

Netzzugang im Postmarkt
Möglichkeiten und Auswirkungen

Dr. Christian Jaag
Dr. Urs Trinkner

August 2009

Grundlagenpapier im Auftrag der Schweizerischen Post

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	3
2.	Grundfragen der Netzzugangsregulierung	4
2.1	Ausgewählte Zitate zur Fragestellung	4
2.2	Voraussetzungen für eine Regulierung des Netzzugangs	5
2.2.1	Technischer Zugang – Frage der Zusammenschaltung.....	5
2.2.2	Teilleistungszugang – Frage der Marktmacht.....	5
2.3	Anwendung auf den Postmarkt	6
2.3.1	Technischer Zugang: Netzeffekte bei Postfächern und Adressdaten	6
2.3.2	Teilleistungszugang: Keine Engpässe vorhanden	6
2.4	Vergleich mit dem Telekommunikations-, Bahn- und Strommarkt.....	7
2.5	Netzzugang in der EU-Postrichtlinie und Umsetzung in den Mitgliedstaaten.....	9
3.	Zugang zu Infrastrukturelementen und Teilleistungen („Netzzugang“).....	10
3.1	Technischer Zugang.....	10
3.1.1	Austausch von Informationen.....	10
3.1.2	Postfachanlagen.....	11
3.2	Teilleistungszugang	13
3.2.1	Teilleistungszugang in der Annahme (Poststellen).....	13
3.2.2	Teilleistungszugang im Transport	14
3.2.3	Teilleistungszugang zu Sortierzentren.....	14
3.2.4	Teilleistungszugang zur Hauszustellung	15
4.	Fazit	19

Swiss Economics SE AG
Abeggweg 15
CH-8057 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20
F: +41 (0)44 500 56 21

office@swiss-economics.ch
www.swiss-economics.ch

1. Einleitung

„Access“ bzw. „Zugang“ ist im Rahmen der Totalrevision der Postgesetzgebung eine der zentralen Fragestellungen. Zu unterscheiden sind im Postmarkt folgende Zugangsformen:

- 1) der **Zugang zur Grundversorgung**;
- 2) der **Netzzugang**. Dieser kann wiederum wie folgt unterschieden werden:¹
 - a. **Technischer Zugang** zu Postfächern und Adressdaten;
 - b. **Teilleistungszugang** zu einzelnen Wertschöpfungsstufen der Post.

Die Wertschöpfung im Postmarkt lässt sich auf die in Abbildung 1 dargestellten Prozesse aufteilen. Im Rahmen des Zugangs zur Grundversorgung der Post werden auch in Zukunft sämtliche Kunden und Anbieterinnen von Postdiensten Zugang zur Gesamtheit all dieser Prozesse haben.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern überdies der Netzzugang, also der technische Zugang und der Teilleistungszugang, zu regeln ist.

Der Bundesrat sieht in seinem Gesetzesentwurf im Rahmen der Totalrevision der Postgesetzgebung vor, neu den technischen Zugang im Bereich der Postfächer und Adressdaten zu regulieren. Die Bestimmung der Bedingungen des Teilleistungszugangs überlässt er wie bis anhin den Marktteilnehmern im Rahmen der kartellrechtlichen Vorgaben. In der Vernehmlassung fand dieser Vorschlag mehrheitlich Zustimmung. Gleichwohl gab es Stimmen, welche eine andere Regelung für Adressdaten sowie die Regulierung des Teilleistungszugangs zu Poststellen, Transporten, Sortierzentren und zur Hauszustellung der Post forderten.

Mit Blick auf das neue Postgesetz wird nachfolgend der Frage nachgegangen, ob technischer Zugang und/oder Teilleistungszugang angemessen und notwendig sind. Im vorliegenden Dokument werden diese Punkte wie folgt abgehandelt:

- Grundfragen für eine Netzzugangsregulierung (Kapitel 2.1 bis 0);
- Vergleich des Regulierungsbedarfs im Postmarkt mit anderen Netzindustrien (Kap. 2.4)
- Ansatz der EU und Umsetzung in den Mitgliedstaaten (Kapitel 2.5);
- Vertiefte Diskussion des technischen Zugangs im Bereich der Postfächer und der Adressdaten (Kapitel 3.1);
- Vertiefte Diskussion des Teilleistungszugangs für die Prozesse Annahme, Transport, Sortierung und Hauszustellung (Kapitel 3.2).

Die Schlussfolgerungen mit Blick auf das neue Postgesetz finden sich in Kapitel 4.

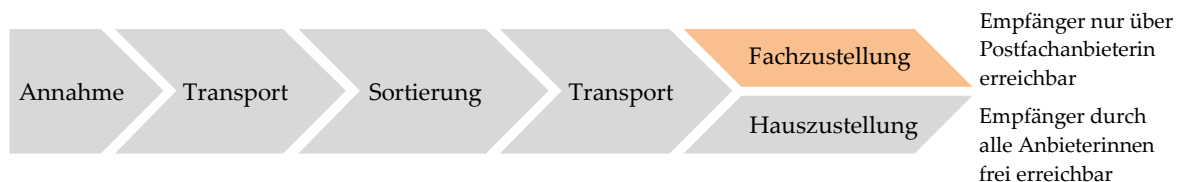


Abbildung 1: Wertschöpfungsstufen im Postmarkt.

¹ In der EU-Richtlinie wird eine andere Terminologie verwendet:

- Technischer Zugang: Zugang zu Komponenten der postalischen Infrastruktur (Postfächer, etc.)
- Teilleistungszugang: Zugang zum Postnetz (sinngemäss: Annahme, Weiterleitung und Verarbeitung, Zustellung)

2. Grundfragen der Netzzugangsregulierung

Eine Regulierung des Zugangs bedeutet, dass der Gesetzgeber einem oder mehreren Unternehmen einen gesetzlichen Anspruch auf die Nutzung der Produktion eines anderen Unternehmens gibt und die Bedingungen für diesen Zugang im Einzelnen vorgeschrieben werden. Dies ist ein weitgehender Eingriff in den Marktprozess und bedarf einer fundierten Begründung.

Es gibt eine breite ökonomische Literatur zur Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Regulierung des Netzzugangs gerechtfertigt ist. Die nachfolgenden Zitate mit Bezug zum Postmarkt geben einen ersten Überblick.

2.1 Ausgewählte Zitate zur Fragestellung

„It can be demonstrated that the regulation of network-specific market power is only justified in monopolistic bottleneck areas. In all other cases, the existence of active and potential competition will lead to efficient market results as in the other sectors of an economy.“

„Even though economies of bundling are relevant for several components [of the postal value chain], they do not occur in combination with irreversible costs. Thus none of these components constitutes a bottleneck resource.“

Prof. Günter Knieps, Universität Freiburg, *Does the system of letter conveyance constitute a bottleneck resource?*, 2006.

„Da es sich (wenn überhaupt) bei nur wenigen Kernkomponenten des Postnetzes um <wesentliche Einrichtungen> handelt, erscheinen weitergehende Vorschriften oder eine obligatorische Anordnung eines solchen nachgelagerten Zugangs auf Gemeinschaftsebene nicht gerechtfertigt.“

Europäische Kommission, SEC (2006) 1293

„Die Post operiert auf einem Netz, das durch Gebäude, Liegenschaften und Einrichtungen gebildet wird, die zum grossen Teil keine irreversiblen Investitionen darstellen.“

„Die Post-Infrastruktur stellt somit keinen monopolistischen Bottleneck dar. Dies lässt sich empirisch auch am Umstand belegen, dass alternative Anbieter keinerlei Probleme haben, mit eigenen Netzstrukturen in den Postmarkt einzutreten.“

Stephan Vaterlaus, Heike Worm, Jörg Wild, Harald Telsler, *Liberalisierung und Performance in Netzsektoren*, Studie für das SECO, 2003.

„Postal markets are readily contested – even in increasing returns to scale components.“

Prof. John C. Panzar, Northwestern University, *Are postal markets contestable?*, 7. WIK Königswinter Seminar, 2002.

„Die Konditionen, zu denen die Schweizerische Post Teile ihres Postnetzes Dritten zur Verfügung zu stellen hat, sind primär von den Marktteilnehmern selbst auszuhandeln. Um Wettbewerb zu fördern, soll jedoch die Schweizerische Post unter bestimmten Voraussetzungen subsidiär und im Einzelfall ex ante dazu verpflichtet werden können, ihr Netz im verbleibenden Universaldienst zu kostenorientierten Konditionen für Wettbewerber zu öffnen.“

Economiesuisse, Positionsbezug 2009

„Focusing on downstream access (competitors inserting mail at a point further down in the network of the Universal Service Provider), we argue that specific mandatory access regulation [...] is not needed to facilitate competition and may be counterproductive. Not mandating access does not imply that access will be unavailable: the incumbent may offer it on commercial terms. Furthermore, regulating access may bias entry strategies towards a specific entry mode, thereby possibly limiting innovation.“

Proff. Paul W.J. de Bijl, Eric van Damme, und Pierre Larouche, Tilburg University, *Regulating Access to Stimulate Competition in Postal Markets?*, 2006.

„Bei der Telecom geht es, wie beim Strom oder bei der Bahn, um die Mitbenutzung einer Netzinfrastruktur. Aus physikalischen oder ökonomischen Gründen macht es dort wenig Sinn, viele weitere parallele Netze zu bauen. Interkonnektion, also Mitbenutzung zu regulierten Preisen, heisst in diesen Märkten deshalb die Losung. Beim Postmarkt ist das anders: Dort baut jeder Anbieter sein eigenes Logistiknetz auf – das Netz, mit all den logistischen Eckpunkten, ist quasi das Produkt. Es ist ein Wettbewerb von Logistiknetzen. Daher gibt es da auch keine Interkonnektion zu regeln.“

Marc Furrer, Präsident Eidg. Kommunikationskommission, Leiter PostReg, Referat an den PostDays 2008.

2.2 Voraussetzungen für eine Regulierung des Netzzugangs

Die Regulierung des Teilleistungszugangs stellt aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer Sicht einen starken Eingriff in den Marktprozess dar. Aus ökonomischer Sicht setzt eine solche Regulierung eine besondere Notwendigkeit voraus.

2.2.1 Technischer Zugang – Frage der Zusammenschaltung

Wenn **Netzeffekte** zwischen verschiedenen Anbieterinnen bestehen, können sich gewisse „technische Zugangsregulierungen“ rechtfertigen. Beispielsweise ist es sinnvoll, wenn Kunden eines Mobilfunkanbieters ebenfalls Kunden anderer Mobilfunknetze erreichen können, da so die Netzeffekte aus volkswirtschaftlicher Sicht optimal genutzt werden. Hierfür kann eine (subsidiäre) gesetzliche Pflicht zur Interkonnektion (Terminierung) sinnvoll sein. Im Fall der Telekommunikation ist zudem die Sicherstellung der Interoperabilität erforderlich.

2.2.2 Teilleistungszugang – Frage der Marktmacht

Für eine Regulierung des Teilleistungszugangs müssen im betreffenden Sektor sogenannte **monopolistische Engpässe** („Monopolistic Bottlenecks“) bzw. „Essential Facilities“ vorhanden sein. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass von ihnen eine natürliche Marktmacht ausgeht, welche durch die Wettbewerbskräfte alleine nicht beseitigt werden kann. Das heisst, dass bestehende oder neue Marktteilnehmer die entsprechende „wesentliche Einrichtung“ auch dann nicht selbst erstellen (duplizieren) oder anderswie umgehen können, wenn die Eigentümerin des Engpasses den Zugang verweigert oder überhöhte Preise setzt. Klassische Fälle für einen solchen monopolistischen Engpass sind das Schienennetz im Bahnmarkt oder die Hochspannungsleitungen im Elektrizitätsmarkt.

Ein monopolistischer Engpass liegt vor, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen gegeben sind:

1. ein natürliches Monopol (ein einziger Anbieter kann effizienter produzieren als mehrere gleichzeitig),
2. massgebliche irreversible Kosten²,
3. Fehlen von Ausweichmöglichkeiten.

Das Vorliegen eines natürlichen Monopols alleine rechtfertigt noch keine Zugangsregulierung. Erst damit verbundene substantielle irreversible Kosten bei gleichzeitigem Fehlen von Ausweichmöglichkeiten (Substituten) rechtfertigen einen Regulierungseingriff.

² Investitionen mit irreversiblen Kosten können – wenn sie einmal getätigt worden sind – nicht mehr anderweitig eingesetzt werden. Ein Beispiel dafür ist das Schienennetz im Eisenbahnverkehr.

2.3 Anwendung auf den Postmarkt

2.3.1 Technischer Zugang: Netzeffekte bei Postfächern und Adressdaten

Netzeffekte zwischen Anbieterinnen sind im Postmarkt im Bereich der Postfächer vorhanden. Diese können im Unterschied zu Hausbriefkästen nur über den jeweiligen Postfachanbieter erreicht werden. Die Postfach-Problematik kann daher ähnlich angegangen wie der Themenkreis der Terminierung im Telekommunikationsmarkt.

Würden Postfachanbieter den Zugang für fremde Anbieterinnen verweigern, wären deren Empfänger für die übrigen Anbieterinnen nur dann erreichbar, wenn diese Empfänger ebenfalls Postfächer bei ihnen mieten würden (oder ihnen die ordentliche Domiziladresse angeben). Es besteht ein breiter Konsens, dass dies den Empfängern nicht zugemutet werden sollte. Unklar bleibt jedoch, ob eine Regulierung überhaupt nötig ist bzw. ob hier die Industrie nicht freiwillig eine Lösung finden würde: Würden Empfänger gezwungen, je Anbieter ein eigenes Postfach zu mieten, dürfte dies negative Auswirkungen auf die Postindustrie insgesamt haben. Insofern dürfte hier Raum für Selbstregulierung bestehen.

Ähnliche Überlegungen gelten für Informationen zum Nachsenden, Umleiten und Rückbehalten von Postsendungen. Ändert ein Empfänger seine Domiziladresse, wäre es wenig kundenfreundlich, wenn er solche Aufträge jedem Postdienstanbieter einzeln mitteilen müsste.

2.3.2 Teilleistungszugang: Keine Engpässe vorhanden

Wie dargelegt, ist eine Regulierung des Teilleistungszugangs nur dann angezeigt, wenn diese Teilleistung einen monopolistischen Engpass darstellt. Die nachfolgende Tabelle fasst die wichtigsten ökonomischen Eigenschaften der postalischen Hauptprozesse zusammen und zeigt, ob im Postsektor allfällige monopolistische Engpässe bestehen, die für eine Regulierung sprechen (Details vgl. Kapitel 3.2).

Die Tabelle macht deutlich, dass in der postalischen Wertschöpfungskette keine monopolistischen Engpässe vorhanden sind. Diese Einschätzung entspricht dem wissenschaftlichen Konsens.

Aus ökonomischer Sicht besteht demnach keine Notwendigkeit einer gesetzlichen Regulierung des Teilleistungszugangs im Postmarkt. Diese Feststellung wird in der Praxis durch erfolgreiche Markteintritte in Schweden, Neuseeland, den Niederlanden oder Deutschland untermauert, welche ohne regulierten Teilleistungszugang auskommen. Wettbewerber streben einen solchen u.a. aus strategischen Gründen in der Regel nicht an: Teilleistungszugang impliziert, dass das eigene Produkt kaum von demjenigen des historischen Anbieters abgegrenzt werden kann. Beispielsweise ist die Zustellung ein wesentlicher Teil des Produkts selbst. Ebenso wären die gleichen Format- und Gewichtsvorgaben zu übernehmen.

Gleichwohl muss die Post, solange sie als marktmächtig eingestuft wird, den entsprechenden Erfordernissen des Kartellgesetzes Folge leisten. Dies betrifft insbesondere das Gebot der Nichtdiskriminierung. Würde die Post etwa nur einem Unternehmen den Zugang zur Infrastruktur gewähren, könnte die Wettbewerbskommission diesen grundsätzlich aufgrund entsprechender Begehren ebenfalls für die übrigen Unternehmen erzwingen (vgl. Deutschland, wo die Bedingungen, welche durch die Deutsche Post ursprünglich nur einer Konsolidierungsgenossenschaft gewährt wurden, nun für alle Anbieter gelten).

	Natürliches Monopol	Massgebliche Irreversible Kosten	Ausweichmöglichkeiten	Monop. Engpass
Annahme (Poststellen)	Nein. Grösseneffekte sind zwar vorhanden, jedoch können Verbundeffekte mit anderen Retailprodukten genutzt werden, wie sie etwa bei Agenturen auftreten.	Nein. Poststellen können verkauft werden. Allfällige Umbaukosten wären gering.	Ja. Agenturmodelle (mit Lebensmittelgeschäften, Tankstellen, usw.), eigene Läden, Abholung, Internet. Aktuell: DPD und Gastosuisse.	Nein
Sortierung	Eher nein. Die Sortierkomplexität nimmt mit der Sendungsmenge und der Anzahl Empfängerkunden zu.	Eher nein. Gebäude können anderweitig eingesetzt werden, Sortiermaschinen können wiederverwendet werden.	Ja. Elektronische Sortierung, Handsortierung, eigene Sortiermaschinen alternativer Anbieter.	Nein
Transport	Nein. Die notwendige Kapazität steigt proportional zur Menge der transportierten Güter.	Nein. Lastwagen und PKW können auch für den Transport anderer Güter verwendet werden.	Ja. Eigene Transportmittel.	Nein
Hauszustellung	Teilweise. In der Hauszustellung bestehen massgebliche Dichte- und Verbundeffekte sowie geringe Grösseneffekte. Aufgrund der Verpflichtung zur täglichen Zustellung kann die Post diese Effekte jedoch nicht maximal auslasten.	Nein. Die Zustellung besteht v.a. aus Personalkosten, welche täglich neu anfallen.	Ja. E-Mail, eigene Zustellung z.B. nur zweimal pro Woche oder einmal im Monat in ausgewählten Gebieten. Alternative Zustellkanäle vorhanden (Sendungen ohne Adresse, lokale Weibeldienste, Paketdienstleister).	Nein

2.4 Vergleich mit dem Telekommunikations-, Bahn- und Strommarkt

Es stellt sich die Frage, ob diese Ergebnisse kohärent sind mit der Zugangspolitik in anderen Netzindustrien.

Unter anderen haben das seco (2005)³, Knieps (2006)⁴ oder Swiss Economics (2009)⁵ den Regulierungsbedarf sektorübergreifend im Telekommunikations-, Strom, Bahn- und Postmarkt untersucht. Die Autoren kommen übereinstimmend zum Schluss, dass in den verschiedenen Branchen jeweils unterschiedlich stabile monopolistische Engpässe vorliegen und insbesondere unterschiedlich intensiver intermodaler Wettbewerb herrscht (d.h. Wettbewerb zwischen Verkehrsträgern oder Netzen).

³ Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), *Bericht zur Dienstleistungsliberalisierung in der Schweiz im Vergleich zur EU*, 2005.

⁴ Knieps, Günter, "Does the system of letter conveyance constitute a bottleneck resource?" In *Contestability and Barriers to Entry in Postal Markets*, edited by Gabriele Kühlenkampff und Antonia Niederprüm, publiziert im Jahr 2006 durch WIK, Rheinbreitbach, 2002, p. 9 – 22.

⁵ Swiss Economics, *Bestimmung des Regulierungsbedarfs aus ökonomischer Sicht: Angemessenheit und Folgen einer funktionalen oder strukturellen Trennung von Swisscom*, Studie im Auftrag der Swisscom AG, 2009.

Dies macht es nötig, branchenspezifische, angemessene Regulierungsinstrumente zu finden, die das Ziel der Nichtdiskriminierung mit dem geringstmöglichen Eingriff in den Marktprozess sicherstellen. Diese reichen vom allgemeinem Wettbewerbsrecht (also keine sektorspezifische Regulierung) bis hin zur Enteignung des fraglichen Engpasses (vgl. die verschiedenen Stufen in Abbildung 2).

Die stabilsten monopolistischen Engpässe werden im **Strom- und Bahnmarkt** ausgemacht (u.a. Stromverteilung, Schienennetze, Bahnhöfe). Konsequenterweise sind hier die weitest gehenden Regulierungseingriffe angezeigt. Im Gegensatz zur Stromübertragung, die kaum Wettbewerb ausgesetzt ist, steht der Bahnmarkt im intermodalen Wettbewerb zwischen Schiene, Strasse, Luft und teilweise Wasser (Schifffahrt im Gütertransport). Trifft dies zu, sollte die Zugangsregulierung im Elektrizitätsmarkt weiter gehen als im Bahnmarkt. Im **Telekommunikationsmarkt** ist historisch gesehen die „letzte Meile“ ein monopolistischer Engpass. Durch technologische Konvergenz sind heute parallele Infrastrukturen vorhanden, welche die gleichen Märkte abdecken (Kabelanbieter vs. Telekommunikationsanbieter). Zudem gibt es hier eine hohe Dynamik durch technologische Neuerungen (mobile Technologien, Glasfaseranschlüsse, usw.). Je nach Prognose über die zukünftige Dynamik lassen sich andere Schlüsse ziehen, welche Art von Zugangsregulierung in diesem Markt nötig ist. Im **Postmarkt** werden keine monopolistischen Engpässe ausgemacht.

Die unterschiedliche Intensität von natürlicher Marktmacht hat sich in der Schweiz in unterschiedlich weitgehenden gesetzlichen Regelungen niedergeschlagen. Während das Parlament im Strommarkt mit der Swissgrid AG eine strukturelle Trennung beschlossen hat (StromVG), hat es im Bahnmarkt eine funktionale Trennung vorgesehen (EBG) und im Telekommunikationsmarkt eine ex post Zugangsregulierung gewählt (FMG). Im Postmarkt hat es bislang gänzlich auf eine sektorspezifische Regulierung des Teilleistungszugangs verzichtet und stellt auf ordentliches Wettbewerbsrecht ab.

Abbildung 2 veranschaulicht die wichtigsten Resultate des Vergleichs von Swiss Economics (2008) zwischen Post-, Telekommunikation-, Bahn- und Strommarkt.

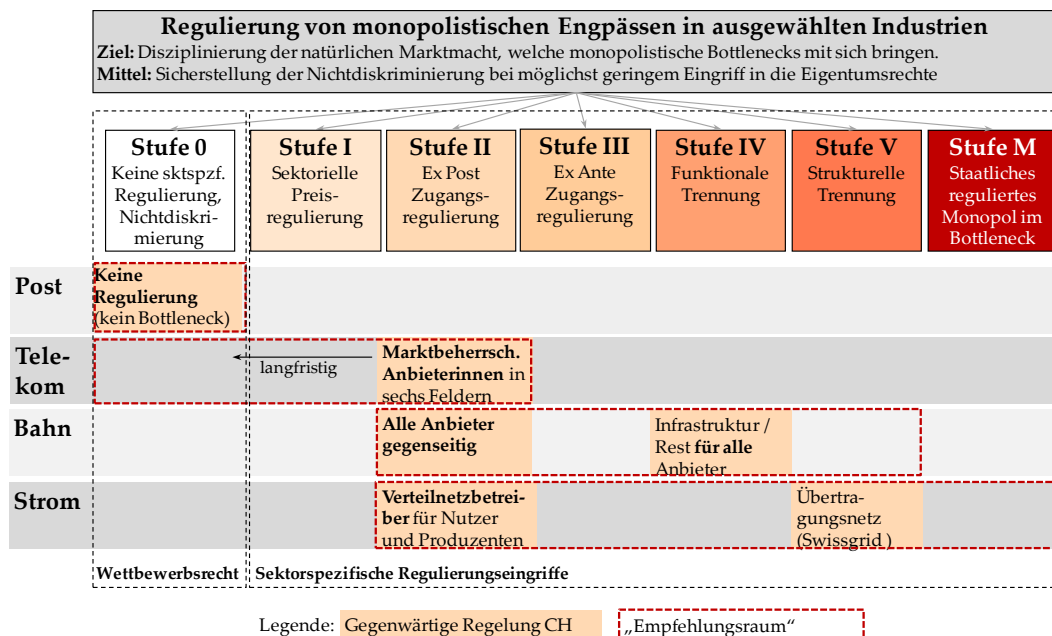


Abbildung 2: Kein monopolistischer Engpass im Postmarkt.

Quelle: Swiss Economics (2009)

2.5 Netzzugang in der EU-Postrichtlinie und Umsetzung in den Mitgliedstaaten

Wie sind die EU und ihre Mitgliedstaaten im Postmarkt dem obigen Ansatz gefolgt?

Die EU hat in ihrer jüngsten Postrichtlinie 2008/6/EG, welche die vollständige Marktöffnung vorsieht, bezüglich des Teilleistungszugangs– im klaren Unterschied etwa zur Telekommunikation, dem Elektrizitäts- oder Bahnmarkt – von einer verbindlichen Regulierung des Zugangs abgesehen. Stattdessen hat sie generelle Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Transparenz vorgegeben und nennt im Bereich des technischen Zugangs die notwendigen Voraussetzungen.

Gestützt hierauf haben die **Mitgliedstaaten** mit wenigen Ausnahmen von einer eigentlichen Regulierung des Teilleistungszugangs abgesehen:

- **Kein Teilleistungszugang** (alle Mitgliedstaaten ausser UK, ES, DE): Verzicht auf eine gesetzliche Regulierung des Zugangs. Es gilt gleichwohl das Gebot der Nichtdiskriminierung (explizit oder über ordentliches Wettbewerbsrecht), teilweise wurden zudem frühere Preisregulierungen im Wholesale-Segment des Universaldienstes beibehalten. Teilleistungszugang findet vorab auf freiwilliger Basis statt.
- **Teilleistungszugang aufgrund festgestellter Diskriminierung** (DE): Aufgrund einer unerlaubten Vorzugsbehandlung einer Konsolidierungsgenossenschaft durch die Deutsche Post wurde diese auf kartellrechtlicher Basis dazu gezwungen, allen Anbietern die gleichen Möglichkeiten zu geben.
- **Regulierter Teilleistungszugang** (UK, ES): In den UK wurde der Regulierungsbehörde PostComm die Möglichkeit gegeben, den Netzzugang zu regulieren, falls die Royal Mail keinen solchen von sich aus freiwillig anbietet. Nach erfolglosen ersten Verhandlungen zwischen der Royal Mail und UK Mail deutete die PostComm an, in welcher Höhe sie den Zugangspreis regulieren würde, falls die Verhandlungen scheitern würden. Daraufhin einigten sich die beiden Parteien und die Bedingungen gelten seither in gleichem Umfang für Kunden und andere Wettbewerber. Die finanzielle Situation der Grundversorgungsdienste der Royal Mail ist angespannt. Unter dem Namen „Modernize or Decline“ wurde Ende 2008 eine Studie publiziert, welche umfangreiche gesetzliche Änderungen zur Folge haben wird. In Spanien ist eine Zugangsregulierung vorgesehen, überlässt aber der spanischen Post die relevanten Details. Die Regelung ist auch historisch zu verstehen vor dem Hintergrund der seit jeher liberalisierten lokalen Briefsendungen.

Die weitgehende Nicht-Regulierung des Teilleistungszugangs in der EU und in den einzelnen Mitgliedstaaten ist deckungsgleich mit der ökonomischen Beurteilung der Sachlage. Gleiches gilt für den Vorschlag des Bundesrates, der von einer gesetzlichen Regulierung absieht. Das Thema wird nachfolgend weiter vertieft.

3. Zugang zu Infrastrukturelementen und Teilleistungen („Netzzugang“)

Mit Blick auf die im Entwurf vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen soll nachfolgend vertieft gezeigt werden, was es einerseits bei der Umsetzung des technischen Zugangs zu beachten gilt bzw. mit was für Auswirkungen bei einer Regelung des Teilleistungszugangs zu rechnen wären.

Thematisch gehören diese beiden Themen im neuen Postgesetz zum Marktteil (Abschnitt 1), also den Marktregelungen, von welchen die Postdienstanbieterinnen betroffen sein werden.

- **Technischer Zugang** – Anbieterinnen geben sich gegenseitig Zugang zu den Empfängerkunden (Postfächer) und deren Adressdaten:

Es soll sichergestellt werden, dass alle Anbieterinnen alle Empfänger erreichen können. Dies ist beispielsweise bei Empfängern, welche ein Postfach bei der Post haben, nicht automatisch der Fall. Wenn ein Empfänger in die Ferien geht oder umzieht und dies der Post mitteilt, ist eine Regelung zu finden, welche dieser Informationen auf welche Weise zu welchen Kosten zu welchen Anbieterinnen weitergereicht wird. Der Entwurf zum neuen Postgesetz sieht vor, dass sich Postunternehmen gegenseitig Zugang zu Postfächern und Adressdaten gewähren müssen.

- **Teilleistungszugang** – Wettbewerber erhalten selektiven Zugang zur Wertschöpfungskette der Post:

Die Frage ist, ob es angemessen ist, dass alternative Anbieterinnen, sofern sie dies wünschen, auch entgegen dem Willen der Post auf deren Produktion zurückgreifen können (einzelne Poststellen, Sortierzentren, Transporte oder Zustellturen). Gemäss dem Gesetzesentwurf soll der Teilleistungszugang auf kommerzieller Basis erfolgen und somit das ordentliche Wettbewerbsrecht zur Anwendung gelangen (keine sektorspezifische Regulierung).

Da der Paketmarkt weitgehend einwandfrei funktioniert und sich aus den bisherigen Erfahrungen keine Neuregelungen aufdrängen, gelten die nachfolgenden Ausführungen v.a. für den Briefmarkt.

3.1 Technischer Zugang

3.1.1 Austausch von Informationen zum Nachsenden, Umleiten und Rückbehalten

Im Rahmen der vorgesehenen Liberalisierung des Postmarktes ist es für die zukünftigen Anbieterinnen von Bedeutung, die Daten bezüglich dem Nachsenden, Umleiten und Rückbehalten von Sendungen zu erhalten. Es ist davon auszugehen, dass die Empfängerkunden ihre entsprechenden Aufträge noch über eine längere Periode primär der Post mitteilen. Allerdings ist es auch denkbar, dass alternative Anbieterinnen Adressdaten bearbeiten. Im Entwurf zum Postgesetz ist der gegenseitige Zugang zu Änderungen in diesen Daten vorgesehen. Wenn Anbieterinnen von Postdiensten Adressdaten für das Nachsenden, das Umleiten und das Rückbehalten von Postsendungen bearbeiten, müssen sie diese Daten mit anderen Anbieterinnen von Postdiensten gegen Entgelt zur Bearbeitung austauschen.

Eine gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Postdienstanbieterinnen in diesen Punkten dürfte im Interesse aller Unternehmen liegen. Fehlende Kooperation würde den Brief als Kommunikationsmittel für die Kunden weniger attraktiv machen. Eine solche Zusammenarbeit wird vor allem dann zum Erfolg führen, wenn diese logistisch optimal abgestimmt ist und im kommerziellen Interesse aller Beteiligten liegt (und damit auf freiwilliger Basis erfolgt). In diesem Sinn wäre einvernehmlichen Vereinbarungen Vorrang zu geben, da Zugangsregulierungen die Anreize zur freiwilligen Zusammenarbeit schwächen: Im Falle einer Regulierung

lohnt es sich im Hinblick auf spätere „Verhandlungen“ mit der Regulierungsbehörde, bereits in den zwischen den Parteien geführten „privaten“ Verhandlungen Extrempositionen einzunehmen.

Bezüglich des Austauschs von Adressdaten sind grundsätzlich drei Umsetzungsvarianten denkbar:

- **Variante 1: Keine Regulierung (Status quo, Stufe 0 in Abbildung 2)**
Auf eine spezielle Regulierung wird verzichtet und davon ausgegangen, dass die Anbieterinnen wie im Paketmarkt tragbare Lösungen finden.
- **Variante 2: Vorschlag Bundesrat (Stufe 2 in Abbildung 2)**
Der Gesetzesvorschlag schreibt den Anbieterinnen im Postmarkt vor, bearbeitete Adressdaten für das Nachsenden, das Umleiten und das Rückbehalten von Postsendungen mit anderen Anbieterinnen von Postdiensten gegen Entgelt auszutauschen. Gibt es keine Einigung, kommt die Regulierungsbehörde rasch ins Spiel. Das Wissen darüber verändert bereits die Anreize der Anbieterin in der Phase der „privaten“ Verhandlung.
- **Variante 3: Modell Schweden (Stufe 5 in Abbildung 2)**
Als weit gehende Massnahme wurde vom Verband der privaten Anbieter KEP&Mail eine strukturelle Trennung analog Swissgrid vorgeschlagen (Stufe 5 in Abbildung 2), also eine Gründung eines neuen Unternehmens, das die Adressdaten verwaltet und an dem alle Anbieterinnen anteilmässig beteiligt sind.

Mit Variante 3 (strukturelle Trennung) würden u.a. neue Schnittstellen geschaffen. Es entstehen zusätzliche Kosten für die Verwaltung der neuen Unternehmung. Abgesehen von Schweden hat kein Land eine solche Abspaltung der Adressdatenverarbeitung von der etablierten Post vorgenommen oder geplant – die Massnahme geht dann auch recht weit (kein monopolistischer Engpass) und ist in der EU-Postrichtlinie nicht vorgesehen. In Schweden gehört das ausgelagerte Unternehmen zu 85% der schwedischen Post. Der administrative Aufwand und die entsprechenden Kosten lassen sich gegenwärtig nicht abschätzen. Sie dürften aber deutlich höher liegen als bei der bisherigen Lösung. Dies auch daher, da durch die Zustellung identifizierte Adressfehler eine wesentliche Quelle für die Aktualisierung des Adressbestands der Post sind. Indiz hierfür ist, dass die Preise für Nachsende- Umleitungs- und Rückhaltungsaufträge bedeutend höher liegen als in der Schweiz. Da eine akkurate und aktuelle Adressdatenbank für die Post eine zwingende Voraussetzung für die Erbringung der Grundversorgung ist, ist es fraglich, ob die Anreize richtig lägen, wenn diese postalische Kernaufgabe ausgelagert würde. Die Adressänderungen würden vermutlich weiterhin mehrheitlich über die Poststellen eingehen. Die Post müsste diese Daten dann an die neue Gesellschaft verkaufen und zu einem höheren Preis, der zusätzlich die Verwaltungskosten der Gesellschaft deckt, wieder zurückkaufen, damit eine Gleichbehandlung sichergestellt wäre. Dies dürfte insgesamt preistreibend wirken.

3.1.2 Postfachanlagen

Das Zuführen der Sendungen der Mitbewerber zu Postfachanlagen ist heute gesetzlich nicht vorgeschrieben. Der Entwurf zum neuen Postgesetz sieht vor, dass Anbieterinnen von Postfachanlagen anderen Anbieterinnen von Postdiensten gegen Entgelt entweder einen Zustellservice zu ihren Postfachanlagen anbieten müssen oder auf andere Weise den Zugang zu den Postfachanlagen gestatten. Kommt unter den betroffenen Parteien keine Einigung zustande, so verfügt die PostCom den Vertragsabschluss.

Durch die Grundversorgungsverpflichtung hat bereits heute jeder Aufgebekunde Zugang zu sämtlichen Postfächern über den normalen Wertschöpfungsprozess der Post. Darüber hinaus hat die Post mit den Mitbewerbern entsprechende Verträge auf kommerzieller Basis vereinbart (vgl.

die Vereinbarung zwischen der Post und DHL für die Postfachzustellung von Paketen und den Rahmenvertrag zwischen KEP&Mail und Post). Direkter Zugang könnte auch künftig prinzipiell auf kommerzieller Basis erfolgen. Wenn die Anbieter gute Lösungen finden, dürfte dies besser funktionieren als bei regulierten Bedingungen, wo die Anbieter eher ein Interesse haben, Extrem-lösungen anzustreben (im Hinblick auf die nachgelagerten Verhandlungen mit der Regulierungsbehörde).

Auch ohne gesetzlich geregelten direkten Zugang zu den Postfächern bietet die Post ihren Wettbewerbern im Paketmarkt die Möglichkeit, ihre Pakete über ihre Postfächer zuzustellen. Die entsprechenden Entgelte liegen nach Angaben der Post unter den Post-internen Transferpreisen. Trotz dieses attraktiven Angebots scheint die Postfachzustellung im Paketmarkt kein grosses Bedürfnis zu sein; die Anzahl der so zugestellten Pakete ist sehr gering. Dies hat v.a. betriebswirtschaftliche Gründe, da eine Zweitzustellung generell billiger ist als eine Schalterzustellung (Pakete haben in der Regel keinen Platz im Postfach). Im Briefmarkt wäre dies anders und dürfte besser funktionieren (zu den Details Zustellprozesses vgl. Abschnitt 3.2.4 weiter unten). Folglich kann aus den bisherigen Regelungen nicht abgeleitet werden, wie der Prozess der Zusammenarbeit zwischen Post und alternativen Anbietern genau aussähe, welches die Zugangspunkte wären, das Zeitfenster des Zugangs und dessen Preis.

Entsprechend den in Abbildung 1 dargestellten Wertschöpfungsschritten sind für die Postfachsendungen alternativer Anbieterinnen drei mögliche Auflieferorte denkbar:

- **Zugang zu den Postfächern via Annahmestellen:** Der Zugang in die ordentlichen Annahmestellen (Poststellen, Briefeinwürfe usw.) entspricht im Wesentlichen dem Status Quo bei Privatkunden. Es fallen keine Kosteneinsparungen bei der Post an, weil die gesamte Wertschöpfung durch die Post selber erbracht wird und somit die Listenpreise Gültigkeit haben.
- **Zugang zu den Postfächern via Zentren:** Anbieterinnen liefern Postfachsendungen direkt im Zentrum ein. Die Post verarbeitet diese wie eigene Sendungen über die ordentlichen Sortier- und Verteilprozesse. Die Sendungen kommen gebündelt und zeitgleich mit den Post-eigenen Sendungen bei den Postfächern an.
- **Zugang zu den Postfächern via Postfachstellen:** Die gemeinsamen Kosten für die Zustellung ins Postfach sind hier trotz der kurzen Wertschöpfungskette tendenziell höher als im Fall der Einspeisung von Sendungen in den Zentren. Seitens Post müssten die in den Zentren automatisierten Leistungen wie Vorsortierung, automatische Weiterleitungen etc. manuell vor Ort erfolgen und wären teurer. Seitens der übrigen Postanbieterinnen fallen zusätzliche Kosten für den Transport zu den Postfächern an (inkl. entsprechende Vorsortierung).

Für die Regulierung auf Gesetzesstufe ergeben sich folgende Varianten:

- **Variante 1: Keine Regulierung (Status quo)** – Die Regelung eines allfälligen Zugangs wird dem Markt überlassen.
- **Variante 2: Offene Regulierung (Vorschlag Bundesrat)** – Der gegenseitige Zugang ist obligatorisch. Es ist den Marktteilnehmern überlassen, wo genau der Zugang erfolgt.
- **Variante 3: Enge Regulierung** – Auf Gesetzesstufe wird im vornherein festgelegt, wo der Zugang zu erfolgen hat.

Mit dem Ort der Anlieferung in die logistische Prozesskette werden die Gesamtkosten der Leistungserstellung zwischen der Post und anderen Anbieterinnen bestimmt. Gleichzeitig wird auch der Handlungsspielraum in der Preisgestaltung für den Zugang zum Postfach beeinflusst. Mit dem Zugang alternativer Anbieterinnen direkt an der Postfachstelle sind für die Post die Kosten

im Vergleich zu einer zentralen Anlieferung in einem Sortierzentrum oder bei den ordentlichen Annahmestellen unterschiedlich. Die Kosten für die Sortierung entfallen, während für die Entgegennahme, Einfächerung vor Ort, Verrechnung und Administration die Kosten höher liegen. Für alternative Anbieterinnen dürfte der Zugang bei Sortierzentren die geringsten logistischen Kosten ausmachen, da so nicht alle Postfachanlagen einzeln angegangen werden müssen. Wo das beidseitige logistische Optimum liegt, dürfte sich in Zukunft laufend ändern und hängt u.a. vom Marktvolumen ab und von der bei der Post verwendeten Sortiertechnologie (Sortiertiefe, insb. Gangfolgesortierung). Gleichzeitig muss in einer Regelung auch Raum geschaffen werden für die Möglichkeit, dass dereinst private Anbieterinnen Postfachanlagen betreiben. Diese Überlegungen legen es nahe, die Prozesse und deren Angebote nicht schon im Vorherein im Detail auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe festzulegen. Der Bundesrat hat sich für die offene Variante 2 entschieden.

3.2 Teilleistungszugang

Aufgrund der Erläuterungen in Abschnitt 2 ist eine Regulierung des Zugangs zu denjenigen Wertschöpfungsstufen in Abbildung 1 notwendig und sinnvoll, welche selbst dann von Dritten nicht umgangen werden können, wenn diese ineffizient betrieben oder zu übersteuerten Preisen verkauft werden.

Unabhängig davon muss der Zugang nur dann reguliert werden, wenn die Marktteilnehmer keine ausreichende Regelung aufgrund kommerzieller Verhandlungen erzielen können. In der Regel gibt es für alle Marktteilnehmer Anreize zu Verhandlungen, um die Kosten tief zu halten, die eigenen Prozesse besser auszulasten oder die Wettbewerbsfähigkeit der logistischen Produkte insgesamt zu stärken.

3.2.1 Teilleistungszugang in der Annahme (Poststellen)

Grundsätzlich ist der Zugang zu Poststellen für Konkurrenzunternehmen der Post denkbar. Poststellen haben heute in der postalischen Wertschöpfungskette zwei unterschiedliche Funktionen:

- **Annahme von Sendungen (Verkauf).** In Poststellen werden primär Privatkundensendungen angenommen bzw. „verkauft“; ein Grossteil der Geschäftskundensendungen wird direkt bei den Kunden abgeholt bzw. von diesen in Logistikzentren eingeliefert. Für die Bedienung von Geschäftskunden (welche 85% der Sendungen ausmachen) sind deshalb Poststellen oder Briefeinwürfe kaum nötig. Neue Postanbieter werden sich auf die attraktiven Geschäftskundensendungen konzentrieren und dürften deshalb an einem Zugang zur Annahme in den Poststellen wenig interessiert sein. Zudem gibt es verschiedene andere mögliche Partner für eine bediente Annahme, zum Beispiel Ladenketten, Tankstellen, Bahnhöfe, Apotheken oder Restaurants. Diese sind nicht nur kostengünstiger, sondern auch attraktiver als die Zugangspunkte der Post, da dort angebotene logistische Leistungen nicht direkt mit denjenigen der Post konkurrieren. Entsprechend werden solche Partner durch DPD und DHL auch bereits benutzt (neuestens Gastrosuisse). Fraglich wäre zudem, wie motivierend es für das Postpersonal wäre, Konkurrenzprodukte zu verkaufen. Es gibt denn auch keine Beispiele aus anderen Industrien, in denen Verkaufsstellen (z.B. Bankfilialen) die Produkte der direkten Konkurrenz verkaufen (müssen). Es ist fraglich, ob hier mit gesetzlichen Regelungen überhaupt die nötige „Neutralität“ des Verkaufspersonals erzwungen werden könnte.
- **Schalterzustellung von Sendungen.** Sendungen mit Zustellnachweis sowie Pakete können bei Abwesenheit der Empfänger nicht nach Hause zugestellt werden. In diesem Fall dient die Poststelle der Zustellung von Sendungen. Es stellt sich die Frage, ob Dritte auf die Mitbenutzung der Poststellen der Post angewiesen sind oder ob – falls sich die Post quer

stellen würde – nicht andere Lösungen gefunden werden können, etwa bilaterale Lösungen mit Kunden, Nachbarn oder Dorfläden. Gegenwärtig scheint die Poststellenzustellung teurer zu sein als ein zweiter oder dritter Zustellgang. So haben auch die historischen Postanbieter in Europa begonnen, ein zweites oder drittes Mal zuzustellen, um die Kosten der Überführung, Lagerung und Übergabe in eigenen Poststellen zu sparen. Dies wird durch die bisherigen Erfahrungen von Post/DHL bei der Paketzustellung untermauert.

Insgesamt zeigt sich, dass es Postdiensteanbietern zugemutet werden kann, eigene Annahmekanäle aufzubauen. Eine Regulierung wäre übertrieben und würde v.a. administrativen Aufwand verursachen. Aus ökonomischen Gründen ist sie weder nötig noch sinnvoll.

3.2.2 Teilleistungszugang im Transport

Eine Regulierung des Zugangs zu den Transporten der Post wäre ebenfalls unverhältnismässig und praxisfremd. Beispielsweise kauft auch die Post Transportdienstleistungen extern ein. Gleichzeitig stellt sie alternativen Anbietern auf kommerzieller Basis eigene Kapazitäten zur Verfügung – etwa in Zugkombinationen auf der Schiene. Da Transportleistungen problemlos skalierbar sind, gibt es keine monopolistische Engpässe, die einen spezifischen Bedarf an Zugang begründen würden.

3.2.3 Teilleistungszugang zu Sortierzentren

Die Sortierung wird umso komplexer, je mehr Sendungen sortiert werden müssen und je unterschiedlicher diese sind. Die Kostenstruktur ist sprungfix. Die Sortierung von Sendungen kann grundsätzlich auf drei Arten erfolgen:

- **Handsortierung:** Die Handsortierung ist die traditionelle Art, Sendungen zu sortieren. Sie erfordert keine Investitionen in Sortiermaschinen und hat insbesondere bei kleinen Mengen den Vorteil, dass sämtliche Kosten variabel sind.
- **Maschinelle Sortierung:** Die maschinelle Sortierung ist heute weitgehend Standard. Sie erfordert unterschiedlich hohe Investitionen in die Infrastruktur. Standardmaschinen für normalformatige Sendungen sind vergleichsweise einfach und billig erhältlich. Teuer sind integrierte Sortierzentren, welche mit allen Arten von Sendungen umgehen können müssen und auch eine spezielle Fördertechnik benötigen. Je tiefer die Personalkosten, desto weniger rechnet sich die Automatisierung.
- **Elektronische Sortierung:** Mit elektronischer Sortierung werden Briefsendungen bereits durch die Kunden nach Orten und in ihrer Zustellreihenfolge sortiert nach den Wünschen des Postpartners ausgedruckt. Somit sind keine Investitionen in Infrastruktur notwendig.

Ob Zugang zur Sortierinfrastruktur der Post angemessen ist, ergibt sich aus dem Marktzutrittsmodell der Konkurrenzunternehmen. Sendungen, die von Hand sortiert werden müssen, dürften private Unternehmen aufgrund unterschiedlicher Arbeitsbedingungen günstiger vornehmen können (für die Sortierung konnten in empirischen Studien keine Skaleneffekte nachgewiesen werden).⁶ Am attraktivsten sind Geschäftskundensendungen, die bereits elektronisch sortiert wurden. Auf diese werden sich neue Postanbieter zunächst konzentrieren. Beispiele für dieses Geschäftsmodell sind CityMail in Schweden oder Sandd in den Niederlanden. Der Aufbau von oder Zugang zu Sortierinfrastruktur ist nicht notwendig.

⁶ NERA Economic Consulting, *Economics of Postal Services: Final Report, A Report to the European Commission*, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, London, 2004.

Im Wettbewerb dürfte demnach höchstens der Zugang zur maschinellen Sortierung relevant sein. Diesbezüglich können zwei Fälle unterschieden werden:

- **Teilleistungszugang zur Sortierung in Kombination mit der Zustellung:** Ein Zugang zur Sortierung zusammen mit der Zustellung entspricht der heutigen Möglichkeit der Kunden der Post, Vorleistungen zu erbringen (vgl. Abschnitt 3.2.4).
- **Teilleistungszugang zur Sortierung ohne Zustellung:** Ein Zugang nur zur Sortierung ist denkbar, in der Praxis aber aus folgenden Gründen nur schwierig umzusetzen (und wurde bisher auch nirgends umgesetzt): Die Kosten der Sortierung ergeben sich aus der zu installierenden Kapazität (Anzahl Sortiermaschinen), welche von der Briefmenge und der Sortierkomplexität, d.h. insbesondere der Anzahl Empfänger/Sortierziele bestimmt wird. Wenn Wettbewerber sämtliche Haushalte in der Schweiz bedienen und die Sortierung mit der Infrastruktur der Post machen, verdoppelt sich die Sortiertiefe.⁷ Dies bedingt entsprechende Kapazitäten oder die Sortierung dieser zusätzlichen Sendungen während Leerzeiten. Die heutige Sortierkapazität der Post ist auf die kurzen täglichen und saisonalen Belastungsspitzen ausgelegt, wobei zeitunkritische Sendungen zu Randzeiten verarbeitet werden. Für die Verarbeitung zusätzlicher Mengen würden tendenziell kurze und unattraktive Zeitfenster zur Verfügung stehen.

Auf kommerzieller Basis ist eine Zusammenarbeit zwischen der Post und anderen Postdienstleistern in der Sortierung denkbar. Eine Regulierung müsste aufgrund der komplexen Ver- und Entflechtung der Sendungsströme ausführlich sein und würde aufgrund der entsprechenden Starrheit eine anhaltende Zusammenarbeit eher behindern. Zu regeln wären unter anderem die genauen Zeitfenster, die logistischen Schnittstellen, wann welcher Anbieter Zugang erhält (wenn etwa mehrere Anbieter Interesse haben, aber nur für einen Anbieter Kapazität frei ist), mit wessen Personal die Maschinen bedient werden, aber auch die Schnittstellen in der Informatik, insbesondere der Sortierprogramme, und Haftungsfragen u.a. wenn Sendungen zerstört oder falsch sortiert werden oder die Sortierung des einen Anbieters Verspätungen beim anderen auslösen (wegen ausgefallener Maschinen, etc.).

Aus den obigen Gründen ist für Postdienstleister der Zugang zur Sortierinfrastruktur der Post für einen erfolgreichen Markteintritt keine Voraussetzung. U.a. ist für die attraktivsten Marktsegmente keine maschinelle Sortierung notwendig. Die wichtigsten potenziellen Markteintritter (DHL und DPD bzw. deutsche und französische Post) haben zudem eigene Sortierinfrastrukturen im grenznahen Ausland, die sie jederzeit nutzen könnten. Eine entsprechende Regulierung wäre eher wettbewerbsbehindernd und teuer. International gibt es denn auch keine Beispiele, in denen der Zugang zu Sortierzentren reguliert worden wäre.

3.2.4 Teilleistungszugang zur Hauszustellung

Die Zustellung ist der kostenintensivste Prozess in der postalischen Wertschöpfungskette. Es handelt sich zum Grossteil um manuelle Arbeit. Die Kosten der Briefzustellung bestehen denn auch vor allem aus Personalkosten (Briefträger, welche ihre Tour vorbereiten und die Briefe austragen). Die „Infrastruktur“ der Post in diesem Bereich ist also nicht wie in anderen Industrien „von früher geerbt“, sondern wird jeden Tag neu erbracht. Was die Post mitbringt, sind ihre gesammelten Erfahrungen, historisch gewachsene Arbeitsbedingungen sowie gewisse Skalenvorteile. Diese Skaleneffekte sind in der Briefzustellung am grössten. Gleichwohl ist priva-

⁷ Der Grund dafür liegt darin, dass entweder die Sendungen der Wettbewerber von denen der Post am Ende der Sortierung wieder getrennt werden müssen oder aber die Sendungen der Wettbewerber in eigenen Sortierläufen bearbeitet werden müssen.

ten Anbieter im Ausland der Markteintritt nicht nur in den Paket- sondern auch in den Briefmarkt gelungen. Der Grund liegt darin, dass v.a. Dichteeffekte vorhanden sind, Grösseneffekte hingegen nur in geringem Umfang. Das bedeutet, dass die Stückkosten nicht gesenkt werden können, indem das Netz ausgedehnt wird. Stattdessen hilft die Fokussierung auf dicht besiedelte Zustellzonen sowie möglichst viele Briefe pro Zustellpunkt. Neue Anbieter können also die nötigen Dichtevorteile erlangen, indem sie sich auf dicht besiedelte Gebiete beschränken und/oder nur an wenigen Tagen pro Wochen/pro Monat zustellen (im Ausland meist ein- bis zweimal pro Woche). In der Schweiz verfolgt Quickmail im Grossraum St. Gallen ein ähnliches Modell. Eine solche Bündelung auf wenige Zustelltage ist der Post aufgrund der Grundversorgungsverpflichtung verwehrt. Insofern haben also neue Anbieter gute Chancen auf der „letzten Meile“.

Ein Zugang zum Zustellnetz bedeutet, dass Wettbewerber diejenigen Sendungen, die sie nicht selber zustellen wollen, der Post mit Rabatt zur Zustellung übergeben können (Zugang besteht bereits zum Listenpreis im Rahmen der Grundversorgungsverpflichtung der Post). Diese Form des Teilleistungszugangs dürfte für Wettbewerber am attraktivsten sein, da die Zustellung der aufwändigste Schritt in der postalischen Wertschöpfung ist. Im Paketmarkt haben gemeinsame Überlegungen der Post und ihrer Mitbewerber zur Zusammenarbeit in der Zustellung stattgefunden. Aus strategischen Gründen haben die privaten Anbieter aber wenig Interesse daran; sie stellen ihre Pakete praktisch flächendeckend selber zu. Pakete, die mit Stichfahrten zu den Empfängern zugestellt werden, verursachen relativ tiefe mengenunabhängige Fixkosten in der Zustellung.

Im Briefmarkt ist dies anders, da ein grosser Teil der Kosten auf die Fahrt- und Wegzeiten entfällt, die weitgehend mengenunabhängig sind. Die Ausdehnung alternativer Zustellnetze hängt wesentlich von der Besiedelungs- und Zustelldichte ab. Neue Anbieter werden sich in einem ersten Schritt auf die Zustellung in Städten und grösseren Ortschaften beschränken. Ein Beispiel für dieses Geschäftsmodell ist CityMail in Schweden. Im Gegensatz zu CityMail haben Sandd und SelektMail in den gleichförmig dicht besiedelten Niederlanden nach wenigen Jahren begonnen, flächendeckend zuzustellen. Dies, obwohl die TNT ihnen ein Zustellangebot offerierte.

Wie beim Zugang zu Postfächern, sind für den Zugang zur Zustellung verschiedene Aufgabeorte denkbar: Die ordentlichen Aufgabestellen, die Sortierzentren und die Zustellstellen. Mit einem Zugang zur Zustellung ist es notwendig, die Sendungsflüsse der Post und anderer Unternehmen während der Verarbeitung zusammenzuführen. Damit dies möglich ist, sind detaillierte Absprachen über den Zeitpunkt der Auflieferung und den Aufbereitungsgrad notwendig. Mit der maschinellen Sortierung, die heute Standard ist, verursacht eine Sendungszusammenführung, die erst gegen Ende des Verarbeitungsprozesses stattfindet, Mehraufwand. Gleichzeitig sind die aufgrund der Vorleistungen der Wettbewerber erzielbaren Einsparungen seitens Post gering, da die mengenabhängigen Kosten der Sortierung (bei gegebener Kapazität) tief sind. Wenn die Vergütungen für die Vorleistungen aufgrund der eingesparten Kosten berechnet werden, dürfte beiderseits praktisch nur die Auflieferung im Briefzentrum logistisch sinnvoll sein.

Die wahrscheinlichen Auswirkungen eines regulierten Zugangs zur Zustellung lassen sich wie folgt beschreiben:

– **Unmittelbare Wettbewerbswirkungen:**

Zur Beurteilung der Auswirkungen des Zugangs zur Zustellung ist es notwendig, das Marktzutrittsmodell möglicher Wettbewerber zu berücksichtigen. Wie bereits erwähnt, ist ein selektiver Marktzutritt zu erwarten. Für die Zustellung steht nicht primär eine Konzentration auf Geschäftskunden im Vordergrund, sondern auf diejenigen Orte, die eine hohe Haushaltsdichte und somit tiefe Zustellkosten aufweisen. Das bedeutet, dass Wettbewerber ohne Universaldienstverpflichtung – unabhängig vom Teilleistungszugang – auf dem Land

auf den Aufbau einer eigenen Zustellorganisation verzichten dürften. Hingegen werden sie in städtischen Gebieten selber aktiv sein – ebenfalls unabhängig davon, ob der Zugang reguliert wird oder nicht. Der massgebliche Unterschied zwischen den beiden Szenarien mit und ohne Teilleistungszugang ist, dass im ersten Fall die Mitbewerber einen Preisnachlass erhalten, wenn Sie der Post ihre unattraktiven Sendungen überlassen (der Zugang zu den normalen Tarifen besteht bereits aufgrund der Universaldienstverpflichtung). Durch den Preisnachlass verschiebt sich für die alternativen Anbieter die Grenze, bis wohin sie selber zustellen in geringem Masse. Würde dies einen positiven Effekt auf die Post haben, würde sie solche Nachlässe freiwillig geben. Die Unterschiede in der Flächendeckung aufgrund des Teilleistungszugangs dürften damit langfristig unwesentlich sein. Massgeblich hierfür ist die Topographie der Schweiz und die betriebswirtschaftlichen Realitäten (u.a. auch die Arbeitsbedingungen). Dies zeigen zahlreiche Studien und auch Erfahrungen aus dem Ausland. Beispielsweise gibt es in den topographisch günstigen Niederlanden bereits drei flächendeckende Zustellnetze, wobei der von TNT angebotene Zugang nicht nachgefragt wird. In Deutschland sind ebenfalls flächendeckend lokale private Zusteller entstanden. Seit die Deutsche Post kartellrechtlich gezwungen worden ist, den Zugang zu gewähren, hat sich hieran nichts geändert. In Schweden hingegen – wo wie in der Schweiz grosse Unterschiede in der Besiedlungsdichte herrschen – konzentriert sich der wichtigste Wettbewerber CityMail seit Jahren auf Städte und Agglomerationsgebiete und zeigt keine Absichten, daran etwas zu ändern.

– **Auswirkungen auf die Finanzierung der Grundversorgung**

Die beschriebenen Effekte haben Auswirkungen auf die Finanzierung der Grundversorgung. Eine vom UVEK bei Plaut/Frontier in Auftrag gegebene Studie hat die Auswirkungen eines wirksamen Teilleistungszugangs auf die Gewinnsituation der Post und damit auf die Finanzierbarkeit der Grundversorgung per 2018 berechnet.⁸ Eine solche Regulierung führt im Briefmarkt laut der Studie je nach Szenario zu einer Ergebnisverschlechterung der Post von mindestens ca. CHF 200 Mio. jährlich (darin nicht eingerechnet ist der Effekt der vollständigen Marktöffnung). Zum Vergleich: Im Jahr 2008 erzielte die Post im Briefmarkt ein Betriebsergebnis von ca. CHF 250 Mio. (mit einem Monopol für Briefe bis 100 Gramm). D.h. die Regulierung des Teilleistungszugangs dürfte mittelfristig zu einer Kostenunterdeckung im Briefbereich führen. Vor dem Hintergrund der sich akzentuierenden E-Substitution hätte dies ohne preisliche Anpassungen eine deutliche Unterfinanzierung der Grundversorgung zur Folge.

– **Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Die massgeblichen wissenschaftlichen Arbeiten zum Thema deuten darauf hin, dass die Grundversorgerin in einem Zugangsregime eine finanzielle Balance nur mit spürbaren Preiserhöhungen insb. bei Kleinkunden erreichen kann. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen werden dabei insgesamt als negativ beziffert, d.h. diese Preiserhöhungen wiegen schwerer als die möglichen positiven Effekte eines Zugangs zur Zustellung.

– **Innovationswirkungen**

Im Postmarkt ist die Zustellung das wichtigste Element der Wertschöpfungskette. Wer im Postmarkt eine eigene Zustellung hat und dafür nicht auf die Post baut, wird in der Lage sein, umfassende Innovationen einzuführen und die gewünschten Alternativen zur Post zu schaffen. Anbieter ohne eigene Zustellung müssten sich darauf beschränken, in den vorgelegten Prozessen zur Post möglichst effiziente Schnittstellen zwischen Absendern und der

⁸ Plaut Economics und Frontier Economics, Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011, 2007.

Post zu schaffen. Auf dieser Stufe ist das Innovationspotenzial limitiert. Echte Innovationen, z.B. bessere Zustellzeiten, technologisch verbesserte Briefprodukte oder Mehrwertdienstleistungen, können neue Anbieter nur dann anbieten, wenn sie auch selber zustellen. Das grösste Innovationspotenzial liegt im Briefmarkt also bei neuen Anbietern, welche mit einer eigenen Zustellung aufwarten. Ein Verzicht auf eine Zugangsregulierung würde den Markt am ehesten in diese Richtung steuern. Auf der anderen Seite hätte der Netzzugang in der Zustellung eine stärkere Ausrichtung der neuen Anbieter auf die Post zur Folge. Zudem würden die Schnittstellen, die durch die Zugangsregulierung geschaffen würden, in der Tendenz zementiert (durch die Regulierungen selbst sowie neue Geschäftsmodelle, welche von diesen künstlichen Schnittstellen leben und deren Geschäftsgrundlage zerstört würde, wenn Regulierungen nach einigen Jahren geändert oder abgeschafft würden). D.h. das Innovationspotenzial würde auch seitens Post eingeschränkt.

Teilleistungszugang dürfte daher per Saldo eher negative Innovationswirkungen haben.

Obwohl in der Zustellung Grössenvorteile vorhanden sind, sind auch in diesem Teil der Wertschöpfungskette erfolgreiche Markteintritte möglich und absehbar. Ein erstes Beispiel in der Schweiz ist Quickmail. Eine Zugangsregulierung erübrigt sich und würde über das Ziel hinaus schießen. Sie dürfte v.a. negative Folgen auf die Finanzierung der Grundversorgung, die Volkswirtschaft und die Innovationen haben.

Exkurs: Ökologische Aspekte des Netzzugangs

Der Anteil des Gütertransports auf der Strasse am gesamten CO₂-Ausstoss der Post beträgt rund 13% (Zustellung von Briefen, Paketen, Stückgut). Für die Schweiz ist keine genauere Aufschlüsselung verfügbar. Studien aus Deutschland zeigen, dass rund 2/3 dieser Emissionen im Vorortsverkehr entstehen. D.h., neben den Städten ist das Augenmerk v.a. auf Agglomerationen zu richten.

Es wird verschiedentlich argumentiert, mit Netzzugang liessen sich negative Auswirkungen der Marktöffnung auf die Umwelt minimieren, da sich dadurch Doppelfahrten und der Aufbau alternativer Zustellnetze vermeiden liessen.

Wird der Briefmarkt geöffnet (Abschaffung der Monopolgrenze) führt dies in der Schweiz aufgrund der betriebswirtschaftlichen Realitäten (u.a. Siedlungsstruktur, keine monopolistischen Engpässe) mit oder ohne Netzzugang automatisch zum Aufbau alternativer Netze in dicht besiedelten Gebieten. Netzzugang kann damit Doppelspurigkeiten nicht verhindern (Details vgl. Wettbewerbswirkungen oben).

Die einzige Möglichkeit, diese Duplikation bzw. Mehrfahrten zu verhindern wäre es, ein Zustellmonopol beizubehalten. Dies ist mit Blick auf die EU nicht möglich und steht der Idee der Marktöffnung diametral entgegen. Die Idee der Marktöffnung ist es ja gerade, dass neue, innovative Dienstleistungen entstehen. Da die Zustellung ein massgeblicher Anteil des Briefprodukts an sich sind, sind gewisse Mehrfahrten zu Gunsten der neuer Angebote in Kauf zu nehmen.

Zur Verminderung negativer ökologischer Auswirkungen der Marktöffnung dürfte es daher wirksamer sein, im Rahmen von flankierenden Massnahmen sämtliche Postdiensteanbieter auf die Einhaltung von noch festzulegenden Emissionsvorschriften zu verpflichten. Das Thema Umweltauflagen wäre somit analog zu handhaben wie das Thema der Arbeitsbedingungen. Gleiches sieht die EU-Richtlinie vor, welche Umweltauflagen im Rahmen des Genehmigungswesens vorsieht (z.B. Meldepflicht), nicht aber unter dem Thema Netzzugang.

4. Fazit

Netzzugang bedeutet im Postmarkt, dass die Anbieterinnen von Postdiensten neben dem bereits bestehenden Zugang im Rahmen der Grundversorgung ebenfalls den ein- oder gegenseitigen Zugang zu einzelnen Infrastrukturelementen oder Prozessen der Post erhalten. Dabei lassen sich der technische Zugang und der Teilleistungszugang unterscheiden.

Der **technische Zugang** umfasst den gegenseitigen Zugang zu Postfächern und den Austausch von Adressänderungsdaten. Es geht hier aus Sicht der Postdiensteanbieterinnen primär um den Zugang zu den Empfängerkunden, also auch solchen, welche ein Postfach haben, umgezogen sind oder gerade in den Ferien verweilen. Die verschiedenen Marktteilnehmer dürften in diesem Bereich ein gewisses Interesse an einer kommerziellen Lösung haben. Einer solchen sollte nicht mit einer (ex-ante) Regulierung vorgegriffen werden. Für den Fall, dass zwischen den Anbietern keine Einigung zustande kommen sollte, ist eine Vermittlungstätigkeit durch die Regulierungsbehörde zur Wahrung der Interessen der Empfängerkunden sinnvoll. Eine solche hätte das Ziel, dass diese nicht bei mehreren Anbietern ein Postfach mieten oder Adressänderungsdaten mehreren Postdiensteanbietern einzeln mitteilen müssen.

Teilleistungszugang bedeutet, dass Postdiensteanbieterinnen die Hauptprozesse der Post einzeln (Annahme, Sortierung, Transport, Hauszustellung) und selektiv (regional, für die gewünschten Produkte) mitbenützen dürfen. Dabei wird der Zugangspreis im Wesentlichen durch die Regulierungsbehörde bestimmt. Die Möglichkeit des (regulierten) Zugangs ist für alternative Anbieter immer wünschenswert, weil diese dadurch auswählen können, welche Teile der Wertschöpfung sie in welchem Mass selber erbringen wollen und was sie an die Post auslagern wollen (Netzzugang ist für die Wettbewerber immer ein Recht, keine Pflicht). Neue Anbieter haben somit die Wahl zwischen dem Aufbau einer eigenen Zustellung und der (teilweisen) Mitbenützung des Netzes der Post. Dabei erhalten sie für die nachgefragten Leistungen einen Vorzugspreis (der Zugangspreis). Dies gilt auch, wenn nur Sendungen in Randgebiete übergeben werden. Insofern eröffnet der Teilleistungszugang alternativen Anbietern umfassendere Möglichkeiten des „Rosinenpickens“ (der Zugang im Rahmen der Grundversorgung besteht bereits). Es besteht somit die Gefahr, dass der Post zum Vorzugspreis vor allem die unattraktiven Sendungen und Leistungen überlassen würden. Es blieben ihr hohe Kosten ohne die entsprechenden Erträge. Dies würde gemäss der Studie Plaut/Frontier die Finanzierung der Grundversorgung nachhaltig schwächen und die finanzielle Stabilität der Post gefährden.

Der **Aufbau mehrfacher Infrastrukturen** kann durch eine Regulierung des Netzzugangs nicht wirksam verhindert werden. Wäre dies ein Ziel, etwa aus ökologischen Gründen, bräuchte es den Verzicht auf die vollständige Marktöffnung oder allenfalls ein Zustellmonopol für einen Anbieter. Mit Blick auf die EU ist beides keine Option und stünde der Idee der Marktöffnung diametral entgegen. Die Marktöffnung hat neue, innovative Dienstleistungen zum Ziel. Da die Zustellung ein massgeblicher Anteil eines jeden Briefdienstes ist, wäre das Innovationspotenzial gering, wenn Anbieter ihre Sendungen zur Zustellung der Post übergeben müssten. Aus dem gleichen Grund hätte ein rege nachgefragter Teilleistungszugang negative Effekte auf die Innovationen in der Branche. Bestehen gleichwohl ökologische Bedenken, wäre eine Lösung im Rahmen der Meldepflicht als Auflage an alle Anbieter vorzuziehen.

Aus ökonomischer Sicht gibt es keine Rechtfertigung, den Teilleistungszugang zu regulieren, da keine monopolistischen Engpässe vorliegen. Ein Markteintritt ist in allen Wertschöpfungsstufen jederzeit möglich. „Private“ Verhandlungen können erfolgreich abgeschlossen werden. Sie haben den Vorteil, dass sie einfacher und flexibler sind. Auf eine Regulierung des Teilleistungszugangs sollte deshalb verzichtet werden. Diese Empfehlung entspricht der gängigen Praxis in der EU.

swiss economics

Swiss Economics SE AG
Abeggweg 15
CH-8057 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20
F: +41 (0)44 500 56 21

office@swiss-economics.ch
www.swiss-economics.ch