Entwicklung Anzahl Bargeldbezüge, indexiert (2014=100)

(Quelle: Regulatorische Berichterstattung der Post an das BAKOM)

2.4.2 Bedürfnisse bezüglich Zahlungsverkehr in der Schweiz

Das Wirtschaftsforschungsinstitut BAKBASEL führte 2016 im Auftrag des BAKOM eine Studie durch, welche einen Überblick über die Entwicklung des Schweizer Zahlungsverkehrs seit 2000 und die Nut-

zung der verschiedenen Dienstleistungen und Zahlungsmittel gibt. Die Studie zeigt auf, dass die Digitalisierung einen grossen Einfluss auf das Nutzungsverhalten der Bevölkerung im Zahlungsverkehr und auf die Entwicklung der einzelnen Dienstleistungen hat. Technische Errungenschaften wie das Internet und das Smartphone fördern die Verwendung von bargeldlosen Zahlungsmitteln (E-Banking, Onlinehandel).⁴⁸

Der Einfluss der technologischen Neuerungen zeigt sich auch daran, dass die bargeldlosen Überweisungen zugenommen haben, während die Einzahlungen in Poststellen und am Automaten tendenziell rückläufig sind. So hat sich beispielsweise die Gesamtzahl der Transaktionen, welche mittels bargeldloser Zahlungsmittel abgewickelt wurde, zwischen 2001 und 2014 mehr als verdoppelt. Am Verkaufspunkt spielen Debitkarten eine wichtige Rolle. Noch verstärkt an Bedeutung gewinnen dürften in Zukunft auch die kontaktlosen Kartenzahlungen und neue Bezahlformen via Zahlungs-Apps (z. B. Twint). Damit sinkt auch der Bedarf an bedienten physischen Zugangspunkten.

Trotz der rückläufigen Transaktionen kommt dem Bargeld im schweizerischen Zahlungsverkehr immer noch eine relativ hohe Bedeutung zu. Zu diesem Schluss kommt eine 2017 von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) durchgeführte Zahlungsmittelumfrage⁴⁹. Bargeld ist nach wie vor das von den privaten Haushalten in der Schweiz am meistgenutzte Zahlungsmittel. So werden 70 % der insgesamt erfassten Zahlungen in bar abgewickelt. Am Wert gemessen werden demgegenüber 45 % der Ausgaben mit Bargeld getätigt. Dieser Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass Bargeld gerade für die Bezahlung kleiner Beträge von besonders grosser Bedeutung ist. Auch bei den grösseren Beträgen ist Bargeld aber nach wie vor relevant. Gründe für die nach wie vor hohe Beliebtheit von Bargeld sind insbesondere die Kosten und die hohe Akzeptanz. Bei den Kosten dürfte einerseits die Kontrolle über die Ausgaben und andererseits die mit einer Karte in Verbindung gebrachten Gebühren eine Rolle spielen. Bei Letzterem deuten verschiedene Umfrageergebnisse darauf hin, dass im Umgang mit der Gebührenfrage bei Kartenzahlungen Informationsdefizite und Unsicherheiten bestehen. Bargeld erfüllt bei den Privathaushalten in der Schweiz neben seiner Funktion als Zahlungsmittel auch eine wichtige Rolle als Wertaufbewahrungsmittel.

Die Umfrage zeigt insbesondere auf, dass die durch die privaten Haushalte verwendeten Zahlungsmittel sehr vielfältig sind und das Nebeneinander von Bargeld und bargeldlosen Zahlungsmitteln gut funktioniert. Die Wahl und Präferenz des Zahlungsmittels wird von Faktoren wie Zahlungsbetrag, Einfachheit des Zahlungsvorgangs, Zahlungsort (z. B. Tankstelle, Internet) sowie soziodemografischen Merkmalen beeinflusst. Insgesamt deuten die Ergebnisse der Studie auf eine hohe Zufriedenheit mit der aktuellen Situation hin. Es ist zu erwarten, dass sich die Zahlungsgewohnheiten und -präferenzen zumindest kurz- und mittelfristig nicht in grösserem Ausmass verändern werden. Die Entwicklung dürfte gemäss Auskunft vieler der befragten Personen stark davon abhängen, wie sich der gesellschaftliche Trend weg vom Bargeld entwickelt und wie breit bargeldlose Zahlungsmittel akzeptiert werden.

Näher mit der Thematik der Zahlungsgewohnheiten und der Nachfrage nach neuen Bezahlformen in jüngerer Zeit befasst sich auch die jährlich durchgeführte Studie «Swiss Payment Monitor». Die Ausgabe von 2019 kommt zum Schluss, dass die Zahlungsgewohnheiten in der Schweiz relativ stabil sind, sich jedoch in jüngerer Zeit aufgrund zahlreicher neuer Anbieter erste Anzeichen eines Wandels beobachten lassen. Die Ergebnisse der aktuellen Ausgabe 2019 haben diese Anzeichen weiter verstärkt. Der Bekanntheitsgrad der neuen Bezahlformen wie das kontaktlose Bezahlen und mobile Bezahlformen hat sich in der Schweizerischen Bevölkerung weiter erhöht (z.B. Twint, PayPal). 2018 war insbesondere beim kontaktlosen Zahlen mit der Debitkarte eine erhebliche Zunahme zu verzeichnen.

⁴⁸ BAK Basel 2016

⁴⁹ SNB 2018

Die aktuellen Umfrageergebnisse zu den zukünftigen Nutzungsintentionen deuten darauf hin, dass die neuen Bezahlformen weiterhin Potenzial besitzen.⁵⁰

Die Ergebnisse der im Herbst 2019 im Auftrag des BAKOM durchgeführte Studie zur Grundversorgung Zukunft zeigen auf, dass der Zahlungsverkehr insbesondere im Geschäftskundenbereich weitgehend digitalisiert ist. Die Inanspruchnahme von bedienten physischen Zugangspunkten wie Poststellen und Agenturen ist rückläufig.

2.4.3 Entwicklungen im Ausland

2.4.3.1 Zahlungsverhalten

Die Zahlungsmittelumfrage von 2017 enthält auch einen Vergleich des Zahlungsverhaltens der privaten Haushalte in der Schweiz mit demjenigen der Haushalte in anderen Ländern, in denen ähnliche Zahlungsmittelumfragen durchgeführt werden. Insgesamt weist die Bevölkerung in der Schweiz ein ähnliches Zahlungsverhalten auf wie die Bevölkerung der Eurozone im Durchschnitt. Es zeigt sich, dass die deutschsprachigen und die südeuropäischen Länder bargeldaffiner sind als die frankophonen und nördlichen Euroländer⁵¹. Die Schweiz liegt bezüglich Bargeldaffinität sowohl bei den Zahlungspräferenzen als auch bei den Nutzungsanteilen im Mittelfeld. Auffällig ist, dass in der Schweiz im europäischen Vergleich der durchschnittliche Anteil an Personen ohne festgelegte Zahlungsmittelpräferenz höher ist. Etwas über dem Durchschnitt liegt in der Schweiz der Bargeldbestand im Portemonnaie.

2.4.3.2 Grundversorgungsauftrag

Grundversorgungsaufträge für den Zahlungsverkehr gibt es in Europa schon länger kaum noch. Einen Grundversorgungsauftrag ähnlich dem in der Schweiz gibt es noch Frankreich und teilweise in Norwegen, wo er allerdings von einer Partnerbank erbracht wird. In beiden Fällen werden die Postgesellschaften für die Leistungserbringung mit Steuergeldern entschädigt. In Frankreich ist La banque postale, eine GmbH im Besitz der französischen Post (Groupe la Poste), zur Kontoführung verpflichtet (sog. Kontrahierungszwang). Die Leistung wird – anders als in der Schweiz – nicht aufgrund eines gesetzlichen Grundversorgungsauftrags erbracht, sondern auf vertraglicher Basis. Es handelt sich dabei um eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Die Entschädigung erfolgt über staatliche Beihilfen. Einzelne Postgesellschaften bieten Finanzdienstleistungen mit Grundversorgungscharakter ohne Grundversorgungsauftrag an und werden dafür mit Steuergeldern entschädigt (z. B. Italien, Belgien). In einigen Ländern gibt es zwar Postbanken, welche in mehr oder weniger enger Zusammenarbeit mit dem nationalen Postunternehmen Zahlungsverkehrsdienstleistungen anbieten. Dies geschieht jedoch auf freiwilliger Basis.

2.4.4 Trends

Lange waren die Gewohnheiten der Schweizer Bevölkerung im Zahlungsverkehr relativ stabil und die Entwicklungen träge. Grössere Veränderungen waren nicht zu beobachten. In jüngerer Zeit ist durch die Internationalisierung und die Digitalisierung des Zahlungsmittelmarkts eine deutliche Bewegung spürbar. Viele neue Anbieterinnen stossen mit innovativen bargeldlosen Bezahlmethoden auf den Markt und konkurrieren um Marktanteile, was bestehende Strukturen aufweicht. Die Vielfalt der Angebote weckt auch immer wieder neue Bedürfnisse und stärkt letztlich die Rolle der Konsumentinnen und Konsumenten. Obwohl die Anzeichen eines Wandels hin zu einer bargeldlosen Zukunft in den letzten zwei Jahren stärker geworden sind, ist das Ausmass der Veränderung zum jetzigen Zeitpunkt noch schwer abschätzbar. Interessant wird sein, ob die verstärkte Verwendung von bargeldlosen Zahlungsmöglichkeiten während der Coronakrise das Zahlungsverhalten der Schweizer nachhaltig verän-

⁵⁰ Gehrig/Graf/Trütsch: 2018 und 2019

⁵¹ SNB 2018: 37

dert hat. Der Grad der Nutzungsintensität von bargeldlosen Bezahlformen hängt gemäss den Ergebnissen verschiedener Umfragen stark von der Ausgestaltung der bargeldlosen Bezahlformen ab. Anwenderfreundlichkeit und Sicherheitsüberlegungen dürften dabei eine wichtige Rolle spielen.

2.4.4.1 Erkenntnisse aus der Studie zur Grundversorgung der Zukunft

Die Ergebnisse der Befragung zur Grundversorgung der Zukunft weisen darauf hin, dass die Digitalisierung des Zahlungsverkehrs bereits fortgeschritten ist und das physische Angebot der Post im Bereich Zahlungsverkehr schon heute weniger intensiv genutzt wird als bei den Postdiensten. Rund die Hälfte der befragten Privatpersonen gab an, Zahlungsverkehrsdienste am Schalter einer Poststelle weder heute noch in Zukunft zu nutzen. Weiter verbreitet sind der Bargeldbezug am Bankomaten und Geldüberweisungen per E-Banking; also Zahlungsdienste, welche auch durch Banken angeboten werden. Während die zukünftige Nutzungsintensität von Geldautomaten weitläufig stabil eingeschätzt wird, gehen 43 % der Befragten davon aus, dass sie E-Banking bis 2024 noch stärker nutzen werden. Erwartungsgemäss rechnen in der jüngeren (49 %) und mittleren (42 %) Altersgruppe signifikant mehr Befragte mit einer Nutzungszunahme als bei den Senioren (36 %).⁵²

Die Resultate der Unternehmensbefragung sind weitgehend ähnlich. Physische Zugangspunkte der Post werden tendenziell weniger genutzt als bei Privatpersonen. Darüber hinaus zeichnet sich unabhängig von Branche und Unternehmensgrösse ein weiterer Rückgang in der Nutzung des Zahlungsverkehrsangebots der Post ab. Auch die Nutzung von Geldautomaten wird leicht rückgängig eingeschätzt. Einzig bei den digitalen Kanälen zur Abwicklung von Zahlungstransaktionen wird ein anhaltendes Wachstum erwartet.⁵³

2.4.5 Zwischenfazit

Die Digitalisierung hat in den letzten Jahren das Nutzungsverhalten im Zahlungsverkehr beeinflusst. Während die Einzahlungen am Postschalter rückläufig sind, sind die bargeldlos abgewickelten Transaktionen stark angestiegen. Neue Bezahlformen haben einen hohen Bekanntheitsgrad und eine beachtliche Anzahl Nutzerinnen und Nutzer, haben sich aber noch nicht breitflächig durchgesetzt. Bargeld ist immer noch sehr wichtig. So ist Bargeld gemessen an der Transaktionsanzahl mit 48 % nach wie vor das am häufigsten genutzte Zahlungsinstrument in der Schweiz. Die durch die privaten Haushalte verwendeten Zahlungsmittel sind sehr vielfältig und das Nebeneinander von Bargeld und bargeldlosen Zahlungsmitteln funktioniert gut. Die Wahl und Präferenz des Zahlungsmittels wird insbesondere von Faktoren wie Zahlungsbetrag, Einfachheit des Zahlungsvorgangs, Zahlungsort (z. B. Tankstelle, stationärer Handel, Onlinehandel) sowie soziodemografischen Merkmalen beeinflusst. Die Bargeldtransaktionen sind sowohl hinsichtlich der Anzahl Transaktionen als auch volumenmässig tendenziell zurückgegangen. Dabei ist insbesondere das «klassische» Schaltergeschäft zum Begleichen von Rechnungen (Anweisung zur Gutschrift von Bargeld auf das Konto eines Dritten) rückläufig. Bargeld wird zunehmend durch andere Zahlungsmöglichkeiten ersetzt. Bei den papierbasierten Zahlungsaufträgen ist ein steter jährlicher Rückgang (Anzahl und Volumen) zu verzeichnen. Demgegenüber haben elektronische Zahlungsaufträge sowohl anzahl- und volumenmässig über den beobachteten Zeitraum zugenommen. Diese Entwicklung ist auf die zunehmende Substituierung durch elektronischen Lösungen zurückzuführen und wird sich mittel- und längerfristig noch verstärken.

2.5 Netz an Zugangspunkten

2.5.1 Entwicklungen in der Schweiz

Die Post muss ein Netz an bedienten Zugangspunkten (Poststellen, Agenturen, Briefeinwürfe) betreiben. In den letzten Jahren hat die Post ihr Zugangsnetz laufend umgebaut und weiterentwickelt. Zwischen 2013 und 2019 sank die Anzahl eigenbetriebener Poststellen von 1657 auf 981. Im gleichen

⁵² Link 2020: 15-16

⁵³ Link 2020: 45-46

Zeitraum verdoppelte sich die Anzahl fremdbetriebener Agenturen von 569 auf 1136. Während die Agenturen im Jahr 2013 erst einen Viertel der stationären Zugangspunkte ausmachte, lag deren Anteil 2019 bei 54 %, womit das Postnetz erstmals mehr Agenturen als Poststellen zählte. Die Anzahl der Gebiete mit Hausservice wurde leicht ausgebaut. Wurde der Hausservice 2013 in 1269 Gebieten angeboten, waren es 2019 deren 1384⁵⁴.

Mit der kontinuierlichen Weiterentwicklung des Zugangsnetzes reagiert die Post auf die zunehmende Digitalisierung und dem sich verändernden Kundenverhalten. Klassische Schaltergeschäfte wie Zahlungsverkehrsdienste und die Annahme von Briefen und Paketen können vermehrt auch über alternative Kanäle (bspw. E-Banking, Paketautomaten) erledigt werden. Mit den Anpassungen am kostenintensiven und defizitären Zugangsnetz will die Post die Grundversorgung finanziell entlasten. Dank dem Ersatz kleinerer Poststellen mit einer tiefen Kundenfrequenz durch Agenturen oder Hausservice konnte die Auslastung der verbleibenden Poststellen über die vergangenen Jahre kontinuierlich gesteigert werden. Während eine Poststelle 2012 im Durchschnitt von 308 Kundinnen und Kunden pro Tag besucht wurde, lag die Kundenfrequenz 2019 bei 410⁵⁵.

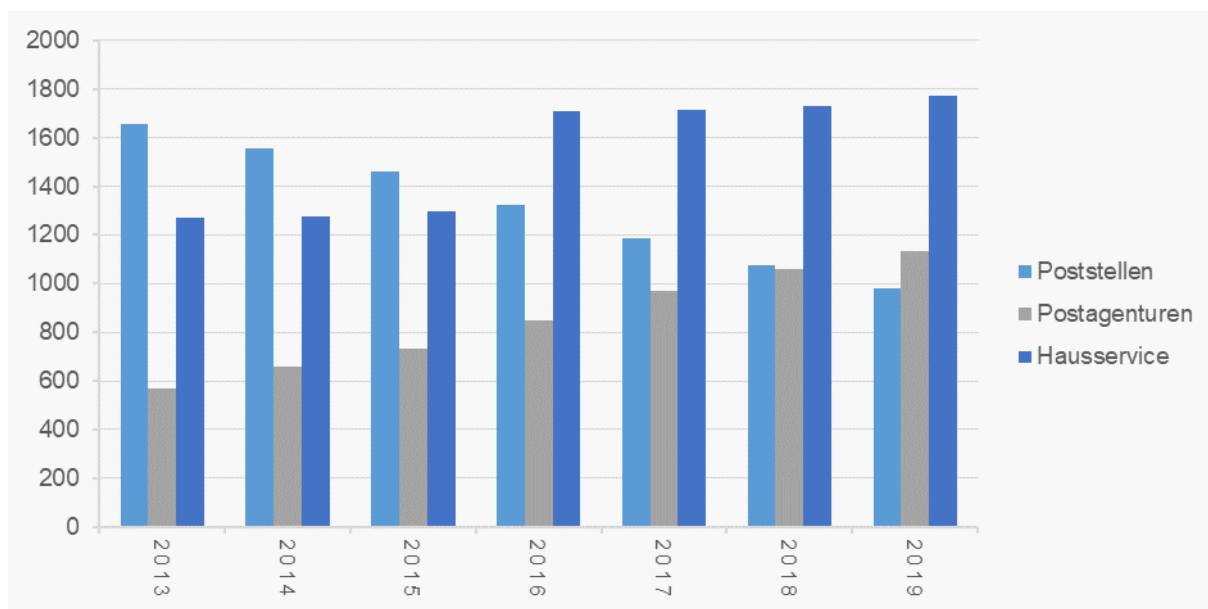


Abbildung 18 Entwicklung der Anzahl Zugangspunkte und Gebiete mit Hausservice

(Quelle: Kennzahlen zum Finanzbericht der Post)

Der Umbau des Zugangsnetzes der Post wird von der Bevölkerung und der Politik als Abbau der Grundversorgung wahrgenommen. Der Umbau des Netzes hat deshalb auch für zahlreiche Vorstösse in der Politik gesorgt, welche eine regionale Erreichbarkeit und einen stärkeren Einbezug der Kantone und Gemeinden forderten. Der Bundesrat hatte das Thema im ersten Evaluationsbericht vom 11. Januar 2017⁵⁶ aufgenommen. Zum einen hat er im Mai 2017 eine Nutzungsumfrage⁵⁷ in Auftrag gege-

⁵⁴ PostCom 2020b: 24

⁵⁵ PostCom 2020b: 26

⁵⁶ Bundesrat 2017

⁵⁷ Demoscope 2017

ben und zum anderen eine breit abgestützte Arbeitsgruppe eingesetzt, die Lösungsansätze zur Ausgestaltung des Postnetzes ausarbeiten sollte. Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde am 16. Mai 2018 veröffentlicht.⁵⁸

Laut der Nutzungsumfrage war der meistgenutzte Zugangspunkt immer noch die eigenbetriebene Poststelle. Kundinnen und Kunden, die mehrheitlich eine Poststelle oder einen Hausservice nutzten, waren in der Tendenz mit den Dienstleistungen zufriedener als die Kundschaft einer Agentur. Die tiefere Zufriedenheit war auf das Angebot und die Servicequalität zurückzuführen. Die befragten KMU nutzten vornehmlich die Poststellen und öffentlichen Briefeinwürfe. Übereinstimmend mit den Privatpersonen erachteten die KMU den Zugang zu postalischen Dienstleistungen als klar wichtiger als zu Zahlungsverkehrsangeboten.

Eine Bedürfnisanalyse bei Privatpersonen hat ergeben, dass den Befragten die Erreichbarkeit des Zugangspunktes innert kurzer Frist am wichtigsten ist, dicht gefolgt von den jeweiligen Öffnungstagen. Weiter sind die Verfügbarkeit von Zahlungsverkehrsdiensten und die Öffnungszeiten wesentlich. Im ländlichen Raum, den Bergregionen und bei der Altersgruppe der über 65-Jährigen war die Wichtigkeit der Verfügbarkeit von Zahlungsverkehrsdiensten ausgeprägter. Der jüngsten Altersgruppe (18- bis 39-Jährige) waren hingegen die Öffnungstage und die Öffnungszeiten signifikant wichtiger.

Gestützt auf die Ergebnisse der Arbeitsgruppe und der Nutzungsstudie wurden die Erreichbarkeitsvorgaben per 1. Januar 2019 verschärft. Neu muss die Post die Erreichbarkeit von Post- und Barzahlungsdiensten innert 20 Minuten für 90 % der Bevölkerung in jedem Kanton gewährleisten. In Gebieten mit Hausservice muss eine Poststelle innert 30 Minuten erreicht werden können. Zudem hat der Gesetzgeber neu ein sogenanntes Dichtekriterium in die Verordnung aufgenommen, um in Städten und Agglomerationen der grösseren Nachfrage nach Zugangspunkten gerecht zu werden. Die Post muss in städtischen Gebieten und Agglomerationen pro 15 000 Einwohnerinnen und Einwohner oder Beschäftigten einen bedienten Zugangspunkt betreiben.

Die PostCom hat die Einhaltung der neuen Erreichbarkeitsvorgaben 2019 zum ersten Mal geprüft. Unter Berücksichtigung der Gebiete mit Hausservice erfüllte die Post die gesetzlichen Vorgaben in allen Kantonen. Werden die Gebiete mit Hausservice ausgeklammert, ist der Zugang zu einer Poststelle innert 20 Minuten in den Kantonen AR, FR, NW, OW und VS für weniger als 90 % der Wohnbevölkerung gewährleistet. Das neu eingeführte sog. «Dichtekriterium» wurde mit Ausnahme von Einsiedeln in allen übrigen 82 Agglomerationen erfüllt.⁵⁹ Die Arbeitsgruppe hat ebenfalls auf Qualitätsmängel der Agenturen hingewiesen. Um die Servicequalität in den Agenturen zu erhöhen, sollte die Post die Schulungen des Agenturpersonals und die Hilfeleistungen für die Agenturpartner verbessern. Als Reaktion setzt die Post auf ein neues Agenturkonzept mit Kundenbedienung, d. h. alle Dienstleistungen werden vom Agenturpersonal erbracht. Anpassungen im Angebot sind hingegen nicht vorgesehen. Für die Kundschaft soll das neue Modell die Qualität der Dienstleistungen steigern. Aus Partnersicht bietet das Modell vereinfachte Prozesse, da eine direkte Anbindung an das Postsystem möglich wird. Die Postgeschäfte können zudem in unmittelbarer Nähe zur eigenen Kasse vorgenommen werden und der manuelle Aufwand wird deutlich verringert.

Die Post hat bei der Erarbeitung dieses Modells zusammen mit den wesentlichen Agenturpartnern auch ein neues Vergütungssystem entworfen. Dieses enthält einen Fixteil (Infrastruktur, Schulung und Qualität), einen variablen Teil (Umsatzvergütung und Stückentschädigung) und einen Zuschlag, womit allfällige ortsspezifische Gegebenheiten abgegolten werden. Damit soll eine individuelle, auf die Bedingungen des entsprechenden Agenturpartners abgestimmte Vergütung sichergestellt werden.

⁵⁸ AG Postalische Grundversorgung 2018

⁵⁹ PostCom 2020b: 15-16

Die Post rüstet neu eingeführte Agenturen bereits mit dem neuen Agenturmodell aus. Bei schon bestehenden Agenturen werden natürliche Wechsel wie Partnerwechsel oder Umbauten genutzt, um das neue Agenturmodell zu etablieren. Bis im Jahr 2023 sollen alle Agenturpartner mit dem neuen Modell ausgestattet werden. Neben den klassischen Zugangspunkten (Poststelle, Agentur, Hauservice) setzt die Post für die postalischen Dienstleistungen - insbesondere für die Abholung und Annahme von Paketen - vermehrt auch auf sogenannte alternative Dienstleistungspunkte. So sind vielfach in der Nähe von Poststellen und Bahnhöfen MyPost24-Paketautomaten zu finden, bei denen zu jeder Tageszeit das Paket abgeholt oder aufgegeben werden kann. Für die Nutzung dieses Angebots bedarf es eines Kundenkontos. Die Abholungseinladung wird per E-Mail oder SMS übermittelt. Ebenso können in PickPost-Stellen, welche von Partnerunternehmen wie Kiosken, Detailhändlern oder Bahnhöfen betrieben werden, Pakete abgeholt oder Retoursendungen aufgegeben werden. Diese alternativen Angebote baut die Post seit dem Jahr 2012 kontinuierlich aus (vgl. Abbildung 19). Im Jahr 2019 existierten 572 PickPost-Stellen und 155 MyPost24-Automaten. Der starke Anstieg bei den PickPost-Stellen im letzten Jahr ist auf die Eröffnung von rund 400 neuen Dienstleistungspunkten in Migros-Filialen zurückzuführen.

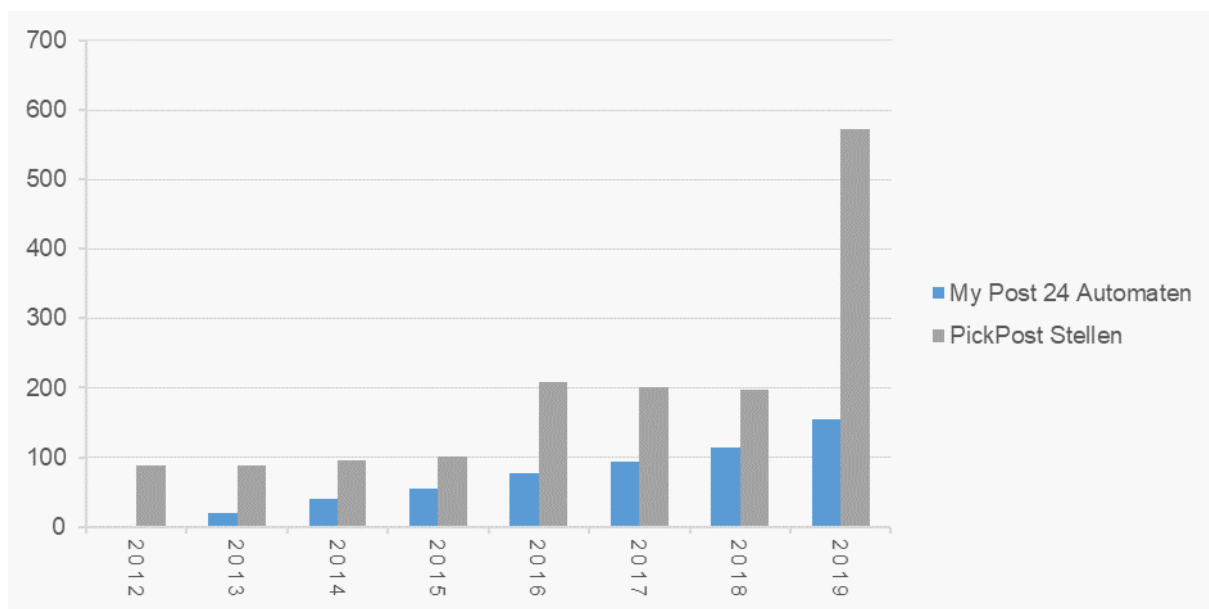


Abbildung 19 Entwicklung der Anzahl alternativer Zugangspunkte

(Quelle: Post)

Am 14. Mai 2020 hat die Post die Pläne für das Postnetz ab 2021 kommuniziert. Nachdem die Post von 2016 bis 2020 die Anzahl der Agenturen stark ausgebaut hat, plant sie gemäss eigenen Angaben bis Ende 2024 eine Stabilisierung der Anzahl der eigenbetriebenen Poststellen. Gemäss heutigem Stand geht die Post davon aus, dass im Jahr 2024 rund 790-800 Poststellen, 1280-1300 Agenturen und 1800-1850 Hauservice betrieben werden. Gleichzeitig sollen die MyPost24-Automaten von heute 160 auf mindestens 300 Automaten ausgebaut werden. Die Anzahl der Briefeinwürfe soll reduziert werden. Gleichzeitig will die Post ihr Netz an eigenbetriebenen Poststellen für Dienstleistungsunternehmen und Behörden öffnen. Damit sollen regionale Dienstleistungszentren geschaffen und die längerfristige Relevanz des Netzes für die Bevölkerung, Behörden und Unternehmen sichergestellt werden. Zudem können zusätzliche Erträge generiert und die bestehenden Poststellen besser ausgelastet werden. Gegenwärtig führt die Post Gespräche mit verschiedenen Dienstleistern aus dem Banken-, Versicherungs- und Krankenversicherungswesen, welche ihr bestehendes physisches Netz re-

duzieren oder ein neues Netz aufbauen wollen. Vor dem Hintergrund der strategischen Neuausrichtung wird die Konzerngesellschaft PostNetz in eine rechtlich eigenständige Aktiengesellschaft überführt⁶⁰.

2.5.2 Entwicklungen im Ausland

In den europäischen Vergleichsländern ist die Entwicklung weg von eigenbetrieblenen Poststellen hin zu Agenturen und anderen alternativen Zugangspunkten bereits stärker fortgeschritten als in der Schweiz. Tabelle 13 vergleicht die Dichte des Zugangsnetzes sowie den Anteil der Agenturen. Die Dichte des Schweizer Netzes ist sowohl gemessen an der Einwohnerzahl als auch an der durchschnittlichen Fläche überdurchschnittlich hoch. Nur in Frankreich und den Niederlanden entfällt ein stationärer Zugangspunkt auf weniger Einwohnerinnen und Einwohner. Gemessen an der Fläche pro Zugangspunkt befindet sich die Schweiz mit 19.5 km² sogar an zweiter Stelle hinter den Niederlanden.

In Deutschland, Grossbritannien und den Niederlanden gibt es nur noch Agenturen. Der durchschnittliche Anteil der Agenturen an den gesamten Zugangspunkten liegt in den Referenzländern bei 78 %. Das Zugangsnetz der Post mit 54 % Agenturanteil liegt weit darunter.

2019	Durchschnittl. Anzahl Einwohner/stationärer Zugangspunkt	Durchschnittliche Fläche pro Zugangspunkt (km ²)	Anteil Agenturen (%)
Frankreich	3'701	31.3	56%
Niederlande	3'994	9.7	100%
Schweiz	4'058	19.5	54%
Schweden	4'825	216.3	89%
Österreich	5'059	47.4	77%
UK	5'803	20.9	100%
Deutschland	6'423	27.5	100%
Belgien	8'742	23.1	50%
Durchschnitt	5'326	49	78%

Tabelle 13 Netzdichte und Anteil Agenturen in der Schweiz und den Referenzländern in 2018

(Quelle: Weltpostverein)

Die klare Tendenz hin zu Agenturen oder mobilen Zugangspunkten⁶¹ verdeutlicht auch Abbildung 20. So haben in den letzten zehn Jahren die Grundversorgungsanbieterinnen in allen Referenzländern von eigenbetrieblenen Poststellen auf Agenturen und mobile Zugangspunkte umgerüstet.

⁶⁰ Die Schweizerische Post 2020b

⁶¹ Als mobile Zugangspunkte gelten neben dem Hauservice auch andere nicht-stationäre Angebote in Fahrzeugen, Zügen und Booten.

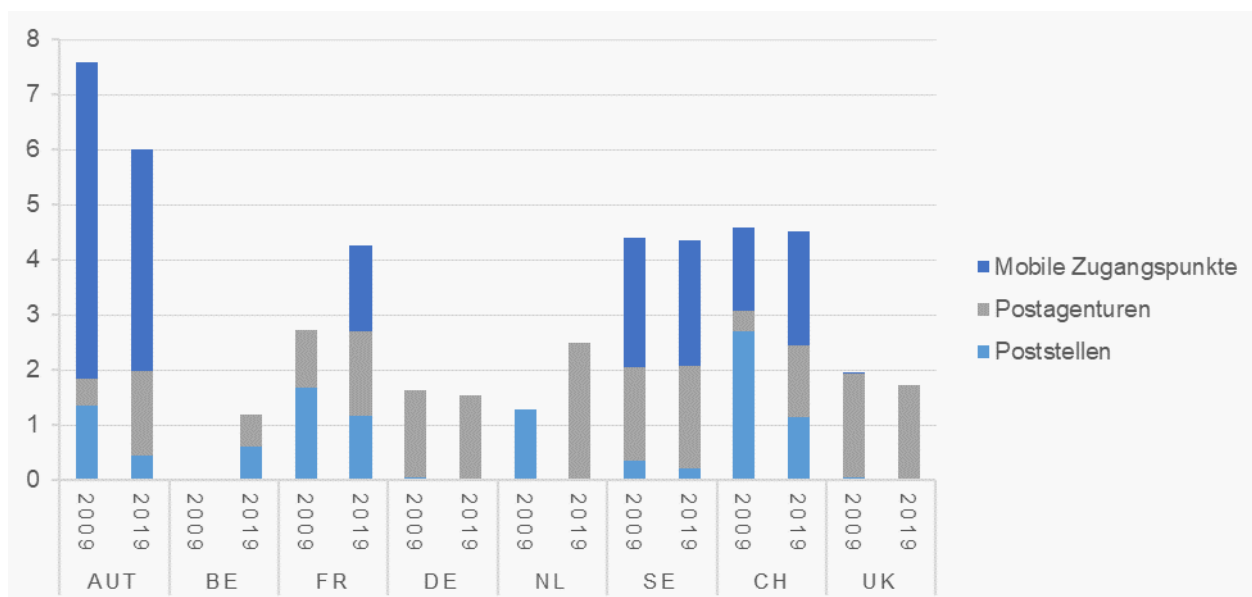


Abbildung 20 Anzahl Zugangspunkte pro 10 000 Einwohner in Referenzländern⁶²
(Quelle: Weltpostverein)

2.5.3 Trends

2.5.3.1 Erkenntnisse aus den Expertenworkshops

Die Digitalisierung wirkt sich auch auf das Zugangsnetz – einer der kostenintensivsten Bereiche der Post – aus. Die Post und die Experten aus der Wissenschaft waren sich daher einig, dass die Post künftig einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung des Postnetzes brauche. Es gehe darum, genau zu definieren, welche Anforderungen die Grundversorgung in der Zukunft zu erfüllen habe. Dabei dürfe die Erfüllungsart nur eine sekundäre Rolle spielen. Es müsse möglich sein, Synergien mit branchenfremden Unternehmen oder Gemeindebehörden zu nutzen, um sogenannte Service Points einzurichten.

Auch das Agenturmodell wird in der Schweiz, ähnlich wie in anderen Ländern, weiterhin eine tragende Rolle spielen. Sofern es der Post gelingt, die Servicequalität in den Agenturen auf ein ähnlich hohes Niveau wie in den Poststellen zu steigern, ist die Agentur ein zukunftssträchtiges Modell. Dass die Agenturen grundsätzlich ein gut akzeptiert sein können, zeigt auch der Ländervergleich. Vielerorts wurden zum Zeitpunkt der Einführung der Agenturen hitzige Diskussionen geführt. Mittlerweile werden die Agenturen jedoch breit geschätzt.

2.5.3.2 Erkenntnisse aus der Studie zur Grundversorgung der Zukunft

Die in der Erhebung von Link erkannten Muster bezüglich zukünftiger Nutzung der Postdienste wiederholen sich im Bereich der bedienten Zugangspunkte. Die Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage deuten auf eine Zunahme der Nutzung für Paketdienste und eine Abnahme im Briefbereich hin. Über 65-jährige Privatpersonen werden Poststellen gemäss ihrer Einschätzung im Jahr 2024 öfter als Jüngere für Briefgeschäfte aufsuchen. Die voraussichtliche Nutzung von Poststellen für die Abholung und Aufgabe von Paketen ist hingegen bei Personen unter 40 Jahren leicht höher als bei den Pensionierten. Bei den Unternehmen ist eine stabile Nutzung der Zugangspunkte im Paketbereich und eine leicht abnehmende Frequentierung für Briefgeschäfte zu erwarten. Die Ergebnisse im Zusammenhang mit der zukünftigen Nutzung des Hausservice-Angebots legen nahe, dass den Befragten der Unterschied zwischen der Hauszustellung von Briefen und Paketen und dem Angebot des Hausservices zu

⁶² BE: keine Daten für 2009 vorhanden. NL: Anzahl Poststellen 2009 enthält auch Agenturen.

wenig bekannt war. Deshalb können weder für die Unternehmen noch für die Privatpersonen Aussagen dazu gemacht werden. Die bedienten Zugangspunkte der Post spielen für die Zahlungsdienste eine untergeordnete Rolle (vgl. auch Kap. 2.4.4.1). Die Bedeutung des Postnetzes für den Zahlungsverkehr dürfte weiter abnehmen.⁶³

2.5.4 Zwischenfazit

Beim Zugangsnetz stehen sich die Forderungen der Post nach mehr Flexibilität und unternehmerischer Freiheit und die Ansprüche der Bevölkerung und Politik nach einem qualitativ hochstehenden und preiswerten Angebot entgegen. Diese Anliegen zu vereinen, dürfte die grösste Herausforderung für die Zukunft darstellen. Die Entwicklungen zeigen auf, dass bei gleichbleibenden Tendenzen die Finanzierung des Zugangsnetzes über längere Zeit nicht sichergestellt werden kann. Gewisse Anpassungen müssen der Post daher zugestanden werden, jedoch mit möglichst wenig Einschränkungen in der Grundversorgung.

Dieser Stossrichtung, welche von der Post und der Wissenschaft befürwortet wird und in den meisten europäischen Ländern beobachtet werden kann, steht die derzeitige Meinung der Schweizer Bevölkerung und Politik entgegen. Insbesondere abgelegene ländliche Gebiete und Bergregionen sowie die ältere Generation sind besorgt, dass der Umbau für sie ein unzureichender Zugang zur Grundversorgung zur Folge hat. Die Entwicklungen der letzten Jahre zeigen gleichzeitig auf, dass das Zugangsnetz für Zahlungsdienste und Briefe je länger je weniger wichtig wird. Der Zahlungsverkehr wird mehrheitlich online abgewickelt und auch die Briefpost verlagert sich immer mehr in Richtung elektronische Korrespondenz. Es ist nicht zu erwarten, dass sich an diesen Entwicklungen in naher Zukunft etwas ändern wird. Im Gegensatz dazu wird die Annahme und Abholung von Paketen durch den zunehmenden E-Commerce immer wichtiger. Dementsprechend werden die Zugangspunkte im Paketbereich als zentral angesehen. Die Post setzt hier deshalb vermehrt auch auf alternative Abhol- und Annahmestellen (z. B. Paketautomat, Pick-Post), um ein möglichst dichtes Netz für die Annahme und Abholung von Paketen zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit mit entsprechenden Detailhändlern wird deshalb künftig tendenziell weiter zunehmen.

2.6 Arbeitsbedingungen

Die Digitalisierung verändert auch die Arbeitsplätze und die Arbeitsbedingungen spürbar. Arbeitsschritte werden automatisiert, Vollzeitstellen werden zunehmend durch Teilzeitstellen ersetzt und neue Akteure treten mit neuen Geschäftsmodellen in den Markt. In diesem Kapitel sollen deshalb die Entwicklungen der letzten Jahre im nationalen und internationalen Arbeitsmarkt in der Postbranche analysiert und erkennbare Trends aufgezeigt werden.

2.6.1 Entwicklungen in der Schweiz

2.6.1.1 Arbeitsplätze Schweizerische Post

Der Personalbestand der Post ist in den letzten zehn Jahren stabil geblieben. Bis 2015 hielt sich die Anzahl Mitarbeitende auf einem konstanten Niveau von rund 62 000 Beschäftigten oder 44 000 Vollzeitstellen. Ab 2016 ist jährlich ein leichter Rückgang zu verzeichnen (2019: 55 915 Beschäftigte, 39 670 Vollzeitstellen). Zu dem Rückgang hat insbesondere die Entwicklung bei PostNetz beigetragen. Ein wesentlicher Treiber dürfte dabei die Umwandlungen der Poststellen in fremdbetriebene Agenturen gewesen sein.⁶⁴

⁶³ Link 2020: 16-18; 46-48

⁶⁴ Die Schweizerische Post 2020a

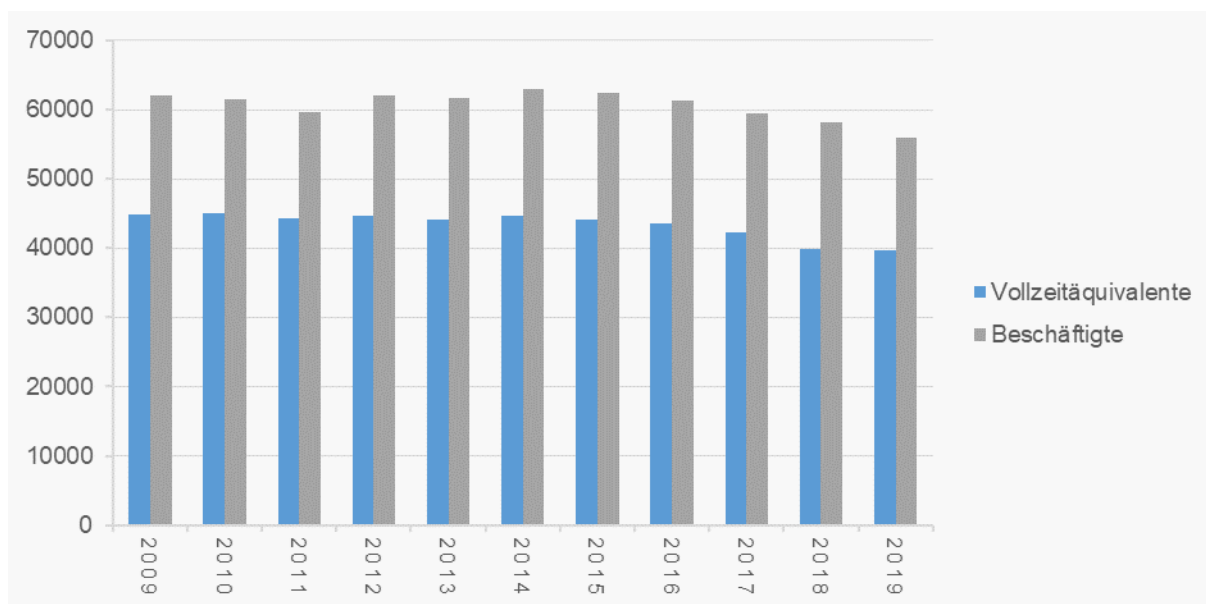


Abbildung 21 Angestellte der Post in Vollzeitäquivalenten und Beschäftigten

(Quelle: Kennzahlen zum Finanzbericht der Post 2019)

Betrachtet man die einzelnen Geschäftsbereiche, so wird ersichtlich, dass PostMail fast die Hälfte der Mitarbeitenden des gesamten Konzerns beschäftigt (45.5 %). Der Anteil der Vollzeitstellen bei PostMail macht demgegenüber nur einen Drittel aller Vollzeitstellen aus (35.5 %). Der Grund liegt im wachsenden Anteil der Teilzeitbeschäftigten. In allen Geschäftsbereichen (mit Ausnahme von PostLogistics und PostAuto) sind sowohl die Anzahl Vollzeitstellen als auch die Anzahl Beschäftigte in den Jahren 2014 bis 2019 gesunken. Am stärksten ist der Rückgang bei PostNetz mit gesamthaft rund 35 % weniger Vollzeitstellen und Beschäftigten.⁶⁵

Seit 2004 ist bei Angestellten mit einem Beschäftigungsgrad zwischen 50 % und 89 % eine Zunahme zu verzeichnen. So ist der Anteil dieser Kategorie von 18 % (2004) auf 26 % (2019) angestiegen. Die Arbeitspensen unter 50 % nehmen demgegenüber seit 2010 konstant ab. Die Vollzeitstellen nahmen bis 2014 ab und seither wieder etwas zu, bewegen sich jedoch um 50 % aller Arbeitsverhältnisse der Post. Auffallend ist die Geschlechterverteilung bei den Teilzeitpensen. Der Grossteil der bei der Post angestellten Männer arbeitet mit einem Beschäftigungsgrad ab 90 %, wobei der Anteil kontinuierlich abnimmt (2004: 86.3 %; 2010: 75.5 %; 2019: 72.8 %). Die unteren Beschäftigungsgrade haben in den letzten Jahren tendenziell zugenommen. Demgegenüber arbeiteten 2019 nur gerade 28.4 % der weiblichen Angestellten in einem Pensum ab 90 %. Die Frauen arbeiteten überwiegend mit einem Beschäftigungsgrad von 50 bis 89 % (2019: 42.9 %) gefolgt von einem Drittel unter 50 % (2019: 28.6 %). Hier ist jedoch eine steigende Tendenz bei den höheren Beschäftigungsgraden zu verzeichnen und ein Rückgang bei unter 50 % Pensum.⁶⁶

2.6.1.2 Arbeitsplätze alternative Anbieterinnen

Die Daten der bei der PostCom gemeldeten alternativen Anbieterinnen zeigen, dass die Express- und Kurierdienstleister (DHL Express, UPS, FedEx und TNT Swiss Post GmbH) die höchste Anzahl an Vollzeitstellen aufweisen. Aber auch die Früh- und Sonntagszustellorganisation Presto Presses-Vertriebs AG weist einen grossen Anteil an Vollzeitstellen auf.

⁶⁵ Die Schweizerische Post 2020a

⁶⁶ Die Schweizerische Post 2020a

Während die Zahl der Arbeitsplätze bei der Post in den letzten Jahren eher sank, verzeichneten die alternativen Anbieterinnen eine Zunahme. Insbesondere Quickmail, die einzige Konkurrentin der Post im Briefmarkt, konnte seit ihrer Gründung in 2009 die Anzahl Beschäftigte kontinuierlich erhöhen. Das Unternehmen startete mit neun Vollzeitstellen und baute bis Ende 2019 auf rund 541 Vollzeitstellen aus. Diese verteilen sich auf 150 Vollzeitangestellte und 3200 Teilzeitmitarbeitende (Stand Juni 2020).⁶⁷ 2019 startete Quickmail zudem den Paketlieferdienst Quickpac mit 230 Vollzeitangestellten und 37 Teilzeitmitarbeitern (Stand: November 2020).⁶⁸

Die sinkende Tendenz bei der Post und die Zunahme bei alternativen Anbieterinnen ist auf zwei Gründe zurückzuführen. Einerseits sorgt das sinkende Briefvolumen bei der Post für weniger Arbeitsplätze, andererseits profitieren die alternativen Paketanbieterinnen von dem boomenden E-Commerce und der daraus resultierenden Paketflut.

2.6.1.3 Arbeitsbedingungen

Meldepflichtige Anbieterinnen von Postdiensten müssen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten und mit den Personalverbänden Verhandlungen über einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) führen. Subunternehmen, welche mehr als 50 % ihres jährlichen Umsatzes mit Postdiensten erzielen, müssen zudem mittels schriftlicher Vereinbarung gegenüber der entsprechenden Anbieterin bestätigen, dass sie die branchenüblichen Arbeitsbedingungen ebenfalls einhalten.

Die PostCom hat von Gesetzes wegen die branchenüblichen Arbeitsbedingungen zu bestimmen. Sie kann sich dafür an bestehenden GAV im Postbereich orientieren. Besteht für das Personal einer Postdiensteanbieterin ein GAV, so kann angenommen werden, dass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen eingehalten werden⁶⁹. Die PostCom kontrolliert jährlich, ob die Vorgaben eingehalten werden.

Die PostCom hat am 11. Oktober 2018 die Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste vom 30. August 2018 (VMAP)⁷⁰ erlassen. Die Verordnung definiert einen einheitlichen Bruttomindestlohn von 18.27 Franken pro Stunde sowie eine Höchstarbeitszeit von 44 Stunden pro Woche für alle Mitarbeiter von Postdiensteanbieterinnen. Die Werte stützen sich auf eine von der PostCom in Auftrag gegebene empirische Studie zu den Arbeitsbedingungen im Schweizerischen Postmarkt⁷¹. Auf der Basis von 28 000 individuellen Lohndaten aus 100 Unternehmen wurden unter Berücksichtigung von Ausbildung und Berufserfahrung die üblichen Arbeitsbedingungen für die Berufsgruppen Sortier-Mitarbeiter, Fahrer/Zusteller, LKW-Fahrer und Velokuriere bestimmt. Obwohl die üblichen Arbeitsbedingungen zwischen den verschiedenen Berufssegmenten teilweise erheblich variieren und in der Studie für jede Berufsgruppe separat berechnet wurden, hat die PostCom bewusst von differenzierten Standards abgesehen. Stattdessen wurden eine berufsübergreifende Gesamtsicht eingenommen und der Mindestlohn auf der Schwelle von 10 % der tiefsten Einstiegslohne aller Beschäftigten festgesetzt. Die PostCom begründet diese Herangehensweise mit der immer stärkeren Vermischung verschiedener Tätigkeitsbereiche und der grossen Varianz zwischen der Arbeitsorganisation in den jeweiligen Unternehmen.⁷²

⁶⁷ Quickmail AG 2020

⁶⁸ Quickpac AG 2020

⁶⁹ Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Postgesetz: 5206

⁷⁰ SR 783.016.2

⁷¹ Graf/Flückiger 2017

⁷² PostCom 2018b: 2

Die ordentlich gemeldeten Anbieterinnen müssen gegenüber der PostCom jährlich die Einhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen nachweisen. Vereinfacht gemeldete Anbieterinnen müssen der PostCom auf Verlangen Auskunft geben. In den Erläuterungen zur VMAP⁷³ führt die PostCom aus, dass die Mindeststandards auch für Subunternehmen gelten. Die Subunternehmen sind zwar ihrerseits nicht meldepflichtig und unterstehen auch keinem Reporting. Die PostCom kann jedoch die meldepflichtigen Anbieterinnen verpflichten, ihr die mit den Subunternehmen geschlossenen Vereinbarungen bezüglich der branchenüblichen Arbeitsbedingungen einzureichen. Im Februar 2020 sanktionierte die PostCom erstmals ein meldepflichtiges Unternehmen (Epsilon) wegen Nichteinhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen. Das von der PostCom durchgeführte Aufsichtsverfahren führte zum Ergebnis, dass die von Epsilon bezahlten Löhne unter Einbezug der Arbeitszeitmessung, der Prämiengestaltung sowie der Entschädigung für Nachtarbeit die geltenden Mindeststandards signifikant unterschritten.⁷⁴

Die von der PostCom festgelegten Mindeststandards wurden von den Gewerkschaften stark kritisiert.⁷⁵ Es handle sich dabei um staatlich legitimates Lohndumping. Die PostCom unterlaufe damit die gewerkschaftlichen Bestrebungen, den Dumpingwettbewerb in der Logistikbranche zu verhindern. Der Mindestlohn von 18.27 Franken pro Stunde stehe in klarem Widerspruch zum Grundsatz der staatlichen Mindestlohnpolitik, dass der Lohn zum Leben reichen müsse. Die Gewerkschaften verwiesen in diesem Zusammenhang auf einen Entscheid des Bundesgerichts⁷⁶, in welchem das Gericht einen vom Kanton Neuenburg festgelegten Mindestlohn von 20 Franken pro Stunde gestützt habe. Das Bundesgericht führte dazu aus, dass ein Mindestlohn von 20 Franken pro Stunde zwar tief sei, sich aber an den Ergänzungsleistungen der AHV und IV orientiere. Die Gewerkschaften fordern deshalb von der PostCom eine Überarbeitung der Mindeststandards. Das gewerkschaftliche Ziel ist ein Mindestlohn von 22 Franken pro Stunde. In einem ersten Schritt müsse sich die PostCom jedoch mindestens an den vom Bundesgericht im Fall Neuenburg entwickelten Kriterien orientieren, was einen Mindestlohn von 20 Franken pro Stunde und segmentierte Mindestlöhne abgestuft nach Ausbildung und Qualität bedeute. Ausserdem sei der Verzicht auf eine Segmentierung nach Berufsgruppen nicht sachgerecht.

2.6.1.4 GAV und branchenübliche Arbeitsbedingungen Schweizerische Post

Die Post hat für jede strategische Konzerngesellschaft einen Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen (Post CH AG, PostAuto AG, PostFinance AG). Daneben hat die Post mit weiteren Konzerngesellschaften einen Firmen-GAV abgeschlossen. Ab 1. Januar 2021 traten ausserdem ein «Dach-GAV», welcher die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern regelt, sowie ein Firmen-GAV für die Post CH AG in Kraft.⁷⁷

Bei den Frühzustellorganisationen, welche sich zu 100 % im Eigentum der Post befinden, existiert zurzeit nur für die Presto Presse-Vertriebs AG ein GAV. Epsilon (Frühzustellung und Zustellung von Wer-

⁷³ PostCom 2018b

⁷⁴ PostCom 2020c

⁷⁵ SGB/Fairlog 2018 und Syndicom 2018

⁷⁶ BGE 2C_774/2014 vom 21. Juli 2014

⁷⁷ Syndicom 2020

bedrucksachen in der Westschweiz) und Direct Mail Company (Zustellung von unadressierten Werbesendungen) verfügen über keinen GAV. Die Gewerkschaften stehen derzeit mit der Post in Verhandlung für einen GAV, welcher für alle drei Firmen gelten soll.⁷⁸

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für den Grossteil der Beschäftigten der Konzerngesellschaften der Post ein Gesamtarbeitsvertrag besteht, welcher die von der PostCom definierten branchenüblichen Mindeststandards erfüllt.

2.6.1.5 GAV und branchenübliche Arbeitsbedingungen alternative Anbieterinnen

Der Verband der privaten Anbieter von Kurier-, Express-, Paket- und Mailedienstleistungen (Verband KEP & Mail) hat zusammen mit den Gewerkschaften Syndicom und transfair einen Branchen-GAV erarbeitet. Dem Branchen-GAV unterstehen grundsätzlich alle der ordentlichen Meldepflicht unterstellten, privaten Postdienstleisterinnen. Die unterstellten Unternehmen werden darin zusätzlich verpflichtet, mit den Subunternehmen, welche mehr als 50 % des jährlichen Umsatzes mit Postdiensten erzielen, schriftlich zu vereinbaren, dass die branchenüblichen Arbeitsbedingungen auch von den Subunternehmen eingehalten werden. Der Branchen-GAV nimmt damit die Regelung aus dem Postgesetz auf.

2.6.2 Entwicklungen im Ausland

2.6.2.1 Arbeitsplätze

Der Vergleich mit anderen europäischen Ländern stützt die im Schweizer Markt erkennbaren Tendenzen. Die Anzahl Beschäftigte im Postmarkt steigt zwar grundsätzlich an, jedoch werden die Entwicklungen durch die sinkenden Brief- bzw. steigenden Paketvolumen stark beeinflusst. Wie in der Schweiz nimmt die Zahl der Beschäftigten im Paketmarkt zu, während im Briefmarkt Optimierungen vorgenommen werden müssen, um den Volumenrückgang abzufangen. Diese beiden Tendenzen führen dazu, dass die privaten Paketdienstleister vermehrt neue Arbeitsplätze schaffen, um die zunehmende Paketmengen verarbeiten und zustellen zu können. Demgegenüber sparen die Grundversorgungsanbieterinnen Arbeitsplätze ein.⁷⁹

Am stärksten zu Einsparungen bei den Personalkosten gezwungen waren jüngst die Grundversorgungsanbieterinnen der nordeuropäischen Länder. Insbesondere in Dänemark musste PostNord ihre Personalkosten nach 2016 um rund 30 % senken, da sämtliche Briefpost digitalisiert werden sollte. Betroffen davon waren zwischen 3500-4000 Beschäftigte über die Jahre 2016-2019.⁸⁰

Die europäischen Grundversorgungsanbieterinnen beschäftigen unterschiedlich viele Personen in der Zustellung. Die Spannweite reicht von 20 % in Belgien bis zu 73 % in der Schweiz. Durchschnittlich fallen 44 % der im Postsektor angestellten Personen in die Zustellung. Ausschlaggebend für diesen Anteil ist, wie viel die Grundversorgungsanbieterinnen nebst dem postalischen Geschäft in andere Geschäftsfelder investieren. So bietet die Poste italiane ein breites Spektrum an Bankdienstleistungen an und hat deshalb einen eher tiefen Anteil an Zustellpersonal (24 %). Demgegenüber konzentriert sich die Schweizerische Post stark auf postalische Dienstleistungen und weist somit den höchsten Anteil an Zustellpersonal aus.

Die Schweiz liegt mit 48 % Arbeitnehmerinnen im europäischen Durchschnitt des Frauenanteils. Litauen weist mit 84 % Frauen einen sehr hohen und Grossbritannien mit 16 % einen sehr tiefen Frauenanteil aus. Auch wenn der durchschnittliche Anteil an Frauen bei Royal Mail sehr tief ist, weist die

⁷⁸ Syndicom 2019

⁷⁹ Copenhagen Economics 2018: 135-144

⁸⁰ Copenhagen Economics 2018: 138

Grundversorgungsanbieterinnen einen hohen Anteil an Frauen in Kaderpositionen aus. So sind 50 % der Vorstandsmitglieder und 30% des Führungsstabs weiblich.⁸¹

Auch beim Alter liegt die Schweiz im europäischen Durchschnitt. Der Grossteil der Grundversorgungsanbieterinnen beschäftigt mehrheitlich Personen über 40 Jahren. Die Deutsche Post ist mit über 20 % Mitarbeitern unter 30 Jahren eine grosse Ausnahme (fast doppelt so viel wie der Durchschnitt).

2.6.2.2 Arbeitsbedingungen

Die Auswirkungen der sinkenden Brief- und steigenden Paketmengen spüren auch die restlichen europäischen Länder. Es zeigen sich in allen Ländern vergleichbare Tendenzen. So ist eine Zunahme von neuen und flexibleren Arbeitsmodellen, wie Einsatz auf Abruf, Teilzeit- und temporäre Anstellungen, provisionsgebundene Arbeitsverträge oder Auslagerungen von Bereichen an Subunternehmen oder Selbständige zu verzeichnen. Praktisch alle Grundversorgungsanbieterinnen nutzen die neuen Arbeitsmodelle, um auf die Entwicklungen im Postmarkt besser reagieren zu können. Vorherrschend sind in den meisten Ländern die temporären Anstellungen und die Auslagerungen an Subunternehmen. Nur ein Drittel der Grundversorgungsanbieterinnen der EU- und EFTA-Staaten lagerten im Jahr 2018 keine Dienstleistungen an Subunternehmen oder Selbständige aus.⁸²

Die Bemühungen der Gewerkschaften und die Erarbeitung von Gesamtarbeitsverträgen haben in vielen Ländern zur Festsetzung von definierten Arbeitsbedingungen geführt. So konnten die Auswirkungen der disruptiven Entwicklungen im Postmarkt abgefedert werden. Gleichzeitig wird es für die Anbieterinnen immer schwieriger, Zustellpersonal zu finden. Die Grundversorgungsanbieterinnen investieren daher vermehrt in Umstrukturierungen und Weiterbildungen ihrer Arbeitnehmenden, um Kündigungen zu vermeiden und den Mitarbeitern andere Arbeitsplätze im Unternehmen anbieten zu können. So hat zwischen 2015 und 2018 beispielsweise die Niederlande 280 Fahrerinnen und Fahrer von Brief zu Paket umgeschult.⁸³

Der zunehmende Wettbewerb insbesondere im Paketmarkt zwingt die Anbieterinnen dazu, ihre Lohnstrukturen zu überarbeiten und zu modernisieren. Immer häufiger kommen flexiblere Arbeitsverträge und leistungsabhängige Bezahlung zur Anwendung, sofern die entsprechenden GAV ebenfalls flexibler und lockerer ausgestaltet sind.

2.6.3 Trends

Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die heutigen Entwicklungen im Postmarkt auch weiterhin anhalten werden. So wird der Briefmarkt weiter an Bedeutung verlieren, während der Paketmarkt aufgrund des immer weiter steigenden E-Commerce weiter dazugewinnen wird. Hinzu kommen neue Geschäftsmodelle, wie bspw. Sharing Economy, welche die klassischen Zustelldienstleister herausfordern werden. Ebenso ist zu erwarten, dass die Tendenz zu flexibleren Arbeitsmodellen auch bei den Grundversorgungsanbieterinnen weiter zunehmen wird, damit diese wettbewerbsfähig bleiben. Die Umstrukturierungen, welche aus dieser Tendenz resultieren, wirken sich insbesondere auf die Anstellungsbedingungen der eigenen Mitarbeiter, aber auch auf die Angestellten der eingesetzten Subunternehmen aus. Umso wichtiger wird es sein, die nötigen Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb und gute Arbeitsbedingungen bei allen Anbieterinnen zu schaffen.

Von der Politik und der Verwaltung wird insbesondere eine zufriedenstellende Lösung bezüglich der Subunternehmen gefordert. Da erwartet wird, dass die Tendenz zur Auslagerung an Subunternehmen

⁸¹ Copenhagen Economics 2018: 142-143

⁸² Copenhagen Economics 2018: 148-154

⁸³ Copenhagen Economics 2018: 158-159

auch weiterhin zunehmen wird, soll sichergestellt werden, dass deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den gleichen Schutz geniessen wie die Postangestellten. Dazu soll eine griffigere Regelung als die heute geltende geschaffen werden. Die PostCom hat diesbezüglich bereits mehrfach vorgebracht, dass sie keine Möglichkeit zur Durchsetzung der Arbeitsbedingungen bei den Subunternehmen habe. Sie könne bei allfälligen Missständen lediglich indirekt über die Postdienstanbieterinnen Massnahmen verhängen.

In den Expertenworkshops wurde die Herabsetzung des Grenzwerts für die Meldepflicht diskutiert, um auch kleinere Subunternehmen und Selbständige verpflichten zu können. Dann müssten auch diese Unternehmen gegenüber der PostCom ausweisen, dass sie die branchenüblichen Arbeitsbedingungen einhalten. Gegenüber einer strengeren Meldepflicht wurden jedoch auch Vorbehalte vorgebracht, da damit den Start-ups der Einstieg in den Markt erschwert würde. Die Start-ups bräuchten in der Anfangsphase eine gewisse Flexibilität.

2.6.4 Zwischenfazit

Die Entwicklungen im Postmarkt wirken sich stark auf die Anstellungsbedingungen bei den Anbieterinnen von Postdiensten aus. Das sinkende Briefvolumen und der boomende Paketmarkt werden längerfristig eine starke Umstrukturierung insbesondere im Zustellungsbereich nach sich ziehen. Die Entwicklungen haben schon jetzt Auswirkungen auf die Arbeitsmodelle und die Arbeitsbedingungen. Die Tendenz hin zu flexibleren Arbeitsmodellen und Lohnstrukturen, wie Auslagerungen und temporäre Arbeitsverträge oder leistungsgebundener Entlohnung, wird künftig weiter zunehmen. Für die Regulierung bedeutet dies, dass im Bereich des Arbeitnehmerschutzes allenfalls Anpassungen vorgenommen werden müssen, damit der Wettbewerbsdruck bei den Anbieterinnen nicht auf dem Rücken der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgetragen werden kann. Diesbezüglich werden auch die Gewerkschaften eine immer zentralere Rolle einnehmen, um mit den einzelnen Unternehmen aber auch mit der ganzen Branche - faire Arbeitsbedingungen sicherzustellen.

2.7 Finanzierung der Grundversorgung

2.7.1 Entwicklung der Finanzlage

Die Finanzierung der Grundversorgung betrifft die Post als Ganzes und muss im Kontext zum Konzern diskutiert werden. Nachfolgend werden zunächst die Ertragslage und die Profitabilität der grundversorgungsbeauftragten Konzerngesellschaften und des Konzerns analysiert⁸⁴. Diese Sicht richtet sich nicht nur auf die Grundversorgung, sondern schliesst weitere Tätigkeiten der Post mit ein und liefert Erkenntnisse zur finanziellen Realität in den untersuchten Geschäftsbereichen. In den darauffolgenden Abschnitten werden die finanziellen Entwicklungen in der Grundversorgung im engeren Sinne analysiert und die regulatorischen Rahmenbedingungen zur Finanzierung erläutert.

2.7.1.1 Entwicklung der Betriebserträge aus Unternehmenssicht

Der konsolidierte Betriebsertrag auf Konzernstufe ist zwischen 2008 und 2017 relativ stabil geblieben. Seit 2017 ist ein zunehmender Abwärtstrend zu beobachten. Dies ist insbesondere auf die rückläufigen Betriebserträge von PostMail und PostFinance zurückzuführen. Bei PostMail erholte sich der Betriebsertrag nach einem Einbruch während der Finanzkrise 2009 zunächst. Seit 2011 sinkt er getrieben durch den Rückgang im Briefvolumen stetig. 2019 lag der Betriebsertrag 10-Prozentpunkte unter dem Niveau von 2008. Auch bei PostFinance nahm der Betriebsertrag seit 2013 kontinuierlich ab. Da PostFinance im Gegensatz zu anderen Banken keine Hypotheken und Kredite an Dritte vergeben darf, ist die Marge zwischen den Zinsen auf dem Aktivvermögen der Bank und den auf die Kundengelder ausbezahlten Passivzinsen die wichtigste Ertrags- und Gewinnquelle (sog. Zinsdifferenzgeschäft). Die anhaltende Tiefzinssituation, welche seit der Finanzkrise 2008 andauert, drückt die Erträge, welche in diesem Geschäftsmodell erzielt werden können. Alte Obligationen, welche vor der Krise zu attraktiven Zinssätzen ins Anlageportfolio eingekauft wurden und deren Laufzeit nun abläuft, können

⁸⁴ Die Schweizerische Post 2020c

nicht mehr zu gleichen Bedingungen oder überhaupt gewinnbringend reinvestiert werden. Die Erträge aus den Aktivzinsen brechen weg, während die bereits sehr tiefen und teilweise negativen Passivzinsen auf den Kundeneinlagen kaum weiteren Spielraum mehr bieten. Als einzige grundversorgungsbeauftragte Konzerngesellschaft konnte PostLogistics im wachsenden Paketmarkt die Erträge im Vergleich zu 2008 erhöhen.

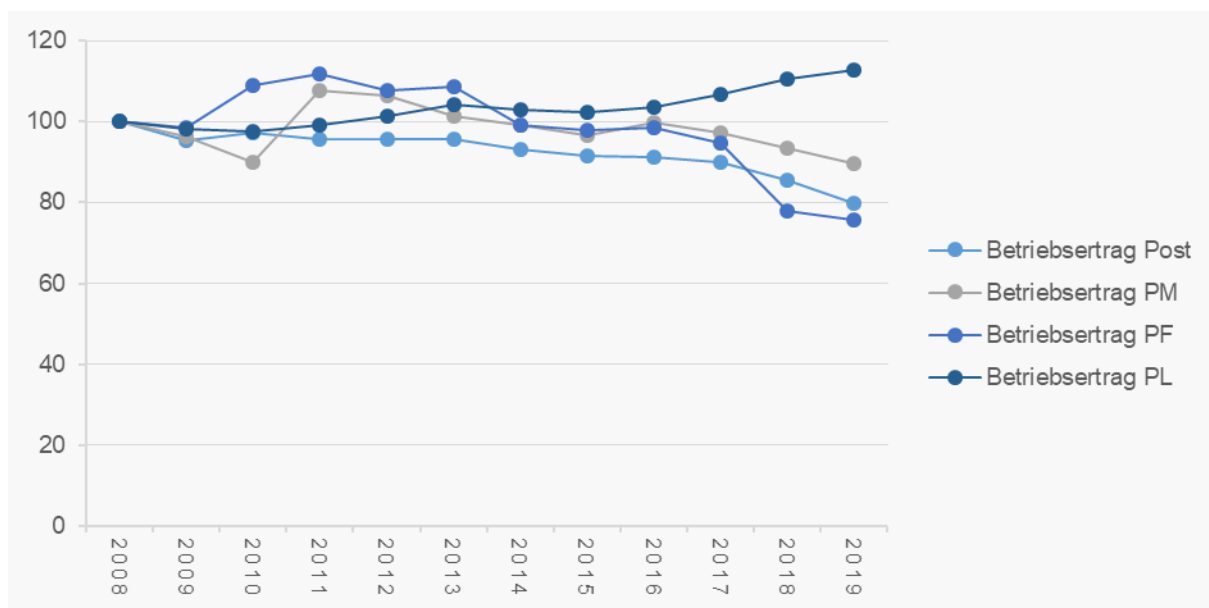


Abbildung 22 Umsatzentwicklung auf Konzernstufe⁸⁵ und in grundversorgungsbeauftragten Konzerngesellschaften, indexiert (2008=100)

(Quelle: Finanzberichte der Post)

2.7.1.2 Entwicklung der Betriebsergebnisse aus Unternehmenssicht

Zwischen 2008 und 2015 wies die Post auf Konzernstufe robuste Betriebsergebnisse (EBIT) zwischen 704 Millionen Franken (2016) und 930 Millionen Franken (2010) aus. Im Jahr 2018 brach das Betriebsergebnis ein und lag noch bei 505 Millionen Franken (2019: 450 Mio.). Die Hauptgründe für den Einbruch waren die von PostAuto getätigte Rückzahlung von unrechtmässig erhaltenen Subventionen sowie der anhaltende Ertragsrückgang bei PostFinance.

Trotz dem kontinuierlichen Rückgang des Briefvolumens konnte PostMail den EBIT aufgrund von Optimierungen in den Sortierungs- und Zustellungsprozessen stabil halten. Nach einer starken Steigerung des Betriebsergebnisses in 2010, welche sowohl aufgrund hoher Paketmengen als auch durch Kosteneinsparungen und insbesondere der Verschiebung der kostenintensiven Privatkundenprodukte zu PostNetz realisiert wurde, hat sich der EBIT von PostLogistics leicht rückläufig entwickelt. Zwar stieg der Betriebsertrag volumenbedingt stetig an, jedoch investierte die Konzerngesellschaft fortlaufend, um die logistische Kapazität zu erhöhen. Bis 2017 ist es PostFinance gelungen, den sinkenden Erträgen aus dem Zinsdifferenzgeschäft mit Sparmassnahmen, dem Verkauf von Beteiligungen und der Erschliessung zinsunabhängiger Geschäftsfelder entgegenzuwirken. Im Jahr 2018 brach der EBIT um rund 30 % ein. Aktuell deutet nichts auf ein baldiges Ende der Tiefzinsphase hin.

⁸⁵ Betriebsertrag/-ergebnis auf Konzernstufe enthalten auch die Konzerngesellschaften PostNetz, Postauto und Swiss Post Solutions.

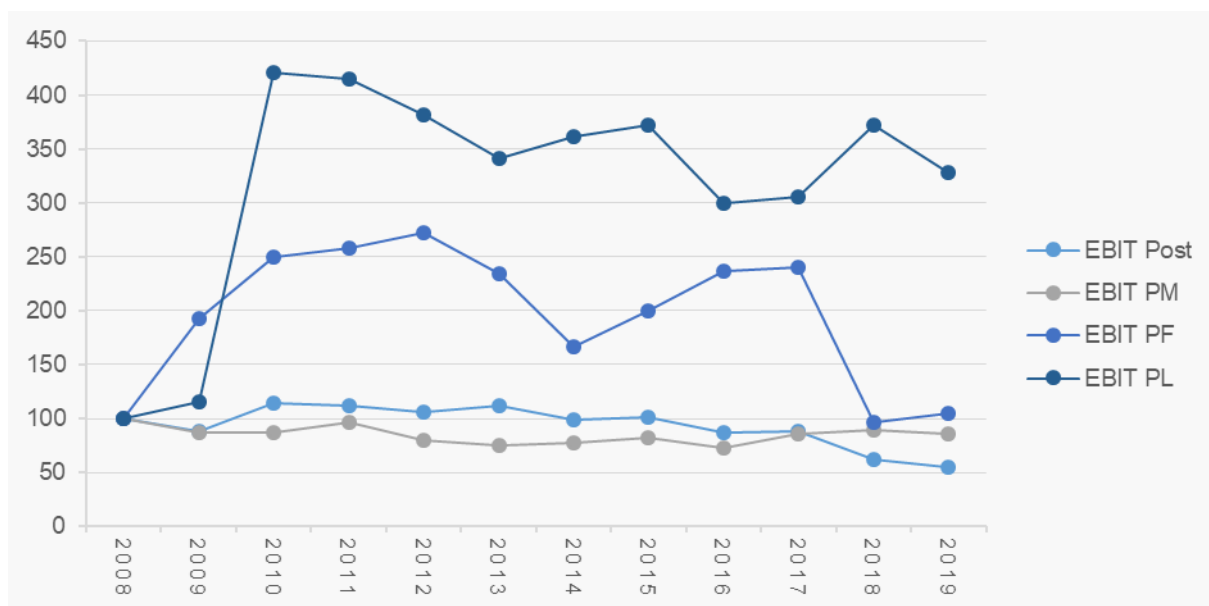


Abbildung 23 EBIT-Entwicklung auf Konzernstufe und in grundversorgungsbeauftragten Konzerngesellschaften, indexiert (2008=100)

(Quelle: Finanzberichte der Post)

2.7.1.3 Entwicklung der Profitabilität aus Unternehmenssicht

Die Profitabilität ist eine Messgröße für die langfristige Fähigkeit eines Unternehmens, Gewinne zu erzielen. Die EBIT-Marge entspricht dem Verhältnis des Betriebsergebnisses, also dem Gewinn vor Steuern und Zinsen, zum erzielten Betriebsertrag und kann als Kennzahl für die Profitabilität herangezogen werden. In Abbildung 24 werden die Entwicklungen der EBIT-Margen in den grundversorgungsbeauftragten Konzerngesellschaften und auf Konzernstufe verglichen.

Zwischen 2008 und 2019 betrug die durchschnittliche EBIT-Marge der Post 9,2 %. Die Marge entwickelte sich seit 2015 rückläufig und betrug 2019 noch 6,3 %. Unter den Konzerngesellschaften wies PostFinance die höchste durchschnittliche EBIT-Marge (19,9 %) aus, gefolgt von PostMail (10,6 %) und PostLogistics (8 %). Die abnehmenden Erträge aus dem Zinsdifferenzgeschäft drücken sich auch durch den starken Rückgang der Profitabilität bei PostFinance seit 2017 aus. Die kontinuierliche Optimierung in der Briefverarbeitung trug zu einer Steigerung der EBIT-Marge von PostMail bei. Auffallend ist, dass mit PostFinance und PostMail die beiden historisch betrachtet ertragsstärksten Konzerngesellschaften getrieben durch die anhaltenden Trends (Zinsumfeld und E-Substitution) künftig am stärksten unter Druck geraten dürften. Gleichzeitig weist PostLogistics bedingt durch die höhere Wettbewerbsintensität eine tiefere Profitabilität aus. Mit Blick auf die anstehenden Investitionen zur Bewältigung der steigenden Paketmenge wird sich diese Tendenz in naher Zukunft kaum entschärfen.

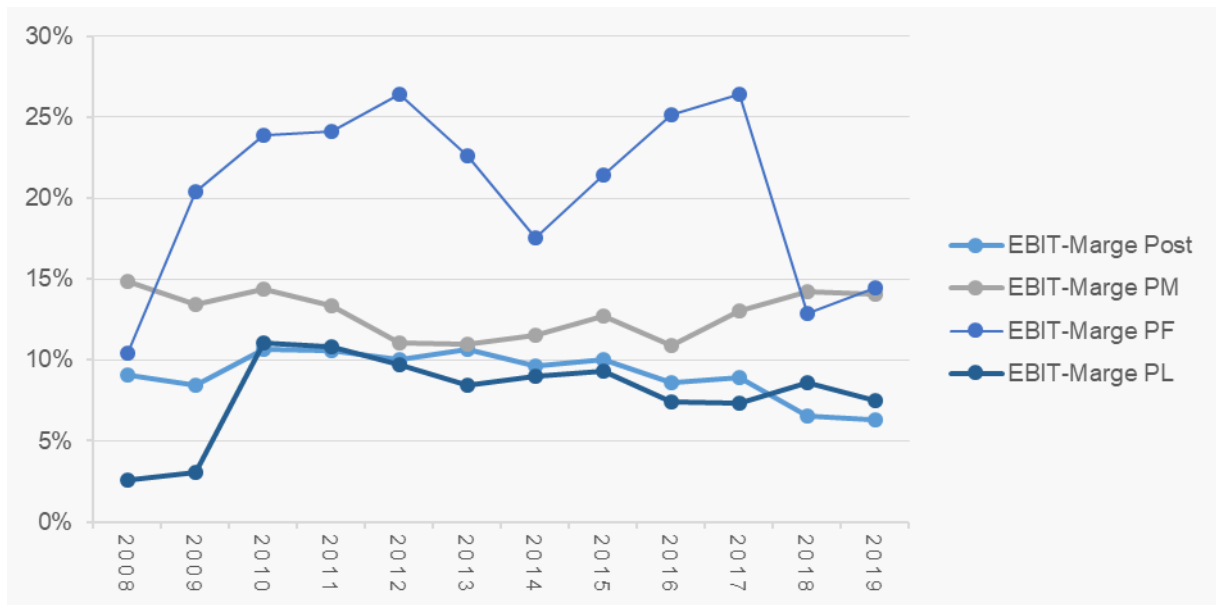


Abbildung 24 Entwicklung der Profitabilität, EBIT-Marge auf Konzernstufe und in den grundversorgungsbeauftragten Konzerngesellschaften

(Quelle: Finanzberichte der Post, eigene Berechnungen)

2.7.1.4 Entwicklung der Ertragslage in der Grundversorgung

Im Jahr 2004 betrugen die Erlöse der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten 4.6 Milliarden Franken und sanken bis 2019 auf 3.3 Milliarden Franken. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Rückgang von 2.2 %. Auch die Grundversorgungskosten sind im Durchschnitt um 1.8 % pro Jahr zurückgegangen und sanken im selben Zeitraum von 4 auf 3 Milliarden Franken. Weil der Erlösrückgang die realisierten Kosteneinsparungen übertroffen hat, reduzierte sich das Ergebnis der Grundversorgung zwischen 2004 und 2019 um nahezu zwei Drittel von rund 600 auf rund 233 Millionen Franken. Die Umsatzrendite sank von 13 auf 7.1 %. Zwar konnte die Post die Grundversorgung durchgehend mit einem positiven Ergebnis erbringen, jedoch nimmt die Kostendeckung kontinuierlich ab.

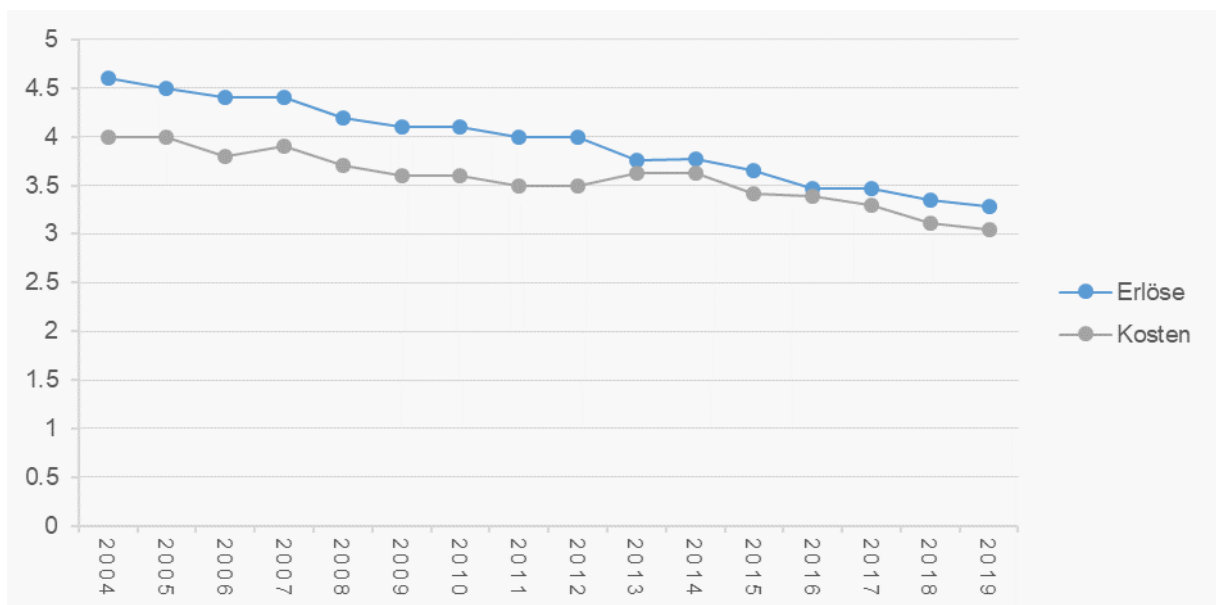


Abbildung 25 Entwicklung der Erlöse und Kosten in der Grundversorgung

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Die Ergebnisentwicklung in den einzelnen Grundversorgungsbereichen verdeutlicht, dass das durchgehend positive Ergebnis in erster Linie dank den Beiträgen aus dem Brief- und Paketsegment gehalten werden konnte. Zwischen 2013 und 2019 betrug das Ergebnis der Grundversorgung mit Postdiensten im Durchschnitt 260 Millionen Franken. Der Einbruch im Jahr 2016 ist hauptsächlich auf einen akzentuierten Rückgang im Briefvolumen zurückzuführen. In den darauffolgenden Jahren konnte das Ergebnis trotz anhaltendem Volumenrückgang mit Hilfe von Kosteneinsparungen stabilisiert werden.

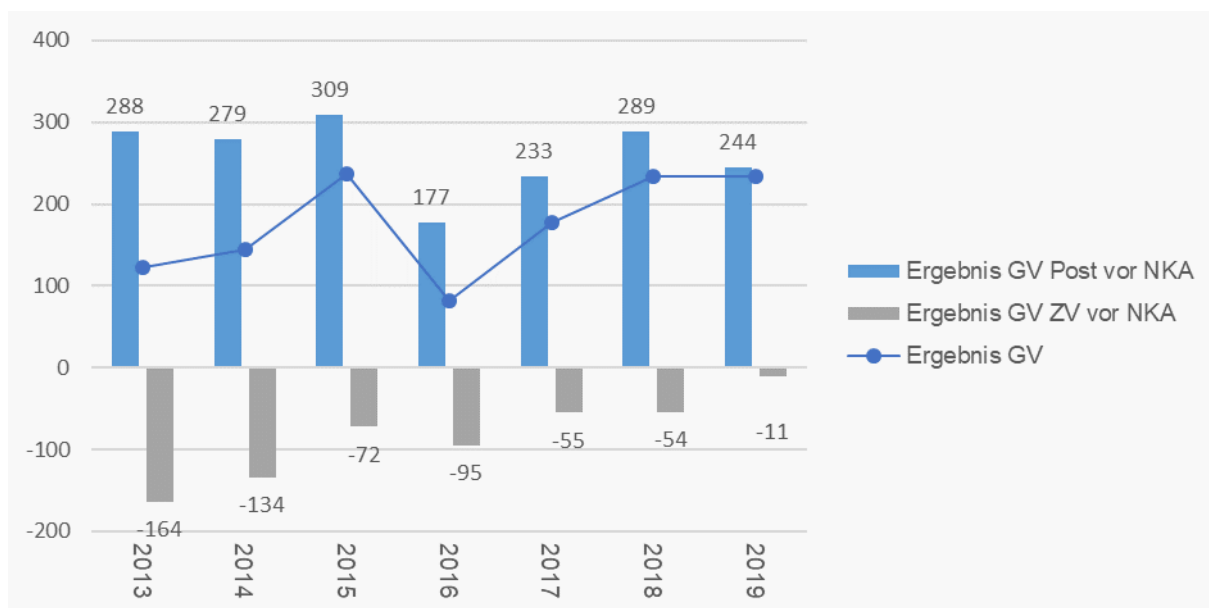


Abbildung 26 Ergebnisentwicklung der Grundversorgung, in Mio. Franken⁸⁶
(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Die verschiedenen Geschäftsbereiche und Kundensegmente innerhalb der Grundversorgung unterscheiden sich bezüglich ihrer finanziellen Tragkraft. Im Jahr 2019 machten die Grundversorgungsdienste rund 45 % der gesamthaft im Konzern erzielten Erlöse aus. Innerhalb der Grundversorgung standen Erlöse von 2.6 Milliarden Franken im Brief- und Paketbereich einem Erlös von 690 Millionen Franken im Zahlungsverkehr gegenüber. Während die Einzelsendungen für Privatkunden nicht kostendeckend sind, erzielt die Post bei Geschäftskundensendungen insbesondere im Briefbereich grössere Renditen. Die höhere Rentabilität ist einerseits auf die geringeren Annahme- und Sortierkosten bei Geschäftskunden und andererseits durch positive Skaleneffekte aufgrund grösserer Sendevolumen erklärbar. Der Zeitungsvertrag in der Tageszustellung war in den letzten sieben Jahren defizitär. Aufgrund des vergleichsweise kleinen Marktvolumens hat das Defizit jedoch nur einen begrenzten Einfluss auf das Gesamtergebnis der Grundversorgung mit Postdiensten.

Im Gegensatz zur postalischen Grundversorgung schreibt die Grundversorgung im Zahlungsverkehr seit 2013 rote Zahlen. Zwischen 2013 und 2019 betrug das durchschnittliche Defizit 84 Millionen Franken. Die Kostenunterdeckung ist insbesondere auf das kostenintensive Angebot von Bareinzahlungen auf das Konto Dritter zurückzuführen. Das Angebot erfordert eine sichere Infrastruktur zur Aufbewahrung grösserer Bargelddbeträge sowie Massnahmen zur Geldwäschereiprävention und kann deshalb nur in eigenbetriebenen Poststellen oder im Hausservice angeboten werden. Die Umwandlung von Poststellen in Agenturen ermöglichte einen kontinuierlichen Abbau des Defizites von 164 Millionen Franken im Jahr 2013 auf 11 Millionen Franken im Jahr 2019.

⁸⁶ NKA: Nettokostenausgleich, vgl. Ziff. 2.7.1.7

2.7.1.5 Bedeutung des Monopols

Für die Finanzlage der Grundversorgung spielt das Ergebnis im reservierten Dienst eine zentrale Rolle. Durch das exklusive Recht zur Beförderung von Briefen bis 50 g erhält die Post das gesamte Sendevolumen unterhalb der Gewichtsgrenze und ist vor wettbewerbsbedingtem Preisdruck geschützt.

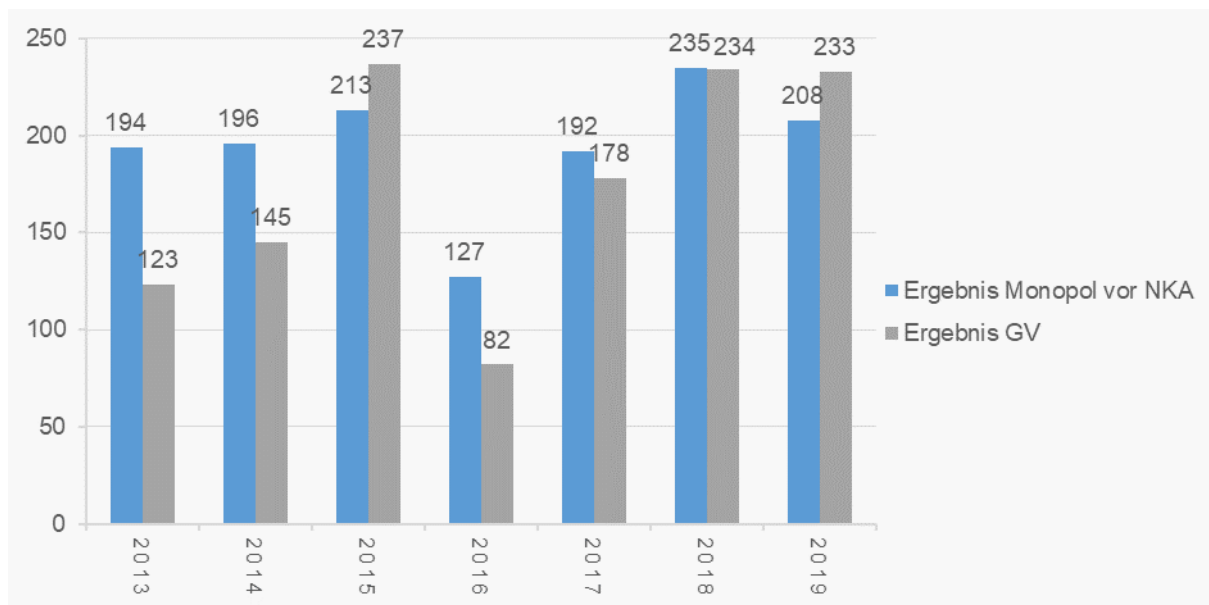


Abbildung 27 Ergebnisentwicklung Briefmonopol und Grundversorgung, in Mio. Franken
(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Das durchschnittliche Monopolergebnis betrug im betrachteten Zeitraum 195 Millionen Franken. Bedingt durch das sinkende Briefvolumen nahmen die Monopolerlöse seit 2013 im Durchschnitt um 2.4 % pro Jahr ab. Durch die gleichzeitig realisierten Kosteneinsparungen von jahresdurchschnittlich 3.5 % konnte die Post im Monopol dennoch positive Ergebnisse auf relativ konstantem Niveau ausweisen. Zwischen 2013 und 2019 lag die durchschnittliche Umsatzrendite im Monopol bei 8.2 %.

Bei der Frage der Öffnung des Briefmarktes sind verschiedene Parameter zu berücksichtigen. Seit der teilweisen Öffnung des Kommunikationsmarktes im Jahr 2004 und der Senkung des Monopols von 100 g auf 50 g im Jahr 2009 hat sich im schrumpfenden Briefsegment nur ein schwacher Wettbewerb entwickelt. Der für den Wettbewerb geöffnete Marktanteil beträgt rund 24 % des in der Schweiz zugestellten Gesamtvolumens, wovon 18.8 % der adressierten Briefe über 50 g von alternativen Anbieterinnen zugestellt werden. Trotz des stark angewachsenen Marktanteils im liberalisierten Bereich betrug der Anteil der privaten Anbieterinnen am gesamten Briefmarkt lediglich 2.5 %.

Der reservierte Bereich macht 75.9 % des Sendevolumens aus. Die Befürworterinnen und Befürworter einer Marköffnung sind der Ansicht, dass die Aufhebung des Monopols insbesondere auf der letzten Meile den Wettbewerb und die Innovation fördern und ein Wachstumspotenzial bieten würde. Das Monopol stärke zudem die Wahrnehmung der Bevölkerung, dass die Grundversorgung kostenlos sei und verleihe der Post gleichzeitig eine äusserst starke Stellung. Weiter sind die Befürwortenden der Marköffnung der Meinung, dass die Privilegien der Post aufgehoben werden müssten, um die Wettbewerbsverzerrung im Briefmarkt zu beseitigen.

Werden die EU-Mitgliedstaaten, deren Märkte seit dem 1. Januar 2013 vollständig geöffnet sind, betrachtet, fällt jedoch auf, dass sich in den letzten Jahren insbesondere aufgrund der Komplexität des Briefmarktes und des sinkenden Sendevolumens kaum wirksamer Wettbewerb entwickelt hat (vgl. Ziff. 2.1.2). Die alternativen Anbieterinnen konzentrieren sich vor allem auf Geschäftskunden und die

städtischen Gebiete, da diese aus kommerzieller Sicht attraktiver und auf logistisch weniger anspruchsvoll sind. Sendungen in periphere Regionen werden für die Zustellung an die Grundversorgungsbeauftragte Anbieterin übergeben. Nur in Rumänien bietet ein privates Unternehmen die Leistungen der gesamten Wertschöpfungskette flächendeckend und an fünf Wochentagen an. Der Briefmarkt in der Schweiz ist komplex, auch weil die Zahl der Haushalte ansteigt, während das Sendevolumen weiter abnimmt. Hinzu kommt der schwierige Zugang zu Bergregionen und ländlichen Gebieten, was die Postzustellung immer teurer macht. Darüber hinaus wenden sich immer mehr Absender von B2C-Massensendungen der digitalen Kommunikation zu. Eine Marktöffnung würde den Kostendruck erhöhen und mittelfristig die Finanzierung der durch die Post erbrachten Grundversorgung gefährden. Der Bundesrat und das Parlament haben sich bereits 2015 gegen eine Marktöffnung ausgesprochen⁸⁷. Seither haben sich die Verhältnisse auf dem Gesamtmarkt kaum verändert.

Zwischen 2016 und 2018 verbesserte die Post ihre Sortier- und Zustellprozesse, um ihren Aufwand im Kommunikationsbereich zu senken. In der Folge konnte sie die Ergebnisse auf dem Briefmarkt stabilisieren. Die Erträge aus dem Monopol werden weiter sinken. Damit wird es immer schwieriger das geringere Sendevolumen durch Prozessoptimierungen und Kosteneinsparungen auszugleichen. Die Post will die Grundversorgung weiterhin eigenständig und ohne staatliche Subventionen finanzieren. Die Öffnung des Marktes würde den durch das Monopol erzielten Beitrag an die Finanzierung der Grundversorgung verringern. Gemäss Schätzungen der Post wäre das Ergebnis der Post ohne Monopol im Jahr 2019 um 69 Millionen Franken tiefer ausgefallen. Dieser Betrag widerspiegelt den Wert des Monopols und entspricht rund 25 % der Grundversorgungskosten. Der Wert des Monopols habe sich gemäss Post in den letzten Jahren stark rückläufig entwickelt und werde auch in Zukunft in etwa in der Grössenordnung des Mengenrückgangs weiter sinken.

2.7.1.6 Konzept und Entwicklung der Nettokosten

Eine funktionierende Grundversorgung mit Postdiensten ist eine wichtige Voraussetzung für die Lebensqualität der Bevölkerung, den nationalen Zusammenhalt und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Das mit der Erbringung beauftragte Unternehmen muss eine landesweite, zuverlässige und preisgünstige Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit qualitativ guten Post- und Zahlungsverkehrsdienstleistungen sicherstellen. Diese Verpflichtung entspricht einem Markteingriff durch den Staat. Solche Eingriffe sind dann ökonomisch gerechtfertigt, wenn dadurch ein volkswirtschaftlicher Mehrwert für die Gesellschaft entsteht. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der postalischen Grundversorgung ist u. a. in der Internalisierung von sogenannten Netzwerkeffekten begründet.

Die Post hat die Funktion eines Vermittlers zwischen Absendern und Empfängern von Postsendungen. Das logistische Netzwerk und die Adressdaten der Post ermöglichen dem Absender oder der Absenderin, eine Vielzahl von Empfängerinnen und Empfängern einfach zu erreichen. Die Vorgabe zur Distanzunabhängigkeit der Preise wiederum entspringt einem sozialen Umverteilungsgedanken. Postsendungen werden immer zu gleichen Preisen angeboten, unabhängig von der Lieferdistanz und dem Zustellort. Die Distanzunabhängigkeit stellt eine Gleichbehandlung der Kundinnen und Kunden unabhängig des Wohnorts sicher, in dem periphere Zustellgebiete durch kostengünstigere Regionen quersubventioniert werden.

Neben dem Grundversorgungsauftrag bezweckt das PG, dass in denjenigen Postbereichen, welche dem Markt offenstehen, die Rahmenbedingungen für einen wirksamen und fairen Wettbewerb geschaffen werden. Die beiden Zwecke stehen in einem Spannungsfeld. Der Grundversorgungsauftrag verpflichtet die Post zu einem Mindestangebot, welches sie unabhängig von der Wirtschaftlichkeit erbringen muss. Im Gegensatz dazu sind alternative Postdienstanbieterinnen grundsätzlich frei in ihrer

⁸⁷ Bundesrat 2015

Geschäftstätigkeit und können sich auf rentable Dienstleistungen beschränken. Da der Grundversorgungsauftrag auch unrentable Dienstleistungen enthält, entsteht der Post ein wettbewerblicher Nachteil zur Konkurrenz.

Das finanzielle Ausmass der zusätzlichen Last wird anhand des Konzepts der Nettokosten geschätzt. Die Nettokosten entsprechen der Differenz zwischen dem tatsächlichen Ergebnis der Grundversorgerin und einem hypothetischen Ergebnis ohne Grundversorgungsauftrag. Für die Berechnung der Nettokosten gibt es verschiedene Ansätze⁸⁸. Das PG sieht die Berechnung der vermeidbaren Nettokosten vor. Es werden die Kosten geschätzt, welche im Szenario ohne Grundversorgungsauftrag vermieden werden könnten (z. B. Kosten des flächendeckenden Poststellennetzes). Das Ergebnis stellt die Mehrkosten dar, welche durch die Erfüllung des Grundversorgungsauftrages entstehen. Der Grundversorgungsauftrag führt aber auch zu zusätzlichen Erlösen, welche die Post als «normale» Wettbewerbsteilnehmerin ohne weitere Verpflichtung nicht einnehmen würde (z. B. Erlöse aus dem Verkauf postfremder Artikel in den Poststellen). Damit die Nettokosten nicht überschätzt werden, müssen auch die zusätzlichen Erlöse berücksichtigt werden. Die entgehenden Erlöse werden von den vermiedenen Kosten (Mehrkosten) abgezogen. Die resultierenden Nettokosten entsprechen dem Unterschied zwischen dem Ergebnis mit und dem Ergebnis ohne Grundversorgungsauftrag.

Die Berechnungsmethode⁸⁹, das hypothetische Szenario⁹⁰ sowie die jährliche Berechnung der Nettokosten werden von der PostCom genehmigt. Das hypothetische Szenario unterscheidet sich vom Status quo im Umfang und in der Struktur des Poststellennetzes, in der Frequenz der Briefzustellung und in der Zustellart in der Peripherie. Es wurde seit 2012 nur geringfügig angepasst.

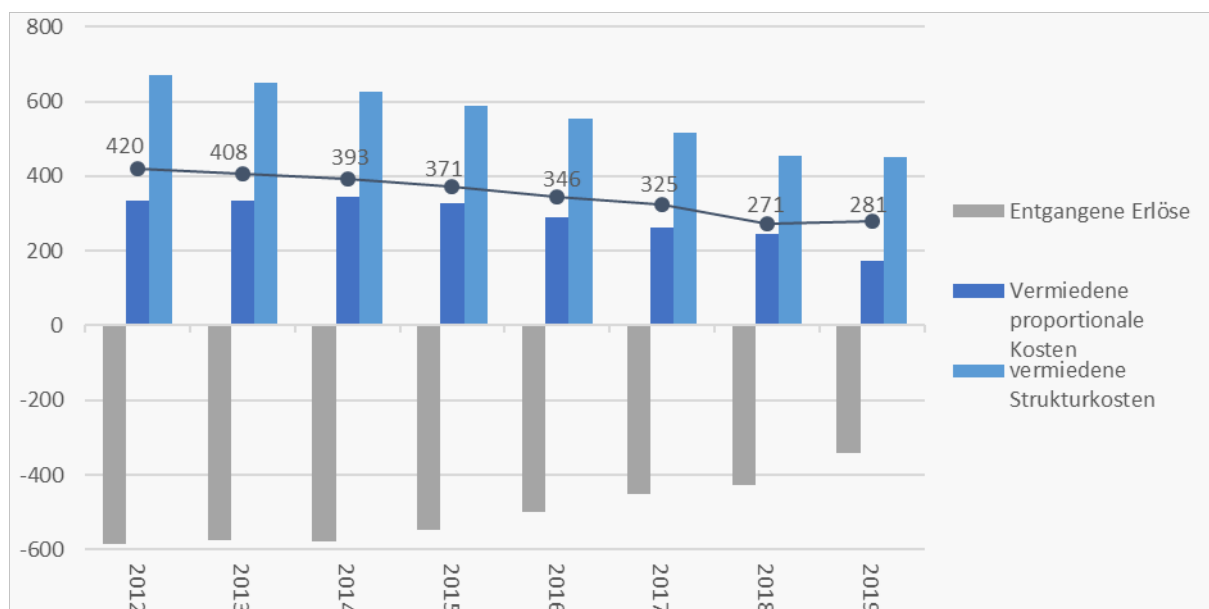


Abbildung 28 Entwicklung der Nettokosten, in Mio. Franken

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Die Nettokosten der Grundversorgung sind im Zeitraum von 2012 bis 2019 von 420 auf 281 Millionen Franken gesunken. Dabei sanken die Nettokosten von Jahr zu Jahr kontinuierlich bis 2018. Im Jahr

⁸⁸ Copenhagen Economics 2018: 219-222

⁸⁹ PostCom 2013a

⁹⁰ PostCom 2013b

2019 stiegen die Nettokosten bedingt durch einmalige Reorganisationskosten um 10 Millionen Franken. Die Post führt den Rückgang der Nettokosten hauptsächlich auf die Umwandlung von Poststellen in Agenturen (vgl. Ziff. 2.5.1) und die Optimierung der Zustellprozesse zurück. Die resultierende Kostenreduktion führte zu einer jahresdurchschnittlichen Abnahme der Nettokosten um 6 %. Auch der Anteil der Nettokosten an den Gesamtkosten der Grundversorgung konnte in diesem Zeitraum von 12 % auf 9 % reduziert werden (vgl. Tabelle 14). In den meisten europäischen Ländern bewegt sich dieser Anteil zwischen 5 % und 20 %⁹¹. Gemäss Angaben der Post fielen die Nettokosten der Grundversorgung zuletzt zu etwa 55 % in der Annahme (Poststellennetz) und zu etwa 45 % in der Zustellung an, wobei der Anteil der Zustellung, insbesondere bedingt durch die sinkenden Kosten in der Annahme, tendenziell gestiegen sei.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kosten der Grundversorgung	3'500	3'628	3'626	3'410	3'382	3'295	3'111	3'045
Nettokosten	420	408	393	371	346	325	271	281
Anteil Nettokosten	12.0%	11.2%	10.8%	10.9%	10.2%	9.9%	8.7%	9.2%

Tabelle 14 Entwicklung der Nettokosten im Verhältnis zu den Grundversorgungskosten, in Mio. Franken und %

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Nach einer Phase der abnehmenden Nettokosten ist künftig mit einer erneuten Zunahme zu rechnen. Die Post hat entschieden, die Anzahl der eigenbetriebenen Poststellen in der Strategieperiode 2021-2024 auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren und sieht auch in weiteren Grundversorgungsbe-
reichen keinen Abbau vor. Demgegenüber hat der Gesetzgeber den Grundversorgungsauftrag im Bereich der Erreichbarkeit, der Hauszustellung oder beim Zustellschluss für Zeitungen jüngst verschärft. Dadurch werden die Nettokosten erhöht bzw. wird das Potential für sinkende Nettokosten geschmälert. Vor diesem Hintergrund hat die Post bei der PostCom eine Aktualisierung des hypothetischen Szenarios beantragt, um den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Die Post spricht sich zudem für eine zukünftig regelmässige Anpassung des Nettokostenszenarios aus.

2.7.1.7 Konzept und Entwicklungen des Nettokostenausgleichs

Die wettbewerbsverzerrenden Effekte des Grundversorgungsauftrags können dadurch korrigiert werden, dass die Grundversorgerin um ihre Nettokosten entlastet wird. Die Postverordnung sieht dafür den sogenannten Nettokostenausgleich vor. Die Grundversorgung umfasst rentable und unrentable Dienstleistungen. Einzelsendungen von Privatkunden unterscheiden sich zum Beispiel in ihrer Kostenstruktur erheblich von Massensendungen, welche mehrheitlich von Grossunternehmen versendet werden. Während einzelne Briefe oder Pakete dezentral aus Briefeinwürfen und Poststellen eingesammelt und sortiert werden, sortieren die Absender von Massensendungen diese meist vor und liefern sie direkt in zentrale Sortierzentren der Post ein. Der Grundgedanke des Nettokostenausgleichs besteht darin, dass die Post ihre Nettokosten frei auf die Grundversorgungsprodukte verteilen kann. Dadurch kann die Post die Last der Grundversorgung auf diejenigen Geschäftsbereiche verteilen, welche sie am besten tragen können. Folglich können beispielsweise die unrentablen Einzelsendungen mit den Erlösen der rentablen Massensendungen quersubventioniert werden.

Mit der implizit geduldeten Quersubventionierung erhält die Post einen gewissen Spielraum in der Preisbildung und kann die Renditen der einzelnen Produktgruppen einander angleichen. Werden die Kosten des Produktes A dem Produkt B angelastet, rechtfertigt dies eine Preisreduktion bei Produkt A respektive eine Preiserhöhung bei Produkt B. Konkret bedeutet eine Kostenumverteilung im Rahmen des Nettokostenausgleichs, dass gemessen an den Marktpreisen unrentable Produkte zu günstig und

⁹¹ Copenhagen Economics 2018: 217

rentable Produkte zu teuer angeboten werden können, ohne dass die zuständigen Behörden⁹² einen Verstoß gegen wettbewerbs- und kartellrechtliche Vorgaben geltend machen können. Der Nettokostenausgleich korrigiert somit die Wettbewerbsverzerrung, welche durch den Grundversorgungsauftrag entsteht, nicht durch eine finanzielle Kompensation, sondern über eine gewisse Bevorteilung der Post in der Preisbildung. Grundsätzlich ist die Post frei, welche Geschäftsbereiche durch den Nettokostenausgleich belastet oder entlastet werden, solange dabei die Gesamtnettokosten des vorangegangenen Geschäftsjahres nicht überschritten werden.

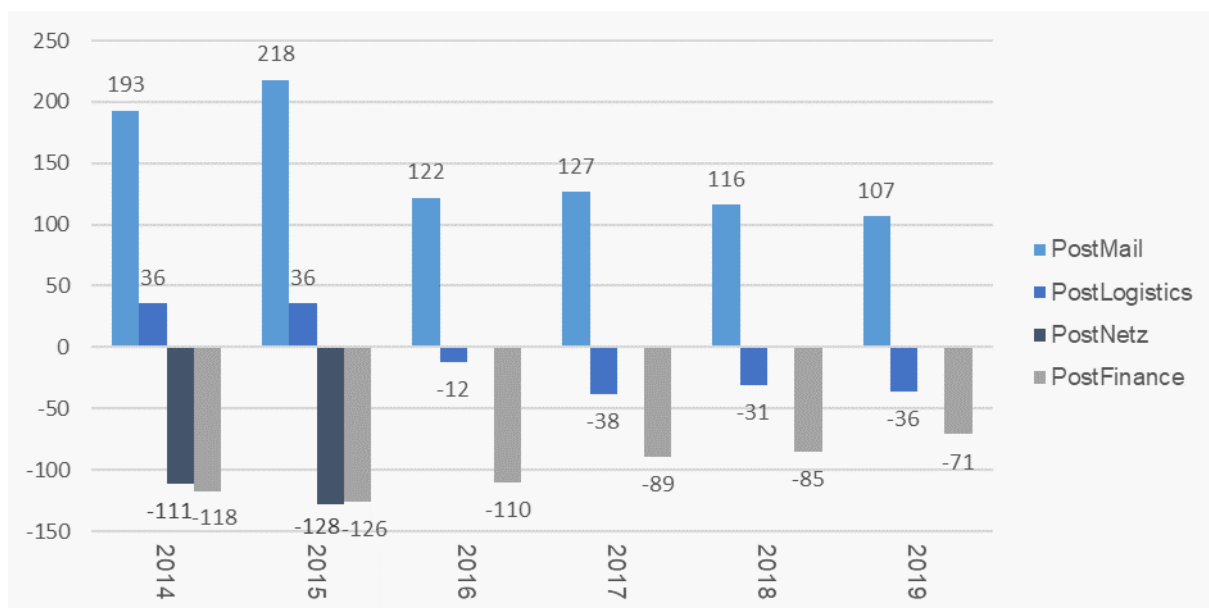


Abbildung 29 Entwicklung der Kostenumverteilung, in Mio. Franken

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

Abbildung 29 zeigt die von der Post vorgenommene Kostenumverteilung zwischen den grundversorgungsbeauftragten Konzerngesellschaften seit 2014. Ein positiver Wert steht für einen Beitrag bzw. eine Belastung, ein negativer Wert für einen Bezug bzw. eine Entlastung einer Konzerngesellschaft. Die Grafik verdeutlicht die Bedeutung von PostMail und deren Restmonopol als Haupteinlösquelle für die Grundversorgung. PostMail wurde über die ganze Periode am stärksten belastet und trug dementsprechend am meisten zur Grundversorgungsfinanzierung bei. Der Beitrag des Monopols zum Nettokostenausgleich betrug zwischen 36 % und 50 % des Ergebnisses (vgl. Tabelle 15). Hingegen wurden PostNetz und PostFinance für die kostenintensiven und ertragsarmen Schaltergeschäfte entlastet.

Im Jahr 2016 ist ein Bruch in dieser Finanzierungsstruktur erkennbar, welcher sich mit der Anpassung der konzerninternen Verrechnungspraxis⁹³ erklärt. Vor 2016 wurden sämtliche Brief- und Paketgeschäfte, welche am Postschalter abgewickelt wurden, bei PostNetz (vormals Poststellen und Verkauf) verbucht, während bei PostMail und PostLogistics nur Geschäftskundenprodukte erfasst wurden. Im Jahr 2016 wurde die Produktheiheit der Privatkundengeschäfte am Schalter an die entsprechenden Konzerngesellschaften übertragen. PostNetz wird seither für am Schalter getätigte Brief- und Paketgeschäfte von PostMail bzw. PostLogistics mit internen Provisionen entschädigt. Seither betrachtet die Post den Geschäftsbereich PostNetz nicht mehr als grundversorgungsbeauftragten Geschäftsbereich

⁹² Preisüberwacher (überhöhte Preise, zu hohe Renditen), WEKO (Dumping-Preise)

⁹³ Die Schweizerische Post 2017: 20

und verzichtet auf eine Entlastung im Rahmen des Nettokostenausgleichs. Gleichzeitig führte die Verlagerung der unrentableren Privatkundenprodukte dazu, dass die Beiträge von PostMail erheblich sanken und PostLogistics zur Ausgleichsbezügerin wurde.

Die Analyse des Nettokostenausgleichs bestätigt die Beobachtungen, dass das Briefmonopol eine wichtige Finanzierungsquelle für die Grundversorgung ist, die Schaltergeschäfte im Bereich Zahlungsverkehr besonders kostenintensiv sind und die Umwandlung von Poststellen in Agenturen zur Stabilisierung der Finanzlage der Grundversorgung beiträgt.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ergebnis Monopol vor NKA	196	213	127	192	235	208
Belastung NKA	80	106	46	96	96	96
Anteil	41%	50%	36%	50%	41%	46%

Tabelle 15 Entwicklung der Beiträge zum Nettokostenausgleich aus dem Monopol, in Mio. Franken und %

(Quelle: Jahresberichte der PostCom)

2.7.1.8 Kritik am Nettokostenausgleich

Der Nettokostenausgleich wird verschiedentlich kritisiert. Wie dargelegt handelt es sich bei den Nettokosten der Grundversorgung nicht um eine exakt messbare Grösse. Die Berechnung der Nettokosten basiert auf einem hypothetischen Szenario und das Ergebnis ist dadurch umstritten. Die implizit geduldete Quersubventionierung kann zudem in verschiedener Weise zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Gegenwärtig werden die Nettokosten pauschal auf Ebene Post- bzw. Zahlungsverkehrsdienste ausgewiesen.

Die Post ist in der Ausgestaltung ihrer Transferzahlungen zwischen den einzelnen Unternehmensbereichen grundsätzlich frei, solange die gesamte Transfersumme die Nettokosten des Vorjahres nicht übersteigt, das Monopol maximal mit den gesamten Nettokosten belastet wird und die Finanzdienstleistungen höchstens die Nettokosten des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr tragen. Wie stark die einzelnen Konzerngesellschaften entlastet werden dürfen, wird in der Verordnung nicht geregelt. Solange die Post einen Geschäftsbereich oder eine Dienstleistung in der Höhe der jeweils anfallenden Nettokosten entlastet, wird sie für ihren Mehraufwand entschädigt. Geht eine Entlastung jedoch über die im Geschäftsbereich entstehenden Nettokosten hinaus, entsteht ein Wettbewerbsvorteil gegenüber der Konkurrenz in gleicher Form wie bei einer missbräuchlichen Quersubventionierung. Eine solche Überkompensation der zusätzlichen Last wäre unter der geltenden Gesetzgebung theoretisch möglich, auch wenn der regulatorische Ausweis an die PostCom bislang keine Hinweise auf eine derartige Praxis liefert.

Eine Entlastungsbegrenzung pro Geschäftsbereich in der Höhe der im jeweiligen Bereich anfallenden Nettokosten würde allfällige Überkompensationen verbieten und so die Ziele der Grundversorgungsfinanzierung und des Quersubventionsverbots besser in Einklang bringen. Zu diesem Zweck müsste die Vorgabe zur Berechnungsmethode der Nettokosten dahingehend angepasst werden, dass die anfallenden Mehrkosten mindestens auf Ebene der einzelnen Grundversorgungsdienste (Briefe, Pakete, Zeitungen, Postnetz und Zahlungsverkehr) ausgewiesen werden können.

Eine entsprechende Anpassung hätte zudem den Vorteil, dass die Transparenz über die Kosten der Grundversorgung entscheidend erhöht würde. Nach Umsetzung der geplanten Reorganisation der Konzerngesellschaften (vgl. Ziff. 2.7.3.3) würden beispielsweise Ausgleichszahlungen zwischen der Brief- und Paketpost im Rahmen eines Nachweises auf Stufe Konzerngesellschaft nicht mehr ersichtlich. Mit der vorgeschlagenen Anpassung liessen sich im Rahmen der politischen Debatte über die Grundversorgung der Zukunft der allfällige Handlungsbedarf besser einschätzen und konkrete Massnahmen besser bewerten.

2.7.1.9 Quersubventionierungsverbot

Die Quersubventionierung ist ein zentrales Element im Spannungsfeld zwischen Grundversorgung und Wettbewerb. Während eine Quersubventionierung in Form von distanzunabhängigen Preisen erwünscht ist, handelt es sich bei Dumpingpreisen im Wettbewerbsbereich, welche aufgrund überhöhter Preise in Märkten mit hoher Marktmacht realisiert werden, um eine missbräuchliche Quersubventionierung. Die Gefahr einer missbräuchlichen Quersubventionierung besteht insbesondere zwischen Monopol- und Wettbewerbsdiensten, aber auch zwischen liberalisierten Marktbereichen mit unterschiedlichen Wettbewerbsintensitäten. Eine Subvention von Paketdiensten durch überhöhte Briefpreise im Monopol wäre ebenso schädlich wie jene von Massensendungen durch überhöhte Preise bei Einzelsendungen.

In der ökonomischen Theorie gilt eine missbräuchliche Quersubventionierung als nachweisbar, wenn der Preis eines Produkts seine Stand-alone-Kosten übersteigt (Finanzierungsquelle), während der Preis eines anderen Produkts seine inkrementellen Kosten nicht zu decken vermag (Finanzierungsziel). Die Stand-alone-Kosten entsprechen den hypothetischen Kosten, welche anfallen würden, wenn das Unternehmen nur dieses Produkt anbieten würde. Bei den inkrementellen Kosten handelt es sich um die variablen Kosten in der Leistungserstellung eines Produkts (d. h. ohne Gemeinkosten). Solange sich die Preise zwischen den Stand-alone-Kosten und den inkrementellen Kosten bewegen, bezahlt niemand mehr als beim Aufbau eines identischen Unternehmens, während andere Marktteilnehmer nicht durch unterdeckte Preise aus dem Wettbewerb gedrängt werden.⁹⁴

Das Postgesetz sieht zum Schutz vor einer missbräuchlichen Preisbildung ein Quersubventionierungsverbot vor. Die Post darf die Erträge aus dem Monopol nur zur Deckung der Grundversorgungskosten verwenden, jedoch nicht zur Verbilligung von Dienstleistungen ausserhalb des Grundversorgungsauftrags. Die Methode zur Überprüfung der Einhaltung des Quersubventionierungsverbots ist in der Postverordnung festgelegt. Eine verbotene Quersubventionierung liegt vor, wenn der Erlös einer Dienstleistung ausserhalb der Grundversorgung deren inkrementelle Kosten nicht deckt und im Monopol eine Dienstleistung oder ein Unternehmensbereich die jeweiligen Stand-alone-Kosten übersteigt.

Die Post muss der PostCom jährlich die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots nachweisen. Im Rahmen des sogenannten pauschalen Nachweises werden zunächst die Erträge und Kosten ausserhalb der Grundversorgung ausgewiesen. Reichen die Erträge nicht aus, um die inkrementellen Kosten zu decken und kommen die Wettbewerbsdienste dementsprechend als Finanzierungsziel in Frage, müssen zusätzlich die Erträge und Stand-alone-Kosten im Monopol ausgewiesen werden (sog. Nachweis im Einzelfall). Für die Einhaltung des Quersubventionierungsverbots sind die Kosten und Umsatzerlöse *nach* dem Nettokostenausgleich massgebend.

In den Jahren 2017, 2018 und 2019 konnte die Post die Kosten ausserhalb der Grundversorgung nicht decken und somit den pauschalen Nachweis nicht erbringen. 2017 entstand die Unterdeckung aufgrund einer Sonderbelastung durch Rückvergütungen im Zusammenhang mit zu viel erhaltenen Abgeltungen im Segment Postauto.⁹⁵ In den Jahren 2018 und 2019 waren die Defizite insbesondere auf das bestehende Niedrigzinsniveau und die Höhe der kalkulatorischen Zinsen bei PostFinance sowie auf den Verlust bei Drittprodukten im Bereich PostNetz zurückzuführen. Da der Nettoerlös der im Poststellennetz verkauften Drittprodukten deren inkrementelle Kosten teilweise nicht decken konnte, forderte die PostCom eine Abschätzung der Stand-alone-Kosten des reservierten Dienstes zur Prüfung eines Nachweises im Einzelfall ein. Gestützt darauf kommt die PostCom zum Schluss, dass die Stand-alone-Kosten in beiden Jahren die im Monopol erzielten Erlöse weit übertreffen. Die für das Jahr 2019 ausgewiesenen Stand-alone-Kosten übersteigen den Erlös vor Nettokostenausgleich um

⁹⁴ ERGP 2019: 12-13

⁹⁵ PostCom 2018a: 28-29

311 Millionen Franken. Wird der Nettokostenausgleich mitberücksichtigt, beträgt die regulatorisch ausschlaggebende Differenz sogar 407 Millionen Franken. Folglich konnte die PostCom in beiden Fällen keine verbotene Quersubventionierung feststellen. Obwohl die Post mittels Sortimentsbereinigungen künftig eine Deckung der inkrementellen Kosten bei Drittprodukten anstrebt, ist auch in Zukunft davon auszugehen, dass die Post ein negatives Ergebnis der Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung ausweisen wird.⁹⁶

2.7.1.10 Kritik am Quersubventionierungsverbot

Die Vorgabe, dass das Quersubventionierungsverbot anhand von Kosten und Erträgen *nach* dem Nettokostenausgleich überprüft wird, schwächt die Wirksamkeit des Quersubventionierungsverbots erheblich ab. Grundsätzlich könnte die Post im Rahmen des Nettokostenausgleichs Kosten aus Bereichen ausserhalb der Grundversorgung auf Monopoldienste umverteilen, was einer verbotenen Quersubventionierung im Sinne des Postgesetzes entsprechen würde. Eine wirksame Überprüfung müsste daher zwingend vor der Durchführung des Nettokostenausgleichs vorgenommen werden.

Die geltende Formulierung lässt offen, inwiefern Quersubventionierungen innerhalb der Grundversorgung zulässig sind. In verschiedenen Bereichen der Grundversorgung, wie etwa dem gesamten Paketmarkt und bei den Massenbriefsendungen über 50 g, herrscht Wettbewerb. Unter der aktuellen Definition gelten nur Dienstleistungen ausserhalb der Grundversorgung als Wettbewerbsdienste, so dass eine Quersubventionierung von Dienstleistungen, die zur Grundversorgung gehören und unter wettbewerblichen Rahmenbedingungen erbracht werden, zulässig wäre. Darüber hinaus werden nur die reservierten Dienste als mögliche Finanzierungsquelle geprüft. Damit wird den hohen Marktanteilen der Post in den geöffneten Teilmärkten unzureichend Rechnung getragen.

Quersubventionierungen von Dienstleistungen aus Geschäftsbereichen mit einer hohen Wettbewerbsintensität (z. B. Massensendungen) auf Kosten der Preise in Bereichen ohne Konkurrenz (z. B. Einzelsendungen) sind ebenfalls wettbewerbsverzerrend. Um missbräuchliche Quersubventionierungen zu verhindern, müsste die Prüfung auch inkrementelle und Stand-alone-Kosten in geöffneten Marktbereichen der Grundversorgung einschliessen.

2.7.2 Entwicklungen im Ausland

Die konsolidierten Betriebserträge der historischen Anbieterinnen in den Referenzländern entwickelten sich seit 2014 mehrheitlich stabil (vgl. Abbildung 30). Die Deutsche Post, die französische La Poste und die britische Royal Mail konnten ihre Umsätze über den betrachteten Zeitraum steigern. Die starken Ertragszuwächse bei der belgischen Bpost in den Jahren 2017 und 2018 sind auf Übernahmen resp. Beteiligungszukäufen von drei Logistikunternehmen zurückzuführen. PostNord Schweden wies konstante Erträge aus. Wie bei der Schweizerischen Post sind die Betriebserträge der Österreichischen Post und der niederländischen PostNL in den vergangenen Jahren gesunken. Im Gegensatz zur Schweiz, wo der Umsatzrückgang in erster Linie operativ begründet ist, (vgl. Ziff. 2.7.1.1) hatten die anderen Unternehmen in 2016 und 2017 Tochtergesellschaften veräussert, was zu sprunghaften Ertragsrückgängen führte. Die Erträge von PostNL dürfen infolge der Übernahme von Sand in 2020 – ihre letzte Konkurrentin im Briefmarkt – künftig wieder ansteigen.

⁹⁶ PostCom 2020b: 36-40

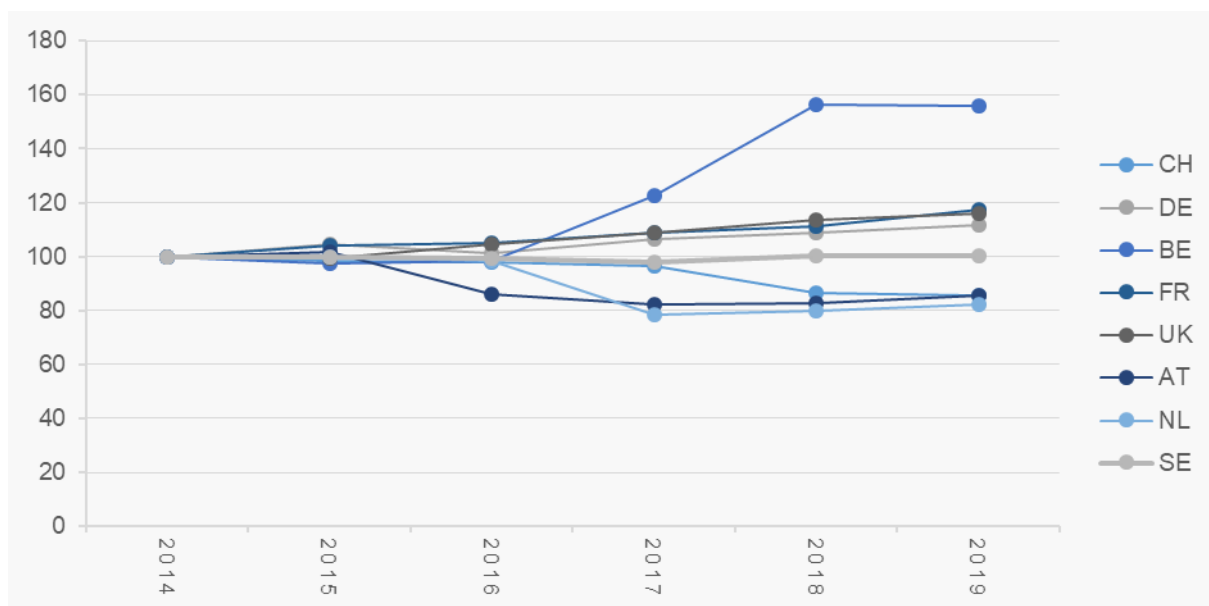


Abbildung 30 Ergebnisentwicklung im Vergleich mit den historischen Anbieterinnen in den Referenzländern, indexiert: 2014=100

(Quelle: Finanz- und Geschäftsberichte Post, Deutsche Post DHL Group, PostNL, Royal Mail, Le Groupe la Poste, PostNord Sweden, Österreichische Post, bpost)

Tabelle 16 vergleicht die Profitabilität der Post mit jener der historischen Anbieterinnen in den Referenzländern anhand der EBIT-Marge. Im Jahr 2019 lag die EBIT-Marge auf Konzernstufe mit 6.3 % leicht über dem Durchschnitt (5.6 %) der verglichenen Länder. Die Österreichische Post, Bpost sowie die Deutsche Post wiesen höhere EBIT-Margen als in der Schweiz aus. Die unterschiedliche Profitabilität ist unter anderem auf unterschiedliche regulatorische Rahmenbedingungen zurückzuführen. Während die Post als einziges Unternehmen von einem Restmonopol im Briefbereich profitieren kann, werden die Grundversorgerinnen in Belgien, Frankreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich mit staatlichen Abgeltungen unterstützt. Für die Veranschaulichung der Entwicklungen in den vergangenen zehn Jahren werden die durchschnittlichen Fünfjahres-EBIT-Margen herbeigezogen. Die Betrachtung der Mittelwerte bietet sich zur Glättung von Ausreißern aufgrund einmaliger Sondereffekte an. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts ist die durchschnittliche EBIT-Marge in den betrachteten Ländern um einen Prozentpunkt gesunken. Während die historischen Anbieterinnen in Belgien, Österreich und Deutschland ihre Profitabilität gegenüber der ersten Hälfte steigern konnten, fiel die durchschnittliche EBIT-Marge in der Schweiz, den Niederlanden und insbesondere im Vereinigten Königreich tiefer aus. Die französische La Poste konnte ihre Profitabilität auf vergleichsweise tiefem Niveau stabil halten. Aufgrund des Rückgangs um 2.1 Prozentpunkte fiel die Schweizerische Post im Fünfjahresvergleich vom zweiten auf den dritten Rang zurück.

Land	EBIT-Marge 2019	Durchschnitt 2015-2019	Durchschnitt 2010-2014
AT	9.9%	9.0%	7.5%
BE	8.1%	15.3%	13.6%
CH	6.3%	8.2%	10.3%
DE	6.5%	5.6%	4.7%
FR	3.4%	3.8%	3.5%
NL	4.2%	7.9%	10.2%
SE ⁹⁷	4.7%	3.5%	3.0%
UK	1.7%	1.7%	5.8%
Ø	5.6%	6.9%	7.3%

Tabelle 16 EBIT-Marge der historischen Postdienstanbieterinnen in den Referenzländern 2019 und Durchschnitte 2015-2019 / 2010-2014

(Quelle: Finanz- und Geschäftsberichte Post, Deutsche Post DHL Group, PostNL, Royal Mail, Le Groupe la Poste, PostNord Sweden, Österreichische Post, bpost)

2.7.3 Trends

2.7.3.1 Erkenntnisse aus den Expertenworkshops

Die Experten stufen die eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung als mittelfristig gefährdet ein. Die wichtigen Erträge aus dem Briefmonopol und dem Bankgeschäft sind immer stärker rückläufig und das Zugangsnetz wird immer weniger frequentiert. Da sämtliche Geschäftsbereiche die Kosten der Grundversorgung solidarisch tragen müssen, bestehe auch die Gefahr, dass die Post auf nötige Investitionen im Paketmarkt zugunsten der Briefpost oder von Dividendenzahlungen verzichten muss. Es sei deshalb wichtig, dass die Post auf die laufende Entwicklung reagieren kann. Ausserdem sei zu klären, was mit Eigenwirtschaftlichkeit gemeint ist. Es sei zu klären, ob die Grundversorgung in sich selbsttragend erbracht werden müsse oder ob auch Erträge aus wettbewerblichen Geschäftsbereichen zur Finanzierung genutzt werden müssten.

2.7.3.2 Einschätzungen der Post zur Finanzierung des Konzerns

Vor dem Hintergrund der zunehmend grösseren Herausforderungen für die Finanzierung der Grundversorgung und als Basis für die Arbeiten zur Strategie 2021-2024 hat die Post im Frühling 2019 zuhanden des Eigners eine Ergebnis- und Kapitalplanung bis 2030 erarbeitet. Die Planung fokussiert auf die finanzielle Entwicklung der Post als Konzern und enthält keine gesonderte Analyse des Grundversorgungsbereichs. In einem sogenannten Basisplan wird basierend auf bekannten und erwarteten Entwicklungen sowie bereits initiierten Massnahmen die hypothetische finanzielle Entwicklung des Konzerns dargestellt. Dabei wird unterstellt, dass die Strategie 2017-2020 unverändert fortgeführt wird und gleichzeitig das politische und regulatorische Umfeld grösstenteils unverändert bleibt. Der Basisplan sollte aufzeigen, was passiert, wenn weder die Post noch der Eigner und der Gesetzgeber mit Massnahmen auf die Entwicklungen im Umfeld reagieren. Die Planung hat gemäss Post keinen Prognoseanspruch, sollte jedoch als Referenzszenario für die Entwicklung und Diskussion möglicher Szenarien sowie als Reaktion auf diese Entwicklungen dienen. Die Berechnung des Basisplans basierte

⁹⁷ Für PostNord Schweden liegen keine gesonderten Kennzahlen für 2010-2013 vor. Der «Durchschnitt 2010-2014» bezieht sich deshalb auf die Geschäftsjahre 2013 und 2014.

auf einer Datenbasis aus dem Jahr 2018 und stützte auf Annahmen bezüglich der künftigen Marktentwicklungen in den verschiedenen Konzernbereichen ab. Im Briefmarkt wird ein moderater Mengenrückgang (adressierte Briefe: -4.2 %, unadressierte Sendungen: -3.4 %, Zeitungen: -3.9 %) angenommen. Im Paketmarkt wird ein Marktwachstum von +4 % bei einem gleichzeitig unterproportionalen Umsatzwachstum von +3 % erwartet. Im Finanzdienstleistungsmarkt wird bis 2020 eine sinkende, danach bis 2030 eine wieder leicht steigende Gesamtzinsmarge erwartet. Die Kundenvermögen sinken leicht bis 2021, gefolgt von einer Stabilisierung des Volumens. Im Personenverkehr wird ein Wachstum proportional zum Markt erwartet. Die Netzentwicklung erfolgt im Szenario ab 2021 nur noch punktuell (ca. 9 Umwandlungen pro Jahr). Die Ergebnisentwicklung von PostNetz ist auch durch die rückläufigen Mengen bei PostMail und PostFinance geprägt. In den Geschäftsfeldern Digital Health und E-Voting wird der Breakeven in 2023 angenommen. In diesem Basisszenario sinkt das Konzernergebnis (EBIT) im Zeitraum von 2019 bis 2030 um -403 Millionen Franken auf 108 Millionen Franken. Steigende Erträge in einzelnen Bereichen (v. a. PostFinance, PostLogistics, Swiss Post Solutions) werden dabei vom höheren Betriebsaufwand mehr als kompensiert. Die EBIT-Marge sinkt entsprechend entlang der Ergebnisentwicklung bis auf 1 %. Die negative Entwicklung ist hauptsächlich getrieben durch den stetigen Rückgang der Briefmengen.

Neben dem Basisplan hat die Post ein sog. Downside-Szenario berechnet. Die grossen marktorientierten Treiber für die Entwicklung der Post sind insbesondere die Zinsmarge von PostFinance, die Mengenentwicklung bei der Briefpost und die Entwicklung im Paketmarkt. Das Downside Szenario zeigt die Ergebnisentwicklung bei veränderten Annahmen im Vergleich zum Basisplan: stärkerer Mengenrückgang bei den adressierten Briefen (-3 Prozentpunkte), tieferes Paketmengenwachstum (-3 Prozentpunkte), keine Poststellenumwandlungen und zusätzlicher Rückgang der Zinsmargen bei PostFinance (-3 Basispunkte). Unter den veränderten Annahmen wird das Konzernergebnis bereits 2027 negativ und sinkt bis 2030 auf -142 Millionen Franken. Haupttreiber ist der stärkere Rückgang der adressierten Briefe, wodurch das Ergebnis von PostMail in 2030 auf -251 Millionen Franken sinkt. Auch die übrigen Annahmen wirken sich negativ auf die Ergebnisentwicklung der jeweiligen Bereiche aus.

Zur Beurteilung der eigenwirtschaftlichen Finanzierung der Grundversorgung schlägt die Post zwei Messkriterien vor. Die Post sei einerseits eigenwirtschaftlich, solange sie unter der Berücksichtigung der Grundversorgung ihre Kapitalkosten verdient⁹⁸ (rentabilitätsbasiertes Kriterium) und andererseits, wenn ihre Nettoverschuldungsquote bei einer jährlichen Dividende von 100 Millionen Franken nicht grösser als 2.5 werde (liquiditätsbasiertes Kriterium). Sind beide Kriterien eingehalten, so vernichtet die Post keinen Wert und weist nachhaltig ohne zu hohe externe Finanzierung eine stabile Kapitalstruktur auf. Ist hingegen ein Kriterium nicht erfüllt, bedeutet das, dass die Post auf zusätzliches Eigenkapital angewiesen ist, d. h. der Bund als Eigner eine Abgeltung leisten müsste. Eine Gegenüberstellung der beiden Kriterien einer nachhaltigen Eigenwirtschaftlichkeit mit dem Basisplan zeigt, dass die Post im Szenario bereits mittelfristig nicht mehr in der Lage wäre, die Grundversorgung aus eigenen Umsatzerlösen zu finanzieren. Ab 2022 würde sie selbst unter Berücksichtigung der Nettokosten der Grundversorgung sowie des Monopolwertes keinen ökonomischen Mehrwert mehr schaffen. Die Nettoverschuldungssituation werde sich ausgehend von einem aktuell sehr komfortablen Stand laufend verschlechtern und ab 2024 bzw. spätestens 2027 zusätzliches Eigenkapital erfordern.

2.7.3.3 Strategie «Post von morgen»

Die Post will sich und damit die Grundversorgung auch in Zukunft eigenwirtschaftlich finanzieren und reagiert auf die Herausforderungen mit einer Wachstumsstrategie. Im Gegensatz zur vorangegangenen Strategieperiode, bei welcher insbesondere Kosteneinsparungen im Fokus standen, sollen ausgehend vom Kerngeschäft auch neue Märkte erschlossen und höhere Erträge generiert werden.

⁹⁸ Formal entspricht dieses Kriterium der Bedingung $NOPA(I)T = WACC \cdot NOA - \text{Nettokosten} + \text{Wert des Monopols}$. $NOPA(I)T$ heisst dabei "net operating profit after interest and taxes", WACC bedeutet "weighted average cost of capital" und NOA bezieht sich auf die «net operating assets».

Dadurch strebt sie an, den EBIT auf Konzernstufe bis 2024 auf 400 Millionen Franken zu stabilisieren. Gemäss Schätzungen der Post müsste sie dafür einen Ertrag auf dem Niveau des Jahres 2015 erwirtschaften. Damals betrug der Betriebsertrag auf Konzernstufe 8.2 Milliarden Franken. Im Jahr 2019 resultierte noch ein Betriebsertrag von 7.1 Milliarden Franken. Mit der Wachstumsstrategie will die Post von 2021 bis 2024 gesamthaft mehr als 3 Milliarden Franken investieren, wovon drei Viertel in das Brief- und Paketgeschäft fliessen sollen. Ein Grossteil der Investitionen fliesst in den Ausbau und die Modernisierung der Verarbeitungsinfrastruktur. Die dazu benötigten Mittel sollen aus aktuellen Reserven sowie unter anderem aus der Veräusserung nichtbetriebsrelevanter Immobilien finanziert werden.⁹⁹ Durch die Zusammenführung der Paket- und Briefverarbeitung werden in Zukunft die Zustellkanäle noch enger verzahnt und Flächen in der Sortierung synergetisch genutzt. Bis 2030 geht die Post von jährlichen Einsparungen im zweistelligen Millionenbereich aus. Gleichzeitig werden auch Transformationskosten anfallen. Das Paketgeschäft dürfte zunehmend steigende Erlöse erwirtschaften. Die geringeren Erlöse durch den Briefmengenrückgang könnten jedoch laut Post erst durch zusätzliche Wachstumsfelder vollständig kompensiert werden.

Weitere Massnahmen der Strategie «Post von morgen» betreffen die Organisation der Konzerngesellschaften. Die Post beabsichtigt, die Synergien zwischen den Gesellschaften PostMail und PostLogistics besser zu nutzen und ihre Leistungen im neuen Geschäftsbereich Logistik Services zusammenzulegen. In diesem Bereich sollen Dienstleistungen auf der letzten Meile weiter ausgebaut und die Position der Post in der digitalen Logistik durch Partnerschaften und Beteiligungen an Plattformen gestärkt werden. Der neu aufzubauende Geschäftsbereich Kommunikation Services soll sich auf die sichere Übermittlung digitaler Kommunikationsmittel konzentrieren. Die Konzerngesellschaft PostNetz soll in eine rechtlich eigenständige Aktiengesellschaft überführt werden. Mit der geplanten Öffnung der Poststellen für Dienstleistungsunternehmen und Behörden soll eine bessere Auslastung der Infrastruktur angestrebt und eine zusätzliche Ertragsquelle erschlossen werden. Weitere Einnahmen möchte die Post durch die Vergabe von Hypotheken und Krediten bei der PostFinance erzielen können. Der Entscheid über eine entsprechende Revision des Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post vom 17. Dezember 2010¹⁰⁰ (Postorganisationsgesetz, POG) obliegt dem Parlament. Der Bundesrat hat zwischen Juni und September 2020 die Vernehmlassung zur Vorlage durchgeführt. Ein Grossteil der Kantone, Parteien und Verbände äusserten sich in ihren Stellungnahmen kritisch gegenüber den Zielen der Vorlage.¹⁰¹ Grossmehrheitlich anerkannt wird hingegen die Notwendigkeit einer vertieften Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung.

2.7.4 Zwischenfazit

Die in den verschiedenen Bereichen der Grundversorgung erkannten Trends werden sich künftig auf deren Finanzierung auswirken. Durch das sinkende Briefvolumen wird das Monopol bis 50 g als wichtige Ertragsquelle an Wert einbüssen. Auch PostFinance als zweite ertragsreiche Konzerngesellschaft dürfte im schwierigen Zinsumfeld weiterhin rückläufige Ergebnisse ausweisen. Diese Entwicklungen werden nur teilweise durch den boomenden Paketmarkt aufgefangen. Einerseits besteht für die Post kurzfristig ein hoher Investitionsbedarf zur Verarbeitung des wachsenden Volumens. Zudem spielt der Wettbewerb im Paketsegment stärker als bei den Briefen. Im grenzüberschreitenden Paketmarkt, dem Marktbereich der am stärksten wächst, verfügt die Post bereits heute über wesentlich kleinere Marktanteile als im inländischen Markt. Die wachsende Marktkonzentration im Online-Handel führt dazu, dass immer weniger Grosskunden immer grössere Versandmengen in Auftrag geben und den Preisdruck über ihre Marktmacht erhöhen können. In den kostenintensivsten Grundversorgungsbereichen, dem Netz an Zugangspunkten und dem Zahlungsverkehr, ist das Potenzial für Kosteneinsparungen

⁹⁹ Die Schweizerische Post 2020d

¹⁰⁰ SR 783.1

¹⁰¹ Bundesrat 2020

vom politischen Diskurs abhängig. Zwar ist die Finanzierung der Grundversorgung derzeit noch gewährleistet, jedoch wird die Eigenwirtschaftlichkeit bei anhaltender Trendentwicklung bis 2025 gefährdet.

2.8 Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Die Covid-19-Pandemie und die vom Bundesrat per Notrecht verordneten Massnahmen (Lock down) während der ausserordentlichen Lage zwischen dem 16. März und 11. Mai 2020 hatten einen unmittelbaren Einfluss auf den Schweizer Postmarkt. Ein Grossteil der Verkaufsstellen des Detailhandels wurde geschlossen, die allgemeine wirtschaftliche Aktivität wurde stark reduziert und die Bevölkerung wurde vom Bundesrat aufgefordert, möglichst zuhause zu bleiben. E-Commerce wurde als einzige Einkaufsmöglichkeit für Produkte ausserhalb des Nahrungsmittelsortiments deutlich stärker genutzt und geschäftliche Korrespondenz sowie Banktransaktionen vermehrt digital durchgeführt. In der Folge wuchs das Paketvolumen stark an, während der Briefverkehr einen akzentuierten Volumenrückgang erfuhr.

Die Post verzeichnete im ersten Halbjahr 2020 im Briefgeschäft einen Mengenrückgang von 7.8 % gegenüber dem Vorjahr. Dabei waren neben den adressierten Briefsendungen unadressierte Werbesendungen besonders stark vom Einbruch betroffen. Im Zahlungsverkehr führte eine verstärkte Substitution zu einer Reduktion der Zahlungstransaktionen am Schalter um 15 Prozent. Gleichzeitig wurden im Vergleich zum ersten Halbjahr 2019 22 % mehr Pakete zugestellt.¹⁰² Die zu verarbeitenden Paketmengen lagen mehrere Wochen lang auf einem Niveau, wie sie sonst in der sendestärksten Periode vor Weihnachten üblich sind. Aufgrund der Social-Distancing-Vorgaben war für die Verarbeitung jedoch deutlich weniger Personal einsetzbar. Entsprechend stiess die Post bei der Erbringung der Grundversorgung zwischenzeitlich an ihre Grenzen. Es kam zeitweise zu starken Verzögerungen in der Verarbeitung der Paketmengen. Die gesetzlichen Laufzeiten konnten vorübergehend nicht eingehalten werden. Da die Postgesetzgebung keine konkrete Kompetenzregelung für den Fall einer Pandemie enthält, übertrug der Bundesrat in der Covid-19-Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) vom 13. März 2020¹⁰³ (Covid-19-Verordnung 2) dem UVEK die Kompetenz, bei Bedarf den Grundversorgungsauftrag der Post temporär zu lockern. Auf Antrag der Post genehmigte das UVEK die temporäre Aufhebung der gesetzlichen Vorgaben für die Laufzeiten von Briefen und Paketen sowie der Erreichbarkeitsvorgaben.

Durch die krisenbedingte Verlagerung zahlreicher wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten dürfte in der Bevölkerung die Akzeptanz zur Nutzung digitaler Kanäle gewachsen sein, was zu einer beschleunigten digitalen Substitution führen könnte. In diesem Zusammenhang wird auch der Einfluss der Coronakrise auf das künftige Zahlungsverhalten interessant sein. Es ist zu vermuten, dass die vermehrte Nutzung von bargeldlosen Zahlungsmöglichkeiten nicht nur ein vorübergehendes Phänomen darstellt, sondern sich der bargeldlose Zahlungsverkehr mittelfristig auf einem höheren Niveau einpendelt. Nicht zuletzt bei den älteren Generationen dürfte sich die Akzeptanz gegenüber bargeldlosen Lösungen aufgrund der Erfahrungen während der Coronakrise deutlich erhöht haben. Inwiefern die Pandemie die Gewohnheiten in Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig beeinflussen wird, ist derzeit kaum einschätzbar und wird erst im Rahmen der nächsten Gesetzesevaluation analysiert werden können.

¹⁰² Die Schweizerische Post 2020e

¹⁰³ SR 818.101.24

3 Mögliche Massnahmen zur Stabilisierung der Grundversorgungsfinanzierung

Vorangehend wurde gezeigt, inwiefern die finanzielle Stabilität der Grundversorgung durch die fortschreitende Digitalisierung und damit verbundene disruptive Entwicklungen herausgefordert wird. Die Trendanalyse zeigt, dass die aktuellen Entwicklungen noch nicht abgeschlossen sind und auch künftig einen wesentlichen Einfluss auf die Finanzierung haben werden. Die Analyse der Finanzlage im Grundversorgungsbereich in Ziff. 2.7 hat zwar gezeigt, dass die Finanzierung der Grundversorgung kurzfristig noch gesichert ist, jedoch bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen schon mittelfristig nicht mehr gewährleistet werden kann. Für den Zeitraum ab 2025 sind weitergehende Stabilisierungsmassnahmen zwingend notwendig.

Nachfolgend werden basierend auf Erfahrungen im Ausland und Einschätzungen von Experten mögliche Optionen zur Stabilisierung der Grundversorgungsfinanzierung dargelegt und deren Vor- und Nachteile beleuchtet. Die vorgestellten Massnahmen sind weitgehend gleichwertige Optionen. Ein Ziel des vorliegenden Berichts ist es, zeitnah eine politische Debatte über die Finanzierung und die Zukunft der Grundversorgung zu lancieren, bevor die Grundversorgung in eine Kostenunterdeckung gerät.

3.1 Grundversorgungsauftrag

In ihrer Konzernstrategie für die Strategieperiode 2021-2024 bekennt sich die Post dazu, das Grundversorgungsangebot auf dem heutigen Niveau zu stabilisieren. Dennoch benötigt die Post für eine finanziell nachhaltige Zukunft gewisse operative Freiheiten, um in ihrer Geschäftsentwicklung flexibel auf die Bedürfnisse der Kundschaft reagieren zu können. Eine Möglichkeit zur mittel- bis langfristigen Stabilisierung der Finanzierung ist eine Lockerung des Grundversorgungsauftrags. Gerade in Bereichen mit einer sinkenden Nachfrage wäre eine Lockerung der Vorgaben zu prüfen. Dadurch würde die Post die Möglichkeit erhalten, ihre Prozesse neu zu organisieren und Kosteneinsparungen zu realisieren. Dies wäre verhältnismässig einfach umsetzbar, jedoch zeigen die jüngsten Erfahrungen im Bereich Postnetz, dass Anpassungen an der Grundversorgung bei Bevölkerung und Politik auf Widerstand stossen können. Dennoch ist es vor dem Hintergrund der dargelegten Trends angebracht, verschiedene Anpassungen des Grundversorgungsauftrags und deren finanziellen Konsequenzen auf die Post zu prüfen.

3.1.1 Laufzeiten und Zustellfrequenz

Die Grundversorgungskosten hängen zu einem wesentlichen Teil davon ab, wie oft (Zustellfrequenz), wohin (Fläche) und bis wann (Laufzeit) die Postsendungen zugestellt werden müssen. Aktuell verpflichtet der Grundversorgungsauftrag die Post, adressierte Briefe und Pakete sowie abonnierte Zeitungen und Zeitschriften an mindestens fünf Wochentagen zuzustellen. Tageszeitungen werden an sechs Wochentagen zugestellt. Für Briefe und Pakete muss die Post jeweils zwei Angebote mit unterschiedlichen Laufzeiten gewährleisten:

- Zustellung am ersten dem Aufgabetag folgenden Werktag (E+1 bzw. A-Post)
- Zustellung bis am dritten dem Aufgabetag folgenden Werktag (E+3 bzw. B-Post)

Aktuell stellt die Post B-Briefe von Montag bis Freitag und A-Briefe freiwillig auch am Samstag zu. Das Standardpaket «PostPac Economy» stellt die Post innert zwei Werktagen zu. Sie übertrifft damit die Anforderung aus der Grundversorgung.

Durch eine Lockerung der Vorgaben in den Bereichen Zustellfrequenz und Laufzeit könnte die Post in der Sortierung, dem Transport und insbesondere in der Zustellung Prozesskosten einsparen¹⁰⁴. In der

¹⁰⁴ Copenhagen Economics 2018: 291

postalischen Wertschöpfungskette ist die Zustellung aufgrund der ausgeprägten Weg- und Lohnkosten besonders kostenintensiv. Eine Reduktion der Zustellfrequenz würde zusätzlichen Spielraum in der Organisation der Zustellrouten schaffen. Die Zustellfrequenz hängt unmittelbar mit den Laufzeiten zusammen. Solange die Post verpflichtet ist, Postsendungen am nächsten Arbeitstag zuzustellen, kann auch die Zustellfrequenz nicht verringert werden. Bei einer Erhöhung der zulässigen Laufzeit könnten Briefe jedoch beispielsweise nur jeden zweiten oder dritten Tag ausgeliefert werden. Dann wäre es möglich, dass Postboten an unterschiedlichen Tagen unterschiedliche Gebiete beliefern, wodurch ihre Auslastung bei gleichbleibender Briefmenge steigt bzw. die Stückkosten sinken. Mit einer Abkehr von einer täglichen Zustellung könnten Vollzeitstellen erhalten und eine Ausdehnung von Teilzeitarbeitsmodellen vermieden werden. Insgesamt würde die Reduktion der Zustellfrequenz die Gesamtzahl der zu leistenden Arbeitsstunden in der Sortierung und der Zustellung dennoch verringern.

In den Expertenworkshops wurden folgende Varianten vorgeschlagen:

- Die Laufzeit für B-Briefe könnte von E+3 auf E+>3 erhöht und gleichzeitig der A-Brief erheblich verteuert werden, um eine Verlagerung der Nachfrage auf die kostengünstigere B-Post zu erzielen.
- Das A-Post-Angebot könnte ausschliesslich dem Geschäftskundensegment vorbehalten sein, welches die Sendungen direkt und vorsortiert ins Sortierzentrum einliefert. Damit könnten Annahme- und Sortierkosten bei den vergleichsweise kostenintensiven, zeitkritischen Privatkundenbriefen eingespart werden.
- Die A-Post-Laufzeit könnte auf E+2 verlangsamt werden. Dies würde es der Post ermöglichen, nur noch an jedem zweiten Tag an sämtliche Häuser zuzustellen. So könnten erhebliche Wegzeiten eingespart werden.
- Bei unveränderten Laufzeitvorgaben des A- und B-Briefes könnte die Qualitätsvorgabe für die Einhaltung der Laufzeiten von aktuell 95 % auf 80 % gelockert werden. Es wäre zu erwarten, dass die Post die zusätzliche Flexibilität beim Zustellzeitpunkt insb. in den peripheren Regionen nutzen würde, dabei aber durch den öffentlichen und politischen Druck wiederum stark eingeschränkt würde.

Zur Senkung der Grundversorgungskosten wurden in mehreren Ländern die gesetzlichen Anforderungen an die Laufzeit und Zustellfrequenz von Briefsendungen angepasst (Vgl. Tabelle 17)¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Copenhagen Economics 2019: 36-37; Copenhagen Economics 2018: 283-290

Land	Anpassungen in der Laufzeit / Zustellfrequenz
Dänemark	2016 wurden prioritäre Briefsendungen von der Grundversorgung ausgeschlossen und die Laufzeit von Standardbriefen von E+3 auf E+5 erhöht. Gleichzeitig wurde die Zustellfrequenz von 6 auf 5 Tage reduziert. Seit 2018 werden Standardbriefe nur noch einmal pro Woche zugestellt.
Finnland	Die gesetzlich vorgegebene Zustellfrequenz für Gebiete mit Frühzustellung von Zeitungen wurde 2018 von 5 auf 3 Tage reduziert. Für Gebiete, in welchen Tageszeitungen per Post zugestellt werden, gilt die Verpflichtung zu einer Zustellung an fünf Tagen weiterhin.
Italien	In ländlichen Regionen werden Standardbriefe nur noch an jedem zweiten Arbeitstag (Mo, Mi, Fr, Di, Do) ausgetragen. Reduktionen der Zustellfrequenz dürfen maximal 25 Prozent der Bevölkerung betreffen. Seit 2015 bietet Poste Italiane ein neues langsames Briefprodukt mit einer flexiblen Laufzeit zwischen E+4 und E+6. Der Preis liegt nahe am vorherigen Standardbrief (E+1)
Niederlande	Prioritäre Sendungen (E+1) bleiben Teil der Grundversorgung. Deren Preis wird von 80 Cents auf 2.80 Euro erhöht. Die Zustellfrequenz wurde 2014 von 6 auf 5 Tage reduziert. PostNL stellt Briefe seither von Dienstag bis Samstag zu.
Norwegen	Zustellfrequenz in der Grundversorgung wird 2016 von 6 auf 5 Tage reduziert. Die norwegische Grundversorgerin Posten strich die Samstagszustellung. A- und B-Post werden zu einem einzigen Standardbrief mit einer Laufzeit von E+2 zusammengeführt.
Rumänien	Die Laufzeiten für Grundversorgungsbriefe wurden von E+1 auf E+2, resp. von E+3 auf E+4 reduziert.
Schweden	2018 wird die Laufzeit für prioritäre Briefe von E+1 auf E+2 herabgesetzt. Die schwedische Grundversorgerin PostNord muss 95 Prozent der E+2 Briefe rechtzeitig zustellen.

Tabelle 17 Anpassungen der gesetzlichen Laufzeit und Zustellfrequenz

(Quelle: Copenhagen Economics)

3.1.2 Erreichbarkeitsvorgaben für das Netz an Zugangspunkten

Auch das Poststellennetz ist ein grosser Kostentreiber. Die Post ist verpflichtet, ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten sicherzustellen, so dass die Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich ist. Die Kosten hängen vor allem von der Netzdichte und den in den Zugangspunkten angebotenen Dienstleistungen ab. Die Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs und insbesondere die Bargeldeinzahlungen sind dabei besonders kostenintensiv. Durch die Umwandlung von eigenbetriebenen Poststellen in fremdbetriebene Agenturen und die Einführung automatisierter Zugangspunkte konnten die Kosten in den letzten Jahren erheblich gesenkt werden. Gemäss Post ist insbesondere der Einsatz des Hauservice in dünnbesiedelten Gebieten als Ersatz für die Erreichbarkeit einer physischen Filiale wirkungsvoll. Dadurch, dass der Hauservice keine Kosten verursache, wenn er nicht genutzt wird, würde der Nachfragerückgang im Vergleich zu stationären bedienten Zugangspunkten besser abgefedert. Weitere Kosteneinsparungen könnten auch durch den Einbezug weiterer Zugangsformen in die Erreichbarkeitsmessung (z. B. Paketautomaten, Postomaten) oder eine Reduktion des Zahlungsverkehrsangebots am Postschalter realisiert werden.

3.1.3 Grundversorgung im Zahlungsverkehr

Die hohen Netzkosten resultieren insbesondere aus den Zahlungsverkehrsdiensten, welche die Post anbieten muss. Die Grundversorgung im Zahlungsverkehr ist seit längerer Zeit defizitär. Das durchgehend negative Ergebnis ist insbesondere auf die Bareinzahlung am Postschalter zurückzuführen. Aufgrund der fehlenden Geschäftsbeziehung zwischen der einzahlenden Person und PostFinance muss die Post aufwändige und kostspielige Sorgfaltspflichten wahrnehmen. Aber auch die Sicherheitsvorkehrungen sind sehr kostenintensiv. Folglich liessen sich in diesem Bereich relativ einfach Kosten einsparen, indem beispielsweise die Überweisung auf das Konto Dritter auf Kartenzahlung eingeschränkt würde. Eine konsequente technologie neutrale Formulierung des Grundversorgungsauftrags im Bereich Zahlungsverkehr auf Gesetzes- und Verordnungsstufe würde der Post ein ausschliesslich digitales Angebot ermöglichen. Bei anhaltend abnehmender Bedeutung von Bargeld (vgl. Ziff. 2.4.1) ist die Notwendigkeit des Grundversorgungsauftrags im Zahlungsverkehr mittelfristig grundsätzlich zu hinterfragen. Die Erfahrungen im Ausland zeigen, dass Zahlungsverkehrsdienste auch ohne expliziten Grundversorgungsauftrag in einem angemessenen Ausmass angeboten werden. Bei einem allfälligen Verzicht auf den Grundversorgungsauftrag der Post im Zahlungsverkehr wäre zu prüfen, ob dies mit Art. 92 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) vereinbar wäre. Gemäss diesem Verfassungsauftrag sorgt der Bund für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Postdiensten in allen Landesgegenden. Zur verfassungsrechtlichen Grundversorgung mit Postdiensten gehört auch die Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs.

3.1.4 Sparpotenzial einzelner Massnahmen

Um die Kostentreiber zu verdeutlichen und damit auch eine Basis für eine entsprechende Diskussion über die Grundversorgung zu substantiieren, hat die Post dem Eigner Sparpotenziale einzelner Anpassungen im Grundversorgungsauftrag vorgelegt. Diese Massnahmen sind jedoch nicht Teil der Strategie «Post von morgen», welche zum Ziel hat, die postalische Grundversorgung auf dem heutigen Stand zu sichern (vgl. Ziff. 2.7.3.3). Die in Tabelle 18 aufgelisteten Schätzungen berücksichtigen sowohl vermeidbare Kosten als auch wegfallende Erlöse und zeigen die erwartete jährliche Netto-EBIT-Wirkung für die Jahren 2019 bis 2020.

Massnahme	Erwartete Netto EBIT-Wirkung pro Jahr
Reduktion Zustellfrequenz pro Zustelltag	~50 Mio. CHF
Erhöhung Laufzeit A-Post auf E+2	~60 Mio. CHF im Jahr 2019 bis ~90 Mio. CHF im Jahr 2030
Hauszustellung nur in Siedlungen	~50 Mio. CHF
Aufhebung Zustellschluss für Tageszeitungen bis 12 Uhr 30 in Gebieten ohne Frühzustellung	~5 Mio. CHF im Jahr 2020 bis ~10 Mio. CHF im Jahr 2030
Umwandlung weiterer 500 Poststellen in Agenturen (ohne Bareinzahlungen)	~65 Mio. CHF

Tabelle 18 Jährliches Sparpotenzial verschiedener Anpassungen der Grundversorgung
(Quelle: Schätzungen der Post)

Die Post schätzt das Sparpotenzial bei einer Erhöhung der Laufzeit für A-Briefe und der Umwandlung von Poststellen in Agenturen am höchsten ein. Mit geeigneten Massnahmen im Bereich der Zustellfrequenz, der flächendeckenden Zustellung und dem Postnetz kann die Post jährlich fixe Kosten einsparen. Bedingt durch die erwartete Volumenentwicklung erhöhen sich die Kosteneinsparungen bei der A-Post und der Zeitungszustellung über die Zeit. Zur Kostenwirkung einer Erhöhung der Laufzeit für B-Briefe liegen keine Schätzungen vor. Aufgrund der höheren zeitlichen Flexibilität bei Sortierung und Zustellung dürfte das Potenzial tiefer ausfallen als bei der A-Post. Zudem wäre die Post auch bei einer längeren Laufzeit der B-Post weiterhin verpflichtet, A-Briefe am nächsten Arbeitstag zuzustellen, wodurch die Wirkung der gewonnenen Flexibilität in der Zustellung ebenfalls eingeschränkt bliebe.

3.2 Ertragsseitige Massnahmen

Die Post muss die Grundversorgung mit den eigenen Erträgen und denjenigen der Postkonzerngesellschaften finanzieren. Wenn sich die aktuellen Markttrends weiter fortsetzen, wird die Post bei gleichbleibenden regulatorischen Anforderungen die eigenwirtschaftliche Finanzierung mittelfristig nicht mehr gewährleisten können. Für diesen Fall könnten höhere Erträge durch Preismassnahmen zu Lasten der Kundschaft realisiert werden. Alternativ könnten zur Sicherung der Grundversorgung auch externe Finanzierungsquellen herbeigezogen werden. Als Träger dafür kommen grundsätzlich die Kundschaft, Postdienstanbieterinnen ohne Grundversorgungsauftrag, Unternehmen aus anderen Branchen oder der Staat in Frage.

3.2.1 Preise im Monopol

Die Grundversorgungsfinanzierung könnte auch durch Massnahmen auf der Ertragsseite stabilisiert werden, in dem der Post Preiserhöhungen ermöglicht würden. Während die Preise im freien Paketmarkt durch den Wettbewerb bestimmt werden, sind die Briefpreise im ertragsstarken Briefmonopol reguliert. Gemäss Postgesetz legt der Bundesrat die Preisobergrenzen für Einzelsendungen im reservierten Dienst fest. Die Preise müssen wirtschaftlich und unter Berücksichtigung der Grundversorgungsfinanzierung festgelegt werden. Seit 2004 blieben die Preise für A- und B-Briefe unter 100 g unverändert. Dies ist im europäischen Vergleich ein Sonderfall. Aufgrund der volumenbedingt steigenden Stückkosten wäre ein Preisanstieg im Briefbereich ökonomisch nachvollziehbar.

Ein wichtiger Faktor für die Wirksamkeit einer Preiserhöhung ist die Preissensitivität der Kundschaft. Bei einem Preisanstieg reagieren Kundinnen und Kunden mit einer Reduktion ihrer Nachfrage. Geschäftskunden mit einem höheren Versandvolumen reagieren stärker auf Preisanpassungen als private Absenderinnen und Absender. Werden die Preise zu stark angehoben, kann der entsprechende Nachfragerückgang den Volumenrückgang weiter beschleunigen, wodurch der Nettoertrag sinkt anstatt ansteigt. Unter Berücksichtigung dieser Nachfrageeffekte stellen massvolle Preisanpassungen zwar eine Option zur kurzfristigen Stabilisierung der Finanzlage dar, deren Potenzial zur Kompensation der steigenden Stückkosten bleibt jedoch begrenzt.

3.2.2 Fonds zur Finanzierung der Nettokosten

Die Nettokosten der Grundversorgung könnten auf sämtliche im Postmarkt tätige Anbieterinnen (inkl. Post) aufgeteilt werden. Damit würden alle im Markt tätigen Anbieterinnen die Kosten solidarisch und proportional zu ihren Marktanteilen tragen. Mit den Beiträgen wird ein Fonds gespiesen, aus welchem die Post für ihren durch die Erbringung der Grundversorgung verursachten Mehraufwand entschädigt würde. Die proportionale Beteiligung aller Anbieterinnen an der Finanzierung führt in der Theorie dazu, dass sowohl die wettbewerblichen Vorteile auf Seite der alternativen Anbieterinnen als auch die mehrkostenbedingte Benachteiligung bei der Grundversorgerin beseitigt werden können. Ein analoges Instrument ist im Schweizerischen Fernmelderecht vorgesehen, wo das grundversorgungsbeauftragte Unternehmen bei einer Unterdeckung seiner Grundversorgungskosten eine finanzielle Abgeltung aus einem Branchenfonds geltend machen kann.¹⁰⁶

Die Entlastung per Ausgleichsfond ist im Postrecht von 17 EU-Mitgliedstaaten vorgesehen, jedoch wurde mehrheitlich auf eine praktische Umsetzung verzichtet. Nur Polen und Slowenien verfügen über einen Ausgleichsfonds. Aufgrund der meist historisch bedingt hohen Marktanteile der Grundversorgerinnen sind Ausgleichsfonds in der Praxis nur bedingt zu deren Entlastung geeignet. Einerseits fällt ein Grossteil der Last auf die Grundversorgerin zurück und andererseits sind die finanziellen Reserven der alternativen Anbieterinnen oft unzureichend. Ausserdem erschwert die Beteiligung an den Nettokosten den Markteintritt neuer Unternehmen und schwächt dadurch den Wettbewerb. Zum Schutz kleinerer Anbieterinnen wurde in Polen und Slowenien der Maximalbeitrag auf 2 % bzw. 3 % des Jahresumsatzes begrenzt. Die Differenz zwischen diesem Maximalbetrag und dem gemäss Marktanteil

¹⁰⁶ Art. 19 und 38 Fernmeldegesetz (FMG; SR 784.10)

geschuldeten Beitrag gleicht der Staat aus. In Slowenien bewirkte diese Schutzklausel, dass der Ausgleichsfonds zu 99.9 % durch den Staat finanziert wird.¹⁰⁷

Im Vorfeld der Gesamtrevision der Postgesetzgebung war eine Fondslösung für den Fall einer vollständigen Marktliberalisierung in der Schweiz vorgesehen, wurde jedoch vor dem Hintergrund der Beibehaltung des Restmonopols nicht in die Postverordnung aufgenommen. Bedingt durch ihre hohen Marktanteile müsste auch in der Schweiz die Post den Grossteil der anfallenden Kosten weiterhin selbst tragen.

3.2.3 Öffnung der postalischen Infrastruktur

Durch eine Öffnung ihrer Infrastruktur für eine Mitnutzung durch andere Unternehmen könnte die Post ihr Netzwerk einerseits besser auslasten und andererseits neue Ertragsquellen erschliessen. Die geltende Gesetzgebung sieht für private Anbieterinnen einen Teilleistungszugang auf freiwilliger, vertraglicher Basis vor. Aufgrund fehlender Anreize für die Post, ihre Infrastruktur für die direkte Konkurrenz zu öffnen, ist bislang keine Mitnutzung zustande gekommen.¹⁰⁸ Für eine Öffnung gegenüber anderen Unternehmen innerhalb oder ausserhalb der Postbranche würde sich insbesondere auch das Poststellennetz eignen. Der Erhalt eines physischen Filialnetzes lohnt sich bei der stetig abnehmenden Kundenfrequenz in den verschiedensten Dienstleistungszweigen immer weniger. Wie bei der Agenturlösung könnte die Post ihre Netzkosten mit anderen Unternehmen teilen. Die Nutzung von Synergien bei der Infrastruktur hätte positive externe Effekte für andere Unternehmen, welche ein eigenes Filialnetz wirtschaftlich nicht tragen können. Die Post beabsichtigt, ihr Zugangsnetz in der kommenden Strategieperiode aus eigenem Antrieb zu öffnen. Derzeit laufen Verhandlungen mit potenziellen Partnerunternehmen aus der Postbranche und anderen Dienstleistungsbereichen.

3.2.4 Staatliche Abgeltung

Eine weitere Finanzierungsmöglichkeit stellt eine staatliche Abgeltung der Leistungserbringung dar. Diesbezüglich wäre vorgängig zu klären, in welchem Ausmass und in welcher Form die finanzielle Beihilfe ausgestaltet werden sollte. Möglich wäre beispielsweise eine direkte Abgeltung der Nettokosten als Entschädigung für den grundversorgungsbedingten Mehraufwand.

In der EU sind staatliche Abgeltungen weit verbreitet. In neun¹⁰⁹ von 28 Ländern erhalten die Grundversorgerinnen eine direkte Abgeltung aus öffentlichen Mitteln. Weitere Anbieterinnen beziehen ausserdem eine staatliche Beihilfe für die vertraglich geregelte Erbringung sogenannter Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. So regelt in Frankreich ein Leistungsvertrag zwischen der Regierung und La Poste mit Laufzeit 2018-2022 diverse Qualitätsvorgaben zur Grundversorgung, darunter die Poststellendichte in der Peripherie und das Angebot niederschwelliger Bankdienstleistungen. Für die vorgegebenen Leistungen wird La Poste jährlich mit 180 Millionen Euro entschädigt. Auch bpost in Belgien ist vertraglich verpflichtet, 14 Grundversorgungsdienste anzubieten und erhält dafür eine jährliche Abgeltung im Umfang eines hohen zwei- bis tiefen dreistelligen Millionenbetrags.¹¹⁰

3.3 Erkenntnisse aus den Expertenworkshops

Zwar sind viele Ansätze zur Stabilisierung der Finanzlage denkbar, eine eindeutig zu bevorzugende Lösung gibt es laut Expertenmeinungen aber nicht. Eine Preiserhöhung bei den Monopolprodukten würde die Erträge zumindest kurzfristig erhöhen, wäre aber auch mit dem Risiko eines verstärkten

¹⁰⁷ Copenhagen Economics 2019: 39-41 und 44-45

¹⁰⁸ Bundesrat 2017: 11-12

¹⁰⁹ BE, CZ, DK, ES, FR, GK, IT, PL, UK

¹¹⁰ Copenhagen Economics 2019: 39-41 und 44-45

Nachfragerückgangs verbunden. Auch ein Verzicht des Bundes auf Dividendenausschüttung würde nicht ausreichen, um die finanzielle Lage nachhaltig zu stabilisieren. Die Verstaatlichung eines Teilbereichs (z. B. kostenintensive Zustellung oder unrentables Postnetz) analog zu anderen Netzwerkindustrien (z. B. Swissgrid) könne nicht gerechtfertigt werden, da der Anteil fixer Infrastrukturkosten in der postalischen Wertschöpfungskette zu tief ausfalle. Eine staatliche Abgeltung der Nettokosten liesse sich dann rechtfertigen, wenn durch das Angebot ausreichend positive Externalitäten entstünden. Das Problem sei, dass die Nettokosten nicht eindeutig messbar sind und von den getroffenen Annahmen im hypothetischen Szenario abhängen. Darüber hinaus drohe bei einer Abgeltung der Verlust an Innovationsanreizen bei der Post. Schliesslich sollte die postalische Infrastruktur, wenn sie subventioniert würde, aus wettbewerbspolitischen Überlegungen auch für die Nutzung durch andere Unternehmen geöffnet werden.

Der einfachste Lösungsansatz läge in der Lockerung der Grundversorgungsvorgaben. In den Workshops wurde auch darauf hingewiesen, dass bei einer allfälligen Lockerung des Grundversorgungsauftrags Massnahmen dort vorgenommen werden sollten, wo das nachgefragte Dienstleistungsniveau aktuell übererfüllt wird. Die A-Post werde aktuell noch stark genutzt, dabei dürfte auch der kleine Kostenunterschied von 15 Rappen gegenüber der B-Post eine wichtige Rolle spielen. Auf der anderen Seite werden die Briefkästen von Privathaushalten kaum mehr täglich geleert. Eine tägliche Zustellung von abonnierten Tageszeitungen müsste die Post dennoch weiterhin garantieren. Im Paketmarkt bleibt aufgrund der wachsenden Nachfrage nach zeitnaher Zustellung und der volumenbedingt besseren Auslastung der Paketboten eine Zustellung am nächsten Arbeitstag unabdingbar. In der heutigen Situation mit weitgehend getrennten Zustellprozessen sind unterschiedliche Laufzeiten für Briefe und Pakete grundsätzlich denkbar. Es zeichnet sich aber eine Zusammenlegung der Zustellung von Briefen und Paketen ab, wodurch die Wirkung eher geschmälert würde.

Besondere Aufmerksamkeit ist laut den Experten dem Spannungsfeld zwischen der Grundversorgung und dem Wettbewerb beizumessen. Die aktuelle Postgesetzgebung sieht einerseits eine zur Grundversorgung verpflichtete Postdienstanbieterin vor, welche sich aus eigenen Erträgen finanziert und will gleichzeitig den Wettbewerb im Postmarkt fördern. Die Post müsse ihr Angebot nach gesetzlichen Mindestanforderungen gestalten und hat dadurch einen Mehraufwand gegenüber ihren Wettbewerberinnen, welche die angebotenen Dienstleistungen marktwirtschaftlich optimieren können. Stabilisierungsmassnahmen, welche im Einklang mit dem wettbewerblichen Umfeld vorgenommen werden könnten, wären etwa eine öffentliche Ausschreibung des Grundversorgungsauftrags oder eine Ausdehnung der Leistungserfüllung auf andere Anbieterinnen. Dabei stelle sich die Frage, ob eine alternative Anbieterin die Grundversorgung in gleicher Qualität überhaupt anbieten könne und wolle. Eine Ausdehnung auf andere Unternehmen würde zu ineffizienten Doppelspurigkeiten führen und die Umwelt unnötig belasten. Mehrere Experten kritisierten die gegenwärtig gegebene Möglichkeit von Quersubventionen im Rahmen des Nettokostenausgleichs und forderten eine Verschärfung der entsprechenden Anforderungen. Auch das Restmonopol wurde kritisiert, da neue Markteintritte zu innovativen Lösungen im Briefsegment führen könnten und die Post bei einer Aufhebung politisch weniger angreifbar wäre. Andere betonten demgegenüber den Wert eines Monopols. Dieser bestehe darin, dass die Post als Grundversorgerin durch eine bestmögliche Auslastung ihrer Produktionsprozesse möglichst tiefe Stückkosten erzielen kann und konkurrierende Unternehmen daran gehindert werden, Gewinne ausschliesslich in wirtschaftlich attraktiven Teilmärkten erzielen zu können. Aufgrund der rückgängigen Briefvolumen werde das Monopol jedoch die Finanzierung der Grundversorgung mittelfristig nicht mehr gewährleisten können.

In allen Workshops herrschte ein Konsens darüber, dass eine öffentliche Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung der Grundversorgung nötig sei. Die Frage nach einer angemessenen postalischen Versorgung, welche den gesellschaftlichen Bedürfnissen in 10 bis 15 Jahren gerecht wird, sei für die finanzielle und gesellschaftspolitische Zukunft der Post zentral. Das aktuelle Grundversorgungsangebot der Post übersteige die gesetzlichen Vorgaben bereits heute, so bspw. beim Postnetz. Die Überversorgung gründe vor allem in der Sensibilität gegenüber der emotional geführten öffentlichen Debatte über einen möglichen Leistungsabbau. Eine sachgerechte Auseinandersetzung mit der Grundversorgung der Zukunft erfordere, dass die Post die Kosten einzelner Grundversorgungsdienste voll-

ständig transparent mache. Darüber hinaus müsse für die Identifikation einer allfälligen Überversorgung der Bedarf an Grundversorgungsleistungen bei der Bevölkerung und Wirtschaft genau analysiert werden.

3.4 Erkenntnisse aus der Studie zur Grundversorgung der Zukunft

In der Studie zur Grundversorgung der Zukunft wurden die Privatpersonen auch zu den finanziellen Herausforderungen der Grundversorgung befragt. Die Resultate liefern erste Anhaltspunkte zur politischen Akzeptanz einzelner Massnahmen und können für die politische Debatte zu deren Versachlichung herangezogen werden.

Für 56 % der Befragten ist es wichtig, dass die Post die Grundversorgung ohne finanzielle Unterstützung erbringt, während für 18 % die Finanzierungsfrage nicht wichtig ist. Im Tessin ist die Eigenfinanzierung besonders und in der Romandie signifikant weniger wichtig. Zunächst wurden die Privatpersonen offen nach ihren Vorschlägen für Stabilisierungsmassnahmen befragt. Anschliessend wurden ihnen die Optionen aus den Expertenworkshops zur Bewertung vorgelegt. Auf die offene Frage wurden Subventionen (22 %) gefolgt von Preismassnahmen (15 %) und einer Optimierung des Dienstleistungsangebots (9 %) am häufigsten vorgeschlagen. Im anschliessenden Ranking der vorgeschlagenen Massnahmen schneiden die Öffnung des Poststellennetzes und der Ausbau des Angebots ausserhalb des Kerngeschäfts am besten und Preis- und Sparmassnahmen am schlechtesten ab. Staatliche Subventionen für unrentabler Bereiche liegen in der Bewertung dazwischen. Werden die unterschiedlichen Altersgruppen betrachtet, sind einzelne Abweichungen in der Rangfolge erkennbar: Die jüngere Generation bevorzugt Kosteneinsparungen gegenüber Preiserhöhungen und Rentner befürworten eher Subventionen als den Ausbau der Tätigkeiten ausserhalb des Kerngeschäfts.¹¹¹

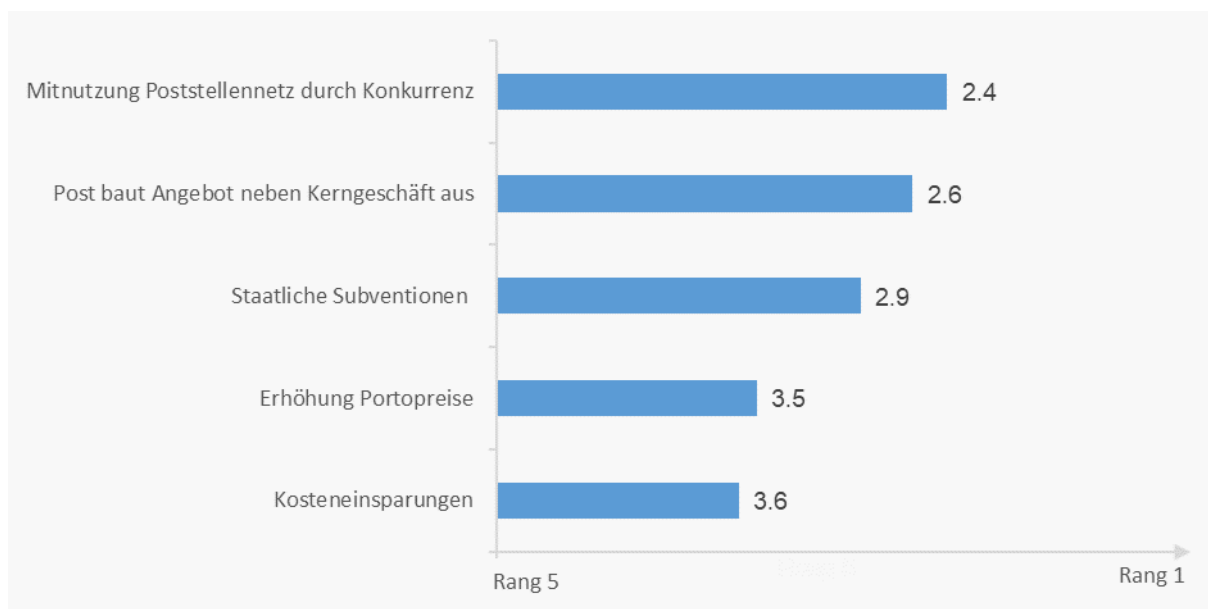


Abbildung 31 Ranking von Massnahmen zur finanziellen Stabilisierung der Grundversorgung
(Quelle: Link)

In zwei weiteren Frageblöcken wurden sowohl Privathaushalte als auch Unternehmen zur relativen Bedeutung der einzelnen Grundversorgungsbereiche befragt. Diese Resultate dienen als Indiz dafür, in welchen Bereichen der Grundversorgungsauftrag am ehesten im Einklang mit den gesellschaftlichen Bedürfnissen gelockert werden könnte. Zunächst wurden die Teilnehmenden direkt zu ihrer Verzichtsbereitschaft in verschiedenen Grundversorgungsbereichen befragt. Diese Frage hat zahlreiche

¹¹¹ Link 2020: 19-22

kritische Rückmeldungen ausgelöst, was erneut die Wichtigkeit, welche der Grundversorgung in Gesellschaft und Wirtschaft beigemessen wird, bestätigt und die Emotionalität der öffentlichen Debatte veranschaulicht. Sowohl Privatpersonen als auch Unternehmen würden am ehesten eine tiefere Zustellfrequenz akzeptieren. Darauf folgt bei den Privaten eine Kürzung des Zahlungsverkehrsangebots in Poststellen, eine Erhöhung der Laufzeit bei der B-Post, eine Erhöhung der Laufzeit bei der A-Post und eine grössere Distanz zum nächsten Zugangspunkt. Am wichtigsten sind den Privatpersonen die Zuverlässigkeit der vorgegebenen Laufzeit und der Erhalt der A-Post. Die Präferenzordnung der Unternehmen deckt sich grösstenteils mit derjenigen der Privatpersonen. Jedoch würden Abstriche in der Pünktlichkeit eher in Kauf genommen als eine Verlangsamung der A-Post. Die Distanz zum nächstgelegenen Zugangspunkt wurde bei den Unternehmen nicht abgefragt.¹¹²

In einer sog. Conjoint-Analyse konnten die Befragten verschiedene, zufällig zusammengestellte Grundversorgungsszenarien bewerten. Die mehrfache Wiederholung der Entscheidungssituation lässt eine Messung der relativen Wichtigkeit einzelner Grundversorgungsmerkmale am Nutzen eines Grundversorgungsszenarios zu. Abbildung 32 zeigt die prozentualen Anteile, welche einzelne Grundversorgungsmerkmale zur Bewertung eines Grundversorgungsszenarios beigetragen haben¹¹³. Erneut wird die hohe Wichtigkeit der A-Post ersichtlich. Sowohl für Privatpersonen als auch für Unternehmen trägt die Laufzeit der prioritären Sendungen am meisten zum Gesamtnutzen der Grundversorgung bei. Die geringere Bedeutung des A-Post-Preises für Unternehmen ist auf die von der Bevölkerungsbefragung abweichende Skalierung der Szenarien zurückzuführen. Während bei Privaten ein Preisspektrum von 1.00/1.50/2.00 Franken modelliert wurde, variierten die Preisanpassungen bei den Unternehmen lediglich zwischen -10 % und +10 %. Auf die A-Post folgt jeweils die Zustellfrequenz. Im Mittelfeld befinden sich die Finanzierungsfrage, die Erreichbarkeit des nächstgelegenen Zugangspunktes sowie die Verfügbarkeit von Zahlungsdiensten. Am wenigsten Einfluss auf die Bewertung der Befragten hatten der Preis und die Laufzeit der B-Post.¹¹⁴

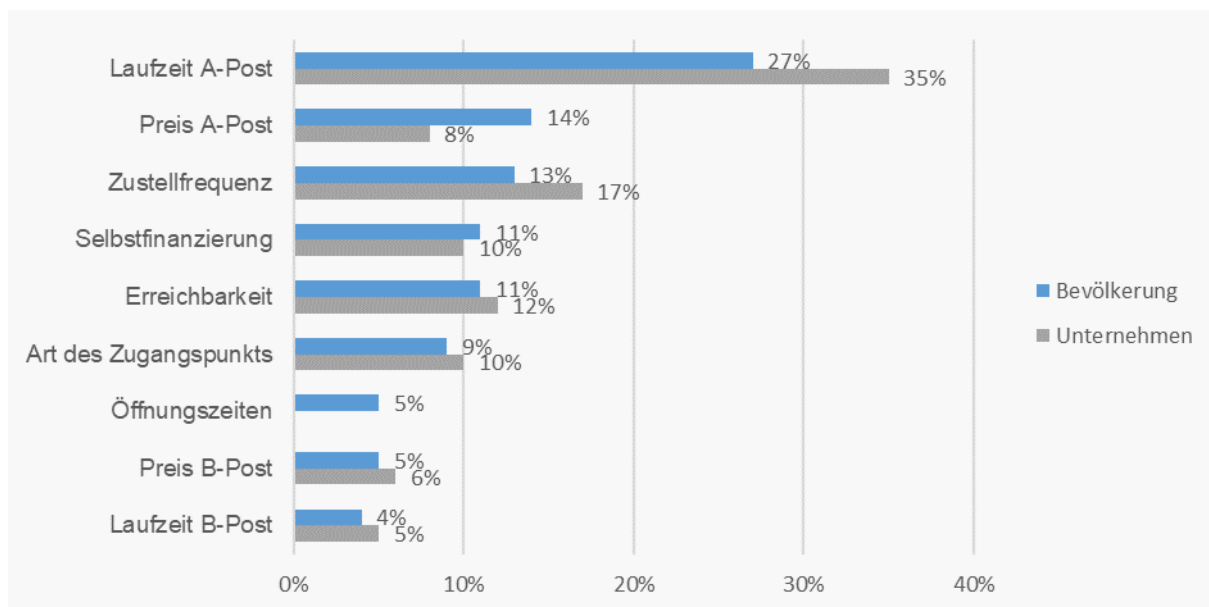


Abbildung 32 Relative Wichtigkeit ausgewählter Grundversorgungsmerkmale, in Prozent
(Quelle: Link)

¹¹² Link 2020: 22-34; 49-50

¹¹³ Die Öffnungszeiten des nächstgelegenen Zugangspunktes waren in den Szenarien der Unternehmensbefragung nicht enthalten.

¹¹⁴ Link 2020: 35-39; 51-55

Zusammengefasst zeigen die Resultate der Studie auf, dass die selbsttragende Finanzierung der Grundversorgung durch die Post von einer Mehrheit als wichtig empfunden wird. Sollten die Mittel für eine selbstständige Finanzierung aufgrund der Marktentwicklungen unter den gegebenen regulatorischen Vorgaben nicht mehr gewährleistet werden können, würde eine Öffnung des Poststellennetzes und ein Ausbau der Geschäftstätigkeiten ausserhalb des Kernbereichs am stärksten und eine Einschränkung des Angebots oder Preiserhöhungen am wenigsten bevorzugt. Diese Präferenzen stehen im Einklang mit der Strategie der Post für die Jahre 2020 bis 2024. Würde eine Anpassung des Grundversorgungsauftrags ins Auge gefasst, würden insbesondere Massnahmen bei der A-Post sowohl bei der Bevölkerung als auch der Wirtschaft auf Widerstand stossen. Eine Lockerung der Laufzeit der B-Post oder bei den Bareinzahlungen würde eher akzeptiert.

4 Fazit und Empfehlungen

Die Umfeld- und Trendanalyse verdeutlicht den weitgehenden Einfluss der Digitalisierung auf die Postbranche. Die Entwicklung neuer Technologien und deren wachsende Akzeptanz bei der Bevölkerung und der Wirtschaft wirken disruptiv, indem traditionelle Grundversorgungsangebote bei Briefen und im Zahlungsverkehr zunehmend substituiert werden. Gleichzeitig belebt die Digitalisierung den Paketmarkt und ermöglicht es den Postdienstanbieterinnen, ihre Prozesse effizienter zu organisieren. Insgesamt überwiegen die Umsatzrückgänge in traditionellen Geschäftsfeldern jedoch das digitalisierungsbedingte Sparpotenzial, so dass die Finanzierung der Grundversorgung bei unveränderten Rahmenbedingungen mittelfristig gefährdet ist.

Der heutige Grundversorgungsauftrag ist historisch gewachsen und stammt aus einer Zeit, in welcher digitale Alternativen noch weniger weit entwickelt und verbreitet waren. Seither hat die Nutzung neuer Technologien den Alltag stark verändert. Nicht nur die Qualität und Verbreitung der Versorgung mit elektronischen Kommunikationsmittel hat sich laufend verbessert. Auch die digitale Kompetenz der Bevölkerung hat sich in den letzten Jahren wesentlich verändert. Insbesondere die älteren Generationen haben stark aufgeholt. Damit einhergehend ist die Nutzung digitaler Angebote durch Privatpersonen deutlich angestiegen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern der Grundversorgungsauftrag heute noch zeitgemäss ist und wie die Grundversorgung im Hinblick auf die veränderten Anforderungen weiterentwickelt werden könnte. Die Post bekennt sich in ihrer Strategie für die Strategieperiode 2021 bis 2024 dazu, ihr Grundversorgungsangebot auf dem heutigen Niveau weiterzuführen. Zugleich weist sie darauf hin, dass sie operative Freiheiten braucht, um in ihrer Geschäftsentwicklung auf die Bedürfnisse von Kundinnen und Kunden reagieren zu können. Das BAKOM kommt zum Schluss, dass für die nachhaltige Sicherung der Finanzierung eine vertiefte öffentliche Auseinandersetzung mit dem Grundversorgungsauftrag der Post nötig ist. Diese Position steht im Einklang mit den Ergebnissen der Vernehmlassung zur Aufhebung des Kredit- und Hypothekarverbots für PostFinance, worin sich zahlreiche Kantone, Parteien und Verbände für eine vertiefte Diskussion über die Weiterentwicklung der Grundversorgung ausgesprochen haben¹¹⁵. Damit die Grundversorgung und die Post nachhaltig auf die Zukunft vorbereitet werden können, muss neben kurzfristigen Stabilisierungsmassnahmen auch eine Strategie für die mittel- und langfristige Ausgestaltung der Grundversorgung erarbeitet werden.

Eine Neuausrichtung würde eine Totalrevision der Postgesetzgebung erfordern. Die damit verbundenen politischen Prozesse erstrecken sich erfahrungsgemäss über mehrere Jahre. Darum erachtet das BAKOM eine zeitnahe Aufnahme der Diskussion als essentiell und empfiehlt mit Blick auf die hohe Emotionalität bei Postthemen, eine unabhängige Expertenkommission einzusetzen, die zuhanden der politischen Debatte konkrete Lösungen erarbeiten soll. Das Mandat sollte zum einen die Entwicklung von Sofortmassnahmen für die nächsten fünf Jahre umfassen. Hierzu kann an den in Ziff. 3 behandelten Massnahmen angeknüpft werden. Zum anderen sollte diese Kommission losgelöst vom historisch

¹¹⁵ Bundesrat 2020

gewachsenen Auftrag und technologieübergreifend überlegen, wie eine angemessene Grundversorgung der Zukunft aussehen könnte. Hier sollten beispielsweise auch die aktuellen Entwicklungen bezüglich der Grundversorgung im Telekommunikationsbereich mitberücksichtigt werden. Schliesslich sollte aufgezeigt werden, wie die heutige Grundversorgung in der mittleren Frist in die Grundversorgung der Zukunft übergeführt werden könnte. In dieser Übergangsperiode könnten gegebenenfalls auch neue Grundversorgungsmodelle und alternative Technologien in geografisch und zeitlich begrenzten Tests geprüft werden (sog. regulatorischer Sandkasten). Wichtige Parameter, welche von der Kommission miteinbezogen werden müssten, sind:

- die Nachfrage in Gesellschaft und Wirtschaft
- der heutige und zukünftige Stand der Technologie inner- und ausserhalb der Postbranche
- die finanzielle Stabilität der Post sowie mögliche Finanzierungsquellen und -instrumente
- die Auswirkungen auf die soziale Kohäsion zwischen Altersgruppen und den Regionen
- die Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen für Angestellte der Post und privater Postdiensteanbieterinnen
- die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Postmarkt und im Markt für Zahlungsverkehrsdienste

Die Expertenkommission könnte administrativ und organisatorisch von einem Fachsekretariat begleitet werden. Für diese Aufgabe bietet das BAKOM mit seiner Erfahrung aus der Gesetzesevaluation und der Betreuung verschiedener Arbeitsgruppen entsprechende Unterstützung an.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für die anstehende Debatte betrifft die finanzielle Transparenz der Post. Die in Ziff. 2.7 durchgeführte Analyse der Finanzlage stützt sich ausschliesslich auf aggregierte Zahlen und Schätzungen der Post. Damit die Diskussion über die Grundversorgung der Zukunft sachgerecht geführt werden kann, müsste die Post sämtliche Kosten der Erbringung einzelner Grundversorgungsleistungen detailliert offenlegen. Die finanzielle Perspektive der Post müsste von unabhängiger Seite geprüft und das Potenzial möglicher Massnahmen von externen Experten abgeschätzt werden.

Gestützt auf diese Vorarbeiten könnte der Bundesrat anschliessend dem Parlament eine fundierte Vorlage für die künftige Weiterentwicklung der Grundversorgung im Sinne von Art. 3 PG unterbreiten.

Abkürzungen

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BIP	Bruttoinlandprodukt
B2B	Business to Business, (Geschäfts-)Beziehung zwischen Unternehmen
B2C	Business to Customer, (Geschäfts-)Beziehung zwischen Unternehmen und Privatkundschaft
C2C	Customer to Customer; Beziehung zwischen Privaten
E+1	Laufzeit, Zustellung am nächsten Arbeitstag
E+3	Laufzeit, Zustellung zwei Arbeitstage nach der Aufgabe
E+X	Laufzeit, Zustellung X Arbeitstage nach der Aufgabe
EBIT	Earnings before Interests and Taxes (Betriebsertrag)
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ERGP	European Regulators Group for Postal Services
GV	Grundversorgung
KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
KG	Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen
NKA	Nettokostenausgleich
PG	Postgesetz
PostCom	Eidgenössische Postkommission
PUE	Preisüberwachung
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VDK	Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren
VMAP	Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste
VPG	Postverordnung
VSV	Verband des Schweizerischen Versandhandels
WEKO	Eidgenössische Wettbewerbskommission

Literatur und Materialien

AG «Postalische Grundversorgung» 2018 = Arbeitsgruppe zur postalischen Grundversorgung (2018): Ausgestaltung der Erreichbarkeit von postalischen Zugangspunkten, Bericht und Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur postalischen Grundversorgung. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Arbeitsgruppe zur postalischen Grundversorgung (Stand: 21.01.2021)

Andersson, Peter / Bengtsson, Sofia / Eriksson Johanna (2018): The Danish problem: soon everybody's? A comparative analysis of digitalization effects on letter volumes. In: Parcu, Pier Luigi / Brennan, Timothy J. / Glass, Victor, New Business and regulatory strategies in the postal sector. Cham: Springer Verlag, 285-298.

BAK Basel (2016): Analyse des Schweizer Zahlungsverkehrs z.H. des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation (Stand: 11.01.2021)

BK 2019 = Bundeskanzlei (2019): Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb), Ergebnisbericht der Vernehmlassung. Kann abgerufen werden unter: www.bk.admin.ch > Politische Rechte > E-Voting > Medienmitteilungen > E-Voting: Bundesrat richtet Versuchsbetrieb neu aus und stellt Einführung als ordentlicher Stimmkanal zurück > Dokumente (Stand: 11.01.2021)

Bpost: Rapport annuel 2008 - 2019. Kann abgerufen werden unter: https://corporate.bpost.be/?sc_lang=fr-FR > Investisseurs > Résultats, rapports et présentationss > Rapport annuel (Stand : 27.08.2020)

Bradley, Michael D. / Colvin, Jeff / Perkins, Mary K. (2018): Crowdsourcing the Last Mile. In: Parcu, Pier Luigi / Brennan, Timothy J. / Glass, Victor, New Business and regulatory strategies in the postal sector. Cham: Springer Verlag, 55-66.

Bundesrat (2015): Evaluationsbericht 2015 zu den Auswirkungen der Marköffnung im Postbereich. Bericht des Bundesrates vom 18. September 2015 in Erfüllung von Artikel 35 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (SR 783.0). Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation (Stand: 11.01.2021)

Bundesrat (2017): Bericht über die Evaluation des Postgesetzes. Bericht des Bundesrates vom 11. Januar 2017 in Erfüllung des Auftrags nach Artikel 3 des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010 (SR 783.0). Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation (Stand: 11.01.2021)

Bundesrat (2019): Gleich lange Spiesse für alle Online-Versandhändler, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 17.4228, Moser, vom 15. Dezember 2017. Kann abgerufen werden unter: www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Erweiterte Suche Curia Vista > 17.4228 (Stand: 11.01.2021)

Bundesrat (2020): Stellungnahmen zur Teilrevision des Postorganisationsgesetzes (POG). Kann abgerufen werden unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > UVEK (Stand: 11.01.2021)

Copenhagen Economics (2018): Main developments in the postal sector (2013-2016), Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Brüssel.

Copenhagen Economics (2019): Postal services in the EU, Research for TRAN Committee – Postal Services in the EU, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brüssel.

Demoscope (2017): Postversorgung in der Schweiz, Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM, Schlussbericht vom 9. November 2017. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation (Stand: 11.01.2021)

Deutsche Post DHL Group: Geschäftsberichte 2010 bis 2019. Kann abgerufen werden unter: www.dpdhl.de > Investoren > IR Download Center > Finanzberichte > Geschäftsberichte (Stand: 11.01.2021)

Die Schweizerische Post (2017): Referate zur Bilanz-Medienkonferenz vom 9. März 2017. Kann abgerufen werden unter: www.post.ch > Über uns > Media > Conferenze stampa > 2017 (Stand: 11.01.2021)

Die Schweizerische Post (2019a): Neues Paketzentrum in Cadenazzo sortiert ab heute, Medienmitteilung vom 11.10.2019. Kann abgerufen werden unter: www.post.ch > Über uns > Medien > Medienmitteilungen (Stand: 11.01.2021)

Die Schweizerische Post (2019b): Die Post braucht neue Ertragsquellen, Medienmitteilung vom 29.08.2019. Kann abgerufen werden unter: www.post.ch > Über uns > Medien > Medienmitteilungen (Stand: 11.01.2021)

Die Schweizerische Post (2020a): Kennzahlen 2019. Kann abgerufen werden unter: <https://geschaeftsbericht.post.ch> > Finanzbericht (Stand: 11.01.2021)

Die Schweizerische Post (2020b): Die «Post von morgen» bringt eine Neuausrichtung und setzt auf traditionelle Stärken, Medienmitteilung vom 14.05.2020. Kann abgerufen werden unter: www.post.ch > Über uns > Medien > Medienmitteilungen (Stand: 11.01.2021)

Die Schweizerische Post (2020c): Finanzbericht 2019. Kann abgerufen werden unter: <https://geschaeftsbericht.post.ch> > Finanzbericht (Stand: 11.01.2021)

Die Schweizerische Post (2020d): «Die Post von Morgen»: Rede von Alex Glanzmann, Leiter Finanzen. Kann abgerufen werden unter: www.post.ch > Über uns > Medien > Medienmitteilungen > Die «Post von morgen» bringt eine Neuausrichtung und setzt auf traditionelle Stärken > Dokumente (Stand: 11.01.2021)

Die Schweizerische Post (2020e): Tieferes Halbjahresergebnis zusätzlich durch Corona-Krise belastet, Medienmitteilung vom 27.08.2020. Kann abgerufen werden unter: www.post.ch > Über uns > Medien > Medienmitteilungen (Stand: 16.09.2020)

E-Government Schweiz (2020): E-Government Strategie Schweiz. Kann abgerufen werden unter: www.egovernment.ch > Umsetzung > E-Government Strategie Schweiz (Stand: 11.01.2021)

ERGP 2017 = European Regulators Group for Postal Services (2017): Assessment of the possible changes of the USO scope in the light of market development and their impact on US sustainability. Brüssel: ERGP. Kann abgerufen werden unter: https://ec.europa.eu/growth/index_de > Branchen > Postal services > The European Regulators Group for Postal Services > ERGP documents (Stand: 11.01.2021)

ERGP 2019 = European Regulators Group for Postal Services (2019): Report on cross-subsidisation practices. Brüssel: ERGP. Kann abgerufen werden unter: https://ec.europa.eu/growth/index_de > Branchen > Postal services > The European Regulators Group for Postal Services > ERGP documents (Stand: 28.05.2020)

Europäische Kommission (2020a): Postal data from 2012 to 2017. Brüssel. Kann abgerufen werden unter: https://ec.europa.eu/growth/index_de > Branchen > Postal services > Postal statistics > Statistics database (Stand: 11.01.2021)

Europäische Kommission (2020b): Individuals who have basic or above basic overall digital skills by sex, Eurostat Database. Kann abgerufen werden unter: <https://ec.europa.eu> > Statistiken > Search Eurostat Statistics > Statistics by theme > Data > Database > Science, technology, digital society > Digital economy and society > Digital skills > ICT users (Stand: 11.01.2021)

Fög 2019 = Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (2019): Qualität der Medien, Jahrbuch 2019. Kann abgerufen werden unter: www.foeg.uzh.ch > Jahrbuch Qualität der Medien > Analysen > Gesamtausgabe > Downloads (Stand: 11.01.2021)

Gehring, Bettina / Graf, Sandro / Trütsch, Tobias (2018): Swiss Payment Monitor 2018, wie bezahlt die Schweiz?, Kann abgerufen werden unter: www.swisspaymentmonitor.ch > Ältere Studien (Stand: 11.01.2021)

Gehring, Bettina / Graf, Sandro / Trütsch, Tobias (2019): Swiss Payment Monitor 2019, wie bezahlt die Schweiz?, Kann abgerufen werden unter: www.swisspaymentmonitor.ch > Ältere Studien (Stand: 11.01.2021)

Graf, Roman / Flückiger, Yves (2017): Bericht zu branchenüblichen Mindeststandards im Postmarkt 2015/2016, im Auftrag der PostCom. Kann abgerufen werden unter: www.postcom.admin.ch > Postmärkte > Mindeststandards (Stand: 11.01.2021)

Handelsverband.swiss (2020): Fokusbefragung VSV-Mitglieder. Kann abgerufen werden unter: www.handelsverband.swiss > Reports > Facts zur Schweiz > 2019 > Charts VSV GfK Versandhandel 2019 (Stand: 11.01.2021)

Link (2020): Grundversorgung der Zukunft, Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation. Kann abgerufen werden unter: www.bakom.admin.ch > Post und Presseförderung > Evaluation (Stand: 21.01.2021)

Le Groupe La Poste: Rapport annuel 2010 jusqu'au rapport annuel 2019. Kann abgerufen werden unter: www.groupelaposte.com/fr > Informations financières > Publications > Choisir l'année > Document de référence. (Stand: 11.01.2021)

Österreichische Post AG: Geschäftsbericht 2010 bis Geschäftsbericht 2019. A consulter sous: <https://www.post.at> > Die Post entdecken > Investor Relations > Geschäftsberichte (Stand: 11.01.2021)

PostCom 2013a = Eidgenössische Postkommission (2013): Verfügung 1/2013 betr. Nettokosten Grundversorgung / Methodik vom 7. Februar 2013. Kann abgerufen werden unter www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Verfügungen (Stand: 11.01.2021)

PostCom 2013b = Eidgenössische Postkommission (2013): Verfügung 7/2013 betr. Szenario ohne Verpflichtung zur Grundversorgung zwecks Berechnung der Nettokosten (Art. 49 Abs. 2 VPG) vom 4. März 2013. Kann abgerufen werden unter: www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Verfügungen (Stand: 11.01.2021)

PostCom 2018a = Eidgenössische Postkommission (2018): Jahresbericht 2017. Kann abgerufen werden unter: www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Jahresberichte (Stand: 11.01.2021)

PostCom 2018b = Eidgenössische Postkommission (2018): Erläuterungen der Postkommission vom 30. August 2018 zur Verordnung der Postkommission über die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen im Bereich der Postdienste vom 30. August 2018 (VMAP). Kann abgerufen werden unter: www.postcom.admin.ch > Postmärkte > Mindeststandards (Stand: 11.01.2021)

PostCom 2019 = Eidgenössische Postkommission (2019): Jahresbericht 2018. Kann abgerufen werden unter: www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Jahresberichte (Stand: 11.01.2021)

PostCom 2020a = Eidgenössische Postkommission (2020): Feststellungsverfügung der PostCom: Über Portier B.V. übt eine postalische Tätigkeit aus, Medienmitteilung vom 17.12.2020. Kann abgerufen werden unter: www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen (Stand: 11.01.2021)

PostCom 2020b = Eidgenössische Postkommission (2020): Jahresbericht 2019. Kann abgerufen werden unter: www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Jahresberichte (Stand: 11.01.2020)

PostCom 2020c = Eidgenössische Postkommission (2020): Die PostCom sanktioniert Epsilon wegen Nichteinhaltung der branchenüblichen Arbeitsbedingungen, Medienmitteilung vom 06.02.2020. Kann abgerufen werden unter: www.postcom.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen (Stand: 11.01.2021)

PostNL: Annual Report 2009 bis annual Report 2019. Kann abgerufen werden unter: www.postnl.com > About PostNL > Investors > Annual Reports (Stand: 11.01.2021)

PostNord = PostNord Annual Report 2009 bis Annual Report 2019. Kann abgerufen werden unter: www.postnord.com > Investor Relations > Financial reporting > Annual and Sustainability Reports (Stand: 27.08.2020)

Quickmail AG (2020): Anzahl der Mitarbeiter. Kann abgerufen werden unter: www.quickmail-ag.ch > Über Quickmail > Zahlen (Stand: 11.01.2021)

Quickpac AG (2020): Anzahl Mitarbeitende. Kann abgerufen werden unter: www.quickpac.ch > Über Quickpac > Zahlen (Stand: 11.01.2021)

Reuters Institute (2019): Digital News Report 2019. Kann abgerufen werden unter: www.digitalnewsreport.org > Previous Reports > Digital News Report 2019 (Stand: 11.01.2021)

Royal Mail: Annual Report 2005 bis annual report 2019. Kann abgerufen werden unter: www.royalmailgroup.com > Investors > Financial Results & Presentations > Financial Results & Presentations Archive. (Stand 11.01.2021)

Scorca Luigi (2018): The transformation of postal services in light of technological developments and users' needs. In: Parcu, Pier Luigi / Brennan, Timothy J. / Glass, Victor, New Business and regulatory strategies in the postal sector. Cham: Springer Verlag, 313-326.

SGB / Fairlog 2018 = Schweizerischer Gewerkschaftsbund / Fairlog (2018): Viel zu tiefer Lohn des Postregulators Hollenstein (PosCom), Artikel vom 23.11.2018. Kann abgerufen werden unter: www.syndicom.ch > Aktuell (Stand: 11.01.2021)

SNB 2018 = Schweizerische Nationalbank (2018): Zahlungsmittelumfrage 2017, Umfrage zum Zahlungsverhalten und zur Bargeldnutzung in der Schweiz. Kann abgerufen werden unter: www.snb.ch > Zahlungsverkehr > Wissenswertes > Zahlungsmittelumfragen > 2017 (Stand: 11.01.2021).

Syndicom (2018): Staatlich legitimes Lohndumping im Postmarkt, Artikel vom 11.10.2018. Kann abgerufen werden unter: www.syndicom.ch > Aktuell (Stand: 11.01.2021)

Syndicom (2019): Höchste Zeit für einen guten GAV. Kann abgerufen werden unter: www.syndicom.ch > Branchen > Früh- und Drucksachenzustellung (Stand: 11.01.2021)

Syndicom (2020): Post-Mitarbeitende erhalten modernere und familienfreundlichere Anstellungsbedingungen, Medienmitteilung vom 07.05. 2020. Kann abgerufen werden unter: www.syndicom.ch > Aktuell > News (Stand: 24.07.2020)

Weltpostverein (2020): Data by country. Kann abgerufen werden unter: www.upu.int > About UPU > Activities > Research & Publications > Postal statistics > Query the database (Stand: 11.01.2021)

WIK (2018a): Digitalisierung und Briefsubstitution: Erfahrungen in Europa und Schlussfolgerungen für Deutschland, Diskussionsbeitrag Nr. 436. Bad Honnef: WIK.

WIK (2018b): Auswirkungen der Digitalisierung auf die Zustelllogistik, Diskussionsbeitrag Nr. 433. Bad Honnef: WIK.

WIK (2019a): User needs in the postal sector, draft results of the study on postal user needs/evaluation of the PSD. Kann abgerufen werden unter: ec.europa.eu/growth/index_de > Branchen > Postal services > Links > Veranstaltungen > 17/09/2019 Public stakeholder workshop on the studies: 'User needs in the postal sector' and 'International postal services, remuneration and regulation' > Presentations (Stand: 11.01.2021)

WIK (2019b): Entwicklungstrends im Markt für Zeitungen und Zeitschriften, Diskussionsbeitrag Nr. 454. Bad Honnef: WIK.